

7. REFORMA GERENCIAL EM UM QUADRO ADVERSO

Entre 1987 e 1991 o Brasil viveu sob profunda crise: crise econômica de alta inflação, de moratória da dívida externa; mas crise principalmente política, porque marcara o colapso do Pacto Popular-Democrático de 1977, ou seja, o fim da aliança histórica entre os grandes empresários industriais e a burocracia política, e a substituição na direção do país dessas duas classes pelos grandes rentistas que vivem de juros, pelos agentes financeiros que vivem de comissões pagas pelos rentistas, pelas empresas multinacionais que então já se haviam apoderado de grande parte do mercado interno brasileiro e se interessavam por câmbio apreciado para enviarem maiores rendimentos para o exterior, e pelos interesses estrangeiros no Brasil igualmente interessados em taxa de câmbio não competitiva.

Neste quadro, em que os empresários industriais estavam marginalizados, a burocracia pública via tudo o que fora levada a acreditar no período desenvolvimentista negado, e passava a ser dirigida por uma 'equipe econômica' constituída de economistas estranhos a ela, que haviam realizado PhDs nos Estados Unidos e voltavam para trabalhar no mercado financeiro. Por outro lado, durante o governo Collor, havia sido realizada uma tentativa de desmonte do aparelho do Estado inspirada no mesmo neoliberalismo e na mesma ortodoxia convencional que orientava a política econômica. É nesse quadro desfavorável à burocracia pública inclusive seu segmento mais alto, a burocracia política, que terá início, no governo Fernando Henrique Cardoso, a Reforma Gerencial ou Reforma da Gestão Pública de 1995. Essa reforma, que coube a mim e à minha equipe no MARE (Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado) idealizar e implementar, se impunha dado o grande crescimento que o aparelho do Estado experimentara na área social desde 1985 para fazer frente aos compromissos de aumento do gasto social em educação, saúde e assistência social estabelecidos durante a transição democrática.

Reformas gerenciais já vinham ocorrendo em alguns países desenvolvidos desde a década anterior, como resposta ao fato de que a transição do Estado Liberal para o Estado Democrático ocorrida nesses países no começo do século XX havia levado ao aumento do tamanho do Estado e, portanto, à sua transformação em um Estado Democrático e Social, e porque a globalização que então ganhava momentum aumentava de forma extraordinária a competição entre os Estados-nação e obrigava suas organizações, tanto privadas quanto públicas, a se tornarem mais eficientes. A administração pública burocrática e sua burocracia weberiana eram adequadas para um pequeno Estado Liberal; no quadro dos Estados democráticos e sociais do final do século, em um mundo mais competitivo do que em qualquer outra época de sua história, não havia alternativa senão enveredarem pela reforma da gestão pública ou reforma gerencial.

A necessidade de mudança começa a ficar clara durante o governo Collor – um governo contraditório senão esquizofrênico que começa fazendo a afirmação do interesse nacional, mas afinal se curva à ortodoxia convencional, que dará os passos decisivos no sentido de iniciar as necessárias reformas orientadas para o mercado, mas comete equívocos graves. Na área da administração pública, as tentativas de reforma do governo Collor foram equivocadas ao confundir – como a direita neoliberal que então chegava ao poder o fazia – reforma do Estado com corte de funcionários, redução dos salários reais, diminuição a qualquer custo do tamanho do Estado. A burocracia pública que havia visto o aparelho do Estado ser enrijecido e formalizado durante o retrocesso burocrático que ocorreu em torno da Constituição de 1988, resistia o quanto podia às reformas atabalhoadas do governo. Quando Itamar Franco chega ao poder, essas reformas são abandonadas, embora fosse evidente a necessidade de se fazer algo para voltar a flexibilizar a administração pública. A onda ideológica neoliberal vinda do Norte, entretanto, tornara-se dominante na sociedade. Este fato se reflete no governo Fernando Henrique Cardoso que começa em 1995 com um programa de reformas constitucionais visando privatizar os serviços públicos, reformar a previdência pública, e com uma política econômica ortodoxa baseada em taxas de juros elevadíssimas e taxa de câmbio sobrevalorizada. Estava claro, porém, para mim que a grande crise que o país enfrentava desde os anos 80, era uma crise do Estado – uma crise fiscal, administrativa e de sua forma de intervenção na economia – de forma que a solução não era substituir o Estado pelo mercado como a ideologia liberal propunha, mas reformar e reconstruir o Estado para que este pudesse

ser um agente efetivo e eficiente de regulação do mercado e de capacitação das empresas no processo competitivo internacional.

Dessa forma, quando o novo presidente transforma a SAF (Secretaria da Administração Federal) no MARE, eu não demorei em fazer o diagnóstico e definir as diretrizes e objetivos da minha tarefa. Começava então a Reforma Gerencial de 1995. Não fui eu quem solicitou a mudança de *status* e de nome do ministério, mas esta mudança provavelmente fazia sentido para o presidente: desta forma ele fazia um desafio ao novo ministro, e à equipe que eu iria reunir em torno de mim. A resposta ao desafio foi elaborar, ainda no primeiro semestre de 1995, o *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado* e a emenda constitucional da reforma administrativa que afinal seria aprovada três anos depois (Emenda 19). Tomávamos como base as experiências recentes em países da OCDE, principalmente o Reino Unido, onde se implantava a segunda grande reforma administrativa da história do capitalismo – a reforma gerencial do final deste século. As novas idéias estavam ainda em formação; surgira no Reino Unido uma nova disciplina, a *new public management*, que, embora influenciada por idéias neoliberais, de fato não podia ser confundida com as idéias da direita; muitos países social-democratas estavam na Europa envolvidos no processo de reforma e de implantação de novas práticas administrativas. O Brasil tinha a oportunidade de participar desse grande movimento, e constituir-se no primeiro país em desenvolvimento a fazer a reforma.

Quando as idéias foram inicialmente apresentadas, em janeiro de 1995, a resistência foi muito grande. Tratei, entretanto, de enfrentar essa resistência da forma mais direta e aberta possível, usando a mídia como instrumento de comunicação. O tema era novo e complexo para a opinião pública, e a imprensa tinha dificuldades em dar ao debate uma visão completa e fidedigna. Não obstante, a imprensa serviu como um maravilhoso instrumento para o debate das idéias. Minha estratégia principal era atacar a administração pública burocrática, ao mesmo tempo em que defendia as carreiras de Estado e o fortalecimento da capacidade gerencial do Estado. Dessa forma confundia meus críticos, que afirmavam que eu agia contra a burocracia pública, quando eu procurava fortalecê-los, torná-los mais autônomos e responsáveis. Em pouco tempo, um tema que não estava na agenda do país assumiu o caráter de um grande debate nacional. Os apoios políticos e intelectuais não tardaram, e afinal quando a reforma constitucional foi promulgada, em abril de 1998, formara-se um quase-consenso

sobre sua importância para o país, agora fortemente apoiada pela opinião pública, pelas elites formadoras de opinião, e em particular pela alta burocracia pública que essa reforma os beneficiava – beneficiava o grande número de altos administradores públicos existentes no país dotados de competência técnica e espírito público. A reforma havia conquistado o coração e as mentes dessa alta burocracia política que não faz apenas compensações entre o seu próprio interesse e o de ficar rica, como sugere a teoria da escolha racional, mas na sua maioria faz compensações entre seus objetivos de ascensão e poder e o interesse público.

Através do *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*, procurou-se definir as instituições e estabelecer as diretrizes para a implantação de uma administração pública gerencial no país. É preciso, portanto, não confundir a Reforma Gerencial de 1995 com a Emenda 19. A reforma constitucional foi parte fundamental da Reforma Gerencial de 1995 já que mudou instituições normativas fundamentais. Muitas mudanças institucionais, porém, foram de caráter infraconstitucional. Quando, por exemplo, em 1997, as duas novas instituições organizacionais básicas da reforma, as “agências executivas” (instituições estatais que executam atividades exclusivas de Estado) e as “organizações sociais” (instituições híbridas entre o Estado e a sociedade que executam os serviços sociais e competitivos) foram formalmente criadas, isto não dependeu de mudança da constituição. Grandes alterações também foram realizadas na forma de remuneração dos cargos de confiança, na forma de recrutar, selecionar e remunerar as carreiras de Estado sem que para isso fosse necessário mudar a Constituição. Por outro lado, algumas das leis complementares à Emenda 19 como aquela que define as carreiras de Estado e aquela que, a partir da anterior, estabeleça os critérios de demissão por insuficiência de desempenho, não foram ainda aprovadas pelo Congresso. Durante três anos a sociedade foi mobilizada para dar apoio a uma reforma necessária, mas agora a falta de liderança, somada a interesses corporativos, paralisam avanços institucionais importantes. A Reforma Gerencial de 1995 tem três dimensões: uma institucional, outra cultural, e uma terceira, de gestão.⁴⁷ A prioridade, porém, cabe para a

⁴⁷ Para a formulação e início da implementação da Reforma Gerencial de 1995, além de escrever com a ajuda de assessores o *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*, escrevia diversos trabalhos publicados principalmente na *Revista do Serviço Público*. Sintetizei esses trabalhos e as primeiras realizações da reforma no livro *Reforma do Estado para a Cidadania* (1998). Ainda no período 1995-98, ver o livro organizado por Vera Petrucci e Letícia Schwarz, orgs. (1998), e o trabalho de Indermit Gill (1998). Hoje existe uma enorme bibliografia sobre a reforma.

mudança institucional, já que uma reforma é antes de mais nada uma mudança de instituições. Porém, só foi possível realizar reformas institucionais depois de um debate nacional no qual a cultura burocrática até então dominante foi submetida a uma crítica sistemática, ao mesmo tempo em que as novas instituições eram defendidas, particularmente a quebra da estabilidade total de que gozavam os servidores na Constituição de 1988, e a idéia de transformar os serviços sociais e científicos prestados pelo Estado em organizações sociais, ou seja, em organizações públicas não-estatais financiadas pelo orçamento do Estado e supervisionadas através de contratos de gestão.

A Reforma Gerencial de 1995 baseia-se em um modelo que implica mudanças estruturais e de gestão. A reforma não estava interessada em discutir o grau de intervenção do Estado na economia, uma vez que hoje já se chegou a um razoável consenso sobre a inviabilidade do Estado mínimo e da necessidade da ação reguladora, corretora, e estimuladora do Estado. Ao invés de insistir nessa questão, a reforma partiu de uma série de perguntas de caráter estrutural que tinham como pressuposto gerencial o fato de que a descentralização, a conseqüente autonomia dos gestores, e a sua responsabilização por resultados torna os gestores e executores mais motivados e as agências mais eficientes. As perguntas de caráter estrutural eram: primeiro, quais são as atividades que o Estado hoje executa que lhe são exclusivas, envolvendo poder de Estado? Segundo, quais as atividades para as quais, embora não exista essa exclusividade, a sociedade e o Estado consideram necessário financiar (particularmente serviços sociais e científicos)? Finalmente, quais as atividades empresariais, de produção de bens e serviços para o mercado? A resposta a essas perguntas era também estrutural porque dependia da existência de uma terceira forma de propriedade no capitalismo contemporâneo além da propriedade privada e da estatal: a propriedade pública não-estatal, que assume cada vez maior importância nas sociedades contemporâneas. A partir dessas perguntas e da dicotomia da administração burocrática x gerencial, foi-me possível construir o modelo estrutural da reforma. Os Estados modernos contam com três setores: o setor das atividades exclusivas de Estado, dentro do qual está o núcleo estratégico e as agências executivas ou reguladoras; os serviços sociais e científicos, que não são exclusivos mas que, dadas as externalidades e os direitos humanos envolvidos, mais do que justificam, exigem forte financiamento do Estado; e, finalmente, o setor de produção de bens e serviços para o mercado. Considerados estes três setores, a reforma estabeleceu três perguntas adicionais: que

tipo de administração, que tipo de propriedade, e que tipo de instituição organizacional devem prevalecer em cada setor? A resposta à primeira pergunta é simples: deve-se adotar a administração pública gerencial. No plano das atividades exclusivas de Estado, porém, uma estratégia essencial é reforçar o núcleo estratégico, ocupando-o com servidores públicos altamente competentes, bem treinados e bem pagos. A questão da propriedade é essencial no modelo da Reforma Gerencial. No núcleo estratégico e nas atividades exclusivas do Estado, a propriedade será, por definição, estatal. Na produção de bens e serviços há hoje, em contraposição, um consenso cada vez maior de que a propriedade deve ser privada, particularmente nos casos em que o mercado controla as empresas comerciais. No domínio dos serviços sociais e científicos a propriedade deverá ser essencialmente pública não-estatal. As atividades sociais, principalmente as de saúde, educação fundamental e de garantia de renda mínima, e a realização da pesquisa científica envolvem externalidades positivas e dizem respeito a direitos humanos fundamentais. São, portanto, atividades que o mercado não pode garantir de forma adequada através do preço e do lucro. Logo, não devem ser privadas. Por outro lado, uma vez que não implicam no exercício do poder de Estado, não há razão para que sejam controladas pelo Estado, e que sejam submetidas aos controles inerentes à burocracia estatal, contrários à eficiência administrativa, que a Reforma Gerencial pode reduzir, mas não acabar. Logo, se não devem ser privadas, nem estatais, a alternativa é adotar-se o regime da propriedade pública não-estatal, é utilizar organizações de direito privado mas com finalidades públicas, sem fins lucrativos. “Propriedade pública”, no sentido de que se deve dedicar ao interesse público, que deve ser de todos e para todos, que não visa ao lucro; “não-estatal” porque não é parte do aparelho do Estado. As organizações públicas não-estatais podem ser em grande parte - e em certos casos, inteiramente - financiadas pelo Estado. Quando se trata, por exemplo, de uma escola fundamental comunitária, ela deve ser gratuita e integralmente financiada pelo poder público, como já acontece hoje em muitos países. Esta forma de propriedade garante serviços sociais e científicos mais eficientes do que os realizados diretamente pelo Estado, e mais confiáveis do que os prestados por empresas privadas que visam o lucro ao invés do interesse público. É mais confiável do que as empresas privadas porque, em áreas tão delicadas como a educação e a saúde, a busca do lucro é muito perigosa. É mais eficiente do que a de organizações estatais, porque pode dispensar dos

controles burocráticos rígidos, na medida em que as atividades envolvidas são geralmente atividades competitivas, que podem ser controladas por resultados com relativa facilidade.

Três instituições organizacionais emergiram da reforma, ela própria um conjunto de novas instituições: as “agências reguladoras”, as “agências executivas”, e as “organizações sociais”. No campo das atividades exclusivas de Estado, as agências reguladoras são entidades com autonomia para regulamentarem os setores empresariais que operem em mercados não suficientemente competitivos, enquanto as agências executivas ocupam-se principalmente da execução das leis. Tanto em um caso como no outro, mas principalmente nas agências reguladoras, a lei deixou espaço para ação reguladora e discricionária da agência, já que não é possível nem desejável regulamentar tudo através de leis e decretos. No campo dos serviços sociais e científicos, ou seja, das atividades que o Estado executa mas não lhe são exclusivas, a idéia foi transformar as fundações estatais hoje existentes em “organizações sociais”. As agências executivas serão plenamente integradas ao Estado, enquanto as organizações sociais incluir-se-ão no setor público não-estatal. Organizações sociais são organizações não-estatais autorizadas pelo Parlamento a receber dotação orçamentária. Sua receita deriva integral ou parcialmente de recursos do Tesouro.

Todas essas mudanças estruturais, entretanto, devem, nos termos da reforma, ser acompanhadas de mudanças no plano da gestão estrito senso. Enquanto a administração pública burocrática enfatizava a supervisão cerrada, o uso de regulamentos rígidos e detalhados, e a auditoria de procedimentos, a Reforma Gerencial enfatizará o controle por resultados, a competição administrada por excelência, e a participação da sociedade no controle das organizações e políticas do Estado. O instrumento que o núcleo estratégico usa para controlar as atividades exclusivas realizadas por agências e as não-exclusivas atribuídas a organizações sociais é o contrato de gestão. Nas agências, o ministro nomeia o diretor-executivo e assina com ele o contrato de gestão; nas organizações sociais, o diretor-executivo é escolhido pelo conselho de administração: ao ministro cabe assinar os contratos de gestão e controlar os resultados. Os contratos de gestão devem prever os recursos de pessoal, materiais e financeiros com os quais poderão contar as agências ou as organizações sociais, e definirão claramente - quantitativa e qualitativamente - as metas e respectivos indicadores de desempenho: os resultados a serem alcançados, acordados pelas partes. A competição

administrada por excelência compara agências ou unidades que realizam atividades semelhantes de forma que os indicadores de desempenho derivam da própria competição, e dos incentivos positivos que são estabelecidos. O controle ou a responsabilização (*accountability*) social é essencial para o êxito da reforma baseada em agências descentralizadas.

Desde o final de 1997 tornou-se claro que a Reforma Gerencial de 1995 fora bem sucedida no plano cultural e institucional.⁴⁸ A idéia da administração pública gerencial em substituição à burocrática havia-se tornado vitoriosa, e as principais instituições necessárias para sua implementação tinham sido aprovadas ou estavam em processo final de aprovação pelo Congresso. Entretanto, estava claro também para mim que o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, criado em 1995, não tinha poder suficiente para a segunda etapa da reforma: sua implementação. Só o teria se fosse uma secretaria especial da presidência e contasse com o interesse direto do presidente da República. Como esta alternativa não era realista, passei, a partir do início de 1998, a defender dentro do governo a integração desse ministério no do Planejamento, com o argumento de que em um ministério que controla o orçamento público haveria poder suficiente para implementar a reforma. Minha proposta coincidiu com a visão do problema que tinha a Casa Civil, e acabou sendo aceita na reforma ministerial que inaugurou, em janeiro de 1999, o segundo governo Fernando Henrique Cardoso. O MARE foi fundido com o Ministério do Planejamento, passando o novo ministério a ser chamado Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.⁴⁹ Este ministério, ao qual foi atribuída a missão de implementar a reforma gerencial, não deu, porém, a devida atenção à nova missão, exceto nas ações relativas à implementação dos projetos do Plano Plurianual, PPA. Praticamente todos os ministros preocuparam-se exclusivamente com o orçamento, deixando a gestão em segundo plano. O orçamento não foi diretamente relacionado com o programa de gestão da qualidade. A transformação de órgãos do Estado em agências executivas, ou, dependendo do caso, em organizações sociais, não ganhou força. Os

⁴⁸ Sobre o processo político de aprovação da reforma ver Marcus Melo (2002) e Bresser-Pereira (1999).

⁴⁹ O presidente disse-me então, ao informar-me de sua decisão de fundir os dois ministérios, que entendia que minha missão na administração federal havia sido cumprida, e me convidou para assumir o Ministério da Ciência e da Tecnologia. Permaneci nesse cargo entre janeiro e julho de 1999, quando voltei para minhas atividades acadêmicas.

concursos públicos anuais para as carreiras de Estado foram parcialmente descontinuados a título de economia fiscal. Hoje estou convencido que me equivoquei ao propor a extinção do MARE: não previa o desinteresse do ministro pelo tema da gestão; sua quase total concentração no processo orçamentário.

Em 2003 começa o governo Lula. O PT se opusera à reforma porque a supunha neoliberal, e também porque suas bases sindicais são crescentemente de servidores públicos de nível médio e baixo. Ora, a Reforma Gerencial de 1995, ao enfatizar a importância do núcleo estratégico do Estado, e ao defender que as atividades operacionais do Estado fossem transferidas para organizações sociais quando se tratassem de serviços sociais e científicos, ou simplesmente fossem terceirizadas se fossem atividades empresariais, reduzia substancialmente o espaço para a baixa e média burocracia pública. O Estado devia continuar grande porque se mantinha responsável pela garantia dos direitos sociais, particularmente por uma educação fundamental, por cuidados de saúde e por uma renda básica previdenciária, garantidos de maneira universal, mas esses serviços podiam ser executados em seu nome por organizações sociais que, por definição, não empregam servidores públicos. Em consequência, a partir de 2003 a reforma é quase paralisada a nível federal. Mesmo nesse nível, porém, sua atividade social mais bem sucedida, a Bolsa Família, vem sendo administrada segundo critérios gerenciais. Por outro lado, seu serviço social que mais emprega servidores, a Previdência Social, vem passando por uma reforma em que os princípios gerenciais estão sendo adotados. Finalmente, o governo começou a discutir a criação de uma ‘fundação pública’ que, caso se concretize, será uma forma alterada e talvez aperfeiçoada de organização social. Com isso, fica claro que a Reforma Gerencial de 1995 continua viva mesmo no nível federal.

Se isto é verdade a nível federal, o é ainda mais a nível estadual e municipal – o que não é surpreendente dado que os serviços sociais e científicos que envolvem grandes contingentes de servidores e atendem a um grande número de cidadãos são realizados nesse nível. Nos Estados Unidos, conforme Osborne e Gaebler (1992) demonstraram, a reforma iniciou-se e avançou muito mais a nível municipal e estadual do que federal. Isto era verdade nos anos 1990 e continua verdade na atual década. No Brasil, no âmbito estadual, a Reforma Gerencial está avançando em toda parte. Em São Paulo, por iniciativa do governador Mario Covas, foram criadas grandes organizações hospitalares de saúde no formato das organizações

sociais, e seu êxito em termos de qualidade dos serviços e de redução de custos é impressionante. Entre outros estados, em Pernambuco e em Minas Gerais, estão sendo realizadas reformas amplas que utilizam todos os critérios e princípios da Reforma da Gestão Pública de 1995. Abrucio e Gaetani (2006: 32-33), avaliando os avanços da Reforma da Gestão Pública de 1995 nos estados, encontraram efeitos em quatro níveis: o primeiro diz respeito ao apoio aos encontros que o então ministro Bresser-Pereira deu aos encontros entre secretários estaduais de gestão; segundo, “a adoção de modelos institucionais derivados da Reforma Bresser constitui uma segunda demonstração de sua importância”. Hoje já existem 67 organizações sociais em 12 estados da federação, não ocorrendo nelas “uma cópia da proposta do Plano Diretor, mas um estímulo à imaginação institucional dos estados”. Em um terceiro nível, “a partir do debate que se instalou durante quatro anos (1995-1998), essa concepção de reforma foi utilizada como pano de fundo das reformas, mesmo quando do arrefecimento desse modelo no plano federal. Desse ‘caldo de cultura’ estabeleceu-se um referencial geral de modernização, capaz de fornecer motivações para a adoção de um novo modelo de gestão pública... Completando o processo de propagação das idéias presentes na Reforma Bresser, houve no quadriênio de 2003-2006 uma migração de técnicos de alto escalão que tinham trabalhado no governo federal, especialmente no primeiro governo FHC, para os governos estaduais”. Conforme Regina Pacheco (2006: 171, 183), quatorze estados apresentam gestão por resultados; a contratualização envolveu indicadores de desempenho variados, algumas das experiências utilizando como indicador final o IDH (Índice de Desenvolvimento Humano) que, no entanto, não é indicado por sua amplitude excessiva. Em um nível mais amplo, as idéias da Reforma Gerencial de 1995 ultrapassaram as fronteiras do país, e, através do CLAD – Conselho Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento, que realiza grandes congressos anuais desde então, estendeu-se para a América Latina através da aprovação pelos ministros de administração latino-americanos do documento *Uma Nova Gestão Pública para a América Latina*.⁵⁰

A implementação da Reforma Gerencial de 1995 durará muitos anos no Brasil, passará por avanços e retrocessos, enfrentará a natural resistência à mudança e o corporativismo dos

⁵⁰ Ver CLAD (1998). O CLAD, com sede em Caracas, reúne os governos de 24 países latino-americanos e do Caribe, e dos dois países ibéricos. Seu Conselho Diretivo é formado pelos ministros de administração ou correspondentes em cada país.

velhos burocratas, os interesses eleitorais dos políticos, o interesse dos capitalistas em obter benefícios do Estado. Mas o essencial é que ela foi adotada pela alta burocracia pública brasileira que sabe que seu poder e seu prestígio dependem de um Estado eficiente.