

Burocracia pública e reforma gerencial na encruzilhada do desenvolvimento do Brasil

Luiz Carlos Bresser-Pereira

Original em português de “**Bureaucratie publique et réforme managériale: La réforme administrative brésilienne de 1995**”, 17 (3), 2010: 143-155.

Abstract. Associated to the industrialists, the Brazilian public bureaucracy played a major role in the industrialization of Brazil between 1930 and 1980. Yet, since the early 1990s, after a major foreign debt crisis, this political coalition lost power to a new financial coalition. As a kind of trade-off, and aiming to resurrect its prestige seriously damaged by the new neoliberal ideas, it engaged, since 1995, in public management reform. . A reform that was consistent with the idea of changing the state from producer to regulatory. This reform continues to be made successfully and is making the large social sector that the Brazilian state developed since the 1985 transition to democracy legitimate in political terms in so far as the provision of public services become reasonably efficient. On the other hand, since the 2000s the signals pointing out to a new developmentalist political coalition with industrialists and the sections of the working class are emerging.

Nas sociedades modernas existe uma classe profissional ou tecnoburocrática heterogênea da qual fazem parte, em um dos extremos, os *golden boys* das finanças formados em *masters of business administration*, que, quando bem sucedidos, logo se transformam em capitalistas, e, no outro, a burocracia pública, que, no Estado Absoluto, foi patrimonialista, no Estado Liberal, weberiana, e no presente Estado Democrático Social, está se transformando em burocracia gerencial. Suas camadas mais altas sempre participaram do poder. No tempo do Estado Absoluto, quando não se podia ainda falar em uma classe profissional, mas de apenas um estamento, a burocracia pública partilhava o poder com a aristocracia proprietária de terras e militar; mais tarde, já no quadro do capitalismo industrial e pós-industrial, o partilhará com a burguesia. No Brasil, a alta burocracia pública profissional passou a integrar a fazer parte das classes dirigentes brasileiras a partir dos anos 1930. Em seguida – e durante cinquenta anos ela estará basicamente associada à burguesia industrial na liderança e promoção de um extraordinário processo de industrialização ou desenvolvimento econômico. Ao mesmo tempo, na sua condição de classe administrativa, realiza a reforma do aparelho do Estado: em um primeiro momento, ainda nos anos 1930, promovendo a Reforma Burocrática que visava torná-lo mais profissional e efetivo, e mais tarde, a partir dos anos 1990, engajando-se na Reforma Gerencial que visa tornar esse aparelho mais eficiente ao tornar as

Luiz Carlos Bresser-Pereira é professor emérito da Fundação Getúlio Vargas. bresserpereira@gmail.com www.bresserpereira.org.br. Uma versão anterior deste trabalho foi publicada com o título “Burocracia pública e reforma gerencial” na *Revista do Serviço Público 1937-2007*, Edição Especial de 70 anos. Brasília: 2007: 29-48. Agradeço a Mariane Nassuno pelos comentários.

agências mais autônomas e seus administradores, melhor responsabilizados perante a sociedade.

Esta segunda reforma, entretanto, ocorreu em um quadro político e econômico adverso. A estratégia nacional-desenvolvimentista que servira de bandeira para as duas classes entrou em crise nos anos 1980, no bojo de uma grande crise da dívida externa. Sem rumo, não apenas a sociedade brasileira entrou em crise, que se “resolveu” perversamente a partir do início dos anos 1990: a clássica coalizão de empresários industriais e da burocracia pública deixam de liderar o processo econômico e político, cedendo lugar a uma coalizão de rentistas, agentes do setor financeiro, e interesses estrangeiros. Em lugar do desenvolvimentismo, tivemos como estratégia o consenso de Washington ou ortodoxia convencional – o conjunto de diagnósticos e recomendações originárias no Norte. Sem estratégia nacional de desenvolvimento, a economia do país entrou em regime de quase-estagnação.

Nesta nova conjuntura social e política, não havia espaço nem para os empresários nacionais nem para a burocracia pública. O programa de privatização iniciado de forma tímida nos anos 1980 ganhou então força. O objetivo neoliberal era o de “transformar o Estado produtor em um Estado regulador”, embora o “Estado produtor” não seja uma forma alternativa de Estado capitalista, mas é apenas uma fase por que passam países que realizaram sua acumulação primitiva de capital e seu desenvolvimento industrial depois das primeiras revoluções industriais na Inglaterra, na Bélgica, na França e nos Estados Unidos. Ultrapassada essa fase, o Estado volta a uma instituição essencialmente reguladora: o sistema constitucional-legal e a organização ou administração pública que o garante. Por outro lado, é pelo menos curiosa a ênfase do neoliberalismo no Estado regulador, quando seu objetivo maior era o de desregular os mercados.

Foi nesse quadro político e ideológico que a Reforma Gerencial de 1995 teve início no Brasil. Em um primeiro momento, essa reforma pareceu ser neoliberal e provocou resistência, mas gradualmente esta falsa impressão foi abandonada, na medida em que os servidores públicos perceberam que, ao tornar os serviços sociais do Estado mais eficientes, legitimava um Estado comprometido com programas de distribuição da renda que compensassem a desigualdade profunda que caracteriza a sociedade brasileira. Contribuiu também para a descaracterização da reforma como neoliberal o fato de que o Banco Mundial, que estava encarregado dessas reformas, foi contra a reforma gerencial argumentando que, primeiro, o Brasil deveria completar sua reforma burocrática. Conduzida pela própria burocracia pública e apoiada pela sociedade, a reforma gerencial avançou, primeiro, a nível federal, e depois, nos Estados e grandes municípios. E hoje dá um novo sentido de missão a todos que dela participam. Por outro lado, a partir do início dos anos 2000, o sistema hegemônico por trás da ortodoxia convencional entrou em declínio, sacudido pelo fracasso de suas reformas que contrastam com o êxito dos países – principalmente os asiáticos – que as rejeitaram e adotaram estratégias nacionais de desenvolvimento. Este fato mais a eleição para a presidência de Luiz Ignácio Lula da Silva abriram uma oportunidade para que uma nova

coalizão nacional se formasse envolvendo empresários industriais, burocracia pública e trabalhadores, e que um novo desenvolvimentismo substituísse a ortodoxia convencional. Esta mudança não se completou ainda sete anos depois, mas avanços foram realizados nessa direção. Neste trabalho, meu escopo não é tão amplo como aquele sugerido no parágrafo anterior. Meu tema será o papel político e gerencial da burocracia pública brasileira desde o início dos anos 1990.

Burocracia pública e política

Para se fazer esta análise é preciso, previamente, distinguir esta burocracia pública da organização do Estado; e importa adotar uma posição clara em relação a um problema por natureza ambíguo e dialético que é o da relação entre sociedade e Estado. A burocracia pública foi no passado um mero estamento, hoje é um setor da classe profissional ou tecnoburocrática, e, em muitos momentos, um ator importante na definição de suas políticas.¹ A burocracia pública sempre foi responsável pela administração de um componente fundamental do Estado: a organização do Estado ou o aparelho do Estado ou a administração pública. Nesses termos, ela está dentro do Estado. Ao mesmo tempo, porém, é um grupo de interesses como qualquer outro que pressiona o Estado. Por isso, é frequente a confusão entre o Estado e a própria burocracia pública, e em grande parte por isso há um debate clássico sobre a “autonomia relativa” do Estado. Se o Estado fosse a sua burocracia, quando esta tivesse muito poder seria legítimo em se falar em autonomia do Estado. A burocracia pública, porém, é apenas um dos setores sociais que buscam influenciar o Estado. Por outro lado, o Estado é muito mais do que um simples aparelho ou organização ou administração pública. O Estado é o sistema constitucional-legal e a organização que a garante, ou, em outras palavras, é a ordem jurídica e a administração pública que a garante. Nessa qualidade, o Estado é o instrumento de ação coletiva da nação. Suas leis e políticas são o resultado de um complexo sistema de forças sociais, entre as quais a burocracia pública é apenas uma delas. O Estado, portanto, jamais é autônomo; ele reflete ou expressa a sociedade. O que pode acontecer é a burocracia pública lograr um poder desproporcional em relação às demais classes dirigentes quando estas estiverem divididas. Nesses momentos a elite burocrático-política aumenta seu poder em relação às demais classes, e se afirma que o Estado ‘ganhou autonomia’. Na verdade, o que ocorreu foi que as outras classes que compõem a sociedade momentaneamente perderam poder relativo para a burocracia pública na determinação das políticas, na definição de seu sistema legal e na maneira de implementá-lo. Em qualquer hipótese, o Estado é a instituição mais abrangente de cada Estado-nação, já que é a própria ordem pública e a organização que a garante. Mas em nome de quem essa ordem é definida e garantida? Essencialmente, em nome das três classes básicas das sociedades capitalistas contemporâneas: a capitalista, a tecnoburocrática ou profissional, e a trabalhadora. O poder dessas classes,

¹ Fiz a análise da classe tecnoburocrática principalmente em Bresser-Pereira (1981) *A Sociedade Estatal e a Tecnoburocracia*.

naturalmente, variará historicamente: quanto mais democrático for um país, menos poder terão os capitalistas e mais poder terão os trabalhadores na própria sociedade, e, em consequência, no Estado. Em qualquer hipótese, porém, os dois setores sociais que deterão maior poder político serão o dos grandes capitalistas e a alta burocracia pública, que também pode ser simplesmente denominada ‘burocracia política’ já que, além dos servidores em sentido estrito, inclui os políticos eleitos que vivem de pagamentos do Estado. A aliança entre esses dois setores sociais é muitas vezes identificada na literatura da sociologia política e do desenvolvimento econômico como uma aliança entre os empresários e o Estado, ou, na linguagem americana, como uma coalizão entre “business and government”. No Brasil, essa aliança deu origem ao nacional desenvolvimentismo – a uma bem sucedida estratégia nacional de desenvolvimento.

A burocracia pública brasileira, associada aos empresários industriais, foi, entre 1930 e 1986, parte integrante da elite dirigente ou do pacto político nacional-desenvolvimentista que promoveu a industrialização brasileira. Ao mesmo tempo, envolveu-se profundamente na Reforma Burocrática de 1937. Desta forma, ao mesmo tempo em que a burocracia pública assumia poderes importantes, ela se auto-reformava no sentido weberiano. Entretanto, o colapso, em 1986, do Plano Cruzado causou o colapso da coalizão política democrática e nacional que liderou a campanha pelas Diretas Já. Durante quatro anos (1987-2001) o país entrou em um vácuo de poder, até que, em 1991, no segundo governo Collor, se rendeu ao Norte, aprofundou a dependência da qual se livrara parcialmente desde 1930, e passou a adotar a ortodoxia convencional ou o consenso de Washington ao invés de contar com uma estratégia nacional de desenvolvimento. Por um breve momento, em 1994, com o Plano Real, realizado de acordo com uma teoria da inflação inercial desenvolvida no Brasil, o país parecia estar recuperando a ideia de nação, mas logo em seguida as autoridades econômicas voltaram a se subordinar às ideias vindas de Washington e Nova York. Em consequência, a clássica aliança nacional-desenvolvimentista, rompida em 1986, foi, no início dos anos 1990, substituída por uma nova coalizão política formada de rentistas, setor financeiro, empresas multinacionais e interesses estrangeiros no Brasil, os dois primeiros grupos, beneficiados com as altas taxas de juros que passam a prevalecer, os dois últimos, com as taxas de câmbio apreciadas. Empresários e burocracia pública ficaram fora do poder.

Entretanto, desde o início dos anos 2000, o fracasso das reformas neoliberais está abrindo espaço para um novo desenvolvimentismo no Brasil. Por outro lado, a Reforma Gerencial do Estado de 1995 transformou-se em uma oportunidade para a burocracia pública brasileira. Em um momento em que, desorientada, ela estava sob fogo cerrado do neoliberalismo – uma ideologia que a afirmava intrinsecamente ineficiente e corrupta (*rent seeker*) – surgiu uma alternativa de auto-reforma e, portanto, auto-regeneração.

Reforma gerencial em um quadro de crise

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 marcava 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 agora haviam se 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 favorecidos pela taxa de câmbio não competitiva.

No plano da política econômica e das reformas, a abertura comercial foi apressada e radical ignorando-se que as tarifas aduaneiras não tinham como papel apenas proteger uma indústria que deixara de ser infante, mas principalmente neutralizar a apreciação do câmbio causada pela doença holandesa² e pela política de crescimento com poupança externa.³ Esta política é transformada na grande política de desenvolvimento a partir da justificativa equivocada que “o Brasil não tem mais recursos para financiar seu desenvolvimento econômico”. Na verdade, ela só causaria o aumento artificial dos salários e do consumo interno, e a substituição da poupança interna pela externa, ao mesmo tempo em que endividava o país. Por outro lado, a abertura financeira, com a liberação completa dos movimentos de capital, foi adotada em 1991 – o que levou o país a perder o controle de sua taxa de câmbio. As privatizações foram também aprofundadas, eliminando-se a reserva para o capital nacional que existia para os serviços públicos monopolistas; a desnacionalização dos bancos comerciais passa a ser permitida. Os resultados são uma profunda desnacionalização da economia brasileira, duas crises de balanço de pagamentos, e baixas taxas de crescimento, não obstante, a partir do início dos anos 2000, um enorme aumento dos preços das commodities exportadas pelo Brasil permitisse que, em cinco anos, as exportações dobrassem.

Em meados dos anos 1990 os empresários industriais estavam marginalizados e a burocracia pública via negado tudo o que fora levada a acreditar no período desenvolvimentista. O aparelho do Estado era agora dirigido por uma ‘equipe econômica’ constituída de economistas estranhos à burocracia pública que haviam realizado PhD 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

² A doença holandesa é uma falha de mercado que leva os países dotados de amplos e baratos recursos naturais a verem sua taxa de câmbio se apreciar de maneira a tornar não competitiva e, dependendo da gravidade da apreciação, inviabilizar atividades industriais operando no estado da arte da tecnologia.

³ Poupança externa é déficit em conta corrente; quando um país incorre em déficit em conta corrente sua taxa de câmbio se aprecia em relação àquela que existira se houvesse equilíbrio em conta corrente.

política econômica. É nesse quadro desfavorável 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, era uma imposição histórica para o Brasil, como para todos os demais países que haviam nos cinquenta anos anteriores montado um Estado do Bem Estar. O grande crescimento que o aparelho do Estado se impusera para que pudesse garantir os direitos sociais, exigiam que o fornecimento dos respectivos serviços de educação, saúde, previdência e assistência social fosse realizado com eficiência. Esta eficiência tornava-se, inclusive, uma condição de legitimidade do próprio Estado e de seus governantes. Na medida em que a reforma gerencial é a segunda grande reforma administrativa do aparelho do Estado capitalista, sua adoção por nós, como para todos os países de renda média e alta, era apenas uma questão de tempo. Uns avançam, outros se atrasam. O Brasil, em 1995, saiu na dianteira dos países em desenvolvimento, e se antecipou a alguns países ricos como a França e a Alemanha.

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 no começo do século XX havia levado ao aumento do tamanho do Estado e, portanto, à sua transformação em um Estado Democrático e Social. Por outro lado, a globalização que então ganhava momentum aumentava de forma extraordinária a competição entre os Estados-nação e obrigava suas empresas e seus serviços públicos 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 enveredar pela reforma da gestão pública ou reforma gerencial.

A necessidade de mudança começa a ficar clara durante o governo Collor – um governo contraditório que começa fazendo a afirmação do interesse nacional, mas afinal se curva à ortodoxia convencional, que dará 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, e 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 foram corretamente abandonadas. A onda ideológica neoliberal vinda do Norte, entretanto, tornara-se dominante na sociedade – e a pressão contra o Estado e sua burocracia apenas aumentava.

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. Era uma crise que enfraquecia o Estado e abria espaço para que a ideologia neoliberal vinda do Norte o enfraquecesse ainda mais. A solução para os grandes problemas brasileiros 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, no MARE, 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 no Reino Unido, onde se implantava a segunda grande reforma administrativa da história do capitalismo – a reforma gerencial do final do século XX. As novas ideias estavam ainda em formação; surgira no Reino Unido uma nova disciplina, a *new public management*, que, embora influenciada por ideias neoliberais, de fato não podia ser confundida com as ideias da direita; muitos países social-democratas da Europa estavam 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 ideias foram inicialmente apresentadas, em janeiro de 1995, a resistência foi muito grande (Bresser-Pereira, 1999), principalmente porque eram ideias novas, e também porque elas pareciam neoliberais e contra os interesses dos servidores públicos. Tratei, entretanto, de enfrentar essa resistência da forma mais direta e aberta possível. 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 ideias. Minha estratégia principal era atacar a administração pública burocrática, ao mesmo tempo em que afirmava a importância do serviço público, defendia as carreiras de Estado e mostrava a relação direta da reforma que estava propondo com o fortalecimento da capacidade gerencial do Estado. Dessa forma confundia meus críticos que afirmavam que eu agia contra os burocratas públicos, quando eu procurava fortalecê-los, conferir-lhes maior capacidade de ação e torná-los responsabilizados. Em pouco tempo, um tema que não estava na agenda do país assumiu o caráter de um grande debate nacional. Os apoios de servidores, de políticos – principalmente de governadores e de prefeitos – e de 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. Estava claro que a reforma beneficiava a maioria dos altos administradores públicos existentes no país que são dotados de competência técnica e espírito público. A reforma havia conquistado o coração e as mentes da alta burocracia que,

ao contrário do que afirma a teoria da escolha racional, não faz apenas compensações entre o seu desejo de ficar rica via corrupção e o de subir na carreira, mas na sua maioria faz compensações entre este segundo objetivo e o de contribuir para o interesse público.

Para realizar a reforma dois instrumentos foram usados: de um lado, o *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*, de outro, uma emenda constitucional. A reforma constitucional foi parte fundamental da Reforma Gerencial de 1995 já que esta implicava mudanças institucionais fundamentais. Muitas mudanças institucionais, porém, foram de caráter infraconstitucional. Mas mesmo no plano legal a reforma excedeu em muito a Emenda 19. 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 principalmente 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, estabelece os critérios de demissão por insuficiência de desempenho, não foram ainda aprovadas pelo Congresso. O documento essencial para a reforma, entretanto, foi o *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*, que continha o diagnóstico e toda a lógica da reforma que então se iniciava. Fernando Abrucio (2007: 5) observou recentemente que os principais avanços obtidos pela Reforma Gerencial de 1995 se deram no processo de complementação da Reforma Burocrática de 1937:

a maior mudança realizada foi, paradoxalmente, a continuação e aperfeiçoamento da *civil service reform*, por mais que o discurso do Plano Diretor da Reforma do Estado se baseasse numa visão (erroneamente) etapista – com a reforma gerencial vindo depois da burocrática. Houve uma grande reorganização administrativa do Governo Federal, com destaque para a melhoria substancial das informações da administração pública – antes desorganizadas ou inexistentes – e o fortalecimento das carreiras de Estado. Um número importante de concursos foi realizado e a capacitação feita pela ENAP, revitalizada. Em suma, o ideal meritocrático contido no chamado modelo weberiano não foi abandonado pelo MARE; ao contrário, foi aperfeiçoado.

Abrucio está correto quando mostra que a Reforma Gerencial de 1995 tinha um aspecto burocrático. Não havia, porém, nada de paradoxal nisto. A ênfase que dei ao núcleo estratégico do Estado e a realização de concursos públicos anuais para todas as carreiras burocráticas tinham deliberadamente este objetivo. A reforma não foi uma mera cópia da Nova Gestão Pública. Foi uma adaptação criativa das reformas de gestão pública que estavam acontecendo em alguns países ricos, com o desenvolvimento de uma série de conceitos e de um modelo estrutural que não estavam presentes ou estavam mal definidos na literatura europeia e americana a respeito.

A Reforma Gerencial de 1995 tem três dimensões: uma institucional, outra cultural, e uma terceira de gestão.⁴ A prioridade, naturalmente, cabia à mudança institucional, já que uma reforma é em primeiro lugar uma mudança de instituições. Para realizá-la foi necessário que, antes, se realizasse um debate nacional no qual a cultura burocrática até então dominante foi submetida a uma crítica sistemática, ao mesmo tempo em que se acentuavam dois aspectos da reforma: a nova estrutura do aparelho do Estado que se estava propondo, baseada em ampla descentralização para agências e organizações sociais, e a nova forma de gestão apoiada não mais em regulamentos rígidos, mas na responsabilização por resultados 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 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 tornam 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 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 estão o núcleo estratégico e as agências executivas ou reguladoras; os serviços sociais e científicos, que não são exclusivos mas que, dadas as externalidades que possuem e os direitos humanos que garantem, 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

⁴ 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*, escrevi 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.

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 uma questão estrutural essencial para o 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 não haja monopólio, mas um razoável grau de competição. 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 serem controladas pelo Estado, nem para serem submetidas a todos os controles inerentes à administração burocrática. Logo, se atividades sociais 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 um museu, ele deve ser quase integralmente financiado pelo poder público. 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 os 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 operam em mercados não suficientemente competitivos, enquanto as agências executivas ocupam-se principalmente da regulação de atividades competitivas e da execução de políticas públicas. Tanto em um caso como no outro, mas principalmente nas agências reguladoras, a lei deixou espaço para a 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 ideia 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 de um país a receber dotação orçamentária do poder executivo perante o qual são responsabilizadas através de contratos de gestão.

Todas essas mudanças estruturais, entretanto, devem 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.

Uma reforma bem sucedida

Desde o início de 1998 tornou-se claro que a Reforma Gerencial de 1995 fora bem sucedida no plano cultural e institucional.⁵ A ideia da administração pública gerencial em substituição à burocrática havia-se tornado vitoriosa, e as principais instituições necessárias para sua implementação tinham sido aprovadas, a começar pela Emenda 19. 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 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

⁵ Sobre o processo político de aprovação da reforma ver Marcus Melo (2002) e Bresser-Pereira (1999).

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.⁶ 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 a nível federal. Os 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.⁷

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 a carga tributária se conservaria alta, ou, em outras palavras, 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 foi relativamente 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 e não conte com servidores públicos, será uma forma alterada

⁶ O presidente disse-me então, ao informar 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.

⁷ Apesar de o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão não ter utilizado o orçamento como recurso de poder para alavancar a implementação da Reforma Gerencial na segunda gestão do governo Fernando Henrique Cardoso, avanços foram alcançados. Ver a respeito, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (2002). No governo Lula, esses avanços continuaram ao nível da burocracia pública federal, inicialmente sem o apoio do governo; aos poucos, porém, as ideias gerenciais também alcançaram seu nível decisório.

e talvez aperfeiçoada de organização social. Em qualquer hipótese, está claro que a Reforma Gerencial de 1995 continua viva mesmo no nível federal. O fato de que esta é uma reforma que corresponde ao estágio de desenvolvimento do Estado brasileiro a torna inevitável. Sua garantia maior é um número crescente de gestores públicos em Brasília que sabem o quão importante ela é para se legitimar a ação do Estado e se garantir o desenvolvimento econômico e social do país.

Se isto é verdade a nível federal, 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 (Consad, 2006). Em São Paulo, por iniciativa do governador Mario Covas, foram criadas grandes organizações hospitalares de saúde no formato das organizações sociais. 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 que, como ministro, dei 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 ideias 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 ideias 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*.⁸

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 velhos burocratas, os interesses eleitorais dos políticos, o interesse dos capitalistas em obter benefícios do Estado. Mas o essencial é, de um lado, que ela corresponde ao estágio histórico do desenvolvimento brasileiro, e, de outro, que ela foi adotada pela alta burocracia pública brasileira que sabe que seu poder e seu prestígio dependem de um Estado eficiente. Entretanto, a burocracia pública só voltará a ter o prestígio e o poder que teve no período áureo do desenvolvimento brasileiro quando voltar a participar de uma nova estratégia nacional de desenvolvimento. Levar adiante a Reforma Gerencial é importante, esta é um meio: para que a ação da burocracia pública brasileira volte a ter pleno sentido é preciso também que os objetivos de desenvolvimento econômico e social sejam restabelecidos.

Um novo sentido de missão

O Estado brasileiro, do ponto de vista sócio-político, passou por várias fases. O Estado Oligárquico era um Estado por definição capturado pelos interesses de classe. O Estado Nacional-desenvolvimentista, entre 1930 e 1984, foi um Estado de transição que promoveu a industrialização, realizou a Reforma Burocrática de 1936, a partir da aliança política da burguesia industrial com a alta burocracia pública, mas foi antes marcado pelo autoritarismo do que pela democracia. O Estado que hoje existe no Brasil é, no plano político, o Estado Democrático – e esse foi um grande avanço. Entretanto, do ponto de vista social e econômico, deixou de ser nacional e voltou a ser dependente: é um Estado Liberal-Dependente incompatível com a retomada do desenvolvimento econômico. Nele, o pacto político dominante passou a ser constituído por uma aliança dos rentistas ou capitalistas inativos com o setor financeiro, as empresas multinacionais e os interesses internacionais no Brasil – os dois primeiros grupos interessados em elevadas taxas de juro e os dois últimos, em taxa de câmbio sobre-apreciada.

Há muitas causas que explicam esse desastre nacional, todas elas associadas ao fracasso do Pacto Popular-Democrático de 1977 em conduzir o país. Esse pacto foi capaz de promover a transição democrática, deu origem a toda uma série de políticas sociais que contribuíram para diminuir um pouco a grande concentração de renda existente, mas não teve proposta em relação ao desenvolvimento econômico, e, quando se viu brevemente no poder, em 1985, levou o país ao grande desastre que foi o Plano Cruzado. Havia necessidade, então, de uma mudança profunda das políticas econômicas para as quais a sociedade brasileira não estava

⁸ 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.

preparada. As causas imediatas da Grande Crise eram a dívida externa contraída nos anos 1970 e a alta inflação inercial que decorreu do uso da indexação de preços, mas era preciso também mudar do velho desenvolvimentismo baseado na substituição de importações e nos investimentos do Estado para um novo desenvolvimentismo que se concentrasse em tornar a economia brasileira mais competitiva externamente através de políticas macroeconômicas que combinassem estabilidade com crescimento e que garantissem aos empresários taxas de juros moderadas e principalmente taxas de câmbio competitivas. Esse é, essencialmente, o tema de meu livro *Macroeconomia da Estagnação* (2007) cujas teses não repetirei aqui.⁹

Aqui o que é importante assinalar é que os fatores que levaram ao Brasil a renunciar à sua condição de nação independente no segundo governo Collor e à chegada ao poder de uma coalizão política intrinsecamente adversária do desenvolvimento econômico do país – o Pacto Liberal-Dependente – estão desaparecendo. Embora as taxas de crescimento sejam muito baixas quando comparadas com a dos demais países, a economia brasileira não vive mais o quadro de crise dos anos 1980. Por outro lado, o pressuposto de suas elites intelectuais, marcadas pela teoria da dependência e pelo Ciclo Democracia e Justiça Social de que o desenvolvimento econômico estava assegurado não havendo por que se preocupar com ele, perdeu qualquer base na realidade: o desenvolvimento que estava assegurado durou apenas os anos 1970. Em terceiro lugar, está ficando claro para a toda a sociedade o fracasso da ortodoxia convencional, aqui e em outros países como a Argentina e o México, em promover o desenvolvimento econômico; quando, neste quadro, a Argentina rompe com a ortodoxia convencional e passa a adotar estratégias macroeconômicas semelhantes aos dos países asiáticos (câmbio competitivo, taxa de juros moderada, e ajuste fiscal rígido), passa a crescer fortemente. Em quarto lugar, a hegemonia ideológica norte-americana, que se tornara absoluta nos anos 1990, enfraqueceu-se de maneira extraordinária nos anos 2000 devido ao fracasso da ortodoxia convencional em promover o desenvolvimento econômico, e devido ao desastre que representou para os Estados Unidos a guerra do Iraque. Finalmente, nota-se entre os empresários industriais, que ficaram calados durante os anos 1990, uma nova consciência dos problemas nacionais e uma nova competência em matéria macroeconômica por parte de suas assessorias que serão essenciais para a definição, em conjunto com a burocracia pública, de um novo desenvolvimentismo.

É neste quadro mais amplo que a ideia de um novo desenvolvimentismo, que se oponha tanto à ortodoxia convencional quanto ao velho desenvolvimentismo, se impõe. O nacional-desenvolvimentismo desempenhou seu papel, mas foi superado, enquanto a ortodoxia convencional é uma estratégia proposta por nossos concorrentes que antes neutraliza do que promove o desenvolvimento econômico. É dentro do quadro do novo-desenvolvimentismo que devemos pensar o papel da burocracia pública. Por enquanto, ela continua, como toda a sociedade brasileira, desorientada. Sua área econômica limita-se à racionalidade de reduzir

⁹ Este livro foi traduzido para o inglês e publicado com o título *Developing Brazil – The Failure of the Washington consensus* (2009).

despesas – o que é necessário, mas está longe de ser suficiente. Falta a todos uma estratégia nacional de desenvolvimento. Enquanto o Brasil não voltar a ter um projeto de nação, enquanto a coalizão política dominante estiver formada por empresas multinacionais e interesses estrangeiros no Brasil, não haverá desenvolvimento econômico. Só quando voltar a existir no país uma coalizão política ampla, da qual façam parte central a alta burguesia industrial e alta burocracia pública, o Brasil poderá voltar a realmente se desenvolver. Enquanto isso não acontece, o país se manterá quase-estagnado – crescendo porque o capitalismo é dinâmico, mas vendo sua distância em relação aos países ricos aumentar ao invés de diminuir, como seria de se esperar.

A eventual retomada do desenvolvimento econômico em termos nacionais não resolverá magicamente os problemas do país. Continuaremos a ver no Brasil um elevado grau de corrupção, uma generalizada violência aos direitos republicanos dos cidadãos, ou seja, ao direito que cada cidadão tem de que o patrimônio público seja usado de forma pública. A pobreza, a injustiça e o privilégio continuarão ainda amplamente dominantes no Brasil. A violência aos direitos sociais ainda convive com violências aos direitos civis, especialmente dos mais pobres. Mas em todas essas áreas o progresso depende da retomada do desenvolvimento econômico. É verdade que, na área política e social, houve um substancial avanço desde 1980, ou seja, desde que a economia entrou em regime de quase-estagnação. Isto foi possível graças principalmente ao Pacto Democrático-Popular de 1977. Dificilmente, porém, será possível continuar a progredir nessas duas áreas e na proteção do meio ambiente se a Nação não for reconstituída, se a sociedade como um todo não voltar a se constituir como Nação, e se suas classes dirigentes não voltarem a contar com uma burocracia pública dotada de uma missão republicana.

A burocracia pública exerce um papel importante quando a respectiva sociedade, e principalmente a classe burguesa que nela exerce papel dominante, tem uma razoável clareza quando aos objetivos a serem alcançados e os métodos a serem adotados. Entre 1930 e 1980 isto aconteceu, entremeadado por uma crise na primeira metade dos anos 1960; mas desde os anos 1980 o Brasil não conta mais com uma estratégia nacional de desenvolvimento. Não obstante, esta burocracia, ao contrário do que se afirma, tem logrado êxitos importantes na gestão do aparelho do Estado. Isto ocorreu especialmente na saúde pública graças ao êxito do SUS (Sistema Único de Saúde) em estabelecer um sistema de atendimento de saúde à população universal, muito barato, e com qualidade razoável. Tem logrado também avanços, entre outros setores, na defesa do meio ambiente e da educação fundamental, onde já não existe mais um problema de quantidade, o problema central é agora o da qualidade do ensino. E poderá ter maiores avanços na medida em que essa qualidade depende não apenas de maior treinamento dos professores, mas principalmente de novas formas de gestão da educação. Fracassa na área do ensino universitário, que no Brasil, por ser estatal como é na França e na Alemanha, ao invés de público não-estatal como é nos Estados Unidos e na Grã-Bretanha, apresenta resultados altamente insatisfatórios.

Na área mais geral da gestão, graças a concursos anuais para todas as carreiras do ciclo de gestão e especialmente para a dos gestores públicos, o Estado brasileiro conta hoje na área federal com uma burocracia muito melhor preparada e eficiente do que geralmente se imagina. No nível estadual, estão também se multiplicando as carreiras de gestores públicos. Na área do Poder Legislativo, a burocracia pública experimentou um grande avanço graças às carreiras de assessoramento criadas no Senado e na Câmara dos Deputados.

Estes êxitos se devem em grande parte à Reforma Gerencial iniciada em 1995 que, além de tornar o aparelho do Estado mais eficiente, está devolvendo à burocracia pública brasileira parte do prestígio social que perdeu em consequência do esgotamento da estratégia nacional-desenvolvimentista e do retorno a uma democracia liberal. Mais do que isto, a reforma da gestão pública está dando a amplos setores da burocracia pública brasileira um novo sentido de missão. O etos do serviço público, que nunca lhe faltou, foi embaçado pela desorientação social, mas a existência de um quadro de reforma factível vem lhe dando novo ânimo e objetivos mais claros. São, por enquanto, objetivos internos ao aparelho do Estado. Um objetivo maior, de participação na retomada do desenvolvimento nacional, depende de toda a sociedade e seus líderes políticos se voltarem para ele. Depende da refundação da nação brasileira.

Nesse processo, o papel da burocracia pública – dos seus servidores, dos seus intelectuais – é importante. Em todas as áreas do Estado, a burocracia pública estrito senso divide o poder com os políticos. Em apenas um dos três poderes, no Judiciário, os burocratas possuem o poder final; nos demais, os políticos detêm esse poder. Desde a Constituição de 1988, a autonomia da alta burocracia judicial, que inclui além da própria magistratura o Ministério Público e a Advocacia do Estado, e a Advocacia Pública, tornou-se muito mais forte – em certos momentos, excessiva. Ocorreu, entretanto, um processo de gradual desvinculação da magistratura pública de uma ideologia liberal e formalista que atende aos interesses da ordem constituída, e sua vinculação, de um lado, a seus próprios interesses corporativos, de outro, aos interesses da justiça social que animaram a carta de 1988. Entretanto, conforme Vianna et al. (1997: 38), embora “parte do Estado, encravado em suas estruturas, o Judiciário como ator não está destinado a irromper como portador de rupturas a partir de um construto racional que denuncie o mundo como injusto”. A lenta autonomização do Judiciário dos interesses econômicos é um fator positivo que reflete o fato de que os magistrados se percebem como parte da classe profissional com deveres para com os pobres ao invés de fazerem parte da capitalista.

A burocracia pública, para realizar seu papel, precisa de mais autonomia e de mais responsabilização (accountability). A Reforma Gerencial de 1965 deu um papel decisivo ao controle social, ou seja, à responsabilização da burocracia pública perante a sociedade, mas isto vem ocorrendo de maneira lenta. Sabemos, porém, que a democracia implica não apenas liberdade de pensamento e eleições livres, não apenas representação efetiva dos cidadãos pelos políticos e mais amplamente pela burocracia pública, mas significa também prestação

de contas permanente por parte da burocracia pública de forma a permitir a participação dos cidadãos no processo político. Os quatro pilares da democracia são liberdade, representação, responsabilização e participação. Em outro trabalho (Bresser-Pereira, 2004), vi três estágios históricos da democracia: a democracia de elites ou liberal, da primeira metade do século XX, a democracia de opinião pública ou social, da segunda metade desse século, e a democracia participativa que vai aos poucos aparecendo. No Brasil, as três formas de democracia estão presentes e embaralhadas: temos muito de democracia de elites, já somos uma democracia social, e a Constituição de 1988 abriu espaço para uma democracia participativa. Antes de chegar a ela, porém, além de melhorarmos os nossos sistemas de participação, será necessário tornar a burocracia pública mais responsabilizada perante a sociedade.

Não creio, entretanto, que esta mudança seja possível se a sociedade brasileira não voltar a ser uma verdadeira Nação e a ter uma estratégia nacional de desenvolvimento econômico, social e político. Entre o início do século XX e 1964 a sociedade brasileira – no quadro do Ciclo Nação e Desenvolvimento – constituiu a nação brasileira e industrializou o Brasil, mas, em compensação, deixou em segundo plano a democracia e a justiça social. Esse ciclo terminou no golpe militar de 1964. A partir do início dos anos 1970, um novo ciclo da sociedade começou – o Ciclo Democracia e Justiça Social – que promoveu o avanço da democracia e procurou reduzir as desigualdades sociais mais gritantes e a pobreza extrema, mas abandonou a ideia de nação e foi incapaz de promover desenvolvimento econômico. Em meados dos anos 2000 esse ciclo também está esgotado. O grande desafio que se coloca hoje para a sociedade brasileira é o de fazer uma síntese desses dois ciclos – algo que é possível e que dará orientação e sentido para sua burocracia pública.

Referências

- Abrucio, Fernando Luiz (2007) “Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas”. *Revista de Administração Pública*, aprovado para publicação.
- Abrucio, Fernando Luiz e Francisco Gaetani (2006) “Avanços e perspectivas da gestão pública nos estados: agenda, aprendizado e coalizão”. In Consad – Conselho Nacional de Secretários de Gestão (2006) *Avanços e Perspectivas da Gestão Pública nos Estados*. São Paulo: Fundap.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (1981) *A Sociedade Estatal e a Tecnoburocracia*. São Paulo: Editora Brasiliense.

- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (1999) "Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995". *Revista do Serviço Público*, 50(4): 5-28.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (2004) *Democracy and Public Management Reform: Building the Republican State*. Oxford: Oxford University Press.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (2009) *Developing Brazil: Overcoming the Failure of the Washington Consensus*, Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- CLAD (1998) *Uma Nova Gestão Pública para a América Latina*. Caracas: CLAD - Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Documento em espanhol, português e inglês preparado pelo Conselho Científico e aprovado pelo Conselho Diretor do CLAD, 14 de outubro, 1998. Disponível no site do CLAD e em www.reformadagestaopublica.org.br.
- Consad (2006) *Avanços e Perspectivas da Gestão Pública nos Estados*. São Paulo: Editora da Fundap e Consad (Conselho Nacional de Secretários de Estado da Administração).
- Gill, Indermit S. (1998) "Some determinants of sustainable public administration reform. Or, why I am optimistic about administrative reforms in Brazil". Brasília: Escritório do Banco Mundial em Brasília, novembro 1998. Trabalho apresentado ao seminário patrocinado pelo Conselho Britânico, "Public reform in Brazil and the British technical cooperation", Londres, 23 de novembro, 1998.
- Melo, Marcus André (2002) *Reformas Constitucionais no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Revan.
- Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (2002) *Balanço da Reforma do Estado no Brasil: A Nova Gestão Pública*. Brasília: Secretaria da Gestão, Coleção Gestão Pública.
- Osborne, David e Ted Gaebler (1992) *Reinventing Government*. Reading, Mass.: Addison-Wesley.
- Pacheco, Regina Silvia (2006) "Regulação no Brasil: desenho das agências e formas de controle". *Revista de Administração Pública*, 40 (4): 523-543.
- Petrucci, Vera e Leticia Schwarz, orgs. (1999) *Administração Pública Gerencial: A Reforma de 1995*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília.

Vianna, Luiz Werneck, Maria Alice Rezende de Carvalho, Manuel Palácios Cunha Melo e
Marcelo Baumann Burgos (1997) *Corpo e Alma da Magistratura Brasileira*. Rio de
Janeiro: Editora Revan.