

A (CONTRA) REFORMA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA NA DÉCADA DE 1990

Nelson Machado Pinho Junior¹

Resumo: O presente artigo é resultado de investigação acerca da reforma da administração pública levada a cabo na década de 1990, pelo então ministro Bresser Pereira. O objetivo é o de identificar a aproximação da reforma do aparelho do Estado, proposta por Bresser Pereira, com os princípios neoliberais do Consenso de Washington. Trata-se de uma revisão bibliográfica, na qual são utilizados autores que discutem gestão pública e, especificamente, a reforma da mesma a nível nacional, tais como Bresser Pereira (2005) e Souza Filho (2011). Será apresentada a crítica do ex-ministro à ordem burocrática e estruturação da administração pública brasileira, bem como sua defesa à implementação do gerencialismo no Estado. Constata-se que a referida reforma se constitui em um contra-ataque à Constituição de 1988, uma vez que propõe um Estado mínimo para a área social recém incorporada na Carta Magna.

Palavras-chave: Gestão pública. Burocracia. Gerencialismo. Neoliberalismo. MARE.

INTRODUÇÃO

Analisar o desenvolvimento da administração pública do Brasil é parte importante de uma análise da evolução sócio-histórica do país. Faz-se importante, neste sentido, verificar as justificativas do então Ministro da Administração Pública e Reforma do Estado do governo de Fernando Henrique Cardoso, Bresser Pereira, para implementação do Plano Diretor da Reforma Administrativa, que culminou na última grande reforma da administração pública brasileira, na década de 1990.

Anterior à “Reforma”, ao final da década de 1980 havia o consenso de que a forma como o Brasil estava inserido na dinâmica capitalista mundial se tornava insustentável, carecendo mudanças na condução da política econômica, na estruturação produtiva e implementar uma profunda “reforma” do Estado. A inflação astronômica, níveis altíssimos de desem-

prego ou trabalho informal eram elementos concretos que forçavam o Estado a escolher que caminho seguir: democracia de massa ou liberal-corporativismo (SOUZA FILHO, 2011).

Para se analisar a gestão pública no Brasil na década de 1990, deve-se compreender a conjuntura das duas décadas anteriores, bem como, neste trabalho, a interpretação de Souza Filho (2011) e Bresser Pereira (2005) sobre este processo e seus rebatimentos na gestão pública brasileira.

Conforme Marinho (2010) a crise dos anos 1970 pode ser caracterizada por uma crise monetária e energética, uma vez que a superprodução norte-americana, no contexto de produção fordista-taylorista do Estado de bem-estar e sua impossibilidade de sustentar o alto valor do dólar – ainda equiparado ao ouro, conforme acordo de Bretton Woods –, o que

¹ Universidade Federal de Juiz de Fora - nmpjunior@hotmail.com

dificultaria as exportações do país, levou os Estados Unidos a decidirem pelo fim da conversibilidade dólar-ouro, o que resultou em uma crise monetária. A questão energética pode ser explicada a partir do contexto de criação da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP), na qual os países membros, principais produtores de petróleo do mundo, buscaram regular o preço do combustível, porém se envolveram em crises geopolíticas, o que afetou a oferta do óleo bruto, ocasionando o primeiro choque do petróleo, consequência do déficit de oferta do combustível relacionada a crises geopolíticas a partir da criação da OPEP. Souza Filho (2011) complementa essa discussão a respeito da crise ao apresentar que países como o Japão e Alemanha, importadores de petróleo e exportadores de bens de capital, para controlarem suas balanças comerciais, sentem-se forçados a elevarem os preços dos bens de capital, uma vez que seria preciso fazer frente ao aumento do valor do barril de petróleo.

O Brasil nesse contexto, importador tanto de petróleo quanto de bens de capital, haja vista seu processo de industrialização no período do “milagre econômico”, sofreu duplamente os efeitos da crise, se endividando para garantir o fomento à indústria e os níveis de emprego. Quanto à concentração de renda que houve no período, esta pode ser explicada pelo fato de a indústria ter mantido a taxa de exploração dos trabalhadores para expansão monopólica, uma vez que para seguir em expansão no contexto da crise, os salários “não puderam” ser elevados (SOUZA FILHO, 2011).

Ao final da crise se intensifica o processo de globalização, pautado em três dimensões, do ponto de vista econômico: financeira, produtiva e comercial; assim, o sistema financeiro internacional passa a obter maior influência sobre o direcionamento das políticas dos países, já os direcionando para contenção dos gastos públicos na área social, numa perspectiva de redução do Estado: privatização, foca-

lização e descentralização. Como ressalta Pochman (*apud* SOUZA FILHO, 2011, p. 150),

As medidas econômicas implementadas [à luz do ideário neoliberal] buscaram contrair a emissão monetária, elevar os juros, diminuir os impostos sob as rendas mais altas, desregular o mercado de trabalho, o comércio externo e mercado financeiro, alterar o papel do Estado, privatizar o setor público, focalizar o gasto social, reduzir a ação sindical, entre outras.

O que revela que esta ofensiva neoliberal preconiza um Estado mínimo para o social e máximo para o capital.

No entanto, no Brasil na década de 1980, o que ocorre é o fortalecimento da sociedade civil e da democracia a partir da ampliação das lutas sociais. Portanto, com o advento da “Nova República”, o país se apresenta na contramão da conjuntura internacional, uma vez que o contexto é “de instabilidade e crises econômicas advindas do esgotamento do próprio modelo de desenvolvimento brasileiro, aliado às sucessivas crises pela qual passava o sistema mundial capitalista, num cenário de fortalecimento das forças democráticas” (SOUZA FILHO, 2011, p. 154).

Nesse sentido, a Constituição de 1988, além do âmbito das políticas públicas, também buscou organizar a administração pública através, conforme Souza Filho (2011), do

fortalecimento de sua dimensão burocrática: reforço dos procedimentos para garantir a impessoalidade e o mérito na estruturação do quadro de pessoal (contratação através de concurso público); organização de princípios para a estruturação de plano de carreiras e salários; definição de ordenamento para contratar obras, serviços e compras; garantia de direitos trabalhistas; estabelecimento de mecanismo de proteção ao cargo. [...] são também criados mecanismos democratizadores e de controle social e público para acompanhar a formulação e implementação de políticas: participação da população e o fortalecimento do ministério público (p.158-159).

Ou seja, essa reestruturação da administração pública brasileira seguiu uma “lógica de efetivação da construção de uma estrutura burocrática”, na qual forças democráticas propuseram “a estruturação de uma ordem administrativa burocrática a partir de suas determinações de impessoalidade, mérito e estrutura formal-legal” (p. 161), o que, independente dos desvios que possam ter ocorrido acerca de “privilégios” para o funcionalismo público, conforme assinala Torres (2004), era coerente com a questão de fortalecimento e universalização de direitos em uma sociedade de classes. Sobre essa questão, deve-se atentar à crítica de Bresser-Pereira (2005), na qual esse processo é convertido da ideia de direitos para a de paternalismo e populismo, em referência aos anos 50 no Brasil.

Conforme Souza Filho (2011),

Sendo assim, no final da década de 1980, estrutura-se no país um paradigma legal-institucional, via Constituição Federal, que delineia os fundamentos para a construção de um Estado de Bem-estar de cunho universalista e institucional, com fortes elementos democratizadores, viabilizador de direitos e estruturado a partir de uma ordem administrativa burocrática, fundada na impessoalidade e no mérito. [...] O fortalecimento das forças democráticas, que vinham se articulando desde o final dos anos 1970 – que possibilitou, do ponto de vista da classe trabalhadora, o surgimento de “novo sindicalismo” e de um partido com base na classe trabalhadora, e que viabilizou, também, a criação de movimentos sociais reivindicativos – propiciou, pela primeira vez no Brasil, uma interferência mais substantiva das camadas populares na estrutura de dominação do país, apesar de não ter tido influência para fragilizar a coalisão das classes dominantes, de forma a reordenar o projeto de sociedade numa direção mais clara para a universalização e o aprofundamento de direitos, “social-democrata” ou para um projeto de desenvolvimento fundado em “quatro pés”. Assim, a coalisão de classes na estrutura de dominação do país ainda preservava a aliança fun-

damental entre a burguesia nacional associada e dependente e os velhos setores tradicionais, preservando, dessa forma, os traços conservador, patrimonialista e autoritário de nossa história. Porém, essa coalisão dominante não pôde, nesse período, agir desconsiderando as demandas e as forças democráticas da sociedade. As ambiguidades da “Nova República”, manifestadas no texto constitucional, entre uma ordem social e administrativa democrática, nos diagnósticos precisos, do ponto de vista democrático, sobre a estrutura das políticas sociais e da administração pública, e as ações pífias ou mesmo conservadoras nessas áreas e a resistência à implementação do modelo neoliberal, demonstram a crise de hegemonia existente no período e a influência que os setores democrático-populares tiveram sobre a definição das diretrizes do novo projeto nacional que se encontrava em construção (p.162-163).

Nesse período, pode ser observado que a aprovação de leis complementares à CF88 – Lei Orgânica da Assistência Social, Lei Orgânica da Saúde e Estatuto da Criança e do Adolescente – se encontrava na contramão da postura do governo e dos setores dominantes da economia, uma vez que estas leis se enquadram no paradigma de construção do Estado de bem-estar, provedor da universalização dos direitos sociais. A isto se alia a existência dos conselhos deliberativos de políticas públicas, os quais permitem maior controle social das definições do Estado.

Fato que não se pode perder de vista, é que com o fortalecimento da burocracia no Estado, há o movimento de ética na política e, nesse período, o caso de corrupção do governo levou ao *impeachment* do presidente Collor.

Após o *impeachment* do governo de Fernando Collor de Melo, assume Itamar Franco, o qual insere Fernando Henrique Cardoso no Ministério da Fazenda. FHC leva a cabo o Plano Real, o qual é bem-sucedido no controle da inflação, elevando o poder de compra do brasileiro, face também ao câmbio 1 Real por 1 Dólar.

O então ministro da Fazenda Fernando Henrique, oriundo do PSDB, partido recente que reunia intelectuais liberais com vistas à social-democracia, é lançado à presidência em uma coligação que englobava o PFL, partido que representava as oligarquias nacionais, fato que Fiori (*apud* SOUZA FILHO, 2011, p. 168) chama de

uma aliança bem-sucedida entre o que se poderia chamar de 'cosmopolitismo de cócoras' de uma parte da intelectualidade paulista e carioca atrelada às altas finanças internacionais, e o localismo dos donos do sertão e da malandragem urbana brasileira.

Nesse sentido, merece destaque o plano que se tornou orientação da política econômica do então governo, o Consenso de Washington que, de acordo com Fiori (*apud* SOUZA FILHO, 2011), se constitui em um

"plano único de ajustamento das economias periféricas", sistematizado por John Williamson, organizado como um programa de "três fases: a primeira consagrada à estabilização macroeconômica, tendo como prioridade absoluta um superávit fiscal primário, envolvendo invariavelmente a revisão das relações fiscais intergovernamentais e a reestruturação dos sistemas de previdência pública; a segunda, (...) dedicada [às] 'reformas estruturais'; liberalização financeira e comercial, desregulação dos mercados, e privatização das empresas estatais; e a terceira etapa, definida como de retomada dos investimentos e do crescimento econômico" (p. 164).

A partir de então se inicia, de fato, "a reedição do pacto conservador de dominação e o projeto de transnacionalização" da economia (SOUZA FILHO, 2011, p. 168), caracterizado pelos seguintes pontos: privatização das empresas estatais, com vistas a reduzir os gastos públicos, e com o dinheiro adquirido pagar parte da dívida externa; liberalização financeira, eliminando taxas e impostos para a entrada de capital; liberalização comercial, buscando facilitar a entrada de mercadorias

no país; controle cambial de equiparação do Real ao Dólar, facilitando a abertura comercial a partir da entrada de mercadorias estrangeiras; e ajuste fiscal, controlando os gastos públicos para viabilizar o superávit primário, a partir da redução de gastos com pessoal e área assistencial para possibilitar o pagamento de juros e amortização da dívida pública. Esse projeto de internacionalização subordinada ao capital internacional tinha como resultado, além de outras questões, a perda do poder estratégico do Estado, a partir das privatizações, e o enfraquecimento das empresas nacionais. Era necessário neste período o respeito às metas de superávit fiscal determinadas pelo Fundo Monetário Internacional, sob o risco de saque dos títulos da dívida pública pelo capital internacional, o que poderia ocasionar uma crise cambial no país.

2 - CONDICIONANTES DA (CONTRA) REFORMA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA DA DÉCADA DE 1990

A Constituição de 1988 inaugura no Brasil, quanto às políticas sociais, a universalização dos direitos sociais, participação popular e descentralização, o que corresponde a uma aproximação do Estado de bem-estar social democrata, revelando contradição com a conjuntura nacional, em um ambiente de hegemonia liberal-conservadora. Neste cenário, Souza Filho (2011) revela três tendências de política social presentes no governo FHC: o padrão democrático que contaria com apoio técnico, administrativo e financeiro do governo central, vide LOAS, LOS e ECA; o padrão neoliberal, que incita gastos mínimos para a área social e conta com o apoio da mídia, que nada mais é que um conjunto de empresas capitalistas, e utiliza-se da sociedade civil para execução dos programas e projetos de caráter assistencialista com ações focalizadas, pautadas na solidariedade, filantropia e voluntarismo, vide programa "Amigos da

escola”; e o padrão tradicional de políticas com caráter assistencialista e pouco regulamentadas.

A partir do processo de descentralização administrativa, a implementação de políticas sociais ficou a cargo dos municípios, o que permitiu o desenvolvimento de relações utilitárias, uma vez que este processo envolvia a desresponsabilização do Estado, visto que este passou a “pagar” às instituições para prestarem os serviços de sua responsabilidade, e estas, necessitando de recursos para se manterem, se inseriam nessa lógica de “parceria público-privada”.

Percebe-se então que nesse contexto, a administração pública no Brasil tem nas suas bases a inclusão de ferramentas gerenciais, aproximando-a do modelo empresarial de gestão.

Souza Filho (2011) orienta sua análise na compreensão de que existe uma autonomia relativa entre os meios e a finalidade da ordem administrativa, ou seja, os mecanismos de uma administração gerencial podem ser utilizados no processo de universalização de direitos, desde que essas ferramentas sejam submetidas à finalidade democrática.

A proposta de “reforma” administrativa, uma das dimensões da reforma do Estado, segundo Souza Filho (2011), é claramente neoliberal, uma vez que se fundamenta na “teoria da escolha pública” das escolas neoliberais austríaca, de Chicago e Virgínia nos Estados Unidos. – escola a qual o ex-ministro ministro da Fazenda Joaquim Levy é *Ph.D.* – Essa teoria defende a liberdade como princípio máximo, reforçando o individualismo na sociedade. A teoria da escolha pública ainda dissemina a ideia de “*rent-seeking*”, “sugadores da nação”, ou de que burocratas e políticos são gastadores indisciplinados que agem visando seus interesses individuais, seja maximizando suas agências ou mesmo com a corrupção, desenvolvendo na sociedade o desgosto pelo setor público e a ideia de um Estado ineficiente. Buchanan, principal expoente desta teoria, defende que o papel do

Estado se resume a manter a ordem, como no contrato social de Hobbes, e que as decisões dos homens de governo devem ser guiadas como na economia clássica. Nesta perspectiva, ganha fundamento teórico o Estado mínimo, com suas privatizações e diminuição de gastos públicos para se evitar o comportamento “*rent-seeking*”, refletindo na área social a valorização do mercado e redução do Estado.

Montaño (*apud* SOUZA FILHO, 2011) explica a influência dessa teoria ao apresentar que o neoliberalismo desdobra-se em três dimensões articuladas: a ofensiva sobre o trabalho, a reestruturação produtiva e a reforma do Estado; partindo da lógica democrática em direção à lógica do mercado – liberar, desimpedir e desregular a acumulação de capital. Portanto, observa-se que a reforma econômica, fiscal, previdenciária e administrativa do Estado está subordinada ao projeto político hegemônico.

Conforme Souza Filho (2011), a burocracia é útil e fundamental à organização do capitalismo, porém, em certa medida, pode gerar alguns entraves ao seu pleno desenvolvimento, a exemplo dos servidores públicos, que podem constituir movimentos de resistência, nos níveis intermediários da administração burocrática, ao projeto dominante. Portanto, no contexto da “reforma” neoliberal, ganha força a utilização de servidores contratados que possuem certo nível de competência e são leais ao empregador devido ao risco de se perder o emprego, caracterizando assim, um “pacto de fidelidade”.

Apoiado em Souza Filho (2011), pode-se afirmar que a burocracia em si não é um modelo de gestão – e sim de dominação –, mas os modelos de gestão utilizam o elemento do tipo ideal, “burocracia”. Não há gestão ou organização “pós-burocrática”, o que há é uma flexibilização da burocracia para melhor se adaptar às necessidades momentâneas do capital. Souza Filho esclarece muito bem essa questão ao elucidar que

A empresa privada, portanto, não deixou de ser burocrática em seus traços e determinações essenciais. O máximo que acontece é ela ter mudado determinados procedimentos e organização do trabalho, incorporando estruturas não burocráticas (pensemos em atividades terceirizadas fundamentais para a lógica atual do capitalismo e a situação dos trabalhadores e gerentes dessas empresas periféricas), porém, sem alterar, e até mesmo fortalecendo, a estrutura burocrática do centro estratégico. (2011, p. 190)

A partir desta análise pode-se perceber, nos diversos modelos de administração, ou formas de organização da produção – *fordismo, taylorismo, toyotismo* –, que estas nada mais foram que formas diferentes de se organizar a burocracia no processo produtivo. Portanto, a utilização da burocracia é adaptada conforme o contexto do capitalismo, e está presente em todos os modelos de gestão desenvolvidos por empresas, a partir de uma maior ou menor incorporação de elementos de flexibilização – gerenciais ou patrimoniais. Faz-se então, no caso, uma adequação da burocracia para o Estado nos moldes do que se espera da administração empresarial, no sentido de aperfeiçoá-la conforme a necessidade do grande capital – inserindo elementos patrimonialistas, agilidade, redução de custos –, para tanto, a finalidade economicista passa a ser o elemento central da administração pública no contexto neoliberal da “reforma” do Estado. Logo, os neoliberais não são contrários à burocracia e nem ao Estado, eles se opõem aos aspectos de ambos que podem fortalecer a universalidade (SOUZA FILHO, 2011).

Souza Filho sintetiza bem esse contexto ao inferir que “o gerencialismo não passa de tecnologias de flexibilização e valorização do mercado [...] para a implementação do projeto de transnacionalização radical” da economia (2011, p.195).

Dessa forma, Souza Filho (2011) destaca que

O projeto gerencialista ataca a finalidade de universalização de direitos e sua dimensão racional/impeçoal da ordem administrativa burocrática que potencializaria aquela finalidade. Ratifica-se uma finalidade fundada no atendimento de necessidades mínimas da população, coerente com a proposição neoliberal de reforço do mercado, e na mudança da estrutura burocrática para flexibilizá-la, na medida em que não se propõe a universalização de direitos (p.196).

Desse modo, Souza Filho (2011) discorda de Bresser Pereira (2005), uma vez que este último, no contexto da particularidade brasileira da proposta de contrarreforma da administração pública, implementada de fato pelo mesmo, quando ministro da administração e reforma do Estado no governo FHC, nega a vinculação da reestruturação com o gerencialismo neoliberal. Souza Filho (2011), então, busca mostrar a proximidade do Plano Diretor da Reforma Administrativa do Estado e a perspectiva neoliberal a partir de três dimensões: política, teórica e institucional.

3 - A PERSPECTIVA DE BRESSER PEREIRA: O PRECURSOR DA (CONTRA) REFORMA

No plano político analisado, Bresser se posiciona contra o neoliberalismo, mas defende que o mercado deva ser o guia da reforma, e que o Estado deve privilegiá-lo. O ex-ministro ainda defende que a crise dos anos 1970 foi causada pelo Estado, a partir de sua intervenção “keynesiana” na economia e “welfariana” no social (SOUZA FILHO, 2011).

Analisando a perspectiva da dimensão teórica, percebe-se que Bresser compreende a administração pública como próxima, integrada e indistinta da administração empresarial, num processo de redução do significado de administração em geral, que engloba a utilização racional de recursos para atingir fins determinados, para administração capitalista, a qual possui a finalidade

de viabilizar a apropriação privada da riqueza socialmente produzida, através da extração de mais valor. Portanto percebe-se que para Bresser a administração torna-se sinônimo de administração de empresas (SOUZA FILHO, 2011).

Para o ex-ministro, a burocracia teve sua importância na evolução do capitalismo, uma vez que possibilitou a separação entre bens públicos e bens privados, porém, para ele, faz-se necessária a evolução da administração burocrática para a gerencial. Evolução esta, emergente, devido ao atraso do padrão burocrático de administração, principalmente no que se refere à rigidez e ineficiência do serviço público, caracterizado, segundo Souza Filho (2011), pela

Apropriação privada do aparelho público, através de processos de corrupção de seus agentes; exagerada ênfase nos procedimentos – fato que não propiciava uma atenção adequada aos resultados da administração e gerava processos extremamente dispendiosos e lentos; atuação auto-referenciada da burocracia – a partir da formação de uma classe tecnoburocrata –, não privilegiando, dessa forma, a centralidade do cidadão como referência para o serviço público; falta de *accountability* (p.202).

Dessa maneira, para Souza Filho (2011), essa aceção reducionista de Bresser sobre burocracia não passa de uma má compreensão, a qual coloca burocracia e gerencialismo no mesmo patamar de modelos administrativos e retira do setor privado qualquer relação com a burocracia, como se esta fosse coisa pública.

Peter Evans (*apud* SOUZA FILHO, 2011) nos apoia na crítica à compreensão de Bresser Pereira, visto afirmar que os problemas dos Estados subdesenvolvidos não são a burocracia, mas a falta ou má utilização desta, como no caso do Brasil, especificamente, com seus excessos de cargos de confiança, o que foge à contratação meritocrática e impessoal, e a manutenção da relação do Estado com as oligarquias agrárias.

Portanto, Bresser, que afirmava se afastar da concepção neoliberal, se mostra bem fundamentado conforme a teoria da escolha pública, uma vez que supõe que o Estado cresce por conta própria e por interesses próprios – dos servidores públicos e seus interesses pessoais – numa clara adesão ao *rent-seeking*.

No que se refere à aproximação da perspectiva neoliberal com a dimensão institucional do Plano Diretor da Reforma Administrativa, pode-se elencar duas ações centrais: o ajuste fiscal preconizado pelo Plano, via privatizações, terceirizações e contenção de gastos sociais; e o fortalecimento dos núcleos de decisão do Estado, através da primordialidade dada a instituições como o Banco Central, Tesouro Nacional e Ministério da Fazenda, em um processo de insulamento¹ burocrático que “desideologiza-se a política e despolitiza-se a gestão, visando garantir a direção social neoliberal a ser implementada” (FIORI, *apud* SOUZA FILHO, 2011, p. 207).

Expressão desse processo de contrarreforma da administração pública é a reorganização conduzida entre a formulação e execução de políticas, a partir da implementação dos termos de parceria entre o Estado e a sociedade civil como instrumento legal para transferência de recursos e responsabilidades para as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público. Portanto, observa-se que nos governos de Fernando Henrique Cardoso, o patrimonialismo é reposto em uma dinâmica gerencialista sobre bases racionais-legais, materializado, por exemplo, nas emendas parlamentares, liberação de recursos para projetos sociais, terceirizações e cargos de confiança. O que se expressa como mecanismos clientelistas de obtenção de apoio político para seu projeto de implementação da transnacionalização da economia.

1 Conforme Nunes (1997, p.34), por insulamento entende-se “o processo de proteção do núcleo técnico do Estado contra a interferência oriunda do público ou de outras organizações intermediárias. O insulamento burocrático significa a redução do escopo da arena em que interesses e demandas populares podem desempenhar um papel”.

Souza Filho (2011) sintetiza que a “reforma” do Estado do governo FHC reestrutura a ordem administrativa brasileira “mantendo a imbricação da burocracia com o patrimonialismo, porém, num contexto de monocratização burocrática e patrimonialismo em transformismo, mediado pelos mecanismos de flexibilização gerencial” (p.215).

Como já denunciava Souza Filho (2011), Bresser (2005), ao fazer a defesa da necessidade de “reforma” do Estado, nega sua vinculação à perspectiva neoliberal, afirmando “apenas” que era importante limitar o Estado como regulador e produtor de bens e serviços. Para Bresser, havia a necessidade de ampliar o Estado no financiamento de atividades que envolviam direitos humanos básicos e na competitividade internacional das indústrias nacionais, no sentido de fortalecê-las. Ou seja, pregava um Estado desresponsabilizado no que se refere ao social e fortalecido para o capital (BRESSER PEREIRA, 2005).

Bresser transfere à sociedade civil a insatisfação com o Estado, uma vez que, para o ex-ministro, a administração pública burocrática não corresponde às demandas da sociedade civil (BRESSER PEREIRA, 2005).

Para Bresser Pereira, o Estado sem a “reforma” sofre a ameaça dos *rent-seeking*, carecendo de uma reconstrução, uma vez que o seu desmantelamento, na proposta de Estado mínimo, não era viável, o que se mostra incongruente, visto que a “reforma” proposta pelo mesmo previa sim o alto enfraquecimento do Estado (BRESSER PEREIRA, 2005).

O ex-ministro do governo FHC defende que a burocracia pode até evitar a corrupção e o nepotismo – apesar de afirmar em uma “classe burocrática” que enriqueceu através do Estado –, porém é essencialmente lenta, cara e ineficiente. Assim como Montesquieu defendeu que a república é um sistema político para pequenos Estados, Bresser faz a mesma relação com a burocracia (BRESSER PEREIRA, 2005).

O economista afirma que na burocracia impera a ação sem objetivos claros, apenas com o intuito de prevenir desvios, ou seja, um modelo viciado e limitado nos procedimentos, enquanto a administração gerencial – que em sua visão também combate o nepotismo e a corrupção – visa resultados. Quanto ao patrimonialismo, Bresser afirma que estes valores não mais predominam na sociedade, e que a preocupação deve ser direcionada em procurar acabar com o *rent-seeking* operado no seio da burocracia de Estado.

Seguindo em defesa da administração gerencial, Bresser Pereira (2005) chama a atenção para elementos de descentralização, delegação de autoridade, responsabilização do gestor público e indicadores de desempenho como princípios utilizados por este modelo de gestão e que vem dificultar “novas modalidades de privatização do Estado” (p. 29), ou o *rent-seeking* burocrático.

A explicação para a defesa dessa transformação na administração pública segue a tendência da nova administração pública operada por alguns países centrais, tais como Reino Unido, Nova Zelândia, Austrália etc., caracterizada, segundo Bresser Pereira, pela

- a) descentralização do ponto de vista político, transferindo-se recursos e atribuições para os níveis políticos regionais e locais;
- b) descentralização administrativa, através da delegação de autoridade aos administradores públicos, transformados em gerentes cada vez mais autônomos;
- c) organizações com poucos níveis hierárquicos, ao invés de piramidais;
- d) pressuposto da confiança limitada, e não da desconfiância total [em referência aos processos burocráticos que dificultam a corrupção via maior segurança nos processos];
- e) controle a *posteriori*, ao invés do controle rígido, passo a passos, dos processos administrativos;
- f) administração voltada para o atendimento do cidadão, ao invés de autorreferida (2005, p.243).

Destarte, para materializar esses contornos da “nova administração pública”, Bresser Pereira divide o Estado em quatro setores operacionais: núcleo estratégico, constituído pelos poderes legislativo e executivo, além dos ministérios, presidência da República etc.; atividades exclusivas do Estado, vide arrecadação de impostos, forças armadas, atividades de cumprimento das leis e fomento ao financiamento de políticas públicas; serviços não-exclusivos, que podem ser oferecidos pelo privado ou público não-estatal, tais como educação, ciência e tecnologia, saúde etc.; e produção de bens e serviços, no qual o Estado se materializa via empresas estatais. Essa divisão teorizada por Bresser visa apontar o tipo de administração, propriedade e instituições que devem prevalecer em cada setor a partir da “reforma” do Estado (BRESSER PEREIRA, 2005).

No núcleo estratégico, Bresser Pereira (2005) defende que a burocracia deve ainda estar presente em conjunto com a administração pública gerencial, uma vez que, neste setor, a eficácia e segurança são mais importantes que a eficiência, carecendo de maior especialização de seus funcionários, que devem possuir carreiras estáveis mais flexíveis do que na burocracia. Tais funcionários devem entender que o *ethos* do serviço público é servir ao cidadão. A propriedade do núcleo estratégico deve ser estatal.

Quanto às atividades exclusivas, a administração deve ser descentralizada, ainda que de responsabilidade de agências estatais (BRESSER PEREIRA, 2005).

No que se refere às atividades não-exclusivas do Estado, sua administração deve ser autônoma, ou seja, com o controle exercido pela sociedade civil através do monitoramento pelo Estado. Sua propriedade deve ser pública não-estatal; nos termos de Bresser Pereira: “‘pública’ no sentido de que deve se dedicar ao interesse público, de que não visa o lucro. ‘Não-estatal’ porque não faz

parte do aparelho do Estado” (2005, p.35). Essas instituições são materializadas nas Organizações Sociais (OS), as quais recebem financiamento do Estado e executam determinadas políticas.

Para a produção de bens e serviços, Bresser defende que esta seja uma atividade exclusiva de empresas privadas.

O ex-ministro faz referência ao patrimonialismo ao tecer crítica ao corporativismo dos grupos presentes na Constituinte de 1987-1988, uma vez que defendiam, conforme Bresser, seus interesses como se fosse o interesse geral da nação. Mas também faz menção ao governo de Fernando Collor de Melo e sua tentativa desastrosa de “reforma” do aparelho do Estado via demissão de funcionários públicos; culpabilização dos servidores pelos males do país e acusação destes formarem uma categoria corporativista (BRESSER PEREIRA, 2005).

O economista indica como operacionalizar o programa que chama de “publicização do Estado”, transformando serviços “não-exclusivos do Estado” em não-estatais, o que, para ele, é diferente de “programa de privatização”:

Para tanto será preciso extinguir as atuais entidades e substituí-las por fundações públicas de direito privado criadas por pessoa física [para que não sejam consideradas entidades estatais] [...]. As novas entidades receberão, por cessão de uso precária, os bens da extinta. Os servidores da entidade transformar-se-ão em uma categoria em extinção e ficarão à disposição da nova entidade. O orçamento da organização social será global; a contratação de novos empregados, pelo regime da Consolidação das Leis do Trabalho; as compras deverão estar subordinadas aos princípios da licitação pública, mas poderão ter regime próprio. O controle dos recursos estatais postos à disposição da organização social dar-se-á através do contrato de gestão, estando também submetido à supervisão do órgão de controle interno e do Tribunal de Contas (BRESSER PEREIRA, 2005, p.264)

Dessa forma, Bresser estabelece três dimensões pelas quais a “reforma” da administração pública deve ser executada. Na dimensão institucional-legal, “por meio da qual se modificam as leis e se criam ou modificam instituições” (BRESSER PEREIRA, 2005, p. 265), será preciso modificar a Constituição e demais legislações. Na dimensão cultural será necessário o sepultamento da cultura patrimonialista, bem como a modificação de valores de uma sociedade burocrática para gerencial. Finalmente, na dimensão da gestão, o desafio constitui-se em “pôr em prática as novas ideias gerenciais e oferecer à sociedade um serviço público efetivamente mais baratos, mais bem controlado e de melhor qualidade” (p. 265-266), através da criação de agências autônomas e organizações sociais.

Em síntese, para Bresser Pereira (*apud* BEHRING, 2008) a crise à qual se refere se localiza na incompetência fiscal do Estado, na ineficiência do serviço público e no excesso de regulação, devendo então reformar o Estado no intuito de recuperar sua governabilidade, e a capacidade financeira e administrativa de governar.

4 - CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em termo objetivos, a defesa de Bresser Pereira no campo das políticas públicas refere-se ao Estado como instância que deveria estabelecer parcerias com a sociedade civil para financiamento e execução de tais políticas. O Estado deveria reduzir a prestação direta de serviços mantendo-se como regulador e provedor. Daí a ideia de reforçar a governança do Estado por meio da transição de um modelo inflexível e ineficaz de administração pública – representado pela forte presença da burocracia – para a administração gerencial, flexível e eficiente. A partir da “Reforma” da Administração pública em

questão, caberia ao Estado brasileiro, portanto, um papel de coordenador complementar das políticas públicas (BEHRING, 2008).

Nesse contexto da “Reforma” Administrativa do Estado, Behring (2008) infere que, da forma como Bresser Pereira objetiva sua execução, esta se torna apenas uma maneira de inserir o país de modo passivo na dinâmica de transnacionalização radical da economia. Para a autora, essa condução representa uma escolha político-econômica que percebemos estar vinculada aos imperativos do Consenso de Washington, através da exigência de um Estado capaz de levar a cabo o arranjo necessário à expansão do mercado, ajuste este fiscal que se refere principalmente à contenção dos gastos sociais para ampliação do superávit primário.

Dessa forma, se fortaleceu a dinâmica de implementação de políticas públicas a partir do setor público não estatal, o que revela a existência de forte tendência de desresponsabilização, por parte do Estado, pelas políticas sociais. Nesse contexto, a questão do caráter público das políticas governamentais é perpassada intensamente por sua relação com o privado. O privado no sentido de instituições privadas que se configuram como executoras das políticas públicas, o que faz com que seja importante que esta forma de organização administrativa seja questionada.

Portanto, a “Reforma” do Estado, ao assumir a postura de contenção dos gastos públicos, demonstra negligência pelo padrão constitucional de seguridade social, a partir da perspectiva de privatização, focalização e descentralização das políticas sociais. Enfim, a “reforma” em questão, nos termos de Behring (2008), tratou-se de uma verdadeira “contrarreforma”, dado seu caráter de desmonte e atraso no que se refere às políticas em questão.

Abstract: This present article is the result of a investigation about the public administration reform carried out in the 1990s by the then Minister Bresser Pereira. The objective is to identify the approach of the reform of the state apparatus, proposed by Bresser Pereira, with neoliberal principles of the Washington Consensus. This is a bibliographic review, in which are used authors who discuss public management, and specifically, Its reform at the national level, such as Bresser Pereira (2005) and Souza Filho (2011). Will be present the criticism of the former minister to bureaucratic order and structuring of the Brazilian public administration and its defense to the implementation of managerialism in the state. It is noted that such reform constitutes a counter-attack to the 1988 Constitution, as it proposes a minimum state to the social area, recently integrated in the Magna Letter.

Keywords: Public management. Bureaucracy. Managerialism. Neoliberalism. MARE.

BIBLIOGRAFIA

BEHRING, Elaine Rossetti. **Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (Org.) **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2005, p. 21-38.

_____. Da administração pública burocrática à gerencial. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (Org.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2005, p. 237-270.

MARINHO, Havana Alicia de Moraes Pimentel. Estados Unidos: o contexto dos anos 1970 e as crises do petróleo. **Revista História em Reflexão**, Dourados, v. 4 n. 7, p. 1-10, 2010.

NUNES, Edson. **A gramática política do Brasil**. Brasília: ENAP, 1997.

SOUZA FILHO, Rodrigo de. **Gestão pública e democracia: a burocracia em questão**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. A evolução da administração pública brasileira. **Estado, democracia e administração pública no Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2004, p.139-170.