

## **Outline da carta de Madri de 1998**

Este outline foi preparado por Luiz Carlos Bresser-Pereira em 23.2.98 para servir de base para a Carta de Madri de 1998: *Uma Administração Gerencial para a América Latina*. Este documento está também disponível neste site.

### **Os anos 80 e 90 foram de Crise e Desafio na América Latina**

anos 80 - crise (estagnação e alta inflação) - reformas orientadas para o mercado (abertura comercial principalmente) e ajustamento fiscal;

anos 90 - Reforma do Estado, estabilização, retomada parcial do desenvolvimento.

### **Causa central da crise:**

Crise fiscal do Estado e do seu modo de intervenção, substituidor de importações.

### **Novo Desafio:**

Globalização, o imperativo da competitividade internacional.

### **Como resposta está havendo Mudança Estrutural que ocorre em função da própria dinâmica econômica e social**

#### **Na Economia:**

da alta inflação para a estabilidade,

da indústria para o serviços,

de economia protegida para a economia liberal,

de política industrial para política de competitividade,  
da concentração para a maior concentração da renda.

**Na Sociedade:**

da sociedade de classes para a sociedade fragmentada e de exclusão.

Na Política:

da sociedade autoritária para a sociedade democrática.

**No Estado:**

de produtor para regulador,

de executor de serviços sociais para contratador e promotor.

**e em função da reforma do Estado em curso**

redução do tamanho do Estado,

privatização e criação das agências reguladoras (do Estado produtor ao regulador),

reforma gerencial da administração pública (que é o nosso tema).

**Mas a Mudança e as Reformas não resolveram os problemas ou desafios, exceto a estabilidade**

O desenvolvimento não foi retomado com firmeza

A concentração de renda não foi revertida

A democracia não se consolidou.

**Neste quadro, o CLAD, cuja missão**

é de colaborar para a difusão e o debate das idéias e práticas sobre a reforma do Estado  
e particularmente da administração pública,

**tem um papel estratégico: Promover a Reforma Gerencial do Estado Latino-Americano.**

Porque a Reforma Gerencial da administração pública, que vem ocorrendo em um número crescente de países, oferece é a melhor resposta aos desafios não resolvidos.

### **Melhor Governança através da Reforma Gerencial**

A Reforma Gerencial que vem ocorrendo na administração pública de muitos países, embora compartilhe de muitos traços comuns, não tem sentido unívoco. Neste documento definiremos a Reforma Gerencial que mais se adapta à realidade e às necessidades dos países latino-americanos.

A Reforma Gerencial vai buscar inspiração na administração privada e procura dar autonomia de decisão ao gerente público (daí o nome gerencial), mas dela se distingue porque não objetiva o lucro mas o interesse público, e porque pressupõe procedimentos democráticos que, por definição, não têm espaço no seio da empresa capitalista.

A Reforma Gerencial é a segunda grande reforma administrativa do Estado.

Pressupõe, completa e modifica a primeira - a Reforma Burocrática (Civil Service Reform) -, que instalou um serviço público profissional, condição essencial a administração pública gerencial possa substituir a administração pública burocrática.

A Reforma Gerencial é uma reforma institucional (como toda verdadeira reforma), não é uma mudança de gestão. Ela muda as instituições burocráticas para permitir e incentivar os administradores públicos a administrar, a adotar as estratégias de gestão mais adequadas, como, por exemplo, a da Gestão pela Qualidade.

A Reforma Gerencial melhora a governança do Estado, entendida governança como a capacidade existente no Estado de transformar em realidade de forma eficiente e efetiva as decisões tomadas. Uma governança forte é resultado de um Estado sadio no plano fiscal e financeiro e competente no plano administrativo.

A Reforma Gerencial tem um papel na melhoria da governabilidade democrática, na medida em que pressupõe e procura aprofundar os mecanismos democráticos de responsabilização e de transparência.

### **Objetivos e Características da Reforma Gerencial:**

#### **Fortalecer a capacidade do Estado de promover o desenvolvimento econômico e social,**

melhorando a qualidade das decisões estratégicas do governo e de sua burocracia,

criando condições para o investimento privado,

aumentando sua competitividade internacional, através da

garantia da propriedade e dos contratos, para o bom funcionamento dos mercados, para o que são importantes

obediência aos fundamentos macroeconômicos de forma estável,

existência de um sistema legal, principalmente processual, moderno, e de um Poder Judiciário independente e honesto,

capacidade de promover a educação e a saúde, o desenvolvimento tecnológico, e o comércio exterior.

#### **Aumentar a eficiência e efetividade dos órgãos ou agências do Estado, através de uma administração**

baseada na descentralização das atividades para as unidades subnacionais e na desconcentração (delegação) das decisões para os administradores das agências executoras de políticas públicas;

na separação dos órgãos formuladores de políticas públicas, que se situam no núcleo estratégico do Estado, das unidades descentralizadas e autônomas, executoras dos serviços;

no controle gerencial das agências autônomas, que deixa de ser principalmente o controle burocrático, de procedimentos, realizado pelos próprios administradores e

por agências de controle interno e externo, para ser, adicional e substitutivamente, a combinação de quatro tipos de controle:

controle de resultados, a partir de indicadores de desempenho estipulados de forma precisa nos contratos de gestão;

controle contábil de custos, que pode ser também pensado como um elemento central do controle de resultados;

controle por competição administrada ou quase-mercados; e

controle social, através do qual os cidadãos exercitam formas de democracia direta;

na distinção de dois tipos de unidades descentralizadas:

as agências que realizam atividades exclusivas de Estado, por definição monopolistas, e

os serviços sociais e científicos de caráter competitivo, em que o poder de Estado não está envolvido;

na publicização ou transferência para o setor público não-estatal dos serviços sociais e científicos competitivos;

na terceirização das atividades auxiliares ou de apoio, que passam a ser licitadas competitivamente no mercado; e

no fortalecimento da burocracia estatal, particularmente da alta administração pública, que é tornada mais autônoma, organizada em carreiras ou “corpos” de Estado, e legitimada não apenas por sua competência técnica mas também por sua capacidade política.

**Assegurar o caráter democrático da administração pública, através da implantação de um serviço público:**

orientado para o cidadão-usuário ou cidadão-cliente, ao invés de manter o caráter auto-referenciado, voltado para afirmação do poder do Estado e da burocracia estatal que caracteriza administração pública burocrática;

baseado na responsabilização do servidor público:

perante a sociedade, através de uma administração transparente, voltada para a prestação de contas;

perante os políticos eleitos nos termos da democracia representativa, através da atuação fiscalizadora, principalmente dos políticos da oposição; e

perante os representantes formais e informais da sociedade organizados no espaço público não-estatal através de mecanismos de controle social ou de participação cidadã, que caracterizam a democracia direta.

### **A Economia Política da Reforma**

A reforma do Estado, ao assumir caráter liberal, colocou a burocracia pública e a esquerda tradicional na defensiva. Isto é compreensível, já que certas orientações da reforma, inclusive da Reforma Gerencial, assumiram características neoliberais ou ultraliberais, colocando absoluta ênfase

na demissão de funcionários (*downsizing*),

na eficiência a qualquer custo, e

na identificação pura e simples da administração pública com a administração de empresas.

### **Entretanto, nos termos acima definidos, a Reforma Gerencial da administração pública,**

vê na demissão apenas um recurso - e não o mais óbvio - para se alcançar equilíbrio fiscal e eficiência,

subordina a eficiência ou o critério racional ao critério democrático, expresso na vontade do povo, e

tem muito clara a distinção entre administração pública e administração de empresas.

**Não se trata, portanto de uma proposta contra a burocracia pública ou contra os servidores públicos,**

**mas de uma proposta a favor do equilíbrio entre as três classes fundamentais do capitalismo contemporâneo:**

os trabalhadores, responsáveis pela produção;

os burocratas, responsáveis pelo desenvolvimento científico e tecnológico e pela coordenação econômica (entre os quais os burocratas públicos desempenham um papel estratégico); e

os empresários, responsáveis pelo investimento e a inovação.

**De uma proposta conservadoras. Pelo contrário, é progressista,**

ao afirmar a responsabilidade do Estado pelos direitos sociais e o papel financiador do Estado na área dos serviços sociais de educação, saúde e cultura;

ao pressupor que o papel do Estado no plano do emprego não é dar emprego, mas criar condições favoráveis ao pleno emprego;

ao buscar a ampliação do espaço público, através do conceito do público não-estatal;

ao supor que a ação coletiva ou cooperação entre os homens dotados de espírito público é possível e efetiva;

ao afirmar que a oferta de serviços sociais através de entidades públicas não-estatais além de mais segura pode ser mais eficiente do que a oferta privada (e a estatal).

**De uma proposta autoritária, como são as neoliberais, mas democrática,**

ao exigir transparência na administração pública,

ao ampliar o espaço do controle social,

ao renovar o papel da democracia representativa e da afirmação dos direitos humanos, inclusive os “direitos republicanos” na proteção do patrimônio público ou da *res publica*.

### **A América Latina está preparada para a reforma**

A América Latina passou por uma Grande Crise, nos anos 80, e começou a superá-la nos anos 90.

A Reforma Gerencial, para a qual a América Latina está preparada, será um instrumento fundamental para que a região entre no século vinte e um com uma perspectiva concreta:

de desenvolvimento econômico sustentado,

de melhor distribuição de renda,

e de consolidação democrática.

### **Observação:**

Este documento foi elaborado pelo Conselho Científico do CLAD, a partir de proposta Mesa Diretiva, em agosto de 1997, e de resolução do Conselho Diretivo, em outubro de 1997. Sua aprovação foi delegada à Mesa Diretiva que se reunirá em agosto de 1998.