

# A REFORMA DO ESTADO DOS ANOS 90: LÓGICA E MECANISMOS DE CONTROLE

*LUIZ CARLOS BRESSER PEREIRA*

A grande tarefa política dos anos 90 é a reforma ou a reconstrução do Estado. Entre os anos 30 e os anos 60 deste século, o Estado foi um fator de desenvolvimento econômico e social. Nesse período, e particularmente depois da Segunda Guerra Mundial, assistimos a um período de prosperidade econômica e de aumento dos padrões de vida sem precedentes na história da humanidade. A partir dos anos 70, porém, face ao seu crescimento distorcido e ao processo de globalização, o Estado entrou em crise e se transformou na principal causa da redução das taxas de crescimento econômico, da elevação das taxas de desemprego e do aumento da taxa de inflação que, desde então, ocorreram em todo o mundo. A onda neoconservadora e as reformas econômicas orientadas para o mercado foram a resposta a esta crise — reformas que os neoliberais em um certo momento imaginaram que teriam como resultado o Estado mínimo. Entretanto, quando, nos anos 90, se verificou a inviabilidade da proposta conservadora de Estado mínimo, estas reformas revelaram sua verdadeira natureza: uma condição necessária da reconstrução do Estado — para que este pudesse realizar não apenas suas tarefas clássicas de garantia da propriedade e dos contratos, mas também seu papel de garantidor dos direitos sociais e de promotor da competitividade do seu respectivo país.

A reforma do Estado envolve quatro problemas que, embora interdependentes, podem ser distinguidos: (a) um problema econômico-político — a delimitação do tamanho do Estado; (b) um outro também econômico-político, mas que merece tratamento especial — a redefinição do papel regulador do Estado; (c) um econômico-administrativo - a recuperação da governança ou capacidade financeira e administrativa de implementar as decisões políticas tomadas pelo governo; e (d) um político — o

aumento da governabilidade ou capacidade política do governo de intermediar interesses, garantir legitimidade, e governar. Na delimitação do tamanho do Estado estão envolvidas as idéias de privatização, “publicização” e terceirização. A questão da desregulação diz respeito ao maior ou menor grau de intervenção do Estado no funcionamento do mercado. No aumento da governança temos um aspecto financeiro: a superação da crise fiscal; um estratégico: a redefinição das formas de intervenção no plano econômico-social; e um administrativo: a superação da forma burocrática de administrar o Estado. No aumento da governabilidade estão incluídos dois aspectos: a legitimidade do governo perante a sociedade, e a adequação das instituições políticas para a intermediação dos interesses.

Neste trabalho vou tentar analisar os quatro aspectos básicos da reconstrução do Estado: a delimitação de sua abrangência institucional e os processos de redução do tamanho do Estado, a demarcação de seu papel regulador e os processos de desregulamentação, o aumento de sua capacidade de governança, e o aumento de sua governabilidade. Nos quatro casos, o objetivo não é enfraquecer o Estado, mas fortalecê-lo. O pressuposto será sempre o do regime democrático, não apenas porque a democracia é um valor final, mas também porque, no estágio de civilização que a humanidade alcançou, é o único regime que tem condições de garantir estabilidade política e desenvolvimento econômico sustentado. Deixarei em segundo plano a questão do porquê da crise do Estado, e farei apenas uma breve referência à discussão teórica sobre o problema das limitações da coordenação pelo mercado que tornam imperativa a intervenção complementar do Estado. O tema central deste artigo é o processo de reforma do Estado em curso e a sua fundamentação prática e teórica. É a análise dessa reforma e das instituições que dela derivam a partir de uma lógica de controle econômico e social. Partirei da premissa de que o Estado é fundamental para promover o desenvolvimento, como afirmam os pragmáticos de todas as orientações ideológicas, bem como uma maior justiça social, como deseja a esquerda, e não apenas necessário para garantir o direito de propriedade e os contratos — ou seja, a ordem —, como quer a nova direita neoliberal. Como é mais apropriado para a análise dos problemas econômicos e políticos, usarei essencialmente o método histórico. Não examinarei a crise do Estado e as reformas decorrentes em abstrato, mas a partir da realidade desta segunda metade dos anos 90. Utilizarei, entretanto, instrumentos lógico-dedutivos e gerais sempre que forem úteis para a análise. Nesse sentido desenvolverei alguns modelos: a distinção das atividades exclusivas de Estado dos serviços sociais e científicos; a definição de uma propriedade pública não-estatal entre a propriedade estatal e a pri-

vada; a conceituação das novas instituições que definirão o novo Estado que está surgindo; as principais formas de controle ou coordenação econômica e social existentes no capitalismo contemporâneo; e, finalmente, o que chamarei de a “lógica do leque de mecanismos de controle”, que fundamenta a escolha de instituições e formas de atuação do Estado.

## CRISE E REFORMA

A Grande Crise Econômica dos Anos 80 reduziu a taxa de crescimento dos países centrais à metade do que foram nos vinte anos que se seguiram à Segunda Guerra Mundial, levou os países em desenvolvimento a terem sua renda por habitante estagnada por 15 anos, e implicou no colapso dos regimes estatistas do bloco soviético. Quando dizemos que esta Grande Crise teve como causa fundamental a crise do Estado — uma crise fiscal do Estado, uma crise do modo de intervenção do Estado no econômico e no social, e uma crise da forma burocrática de administrar o Estado — está pressuposto que o Estado, além de garantir a ordem interna, a estabilidade da moeda e o funcionamento dos mercados, tem um papel fundamental de coordenação econômica.<sup>1</sup> Ou, em outras palavras, está implícito que a coordenação do sistema econômico no capitalismo contemporâneo é, de fato, realizada não apenas pelo mercado, como quer o neoliberalismo conservador de alguns notáveis economistas neoclássicos,<sup>2</sup> mas também pelo Estado: o primeiro coordena a economia através de trocas, o segundo, através de transferências para os setores que o mercado não logra remunerar adequadamente segundo o julgamento político da sociedade. Assim, quando há uma crise importante no sistema, sua origem deverá ser encontrada ou no mercado, ou no Estado. A Grande Depressão dos anos 30 decorreu do mal funcionamento do mercado, a Grande Crise dos anos 80, do colapso do Estado Social do século vinte.

O mercado é o mecanismo de alocação eficiente de recursos por excelência, mas mesmo nesta tarefa sua ação deixa muitas vezes a desejar, dada não apenas a formação de monopólios, mas principalmente a existência de economias externas que escapam ao mecanismo dos preços. O Estado moderno, por sua vez, é anterior ao mercado, na medida em que

<sup>1</sup> Examinei inicialmente a crise do Estado em “O Caráter Cíclico da Intervenção Estatal” (1988) e nos ensaios publicados em *A Crise do Estado* (1991).

<sup>2</sup> Refiro-me a economistas como Friedrich Hayek, Milton Friedman, James Buchanan, Mancur Olson e Anne Krueger.

Hobbes e o contrato social precedem Adam Smith e o princípio individualista de que, se cada um defender seu próprio interesse, o interesse coletivo estará garantido através da concorrência no mercado. O Estado moderno é anterior ao mercado capitalista porque é o Estado que garantirá os direitos de propriedade e a execução dos contratos, sem o que o mercado não poderá se constituir. Mas é também contemporâneo e concorrente do mercado, porque cabe a ele o papel permanente de orientar a distribuição da renda, seja concentrando-a nas mãos dos capitalistas nos períodos de acumulação primitiva, seja distribuindo-a para os mais pobres, de forma a viabilizar a emergência de sociedades civilizadas e modernas, que, além de ricas, demonstraram ser razoavelmente equitativas.

A grande crise dos anos 30 originou-se no mal funcionamento do mercado. Conforme Keynes tão bem verificou, o mercado livre levou as economias capitalistas à insuficiência crônica da demanda agregada. Em consequência entrou também em crise o Estado Liberal, dando lugar à emergência do Estado Social-Burocrático: social porque assume o papel de garantir os direitos sociais e o pleno-emprego; burocrático, porque o faz através da contratação direta de burocratas. Reconhecia-se, assim, o papel complementar do Estado no plano econômico e social. Foi assim que surgiram o Estado do Bem-Estar nos países desenvolvidos e o Estado Desenvolvimentista e Protecionista nos países em desenvolvimento. Foi também a partir dessa crise que surgiu o Estado Soviético na Rússia transformada em União Soviética e depois em boa parte do mundo — um Estado que tentou ignorar a distinção essencial entre ele próprio e a sociedade civil, ao pretender substituir o mercado ao invés de complementá-lo.

Esta distorção, que alcançou sua forma limite na União Soviética, decorreu da superestimação do papel da classe média burocrática na gestão dos sistemas econômicos contemporâneos. Com a emergência das grandes empresas e do grande Estado, ou mais amplamente, das grandes organizações públicas e privadas, o capitalismo deixou, neste século, de ser o produto da aliança da burguesia nascente com a aristocracia — esse era o capitalismo do século dezenove — para se transformar no resultado da aliança dos proprietários do capital com uma classe média burocrática em expansão. Esta nova classe média ou tecnoburocracia, que estudei extensamente nos anos 70, detém o monopólio do conhecimento técnico e organizacional, que se tornou crescentemente estratégico à medida que o desenvolvimento tecnológico se acelerava em todo o mundo.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Meus trabalhos teóricos a respeito são “A Emergência da Tecnoburocracia” (1972), “Notas Introdutórias ao Modo Tecnoburocrático ou Estatal de Produção” (1977), depois reunidos no

Entretanto, daí não se tornava lícito supor que seria possível ou desejável substituir os empresários pelos administradores na gestão da economia, nem o capital pela organização na definição das relações básicas de produção, muito menos o mercado pelo planejamento burocrático na coordenação da economia. Ao invés disto, bastava admitir que a combinação ou a complementaridade de mercado e Estado, de capital e organização, de empresários e administradores públicos e privados, tornara-se essencial para o bom funcionamento dos sistemas econômicos e a consolidação dos regimes democráticos.

Com a aceleração do desenvolvimento tecnológico ocorrida na segunda metade deste século, o sistema econômico mundial passou por uma profunda transformação. Com a redução brutal dos custos de transporte e de comunicação, a economia mundial globalizou-se, ou seja, tornou-se muito mais integrada e competitiva. Em conseqüência, os estados nacionais perderam autonomia, e as políticas econômicas desenvolvimentistas, que pressupunham países relativamente fechados e autárquicos, não mais se revelaram efetivas. Aos poucos foi se tornando claro que o objetivo da intervenção deixara de ser a proteção contra a concorrência, para se transformar na política deliberada de estimular e preparar as empresas e o país para a competição generalizada. Estado e mercado não mais podiam ser vistos como alternativas polares para se transformarem em fatores complementares de coordenação econômica.

Em parte em conseqüência da incapacidade de reconhecer os fatos novos que ocorriam no plano tecnológico, em parte devido à visão equivocada do papel do Estado como demiurgo social, e em parte, finalmente, porque as distorções de qualquer sistema de administração estatal são inevitáveis à medida que transcorre o tempo, o fato é que, a partir dos anos 70 e principalmente nos anos 80, a economia mundial enfrenta uma nova grande crise. No primeiro mundo as taxas de crescimento reduzem-se para a metade em relação ao que foram nos primeiros 20 anos após a Segunda Guerra Mundial, enquanto as taxas de desemprego aumentam, principalmente na Europa, e o milagre japonês que sobrevivera aos anos 80, afinal soçobra nos anos 90. Na América Latina e no Leste Europeu, que se recusam a realizar o ajustamento fiscal nos anos 70, a crise se desencadeia nos anos 80 com muito mais violência.

livro *A Sociedade Estatal e a Tecnoburocracia* (1981), o trabalho inédito "As Classes Sociais no Capitalismo Contemporâneo" (1980) e o capítulo 10, "Etapas do Desenvolvimento Capitalista", de *Lucro Acumulação e Crise* (1986).

Esta crise, porém, não tem mais como causa a insuficiência crônica de demanda de que falava Keynes. Esta é a causa da crise do mercado nos anos 20 e 30. Muito menos pode ser atribuída à aceleração do progresso tecnológico, que pode causar desemprego transitório, mas na verdade é a fonte de todo o processo de desenvolvimento. Sua causa fundamental será agora a crise do Estado — do Estado Intervencionista, que, de fator do desenvolvimento, se transforma em obstáculo. Só no Leste e no Sudeste Asiático a crise não ocorre, exatamente porque ali foi possível evitar a crise do Estado. Mas mesmo aí, no anos 80, economias como as do Japão e da Coréia já começam a dar sinais do esgotamento do modelo estatista de desenvolvimento.

A crise do Estado a que estou me referindo não é um conceito vago. Pelo contrário, tem um sentido muito específico. O Estado entra em crise fiscal, perde em graus variados o crédito público, ao mesmo tempo que vê sua capacidade de gerar poupança forçada a diminuir, senão a desaparecer, à medida que a poupança pública, que era positiva, vai se tornando negativa. Em consequência, a capacidade de intervenção do Estado diminui dramaticamente. O Estado se imobiliza.

A crise do Estado está associada, de um lado, ao caráter cíclico da intervenção estatal, e de outro, ao processo de globalização, que reduziu a autonomia das políticas econômicas e sociais dos estados nacionais. A Grande Depressão, embora uma crise do mercado, foi também uma crise do Estado Liberal. Esta crise provocou o surgimento do Estado Social, que no século vinte procurou proteger os direitos sociais e promover o desenvolvimento econômico, assumindo, na realização desse novo papel, três formas: a do Estado do Bem-Estar nos países desenvolvidos, principalmente na Europa, a do Estado Desenvolvimentista nos países em desenvolvimento, e a do Estado Comunista nos países em que o modo de produção estatal tornou-se dominante.

A crise dos anos 30 foi uma crise do mercado — de um mercado que o Estado não lograva então regular de forma satisfatória. Por isso, quando as políticas macroeconômicas keynesianas e as idéias de planejamento apareceram nos anos 30, foram logo adotadas e implicaram em uma melhoria considerável do desempenho das economias nacionais. Nos anos 50 tornou-se um lugar comum a idéia de que o Estado tinha papel estratégico na promoção do progresso técnico e da acumulação de capital, além de lhe caber a responsabilidade principal pela garantia de uma razoável distribuição de renda. Entretanto, estes êxitos levaram a um crescimento explosivo do Estado não apenas na área da regulação, mas também no plano social e no plano empresarial. Para isto cresceu a carga tributária,

que de 5 a 10 por cento no início do século passou para 30 a 60 por cento do Produto Interno Bruto dos países, e aumentou o número de burocratas públicos, que agora não se limitavam a realizar as tarefas clássicas do Estado. O Estado tornava-se um Estado Social-Burocrático na medida em que, para promover o bem-estar social e o desenvolvimento econômico, contratava diretamente, como funcionários públicos, professores, médicos, enfermeiras, assistentes sociais, artistas, etc.

Ora, como sempre acontece, com o crescimento, com o aumento de sua capacidade de arrecadação de impostos e de suas transferências, aos poucos as distorções começaram a aparecer. As transferências do Estado foram sendo capturadas pelos interesses especiais de empresários, da classe média, e de burocratas públicos. As empresas estatais, que inicialmente se revelaram um poderoso mecanismo de realização de poupança forçada, na medida em que realizavam lucros monopolistas e os investiam, foram aos poucos vendo esse papel se esgotar, ao mesmo tempo que sua operação se demonstrava ineficiente ao adotar os padrões burocráticos de administração. Na realização das atividades exclusivas de Estado e principalmente no oferecimento dos serviços sociais de educação e saúde, a administração pública burocrática, que se revelara efetiva em combater a corrupção e o nepotismo no pequeno Estado Liberal, demonstrava agora ser ineficiente e incapaz de atender com qualidade as demandas dos cidadãos-clientes no grande Estado Social do século vinte, tornando necessária sua substituição por uma administração pública gerencial.<sup>4</sup> Em consequência seja da captura do Estado por interesses privados, seja da ineficiência de sua administração, seja do desequilíbrio entre as demandas da população e sua capacidade de atendê-las, o Estado foi entrando em crise fiscal — uma crise fiscal que, em um primeiro momento, no início dos anos 80, apareceu sob a forma da crise da dívida externa. Na medida em que o Estado via sua poupança pública tornar-se negativa, perdia autonomia financeira e se immobilizava. Suas limitações gerenciais apareciam com mais nitidez. A crise de governança, que no limite se expressava em episódios hiperinflacionários, tornava-se total: o Estado, de agente do desenvolvimento, se transformava em seu obstáculo.

Por outro lado, o processo de globalização — uma mudança quantitativa gradual que afinal se transformou, neste final de século, em

<sup>4</sup> Examinarei o conceito de administração pública gerencial mais adiante, na seção sobre governança e reforma administrativa. Para um aprofundamento do tema ver Bresser Pereira (1996c).

uma mudança qualitativa da maior importância —, impôs uma pressão adicional para a reforma do Estado. Decorrente de uma grande diminuição dos custos dos transportes e comunicações internacionais, a globalização levou a um enorme aumento do comércio mundial, dos financiamentos internacionais e dos investimentos diretos das empresas multinacionais. Significou, assim, um aumento da competição internacional em níveis jamais pensados e uma reorganização da produção a nível mundial patrocinada pelas empresas multinacionais. O mercado ganhou muito mais espaço a nível mundial, rompeu ou enfraqueceu as barreiras criadas pelos estados nacionais, e transformou a competitividade internacional em condição de sobrevivência para o desenvolvimento econômico de cada país. As consequências foram, como acontece sempre quando o mercado prevalece, de um lado, uma melhor alocação dos recursos e o aumento da eficiência da produção; de outro, perda relativa da autonomia do Estado, que viu reduzida a sua capacidade de formular políticas macroeconômicas e de isolar sua economia da competição internacional. Com isso, dado o fato que os mercados sempre privilegiam os mais fortes, os mais capazes, aprofundou-se a concentração de renda, seja entre os países, seja entre os cidadãos de um mesmo país. Entre os países porque os mais eficientes tiveram melhores condições de se impor sobre os menos eficientes. Entre os cidadãos de cada país pela mesma razão. Entre os trabalhadores de países pobres e ricos, entretanto, a vantagem foi para os primeiros: dado o fato que seus salários são consideravelmente mais baixos, os países em desenvolvimento passaram a ganhar espaço nas importações dos países desenvolvidos, deprimindo os salários dos trabalhadores menos qualificados nesses países. A globalização impôs, assim, uma dupla pressão sobre o Estado: de um lado representou um desafio novo papel do Estado é proteger seus cidadãos, e essa proteção estava agora em xeque; de outro lado, exigiu que o Estado, que agora precisava ser mais forte para enfrentar o desafio, se tornasse também mais barato, mais eficiente na realização de suas tarefas, para aliviar o seu custo sobre as empresas nacionais que concorrem internacionalmente.

Em consequência da captura por interesses privados, que acompanhou o grande crescimento do Estado, e do processo de globalização, que reduziu sua autonomia, desencadeou-se a crise do Estado, cujas manifestações mais evidentes foram a crise fiscal, o esgotamento das suas formas de intervenção e a obsolescência da forma burocrática de administrá-lo. A crise fiscal definia-se pela perda em maior grau de crédito público e pela incapacidade crescente do Estado de realizar uma poupança pública que lhe permitisse financiar políticas públicas. A crise do modo de intervenção manifestou-se de três formas principais: a crise do *welfare state* no

primeiro mundo, o esgotamento da industrialização por substituição de importações na maioria dos países em desenvolvimento, e o colapso do estatismo nos países comunistas. A superação da forma burocrática de administrar o Estado revelou-se nos custos crescentes, na baixa qualidade e na ineficiência dos serviços sociais prestados pelo Estado através do emprego direto de burocratas estatais.

As respostas à crise, que naturalmente ganharam caráter universal dada a difusão muito rápida das idéias e políticas públicas que ocorre hoje,<sup>5</sup> variaram de acordo com a filiação ideológica de cada grupo. Para descrever estas respostas reduziremos os grupos a quatro — a esquerda tradicional, a centro-esquerda social-democrática e pragmática, a centro-direita pragmática, e a direita neoliberal — e contaremos uma breve história estilizada.

A esquerda tradicional, arcaica e populista, entrou em crise e ficou paralisada. Não poderia ter ocorrido de outra forma, já que diagnosticou erroneamente a crise como causada por interesses externos: antes pelo imperialismo, agora pela “globalização”. A centro-direita pragmática — aqui definida como formada pelo *establishment* capitalista e burocrático nos países centrais e na América Latina — determinou aos países altamente endividados, primeiro (1982), obediência aos fundamentos macroeconômicos, principalmente através do ajuste fiscal e da liberalização dos preços para garantir o equilíbrio dos preços relativos; e, segundo (1985, com o Plano Baker), as reformas orientadas para o mercado (liberalização comercial, privatização, desregulação), que deveriam ser apoiadas politicamente por políticas sociais compensatórias direcionadas.

A direita neoliberal, por sua vez, que criticara desde os anos 30 o crescimento do Estado mas não tinha audiência, agora ganhou adeptos, e assumiu uma atitude triunfante. Entendeu que estas reformas orientadas para o mercado, que apoiou e ajudou a formular, trariam automaticamente o desenvolvimento de volta, desde que estivessem firmemente direcionadas para o objetivo do Estado mínimo e do pleno controle da economia pelo mercado. Em decorrência era necessário privatizar, liberalizar, desregular, flexibilizar os mercados de trabalho, mas fazê-lo de forma radical, já que para o neoliberal o Estado deve limitar-se a garantir a propriedade e os contratos, devendo, portanto, desvencilhar-se de todas as suas funções de intervenção no plano econômico e social. Sua política macroeconômica deveria ser neu-

<sup>5</sup> Ver a respeito Melo e Costa (1995). Os autores analisam a difusão das políticas neoliberais e mais amplamente o mecanismo de *policy bandwagoning*, que consiste na emulação, pelos governos, de políticas públicas exitosas em outros países ou regiões.

tra, tendo como único objetivo o déficit público zero e controle do aumento da quantidade de moeda para que esta cresça de forma constante à mesma taxa do crescimento natural do PIB; sua política industrial, nenhuma, e sua política social, na versão mais pura do neoliberalismo, também nenhuma, dados os efeitos inesperados e perversos que as políticas sociais teriam.<sup>6</sup>

A centro-esquerda pragmática, social-democrática ou social-liberal, diagnosticou com clareza a Grande Crise como uma crise do Estado, delineou a interpretação social-democrática ou social-liberal da crise do Estado em substituição a interpretação nacional-desenvolvimentista, e adotou as propostas da centro-direita pragmática visando a obediência aos fundamentos macroeconômicos — ou seja, políticas econômicas que envolvem ajuste fiscal, políticas monetárias apertadas, preços de mercado, taxas de juros positivas mas moderadas e taxas de câmbio realistas — e a realização de reformas orientadas para o mercado. Mas alertou que estas políticas não bastavam, porque o mercado apenas — o mercado auto-regulável do equilíbrio geral neoclássico e da ideologia neoliberal — não garante nem o desenvolvimento, nem o equilíbrio e a paz social. Desta forma afirmava que as reformas orientadas para o mercado eram de fato necessárias, mas não com radicalismo neoliberal. Eram necessárias para corrigir as distorções provocadas pelo excessivo crescimento do Estado e pela interferência arbitrária na definição dos preços relativos. Mas voltar ao Estado Liberal do século dezenove é definitivamente inviável. Ao invés do Estado mínimo, a centro-esquerda social-liberal propôs a reconstrução do Estado, para que este possa — em um novo ciclo — voltar a complementar e corrigir efetivamente as falhas do mercado, ainda que mantendo um perfil de intervenção mais modesto do que aquele prevalecente no ciclo anterior. Reconstrução do Estado que significa: recuperação da poupança pública e superação da crise fiscal; redefinição das formas de intervenção no econômico e no social através da contratação de organizações públicas não-estatais para executar os serviços de educação, saúde, e cultura; e reforma da administração pública com a implantação de uma administração pública gerencial. Reforma que significa transitar de um Estado que promove diretamente o desenvolvimento econômico e social para um Estado que atue como regulador e facilitador ou financiador a fundo perdido desse desenvolvimento.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> Sobre o caráter reacionário do pensamento neoliberal ver Hirschman (1991).

<sup>7</sup> Uma apresentação sistemática dessa perspectiva encontra-se em Bresser Pereira, Maravall e Przeworski (1993). Em termos práticos, a guinada em direção a políticas econômicas voltadas para o ajuste fiscal e a reforma do Estado em governos social-democráticos, como aconteceu na França (1981), na Espanha (1983), no Brasil (1995), são manifestações dessa nova posição da centro-esquerda social-liberal.

A centro-direita pragmática e mais amplamente as elites internacionais, depois de uma breve hesitação, perceberam, em meados dos anos 90, que esta linha de ação estava correta, e adotaram a tese da reforma ou da reconstrução do Estado. O Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento tornaram os empréstimos para a reforma do Estado prioritários. As Nações Unidas promoveram uma assembléia geral resumida sobre a administração pública. Muitos países criaram ministérios ou comissões de alto nível encarregadas da reforma do Estado. O *World Development Report* de 1997 tinha originalmente como título *Rebuilding the State*.<sup>8</sup> A reforma do Estado tornou-se o lema do anos 90, substituindo a divisa dos anos 80: o ajuste estrutural.

Uma grande coalizão de centro-esquerda e de centro-direita assim se formou. Uma coalizão que levou os governos, na América Latina, no Leste Europeu, em um grande número de países em desenvolvimento na Ásia, e mesmo nos países desenvolvidos, a promoverem a reforma do Estado para torná-lo menor, mais voltado para as atividades que lhe são específicas, que envolvem poder de Estado, mas mais forte, com maior governabilidade e maior governança, com mais capacidade, portanto, de promover e financiar, ou seja, de fomentar a educação e da saúde, o desenvolvimento tecnológico e científico, e, assim, ao invés de simplesmente proteger suas economias nacionais, estimulá-las a serem competitivas internacionalmente. Delineia-se, assim, o Estado do século vinte-e-um. Não será, certamente, o Estado Social-Burocrático, porque foi esse modelo de Estado que entrou em crise. Não será também o Estado Neoliberal sonhado pelos conservadores, porque não existe apoio político nem racionalidade econômica para a volta a um tipo de Estado que prevaleceu no século dezanove. Nossa previsão é a de que o Estado do século vinte-e-um será um Estado Social-Liberal: social porque continuará a proteger os direitos sociais e a promover o desenvolvimento econômico; liberal, porque o fará usando mais os controles de mercado e menos os controles administrativos, porque realizará seus serviços sociais e científicos principalmente através de organizações públicas não-

<sup>8</sup> Afinal o WDR recebeu o título *The State in a Changing World*, mas conservou sua inspiração básica: a reforma ou a reconstrução do Estado. Em sua introdução o documento afirma: "Desenvolvimento sustentado — econômico e social — exige um Estado efetivo... Quando as pessoas diziam, cinquenta anos atrás, que o Estado era central para o desenvolvimento econômico, ela pensavam em desenvolvimento garantido pelo Estado. Hoje nós estamos novamente verificando que o Estado é central para o desenvolvimento econômico e social, mas principalmente como um sócio, um agente catalisador e facilitador."

estatais competitivas, porque tornará os mercados de trabalhos mais flexíveis, porque promoverá a capacitação dos seus recursos humanos e de suas empresas para a inovação e a competição internacional.<sup>9</sup>

Mas, afinal, quais são os componentes ou processos básicos da reforma do Estado dos anos 90, que levarão ao Estado Social-Liberal do século vinte-e-um? São a meu ver quatro:

- (a) a delimitação das funções do Estado, reduzindo seu tamanho em termos principalmente de pessoal através de programas de privatização, terceirização e “publicização” (este último processo implicando a transferência para o setor público não-estatal das serviços sociais e científicos que hoje o Estado presta);
- (b) a redução do grau de interferência do Estado ao efetivamente necessário através de programas de desregulação que aumentem o recurso aos mecanismos de controle via mercado, transformando o Estado em um promotor da capacidade de competição do país em nível internacional ao invés de protetor da economia nacional contra a competição internacional;
- (c) o aumento da governança do Estado, ou seja, da sua capacidade de tornar efetivas as decisões do governo, através do ajuste fiscal, que devolve autonomia financeira ao Estado, da reforma administrativa rumo a uma administração pública gerencial (ao invés de burocrática), e a separação, dentro do Estado, ao nível das atividades exclusivas de Estado, entre a formulação de políticas públicas e a sua execução; e, finalmente,
- (d) o aumento da governabilidade, ou seja, do poder do governo, graças à existência de instituições políticas que garantam uma melhor intermediação de interesses e tornem mais legítimos e democráticos os governos, aperfeiçoando a democracia representativa e abrindo espaço para o controle social ou democracia direta.

<sup>9</sup> Bob Jessop (1994: 103) afirma que o *welfare state* keynesiano será substituído no século vinte-e-um pelo *workfare state* shumpeteriano, que promoverá a inovação em economias abertas e subordinará a política social às necessidades da flexibilização dos mercados e das exigências de competição internacional. Há uma clara relação entre o conceito de Estado Social-Liberal e o *workfare state* shumpeteriano.

Uma outra forma de conceituar a reforma do Estado em curso, é entendê-la como um processo de criação ou de transformação de instituições, de forma a aumentar a governança e a governabilidade. A privatização é um processo de transformar uma empresa estatal em privada. Publicização, de transformar uma organização estatal em uma organização de direito privado, mas pública não-estatal. Terceirização é o processo de transferir para o setor privado serviços auxiliares ou de apoio. No seio do Estado estrito senso, onde se realizam as atividades exclusivas de Estado, a clara distinção entre secretarias formuladoras de políticas públicas, agências executivas e agências reguladoras autônomas implica em criação ou redefinição da instituições. No plano das reformas, muitas delas implicam a criação de novas instituições, entendidas estas de forma restrita como instituições organizacionais (isto é especialmente verdade para as instituições voltadas para o controle social), e todas elas implicam novas instituições legais: o voto proporcional, o voto distrital misto, a limitação do número de partidos, a fidelidade partidária, a propaganda política gratuita, a garantia de participação nas decisões políticas das instituições públicas não-estatais.

Nessa linha de raciocínio, mas de uma forma muito mais abstrata, é possível pensar na reforma do Estado a partir do modelo do principal-agente, como uma forma de criar incentivos e punições para que a vontade dos eleitores se realize no Estado. Segundo esse modelo, em sua forma simplificada, os eleitores seriam os principais, os políticos eleitos, seus agentes; estes, por sua vez, seriam os principais dos burocratas ou servidores públicos.<sup>10</sup> A tarefa fundamental da reforma seria a criação ou reforma de instituições de forma que os incentivos e punições se tornassem realidade. Nesse nível de abstração, não tenho objeção a esta abordagem. Afinal ela codifica o óbvio. Entretanto, quando muito dos seus autores, a partir de uma perspectiva da escola da escolha racional, supõem que os políticos só se motivam por *rent seeking* e a vontade de ser reeleito, excluindo o interesse público como uma terceira motivação, sua capacidade explicativa torna-se muito menor. Por outro lado, quando limita a motivação dos administradores públicos ao *rent seeking* e à vontade de ocupar cargos, excluindo a vontade de realização e o interesse público, o comportamento de um grande número de administradores e o sentido das reformas que inspiram a “nova administração pública” — a administração pública gerencial — tornam-se incompreensíveis.

Nas próximas seções vamos examinar estes quatro componentes

<sup>10</sup> - Para a análise da reforma do Estado sob esta ótica ver Przeworski (1996a) e Melo (1996).

básicos da reforma do Estado: (a) delimitação de seu papel através dos processos de privatização, publicização e terceirização; (b) a desregulação; (c) o aumento da governança; e (d) o aumento da governabilidade. Em outras palavras, analisaremos, respectivamente, a lógica dos processos de redução do tamanho do Estado, da diminuição de sua interferência nas atividades econômicas, de aumento de sua capacidade fiscal e administrativa, e do aumento do poder político democrático de seus governantes. E ao fazê-lo estaremos, concomitantemente, examinando as principais instituições que estão no centro da reforma do Estado dos anos 90.

## DELIMITAÇÃO DA ÁREA DE ATUAÇÃO

A reforma do Estado é vista freqüentemente como um processo de redução do tamanho do Estado, envolvendo a delimitação de sua abrangência institucional e a redefinição de seu papel. Dado seu crescimento excessivo neste século, as esperanças demasiadamente grandes que foram nele depositadas pelos socialistas, e as distorções de que o Estado afinal foi vítima, essa perspectiva é essencialmente correta. O Estado cresceu em termos de pessoal, e principalmente, em termos de receita e despesa. Em muitos países, os servidores públicos, excluídos os trabalhadores das empresas estatais, correspondem a cerca de 10 a 20 por cento da força de trabalho, quando no início do século esta cifra estava próxima dos 5 por cento. As despesas do Estado, por sua vez, multiplicaram-se por três ou quatro neste século: nos últimos 30 anos dobraram, variando hoje entre 30 e 50 por cento do PIB.<sup>11</sup> Naturalmente esse processo de crescimento ocorria ao mesmo tempo que se ampliavam as funções do Estado, principalmente na área social.<sup>12</sup>

O fato de que a relação entre o número de servidores e a força de trabalho economicamente ativa é sempre consideravelmente inferior à

<sup>11</sup> - Medindo o tamanho do Estado pela sua despesa o Banco Mundial (1997: 1.6) verificou que “em três décadas e meia, entre 1960 e 1995, o Estado dobrou o seu tamanho”.

<sup>12</sup> - Os Estados europeus, que desenvolveram um sistema de bem-estar sofisticado, garantindo um padrão mínimo de vida a todos os seus cidadãos, encontram-se próximos do limite superior, enquanto que os países de desenvolvimento intermediário e os Estados Unidos, em que as desigualdades são profundas e certos direitos mínimos não estão assegurados, agrupam-se em torno do limite inferior. Conforme escreveu Adam Przeworski (1995b), para que um país seja “civilizado”, ou seja, que tenha menos de 10 por cento da sua população abaixo da linha de pobreza, é necessário que sua carga tributária esteja em torno de 45 por cento do PIB. Segundo esse critério os Estados Unidos não são civilizados, já que cerca de 18 por cento da sua população é pobre.

relação entre a carga tributária e o PIB deriva em parte do fato de que os servidores públicos têm uma qualificação e, em conseqüência, uma remuneração em média superior à remuneração do setor privado. O motivo principal, entretanto, foi um processo gradual de delimitação da área de atuação do Estado. Aos poucos foi-se reconhecendo que o Estado não deve executar diretamente uma série de tarefas. Que reformar o Estado significa, antes de mais nada, definir seu papel, deixando para o setor privado e para o setor público não-estatal as atividades que não lhe são específicas.

Para delimitar com clareza as funções do Estado é preciso, a partir do conceito de Estado, distinguir três áreas de atuação: (a) as atividades exclusivas do Estado; (b) os serviços sociais e científicos do Estado; e (c) a produção de bens e serviços para o mercado. Por outro lado é conveniente distinguir, em cada uma dessas áreas, quais são as atividades principais (*core activities*) e quais as auxiliares ou de apoio. A Figura 1 resume, através de uma simples matriz, essas distinções. Nas suas colunas temos as Atividades Exclusivas de Estado, os Serviços Sociais e Científicos e a Produção de Bens e Serviços para o Mercado. A definição de quais sejam as atividades exclusivas de Estado deriva da própria definição do que seja esta instituição. Politicamente, o Estado é a organização burocrática que detém o “poder extroverso” sobre a sociedade civil existente em um território. As organizações privadas e as públicas não-estatais têm poder apenas sobre os seus funcionários, enquanto que o Estado tem poder para fora dele, detém o “poder de Estado”: o poder de legislar e punir, de tributar e realizar transferências a fundo perdido de recursos. O Estado detém esse poder para assegurar a ordem interna — ou seja, garantir a propriedade e os contratos —, defender o país contra o inimigo externo, e promover o desenvolvimento econômico e social. Neste último papel podemos pensar o Estado em termos econômicos: é a organização burocrática que, através de transferências, complementa o mercado na coordenação da economia: enquanto o mercado opera através da trocas de equivalentes, o Estado o faz através de transferências financiadas pelos impostos.

**Figura 1:** Delimitação da Área de Atuação do Estado

	Atividades Exclusivas de Estado	Serviços Sociais e Científicos	Produção de Bens e Serviços p/ Mercado
Atividades Principais (Core)	ESTADO Enquanto Pessoal	↓ publicização	↓ publicização
Atividades Auxiliares		↓ terceirização	↓ publicização

O Estado é uma entidade monopolista por definição. Não foi por outra razão que Weber o definiu como a organização que detém o monopólio legítimo da violência. Atividades exclusivas de Estado são, assim, atividades monopolistas, em que o poder de Estado é exercido: poder de definir as leis do país, poder de impor a justiça, poder de manter a ordem, de defender o país, de representá-lo no exterior, de policiar, de arrecadar impostos, de regulamentar as atividades econômicas, fiscalizar o cumprimento das leis. São monopolistas porque não permitem a concorrência. Imagine-se, por exemplo, um Estado que nomeasse dois embaixadores para representá-lo em um país, para ver quem o faria melhor... Ou que permitisse que dois juízes julgassem concomitantemente a mesma causa... Ou que atribuísse a dois fiscais a tarefa de fiscalizar competitivamente o mesmo contribuinte... Estas hipóteses são obviamente absurdas.

Entretanto, além dessas atividades, que caracterizam o Estado clássico, liberal, temos uma série de outras atividades que lhe são exclusivas correspondentes ao Estado Social. Em essência são as atividades de formular políticas na área econômica e social e, em seguida, de realizar transferências para a educação, a saúde, a assistência social, a previdência social, a garantia de uma renda mínima, o seguro desemprego, a defesa do meio ambiente, a proteção do patrimônio cultural, o estímulo às artes. Estas atividades não são todas intrinsecamente monopolistas ou exclusivas, mas na prática, dado o volume das transferências de recursos orçamentários que envolvem, são de fato atividades exclusivas de Estado. Há toda uma série de razões para que o Estado subsidie estas atividades, que não cabe aqui discutir. O principal argumento econômico que as justifica é o de que estas são atividades que envolvem externalidades positivas importantes, não sendo, portanto, devidamente remuneradas pelo mercado.<sup>13</sup> O argumento ético é o de que são atividades que envolvem direitos humanos fundamentais que qualquer sociedade deve garantir a seus cidadãos.

E temos ainda as atividades econômicas do Estado que lhe são exclusivas. A primeira e principal delas é a de garantir a estabilidade da moeda. Para isto a criação dos bancos centrais neste século foi fundamental. A garantia da estabilidade do sistema financeiro, também executada pelos bancos centrais, é outra atividade exclusiva de Estado estratégica. Os investimentos na infra-estrutura e nos serviços públicos não são, a rigor, uma atividade exclusiva de Estado, na medida em que podem ser objeto de

<sup>13</sup> - Sobre o argumento econômico, a respeito do qual a literatura é imensa, ver em especial Stiglitz (1989, 1993b, 1994) e Przeworski (1990, 1995a, 1996a).

concessão. Não há dúvida, porém, de que a responsabilidade desse setor é do Estado, e de que muitas vezes ele é obrigado a investir diretamente.

Na reforma do Estado as atividades exclusivas de Estado devem, naturalmente, permanecer dentro do Estado. Podemos distinguir dentro dela, verticalmente, no seu topo, um núcleo estratégico, e, horizontalmente, as secretarias formuladoras de políticas públicas, as agências executivas e as agências reguladoras. Discutiremos estas instituições na seção relativa ao aumento da governança através de uma administração pública gerencial.

No outro extremo, conforme mostra a Figura 1, temos a produção de bens e serviços para o mercado. Esta é uma atividade que, exceto no efêmero modelo estatista de tipo soviético, foi sempre dominada por empresas privadas. No entanto, no século vinte, o Estado interveio fortemente nesta área, principalmente na área monopolista dos serviços públicos objetos de concessão, mas também em setores de infra-estrutura e em setores industriais e de mineração com elevadas economias de escala. O motivo fundamental pelo qual o Estado interveio nesta área não foi ideológico, mas sim prático. E este motivo prático teve um duplo caráter: de um lado o Estado investiu em setores em que os investimentos eram pesados demais para que o setor privado pudesse fazê-lo; de outro, investiu em setores monopolistas que poderiam ser auto-financiados a partir dos elevados lucros que poderiam ser realizados.<sup>14</sup>

A recíproca do motivo principal que levou a estatização de certas atividades econômica — a falta de recursos no setor privado — impôs, a partir dos anos 80, a sua privatização. Agora era o Estado que estava em crise fiscal, sem condições de investir, e, pelo contrário, necessitando dos recursos da privatização para reduzir suas dívidas, que haviam aumentado muito. Por outro lado, ficou definitivamente claro que a atividade empresarial não é própria do Estado, já que pode ser muito melhor e mais eficientemente controlado pelo mercado do que pela administração. Além do controle pelo Estado ser ineficiente quando comparado com o mercado, o controle estatal tem ainda o problema de submeter a operação das empresas a critérios políticos muitas vezes inaceitáveis, e a confundir a função da empresa, que é a de ser competitiva e ter lucros, com a do Estado, que na

<sup>14</sup> - No Brasil os investimentos do Estado na siderurgia e na petroquímica incluem-se no primeiro caso; os nas telecomunicações, no segundo; e os no petróleo e na energia elétrica, nos dois casos. Ver a respeito Bresser Pereira (1977a: Cap.10, "O Estado Produtor") e Alves dos Santos (1996).

área econômica pode ser a de distribuir renda. Durante muito tempo estatização e privatização foram objeto de amplo debate ideológico. Hoje esse debate está superado. Existe um relativo consenso de que é necessário privatizar — dada a crise fiscal — e conveniente privatizar, dada a maior eficiência e a menor subordinação a fatores políticos das empresas privatizadas. O único setor da produção de bens e serviços para o mercado onde pode haver dúvidas legítimas sobre a conveniência de privatizar é o dos monopólios naturais. Nestes, para se poder privatizar, é necessário estabelecer agências reguladoras autônomas, que sejam capazes de impor os preços que prevaleceriam se mercado houvesse.

No meio, entre as atividades exclusivas de Estado e a produção de bens e serviços para o mercado, temos hoje, dentro do Estado, uma série de atividades na área social e científica que não lhe são exclusivas, que não envolvem poder de Estado. Incluem-se nesta categoria as escolas, as universidades, os centros de pesquisa científica e tecnológica, as creches, os ambulatórios, os hospitais, entidades de assistência aos carentes, principalmente aos menores e aos velhos, os museus, as orquestras sinfônicas, as oficinas de arte, as emissoras de rádio e televisão educativa ou cultural, etc.. Se o seu financiamento em grandes proporções é uma atividade exclusiva do Estado — seria difícil garantir educação fundamental gratuita ou saúde gratuita de forma universal contando com a caridade pública — sua execução definitivamente não o é. Pelo contrário, estas são atividades competitivas, que podem ser controladas não apenas através da administração pública gerencial, mas também e principalmente através do controle social e da constituição de quase-mercados.

Nestes termos não há razão para que estas atividades permaneçam dentro do Estado, sejam monopólio estatal. Mas também não se justifica que sejam privadas — ou seja, voltadas para o lucro e o consumo privado — já que são, freqüentemente, atividades fortemente subsidiadas pelo Estado, além de contarem com doações voluntárias da sociedade. Por isso a reforma do Estado nesta área não implica em privatização mas em “publicização” — ou seja, em transferência para o setor público não-estatal. A palavra “publicização” foi criada para distinguir este processo de reforma do de privatização. E para salientar que, além da propriedade privada e da propriedade estatal existe uma terceira forma de propriedade relevante no capitalismo contemporâneo: a propriedade pública nãoestatal. Na linguagem vulgar é comum a referência a apenas duas formas de propriedade: a propriedade pública, vista como sinônima de estatal, e a propriedade privada. Esta simplificação, que tem uma de suas origens no caráter dual do Direito — ou temos direito público ou privado — leva as pessoas a se referirem a entidades de caráter essencialmente público, sem fins lucrativos,

como “privadas”. Entretanto, se definirmos como público aquilo que está voltado para o interesse geral, e como privado aquilo que é voltado para o interesse dos indivíduos e suas famílias, está claro que o público não pode ser limitado ao estatal, e que fundações e associações sem fins lucrativos e não voltadas para a defesa de interesses corporativos mas para o interesse geral não podem ser consideradas privadas. A Universidade de Harvard ou a Santa Casa de Misericórdia de São Paulo não são entidades privadas, mas públicas. Como, entretanto, não fazem parte do aparelho do Estado, não estão subordinadas ao governo, não têm em seus quadros funcionários públicos, não são estatais. Na verdade são entidades públicas não-estatais (ou seja, usando-se os outros nomes com que são designadas, são entidades do terceiro setor, são entidades sem fins lucrativos, são organizações não-governamentais, organizações voluntárias).

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 público o espaço que é de todos e para todos. É estatal uma forma específica de espaço ou de propriedade pública: aquela que faz parte do Estado. É privada a propriedade que se volta para o lucro ou para o consumo dos indivíduos ou dos grupos. Uma fundação, embora regida pelo Direito Civil e não pelo direito administrativo, é uma instituição pública, na medida que está voltada para o interesse geral. Em princípio todas as organizações sem fins lucrativos são ou devem ser organizações públicas não-estatais.<sup>15</sup> 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 sim 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

<sup>15</sup> “São ou devem ser” porque uma entidade formalmente pública e sem fins lucrativos, pode na verdade, tê-los. Nesse caso trata-se de uma falsa entidade pública. São comuns casos desse tipo.

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 Cunill 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”.

Manuel Castels declarou em um seminário no Brasil (1994) que as ONGs eram instituições quase-públicas.<sup>16</sup> De fato são, na medida em que estão a meio caminho entre o Estado e a sociedade. As organizações públicas não-estatais realizam atividades públicas e são diretamente controladas pela sociedade através de seus conselhos de administração. Existem, no entanto, outras formas de controle social direto e de definição de espaço público não-estatal. No Brasil, a partir da experiência de Porto Alegre, uma instituição interessante é a dos orçamentos participativos, através da qual os cidadãos participam diretamente da elaboração do orçamento municipal.<sup>17</sup>

Conforme observa Tarso Genro (1996), através das organizações públicas não-estatais a sociedade encontra uma alternativa para a privatização. Esta pode ser a forma adequada de propriedade quando a empresa tem condições de se auto-financiar no mercado. Todas as vezes, entretanto, que o financiamento de uma determinada atividade depender de doações ou de transferências do Estado, isto significará que é uma atividade pública, que não precisando ser estatal, pode ser pública não-estatal,

<sup>16</sup> - Essas instituições são impropriamente chamadas de ONGs — organizações não-governamentais — na medida que os cientistas políticos nos Estados Unidos geralmente confundem governo com Estado. É mais correto falar em organizações públicas não-estatais - OPNEs.

<sup>17</sup> - O orçamento participativo foi introduzido pelo prefeito Olívio Dutra (1989-1992) e continuado pelo prefeito Tarso Genro (1993-1996), ambos do Partido dos Trabalhadores - PT.

e assim ser mais diretamente controlada pela sociedade que a financia e dirige. Ora, em uma situação em que o mercado é claramente incapaz de realizar uma série de tarefas, mas que o Estado também não se demonstra suficientemente flexível e eficiente para realizá-las, abre-se espaço para as organizações públicas não-estatais.<sup>18</sup>

Nesta segunda metade do século vinte o crescimento das organizações públicas não-estatais tem sido explosivo. Às vezes estas organizações se confundem com uma quarta forma de propriedade relevante no capitalismo contemporâneo — a propriedade corporativa, que caracteriza os sindicatos, associações de classe e clubes.<sup>19</sup> É o caso das associações de bairro, por exemplo, que realizam ao mesmo tempo serviços comunitários.<sup>20</sup> Entretanto, se o crescimento das entidades representativas de interesses tem sido muito grande neste século, e, como demonstrou Putnam (1993), esse crescimento é um fator fundamental para o fortalecimento da sociedade civil e o desenvolvimento econômico da região ou país onde isto ocorre, o crescimento das organizações públicas não-estatais tem sido tanto ou mais significativo, embora menos estudado. Este crescimento decorre da maior adequação — e portanto maior eficiência — desse tipo de instituição para a realização dos serviços sociais. Serviços que não são naturalmente monopolistas, podendo se beneficiar da competição pelo apoio da sociedade e do Estado. Serviços que, como atendem diretamente a população, podem ser efetivamente controlados pelos cidadãos através de mecanismos de controle social.

O processo de ampliação do setor público não-estatal ocorre a partir de duas origens: de um lado, a partir da sociedade, que cria continuamente entidades dessa natureza; de outro lado, a partir do Estado, que nos processos de reforma deste último quartel do século vinte, se engaja em processos de publicização de seus serviços sociais e científicos. Isto ocorreu de forma dramática na Nova Zelândia, na Austrália e no Reino Unido. Também está

<sup>18</sup> Examinei originalmente esse assunto em um trabalho sobre a transição para o capitalismo das sociedades ex-comunistas. Propus que os grandes serviços públicos monopolistas não fossem, pelo menos inicialmente, privatizados, mas transformados em organizações públicas não-estatais (Bresser Pereira, 1992).

<sup>19</sup> As organizações corporativas defendem interesses dos seus associados, seja no plano político (sindicatos), seja na organização de seu consumo (clubes).

<sup>20</sup> Em geral, entretanto, é possível distinguir com clareza uma organização pública não-estatal de uma organização corporativa. Também é fácil distingui-la de uma organização privada, embora, nos países em que o Estado não está devidamente organizado, seja possível encontrar muitas organizações que, para se beneficiar de isenções fiscais, se apresentam como públicas não-estatais embora sejam, de fato, privadas.

acontecendo em vários países europeus e mais recentemente nos Estados Unidos no nível do ensino fundamental, em que surgem escolas gratuitas de caráter comunitário, financiadas pelo Estado.<sup>21</sup> Neste último país, as universidades e hospitais do National Health Service, que eram estatais, foram transformadas em *quangos* (“quasi autonomous non-governmental organizations”). No Brasil, o programa de publicização em curso prevê a transformação desses serviços em “organizações sociais” — uma entidade pública de direito privado que celebra um contrato de gestão com o Estado e assim é financiada parcial ou mesmo totalmente pelo orçamento público.

Finalmente, passando da análise das colunas para a das linhas da Figura 1, temos as Atividades Principais (*core functions*) e as Atividades Auxiliares ou de apoio. As atividades principais são as atividades propriamente de governo, são as atividades em que o poder de Estado é exercido. São as ações de legislar, regular, julgar, policiar, fiscalizar, definir políticas, fomentar. Mas para que estas funções do Estado possam ser realizadas é necessário que os políticos e a alta burocracia estatal, no núcleo estratégico, e também a média administração pública do Estado,<sup>22</sup> conte com o apoio de uma série de atividades ou serviços auxiliares: limpeza, vigilância, transporte, coperagem, serviços técnicos de informática e processamento de dados, etc. Segundo a lógica da reforma do Estado dos anos 90, estes serviços devem em princípio ser terceirizados, ou seja, devem ser submetidos a licitação pública e contratados com terceiros. Dessa forma, esses serviços, que são serviços de mercado, passam a ser realizados competitivamente, com substancial economia para o Tesouro.

Sempre poderá haver exceções nesse processo de terceirização. As áreas cinzentas não faltarão. É conveniente terceirizar os trabalhos das secretárias? Embora seu papel tenha diminuído consideravelmente na administração moderna, provavelmente não é. Haverá outros serviços dessa natureza, em que a proximidade da atividade exclusiva não recomenda a terceirização. Por isso e porque também haverá áreas cinzentas entre o que deve ser publicizado e o que não, é adequado, haver dois regimes jurídicos dentro do Estado: o dos funcionários estatutários e o dos empregados. Essa é uma prática, de fato, comum nos países desenvolvidos, dota-

<sup>21</sup> - Na Espanha cerca de um quarto dos alunos estudam em escolas comunitárias gratuitas, que recebem do Estado o equivalente ao que o Estado gasta para a manutenção das escolas estatais. Nos Estados Unidos está havendo recentemente um grande desenvolvimento das “chartered schools”, que obedecem o mesmo princípio de financiamento.

<sup>22</sup> - Estamos aqui usando “administração pública”, acompanhada de “alta” ou de “média”, e “burocracia estatal” como sinônimos.

dos de burocracias desenvolvidas. A condição de servidores estatutários fica limitada às carreiras de Estado, sendo considerados empregados — numa situação intermediária entre o servidor estatutário e o trabalhador privado — os demais servidores que exerçam atividades auxiliares que se decidiu não terceirizar ou que não foi possível publicar.

Na verdade, o processo de terceirização de serviços, ora em curso em todos os Estados modernos, é apenas mais um capítulo do processo de contratação de terceiros que ganhou força em meados do século vinte, quando as obras públicas foram terceirizadas. No início desse século era ainda comum que o Estado realizasse diretamente seus projetos e suas obras de engenharia. Com o surgimento das empreiteiras e das empresas e projetos, essa prática desapareceu. De forma semelhante, o processo de privatização é, em parte, um processo de volta ao princípio da concessão de serviços públicos. Não é apenas isto porque, no auge do Estado Empresário, foram estatizadas ou iniciadas pelo Estado empresas industriais e de serviços que não eram serviços públicos.

O resultado, na reforma do Estado, desse tríplice processo de privatização, publicização e terceirização que está ocorrendo nas reformas

**Figura 2:** Instituições Resultantes da Reforma do Estado

	Atividades Exclusivas de Estado	Serviços Sociais e Científicos	Produção de Bens e Serviços p/ Mercado
Atividades Principais ( <i>Core</i> )	ESTADO Enquanto Pessoal	Entidades Públicas Não Estatais	Empresas Privatizadas
Atividades Auxiliares	Empresas Terceirizadas	Empresas Terceirizadas	Empresas Terceirizadas

do Estado, é o de que o Estado Enquanto Pessoal fica limitado a um único quadrante na Figura 1. Nos demais quadrantes, como vemos na Figura 2, ficam as Entidades Públicas Não-Estatais,<sup>23</sup> as Empresas Privatizadas, e as Empresas Terceirizadas. Estado “Enquanto Pessoal” porque é preciso ter claro que o Estado é maior do que o seu pessoal, na medida em que temos um Estado Social e não um Estado Liberal, como o foi o do século dezanove. Para medirmos o tamanho do Estado em relação ao país ou Estado-

<sup>23</sup> - Entidades públicas não-estatais que, no Brasil, quando publicizadas, estamos chamando de “organizações sociais”.

Nação do qual faz parte, a melhor forma não é saber qual é a proporção de funcionários em relação ao total de mão de obra ativa, mas qual é a participação da despesa do Estado em relação ao Produto Interno Bruto. No Estado Social a segunda taxa (Despesa/PIB) deverá ser maior do que a primeira (Servidores Estatuários/Mão-de-Obra Ativa), mesmo que o salário médio dos servidores públicos seja maior do que a média nacional de salários. O Estado Social-Burocrático do século vinte, como o Social-Liberal, do século vinte-e-um continuará a ser um forte promotor ou subsidiador das atividades sociais e científicas, com a diferença que sua execução no Estado que está surgindo caberá principalmente a entidades públicas não-estatais. Se quiséssemos representar este fato graficamente, o Estado Social (Estado enquanto Despesa) ocuparia uma grande parte da coluna dos serviços sociais e científicos, na medida que estes são financiados a fundo perdido com recursos do Estado provenientes de impostos.<sup>24</sup>

## DESREGULAMENTAÇÃO

Além de delimitar a área de atuação do Estado nos termos propostos na seção anterior, a reforma do Estado envolve um processo de delimitação de seu papel regulador e portanto dos processos de desregulamentação. Uma coisa é definir a abrangência institucional do Estado, é saber se o Estado deve se ocupar diretamente de uma série de atividades, como ocorreu no Estado Social-Burocrático, ou se tenderá a se limitar a suas funções específicas, como aponta a reforma do Estado em curso; outra coisa é determinar qual a extensão do seu papel de regulamentador das atividades privadas. Não há dúvida de que esta é uma função específica do Estado, já que lhe cabe definir as leis que regulam a vida econômica e social. Mas até que ponto deve ir essa regulação, especialmente das atividades econômicas? À medida que a sociedade se torna mais complexa e o Estado maior, mais extensa também tenderá a ser sua regulamentação. Não há dúvida, porém, que esta regulação tendeu, em muitos momentos, a ser excessiva. Para proteger direitos sociais, para garantir padrões de qualidade

<sup>24</sup> - Observe-se que podemos também medir o Estado incluindo suas empresas estatais. Neste caso, entretanto, incorremos em uma série de dificuldades, na medida em que as empresas não são financiadas por impostos, mas por suas vendas, e é impensável somar impostos a vendas. De qualquer forma este tema perdeu relevância na medida em que os processos de privatização se generalizaram.

dos bens e serviços, para assegurar o bom funcionamento do mercado em áreas monopolistas, como aconteceu principalmente nos Estados Unidos, ou, ao contrário, para promover a cooperação entre empresas, como ocorreu no Japão e na Alemanha (Audretsch: 1989), o Estado tende a regular, e, facilmente, a se exceder na regulação. Nos Estados Unidos, conforme observa Audretsch (1989, Cap.5), houve a partir do final do século dezanove um movimento a favor de maior regulação, que teve como principais defensores os consumidores e as pequenas empresas. A partir dos anos 70, entretanto, esses mesmos grupos vão apoiar o movimento inverso em direção a desregulação. Na verdade, a regulação implica um custo para a economia, um imposto que não é cobrado, mas que o setor privado é obrigado a pagar.<sup>25</sup> Um custo que em muitos casos é estritamente necessário, mas em outros responde simplesmente a interesses isolados.

A luta contra os excessos de regulação foi sempre a luta dos economistas liberais, armados de sua teoria neoclássica sobre mercados auto-reguladores. A rigor toda a teoria econômica dominante foi desenvolvida a partir do pressuposto de que o mercado tem capacidade de coordenar a economia de forma ótima, de modo que torna-se desnecessária a intervenção. Nem por isso o Estado deixou de regular intensamente a economia. Verificando este fato, um dos fundadores neoliberais da Escola de Chicago, George Stigler (1975: X-XI), adotou uma nova abordagem para o problema: desenvolver a “economia política da regulação”, ou seja, verificar quem são os beneficiários da regulação, a partir do pressuposto de que existe um mercado político para a legislação reguladora. Quem são eles? Segundo Stigler (1971: 114), “como regra a regulação é uma demanda do setor econômico e tem como objetivo e é conduzida principalmente em seu benefício”. Com essa abordagem Stigler fundava a nova economia política conservadora, que teria no conceito de *rent-seeking* (Krueger, 1974) e nos trabalhos da escola da escolha racional liderados por Buchanan e Olson, um imenso desenvolvimento.

Não é o caso, aqui, de rever a imensa literatura sobre o tema. Literatura que, nos anos 80, a partir do processo de privatização no Reino Unido, que depois se universalizaria, sofre uma inversão, na medida em

<sup>25</sup> Segundo *The Economist* (1996: 19), relatando pesquisa realizada por Thomas Hopkins do Rochester Institute of Technology, o custo para as empresas de cumprir as leis regulamentadoras correspondia, em 1995, a 668 bilhões de dólares, enquanto a despesa total do governo federal nesse ano foi de 1,5 trilhões de dólares.

que os monopólios naturais privatizados exigiam agora redobrada regulação.<sup>26</sup> Para a agenda liberal tornava-se, agora, necessário, ao mesmo tempo desregular e regular: desregular para reduzir a intervenção do Estado; regular, para viabilizar a privatização. Em qualquer das circunstâncias, o problema continuava o dos limites da intervenção do Estado no mercado. A reforma do Estado que vem ocorrendo nos anos 90 herdou toda essa discussão, em um momento em que estavam ficando mais claros os limites da proposta neoconservadora de reduzir o Estado ao mínimo.

Ao invés de resenhar todo esse debate — o que fugiria aos objetivos deste trabalho — quero propor a lógica que está por trás da reforma em curso que estamos descrevendo. A proposta dos economistas neoclássicos, a partir principalmente das contribuições de Coase (1937) e Williamson (1985), é a de que a coordenação das atividades econômicas mais eficientes é em princípio a do mercado. Entretanto, devido aos custos de transação, pode se tornar mais eficiente a coordenação administrativa de certas atividades. Por isso surgem as empresas, ou, mais amplamente as organizações, em cujo interior não funciona o mercado. Elas só estão submetidas ao mercado externamente, não internamente. Esta teoria é, sem dúvida, atraente. Mais do que isto: é uma das descobertas mais estimulantes do pensamento econômico do século. Entretanto, é uma teoria puramente econômica, que só limitadamente pode ser aplicada ao campo da política. Em última análise, ela volta a repetir que o mercado é a melhor forma de coordenação ou controle de um sistema econômico, só deixando de sê-lo excepcionalmente, em função dos custos de transação. Nestes termos, não nos oferece uma explicação satisfatória, nem nos dá critérios claros para se saber quais as áreas de atuação do Estado e do mercado.

O processo de regulamentação ocorrido no século vinte envolveu subsídios e renúncias fiscais de todos os tipos. As políticas industriais, agrícolas e de comércio exterior são atividades exclusivas de Estado de caráter regulamentador, que, em certos casos podem ter sido legítimas. Não há dúvida, porém, que nesse campo houve regulamentação excessiva e atendimento de interesses especiais de todos os tipos, mas daí não decorre que o Estado possa se retirar completamente dessa atividade. As regulamentações envolvem, geralmente, um pesado custo para as empresas, reduzindo sua competitividade internacional. Por isso a tendência é de reduzi-las o mais possível. Por outro lado, os subsídios, proteções e renúncias fiscais levam a profundas distorções nos preços relativos, estimulam o

<sup>26</sup> - Ver, a respeito, Armstrong, Cowan e Vickers (1994), Cláudio Frischtak, org. (1995).

*rent-seeking*, e envolvem custos elevados para o Estado. Por isso a reforma do Estado aponta na direção de sua substancial redução, embora, em termos realistas, não se possa pensar na sua eliminação. Em muitas áreas o Estado continua a ter um papel regulamentador essencial. As políticas de comércio exterior, por exemplo, continuam hoje mais ativas do que nunca em todo o mundo. E as políticas de controle ambiental nunca foram tão importantes. Diante de um problema tão complexo, Cardoso (1995: 15-16) apresenta critérios que nos ajudam a pensar no problema, a partir da combinação dos ideais de maior eficiência e melhor distribuição de renda:

O problema que se coloca é duplo, o da eficiência e o da equidade... Nesse sentido, o dilema Estado-mercado é falso. O papel do Estado, como regulador, diante, por exemplo, das questões ecológicas, só fez aumentar. Assim, a proposição correta, que devemos estudar, é o *papel do Estado no mercado*. O problema é como aumentar a competitividade (que levam ao incremento da produtividade e à racionalização das atividades econômicas) e como tornar mais públicas as decisões de investimento e as que afetam o consumo. Isto é, como torná-las transparentes e controláveis pela sociedade... e não somente pelas burocracias (do Estado ou das empresas).(Grifo do autor.)

## LEQUE DOS MECANISMOS DE CONTROLES

Talvez uma teoria geral para delimitar as áreas de atuação e o grau de regulação do mercado pelo Estado não exista. Quero, entretanto, sugerir que, na reforma do Estado dos anos 90, é possível encontrar uma lógica para distinguir o espaço público do privado, e, dentro do espaço público, o espaço público estatal do público não-estatal. Proponho chamá-la de “lógica do leque de mecanismos de controles”.

Toda sociedade, para se coordenar, usa um conjunto de mecanismos de controle ou de coordenação, que podem ser organizados e classificados de muitas maneiras. Uma simplificação, a partir de uma perspectiva institucional, é afirmar que temos três mecanismos de controle fundamentais: o Estado, o mercado e a sociedade civil. No Estado está incluído o sistema legal ou jurídico, constituído pelas normas jurídicas e instituições fundamentais da sociedade; o sistema legal é o mecanismo mais geral de controle, praticamente se identificando com o Estado, na medida em que estabelece os princípios básicos para que os demais mecanismos possam minimamente funcionar. O mercado, por sua vez, é o sistema econômico em que o controle se realiza através da competição. Finalmente, a

sociedade civil — ou seja a sociedade estruturada segundo o peso relativo dos diversos grupos sociais — constitui-se em um terceiro mecanismo básico de controle; os grupos sociais que a compõem tendem a se organizar, seja para defender interesses particulares, corporativos, seja para agir em nome do interesse público; em qualquer das hipóteses, são um mecanismo essencial de controle.<sup>27</sup>

Ao invés do critério institucional, entretanto, podemos utilizar um critério funcional, que se sobrepõe ao anterior, mas não é inteiramente coincidente. Segundo esse critério temos também três formas de controle: o controle hierárquico ou administrativo, que se exerce dentro das organizações públicas ou privadas, o controle democrático ou social, que se exercer em termos políticos sobre as organizações e os indivíduos, e o controle econômico via mercado. Este segundo critério é talvez mais geral e nos permite compreender melhor o espaço que cabe aos mecanismos institucionais: ao Estado, ao mercado e à sociedade civil.

A partir do critério funcional podemos dispor os mecanismos de controle relevantes para nossa análise em um leque que vai do mecanismo de controle mais difuso, automático ao mais concentrado e fruto de deliberação; ou do mais democrático ao mais autoritário. Segundo esse critério, e dispostos nessa ordem, temos os seguintes mecanismos de controle, além do sistema jurídico que antecede a todos: (1) mercado, (2) controle social (democracia direta), (3) controle democrático representativo, (4) controle hierárquico gerencial, (5) controle hierárquico burocrático e (6) controle hierárquico tradicional.

O princípio geral é o de que será preferível o mecanismo de controle que for mais geral, mais difuso, mais automático. Por isso o mercado é o melhor dos mecanismos de controle, já que através da concorrência obtêm-se, em princípio, os melhores resultados com os menores custos e sem a necessidade do uso do poder, seja ele exercido democrática ou hierarquicamente. Por isso a regra geral é a de que, sempre que for possível, o mercado deverá ser escolhido como mecanismo de controle. Entretanto, há muita coisa que escapa ao controle do mercado, seja porque há outros

<sup>27</sup> - Neste trabalho não estou discutindo a importância relativa desses três mecanismos institucionais de controle. Está claro que a perspectiva dos economistas neoclássicos, que atribui ao mercado um papel absolutamente predominante, é reducionista. A perspectiva crítica dos economistas evolucionários, expressa muito bem por Delorme (1995), é mais instigante. Enfatiza o papel das instituições e organizações, e o caráter dinâmico marcado pela diversidade dos mecanismos de controle e do contexto sobre o qual eles operam.

valores além do econômico (e o mercado só controla a eficiência econômica), seja porque, mesmo no plano econômico, o mercado muitas vezes deixa de funcionar adequadamente em função de suas imperfeições e da existência de externalidades positivas, que não são remuneradas pelo mercado, ou negativas, que não são por ele punidas. Em consequência, é necessário recorrer a outras formas de controle.

A democracia direta ou o controle social é, em seguida, o mecanismo de controle mais democrático e difuso. Através do controle social a sociedade se organiza formal e informalmente para controlar não apenas os comportamentos individuais, mas — e é isto que importa neste contexto — para controlar as organizações públicas. Pode ocorrer também no plano político, através do sistema de plebiscitos ou referendos. O controle social das organizações públicas pode ocorrer de duas maneiras: de baixo para cima, quando a sociedade se organiza politicamente para controlar ou influenciar instituições sobre as quais não tem poder formal; ou de cima para baixo, quando o controle social é exercido formalmente através de conselhos diretores de instituições públicas não-estatais. A democracia direta é a ideal, mas no plano nacional só pode ser praticada de maneira limitada, através de sistemas de consulta popular sobre temas muito claramente definidos. A consulta visa referendar ou orientar as decisões dos representantes democraticamente eleitos.

Em terceiro lugar temos a democracia representativa. Através desse mecanismo a sociedade se faz representar através de políticos eleitos dotados de mandato. O poder legislativo nas democracias modernas é organizado segundo esse princípio. Através do parlamentarismo procura-se, em parte, transpor para o poder executivo o mesmo princípio. As limitações desse tipo de controle são também evidentes, na medida em que só é adequado para definir leis gerais, não para executá-las.

Para a execução das decisões a sociedade depende do controle hierárquico, que poderá ser gerencial (racional), burocrático (racional-legal) ou tradicional. Weber definiu com clareza os dois últimos tipos de poder hierárquico. O controle tradicional corresponde, na administração do Estado, ao patrimonialismo; o controle burocrático, à administração pública burocrática, em que os objetivos e os meios mais adequados para atingi-los são rigidamente definidos na lei; o controle gerencial, à administração pública gerencial que examinaremos com mais detalhe na próxima seção.

Estes seis tipos de mecanismos vêm geralmente combinados entre si nas formações sociais concretas. Em termos históricos, e a partir de uma perspectiva otimista da história, podemos pensar que nas sociedades primitivas predominaram o controle hierárquico tradicional e o social; nas

sociedades pré-capitalistas complexas, o poder hierárquico tradicional expresso no patrimonialismo; no capitalismo liberal do século dezenove, o controle burocrático combinado com a democracia representativa e o mercado; no capitalismo burocrático do século vinte, o controle burocrático combinado com a democracia representativa e um mercado regulado; finalmente, no capitalismo globalizado que está emergindo conjuntamente com a reforma do Estado dos anos 90, predominarão, combinados, o controle hierárquico gerencial, a democracia representativa, a democracia direta ou controle social direto, e o mercado.

Nas sociedades primitivas e no patrimonialismo, o espaço público e o privado eram confundidos; no capitalismo liberal o espaço privado se separa do público e ganha autonomia; no capitalismo burocrático, o espaço público volta a crescer, mas de forma estatal; no capitalismo do século vinte-e-um o espaço público voltará a crescer, mas agora no plano não-estatal do controle social.

Esta lógica do leque de controle, que orienta a reforma do Estado, tem portanto, um caráter histórico, ao mesmo tempo que obedece a alguns princípios gerais: o princípio da maior democracia, o princípio da maior difusão do poder, o princípio econômico da eficiência, o princípio da maior automaticidade dos controles, o princípio do aumento do espaço público não-estatal.

## **GOVERNANÇA: A REFORMA ADMINISTRATIVA**

É dentro dessa lógica do leque de controles que se insere, como terceiro elemento fundamental da reforma do Estado nos anos 90 o problema da governança.<sup>28</sup> Um governo pode ter governabilidade, na medida em que seus dirigentes contem com os necessários apoios políticos para governar, e no entanto pode governar mal por lhe faltar a capacidade da governança. Existe governança em um Estado quando seu governo tem as condições financeiras e administrativas para transformar em realidade as decisões que toma. Um Estado em crise fiscal, com poupança pública negativa, sem recursos para realizar investimentos e manter em bom funcionamento as políticas públicas existentes, muito menos para introduzir novas políticas públicas, é um Estado imobilizado. A crise do Estado dos

<sup>28</sup> - Governança é um termo relativamente novo, que o Banco Mundial vem usando. Para um livro abrangente sobre o tema ver Frischtak e Atiyas, orgs. (1996).

anos 80 foi antes de mais nada uma crise de governança porque manifestou-se, primeiramente, como uma crise fiscal. Por isso as políticas de ajuste fiscal foram colocadas em primeiro plano nessa década. Nos anos 90 o ajuste fiscal continua fundamental — na verdade este é um problema permanente de todos os países — mas foi necessário combiná-lo com uma visão mais ampla da reforma do Estado.<sup>29</sup>

Nesta visão mais ampla, o problema da capacidade gerencial do Estado, e, portanto, da reforma administrativa, passou a ser fundamental. A reforma administrativa é um problema recorrente. Quase todos os governos, em todos os tempos, falam na necessidade de tornar a administração pública mais moderna, mais eficiente. Entretanto, reformas administrativas estruturais só houve duas no capitalismo. A primeira foi a da implantação da administração pública burocrática, em substituição a administração patrimonialista, que ocorreu no século passado nos países europeus, na primeira década deste século nos Estados Unidos, nos anos 30 no Brasil. A segunda está sendo a da implantação da administração pública gerencial, que tem seus precedentes ainda nos anos 60, mas que, de fato, só começa a ser implantada nos anos 80, no Reino Unido, na Nova Zelândia e na Austrália, e nos anos 90, nos Estados Unidos, quando o tema ganha a atenção do grande público com a publicação de *Reinventing Government* e a adoção do National Performance Review pelo governo Clinton, e no Brasil, a partir do governo Fernando Henrique Cardoso, com a aprovação do *Plano Diretor da Reforma do Estado* (1995). Até hoje os dois países em que a administração pública gerencial foi mais amplamente implantada foram o Reino Unido e a Nova Zelândia, no primeiro caso sob um governo conservador, no segundo, sob um governo inicialmente trabalhista.

Não cabe aqui repetir o que tenho escrito sobre a administração pública gerencial nestes dois últimos anos.<sup>30</sup> É importante apenas assinalar que a administração pública burocrática, que Weber descreveu como uma forma de dominação “racional-legal”, trazia embutida uma contradição intrínseca. A administração burocrática é racional, nos termos da racionalidade instrumental, na medida em que adota os meios mais adequados (eficientes) para atingir os fins visados. É, por outro lado, legal, na medida

<sup>29</sup> - Sobre a natureza da crise atual como essencialmente uma crise fiscal do Estado, ver Bresser Pereira (1987, 1991, 1993, 1996a).

<sup>30</sup> - Em janeiro de 1995 assumi o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, no governo Fernando Henrique Cardoso. Além de preparar o *Plano Diretor da Reforma do Aparelho Estado* (Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995), publiquei alguns artigos sobre o tema (Bresser Pereira, 1995, 1996b e 1996c).

em que define rigidamente os objetivos e os meios para atingi-los na lei. Ora, em um mundo em plena transformação tecnológica e social, é impossível para o administrador ser racional sem poder adotar decisões, sem usar de seu julgamento discricionário, seguindo cegamente os procedimentos previstos em lei. No século dezenove, quando a administração pública burocrática substituiu a patrimonialista, isto representou um grande avanço no cerceamento da corrupção e do nepotismo. Entretanto, no século vinte, quando o Estado cresceu e assumiu novos papéis, ficou patente a ineficiência inerente a esse tipo de administração. Ao mesmo tempo que a burocracia estatal, ou seja, o conjunto de administradores públicos profissionais, via sua posição estratégica na sociedade aumentar, ficava claro que se tornava necessário adotar novas formas de gestão da coisa pública, mais compatíveis com os avanços tecnológicos, mais ágeis, descentralizadas, mais voltadas para o controle de resultados do que o controle de procedimentos. E também mais compatíveis com o avanço da democracia em todo o mundo, que cada vez mais exige uma participação mais direta da sociedade na gestão pública.

Nesta direção, creio ser suficiente, aqui, definir as principais características da administração pública gerencial, que também vem sendo chamada de “nova administração pública”:

- a) orientação da ação do Estado para o cidadão-usuário ou cidadão-cliente;
- b) ênfase no controle dos resultados através dos contratos de gestão (ao invés de controle dos procedimentos);
- c) fortalecimento e aumento da autonomia da burocracia estatal, organizada em carreiras ou “corpos” de Estado, e valorização do seu trabalho técnico e político de participar, juntamente com os políticos e a sociedade, da formulação e gestão das políticas públicas;<sup>31</sup>
- d) separação entre as secretarias formuladoras de políticas públicas, de caráter centralizado, e as unidades descentralizadas, executoras dessas mesmas políticas;
- e) distinção de dois tipos de unidades descentralizadas: as agências executivas, que realizam atividades exclusivas de

31 - Na reforma em curso a administração pública burocrática está sendo substituída pela administração pública gerencial. Isto, entretanto, não significa em diminuir o papel da burocracia estatal, que desempenha um papel cada vez mais estratégico na administração do Estado.

- Estado, por definição monopolistas, e as organizações sociais, que realizam os serviços sociais e científicos de caráter competitivo, em que o poder de Estado não está envolvido;
- f) transferência para o setor público não-estatal dos serviços sociais e científicos competitivos;
  - g) adoção cumulativa, para controlar as unidades descentralizadas, dos mecanismos (1) de controle social direto, (2) do contrato de gestão em que os indicadores de desempenho sejam claramente definidos e os resultados medidos, e (3) da formação de quase-mercados em que ocorre a competição administrada;
  - h) terceirização das atividades auxiliares ou de apoio, que passem a ser licitadas competitivamente no mercado.<sup>32</sup>

O aumento da autonomia da burocracia estatal não deve ser confundido com o insulamento burocrático — ou seja, o isolamento das agências estatais das influências políticas —, freqüentemente proposto como solução para o populismo econômico e o clientelismo.<sup>33</sup> Em sociedades democráticas, a alta administração pública está inserida no processo político e dele faz parte. O tipo ideal de um burocrata estatal puramente técnico não faz sentido, da mesma forma que não faz sentido atribuir a ele o papel de garantir a racionalidade da administração pública e mais amplamente do governo, continuamente ameaçada pelos políticos. Esta é uma visão autoritária, que ainda acredita no monarca esclarecido ou no “bom” ditador — é uma visão que o avanço da democracia neste século vai tornando definitivamente superada. Peter Evans (1995) propõe superar essa contradição entre a necessidade de burocracias estatais autônomas e democracia através do seu conceito de “autonomia imersa” (*embedded autonomy*), ou seja, através de uma burocracia que seja ao mesmo tempo autônoma e imersa na sociedade.<sup>34</sup>

<sup>32</sup> Existe uma ampla literatura sobre a administração pública gerencial. Ver, entre outros, Barzelay (1992), Osborne e Gaebler (1992), Fairbrother (1994), Ranson e Stewart (1994), Nunberg (1995), Gore (1995), Abrucio (1997), Ferlie et alli (1996).

<sup>33</sup> Conforme observam Melo e Costa (1995), “a governança está associada *inter allia* à capacidade de insulamento das elites burocráticas profissionalizadas *vis-à-vis* o sistema político-partidário, e de elites governamentais *vis-à-vis* grupos de interesses particularistas”.

<sup>34</sup> Segundo Evans (1995: 248): “Autonomia (da burocracia estatal) é fundamental para a definição do Estado voltado para o desenvolvimento (*developmental state*), mas não é suficiente. A capacidade do Estado de realizar transformações depende também das relações Estado-sociedade. Estados autônomos, completamente insulados da sociedade, podem facilmente ser Estados predadores. O Estado orientado para o desenvolvimento precisa estar imersa

Na execução das atividades exclusivas de Estado é na verdade necessário distinguir três tipos de instituição: as secretarias formuladoras de políticas públicas, que, no núcleo estratégico do Estado, em conjunto com os ministros e o chefe do governo, participam das decisões estratégicas do governo; as agências executivas, que executam as políticas definidas pelo governo; e as agências reguladoras, mais autônomas, que buscam definir os preços que seriam de mercado em situações de monopólio natural ou quase natural. As agências reguladoras devem ser mais autônomas do que as executivas porque não existem para realizar políticas do governo, mas para executar uma função mais permanente que é essa de substituir-se aos mercados competitivos.

Em síntese, a governança será alcançada e a reforma do Estado será bem sucedida quando o Estado se tornar mais forte embora menor: (a) mais forte financeiramente, superando a crise fiscal que o abalou nos anos 80; (b) mais forte estruturalmente, com uma clara delimitação de sua área de atuação e uma precisa distinção entre seu núcleo estratégico onde as decisões são tomadas e suas unidades descentralizadas; (c) mais forte estrategicamente, dotado de elites políticas capazes de tomar as decisões políticas e econômicas necessárias; e (d) administrativamente forte, contando com uma alta burocracia tecnicamente capaz e motivada.

## GOVERNABILIDADE: A REFORMA POLÍTICA

Finalmente, a reforma do Estado envolve uma reforma política que lhe garanta governabilidade. Falou-se muito em governabilidade nos últimos anos, principalmente quando a Grande Crise dos anos 80 atingiu em cheio a América Latina e o Leste Europeu, mas esta crise de governabilidade estava evidentemente imbricada com a crise de governança, na medida em que sua principal causa era a crise fiscal do Estado.<sup>35</sup> Governabilidade e governança são conceitos mal definidos, frequentemente confundidos. A capacidade política de governar ou governabilidade

so em uma densa rede de relações sociais que o liga a seus aliados na sociedade a partir de objetivos de transformação. Autonomia imersa, não apenas autonomia, dá ao Estado orientado para o desenvolvimento sua eficácia". Esta posição aproxima-se da que estou apresentando, embora o Estado Social-Liberal que estou pressupondo seja menos intervencionista na área econômica do que o Estado "developmental" de Evans.

<sup>35</sup> - Ver a respeito Eli Diniz (1995, 1997), para uma crítica das análises tradicionais de governabilidade baseadas no desequilíbrio entre demandas e ofertas de serviços públicos. Sobre a crise de governabilidade na América Latina ver Ducatzenzeiler e Oxhorn (1992).

deriva da relação de legitimidade do Estado e do seu governo com a sociedade, enquanto que governança é a capacidade financeira e administrativa em sentido amplo de uma organização de implementar suas políticas. Sem governabilidade é impossível governança, mas esta pode ser muito deficiente em situações satisfatórias de governabilidade. No conceito de governança pode-se incluir, como o faz Reis (1994), a capacidade de agregar os diversos interesses, estabelecendo-se, assim, mais uma ponte entre governança e governabilidade. Uma boa governança, conforme observou Fritschak (1994) aumenta a legitimidade do governo e, portanto, a governabilidade do país.

Se nas democracias avançadas existem muitas vezes problemas de governabilidade, o que dizer das democracias recentes e imperfeitas, onde os governos são instáveis, perdendo, com facilidade, o apoio da população. Para o problema da governabilidade, porém, o mais grave — senão fatal — para os governos é perder o apoio da sociedade civil, visto que, em termos práticos, a governabilidade se confunde com a “legitimidade” do governo, ou seja, com o apoio de que dispõe na sociedade civil.

A governabilidade nos regimes democráticos depende (a) da adequação das instituições políticas capazes de intermediar interesses dentro do Estado e na sociedade civil; (b) da existência de mecanismos de responsabilização (*accountability*) dos políticos e burocratas perante a sociedade; (c) da capacidade da sociedade de limitar suas demandas e do governo de atender aquelas demandas afinal mantidas; e, principalmente, (d) da existência de um contrato social básico. É este acordo social básico, é o contrato social hobbesiano, que garante às sociedades avançadas legitimidade e governabilidade. Nos países em desenvolvimento, especialmente nos países da América Latina, que se caracterizam por uma profunda heterogeneidade, esse acordo está muitas vezes ausente ou é imperfeito. Daí a importância dos pactos políticos orientados para o desenvolvimento. Estes pactos, e o projeto de desenvolvimento envolvido, são sempre relativamente excludentes, mas dão à sociedade e mais amplamente à população um sentido de futuro, viabilizando o governo.<sup>36</sup>

A dimensão política da reforma do Estado é ao mesmo tempo a mais importante, dado que o Estado é o ente político por excelência, e a menos clara, porque não se pode falar em uma crise política do Estado nos anos 90. Crise política é sinônimo de crise de governabilidade. O governo se vê privado de condições de efetivamente governar, seja

<sup>36</sup> Este assunto foi extensamente analisado em Bresser Pereira e Nakano (1997).

porque perde legitimidade perante a sociedade, seja porque suas instituições se demonstram inadequadas para o exercício do poder político. Não se pode falar que os governos democráticos tanto nos países desenvolvidos, quanto nos em desenvolvimento, estejam em crise porque perderam legitimidade social ou porque suas instituições políticas se deterioraram. Pelo contrário, nos primeiros tem havido um avanço gradual, mas constante, nessa matéria, enquanto que houve nos últimos anos 80 um enorme avanço, na medida em que uma onda de transições democráticas ocorreu na América Latina, depois no Leste Europeu, e mais recentemente vem ocorrendo na Ásia.<sup>37</sup>

Só é possível falar em “crise” política se compararmos a realidade com uma situação ideal. Se pensarmos, por exemplo, que os regimes democráticos não asseguram o “bom governo”: o governo que dirige de forma ótima a sociedade. Este, naturalmente, é o centro das preocupações da escola da escolha racional, que dominou a ciência política norte-americana nos últimos 20 anos. É a base fundamental da crítica neoliberal à intervenção do Estado. Se, conforme essa visão neoconservadora pretende, não há forma de assegurar que os governantes governem no interesse dos governados. Se, ao invés, eles tendem a governar no interesse próprio ou de grupos de interesse específicos. O bom governo seria impossível, e o melhor seria reduzir o Estado ao mínimo, reduzir portanto a necessidade de governar ao estritamente necessário, e deixar que tudo o mais fosse coordenado pelo mercado.

O equívoco desse tipo de abordagem começa, naturalmente, pelo método utilizado. Ao invés de se pensar na política como um processo histórico, que evolui no tempo, passa por crises e por transformações, e jamais alcança um estado ótimo, essa perspectiva vê a política como algo estático e abstrato. Apoiada na visão microeconômica neoclássica, entende

<sup>37</sup> - Esta onda começou com a transição democrática da Espanha, ainda nos anos 70, passou depois para os demais países do sudoeste da Europa, transferiu-se para a América Latina nos anos 80, e continuou com a democratização dos ex-países comunistas no final dessa década. Nos anos 90, estamos tendo as transições democráticas no Leste e no Sudeste da Ásia, e formas tentativas de democracia na África. A literatura sobre o tema é imensa. Ver sobre as transições democráticas em geral Linz (1982), O'Donnell e Schmitter (1986), O'Donnell, Schmitter e Whitehead, orgs. (1986a) Palma (1990), Przeworski (1991) e Huntington (1991); sobre a transição no Brasil, Bresser Pereira (1978, 1985), Martins (1983), Stepan, org. (1989), Lamounier (1989), Cardoso (1986); sobre as transições no Leste Europeu, Przeworski (1993); e para uma análise das transições em curso na Ásia, Haggard e Kaufman (1995), que nesse trabalho também apresentam sua visão geral do processo de transição a partir de uma perspectiva de economia política.

o processo político como um processo de otimização frustrado. Como uma relação principal-agente, em que o principal são os cidadãos e o agente, o governo. Na medida em que o governo é constituído por políticos egoístas, voltados exclusivamente para a satisfação de suas ambições políticas e para a busca de rendas (*rent seeking*), dificilmente haverá um bom governo.

A vantagem desse método, porém, é a de que nos permite discutir certos problemas fundamentais, que nas análises utilizando a perspectiva histórico-indutiva, ficam muitas vezes implícitos, e, em consequência, mal discutidos. Adam Przeworski (1995a), adotando essa perspectiva, porém de forma crítica, escreveu um fascinante ensaio a respeito da reforma do Estado. Depois de resumir à crítica interna o pressuposto neoclássico da eficiência do mercado, usando para isto principalmente a análise de Stiglitz (1992, 1993a, 1993b) e dele próprio (1990), o trabalho procura responder a duas questões: (1) quais são as condições políticas que permitem ao Estado intervir eficientemente; e (2) como é possível reformar as instituições do Estado, de tal forma que sejam corrigidas as falhas do mercado ao invés de agravadas.

Para responder essas questões, Przeworski critica os modelos neoliberais de Chicago e de Virgínia: os eleitores podem ser relativamente ignorantes, mas são “racionalmente ignorantes”, de forma que eles estão informados sobre aquilo que lhes interessa; por outro lado, o papel da oposição política não deve ser subestimado: a oposição torna os eleitores criticamente informados do desempenho do governo.<sup>38</sup> Por isso — e não porque os políticos possam estar comprometidos com o interesse público independentemente das vantagens eleitorais envolvidas — seria possível o bom governo.

Esta é uma crítica interna ao modelo neoliberal, que aceita os pressupostos da escola da escolha racional: os governantes são exclusivamente motivados pelo desejo de serem reeleitos e pela busca de rendas. Ou, em outras palavras, todas as ações dos políticos podem ser explicadas ou pelo apoio que terão nos seus eleitores, ou pelas vantagens extra-mercado (rendas) que o político obterá para si próprio através do uso do Estado para realizar transferências para determinados grupos de interesse. Quando os dois objetivos não forem compatíveis, o governante fará “permutas” (*trade-offs*) entre ambos.

<sup>38</sup> Przeworski identifica o “modelo de Chicago” como aquele em que os políticos buscam apenas serem reeleitos, enquanto que no “modelo de Virgínia” os políticos buscam rendas. Em Chicago a contribuição original para esse tipo de modelo é de Stigler (1975), embora antes Olson (1965) já houvesse formalizado o ponto de vista ao procurar demonstrar a inviabilidade da ação coletiva para os grandes grupos.

Ora, apesar da tentação de ficar fiel à crítica interna, em certos momentos isto não é possível. Os políticos são claramente motivados por uma terceira razão: o comprometimento com seus princípios ideológicos e morais, ou seja, com sua própria avaliação do que seja o interesse público. Esse tipo de político - que costumo chamar de “homem público” - no limite se transforma no estadista. Ele também realiza permutas, mas apenas entre o desejo de ser reeleito e o compromisso com o interesse público.

Quando assumimos a existência dessa terceira motivação, o problema imediato que se coloca é o do objetivo da reforma política do Estado. Trata-se de garantir o mais possível que a vontade dos cidadãos seja obedecida pelos políticos, como afirma Przeworski, ou de assegurar que o interesse público seja atendido quando este entra em conflito com a avaliação dos eleitores? Conforme observa Przeworski (1995a: 1):

Meu argumento é o de que a qualidade da intervenção na economia depende em ampla medida da efetividade do mecanismo através do qual os governos são obrigados a responsabilizar-se perante (*account to*) o público pelos resultados de suas ações.

Sem dúvida um objetivo intermediário fundamental em qualquer regime democrático é aumentar a “responsabilização” (*accountability*) dos governantes. Os políticos devem estar permanentemente prestando contas aos cidadãos. Quanto mais clara for a responsabilidade do político perante os cidadãos, e a cobrança destes em relação ao governante, mais democrático será o regime. Entretanto, isto não significa que todas as vontades dos cidadãos devam ser aceitas pelos políticos. Ou seja, que o “mandato imperativo” seja um requisito da democracia: o político seria eleito exclusivamente para cumprir os desígnios dos seus eleitores, podendo, inclusive, perder seu mandato no caso de conflito com eles. O mandato imperativo é antes fruto do democratismo corporativista do que da democracia. Conforme observa Bobbio (1984: 10):

A democracia moderna, nascendo como democracia representativa, em contraposição à democracia dos antigos, deveria ser caracterizada pela representação política, isto é, por uma forma de representação na qual o representante sendo chamado a bus-

car os interesses da nação não pode estar sujeito a um mandato imperativo.<sup>39</sup>

No conceito de responsabilização já está implícita a recusa ao mandato imperativo.<sup>40</sup> O governante não é apenas responsável perante os eleitores; o é também perante sua própria consciência. Foi por isso — porque essa liberdade está implícita no conceito de responsabilização — que Stokes (1995) propôs o conceito de “responsividade” (*responsiveness*), como uma condição adicional da democracia. O governante “responsivo” seria aquele que obedeceria fielmente os desejos ou determinações dos cidadãos. Ora, não há necessidade deste conceito, a não ser que aceitemos o mandato imperativo como uma instituição democrática válida. Se concordamos que o mandato imperativo não é desejável, não há porque pensar em responsividade; basta pensar na responsabilização do governante perante os cidadãos e si próprio. Boas instituições políticas somadas a uma cultura política crescente dos cidadãos permitirão que os governos sejam responsabilizados perante os eleitores, de forma que estes possam incentivar os bons governos, para que ajam de acordo seus interesses a médio prazo, e punir os maus. Em última análise o homem público será aquele que é capaz de distinguir os interesses de curto prazo de seus eleitores — que eles imediatamente percebem — dos seus interesses de médio e longo prazos, e de ser fiel aos últimos e não aos primeiros.<sup>41</sup> Isto não o impedirá de realizar permutas com seu objetivo de ser reeleito, mas lhe dará um sentido de prioridades.

O mandato imperativo está associado a um conceito radical de democracia, que não faz sentido quando nos lembramos que a política afinal não é outra coisa senão a arte do compromisso, a estratégia das concessões mútuas, o difícil caminho da intermediação de interesses conflitantes. Por outro lado, no extremo oposto, o conceito do estadista como

<sup>39</sup> Bobbio, entretanto, assinala que o princípio democrático da recusa ao mandato imperativo tem sido sempre violado nas democracias contemporâneas, nas quais tendê a predominar o princípio corporativo de que aos políticos caberia representar interesses particulares. Nesse modelo a intermediação, ao invés de ser realizada pelos políticos, seria realizada pela burocracia estatal.

<sup>40</sup> Przeworski (1995a: 8) tem claro este fato quando recusa o mandato imperativo e também quando observa que os cidadãos podem não saber qual é o interesse público. As instituições devem premiar os governos e os cidadãos que atuem no interesse público e punir os que não o fazem: “Os agentes privados precisam se beneficiar por se comportar de acordo com o interesse público e precisam sofrer quando não agem assim, e o mesmo deve acontecer com os governos”.

<sup>41</sup> Para um fascinante conjunto de pequenas biografias de políticos americanos que tiveram essa coragem, ler o livro de John F. Kennedy, *Profiles in Courage* (1956).

aquele homem público que tem a coragem de enfrentar seus eleitores e arriscar sua reeleição para ser fiel à sua concepção do que seja o interesse público em cada caso está associado ao conceito do monarca esclarecido. Os gregos preferiam a monarquia à democracia porque sabiam da instabilidade da democracia naqueles tempos, mas tinham clara a distinção entre monarquia e tirania, e esperavam que o monarca fosse esclarecido. Ora, no mundo contemporâneo, em que os regimes democráticos lograram se tornar estáveis porque o excedente econômico não é mais principalmente apropriado por meios políticos mas através do mercado, nem um extremo, nem outro — nem o extremo do mandato imperativo, nem o da dependência do estadista (ou do monarca esclarecido) — fazem sentido.

Do ponto de vista da reforma política do Estado, entretanto, não há dúvida de que é necessário concentrar a atenção nas instituições que garantam, ou melhor, que aumentem — já que o problema é de grau —, a responsabilização dos governantes. Reformar o Estado para lhe dar maior governabilidade é torná-lo mais democrático, é dotá-lo de instituições políticas que permitam uma melhor intermediação dos interesses sempre conflitantes dos diversos grupos sociais, das diversas etnias quando não nações, das diversas regiões do país. Enquanto o mercado é o campo das trocas de equivalentes, que por isso podem ser relativamente impessoais, a política, do ponto de vista econômico, é o campo das transferências. “Fazer política” no capitalismo contemporâneo é em grande parte lutar por essas transferências, que muitas vezes não passam de tentativas mais ou menos bem sucedidas de captura privada do Estado, de *rent-seeking*, mas que em princípios são disputas legítimas que são o próprio objeto da política. O grande desafio da reforma do Estado é ter partidos políticos que correspondam a orientações ideológicas; é desenvolver um sistema eleitoral que permita a formação de governos ao mesmo tempo representativos e com maiorias estáveis; é contar com uma oposição vigorosa mas que lute dentro de um campo comum de interesses; é dispor de uma imprensa livre e responsável que reflita mais a opinião de seus leitores, ouvintes ou assistentes, do que de seus proprietários ou de seus patrocinadores publicitários; é contar com um sistema judiciário que não apenas faça a justiça entre os cidadãos e os defenda do Estado, mas que também saiba defender a *res publica* contra a cobiça dos cidadãos poderosos que querem privatizá-lo; é contar com uma burocracia que abandone a prática do segredo e administre a coisa pública com total transparência; é contar com um poder legislativo nacional relativamente imune ao clientelismo; é desenvolver sistemas de participação dos cidadãos no controle direto do Estado e das entidades públicas não-estatais; é contar com um sistema mais transparente de finan-

ciamento das campanhas eleitorais; é desenvolver, enfim, sistemas de responsabilização dos políticos e da alta burocracia pública.

## CONCLUSÃO

A reforma do Estado, que examinamos neste artigo, é um processo histórico cuja dimensão é proporcional à da sua crise. Iniciou-se nos anos 70, explodiu nos anos 80, levou ao ressurgimento do liberalismo, e a uma crítica profunda das formas de intervenção ou de regulação do Estado por parte de alguns grandes intelectuais e de uns poucos políticos neoliberais. Poucos porque os políticos são mais realistas do que os intelectuais. E foi precisamente esse realismo dos políticos e mais amplamente das classes dirigentes a nível mundial que os levou, nos anos 90, a abandonar a idéia do Estado mínimo e a concentrar sua atenção na reforma do Estado. Já que a causa fundamental da Grande Crise econômica dos anos 80 foi a crise do Estado, o mais acertado é reconstruí-lo ao invés de destruí-lo.

Neste artigo examinamos as linhas fundamentais dessa reforma que já está em curso tanto nos países desenvolvidos quanto nos em desenvolvimento. Dividimos essa reforma em quatro capítulos: delimitação da área de atuação do Estado, desregulação, aumento da governança e conquista da governabilidade. Para apresentar esses quatro temas desenvolvemos um modelo baseado na distinção entre a propriedade estatal, a pública não-estatal e a privada; baseado no ajuste fiscal e na reforma administrativa para assegurar a governança; baseado no desenvolvimento de instituições políticas que garantam uma melhor intermediação e representação de interesses. E para fundar esse modelo, desenvolvemos uma explicação geral que chamamos de “lógica do leque de controles”, segundo a qual os mecanismos de controle das sociedades capitalistas contemporâneas obedecem a uma gradação que vai do controle pelo mercado ao controle hierárquico tradicional.

O resultado dessa reforma será um Estado mais eficiente, que responda a quem de fato deve responder: o cidadão. Logo, será um Estado que estará agindo em parceria com a sociedade e de acordo com os seus anseios. Será um Estado menos voltado para a proteção e mais para a promoção da capacidade de competição. Será um Estado que não utilizará burocratas estatais para executar os serviços sociais e científicos, mas contratará competitivamente organizações públicas não-estatais. Será o que propusemos chamar de um Estado Social-Liberal, em substituição ao

Estado Social-Burocrático do século vinte. Um Estado certamente democrático, porque o grande feito político do século vinte foi ter consolidado a democracia. O regime democrático logrou estabelecer instituições razoavelmente estáveis e uma cultura democrática suficientemente sólida para que sua grande limitação do passado — a instabilidade política — fosse superada ou contornada. Era essa instabilidade que levava os filósofos políticos gregos a preferirem a “boa” monarquia e “boa” aristocracia à democracia, embora sabendo que o risco da monarquia era a tirania e o da aristocracia, a oligarquia. Hoje, dado o desenvolvimento econômico e político ocorrido, os regimes democráticos são muito mais estáveis do que os regimes autoritários.<sup>42</sup>

A Reforma do Estado nos anos 90 é uma reforma que pressupõe cidadãos e para eles está voltada. Cidadãos menos protegidos ou tutelados pelo Estado, porém mais livres, na medida em que o Estado que reduz sua face paternalista, torna-se ele próprio competitivo, e, assim, requer cidadãos mais maduros politicamente. Cidadãos talvez mais individualistas porque mais conscientes dos seus direitos individuais, mas também mais solidários, embora isto possa parecer contraditório, porque mais aptos à ação coletiva e portanto mais dispostos a se organizar em instituições de interesse público ou de proteção de interesses diretos do próprio grupo. Esta reforma em curso, da forma que a vejo, não parte da premissa burocrática de um Estado isolado da sociedade, agindo somente de acordo com a técnica de seus quadros burocráticos, nem da premissa neoliberal de um Estado também sem sociedade, em que indivíduos isolados tomam decisões no mercado econômico e no mercado político. Por isso ela exige a participação ativa dos cidadãos; por isso o novo Estado que está surgindo não será indiferente ou superior à sociedade, pelo contrário, estará institucionalizando mecanismos que permitam uma participação cada vez maior dos cidadãos, uma democracia cada vez mais direta; por isso as reformulações em curso são também uma expressão de redefinições no campo da própria cidadania, que vem alargando o seu escopo, constituindo sujeitos sociais mais cientes de seus direitos e deveres em uma

<sup>42</sup> Ver a respeito Przeworski e Limongi (1993, 1997). Estes autores contestam a “teoria da modernização”, que relaciona linearmente desenvolvimento e democracia, e afirmam que a emergência de regimes democráticos não é o simples resultado do desenvolvimento, mas está relacionada com a ação de atores políticos perseguindo seus objetivos. Não obstante, baseados em ampla evidência empírica, admitem, evitando uma total indeterminação, que “uma vez (a democracia) é estabelecida as restrições econômicas desempenham um papel: as chances de sobrevivência das democracias são maiores quando o país é mais rico” (1997: 177).

sociedade democrática em que competição e solidariedade continuarão a se complementar e se contradizer.

**LUIZ CARLOS BRESSER PEREIRA** foi ministro da Administração e Reforma do Estado (primeiro governo Fernando Henrique Cardoso) e é Professor da Fundação Getúlio Vargas

## REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz (1997) "O Impacto do Modelo Gerencial na Administração Pública: Um Breve Estudo sobre a Experiência Internacional Recente". Brasília: Escola Nacional de Administração Pública, Cadernos ENAP, no. 10, 1997.
- ALVES DOS SANTOS, Antônio Carlos (1996) *A Economia Política da Privatização*. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, Tese de Doutorado, setembro 1996.
- ARMSTRONG, M., S.Cowan e J.Vickers (1994) *Regulatory Reform*. Cambridge, Ma.: The MIT Press.
- AUDRETSCH, David B. (1989) *The Market and the State*. Nova York: Harvester Wheatsheaf.
- BARZELAY, Michael (1992) *Breaking Through Bureaucracy*. Berkeley: University of California Press.
- BOBBIO, Norberto (1984) *Il Futuro della Democrazia*. Torino: Einaudi.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos (1972) "A Emergência da Tecnoburocracia". In Bresser Pereira (1972) *Tecnoburocracia e Contestação*. Rio de Janeiro: Editora Vozes.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos (1977a) *Estado e Subdesenvolvimento Industrializado*. São Paulo: Editora Brasiliense.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos (1977b) "Notas Introdutórias ao Modo Tecnoburocrático ou Estatal de Produção". In *Estudos CEBRAP*, no.21, abril 1977. Reproduzido em Bresser Pereira (1986).
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos (1978) *O Colapso de uma Aliança de Classes*. São Paulo: Editora Brasiliense.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos (1980) "As Classes Sociais no Capitalismo Contemporâneo", inédito.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos (1981) *A Sociedade Estatal e a Tecnoburocracia*. São Paulo: Brasiliense.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos (1985) *Pactos Políticos*. São Paulo: Editora Brasiliense.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos (1986) *Lucro, Acumulação e Crise*. São Paulo: Brasiliense.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos (1987) "Mudanças no Padrão de Financiamento do Investimento no Brasil". *Revista de Economia Política* 7(4), outubro 1987.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos (1988) "O Caráter Cíclico da Intervenção Estatal". *Revista de Economia Política* 9(3), julho 1989. Uma versão mais elaborada foi publicada em inglês com o título "Economic Reforms and the Cycles of the State", *World Development* 21(8), agosto 1993. Trabalho apresentado ao simpósio "Democratizing Economics", USP e Wilson Center, São Paulo, julho 1988.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos (1991) *A Crise do Estado* (São Paulo: Nobel, 1991)
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos (1992) "Privatization Through Institutionalization, when it is Necessary to Create the Market and the State". São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, Departamento de Economia, Texto para Discussão no. 23, dezembro

1992. Trabalho apresentado à conferência "The Transformation of Centrally Planned Economies: the Lessons for Developing Countries", patrocinada pela Universidade da ONU/WIDER. Helsinque, 2-3 de setembro, 1992.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos (1993) "Economic Reforms and Economic Growth: Efficiency and Politics in Latin America". Capítulo 1 de Luiz Carlos Bresser Pereira, José Maria Maravall and Adam Przeworski (1993) *Economic Reforms in New Democracies*. Cambridge: Cambridge University Press. Publicado em português pela Editora Nobel.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos (1995) "A Reforma do Aparelho do Estado e a Constituição de 1988". *Revista del Clad: Reforma y Democracia*, no.4, 1995. Texto para Discussão ENAP no.1. Brasília, 1995.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos (1996a) *Crise Econômica e Reforma do Estado no Brasil*. São Paulo: Editora 34. Bresser Pereira, Luiz Carlos (1996b) "Da Administração Pública Burocrática à Gerencial". *Revista do Serviço Público*, 47(1) janeiro 1996.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos (1996c) "Managerial Public Administration: Strategy and Structure for a New State". Washington: Wilson Center, The Latin American Program, Working Paper Series no.221, julho 1996. Conferência proferida no Wilson Center, Washington, 15 de abril, 1996
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos, José Maria Maravall e Adam Przeworski (1993) *Economic Reforms in New Democracies*. Cambridge: Cambridge University Press. Publicado em português pela Editora Nobel, 1996.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos e Yoshiaki Nakano (1997) "The Missing Social Contract". In Graciela Ducatzenzeiler e Philip Oxhorn, orgs. (1987) *What Kind of Democracy? What Kind of Market? Latin America in the Age of Neoliberalism*. A ser publicado por Penn State University Press, 1977.
- CARDOSO, Fernando Henrique (1986) "Entrepreneurs in the Transition Process: The Brazilian Case". In O'Donnell, Schmitter e Whitehead, orgs. (1986a).
- CARDOSO, Fernando Henrique e Luciano Martins, orgs. (1994) *O Brasil e as Tendências Econômicas e Políticas Contemporâneas*. Anais do seminário com esse título realizado em Brasília, 2-3 de dezembro, 1994. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 1995.
- CARDOSO, Fernando Henrique (1995) "Ideologias no Pós-Guerra Fria". Aula na Universidade de Coimbra, ao receber o título de doutor *honoris causa* em 19 de julho de 1995. In Cadernos do PSDB no.1, *Os Caminhos da Social-Democracia*. Brasília: Partido da Social-Democracia Brasileira, abril de 1996.
- CASTELLS, Manuel (1994) "Comentário no Seminário *O Brasil e as Tendências Econômicas e Políticas Contemporâneas*". In Cardoso, Fernando Henrique e Luciano Martins, orgs. (1994).
- COASE, Ronald H. (1937) "The Nature of the Firm". In George Stigler e Kenneth Boulding, orgs. (1952) *Readings in Price Theory*. Originalmente publicado em *Economica*, 1937.
- CUNILL GRAU, Nuria (1995) "La Rearticulación de las Relaciones Estado-Sociedad: en Busqueda de Nuevos Sentidos". *Revista del Clad - Reforma y Democracia*, no.4, julho 1995.
- DELORME, Robert (1995) "An Alternative Theoretical Framework for State-Economy Interaction in Transforming Economies". *Emergo: Journal of Transforming Economies and Societies*. 2(4), outono 1995.
- DELORME, Robert e Kurt Dopfer, orgs. (1994) *The Political Economy of Diversity*. Aldershot: Edward Elgar Publishing House e European Association for Evolutionary Political Economy.
- DINIZ, Eli (1995) "Governabilidade, Democracia e Reforma do Estado: Os Desafios da Construção de uma Nova Ordem no Brasil dos Anos 90". *Dados* 38(3), 1995.

- DINIZ, Eli (1997) *Crise, Reforma do Estado e Governabilidade*. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas.
- DUCATENZEILER, G. and P. Oxhorn (1992) "Democracy, Authoritarianism and the Problem of Governability in Latin America". Paper presented to the Latin American Studies Association Conference, Los Angeles, California, September 24-26, 1992.
- EVANS, Peter (1995) *Embedded Autonomy*. Princeton: Princeton University Press.
- FAIRBROTHER, Peter (1994) *Politics and the State as Employer*. Londres: Mansell.
- FERLIE, Ewan, Andrew Pettigrew, Lynn Ashburner and Louise Fitzgerald (1996) *The New Public Management in Action*. Oxford: Oxford University Press.
- FRISCHTAK, Cláudio, org. (1995) *Regulatory Policies and Reform: A Comparative Perspective*. Washington: The World Bank, edição pré-publicação, dezembro 1995.
- FRISCHTAK, Leila L. (1994) "Governance Capacity and Economic Reform in Developing Countries". Technical Paper no.254. World Bank: Washington.
- FRISCHTAK, Leila L. e Izak Atiyas, orgs. (1996) *Governance, Leadership, and Communication*. Washington: The World Bank.
- GENRO, Tarso (1996) "A Esquerda e um Novo Estado". *Folha de S. Paulo*, 7 de janeiro, 1996.
- GORE, Al (1995) *Common Sense Government*. Nova York: Handom House.
- HAGGARD, S. e Kaufman, R. (1995) *The Political Economy of Democratic Transitions*. Princeton: Princeton University Press.
- HIRSCHMAN, Albert O. (1991) *The Rhetoric of Reaction*. Cambridge: Harvard University Press.
- HUNTINGTON, Samuel P. (1991) *The Third Wave*. Norman: University of Oklahoma Press.
- JESSOP, Bob (1994) "Changing Forms and Functions of the State in an Era of Globalization and Regionalization". In Robert Delorme e Kurt Dopfer, orgs. (1994).
- KENNEDY, John F. (1956) *Profiles in Courage*. Nova York: Harper & How. Memorial Edition, 1964, com prefácio de Robert Kennedy. Primeira Edição, 1956.
- KRUEGER, Anne (1974) "The Political Economy of the Rent-Seeking Society". *American Economic Review* 64(3), junho 1974.
- LAMOUNIER, Bolívar (1989) "Authoritarian Brazil Revisited: The Impact of Elections on the Abertura". In Alfred Stepan, org. (1989).
- LINZ, Juan (1982) "The Transition from Authoritarian Regimes to Democratic Political Systems and the Problem of Consolidation of Political Democracy". Paper apresentado à International Political Science Association, Tokyo Roundtable, março 1982.
- MARSHALL, T.H. (1950) "Citizenship and Social Class". In T.H. Marshall and Tom Bottomore (1992) *Citizenship and Social Class*. London: Pluto Press. Originally published in 1950.
- MARTINS, Luciano (1983) "Le Regime Autoritaire Brésilien et la Liberalization Politique". *Problemes d'Amérique Latine* no.65, third quarter 1983. Também publicado em Guillermo O'Donnell, Philippe Schmitter e Laurence Whitehead, orgs. (1986b). Melo, Marcus André (1996) "Governance e a Reforma do Estado: O Paradigma Agente-Principal". *Revista do Serviço Público*, 47(1), janeiro 1996.
- MELO, Marcus André e Nilson do Rosário Costa (1995) "A Difusão das Reformas Neoliberais: Análise Estratégica, Atores e Agendas Internacionais". In Elisa Reis, Maria Hermínia Tavares de Almeida e Peter Fry, orgs. (1995) *Pluralismo, Espaço Social e Pesquisa*. São Paulo: Editora Hucitec.
- MINISTÉRIO da Administração Federal e Reforma do Estado (1995) *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: Imprensa Nacional, novembro 1995. Plano aprovado pela Câmara da Reforma do Estado da Presidência da República em setembro de 1995.

- NUNBERG, Barbara (1995) "Managing the Civil Service - Reform Lessons from Advanced Industrialized Countries". Washington, DC: World Bank Discussion Paper n.204, abril 1995.
- O'DONNELL, Guillermo e Philippe Schmitter (1986) *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*. Baltimore: The John Hopkins University Press. Publicado em português pela Editora Vértice.
- O'DONNELL, Guillermo, Philippe Schmitter e Laurence Whitehead, orgs. (1986a) *Transitions from Authoritarian Rule: Comparative Perspectives*. Baltimore: The John Hopkins University Press. Publicado em português pela Editora Vértice.
- O'DONNELL, Guillermo, Philippe Schmitter e Laurence Whitehead, orgs. (1986b) *Transitions from Authoritarian Rule: Latin America*. Baltimore: The John Hopkins University Press. Publicado em português pela Editora Vértice.
- OLSON, Mancur (1965) *The Logic of Collective Action*. Cambridge: Harvard University Press.
- OSBORNE, David e Ted Gaebler (1992) *Reinventing Government*. Reading, Mass.: Addison-Wesley.
- PALMA, Giuseppe Di (1990) *To Craft Democracies*. Berkeley: University of California Press.
- PRZEWORSKI, Adam (1986) "Some Problems in the Study of Transitions to Democracy". In O'Donnell, Schmitter e Whitehead, orgs. (1986a).
- PRZEWORSKI, Adam (1990) *The State and the Economy under Capitalism*. Chur: Harwood Academic Publishers.
- PRZEWORSKI, Adam (1991) *Democracy and the Market*. Cambridge: Cambridge University Press.
- PRZEWORSKI, Adam (1993) "Economic Reforms, Public Opinion, and Political Institutions: Poland in the Western Europe Perspective". In Bresser Pereira, Maravall e Przeworski (1993).
- PRZEWORSKI, Adam (1995a) "Reforming the State: Political Accountability and Economic Intervention". Mimeo. Trabalho apresentado à conferência "Inequality, the Welfare State and Social Values", El Escorial, Espanha, julho 1995.
- PRZEWORSKI, Adam (1995b) "O Que os Países Civilizados Têm em Comum". *Folha de S. Paulo*, 2 de abril, 1995.
- PRZEWORSKI, Adam (1996a) "On the Design of the State: a Principal-Agent Perspective". Trabalho apresentado ao seminário "Reforma do Estado na América Latina e no Caribe", patrocinado pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, o Banco Interamericano de Desenvolvimento, e a Organização das Nações Unidas. Brasília, 16-17 de maio, 1996.
- PRZEWORSKI, Adam (1996b) "Nota sobre o Estado e o Mercado". *Revista de Economia Política*, 16(3) julho 1996.
- PRZEWORSKI, Adam e Fernando Limongi (1993) "Political Regimes and Economic Growth". *Journal of Economic Perspectives*, 7(3) verão 1993.
- PRZEWORSKI, Adam e Fernando Limongi (1997) "Modernization: Theories and Facts". *World Politics*, 49(2), janeiro 1997.
- PUTNAM, Robert D. (1993) *Making Democracy Work*. Princeton: Princeton University Press.
- RANSON, Stewart e John Stewart (1994) *Managing for the Public Domain*. Londres: St. Martin's Press.
- REIS, Fábio Wanderley (1994) "'Governabilidade' e Instituições Políticas". In Velloso, org. (1994).
- SHEPHERD, Geoffrey e Sofia Valencia (1996) "Modernizando a Administração Pública na América Latina: Problemas Comuns sem Soluções Fáceis". *Revista do Serviço Público*, 47(3) setembro 1996.
- STEPAN, Alfred, org. (1989) *Democratizing Brazil*. New York: Oxford: Oxford University Press.

- STIGLER, George J. (1971) "The Theory of Economic Regulation". In George J. Stigler (1975). Originalmente publicado em *Bell Journal of Economics and Management Science* (primavera 1971).
- STIGLER, George J. (1975) *The Citizen and the State*. Chicago: Chicago University Press.
- STIGLITZ, Joseph E. (1989) "The Economic Role of the State". In Arnold Heertje, org. (1989) *The Economic Role of the State*. Oxford: Basil Blackwell.
- STIGLITZ, J. (1992) "Methodological Issues and the New Keynesian Economics". In A. Vercelli and N. Dimitri, eds. (1992) *Macroeconomics: a Survey of Research Strategies*. Oxford: Oxford University Press.
- STIGLITZ, Joseph (1993a) "Post Walrasian and Post Marxian Economics". *The Journal of Economic Perspectives* 7(1), Winter 1993.
- STIGLITZ, Joseph (1993b) "The Role of the State in Financial Markets". *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics, 1993*. Suplemento da *The World Bank Economic Review* e da *World Bank Research Observer*.
- STIGLITZ, Joseph E. (1994) *Wither Socialism?* Cambridge, Ma.: The MIT Press.
- STOKES, Susan (1995) "Democratic Accountability and Policy Change: Economic Policy in Fujimori's Peru". University of Chicago, Chicago Center on Democracy, Texto no.6.
- VELLOSO, João Paulo Reis, org. (1994) *Governabilidade, Sistema Político e Violência Urbana*. Rio de Janeiro, VI Fórum Nacional, abril 1994. Rio de Janeiro: José Olympio e Fórum Nacional.
- WORLD BANK (1997) *World Development Report 1997: The State in a Changing World*. Washington: The World Bank (March 1997 Draft Version).
- Washington Post* (1997) "Americans Oppose Cutting Entitlements to Fix Budget". *Washington Post*, 29 de março, 1997 (resumo do relatório da pesquisa de opinião sobre os direitos sociais nos Estados Unidos conduzida pelo *Washington Post*, Harvard University e a Kaiser Family Foundation).
- WILLIAMSON, Oliver E. (1985) *The Economic Institutions of Capitalism*. Nova York: The Free Press.