
Reestruturação e reforma do Estado: Brasil e América Latina no processo de globalização

Hélio Janny Teixeira
Alexander Kouzmin
Christina W. Andrews

Recebido em março/99

É com sentimento de grande satisfação, mas também com apreensão, que apresentamos este número especial da Revista de Administração da Universidade de São Paulo (RAUSP) com alguns dos trabalhos apresentados no Seminário Internacional **Reestruturação e Reforma do Estado: Brasil e América Latina no Processo de Globalização**.

Esses sentimentos contraditórios têm uma razão de ser. Por um lado, esta edição coroa o êxito do seminário internacional realizado em maio de 1998, promovido pelo Departamento de Administração da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo (FEA/USP) e pela Fundação Instituto de Administração (FIA), instituição conveniada com a FEA/USP, com o apoio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), da Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE). Esse evento reuniu 40 palestrantes brasileiros e 10 internacionais vinculados a 17 universidades e 7 instituições como Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e Organização das Nações Unidas (ONU), além de importantes editores de revistas internacionais e nacionais. Foram apresentados 35 trabalhos. O Ministro Luiz Carlos Bresser Pereira e o Prof. Dr. Jacques Marcovitch, Reitor da USP, abriram o Seminário realçando a importância da participação das diversas instituições tendo em vista a elaboração de diagnósticos e proposições abrangentes. Foi, sem dúvida, um dos principais fóruns de discussão sobre a reforma do Estado no Brasil e em outros países, dentro do contexto da globalização deste final de século. Por outro lado, a apreensão vem da constatação da recente extinção do MARE, transformado em secretaria vinculada ao Ministério do Orçamento e Gestão. Essa extinção simboliza, simultaneamente, a retração do Governo Federal na reforma do Estado e o fortalecimento de uma visão mais econômica no tratamento da questão, algo bastante discutido no Seminário. Teriam os economistas dominado de vez a agenda pública?

O MARE surgiu em 1994 pela transformação da antiga Secretaria da Administração Federal da Presidência da República. Mudança de *status*

Hélio Janny Teixeira, Coordenador do Seminário Internacional **Reestruturação e Reforma do Estado: Brasil e América Latina no Processo de Globalização**, é Professor Doutor da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo (FEA/USP) e Diretor da Fundação Instituto de Administração, instituição conveniada com a FEA/USP.
Fax: (011) 814-0439
E-mail: janny@usp.br

Alexander Kouzmin, Coordenador do Seminário Internacional **Reestruturação e Reforma do Estado: Brasil e América Latina no Processo de Globalização**, é Professor da Universidade de Western Sydney–Nepean.

Christina W. Andrews, Coordenadora Executiva do Seminário Internacional **Reestruturação e Reforma do Estado: Brasil e América Latina no Processo de Globalização**, é Pesquisadora da Fundação Instituto de Administração, instituição conveniada com a Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo.
Fax: (011) 814-0439
E-mail: candrews@usp.br

e de nome, e ampliação da área de atuação. Durante o primeiro semestre de 1995, sob a coordenação do Ministro Bresser Pereira, foram elaborados o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado e a emenda constitucional da reforma administrativa promulgada, finalmente, em abril de 1998. As propostas do Plano Diretor e as idéias do Ministro geraram sempre grandes polêmicas e, em pouco tempo, um tema que não estava na agenda do País assumiu enorme destaque no debate nacional.

O próprio Plano Diretor apresentou o sentido desse debate ao diagnosticar a crise brasileira como uma crise do Estado com três componentes principais: o fiscal, caracterizado pela crescente perda de crédito por parte do Estado e pela insuficiência de poupança pública; o esgotamento do modelo de intervenção na economia; e, por último, a inadequação da forma de administração burocrática adotada pelo Estado. Embora tenha sido este último aspecto o objeto de atuação do MARE, sempre causou dúvidas e inquietações o desencontro entre as suas responsabilidades assumidas no cotidiano e os discursos e proposições abrangentes, inerentes à grandiosidade do título do Ministério.

É prematuro julgarmos os efeitos da extinção do MARE. Há até grupos que a felicitam, como o do funcionalismo público federal que nunca aceitou as soluções propostas pelo MARE, principalmente aquelas que tocavam em questões críticas como estabilidade, isonomia e regime jurídico único. Tampouco consideramos viável um Ministério, isoladamente, cuidar das múltiplas e inextricáveis facetas da reforma do Estado, como a administrativa, a fiscal, a previdenciária, a política e muitas outras.

Contudo, experimentamos um sentimento de perda. A perda do interlocutor que procurava teorizar sobre a reforma do Estado e a administração pública como um todo. Sem ele, a agenda pode ficar completamente dominada pelo receituário econômico, ainda mais no momento em que os acordos com o Fundo Monetário Internacional (FMI) ganham importância crescente. No entanto, antes de exorcizarmos as abordagens centralizadas nos cortes da despesa pública e nos aumentos de receita, devemos lembrar, como fez o Ministro Mailson da Nóbrega durante o Seminário, que o Brasil apresenta graves problemas e desequilíbrios, como o déficit em torno de R\$ 47 bilhões (quase 5% do Produto Interno Bruto — PIB), só na previdência, vinculado aos funcionários públicos! Não há como desenvolver a reforma do Estado sem enfrentar tais questões. Por outro lado, a política econômica ancorada em juros altos sabota a própria política de contenção de gastos públicos. Nesse contexto, o governo é a maior vítima de sua política econômica.

Talvez o sentimento de perda pudesse ser aliviado pela análise do que se passou com os países que inspiraram o modelo de reforma proposto pelo MARE, isto é, a Nova

Zelândia, a Austrália e principalmente a Inglaterra. Nesses países, as reformas foram conduzidas em momentos de crise econômica, com ênfase em cortes de despesas, e lideradas pelas autoridades da área econômica com grande suporte do executivo principal.

O “memorando de Política Econômica”, de 8 de março de 1999, relativo ao acordo entre o Brasil e o FMI, mais uma vez mostra a gestão pública tratada de forma substancialista e não como um processo. No tópico 12 do memorando consta: “As reformas administrativas e da previdência social recentemente aprovadas proporcionam aos Estados o quadro legal necessário para que iniciem uma constante redução da folha de pagamentos ...”.

Não há dúvidas quanto à relevância da abordagem econômica, principalmente nos momentos de crise. O que nos preocupa é a sua hegemonia crescente e o empobrecimento do diálogo, sempre aprisionado pelas mesmas categorias que impedem a incorporação de visões complementares ou alternativas.

Os artigos publicados nesta edição representam apenas uma pequena parte dos que foram apresentados e discutidos durante o Seminário. Alguns desses trabalhos foram publicados em outros periódicos e, inclusive, no número especial da RAUSP dedicado ao tema “Relação Estado e Sociedade Civil e o chamado Terceiro Setor”⁽¹⁾. Todos os textos apresentados no Seminário continuam disponíveis na página da FIA na *Internet*⁽²⁾. Embora a diversidade dos trabalhos apresentados no Seminário **Reestruturação e Reforma do Estado** não possa estar presente *in totum* nesta edição especial da RAUSP, os artigos aqui publicados são dignos representantes das discussões realizadas durante o evento.

Os professores Daniel Drache (*Robarts Centre for Canadian Studies*, York University, Canadá) e Michiel de Vries (Universidade Livre de Amsterdã, Países Baixos) traçam, em seus artigos, as principais características do contexto das atuais reformas do Estado no mundo. Drache discute como a globalização econômica vem alterando as formas de os Estados responderem às pressões dos mercados mais competitivos. Ao contrário do que geralmente se imagina, a globalização não tem sido capaz de introduzir o **Estado enxuto**. Os gastos públicos nos países mais desenvolvidos vêm crescendo continuamente nos últimos dez anos. A idéia de que a globalização é uma força que está nivelando as políticas públicas de diferentes países a um denominador comum também não corresponde à realidade, pois ainda existem significativas diferenças entre os países. Em vez de sentirem-se acuados pela globalização, os governos deveriam conscientizar-se que o Estado nacional ainda é o principal veículo de políticas públicas e que a força dos mercados globalizados ainda tem de submeter-se aos contextos nacionais e locais para tornar-se efetiva. Mais ainda, a própria globalização está

induzindo uma reação das populações afetadas, que rejeitam amplamente os sacrifícios sociais determinados por uma elite que elegeu os mercados como solução para os problemas econômicos e sociais.

Vries, por sua vez, apresenta uma discussão teórica muito interessante para o momento que estamos vivendo. Seu argumento parte da constatação de que a maioria dos estudos sobre o desenvolvimento das políticas públicas abrange um período relativamente curto no tempo. Quando olhamos para esses mesmos desenvolvimentos de uma perspectiva de longo prazo, vemos que o que nos parece uma realidade totalmente nova é, na verdade, a repetição de uma fase de um ciclo mais amplo. Isso acontece porque os governos tendem a concentrar seus recursos e ações nos problemas sociais mais prementes, relegando os demais a segundo plano. Com o tempo, os problemas negligenciados tornam-se agudos e passam, então, a ocupar o lugar principal nas agendas governamentais. O processo repete-se continuamente fazendo com que uma fase de expansão do Estado seja sucedida por uma fase de retração e esta, por sua vez, por uma fase de rediscussão da missão. Essas fases foram denominadas por Vries como “gerações de políticas públicas”. Apresentando evidências dos desenvolvimentos das políticas públicas na Europa, mostra que a predominância das propostas voltadas para o aumento da eficiência do Estado — e que ficaram conhecidas sob a denominação de *New Public Management* (Nova Gestão Pública) — nos anos 80 e início dos 90 já está dando lugar a uma nova fase em que a questão central volta a ser o debate sobre a missão do Estado, e o discernimento do gerente cede lugar à decisão dos políticos.

Nesse quadro mais amplo, podemos observar várias convergências nas questões levantadas nos demais artigos incluídos neste número. A professora Elvia Fadul (Núcleo de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal da Bahia) aponta para a fragilidade da atual ênfase na lógica de mercado, que ameaça os princípios clássicos do Estado, como liberdade, justiça e equidade social. Ela observa, assim como Drache, que a abertura de novos canais de participação cidadã é uma reação à predominância de propostas baseadas nos mecanismos de mercado. Considera, portanto, que o Estado precisa recuperar “seu poder de coordenação perante os grupos sociais e econômicos”. Dessa forma, conclui que o “Estado não se auto-reforma, nem é reformado **por decreto**, mas seu redesenho deve resultar de uma nova ordem social e política e das estratégias de inserção na ordem econômico-financeira mundial”.

O professor Teixeira e os co-autores Ricardo Camargo e Sérgio Salomão analisam, em seu artigo, os processos de simplificação e polarização em torno das reformas administrativas em que diagnósticos profundos e abrangentes

tendem a ser substituídos por fórmulas fáceis, dicotômicas e visíveis que pouco contribuem para a resolução efetiva dos problemas. Elas têm até efeito contrário: a adoção abusiva de medidas simplistas, não-articuladas e mesmo eleitoreiras exaure o erário público e a paciência dos cidadãos, afastando ainda mais as possibilidades de soluções eficazes.

As experiências do programa Gestão Pública e Cidadania, desenvolvido pela Fundação Getúlio Vargas e pela Fundação Ford sob a coordenação do professor Peter Spink, são relatadas no seu artigo em co-autoria com Roberta Clemente e Rosane Keppke. A avaliação efetuada pelo programa, que tem por objetivo identificar e disseminar práticas inovadoras na gestão pública subnacional, não apresenta uma “clara e articulada estratégia de descentralização” e aponta para a emergência *ad hoc* de novas práticas que “podem representar novas configurações de governança”.

Seriam as situações descritas nos artigos dos professores Spink e Teixeira, nas quais as políticas *ad hoc* predominam e os governos parecem não saber que direção seguir, um sinal de que nos aproximamos de uma nova fase da administração pública? Estaríamos presenciando aqui, no Brasil, a emergência de uma nova geração de políticas públicas, com a volta da discussão sobre a missão do Estado, mas na qual ainda não existe um rumo claro para o Estado e os problemas prementes são tratados com ações de curto prazo, segundo constata Vries? Se a visão de longo prazo parece ser ainda pouco difundida na Europa, faz parte do senso comum a idéia de que os brasileiros são tradicionalmente ligados à perspectiva de curto prazo. Não há dúvida, entretanto, que cresce o consenso (pelo menos entre os acadêmicos) sobre a necessidade de o Estado ter uma visão de longo prazo para que possa desenvolver políticas públicas abrangentes.

Finalmente, os professores Hélio Zylberstajn, Denise Cyrillo e Antônio Carlos Campino discutem um caso que tem sido objeto de acalorados debates no Município de São Paulo e que tem relevância para todas as esferas de governo em todo o Brasil. Trata-se do Plano de Atendimento à Saúde (PAS), implantado entre 1993 e 1996 e atualmente em processo de reformulação por ter resultado em grandes custos para os cofres municipais, além de ter causado enormes dificuldades gerenciais. Os autores apresentam um argumento polêmico: a concepção do PAS, baseada em mecanismos de mercado, é potencialmente eficaz e eficiente, mas estava destinada ao fracasso devido a uma estratégia equivocada de implementação. Segundo os autores, a característica mais importante da proposta original era a “associação direta entre desempenho e remuneração” nas cooperativas dos profissionais de saúde, mas ela não foi mantida porque os médicos resistiram à proposta, preferindo a condição de funcionários públicos.

A pergunta, então, deveria ser: será que propostas que encontram forte resistência de importantes *stakeholders* — no caso os profissionais de saúde — têm condições de serem implantadas? Essa questão já tem sido objeto de alguns estudos interessantes⁽³⁾ e precisa ser discutida não só pelos acadêmicos, mas também pelos gestores públicos. O contexto de implantação das políticas públicas, sejam políticas macroeconômicas diretamente influenciadas pela globalização, sejam aquelas voltadas para a prestação de serviços públicos locais, não pode ser ignorado.

Notamos o interesse crescente dos cidadãos pela administração pública e seus problemas, principalmente pe-

los desvios e casos de corrupção constantemente veiculados pela imprensa. Contudo, as notícias, as denúncias e mesmo a análise detalhada de situações particulares não têm como contrapartida o debate social mais abrangente e inovador. Os problemas repetem-se e intensificam-se, como a violência nas grandes cidades, em um marcante processo de distanciamento entre demandas sociais e respostas do Estado. Esperamos que esforços como os consolidados na edição desta revista contribuam para reverter tal situação e para fortalecer o tema **Reforma do Estado** na agenda nacional, independentemente de mudanças ministeriais. ◆

NOTAS

(1) Os trabalhos já publicados em outros periódicos e na RAUSP são:

- ADULIS, Dalberto & FISCHER, Rosa Maria. Exclusão social na Amazônia Legal: a experiência das organizações da sociedade civil. *Revista de Administração da USP*, v.33, n.1, p.20-33, jan./mar. 1998.
- ANDREWS, Christina & KOUZMIN, Alexander. O discurso da Nova Administração Pública. *Lua Nova*, n.45, p.97-129, 1998.
- DINIZ, Eli. Globalização, ajuste e reforma do Estado: um balanço da literatura recente. *Revista Brasileira de Informação em Ciências Sociais* – RBIB, n.45, 1998.
- FARAH, Marta. Reformas de políticas sociais no Brasil: experiências recentes de governos subnacionais. *Revista de Administração da USP*, v.33, n.1, p.51-59, jan./mar. 1998.
- FELICÍSSIMO, José Roberto & BARRETO, Maria Inês. América Latina: movimentos sociais frente à descentralização do Estado. *Revista de Administração Pública*, v.28, n.3, p.26-43, jun./set. 1994. [No Seminário foi apresentada uma versão atualizada deste artigo.]
- PEIXOTO, João Paulo M. Reforma do Estado no Brasil: ideologia e pragmatismo. ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO — ENANPAD, 21. *Anais...* Rio das Pedras, set. 1997.

- SOUZA, Celina. Intermediação de interesses regionais no Brasil: o impacto do Federalismo na descentralização. *Dados — Revista de Ciências Sociais*, v.3, n.41, p.569-592, 1998. [Será também publicado no periódico *Public Administration and Development*, de distribuição internacional.]
- VIGEVANI, Tullo & MARIANO, Carina Pasquaiello. A burocracia na integração regional (e no Mercosul): influência no processo decisório. *Contexto Internacional*, v.19, n.2, p.27-305, jul./dez. 1997. [Trabalho apresentado por João Paulo Cândia Veiga, pesquisador do CEDEC.]

(2) O endereço eletrônico da página é:
<http://143.107.92.81/Fundacoes/reforma/Textos.htm>

(3) Ver, por exemplo, os trabalhos de:

- BRINKERHOFF, Derick W. Integrating institutional and implementation issues into policy decisions: an introduction and overview. **In:** *Policy studies and developing nations*. V.5. New York, JAI Press, 1997. p.1-18.
- GRINDLE, Merilee & THOMAS, John. *Policy choices and policy change: the political economy of reform in developing countries*. Baltimore, The John Hopkins University Press, 1991.