

REFORMA DO ESTADO EM NOVAS PERSPECTIVAS _ LIÇÕES DA EXPERIÊNCIA BRASILEIRA*

Frederico Lustosa da Costa**

No momento em que o governo da República Argentina empreende um amplo Projeto de Modernização do Estado, a Jefatura de Gabinete de Ministros e a Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (EBAPE) lançam-se num diálogo promissor que parte da crença de que os dois países têm muito a aprender um com o outro em matéria de Reforma do Estado. Há uma agenda com muitos pontos em comum e muitas questões novas que, certamente, vão permitir encontrar pontos de convergência e aprendizado mútuo.

É precisamente sobre esse aprendizado que ofereceram as experiências de reforma no Brasil dos anos noventa que se concentra esta breve comunicação. As reformas posteriores, que aconteceram nos governos estaduais, de alguma maneira, já partem desse ensinamento. E uma de suas principais lições é a de que muitos desses esforços em busca do equilíbrio fiscal, da estabilidade e mesmo da eficiência não são suficientes para fazer com que o Estado tenha, efetivamente, um papel estratégico na transformação da sociedade. Ou seja, é necessário e importante que o Estado seja equilibrado financeiramente, que seja estável, que seja eficiente, mas não é suficiente para promover o desenvolvimento.

203

Convém lembrar, a propósito, um dado curioso sobre esse tipo de ajuste que se realizou no Estado do Ceará, um estado do Nordeste do Brasil. Em 1987, assumiu o governo estadual o atual Senador Tasso Jereissati, ex-

* Transcrição da intervenção no **Seminário Diálogo Brasil Argentina sobre Gestão Pública Contemporânea, realizado pela Escola Brasileira de Administração Pública, FGV Projetos e Instituto de Desenvolvimento Educacional (IDE) da Fundação Getúlio Vargas e pela Dirección Nacional del Proyecto de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, nos dias 21 e 22 de março de 2007, no Rio de Janeiro RJ. Uma versão em espanhol foi publicada nos anais do evento com o título "Modernización de la Gestión Pública: conquistas, limites y oportunidades" In *Diálogo Argentina Brasil sobre Gestión Pública Contemporánea*. Buenos Aires, Jefatura de Gabinete de Ministros, 2007.**

** Professor Titular da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (EBAPE) da Fundação Getúlio Vargas (FGV).

presidente do Partido da Social Democracia Brasileira. Depois de promover um rigoroso programa de higiene administrativa, foi aclamado, ao final desse primeiro mandato, como o homem que saneou as finanças do Ceará. Depois dele, em 1991, veio o atual Deputado Ciro Gomes que continuou esse esforço de saneamento. Em seguida, Tasso Jereissati voltou ao governo e ficou mais 8 anos equilibrando as finanças e garantindo a estabilidade financeira. Quando o governador Lúcio Alcântara assumiu, em 2003, o Estado estava praticamente falido. Então, ele passou mais quatro anos pagando dívidas e ajustando a máquina. Agora, o governador que assumiu em 2007 se queixa de que as coisas não estão lá muito bem. Então, parece que esses esforços nem sempre trazem resultados.

204 Por quê? Porque a estabilidade e a eficiência não devem ser buscadas a serviço de nada; elas devem ser perseguidas para serem a base de um projeto de construção de uma sociedade mais justa e mais pujante. O que aconteceu nesses anos é que a participação do PIB industrial do Ceará se manteve, o emprego (ou subemprego) agrícola aumentou e a participação do Ceará no PIB nacional caiu. Ou seja, menos produção (per capita), menos arrecadação, e aí está o resultado desses esforços. Por isso a agenda da reforma deve produzir não só melhoria de eficiência da máquina, mais também benefícios sociais relevantes.

Sem dúvida, houve uma série de ganhos importantes nas reformas dos anos oitenta. Em primeiro lugar, a própria idéia de eficiência firmou-se como um valor normativo prioritário; generalizou-se a consciência de que se deve buscar, sobretudo nas áreas sociais, a eficiência. Onde os recursos são escassos devem ser mais bem aplicados; devem ser empregados com mais parcimônia, com mais prudência, com mais zelo.

Em segundo lugar, cresceu a preocupação com custos. Essas reformas enfatizaram muito esse aspecto e fizeram com que houvesse, em todos os setores da administração pública, um maior interesse em saber quanto custa cada atividade. Quanto custa uma criança na escola? Quanto custa um leito no hospital? Quanto gasta uma secretaria de fazenda para arrecadar um milhão de reais? Às vezes, se gasta muito e não se tem a

medida do que é necessário e suficiente, de quanto isso pode custar menos.

Em terceiro lugar, a busca de autonomia e flexibilidade para os organismos públicos. Esse objetivo foi perseguido através da concepção de vários modelos organizacionais e da criação de novos entes públicos ou semipúblicos. Aqui no Brasil, foram criadas as agências executivas, as organizações sociais, as organizações militares prestadoras de serviços, os serviços sociais autônomos e uma série de organismos, todos orientados para a busca de flexibilidade, para a tentativa de fugir aos controles burocráticos da administração pública.

Entretanto, é importante criar mecanismos e salvaguardas para que a flexibilidade persista. Porque há na administração pública um movimento pendular entre centralização e autonomia, entre rigidez e flexibilidade. Em um momento, criam-se as ilhas de flexibilidade para determinados serviços, e, logo em seguida, vêm novas leis universalistas que enquadram todos esses organismos para que voltem a ficar sujeitos à rigidez burocrática. É preciso persistir na construção desses modelos e das condições que garantam a sua sustentabilidade ao longo do tempo.

205

Um quarto aspecto positivo das reformas gerenciais é a questão da avaliação. Nesses últimos trinta anos, generalizou-se a consciência da necessidade de avaliar resultados no setor público. Como os monopólios naturais, os bens públicos e semipúblicos nem sempre podem tomar o tamanho da demanda do mercado como indicador de utilidade, qualidade e satisfação; o setor público precisa avaliar seus resultados e o impacto que produzem na realidade das pessoas. A avaliação se tornou uma preocupação muito grande e foi muito incentivada no contexto das reformas. Foram criadas novas metodologias, novos instrumentos de coleta de dados, novas formas de ausculta. E isso foi um ganho muito importante para a Administração Pública.

Em quinto lugar, também ganhou importância a questão da participação. O processo de redemocratização, a emergência das organizações não governamentais no debate público e o estímulo dos organismos internacionais de fomento ensejaram a criação de instâncias

de participação da população na gestão e, sobretudo, no controle social da implementação de políticas públicas. No contexto das reformas, houve certa preocupação em abrir esses espaços. A participação é um valor em si mesmo, mas é também funcional aos objetivos de um projeto de transformação social. Em princípio, mais participação favorece equanimidade e comprometimento.

E, por último, a questão da transparência. Além de uma exigência da sociedade, há, a partir dos próprios processos de informatização, de melhoria dos sistemas administrativos, uma tendência positiva de aumentar a transparência em vários aspectos da gestão pública e, sobretudo, na realização de despesa pública. Existe hoje uma série de sistemas informatizados que colocam à disposição da sociedade dados sobre quantitativo de pessoal, remuneração, decisões administrativas, agenda de autoridades e orçamento e gasto público. Essa transparência e a ação de instituições de controle, como as controladorias, o Ministério Público e os tribunais de contas, têm permitido um combate mais proveitoso à corrupção.

206

Esses são alguns aspectos da reforma gerencialista que produziram mudanças efetivas em aspectos instrumentais da Administração Pública. Em todos os níveis de governo, ações consistentes têm contribuído para modernizar o Estado brasileiro, no sentido de buscar a eficiência nos gastos, a transparência dos custos, a eficácia dos programas e atividades, o controle dos resultados e a responsabilização dos administradores dos dinheiros públicos.

Entretanto, a maioria das ações está orientada para a melhoria da racionalidade interna da Administração Pública e beneficia mais diretamente as estruturas orientadas para extrair recursos da sociedade e facilitar o cumprimento das obrigações legais dos cidadãos. O Estado se torna cada vez mais eficiente e operoso na hora de arrecadar impostos e exigir a observância de regras, prazos e comprovações. Hoje, existem muitas estruturas e serviços de atendimento que facilitam sobremaneira a vida do cidadão para o cumprimento de seus deveres, expedição de documentos, pagamento de taxas, resolução de pendências.

Por isso, mais do que destacar os ganhos que as reformas gerenciais trouxeram, convém chamar a atenção para aquelas questões que ficaram em aberto, ou seja, para aqueles temas que não puderam ser ou não quiseram que fossem discutidos nos anos oitenta e noventa.

Os estudiosos da Comunicação costumam dizer que há, pelos menos, duas teorias matrizes para explicar os efeitos dos meios de comunicação de massa. A primeira assevera que a mídia cumpre uma função de agenda, dizendo-nos o que pensar, quer dizer, estabelece os temas que devem ser discutidos pela sociedade. A outra assegura que, na verdade, os meios de comunicação cumprem uma função de não-agenda, dizendo-nos o que não pensar, excluindo os temas que não podem ser discutidos. Um terceiro ponto de vista quer fazer crer que as duas perspectivas se complementam. Ao estabelecermos uma agenda de discussão, estamos, de fato, censurando uma série de temas que não queremos debater. Analogamente, os estudiosos da Gestão Pública poderão dizer que a agenda da reforma dos anos oitenta diz o que deve e o que não deve ser discutido. E, de fato, existe uma série de temas que foram excluídos da agenda da reforma gerencialista.

207

O primeiro ponto (e um dos mais importantes) dessa contra-agenda é a questão política. Nos anos oitenta e noventa, houve uma tendência de despolitizar a reforma do Estado. Ainda hoje, quando se discute reforma administrativa, modernização ou melhoria da gestão pública, geralmente, a ênfase é colocada nos aspectos técnicos desses processos. No Brasil, nos últimos cinco anos, tem se falado muito em choque de gestão para se referir a intervenções rápidas orientadas para a redução de custos e para a melhoria da eficiência.

Hoje, há uma crença muito difundida de que a maioria dos problemas públicos são problemas de má gestão. Basta colocar gestores eficientes e melhorar a qualidade dos instrumentos de gestão para solucioná-los. De fato, é muito importante buscar uma gestão eficiente para a consecução de resultados relevantes. Entretanto, nem todos os problemas coletivos são de natureza gerencial. Não é suficiente nomear gerentes eficazes e lhes dar ferramentas para que eles façam o milagre da multiplicação dos

pães. O Estado e o governo lidam com problemas de natureza política, de natureza distributiva, com conflitos e interesses da sociedade. Esses problemas não são gerenciais, são eminentemente políticos. Todas as políticas públicas, sobretudo aquelas de caráter distributivo, lidam com questões políticas que devem ser tratadas politicamente. As políticas públicas são políticas. E são públicas, coletivas. O debate sobre reforma administrativa tem que recolocar a questão política, ou seja, tem que ser politizado para que ele efetivamente traga impactos positivos.

208 A segunda questão fundamental está relacionada com a cidadania, com o exercício dos direitos a ela inerentes, civis, políticos, sociais e os novos direitos. No Brasil, que viveu, na segunda metade do século passado, um período prolongado de ditadura, sempre houve uma preocupação muito grande com os direitos políticos, cujo exercício esteve, de fato, bastante restrito no regime militar. Em função dessas ameaças, muitas vezes, deixou-se em segundo plano a questão dos direitos civis, os direitos elementares à vida, à liberdade de ir e vir, à liberdade de escolher um trabalho que lhe convém, o direito a um tratamento respeitoso por parte das autoridades civis e militares, o acesso à Justiça etc. E se esqueceu que esses direitos, muitas vezes, estão ameaçados. O direito à vida está recorrentemente ameaçado nas grandes cidades do Brasil. Existem lugares onde se pode ir, mas não se sabe se vai voltar. Então, o direito de ir e vir também está restrito.

Até que ponto as reformas contribuem para ampliar a garantia dos direitos civis, dos direitos políticos, dos direitos sociais e dos novos direitos? Ou seja, em que medida elas dão ao Estado mais condições de assegurar a segurança do cidadão, a preservação da vida? Em que sentido elas favorecem a consolidação de um sistema político que favoreça uma competição política mais equilibrada, que dê elegibilidade a todos os seguimentos sociais? Como elas podem ajudar a Administração Pública a garantir serviços sociais básicos inerentes àqueles direitos? A reforma do Estado pode e deve contribuir para que, efetivamente, se ampliem os direitos de cidadania. E os reformadores devem se perguntar: até que ponto a intervenção que conduzem contribui para assegurar o pleno exercício dos direitos de cidadania?

O terceiro ponto, também muito importante, é a questão do desenvolvimento, que está relacionada com o tópico anterior. Se muitos dos processos de reforma falharam no propósito de contribuir para a melhoria na prestação de serviços públicos, para a formação de políticas públicas mais efetivas e para a consolidação da ordem democrática, é porque se concentraram no ajuste fiscal, na estabilidade financeira e na eficiência do gasto. Os objetivos da reforma do Estado devem ser caudatários de objetivos sociais mais relevantes. A reforma é um meio para a construção de sociedades mais prósperas e justas, capazes de favorecer a realização dos indivíduos.

Uma reforma democrática deve estar orientada para a consolidação da cidadania e para o desenvolvimento como liberdade, a que se refere Amartya Sen. A liberdade não tem apenas sentido negativo, de ausência de restrições, mas tem também sentido positivo, de propiciadora de condições efetivas para o seu exercício. Liberdade de viver e não apenas de sobreviver; não só de ir e vir, mas de ter meios de ir e vir; de escolher uma profissão e ter possibilidade de exercê-la; de criar e de consumir os bens da cultura; de participar da definição dos destinos de sua comunidade. A reforma democrática oferece ao Estado os meios e instrumentos para promover o desenvolvimento da sociedade e favorecer a realização humana em todas as suas dimensões. Ela pretende oferecer as condições para que o Estado possa assegurar “direitos de” e “liberdades para” alguma coisa.

209

Assim, sempre que se planejar uma intervenção no aparelho do Estado, é necessário refletir sobre seus propósitos últimos, sobre sua contribuição para a realização de objetivos sociais relevantes, sobre sua utilidade e importância para o desenvolvimento da nação.

Um quarto elemento relevante, que pode até ter sido discutido, mas que não tem merecido o devido aprofundamento em termos de conceptualização e operacionalização, é a questão da intersetorialidade, da busca de mecanismos que assegurem maior integração das ações governamentais. A maioria dos problemas com que o Estado lida não são de natureza setorial, quer dizer, não estão restritos a um campo de

especialização nem à ação de um único organismo. Problemas relacionados ao desenvolvimento regional, ao meio ambiente, ao emprego, atingem diversos setores (segmentos sociais e regiões geográficas) ao mesmo tempo e requerem a atenção de instituições públicas e privadas de diferentes níveis. Então, devem ser examinados e tratados de maneira integrada. Porém, pouco se avançou na construção de modelos organizacionais efetivos (e operacionalizáveis), capazes de lidar com a intersetorialidade e com as redes interinstitucionais. É fácil enunciar axiomas sobre o desafio da intersetorialidade e desenhar diagramas engenhosos estabelecendo possibilidades de interação e intercâmbio entre órgãos e funções; o difícil é operacionalizar esses modelos e fazê-los funcionar na longa duração.

210 O quinto e último elemento, entre outros que poderiam ser destacados nessa agenda alternativa, diz respeito à questão da *accountability*. Esse tema também tem sido tratado de forma ligeira. O próprio conceito é de difícil apreensão, até porque não tem uma tradução direta para o português nem para o espanhol. A inexistência do vocábulo nos países latino-americanos dá conta da raridade da relação que descreve. A reforma gerencial pouco contribuiu para afirmar a noção de responsabilidade objetiva perante instâncias diversas e fortalecer os mecanismos de *check and balances* que a cada poder instituído contrapõe uma instância de controle. Ao contrário, muitas vezes, contra a neutralidade burocrática e o “comportamento populista” dos políticos eleitos, tentou afirmar a independência e o virtuosismo técnico dos entes reguladores, vistos como novas legiões de intocáveis. A reforma democrática deve persistir no fortalecimento dos mecanismos de *accountability* horizontal e vertical e instituir novas formas de controle social sobre as políticas públicas. Ainda há muito que aprender e construir nessa direção.

Se a agenda de Reforma administrativa não incorporar esses temas, se não tirar proveito dessas lições, os tecnocratas do gerencialismo vão continuar repetindo os mesmos mantras da *New Public Management*, perseguindo a mesma ideologia do pragmatismo (supostamente, sem ideologia) e fazendo as mesmas reformas instrumentais de alcance

limitado. Vão continuar buscando autonomia, flexibilidade e racionalidade para organizações e processos, sem atentar para suas finalidades. Vão passar a errar com muito mais eficiência.

O governo brasileiro manteve, entre o final dos anos 70 e início dos anos 80, um Programa de Desburocratização destinado a eliminar papéis, documentos e exigências burocráticas, que foi um sucesso, um sucesso de mídia, sobretudo, porque era uma idéia charmosa. Todo dia as pessoas se vêem embaraçadas com impasses burocráticos, exigências descabidas, documentos a apresentar, formalidades a cumprir etc. Qualquer iniciativa que contribua para aliviar um pouco os sofrimentos causados por uma burocracia insensata e insensível é bem-vista. Nessa época, fez-se um enorme esforço de mobilização da sociedade para tentar desburocratizar a administração pública e se conseguiu eliminar muitos documentos e formalidades. Mas, aos poucos, tudo voltou. Por quê? Porque, muitas vezes, a burocratização nasce da escassez de recursos. O Estado democrático deve assegurar seus benefícios a todos, em igualdade de condições. Como o Estado não possui recursos suficientes para atender a todos, cobra preços não monetários para reprimir a demanda por seus serviços.

211

Por que existe fila? Existe fila porque o Estado não consegue atender tempestivamente a todos que demandam um bem público. A fila é uma maneira mais ou menos democrática de organizar a espera por um serviço que o Estado não tem em quantidade suficiente. Ou seja, o entrave burocrático é um custo não monetário que o Estado está cobrando para equilibrar oferta e procura por bens e serviços públicos. Aqueles que podem substituir o custo não monetário por um custo monetário pagam por serviços privados, inclusive de intermediação no acesso aos serviços públicos. Os que não podem pagar o custo não monetário nem substituí-lo por um custo monetário, muitas vezes, são obrigados a desistir.

Assim, se o Estado não consegue resolver o problema da escassez, não consegue eliminar suas causas, não tem como resolver o problema da burocratização. Se não se vai à raiz dos problemas, a simples

racionalização, a reforma “burra” pode trazer mais problemas do que soluções.

Por outro lado, a Administração Pública deve continuar buscando melhorias em todos os aspectos relacionados ao atendimento ao público, ao ambiente e condições de trabalho, sinalização e comunicação, equipes mais preparadas para atender as pessoas, tal como ocorre nos serviços de atendimento ao cidadão (SAC's), que se multiplicaram no Brasil, onde atuam com muita eficiência. Mas esses serviços são criados mais para tratar do cumprimento de obrigações do cidadão, para expedir os documentos que ele precisa ter, para facilitar o cumprimento das exigências dos serviços fiscais. Infelizmente, como vimos, não houve melhorias significativas nos serviços que distribuem benefícios e entregam bens e serviços.

212 Esse é um grande desafio: fazer com que a qualidade do atendimento melhore não só nos serviços encarregados de extrair recursos da sociedade, mas, sobretudo, nas repartições através das quais o Estado aloca recursos e distribui benefícios entre diferentes setores da sociedade, sobretudo entre os menos favorecidos. Essa mudança de foco depende da própria reorientação teleológica da Reforma do Estado, do seu compromisso com os direitos de cidadania e com o desenvolvimento para as liberdades (ou com as liberdades para a realização das pessoas).