

São Paulo, 18.9.2011

Caro Ricardo,

Acabo de ler seu artigo e de Telma Gonçalves Menicucci, “Gestão pública no século XXI: as reformas pendentes”. Meus cumprimentos pela alta qualidade do trabalho que realizaram. Como você sabe, eu me envolvi profundamente nessa área, seja dirigindo o MARE e iniciando a Reforma Gerencial do Estado de 1995, seja procurando desenvolver um corpo teórico sistemático de sobre a administração pública – uma teoria da administração pública gerencial – que pudesse garantir gestão eficiente de um aparelho do Estado que deve ser grande para ser dotado de serviços sociais universais. O MARE era um pequeno ministério, mas ajudado por uma notável equipe de colegas e consultores, construímos uma espécie de *think tank* que possibilitou a construção dessa teoria ao mesmo tempo em que a reforma era iniciada.

O pacto político que presidiu a transição democrática previa a construção de um Estado Social, e a Constituição de 1988 havia sido fiel a esse compromisso, mas nos anos 1990, no auge da hegemonia neoliberal, os conservadores buscavam deslegitimar o Estado Social porque a administração pública seria “necessariamente ineficiente”. Ao ter como objetivo o aumento da eficiências dos grandes serviços sociais e científicos do Estado, a reforma que eu propunha visava legitimar o Estado Social. Enquanto os neoliberais estavam procurando reduzir o tamanho do Estado e retirar seu caráter distributivo através do consumo coletivo igualitário, com a reforma meu principal objetivo contribuir para a construção e consolidação do Estado Social no Brasil ao tornar seus grandes serviços sociais e científicos mais eficientes.

Por isso, quando, logo no início do artigo, fui colocado em meio a autores neoliberais e neoclássicos que eu tanto critico, fiquei surpreendido.

Um liberalismo renovado, com forte sustentação na teoria econômica neoclássica, desloca o consenso keynesiano construído no pós-guerra, argumentando que o Estado havia se tornado muito grande e a administração pública ineficiente ou pouco eficaz (Bresser Pereira et al, 1996; Bresser Pereira, 1998; Ferlie et al, 1999; Rezende, 2002, Paula, 2005; Oliveira, 2009; Pacheco, 2010).

O trabalho prossegue, e mais adiante, na página 5, sou novamente citado. Agora, como representante da NPM que se caracterizaria pela separação entre a política e a gestão pública.

Registrada a dificuldade de se acomodar, numa definição abrangente, os variados significados que se insinuam nos esforços mudancistas identificados à NPM, é possível buscar uma visão compreensiva da lógica que informa tal movimento reformista a partir de sua contraposição ao paradigma convencional da administração pública, ou administração pública progressiva (Hood, 1995), do qual pretende se distanciar. A referência aqui é ao modelo organizacional do Estado que preconiza a separação entre a política - a tomada de decisões relativas às prioridades e diretrizes gerais para o desenvolvimento da atividade governativa - e a administração propriamente dita – o encaminhamento de ações com vistas a conferir materialidade aos objetivos de política propostos, da forma mais racional e eficiente possível (Hood, 1995; Behn, 1998; Bresser Pereira, 1999). Nesse modelo, a administração pública subordina-se ao poder político, legitimado pelo voto, e fica incumbida de implementar as políticas que compõem a agenda de governo, ancorando-se no conhecimento técnico ou expertise.

Caros Ricardo e Telma, eu não sei se a NPM adota ou não tal posição. Mas essa separação e esse conflito entre a burocracia pública e os políticos sempre me pareceu uma perspectiva equivocada da teoria burocrática da administração pública, e um problema ao qual a NPM não teria dado grande atenção já que ela se previa “apolítica”. Eu sempre defendi com muita ênfase a tese que os altos administradores públicos devem participar, e de fato participam, da definição de políticas públicas. Que sua ação é também política, além de administrativa. Por outro lado, embora compartilhasse de ideias da NPM, principalmente a administração por resultados, eu sempre procurei me afastar o mais possível dela por várias razões: (1) porque tratavam de uma realidade britânica muito diferente da brasileira; (2) porque uma parte de seus componentes (não todos) eram, de fato, neoliberais; (3) porque não atribuíam o papel decisivo que eu atribuí ao “núcleo estratégico do Estado” e, dessa forma, à alta burocracia pública; (4) porque não davam qualquer relevância ao controle da sociedade sobre os serviços prestados, enquanto que o *controle social* é fundamental no meu pensamento e na reforma que iniciei.

O trabalho acerta ao fazer a crítica à escola do *public choice*. De fato essa escola foi uma tentativa de justificar “cientificamente” o neoliberalismo a partir de uma crítica violenta e disparatada à burocracia pública e ao Estado através de um

equivocado conceito sobre a natureza humana. Seus autores adotaram como pressuposto que o homem só age em função de seu instinto de sobrevivência, não havendo por que pensar em um segundo instinto igualmente fundamental, o instinto de convivência, e em uma relação dialética entre esses dois instintos. E a partir dessa tese conservadora clássica, capitaneados por um prêmio Nobel em economia, James Buchanan, transformaram os servidores públicos em um grupo de incompetentes e de corruptos voltados para a satisfação do seu próprio interesse, já que o etos público não existiria nem poderia existir. O neoliberalismo viu-se confirmado por essa falsa ciência.

Parece-me, entretanto, equivocado citar Olsen (2004) como um adepto desse tipo de ideias. Jamais estudei em profundidade e fiz uma resenha da NPM, sei que alguns se deixaram levar pela escolha racional (uma corrente menos radical do que a da escolha pública), mas não conheço nenhum representante dessa corrente que tenha se identificado com a escola da escolha pública. Não conheço o trabalho de Mercurio e Medema (1999), mas suponho que sejam autores relacionados com a NPM na medida em que trabalham com a tese dos contratos de gestão e da definição de indicadores de desempenho – temas que não fazem parte da escola *public choice*. Esta está preocupada apenas em *desmoralizar* a burocracia pública, enquanto que a NPM pode ser às vezes neoliberal, mas foi uma escola constituída originalmente de altos servidores que buscavam métodos mais eficientes de administrar os grandes serviços sociais do Estado.

No Brasil, eu jamais usei os argumentos da escolha racional e muito menos da escolha pública. Pelo contrário, eu mesmo e os intelectuais que participaram de várias maneiras da reforma que você cita (Regina Pacheco, Fernando Abrucio, Maria Rita Loureiro e Nelson Marconi) fomos sempre críticos dessa visão ideológica distorcida da realidade.

O artigo foi escrito de uma maneira teórica, de maneira que parece que a Reforma Gerencial do Estado de 1995 não existiu. Existiram apenas as ideias. Ora, é preciso considerar que essas ideias no Brasil foram desenvolvidas e discutidas no quadro de uma reforma que existiu e continua a avançar. Quando os brasileiros discutem a administração pública gerencial eles têm sempre como

referência essa reforma. Artigos como o seu são importantes porque nos ajudam a pensar e a ver a evolução das ideias. Mas eu creio que o artigo poderia ser melhor se distinguisse o *pensamento brasileiro* sobre o assunto do pensamento da NPM, e o pensamento desta em relação à escolha pública. Esse pensamento está em meus livros, inclusive em *Construindo o Estado Republicano* (no qual discuto a teoria gerencial e a relação com a teoria do Estado democrático), e no livro recente que Maria Rita Loureiro, Fernando Luiz Abrucio e Regina Silvia Pacheco, organizaram, *Burocracia e Política no Brasil. Desafios para o Estado e Democrático no Século XXI*.

Mas a questão central do seu paper é saber o que é a *gestão pública*. E a resposta mais geral à questão que vocês adotam é

Assume-se aqui a concepção de que gestão é um ato complexo que nos aproxima do mundo da política (Brugué e Subirats, 1996).

Não posso, naturalmente, estar mais de acordo com isso. Para mim o Estado, a instituição fundamental de cada sociedade moderna, é *o sistema constitucional-legal e a administração pública que o garante*, e, ao mesmo tempo, é *o instrumento por excelência através do qual a nação busca realizar seus objetivos de segurança, bem estar econômico, liberdade, justiça, e proteção do ambiente*. Gerir esta administração pública ou este aparelho de Estado é, portanto, uma atividade eminentemente política.

Não conheço o trabalho de Hood e Peters (2004) que me pareceu importante no pensamento de vocês, e no qual eles analisam a NPM vendo nela três fases. O problema de querer mensurar determinados serviços que são muito difíceis de serem mensurados e definir indicadores de desempenho é real. Em relação ao segundo problema que apresentam, não creio que haja paradoxo “na diminuição dos controles *ex ante* e processuais baseados em regras e rotinas, substituindo-os por avaliações *ex post* de resultados”. O que há aí, como em qualquer questão envolvendo a gestão pública, é uma realidade sendo administrada em permanente mudança que não permite planos ou estratégias de gestão “perfeitas”, que exige que se tomem decisões em condições de incerteza a todo momento para corrigir hoje o que se desarranjou ontem. Mas esse é um problema que os epígonos tanto da administração

pública burocrática quanto da gerencial não compreendem. Eles estão sempre acreditando que encontraram “o modelo perfeito” de gestão e estão sempre o transformando em receitas prontas ao invés de pensarem com criatividade diante de cada situação. Por exemplo, “a tentativa de introduzir pagamento por desempenho apesar dos resultados negativos observados” é uma dessas receitas prontas. Essa prática em alguns casos pode dar resultados, quando os desempenhos premiados sejam muito simples. Em geral é equivocada, porque rebaixa o papel do etos público na boa gestão.

Hood e Peters falam também no entendimento simplificado e padronizado da gestão pública. Falam em

“monoculturas tecnológicas” referindo-se ao fato de que, quando uma tecnologia se torna dominante, o foco do desenvolvimento tende a ser mais sobre o controle de custos e a rotinização do que no gerenciamento mais amplo dos riscos ou dos impactos sobre a ordem social.

Claro que esse é um problema de qualquer estratégia ou prática de gestão. Era um problema da gestão burocrática, é um problema da gestão gerencial.

Foi quando li essa análise de Hood e Peters, cujo trabalho de 2004 não conheço, mas cujos trabalhos anteriores conheço relativamente bem, que afinal compreendi qual era minha dificuldade com seu texto. É que ele compara uma análise intelectual sofisticada do processo de gestão pública e de suas enormes dificuldades com uma forma ou modelo de administração pública, a administração gerencial, enquanto eu estou geralmente preocupado em comparar essa administração gerencial com a administração burocrática. Enquanto vocês comparam duas coisas diferentes, uma análise sofisticada e crítica com uma prática, eu comparei duas práticas, duas estratégias, para propor a Reforma Gerencial de 1995.

As críticas que Hood e Peters fazem à reforma gerencial podem também ser feitas à reforma burocrática, mas não justificam que voltemos à administração burocrática. Críticas intelectuais como a desses autores ou como o presente texto que vocês escreveram são muito necessárias para criticar a prática, mas, primeiro, uma prática se substitui por outra, não por uma crítica, e, segundo, as práticas são sempre imperfeitas.

Minha impressão é de que vocês concordam com isso. Que vocês não acreditam em uma volta à administração burocrática. Por isso concluem que a adoção de uma estratégia gerencial não implica a “ruptura com o modelo burocrático”.

Das considerações anteriores decorre que, promover reformas gerenciais na administração pública, ainda que de maior envergadura, não implica a necessidade de uma ruptura com o modelo burocrático.

Sem dúvida. Mas então por que o trabalho faz tanta carga contra a administração pública gerencial? A burocracia pública continua a ser fundamental. Alguns dos princípios da administração burocrática continuam válidos, como os da supervisão e da auditoria, mas a visão gerencial ou da gestão pública dá mais importância a princípios gerenciais como o controle por resultados, a competição administrada por excelência, e o controle social. O núcleo estratégico do Estado continua burocrático, mas os serviços sociais e científicos se tornam administrados por princípios gerenciais.

O trabalho fala no “fracasso” das reformas gerenciais. Onde está o fracasso? Pollitt e Bouchaert, que originalmente eram contra a reforma, em seu livro levantando as reformas na OCDE (edições de 2000 e 2004) reconheceram que elas estavam ocorrendo com extraordinária aceitação em quase todos os países. A França e a Alemanha, que resistiram à reforma, estão hoje a realizando. Naturalmente, cada país ao seu modo. E não poderia ser de outra forma. Na história do capitalismo houve duas reformas administrativas básicas do Estado: a primeira foi a burocrática, e a segunda foi a gerencial. A administração patrimonialista era incompatível com o liberalismo, e por isso foi necessário fazer a reforma burocrática. Cem anos depois, na Europa, quando o Estado não era mais liberal, não representava mais de 5 a 10% do PIB para representar 45 a 55% porque havia se tornado o Estado do Bem-Estar Social, foi necessário fazer uma segunda reforma: a gerencial. Por isso todos os países acabam por fazê-la. A não ser que voltemos para o Estado Liberal, do século XIX. Mas sabemos que o neoliberalismo fracassou nesse projeto. Sabemos que ele conseguiu precarizar os contratos de trabalhos, mas não conseguiu diminuir o tamanho do Estado Social, porque os trabalhadores ou os eleitores não deixaram. Pelo contrário, nos 30 Anos Neoliberais do Capitalismo o tamanho do Estado em termos de despesa

pública sobre o PIB aumentou. Ora, o Estado Social exige a administração eficiente dos serviços sociais e científicos do Estado – exige a reforma gerencial. Na administração pública existem sempre “reformas pendentes”, mas elas precisam ser colocadas em um quadro histórico de referências, no qual do Estado patrimonialista para o burocrático temos a reforma burocrática, e do Estado burocrático para o gerencial temos a reforma gerencial. Ao invés de “gerencial” poderíamos dizer “da gestão pública”. Muitos amigos que se preocupam com a confusão entre a administração pública e a privada preferem essa alternativa. Não tenho objeção a essa segunda denominação, mas geralmente não a uso porque para mim está muito clara a distinção entre o público e o privado.

A reforma gerencial é necessária, e está sendo realizada por isso, mas a burocracia pública weberiana continua necessária. Segundo vocês assinalam,

Hood sugere que a NPM marca uma nova fronteira no desenvolvimento da burocracia weberiana – um modelo *Weber pós Weber*.

Nada mais verdadeiro. Não há nada na Reforma Gerencial de 1995 que sugira que a burocracia pública possa e deva ser substituída por algum outro tipo de burocracia. Aliás, essa reforma só foi bem sucedida, só ganhou o coração e as mentes da alta administração pública de Brasília e dos estados, porque ela fez sentido para eles, para a alta burocracia weberiana que existe no Brasil; porque, depois de algum tempo, mas ainda em 1995 ou 1996, essa burocracia percebeu que a reforma da gestão pública conduzia o Brasil a um Estado mais capaz, e a uma legitimidade maior para o poder da burocracia pública.

Vocês citam a pesquisa de Evans e Rauch (1999) e observam que “a conclusão do referido estudo foi que características weberianas aumentam significativamente as perspectivas de desenvolvimento econômico.” Conheço esse estudo econométrico e concordo basicamente com ele. O país que tiver uma burocracia pública mais capaz se desenvolverá necessariamente mais. Quando Evans escreveu esse paper ele estava temeroso que as reformas gerenciais acabassem com a burocracia weberiana. Eu nunca tive medo disto. O que eu sei de sociologia da história me diz o contrário. Como também me faz acreditar que a burocracia weberiana será sempre inovadora, e,

por isso, não pretenderá administrar um grande Estado Social e Democrático como administrava o pequeno Estado Liberal.

Não conheço o texto de Peter Evans de 2002 no qual ele se vale de Amartia Sen e da teoria da democracia deliberativa. Confesso-me, porém, surpreendido, porque Sen, não obstante seus méritos morais, pertence a uma corrente intelectual liberal e normativa muito diferente da dele, da minha, e de vocês, que é uma tradição histórica e estrutural. Não tenho simpatia pela proposta liberal de Rawls adotada por Habermas e por Sen de uma “democracia deliberativa” utópica na qual o “princípio da diferença”, ou seja, o princípio meritocrático da igualdade de oportunidades prevaleceria. Eu acredito na melhoria da qualidade da democracia, na democratização, mas esta tende para a democracia participativa, que é algo alcançável e que tem sido objeto de demanda real dos trabalhadores, especialmente aqui no Brasil. Não me parece razoável ficar discutindo um ideal político que originalmente foi concebido para legitimar a hoje decadente, mas, naquele momento (1971, o ano de *Uma Teoria de Justiça*) triunfante, democracia americana e o correspondente “sonho americano” da igualdade de oportunidades.

No final do artigo vocês citam Evans, Holf e Stiglitz para pensar no desenvolvimento e afirmar que

As novas teorias do desenvolvimento assumem que crescimento econômico depende de instituições políticas e da capacidade de usar bens coletivos, de forma que o desenvolvimento não é mais visto apenas como um processo de acumulação de capital, mas como um processo de mudança organizacional (Holf e Stiglitz, 2001, apud Evans, 2003; 2008).

Peter Evans tem uma contribuição fundamental à crítica do neoliberalismo e à teoria da relação sociedade-Estado que foi a a tese do Estado e sua burocracia “embebidos” na sociedade. Mas o desenvolvimento econômico não deixou de ser acumulação de capital para se tornar mudança organizacional. Como vivemos em uma sociedade tecnoburocrático-capitalista, na qual as duas classes dominantes são a burguesa e a profissional, e na qual as relações de produção básicas são o capital e a organização, o desenvolvimento em sentido amplo passou a depender tanto do capital quanto da organização. É isso que, no fundo, explica o enorme

desenvolvimento da China. Ela conseguiu combinar dialeticamente essas duas lógicas: a lógica da organização e a do capital, a lógica do plano e do mercado.

Mas felizmente há uma terceira lógica nas sociedades modernas que é a lógica dos trabalhadores ou dos pobres – a democracia. Até agora, vocês em seu texto, eu, em minha carta, estivemos presos à lógica interna da organização. Mas no final vocês ampliam o escopo da análise, e, então, além do capital é preciso considerar a democracia, porque além da classe capitalista e da classe tecnoburocrática, existe a classe trabalhadora à qual não corresponde uma relação de produção porque é a classe dominada, mas corresponde uma arma crítica: a democracia.

Caro Ricardo, escrita esta carta, precisamos agora sentar para conversar com mais profundidade o problema teórico da administração pública. Vejo que tenho em você e em sua coautora novos e respeitáveis interlocutores, como aqueles que eu tenho na GV de São Paulo. Espero que você entenda essa carta como uma manifestação de discordância em relação à forma que foi tratada a Reforma Gerencial de 1995, mas também como um sinal do apreço e do respeito que sempre tive por você como intelectual, e que passo a ter por Telma que quero conhecer.

Um abraço cordial,

Bresser