

A RESTRIÇÃO DEMOCRÁTICA NA REFORMA DA GESTÃO PÚBLICA

Luiz Carlos Bresser-Pereira

Abstract. Since the last quarter of the twentieth century a new, social-liberal and republican state, is replacing the welfare or social-democratic state, while public management replaces bureaucratic public administration. Public management reforms, however, does not aim just at efficiency. Besides the economic, there is a moral and a democratic constraint. And the later has, eventually, precedence over the economic one as long as we may argue in rational terms but the final decision on public policies is political. In this new public management senior civil servants and the agencies they manage are more autonomous and more accountable. Increasingly, services that were directly performed by the state are contracted out with public non-state organizations. They conserve their professional character, but as long as they are supposed to take decisions in decentralized agencies, they are required to have republican approach to civil service.

Num mundo dos países ricos, no qual o capitalismo se tornou global e a democracia se consolidou, as reformas gerenciais do Estado, hoje mais conhecidas como ‘reformas da gestão pública’, tornaram-se dominantes, enquanto um novo Estado está surgindo, no qual, apesar da força das restrições econômicas, a restrição democrática acaba tendo precedência. A democracia também avança em um grande número de países de desenvolvimento intermediário, cujos governantes enfrentam esses mesmos dois tipos de restrição.

Não considero necessário desenvolver um longo discurso para demonstrar que um novo Estado está surgindo. Em um mundo no qual a tecnologia muda rapidamente, onde o ritmo do desenvolvimento econômico acelera-se de século em século, e onde as relações econômicas e sociais tornam-se cada vez mais complexas, supõe-se que as instituições políticas mudem. As três instâncias políticas que atuam nas sociedades capitalistas modernas – sociedade civil, o Estado (organização e instituições) e governo – supostamente assumem novas formas, novos papéis e novas maneiras de relacionar-se entre si, e assim, produzem uma nova governança democrática.

Resumirei minha concepção do que seja essa nova governança democrática no quadro do sistema global fazendo três afirmações. Primeiro, o Estado permanece comprometido com os papéis econômicos e sociais que assumiu durante o século XX, mas, em um sistema capitalista cada vez mais competitivo, as restrições econômicas ou de eficiência requereram uma reforma da gestão pública através da qual os altos servidores públicos e as agências que eles gerenciam se tornem mais autônomos administrativamente e mais transparentes politicamente. A nova gestão pública requer que a organização do Estado mude, seja descentralizada e adote a estratégia de

contratação de terceiros. A reforma da gestão pública está acontecendo porque os servidores públicos estão se renovando e assumindo suas próprias responsabilidades políticas, ao invés de permanecerem apegados à semi-ficção de que constituem um corpo neutro, apenas respondendo aos políticos eleitos.¹

Entretanto, o capitalismo não foi único vencedor no século XX, mas também a democracia. Neste século, pela primeira vez, todos os países desenvolvidos e um número cada vez maior de países em desenvolvimento foi capaz de satisfazer os requisitos mínimos para serem considerados democracias ou poliarquias.² Assim, minha segunda proposição é que além de uma restrição econômica, há uma restrição democrática – o fato de que todas as grandes decisões têm de ser tomadas politicamente, considerando a vontade dos eleitores – e que, ainda que existam *trade-offs* entre essas duas restrições, eventualmente a restrição democrática terá precedência sobre a econômica.

Em terceiro lugar, além das restrições econômica e democrática, há que considerar uma restrição moral, que não é nova, mas que se tornou estratégica nas democracias modernas. Nos regimes autoritários que conduziram uma reforma na administração pública burocrática, percebe-se uma contradição intrínseca. Ao mesmo tempo em que foi atribuído aos burocratas um papel moral estratégico, sua autonomia para proteger direitos republicanos foi retirada. No novo Estado social-liberal e republicano que está emergindo, o papel de altos servidores públicos é de proteger o patrimônio público contra sua captura por interesses privados, e sua relevância é maior na medida em que seu nível de autonomia aumenta.

Demandas por uma organização do Estado mais eficiente e por uma polity mais democrática têm origem dentro e fora do Estado-nação: internamente, à medida que a democracia avança e os cidadãos, na sociedade civil, tornam-se mais ativos e exigentes; pressões externas ocorrem à medida que a globalização pressiona empresas a competir, o que requer que governos nacionais apoiem essa busca por competitividade. Neste processo, a globalização torna os países mais interdependentes, mas o Estado-nação permanece a fonte de poder político necessária para organizar os interesses em cada sociedade. Direitos de cidadãos somente existem dentro de um Estado-nação. No passado, a sociedade era organizada em tribos, cidades-Estados, feudos e impérios. Desde os tempos modernos, a sociedade organiza-se principalmente em Estados-nação ou países. Cada Estado-nação é formado pelo Estado e pela sociedade civil – esta última

¹ Há, hoje, uma vasta literatura sobre a reforma da gestão pública, que, a princípio, chamei de reforma gerencial (Bresser-Pereira, 1996; 1998). Por outro lado, esse novo campo começou a ser chamado de ‘nova administração pública’ (New Public Management – NPM). Dada sua origem na Inglaterra, nos anos de governo da primeira-ministra Thatcher, a Nova Administração Pública é frequentemente confundida com reformas conservadoras ou neo-liberais, que começaram a ser feitas nos anos 1980. Ainda que essa leitura seja possível, particularmente na Nova Zelândia, onde a reforma assumiu, por algum tempo, uma veia ultra-liberal, na reforma brasileira (1995-1998), na qual tomei parte, e nos meus escritos sobre esse tema eu sempre vi a reforma da administração pública como parte de uma agenda progressista.

² Robert Dahl (1971: 2-8) cunhou a expressão ‘poliarquia’ para referir-se a um conceito de democracia do “mundo real”, oposta ao do ‘mundo ideal’. Ele definiu oito requisitos para uma poliarquia, que podem ser resumidos nas seguintes idéias: a poliarquia é um regime político que assegura o Estado de direito, a liberdade de expressão, e o direito universal de votar e ser votado em eleições livres e regulares, nas quais os cidadãos escolhem quem governará em seu nome.

significa grupos de cidadãos agindo na vida política fora do aparato do Estado, que é contrabalançado pelo poder que os cidadãos derivam da organização, conhecimento e riqueza. O Estado é formado por um aparelho e por instituições estatais, ou o sistema legal, e encabeçado pelo governo. Instituições, a começar pela constituição nacional, definem direitos e obrigações – as regras do jogo social. Em um modelo simples, políticos de alto escalão constituiriam o governo, enquanto servidores públicos apenas cuidariam da administração pública. Esse modelo nunca foi representativo da realidade, e é ainda menos no novo Estado. Nesse novo Estado que está surgindo, os políticos eleitos e os altos servidores públicos estão envolvidos no governo e na administração pública – isto é, tomam as mais importantes decisões políticas – e estão envolvidos em implementar as decisões tomadas. Ao invés de se falar em administração pública, que era burocrática e concentrada na eficácia do poder do Estado, fala-se hoje de gestão pública, que assume a eficácia do Estado e busca a eficiência do Estado.

Cidadãos continuam a ver seus direitos derivados do Estado-nação. Seus direitos civis continuarão a ser garantidos enquanto as instituições do Estado afirmem esses direitos. Seus direitos sociais serão melhor protegidos enquanto a organização do Estado for capaz de recolher tributos e assim assegurar saúde, educação básica e uma renda mínima para todos. Seus direitos políticos serão conservados enquanto as instituições políticas do Estado-nação desenhem governos mais representativos, mais participativos e mais transparentes. Finalmente, seus direitos republicanos, – quer dizer, direitos relacionados à proteção do patrimônio público – estarão garantidos enquanto as instituições estatais competentes estão combinadas com as virtudes republicanas exigidas dos governantes. Neste *paper*, eu discuto brevemente este novo Estado que está surgindo, e as três restrições às quais o Estado, os políticos e os servidores públicos estão submetidos: restrições econômica, moral e democrática.

As Formas Históricas do Estado

Conceitos como os de Estado-nação, sociedade civil, Estado, governo e gestão pública pertencem à esfera social da sociedade, enquanto que mercados, empresas e consumidores são parte do âmbito econômico. As duas esferas são inter-relacionadas, mas é importante distingui-las quando se tenta ver quais são as características que definem o novo Estado e a nova gestão pública que estão surgindo. Essas características serão essencialmente políticas, porque são o resultado de conflitos, de argumentação, e soluções de compromisso nos quais as pessoas se envolvem diariamente. Elas consubstanciam decisões tomadas por cidadãos no terreno da sociedade civil, e eventualmente por políticos e altos servidores públicos no terreno do próprio Estado, a fim de criar e reformar instituições, de organizar o aparelho do Estado e de dar forma à sua administração pública. Entre essas características encontraremos uma – a eficiência – que é vital na esfera econômica, mas que também tem um papel de grande importância no novo Estado e na nova gestão pública.

A política é a arte de alcançar a legitimidade e de governar o Estado através do uso da argumentação, da persuasão e do compromisso, em vez da pura força. Enquanto nos mercados os produtores e consumidores tentam maximizar seus interesses, na política, além dos interesses, também é necessário levar em conta os valores. Nos

mercados há um mecanismo competitivo quase automático que aloca recursos e distribui lucros com razoável eficiência, enquanto que na esfera política nada é automático ou simplesmente dado: tudo ocorre por meio de decisões que não são ‘necessárias’, uma vez que envolvem escolhas, atendem a interesses ou se referem a princípios morais; e, no regime democrático, respondem às manifestações da vontade dos cidadãos, formadas no debate público ao nível da sociedade civil.

A transição histórica das sociedades tradicionais para as sociedades modernas, das economias pré-capitalistas para as economias capitalistas deu-se nos domínios económico e político – ou, de forma mais ampla no domínio social. As tribos se transformaram em impérios, ou em cidades-Estado; mais tarde as cidades-Estado e os feudos se transformaram em modernos Estados-nação. Dentro de cada sociedade, os regimes políticos mudaram, muitas vezes de maneira cíclica, de formas mais autoritárias ou oligárquicas para formas mais democráticas de governo, da monarquia para a república. Com o surgimento do capitalismo e dos Estados-nação, a mudança política deixou de ser cíclica e adquiriu uma direção. A direção do progresso, segundo os iluministas; da racionalização, segundo Max Weber; do desenvolvimento económico e político auto-sustentados, em minha opinião: o capitalismo e a democracia demonstraram até agora serem auto-sustentáveis e capazes de gerar seu próprio aprimoramento contínuo.

Só posso falar de um novo Estado com relação a um Estado antigo. O Estado começou autoritário e patrimonial, nos séculos XVI e XVII: foi o Estado absoluto das monarquias absolutas. No século XIX, o Estado se torna liberal e burocrático: o Estado liberal estabeleceu o império da lei ou o Estado-de-direito, e assegurou a concorrência entre as empresas, mas permaneceu autoritário na medida em que os pobres e as mulheres não votavam. (Observem que estou usando a palavra ‘liberal’ no sentido europeu e brasileiro, não na acepção norte-americana segundo a qual liberal passou a significar ‘progressista’, quase social-democrático). No século XX, o Estado modificou-se sucessivamente, passando a ser liberal-democrático e depois social-democrático (ou Estado do bem-estar social), mas permaneceu burocrático. Agora, o novo Estado se direciona no sentido de tornar-se social-liberal, e gerencial.

Tabela 1: Tipos Históricos de Estado e de Gestão do Estado

Segundo o Regime Político	Segundo a Forma de Gestão
Estado Absoluto	Administração Patrimonial
Estado Liberal	Administração Pública Burocrática
Estado Liberal-Democrático	Administração Pública Burocrática
Estado social-democrático (do Bem-estar Social)	Administração Pública Burocrática
Estado Social-Liberal (Democrático)	Administração Pública Gerencial

Quando digo Estado absoluto, Estado liberal, Estado liberal-democrático, Estado social-democrático e Estado social-liberal, os adjetivos referem-se à natureza básica das instituições do Estado ou do regime político. Quando digo administração patrimonial, burocrática e gerencial, refiro-me à forma pela qual a organização do Estado é gerida. Como as instituições do Estado mudam ao longo da história, a organização do Estado e a gestão pública também devem mudar. Em vez de ‘Estado’, eu poderia dizer ‘sistema político’, mas os regimes políticos incluem a sociedade civil. Eu poderia dizer

‘governo’, mas, ainda que a tradição anglo-americana muitas vezes ignore o Estado e pressupõe que governo signifique não apenas o processo de governar e o grupo de políticos e servidores públicos no topo do Estado, mas também a organização e as instituições do Estado, eu prefiro reservar a palavra governo somente para os dois primeiros significados.

Com o surgimento do Estado absoluto, colocou-se a questão da separação da seara pública da privada. O Estado liberal ‘resolveu’ a questão através das revoluções constitucionais e liberais (a Revolução Gloriosa, a Revolução Norte-Americana e a Revolução Francesa), e através da reforma do serviço público. Com as primeiras, estabeleceu-se o Estado de direito; com a segunda, a administração burocrática substituiu a administração patrimonial. Mas o regime político permaneceu autoritário. O Estado liberal-democrático, por sua vez, superou o autoritarismo, mas colocou a questão da justiça social. O Estado social-democrático ensaiou uma resposta para a questão dos direitos sociais e para o problema da igualdade de oportunidades, mas revelou-se ineficiente em um mundo em que a eficiência econômica se torna cada vez mais premente. O Estado social-liberal se mantém comprometido com a justiça social, ao mesmo tempo em que é uma resposta adequada à oferta ineficiente de serviços sociais e científicos.

É importante observar que essas formas históricas do Estado, ou de regime político, não devem ser vistas como estágios necessários e bem definidos de desenvolvimento político por que tenham passado todos os países democráticos. Tampouco se deve considerar que cada Estado tenha resolvido o problema colocado pelas formas anteriores de Estado ou de regime político. São simplesmente uma maneira de entender como a governança evoluiu com o passar do tempo, tomando-se como parâmetros países da Europa Ocidental como a França e a Inglaterra – tão diferentes entre si, mas com tantos traços comuns. Obviamente, os problemas colocados pela forma anterior não foram resolvidos pela que a sucedeu, mas foram de alguma maneira enfrentados, foram objeto de tratamento com vistas à sua solução.

A Ascensão da Democracia

Quando me refiro a um novo Estado, estou pensando no processo através do qual essas instituições evoluíram em cada Estado-nação ao longo do tempo. Estou pensando no processo de fertilização cruzada através do qual instituições criadas num país são importadas e adaptadas por outros, desde que os gregos e os romanos estabeleceram suas repúblicas. Estou pensando em guerras e revoluções que fizeram progredir ou regredir o desenvolvimento político e o desenvolvimento econômico. Estou pensando no progresso tecnológico e nas transformações econômicas, os quais, associados ao desenvolvimento político, permitiram a ascensão do capitalismo e, mais tarde, da democracia – e, assim, levaram ao desenvolvimento econômico e político sustentável e capaz de promover seu próprio aprimoramento.

Outra forma de examinar esse processo histórico – neste caso começando com as repúblicas gregas – é vê-lo como um processo de transição da cidade-Estado para o grande Estado moderno, da *civitas* para a sociedade civil. Em um primeiro momento, na

república grega, uma pequena comunidade de cidadãos da cidade-Estado – a *civitas* – se constituía em governo sem a intermediação de um aparelho de Estado; em um segundo momento, com o advento do capitalismo, surgem os grandes e modernos Estados-nação, mas eles permanecem autoritários, liderados por elites políticas e econômicas; finalmente, em um terceiro momento, torna-se democrático, na medida em que uma grande sociedade civil substitui a *civitas*. Na república grega, os cidadãos assumiam diretamente o governo. Agora, os cidadãos, atuando como pessoas privadas, ocupam-se de seus interesses particulares, e contratam políticos profissionais e burocratas para constituir a organização do Estado e ocupar-se do governo, mas isso não significa que tenham relegado a política a um segundo plano. Ao contrário, na medida em que os cidadãos ativos se organizam e debatem dentro da sociedade civil, eles ampliam seu número em relação à população total e se tornam crescentemente influentes.

O crescimento no número absoluto de pessoas que participam de entidades políticas envolveu uma compensação ou permuta interna. Na medida em que o número de pessoas aumentava, os valores republicanos clássicos, expressos na participação plena na vida política, perderam terreno. Os cidadãos gregos e romanos também eram muitas vezes soldados, e recebiam suas rendas em grande medida do controle do Estado. Ao contrário, os cidadãos das modernas sociedades capitalistas recebem sua renda através de suas atividades privadas. Pagando impostos, eles contratam servidores para desempenhar os papéis políticos e militares. A separação do público e do privado estava começando³.

Esta evolução foi ‘má’ porque significou que a *civitas* – a comunidade de cidadãos – havia perdido significação política, que a política tendia a tornar-se o monopólio de uma classe de servidores aristocráticos e burocráticos. Foi ‘boa’ porque representou o fim do patrimonialismo – da mistura do patrimônio público com o privado.

Com a ascensão do capitalismo e do Estado liberal, os direitos civis passaram a ser protegidos, estabeleceu-se o Estado de direito, mas estávamos distantes da democracia, e mais longe ainda da justiça social. As sementes da democratização, no entanto, estavam lá, na medida em que o capitalismo se afirmava como o modo dominante de produção e o poder político deixava de pretender origens divinas. A *civitas* já não existia mais, mas, em troca, gradualmente surgia uma sociedade civil, que veio para substituí-la.

Dois fatos históricos correlatos abriram espaço para a democracia. Por um lado, o surgimento do capitalismo mudou a maneira básica pela qual o superávit econômico é apropriado. Ele deixou de depender do controle do Estado, para depender cada vez mais da realização de lucros no mercado: os regimes autoritários deixaram de ser uma condição de sobrevivência para a classe dirigente. Por outro lado, no século XVII, quando Hobbes formulou a idéia revolucionária do contrato social, a legitimação divina dos governantes políticos sofreu uma derrota decisiva. Depois de Hobbes, Locke, Voltaire, Rousseau, a ideologia que atribuía o poder monárquico à vontade divina perdeu credibilidade. O contrato social, primeiramente entendido como uma alienação do poder ao monarca, mais tarde passou a ser considerado como simplesmente uma delegação de poder aos dirigentes políticos. Quem delegava o poder político era uma

³ Veja Cícero Araújo (2002).

nova entidade política: o povo – uma entidade inicialmente amorfa, que pouco a pouco adquiriu forma, na medida em que os súditos gradualmente se tornavam cidadãos, e se organizavam como sociedade civil.⁴

Os dois fatos históricos abriram espaço, no final do século XIX e no início do século XX, para a consolidação das primeiras democracias modernas.⁵ Uma segunda geração de consolidações democráticas ocorreu após a Segunda Guerra Mundial, nas potências derrotadas – Alemanha, Japão e Itália. A transição para a democracia nesses países foi claramente atrasada com relação ao nível de desenvolvimento econômico que haviam atingido. A guerra foi uma consequência desse atraso, e veio eventualmente a resolvê-lo. Uma terceira geração de consolidações democráticas está ocorrendo agora nos países latino-americanos mais adiantados, como o Brasil e o México. Note-se que falo de consolidações democráticas, não de transições democráticas, porque muitas vezes as transições democráticas são artificiais, são garantidas formalmente por elites autoritárias locais, ou impostas por países estrangeiros, enquanto que as consolidações ou se consubstanciam no tecido econômico e social, ou simplesmente não ocorrem.

As primeiras democracias liberais que afirmaram os direitos políticos ainda estavam no processo de consolidação, no início do século XX, mas já estavam mudando, especialmente na Europa e no Canadá, para transformar-se em social-democracias – em democracias nas quais espera-se que o Estado proteja os direitos sociais e promova o desenvolvimento econômico. O Estado social-democrático se tornou dominante entre os países desenvolvidos depois da Segunda Guerra Mundial. Desenvolveu-se plenamente na Europa Ocidental, no Canadá e na Austrália; permanece incompleto nos Estados Unidos, a despeito da riqueza que existe naquele país; está sendo tentado faz tempo na América Latina, mas sem muito sucesso, em razão dos baixos níveis de desenvolvimento econômico que se verificam nestes países. A boa governança e o desenvolvimento político não estão diretamente relacionados com o desenvolvimento econômico, de sorte que um país que teve sucesso em termos econômicos, como os Estados Unidos, revela-se atrasado em termos sociais e políticos. Mas, a tentativa de ter-se uma melhor governança do que a sugerida pelo nível de renda *per capita*, porém, continua a ser o grande desafio que os países em desenvolvimento raramente conseguem superar.

A Persistência da Administração Pública Burocrática

É este Estado social-democrático (incompleto) que estou chamando de ‘antigo Estado’ em oposição ao ‘novo Estado’ que está surgindo. Meu primeiro argumento neste *paper* é o de que este Estado social-democrático está começando a ser substituído – não pelo Estado neoliberal ou ultra-liberal, como uma recente onda conservadora conduziu algumas pessoas a supor – mas pelo

⁴ Veja Bresser-Pereira (2002).

⁵ As primeiras poliarquias ou democracias modernas apenas aparecem no século vinte porque apenas neste momento os pobres e as mulheres adquirem direito de votar e serem eleitos. Como Dahl (1989:284) bem coloca, “although some of the institutions of poliarchy appeared in a number of English-speaking and European countries in the nineteenth century, in no country did the demos become inclusive until the twentieth century”.

Estado social-liberal. No século XXI a democracia não será neoliberal nem social-democrática, mas social-liberal.

Ao dizer isso, minha alegação é a de que, à medida que a democracia avança, o Estado estará mais – não menos – comprometido com a justiça social ou a equidade, e que, pela primeira vez na história, o Estado estará preocupado em prestar serviços de maneira eficiente. Isto já está acontecendo em países mais adiantados e no Brasil: a administração pública burocrática está passando gradualmente para o estágio de gestão pública; os gerentes públicos, para serem mais eficientes, tornam-se mais autônomos; essa maior autonomia traz como compensação maior responsabilização política; os altos servidores do governo deixam de ser vistos como simplesmente técnicos responsabilizáveis perante políticos eleitos e começam a ser considerados como homens e mulheres políticos responsabilizáveis diretamente perante a sociedade.

Que provas e argumentos factuais posso apresentar para respaldar estas alegações? Antes de responder esta pergunta quero assinalar um fato: a persistência da administração pública burocrática. Supõe-se que o desenvolvimento político seja acompanhado de mudanças na administração pública. A governança é um processo dinâmico através do qual se dá o desenvolvimento político, através do qual a sociedade civil, o Estado e o governo organizam e gerem a vida pública. Ela acarreta a correspondência em ‘níveis de qualidade’ das instâncias políticas que a formam. A maneira pela qual as pessoas se organizam e manifestam sua vontade no espaço público, ou, em outras palavras, a força da sociedade civil, a qualidade das instituições do Estado, a eficácia das instituições de aplicação do direito e da lei, e a eficiência do aparelho do Estado são – ou deveriam ser – variáveis altamente correlatas.

No entanto, é necessário reconhecer que a administração pública burocrática, embora ineficiente, incapaz de dar conta da dimensão e a crescente complexidade dos serviços públicos, revelou-se mais persistente do que esta hipótese da correlação das instâncias políticas teria predito. Quando o regime político passou de autoritário para liberal, a organização do Estado mudou devidamente de patrimonial para burocrática. Mas, quando mais tarde o regime político passou sucessivamente a ser liberal-democrático e social-democrático, a administração pública burocrática permaneceu praticamente sem mudanças.

As reformas do serviço público, que mudaram a administração do Estado de uma administração pública patrimonial para uma administração pública burocrática no século XIX constituíram acontecimentos políticos (e técnicos) importantes, que redundaram na substituição das monarquias absolutas pelo Estado liberal (e constitucional). Na medida em que o Estado de direito era firmemente estabelecido, e que a separação entre o patrimônio público e o privado ocorria, tornou-se necessário um corpo profissional de burocratas. Foi esta burocracia que Max Weber definiu, com tanta precisão, e analisou, no início do século XIX, e que tinha como padrão o Estado alemão pré-democrático, quase-liberal.

Desde os anos trinta do século XX, o Estado liberal-democrático começou a transformar-se no Estado social-democrático, mas novamente a mudança no regime político não supôs uma mudança na administração pública. Ela permaneceu burocrática. Na realidade, a transição do Estado democrático para o Estado social-democrático conduziu à reafirmação e à expansão do sistema burocrático. Em vez de limitar-se às atividades exclusivas do Estado, foram contratados novos tipos de burocratas, e a

administração pública burocrática foi estendida aos serviços sociais e científicos. Também foi estendida aos serviços públicos e, em certos casos, até mesmo a atividades empresariais comerciais ou industriais, na medida em que os servidores de empresas estatais muitas vezes passaram a ser considerados servidores públicos.

A definição de serviço público foi radicalmente ampliada. No Estado liberal e no Estado liberal-democrático, somente magistrados, promotores, militares, o pessoal da polícia, os coletores de impostos, auditores e formuladores de políticas eram considerados servidores públicos. Eles desenvolviam atividades exclusivas do Estado. No Estado social-democrático ou do bem-estar social, os professores da educação fundamental, professores universitários, médicos e enfermeiros dos hospitais, músicos de orquestras sinfônicas, curadores de museus, assistentes sociais de organizações de assistência social, engenheiros e gerentes do transporte público e de serviços públicos, e servidores de portaria, servidores de escritório e os gerentes de todas essas organizações, e nas organizações propriamente ditas do Estado, todos eles eram agora considerados servidores públicos. Essa mudança foi especialmente pronunciada em países como a França e a Alemanha – onde as instituições social-democráticas avançaram mais.

O Estado social-democrático constituiu um grande progresso com relação ao Estado liberal-democrático. Enquanto o Estado liberal-democrático simplesmente assegurava os direitos civis, o Estado social-democrático garantia, ademais, direitos sociais, ou seja, educação fundamental universal, assistência de saúde universal, e uma renda mínima universal, um sistema básico de pensões universal. É por isso que, quando comparamos países como a França, a Alemanha e o Canadá, onde a transição para o Estado social-democrático foi completa, com os Estados Unidos, que não conseguiu fazê-lo, comprovamos que a distribuição de renda é mais justa e os direitos sociais são melhor assegurados naqueles países europeus do que nos Estados Unidos. Apesar da imensa riqueza que existe nos Estados Unidos, cerca de 40 milhões de norte-americanos não contam com assistência de saúde; cerca de 13% da população norte-americana está abaixo da linha da pobreza, contra cerca de 5% nos países social-democráticos. Se a qualidade de um regime político – ou da governança democrática – há de ser mensurada pela medida em que proporciona os quatro bens políticos básicos valorizados pelas sociedades modernas – a ordem social, a liberdade, a justiça social e o bem-estar – restam poucas dúvidas que os países social-democráticos têm um regime político superior em comparação com o norte-americano.

Mas, sustenta-se amiúde que, compensando a injustiça, o sistema econômico norte-americano é mais eficiente que o sistema social-democrático: que ele produziria mais riqueza. Tenho dúvidas profundas quanto a isso. Deve notar-se que, desde a Segunda Guerra Mundial, somente na última década a economia norte-americana cresceu a uma taxa mais rápida do que, por exemplo, a da França ou a da Alemanha. No entanto, a partir desta modesta evidência, alguns ideólogos ultra liberais derivaram a confirmação do que lhes diziam seus preconceitos ideológicos: a superioridade econômica do Estado liberal-democrático com relação ao Estado social-democrático. É verdade que a excessiva regulação das empresas e da mão de obra, no Estado social-democrático, pode reduzir a concorrência e representar um incentivo negativo ao trabalho duro. É por isso que o Estado do bem-estar necessita reforma. Mas, em compensação, há poucas dúvidas quanto a em sociedades mais igualitárias, como as dos países social-democráticos, a cooperação incentiva o trabalho eficiente, a segurança dos trabalhadores os torna mais dispostos a aceitar as mudanças tecnológicas e a inovação, e

– o que é mais importante – assegura a legitimidade aos governos, que, conseqüentemente, não estão obrigados a adotar políticas populistas explícitas ou disfarçadas para assegurar o apoio popular.

O Novo Estado Social-Liberal

Neste *paper*, estou interessado nas mudanças institucionais que afetam a boa governança. Na administração pública burocrática, as principais preocupações em matéria de governança eram aquelas ligadas à ordem social e a eficácia administrativa. No novo Estado que está surgindo, supõe-se que a estabilidade política e a eficácia do Estado na aplicação da lei tenham sido razoavelmente alcançadas: as maiores preocupações políticas são agora aquelas que dizem respeito à responsabilização democrática e à eficiência administrativa – ou seja, transpor para os serviços públicos a eficiência econômica que os mercados asseguram à produção de bens e serviços, mantendo ao mesmo tempo seu caráter público.

Vimos que o Estado social-democrático ampliou extraordinariamente o conceito e a abrangência do serviço público. No entanto, essa amplitude maior atribuída ao serviço público revelou-se ineficiente, na medida em que não permitiu o uso de meios mais adequados para a consecução dos resultados desejados. Garantir serviços públicos adequados e assegurar direitos sociais são papéis legítimos do Estado, mas isso não quer dizer que o Estado deva prover diretamente essas duas funções. Sabemos quão difícil é alcançar a eficiência dentro do aparelho do Estado, cuja preocupação intrínseca está centrada na efetividade do poder do Estado.

No caso dos serviços públicos, o problema está sendo resolvido através da privatização, o que é recomendado desde que a atividade não seja um monopólio natural, nem envolva grandes rendas econômicas puras ou ricardianas⁶. Neste caso, os serviços públicos devem continuar sendo estatais, e ser administrados como empresas privadas. No caso dos serviços sociais e científicos, que a sociedade deveria em princípio financiar plenamente, o problema é mais complexo. Como devem eles ser executados? A tendência é no sentido de que o Estado contrate externamente os serviços com organizações sem fins lucrativos, e controle-os através de uma mescla de contratos de gestão, concorrência administrada, e mecanismos de controle social.

O novo Estado social-liberal, que está surgindo, é uma resposta ao problema. Não é o Estado ultra-liberal com que sonhou o novo conservadorismo ou a nova direita. Não é o Estado mínimo, que apenas garantiria os direitos de propriedade e os contratos. Não é menor sequer do que o antigo Estado social-democrático, se medirmos o tamanho do Estado pela carga fiscal: ou seja, pelas receitas do Estado com relação ao PIB. Tomado com esta medida, o tamanho do Estado não tende a diminuir: ao contrário, tende a aumentar moderadamente, na medida em que os custos de educação e saúde tendem a aumentar com relação aos custos médios, e impostos têm que ser arrecadados para financiar essa elevação de custos.

⁶ Note que a maioria das reformas nos países em desenvolvimento não observou esta condição, enquanto que países desenvolvidos observaram. Privatizar uma empresa estatal competitiva não é uma reforma ultraliberal, mas privatizar um monopólio natural é.

Este novo Estado é democrático. Por que chamá-lo social-liberal? Ele é social porque está comprometido para com os direitos sociais. É liberal porque acredita nos mercados e na concorrência em um nível maior, se comparado com o Estado social-democrático. Deixem-me elaborar esses dois aspectos. O Estado social-liberal é social porque mantém plenamente os compromissos sociais assumidos pelo Estado social-democrático. Por que o faz? Não por razões normativas de minha parte, mas porque observo o comportamento eleitoral nos países desenvolvidos. O que eu verifico é que seus cidadãos continuam a esperar e a exigir que o Estado preste esses serviços sociais públicos. Os cidadãos podem ser individualistas, e certamente não gostam de pagar impostos, mas contam com o Estado para garantir seus direitos sociais.

Por que o fazem? É racional fazer isso? Não seria preferível pagar menos impostos, e deixar esses assuntos ao arbítrio de cada pessoa, como apregoam os ultraliberais e os conservadores? Este não é o momento para uma discussão completa sobre o tema. Noto apenas que as tentativas de eliminar os direitos sociais não obtiveram apoio político e terminaram fracassando em países democráticos. O fracasso do ‘Contract with America’ nos Estados Unidos, nos anos noventa, é apenas um exemplo do que estou dizendo. As pessoas podem ser individualistas, mas provavelmente não são tão individualistas a ponto de aceitar que bens e serviços essenciais, como educação fundamental, assistência de saúde, uma renda mínima, e um sistema básico de pensões, dependam somente de sua renda, de sua própria poupança, ou de seu próprio seguro privado.

O debate ideológico entre a esquerda e a direita, entre os progressistas e os ultraliberais, certamente há de continuar, mas a onda ultraliberal iniciada no fim dos anos setenta acabou. A alternância de poder entre coalizões políticas de esquerda e de direita continuará a definir as democracias, mas a volta à democracia liberal do século XIX ou do início do século XX está fora de questão. Se o compromisso da sociedade para com os direitos sociais será mantido no Estado social-liberal, em que é que esta forma de Estado difere do Estado social-democrático? Na medida em que o novo Estado se baseia em mercados, ou na concorrência administrada, muito mais que o Estado social-democrático. Mais que isso, porque o Estado social-liberal ‘acredita’ na concorrência, que não é considerada contrária à cooperação, enquanto quer o Estado social-democrático conta mais com a cooperação e o planejamento do que com a concorrência.

Esta crença nos mercados e na concorrência se expressa de duas maneiras. Em primeiro lugar, ao rejeitar a idéia do Estado como produtor de bens e serviços para o mercado. O apoio à privatização de empresas estatais competitivas advém desta crença. Em segundo lugar, ao afirmar que atividades não exclusivas do Estado, como serviços sociais e científicos, que não são essencialmente monopolistas, não deveriam ser realizadas diretamente pelo Estado: deveriam, com efeito, ser financiadas pelo Estado, mas realizadas de forma competitiva por organizações sem fins lucrativos ou por organizações públicas não estatais.

Discutirei brevemente os dois aspectos. As empresas estatais são uma característica típica do Estado social-democrático. No Estado social-liberal, somente os monopólios naturais podem continuar a ser estatais. Sempre que a concorrência for possível o Estado ficará de fora. Quando a concorrência for possível, ainda que imperfeita, a regulação atuará como uma substituta parcial da concorrência. Assim, o

processo de privatização que assistimos no mundo desde os anos oitenta é uma manifestação clara da ascensão do Estado social-liberal.

Mas a crença nos mercados e a adoção da privatização não significam que, no Estado social-liberal, o Estado renuncie a seus papéis econômicos, no curto prazo, de assegurar a estabilidade econômica e de desacelerar o ciclo econômico, e, no longo prazo, de promover o desenvolvimento econômico. Contrariamente ao que esperavam os ultraliberais, por exemplo, a privatização não virá junto com a eliminação da regulação. Em razão de suas próprias críticas, o Estado social-democrático regulou excessivamente a economia, abrindo espaço para *rent-seeking*. Assim, o momento teria chegado para a realização de uma eliminação radical da regulação. Ora, esta visão é simplista e equivocada. Não há indicação de que a regulação vá ser reduzida. É verdade que, em certos casos, a regulação tornou-se excessiva, e precisa ser contida. Mas, no novo Estado que está surgindo, a tendência geral continuará a ser no sentido de mais, e não de menos regulação. Porque a concentração de empresas tende a tornar os mercados menos competitivos, e principalmente porque, na medida em que a ciência e a tecnologia avançam e que os problemas sociais e econômicos tornam-se cada vez mais complexos, os mercados por si só não conseguem fornecer respostas adequadas para os novos desafios. Os cidadãos necessitam regulação para proteger sua saúde, o meio ambiente, o patrimônio público e a própria concorrência. A boa governança vem de instituições melhores e mais abrangentes, que envolvem mais, e não menos, regulação.

Uma segunda razão pela qual o novo Estado é não apenas social, mas também liberal, tem a ver com a maneira pela qual se desincumbe dos serviços públicos: o novo Estado tende cada vez mais a contratar externamente os serviços sociais e científicos. Isto está acontecendo devido a três razões. Por um lado, porque crescem cada vez mais as pressões no sentido da eficiência ou da redução de custos, na medida em que o tamanho desses serviços também cresce incessantemente. Por outro, porque a demanda por responsabilização política cresce proporcionalmente. E, finalmente, porque, embora a eficiência seja extremamente difícil de atingir quando o Estado realiza diretamente o serviço, isso se torna relativamente mais fácil quando o serviço é contratado externamente junto a organizações sem fins lucrativos que concorrem entre si. Por esta última razão, no novo Estado que está surgindo, somente as atividades que são, por sua própria natureza, exclusivas do Estado, e, portanto monopolistas, permanecerão no âmbito do aparelho do Estado. Mesmo nessas atividades, a nova gestão pública tenta atingir a eficiência, mas sabe das restrições envolvidas. A estratégia gerencial é a de desenvolver alguma forma de contrato de gestão em que sejam definidos um plano estratégico e indicadores de desempenho. Mas não é fácil definir esses indicadores de maneira clara e precisa.

Se a atividade não envolve o poder do Estado, a concorrência administrada, a criação de quase-mercados há maneiras muito mais eficientes de alcançar-se a eficiência e a responsabilização política. Não faz qualquer sentido considerar essa atividade como um monopólio estatal e usar servidores públicos para realizá-la. O que faz sentido, e que está sendo cada vez mais adotado por democracias avançadas, é o Estado contratar organizações sem fins lucrativos competitivas para realizar os serviços sociais e científicos. Os serviços ficam mais eficientes e os cidadãos têm mais escolha. No passado recente, foi a constatação de que era mais eficiente contratar externamente com empresas comerciais e industriais certos serviços que levou o Estado a assim agir com relação à construção, aos transportes, à intendência, ao processamento de dados e comunicações. Desde os anos noventa, o Estado tem cada vez mais contratado

externamente os serviços sociais e científicos com organizações sem fins lucrativos, em vez de prestar diretamente esses serviços.

A concorrência não significa necessariamente mercados, e certamente não exige lucros. Podemos ter escolas, universidades, hospitais, museus, orquestras sinfônicas concorrendo, não por lucros, como concorrem empresas, mas concorrendo pelo reconhecimento, pela avaliação positiva por parte de especialistas, pares e clientes cidadãos. Nos Estados Unidos, e mais recentemente na Grã-Bretanha, as universidades, por exemplo, são basicamente controladas desta maneira.

Quando os cidadãos se organizam dentro da sociedade civil através de ONGs, ou de comitês de cidadãos, a fim de controlar agências do Estado e serviços externamente contratados, estamos falando de controle social. Quando contratos de gestão são estabelecidos e definem-se indicadores de desempenho, temos controle gerencial *stricto sensu*. Quando é possível proceder-se à avaliação e à comparação, temos concorrência administrada. Quando os avaliadores são os próprios clientes, podemos falar de quase-mercado.

Sempre que é possível alguma forma de concorrência, esta opera a favor de maior qualidade e de serviços mais eficientes. A concorrência administrada normalmente envolve contratações externas ou terceirização. Os contratos podem ter várias formas. Podem ser explícitos ou implícitos. Sempre exigem transparência e avaliação por parte de clientes, pares ou especialistas. Os políticos e os altos servidores públicos encarregados de definir a alocação de recursos públicos para esses serviços têm de ser tão responsabilizáveis quanto as instituições que recebem o dinheiro.

Mas o que é importante observar é que as contratações externas ou a terceirização e a concorrência administrada permitem que as organizações que prestam os serviços sejam mais autônomas – ou seja, menos controladas por meio de procedimentos burocráticos clássicos – e, portanto mais eficientes. Ademais, elas se tornam mais responsabilizáveis perante a sociedade que as financia. São mais responsabilizáveis porque a concorrência administrada é um poderoso sistema de controle: da concorrência surgem os indicadores de desempenho e um sistema de incentivos, que é baseado na comparação do desempenho de organizações, em vez de baseado em decisões arbitrárias. São mais responsabilizáveis porque, quando os serviços são executados por agências autônomas, as organizações e os comitês envolvidos no controle social recebem mais poder.

Por que o Estado social-liberal há de celebrar contratos externos com organizações sem fins lucrativos para a realização de serviços sociais e científicos em vez de fazê-lo com empresas comerciais ou industriais comuns? Essencialmente porque, no caso da assistência de saúde e da educação, as entidades sem fins lucrativos estão mais bem preparadas para lidar com esses assuntos vitais e delicados, que envolvem direitos humanos essenciais. As empresas comerciais e industriais existem para competir por lucros, enquanto que as organizações sem fins lucrativos – ou, como prefiro denominá-las, organizações públicas não estatais – estão preparadas para competir por excelência e reconhecimento. E, em áreas sociais e científicas, esse é o tipo de concorrência que importa. Embora reguladas pelo direito privado e não pelo direito público, as organizações sem fins lucrativos são ‘públicas’ porque estão diretamente voltadas para o interesse público. Também, porque não dependem do princípio liberal clássico que legitima as empresas comerciais: “se cada uma defender

seus próprios interesses, a concorrência no mercado assegurará automaticamente o interesse público”. Este é um princípio vital para que se entenda o papel da concorrência econômica no capitalismo, mas é um princípio inadequado quando os mercados são imperfeitos, e ainda mais inadequado quando os critérios competitivos não são primordialmente econômicos. A legitimidade das organizações que trabalham nos setores social e científico deriva de seu compromisso para com valores: para com valores humanos, para com valores públicos.

A Restrição Democrática

A reforma Gerencial da Administração pública foi vitoriosa na maioria das democracias avançadas, e está avançado em algumas novas democracias.⁷ Nas primeiras, a democracia provavelmente facilita a introdução de novas idéias, enquanto que nas últimas, a reforma gerencial é parte do processo de consolidação democrática. Sociedades modernas buscam eficiência administrativa e governança democrática, mas o senso comum considera esses conceitos contraditórios; um *trade-off* existiria entre eles, se não nas democracias mais antigas, provavelmente nas novas. Esse é um falso *trade-off*. A reforma da gestão pública é uma reforma institucional, que envolve um novo conjunto de instituições. Essas novas instituições pressupõem a existência de democracia, e, à medida que elas avançam e tornam-se realidade, elas contribuem para o aperfeiçoamento do regime democrático.

A reforma gerencial busca melhorar a qualidade e eficiência dos serviços públicos. Os cientistas políticos e consultores que trabalham neste campo tendem a compreender que a reforma significa equipar a organização do Estado com uma racionalidade melhorada, e disso, concluem que, ao fazerem escolhas, os servidores deveriam usar critérios econômicos ou de eficiência como padrão principal de decisão. Neste *paper*, eu discuto e me oponho a esta idéia. Racionalidade instrumental e seu conseqüente critério econômico são, obviamente, importantes, mas, nas democracias, há um critério prévio e mais importante: a restrição democrática. Economistas freqüentemente usam a palavra restrição para designar as limitações que os *policymakers* enfrentam. Assim, há uma restrição orçamentária, ou uma restrição de balanço de pagamentos, por exemplo. Eu sugiro aos economistas, bem como aos cientistas políticos, que, quando pensarem em políticas públicas ou reformas institucionais, que também levem em conta – positivamente – que existe uma restrição democrática.⁸

Ainda que a motivação inicial para a ampla reforma gerencial da administração pública que está ocorrendo – no mundo todo atualmente – tenha sido econômica, a restrição imposta pela eficiência não foi a sua única orientação. Existe, também, a restrição democrática: se vivemos em uma democracia, a natureza e a extensão da intervenção do Estado, a orientação e o caráter das políticas de governo e das reformas dependem da vontade dos cidadãos. Freqüentemente, a restrição da eficiência parece ser a única relevante. A lógica de um uso mais econômico ou ‘mais racional’ dos recursos,

⁷ Para uma revisão completa sobre a reforma gerencial, e sua efetividade em mudar a administração pública nos países avançados, veja Halligan (2001), Ingraham and Sanders, eds. (1998), Pollitt and Bouckaert (2000).

⁸ Sobre este assunto, veja Stewart and Ransom (1994) e Cunill Grau (1997).

que se tornou dominante com a emergência do capitalismo, assumiu um papel fundamental no mundo contemporâneo. O processo de globalização que caracterizou o fim do século vinte, impôs um nível de competição aos países e às empresas nunca antes visto, o que requer que seus respectivos Estados adotem padrões de eficiência nunca imaginados. No entanto, se esta lógica, que tem como principais ferramentas o mercado e a administração, está longe de garantir os resultados em eficiência que são desejados, está mais longe ainda de prover um critério aceitável para a escolha de prioridades e finalidades de ação governamental. Uma restrição alternativa e muito mais relevante é a restrição democrática.

Vivemos hoje, principalmente na Europa e nas Américas, em democracias. Esta foi a grande conquista política do século vinte. Agora, em um regime democrático, a restrição econômica – eficiência – não pode ser soberana. Será sempre de suma importância, mas a restrição democrática deve prevalecer quando está em jogo a ação coletiva através do Estado. Não é suficiente que as decisões sejam ‘racionais’, isto é, escolher o meio mais adequado para alcançar os fins desejados. Elas devem ser também democráticas, quer dizer, devem responder às demandas dos eleitores. E a cada restrição corresponde uma ‘lógica’ diferente. Enquanto a racionalidade instrumental rege a restrição econômica, o debate público e a formação de consensos são elementos-chave para enfrentar a restrição política.

A restrição política é, em geral, ou negligenciada ou compreendida erroneamente pelos servidores públicos, economistas e empresários. Frequentemente, supõem que a restrição de eficiência é a única legítima, porque vêem nela a única maneira ‘racional’ de tomar decisões. Assim, compreendem a influência política sobre as decisões públicas como um obstáculo, não como uma restrição. De acordo com esta abordagem, políticos sempre seriam populistas auto-interessados, senão algo pior. Ao invés de agirem de acordo com o que é racional, políticos cortejam eleitores pouco informados, ao mesmo tempo em que atendem às pressões de grupos de interesse. Quase sempre a restrição democrática é confundida com formas populistas de resolver conflitos. Embora críticos deste tipo talvez tenham um argumento, sustentam um viés elitista e anti-democrático. Se escolhermos a democracia como o melhor modo de, coletivamente, alcançar nossos objetivos políticos – ordem, liberdade, justiça e bem-estar – a primeira coisa que devemos fazer é entender as regras do jogo. Agora, a primeira regra do jogo democrático é que os cidadãos, os eleitores, têm a palavra final, ainda que não necessariamente tenham razão. Razão pode e será usada, mas para argumentação em favor de uma dada decisão, não para decidir. Deste modo, enquanto vivermos em democracias, reformas apenas avançarão se tiverem o apoio da sociedade, dos cidadãos que têm o poder do voto. Talvez essa dificuldade em entender a restrição democrática é resultado de características historicamente recentes da democracia. Ainda que se possa falar em ‘democracia grega’, esse era um regime político totalmente diferente do que entendemos hoje por regime democrático. O direito universal de votar e ser eleito é um fenômeno do século XX, assim como a garantia de direitos civis – de liberdade e propriedade – apenas tornou-se dominante no século XIX. Guerras e genocídios marcaram o século XX, mas como uma espécie de *trade-off*, este foi o século da democracia. Mesmo nos países politicamente mais avançados, o regime democrático apenas se tornou dominante naquele século. No século XIX, poder-se-ia falar de democracia como o regime político na Grã-Bretanha, Estados Unidos e França, mas lá existiam, na realidade, regimes liberais, e não democráticos. Esses países eram democracias masculinas e restritas, nas quais o direito de votar e ser eleito era uma prerrogativa de homens e proprietários (property owner). A democracia generalizou-se

como um regime político apenas no século XX: nos países desenvolvidos, durante a primeira metade do século, e nos países em desenvolvimento, na segunda metade.

A restrição política precede a restrição econômica, na medida em que o mercado e a administração apenas funcionam bem se as instituições estatais garantirem os direitos de propriedade e os contratos. Quando o regime político é democrático, a restrição política torna-se decisiva, já que se torna a fonte última de legitimidade. No regime de guardiões de Platão, a legitimidade somente poderia originar-se na razão. Em regimes autoritários mais realistas, a graça divina ou a pura força podem servir para legitimar o poder. Nas democracias, entretanto, esta última forma de legitimidade é inaceitável, igualmente como é a primeira forma. Isso significa que reforma gerencial da administração pública levada adiante em democracias pe menos racional do que aquela levada adiante em regimes autoritários? Ao contrário, uma das razões pela qual a democracia tornou-se o regime político dominante no século XX é que ela assegura decisões melhores que a sua alternativa autoritária. Podemos sempre ter uma ditadura ‘iluminada’, mas poucos hoje contariam com isto. Nas democracias, o processo político pode ser impedido por interesses particulares e armadilhas de ação coletiva, mas, em compensação quando os interesses estão relativamente neutralizados, a democracia permite que decisões sejam, tomadas de maneira mais competente, através do resultado de um extenso debate público.

A Restrição Moral

Se a restrição democrática é, historicamente, um novo fator, determinante da ação governamental, e que modela a reforma gerencial da administração pública, a restrição moral é um fator antigo. Enquanto que as reformas burocráticas ou do serviço público pressupõem um regime liberal, mas autoritário, a reforma gerencial pressupõe democracia. Idéias liberais guiaram a transição de formas patrimonialistas de dominação para o capitalismo, oferecendo a legitimação ideológica para a separação entre o patrimônio do Estado e o patrimônio do príncipe, e requerendo a garantia dos contratos e direitos de propriedade. Para que essa separação fosse completa, entretanto, foi necessário proteger o Estado contra corrupção e nepotismo. Esse foi o objetivo central da reforma burocrática. Através dela, um corpo de servidores profissionais, escolhidos pelo mérito, e providos de estabilidade no trabalho, administrariam o Estado com autonomia mínima, apenas aplicando a lei. Desta maneira, a administração pública burocrática asseguraria moralidade. Esta abordagem fez sentido historicamente, porque quando a maioria das reformas do serviço público ocorreu, não existiam instituições democráticas, como imprensa livre, uma oposição política ativa e cidadania livre e ativa, para controlar o poder político. Assim, burocratas, relativamente livres dos políticos, mas com pouca autonomia na tomada de decisão, foram utilizados para a proteção do patrimônio do Estado contra a corrupção e nepotismo. Era da competência dos burocratas administrar ‘nos termos da lei’, de acordo com o princípio da universalidade dos procedimentos, sem uso de discricionariedade.

Ainda assim, estava envolvida ali uma contradição intrínseca. Ao mesmo tempo em que os burocratas receberam um papel moral estratégico, sua autonomia para proteger os direitos republicanos foi retirada. A garantia da moralidade pública é responsabilidade da lei, ou mais amplamente, de um sistema institucional tanto liberal quanto burocrático, baseado em normas severas e detalhadas e também na divisão e

equilíbrio de poderes, *checks and balances*, e em auditorias internas e externas. É também dever dos burocratas, na medida em que são resguardados por seu mandato no trabalho, serem capazes de oferecerem resistência à corrupção e ao nepotismo clientelista dos políticos e de seus próprios superiores burocráticos. Contudo, neste quadro, o Estado e os administradores públicos perderam uma parte importante de seu controle sobre os burocratas, que puderam usar sua estabilidade tanto para se defenderem de pressões quanto para evitarem trabalhar e cooperar.

A reforma da gestão pública não nega o papel de controle da moralidade pública que se atribuiu aos servidores públicos e a todo o sistema de divisão e equilíbrio entre poderes que foi construído no Estado moderno para evitar corrupção. Tampouco rejeita, a necessidade de leis e regulação para ajudar a garantir a moralidade pública. Apenas afirma que existe uma correlação positiva entre autonomia do administrador público e eficiência, e um *trade-off* entre autonomia e corrupção. Quanto maior a autonomia, maior o grau de descentralização e menor o nível de concentração dos atos. Quanto maior o grau de controles *a posteriori*, por resultados e por competição administrada, maior o nível de eficiência dos serviços públicos; em compensação, maior o grau de risco de corrupção e de clientelismo. Quanto maior o grau de autonomia, maior o grau de descentralização e menor a centralização dos atos. Quanto maior o grau de controles *a posteriori*, por resultados e por competição administrada, maior o grau de eficiência dos serviços públicos; em compensação, maior o grau de risco de corrupção e clientelismo. Entretanto, neste trade-off, o pêndulo orienta-se na direção de maior grau de autonomia, porque as sociedades democráticas desenvolvem formas de controle a posteriori de atividades públicas que sejam efetivas no controle da corrupção e clientelismo. Além de mecanismos burocráticos de controle interno e externo (cortes de auditoria, sistemas de controle interno), temos controles democráticos alcançados pelo parlamento, particularmente pelos partidos de oposição. Por conselhos sociais de controle, formais e informais, e, principalmente, o controle levado a cabo pela mídia. Porque são mecanismos democráticos de controle, ou, em outras palavras, porque a administração pública gerencial pressupõe a existência de um regime democrático razoavelmente estabelecido, é possível conceder maior autonomia aos administradores públicos. Esse maior grau de autonomia resulta em maior eficiência, mas não apenas isso: deve também propiciar um aumento no nível de moralidade pública. O pressuposto comportamental por trás desta afirmação é que a autonomia não é apenas um mecanismo social de motivação em favor da eficiência.⁹ Ela também estimula o respeito por valores éticos, enquanto houver um sistema de controle a posteriori. No momento em que o administrador público recebe autonomia gerencial e torna-se accountable através dos resultados, fica muito difícil para seus superiores, burocratas ou políticos, justificarem, políticas orientadas especificamente para seus clientes. São formalmente incompatíveis com a administração pública burocrática, em contradição substantiva à autonomia e responsabilidade gerencial.

Mesmo que sustentemos uma visão cínica do ser humano, por exemplo, que o homem é motivado apenas pelo interesse oportunista, não é difícil perceber que quando a sociedade dá-lhe autonomia e responsabilidade, isso dispara uma motivação de alcançar sucesso, existente em todos os seres humanos, e ele passa a ter uma missão. Parece mais interessado em demonstrar um bom resultado tanto no nível da eficiência quanto da moralidade. Por outro lado, se, mais realisticamente, admitirmos que o se

⁹ Para o conceito de mecanismo social Elster (1998).

humano também é motivado por razões nobres, que o interesse público também é um fator motivador para políticos e servidores públicos, o fato de termos um razoável grau de autonomia e responsabilidade correspondente, leva-nos a perseguir objetivos morais com mais zelo.

Além disso, com relação ao problema do cargo do servidor público efetivo, a reforma gerencial da administração pública reduz a sua estabilidade, trazendo-o para perto do trabalhador do setor privado, com a finalidade de não pagar os custos de servidores pouco motivados e desinteressados, que trabalham pouco ou nada, mas que podem ser exonerados. Isso pode ser feito pela necessidade de proteger a autonomia do Estado através da diminuição de estabilidade do servidor público, agora que o regime é democrático, a imprensa é livre e a prática de demissão de servidores públicos por razões políticas é considerada socialmente inaceitável. Enquanto não tínhamos democracia, a estabilidade dos servidores públicos era necessária; quando a democracia foi estabelecida, essa exigência pôde ser flexibilizada, ainda que fosse necessário garanti-la em parte para as carreiras de Estado, e integralmente para juízes e procuradores.

A nova administração gerencial

Espero que as principais características do Estado social-liberal que está surgindo no século XXI e as restrições política e moral, além da econômica, estejam agora bem definidas. Comparado ao Estado social-democrático, o Estado social-liberal acredita mais nos mercados e na competição administrada, mas mantém seu compromisso de proteger os direitos sociais. Nas relações econômicas internacionais, é menos protecionista, mas pelo fato de que seu poder é originado no Estado-nação, continua ativamente engajado nas políticas comerciais e tecnológicas, para proteger o capital e a mão-de-obra nacionais.

A globalização torna os Estados-nação interdependentes, e fortalece os mercados de bens e de serviços, financeiros e tecnológicos. Todos os dias os mercados abarcam novos setores da economia, e aprofundam o controle sobre setores antigos. Mas, isso não significa que a esfera política está diminuindo, ou que as decisões políticas estejam perdendo importância. Ao contrário, quanto mais a sociedade e os mercados tornam-se complexos, e a sociedade civil demanda e torna-se capaz exercer controle social, a característica estratégica das decisões políticas e a necessidade que elas sejam tomadas por servidores públicos com mais autonomia, aumentam.

Vimos que a resposta gerencial a essa complexidade e interdependência crescentes implica administradores públicos mais autônomos e mais responsáveis. Podemos, também pensar em uma resposta estritamente política para o mesmo problema. No novo Estado, servidores públicos devem ser políticos e republicanos.

Primeiro, deverão ser políticos. Estamos acostumados a pensar o funcionário público de alto escalão como um burocrata ou técnico. Ele continuará a sê-lo, se com esse termo designarmos um profissional que possua conhecimento técnico ou organizacional. Mas, a idéia de um burocrata neutro, que apenas executa a lei, ou que segue as políticas definidas pelos políticos eleitos – uma idéia central à administração pública burocrática – não faz mais sentido. Peters, por exemplo, inclui, entre as idéias

que “não são mais verdadeiras”, a pressuposição de um serviço público apolítico.¹⁰ Entre as autoridades, podemos ainda distinguir entre políticos eleitos e servidores públicos, mas todos são políticos, todos são *policy-makers* que participam diretamente na definição e operacionalidade das instituições políticas. Quando digo que servidores públicos de alto escalão devem ser mais autônomos, quero dizer que devem tomar decisões, ter algum poder discricionário – o poder discricionário que o liberalismo clássico e a teoria burocrática (administrativa) abominam. À medida que os papéis mudam, têm que substituir a clássica ética da disciplina burocrática pela ética da responsabilidade. Devem ser *accountable* à sociedade, já que seu papel deixa de ser formalmente técnico para tornar-se ‘político’. Nas democracias contemporâneas, políticos eleitos continuarão a ter a autoridade central e a maior parcela de responsabilidade. Eles continuarão a responder aos cidadãos, que têm a escolha de não reelegê-los para o processo político. Mas, os políticos eleitos não podem ser os únicos responsáveis pelo enorme poder político contido no Estado moderno. Enquanto políticos eleitos estão engajados em políticas partidárias, e embora estejam comprometidos com o interesse público, também representam grupos de interesse ou interesses regionais, os servidores públicos não estão em partidos, e seu compromisso restringe-se ao interesse geral. No entanto, servidores públicos de alto escalão dividem com os políticos eleitos o poder político e, estão comprometidos normativamente com o interesse público, assim, como os políticos eleitos.

Segundo, o administrador público, como o político nas democracias avançadas, deve estar equipado de virtudes republicanas. Não é suficiente que ele ou ela seja capaz. Deve ser democrático – compromissados com os direitos civis e políticos. Deve ser republicano – comprometido com o interesse geral e com a proteção dos direitos republicanos. Direitos republicanos são os direitos que cada cidadão possui de que o patrimônio público não seja capturado por interesses privados. Se pensarmos os direitos dos cidadãos em termos abstratos, esse tipo de direito é tão antigo quanto a cidadania. Mas, se pensarmos em termos históricos, como faço neste *paper*, os direitos republicanos foram os últimos a surgir, a receber uma atenção especial da sociedade. Como Marshall mostrou, os primeiros direitos que surgiram, que receberam atenção especial da sociedade foram os direitos civis, num segundo momento, no século XIX, direitos políticos foram conquistados e, na primeira parte do século XX, os direitos sociais foram afirmados.¹¹ A emergência de direitos republicanos nas democracias modernas apenas tornou-se um fato histórico no último quarto do século XX, quando a proteção do patrimônio público – do ambiente e de grandes gastos orçamentários – tornou-se uma importante questão política. Preocupação com corrupção e nepotismo é antiga, mas agora a atenção volta-se para formas mais sofisticadas de captura privada dos recursos públicos. ‘*Rent-seeking*’ ou a ‘privatização do Estado’ começou a ser denunciada quando ficou claro que não é suficiente proteger os cidadãos contra o poder abusivo do Estado: é também crucial proteger o Estado contra indivíduos poderosos e gananciosos.

Direitos civis e liberalismo defenderam o indivíduo da ação abusiva do Estado, direitos republicanos e o novo republicanismo pedem proteção do patrimônio público contra indivíduos perigosos. Republicanismo é tão antigo quanto Grécia e Roma, mas nas democracias modernas, sociais-liberais, um novo republicanismo, uma retomada das

¹⁰ Peters (1996: 15).

¹¹ Veja Marshall (1950).

virtudes republicanas no governo do Estado tornou-se um requisito central.¹² O republicanismo não chegou para substituir a lei, *checks and balances*, revisão judicial, revisão parlamentar, auditoria pública ou qualquer outra instituição que estabeleça um sistema de incentivos e punições, ou substituir as estratégias gerenciais que tornam o Estado uma organização mais eficiente e mais responsável. O republicanismo vem em adição, não como subtração.

Há o novo institucionalismo que acredita – como o liberalismo clássico e o direito administrativo burocrático acreditavam – que apenas se requer do governo um sistema institucional de incentivos que funcione. A fé nas potencialidades milagrosas de lei e de diversas formas de auditorias – ou a ‘accountability horizontal’ – é similar no novo institucionalismo e no liberalismo clássico. Ambos compartilham a fé em um serviço público independente e neutro, que executa e impõe a lei, ainda que usem diferentes argumentos para sustentar esta posição. O liberalismo clássico acreditava na lei, porque seu principal desafio era estabelecer o império da lei. Os novos institucionalistas acreditam nas instituições porque crêem que elas são capazes de estabelecer o sistema apropriado de recompensas e punições.

O republicanismo moderno assume o império da lei, e sabe quão importantes as instituições e os sistemas de incentivos são, mas também reconhece seus limites. E, por esta razão, conta com autoridades que detêm valores cívicos, que estão comprometidos com o interesse público. Ao fazê-lo, o republicanismo não está sendo utópico, mas reconhecendo que as democracias modernas precisam de políticos e servidores públicos que detenham virtudes republicanas.

Com certeza, nem todos os políticos e servidores públicos adequar-se-ão às demandas políticas. Mas, acredito que há uma tendência forte neste sentido que estou apontando, porque a democracia incorporou em si mesma a capacidade de auto-aperfeiçoamento. Os cidadãos podem, às vezes, parecer desinteressados na política, mas, quanto maior o grau de educação, contam com maior nível de informação e compreendem como suas vidas dependem de uma boa governança, e aprendem seus direitos e deveres enquanto cidadãos.

Neste *paper* eu posso ter utilizado, em alguns momentos, uma abordagem normativa, mas e não estou lidando com sonhos utópicos. O Estado social-democrático, que se tornou antiquado com o decorrer do tempo, já era democrático. O novo Estado social-liberal que está surgindo será ainda mais democrático. E os cidadãos na sociedade civil, assim como os servidores no governo deverão ser ativamente liberais, sociais e republicanos.

References

Araujo, Cícero (2002) “Estado, Revolução e Democracia”. University of São Paulo, Department of Political Science, copy.

¹² Veja J. G. A. Pocock (1975) Quentin Skinner (1978, 1998), Philip Pettit (1997), Richard Dagger (1997), Newton Bignotto (2001).

- Bigotto, Newton (2001) *Origens do Republicanismo Moderno*. Belo Horizonte: Editora UFMG.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (1996) “Managerial Public Administration: Strategy and Structure for a New State”. *Journal of Post-Keynesian Economics*, 20(1) Fall, 1997: 07-23. Originally presented in a conference on public management in Brasilia, May 1996.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (1997) “Citizenship and *Res Publica*: The Emergence of Republican Rights”. *Citizenship Studies*, 6(2) 2002: 145-164. Originally published in Portuguese, 1997.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (1998) *Reforma do Estado para a Cidadania*. São Paulo: Editora 34.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (2001) “A New Management for a New State: Liberal, Social, and Republican”. Ottawa: Canadian Centre for Management Development, The 2001 John L. Manion Lecture, May 3, 2001.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (2002) “Why Democracy Became the Preferred Regime only in the Twentieth Century?” Paper presented to the III Conference of the Brazilian Society of Political Science, ABPC, Niterói, July 29-31, 2002. <http://www.cienciapolitica.org.br>.
- Cunill Grau, Nuria (1997) *Repensando lo Público a través de la Sociedad*. Caracas: Editorial Nueva Sociedad and CLAD - Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- Dagger, Richard (1997) *Civic Virtues*. Oxford: Oxford University Press.
- Pocock, J. G. A. (1975) *The Machiavellian Moment: Florentine Political Theory and the Atlantic Republican Tradition*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Dahl, Robert (1971) *Polyarchy*. New Haven: Yale University Press.
- Dahl, Robert (1989) *Democracy and its Critics*. New Haven: Yale University Press.
- Elster, Jon (1998) “A Plea for Mechanisms”. In Peter Hedström and Richard Swedberg, eds. (1998): 45-73.
- Halligan, John (2001) “Public Sector Modernization in Australia and New Zealand – An Evaluative Perspective”. *International Journal of Political Studies*, n°. 3 September 2001: 71-92.
- Hedström, Peter and Richard Swedberg, eds. (1998) *Social Mechanisms*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ingraham, Thompson and Sanders, eds. (1998) *Transforming Government: Lessons from the Reinventing Laboratories*. San Francisco: Josey-Boss.
- Kettl, Donald F. e H. Brinton Milward, eds. (1996) *The State of Public Management*. Baltimore: John Hopkins University Press.

- Marshall, T.H. (1950) "Citizenship and Social Class". In T.H. Marshall and Tom Botomore (1992) *Citizenship and Social Class*. London: Pluto Press. Originally published in 1950.
- Peters, B. Guy (1996) "Models of Governance for the 1990". In Kettl, Donald F. and H. Brinton Milward, eds. (1996).
- Pettit, Philip (1997) *Republicanism*. Oxford: Oxford University Press.
- Pocock, J. G. A. (1975) *The Machiavellian Moment: Florentine Political Theory and the Atlantic Republican Tradition*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Pollitt, Christopher and Geert Bouckaert (2000) *Public Management Reform*. Oxford: Oxford University Press.
- Ranson, Stewart e John Stewart (1994) *Managing for the Public Domain*. London: The Macmillan Press.
- Skinner, Quentin (1978) *The Foundations of Modern Political Thought*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Skinner, Quentin (1998) *Liberty Before Liberalism*. Cambridge: Cambridge University Press.