

Prefácio

O Estado é, de um lado, uma ordem jurídica ou um sistema político e, de outro, um aparelho ou organização. Como sistema político, o Estado moderno nos países mais avançados nasce absoluto, transita no século 19 para liberal e, no século 20, para democrático. Paralelamente, como organização, nasce patrimonial, passa a burocrático no século 19, e a gerencial no final do século 20. A "administração pública" foi a maneira de administrar o Estado burocrático; a "gestão pública" é a forma de administrar um Estado que está se tornando gerencial.

Definidas as nossas categorias nesses termos, depreende-se que na história do Estado moderno só houve duas reformas administrativas fundamentais: a reforma burocrática que, na segunda metade do século 19, promoveu a transição para o Estado burocrático weberiano; e a reforma da gestão pública que hoje baliza a transição para o Estado gerencial. Essas duas reformas não aconteceram ou estão acontecendo de forma arbitrária. Elas são a mudança necessária da forma de organizar e administrar o Estado como sistema político. Enquanto no Estado Absoluto a administração podia ser patrimonial, já que a necessidade do monarca de separar o seu patrimônio e o de sua aristocracia do patrimônio público era uma necessidade muito relativa, dado seu poder sobre os súditos, depois das grandes revoluções liberais (Gloriosa, Americana e Francesa), essa necessidade se tornou imperiosa, porque no Estado Liberal tornou-se imperioso distinguir com clareza o patrimônio dos

governantes do patrimônio dos cidadãos burgueses, que pagam impostos e exigem a garantia de suas liberdades: a reforma do serviço público e o decorrente Estado burocrático passaram a ser condições necessárias para a efetividade da organização estatal. Quando, no século 20, o Estado se torna democrático, e os cidadãos deixam de ser apenas os burgueses para serem todo o povo, suas funções sociais se ampliam enormemente, e a reforma da gestão pública, visando a transformar o Estado meramente burocrático em gerencial e, portanto, eficiente, torna-se inevitável.

O Brasil, ao iniciar em 1995 sua reforma da gestão pública, foi o primeiro país em desenvolvimento que tomou essa iniciativa, depois que a Inglaterra ou os Estados Unidos iniciassem reforma do mesmo tipo, mas antes de países que haviam sido pioneiros na reforma burocrática, como a Alemanha ou a França, o fizessem. No final dos anos 60, o Decreto 200 havia apontado nessa direção, mas foi só a partir do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado que o processo de reforma ganhou consistência e abrangência.

Desde então, a reforma da gestão pública vem avançando no País, como os trabalhos neste livro demonstram. Não há nada surpreendente nesse fato, se considerarmos que essa é uma reforma inevitável para um país cujo Estado já adquiriu a dimensão que o Estado brasileiro tem. Como a reforma da gestão pública é historicamente a segunda reforma administrativa relevante do Estado moderno, mais cedo ou mais tarde ela ocorrerá em todos os países. E, uma vez iniciada, não há alternativa senão dar-lhe prosseguimento. Os caminhos serão vários porque a reforma tem uma amplitude de instituições e de práticas muito grande. Em alguns momentos ela se acelerará, em outros, os grupos que se sentem prejudicados a obriga-

rão a marcar passo, mas o caminho no sentido de tornar mais eficiente e, por isso mesmo, mais legítimo o gasto público na área social (inclusive de segurança) e científica, que todas as sociedades democráticas demandam, terá necessariamente de ser percorrido.

A administração pública burocrática era adequada para tornar efetivo um Estado pequeno como era o Estado Liberal; a gestão pública é essencial para tornar gerencial o Estado Democrático e, portanto, eficiente. A administração pública burocrática podia ser centralizada e baseada em regulamentos rígidos; a gestão pública ou administração pública gerencial deve necessariamente ser descentralizada e se apoiar no controle por resultados. Na administração pública burocrática, o Estado pode executar diretamente todos os poucos serviços a que se obriga (principalmente serviços de justiça e polícia); na gestão pública, o Estado deve necessariamente terceirizar para empresas os serviços auxiliares, e para entidades públicas não-estatais (as organizações sociais), os serviços sociais e científicos; além disso, suas próprias atividades exclusivas devem ser delegadas para agências executivas e reguladoras.

Lendo os trabalhos que estão publicados neste livro - relatórios das reformas que estão ocorrendo principalmente em nível estadual - o avanço da Reforma da Gestão Pública de 1995 fica claríssimo. É verdade que no âmbito federal, nos últimos três anos e meio, a reforma quase parou por questões ideológicas. Mesmo aí, porém, se examinarmos bem o programa mais ambicioso do governo, a Bolsa Família, verificaremos que seu êxito se deve em grande parte à adoção de uma estratégia gerencial de descentralização para os municípios, de caráter estritamente gerencial. No âmbito dos estados, por sua vez, os avanços são impressionantes. Enquanto

se continua a fortalecer o núcleo estratégico do Estado com a criação de carreiras de gestores, busca-se descentralizar atividades, criar organizações sociais, agências executivas e controlar por resultados, aprofundar o governo eletrônico. Cada trabalho mostra essa tendência de uma maneira diferente, mas todos indicam a mesma direção.

Esses avanços nos estados não estão ocorrendo apenas porque a reforma da gestão pública é inevitável. Há dois outros motivos mais específicos. Primeiro, porque entre 1995 e 1998 os secretários de Administração dos estados participaram de forma intensa da formulação da reforma e dos esforços para fazer aprovar a Emenda 19 - a emenda da gestão pública. Segundo, porque os estados (e os municípios) dedicam uma parte muito maior de suas atividades a servir diretamente aos cidadãos-clientes do que o governo federal, cujos contatos diretos são limitados principalmente aos problemas relativos à previdência, à saúde (SUS) e às bolsas de renda mínima. Os governos estaduais e municipais precisam, portanto, dramaticamente da eficiência que a gestão pública moderna garante. O governo federal também precisa dessa eficiência, mas muitas de suas atividades são ainda mais de formulação de políticas do que de prestação de serviços e, por isso mesmo, não têm a eficiência como condição. No governo federal, nos três setores citados, houve progressos importantes, principalmente nos dois últimos. Na saúde, os avanços já ocorreram a partir de 1996, nas bolsas o avanço acelerou-se mais recentemente; apenas na área da previdência e das universidades e escolas técnicas federais, os avanços não têm ocorrido ou são muito pequenos.

O Consad (Conselho Nacional de Secretários de Administração) tem tido um papel relevante na difusão

das experiências inovadoras que estão ocorrendo em toda parte. Este livro representa mais uma contribuição nesse sentido. Evelyn Levy, que o organizou, e os demais secretários estaduais, assim como os autores deste livro - quase todos membros da equipe da Reforma da Gestão Pública de 1995 - mostram que a reforma caminha, que os obstáculos são muitos, que muita inovação e muito espírito republicano serão necessários para continuá-la, mas que trabalhar nela é trabalhar no sentido da história ou do progresso - um progresso que os críticos sociais põem em dúvida, cumprindo assim sua tarefa, assoberbados pelas incertezas e pelos desafios que os novos problemas que estão sempre surgindo apresentam, mas que é inegável.

Luiz Carlos Bresser Pereira

Professor Titular da Escola de Administração de Empresas de São Paulo (EAESP) da Fundação Getúlio Vargas - FGV