

Uma nova gestão para um novo Estado: liberal, social e republicano*

Luiz Carlos Bresser Pereira

Na presente conferência, falarei sobre o novo Estado que vem surgindo desde o último quartel do século XX, e da nova gestão pública que se está impondo ou se tornando necessária. Creio ser quase que desnecessário explicar a razão para meu interesse no “novo” e porque sustento que algo de novo está surgindo, embora a gestão pública e o Estado sejam instituições antigas. Em um mundo em que a tecnologia muda tão rapidamente, onde o ritmo do desenvolvimento econômico tende a acelerar-se secularmente, e onde as relações econômicas e sociais tornam-se cada vez mais complexas, espera-se também que as instituições políticas mudem. As três instâncias políticas que agem nas sociedades capitalistas modernas — a sociedade civil, o Estado (organização e instituições) e o governo — deverão assumir novas formas, novos papéis, novos modos de relacionar-se umas com as outras e, assim, produzir uma nova governança democrática.

Resumirei minhas opiniões em duas proposições. Em primeiro lugar, o Estado, que no século XX assumiu novos papéis econômicos e sociais, permanece comprometido para com esses papéis, mas luta em favor da eficiência ao contratar com entidades públicas não-estatais, de forma competitiva, os serviços públicos sociais e científicos necessários. Em segundo lugar, a gestão pública, a fim de atender à demanda por eficiência, está se tornando mais autônoma e mais responsabilizável politicamente. Está surgindo um novo Estado porque está sendo exigido que a organização do Estado mude, se descentralize e terceirize atividades, a fim de poder atender à demanda por maior eficiência. Está surgindo uma nova gestão pública porque os servidores públicos de alto escalão estão se renovando e assumindo suas próprias responsabilidades políticas, em vez

RSP

Revista do
Serviço
Público

Ano 52
Número 1
Jan-Mar 2001

Luiz Carlos
Bresser Pereira
é professor
titular de
economia da
Fundação
Getúlio Vargas,
em São Paulo.

Contato:
[bresserpereira@
uol.com.br](mailto:bresserpereira@uol.com.br)

de apegar-se à semificação de que constituem um corpo neutro que apenas responde perante políticos eleitos.

A demanda por essas mudanças veio de dentro e de fora do Estado-nação: de dentro, na medida em que as democracias progridem e que os cidadãos, na sociedade civil, se tornam mais ativos e exigentes; e de fora, na medida em que pressões externas, como a globalização, fazem com que as empresas se tornem competitivas e exijam que os governos nacionais apoiem essa concorrência. Nesse processo de mudança, a globalização torna os países mais interdependentes, mas o Estado-nação continua sendo a fonte do poder político necessário para organizar os interesses de cada sociedade dada. No passado, a sociedade era organizada em tribos, cidades-estado, feudos e impérios. Desde o advento dos tempos modernos, a sociedade se organiza principalmente em Estados-nação ou em países. Cada Estado-nação é formado pelo Estado e pela sociedade civil — essa última significando o conjunto de cidadãos que agem na vida política fora do aparelho do Estado, ponderados pelo poder que derivam da organização, do conhecimento e da riqueza.

Em cada Estado-nação encontramos uma sociedade civil e um Estado. O Estado é formado por um aparelho ou **organização** e pelas instituições do Estado ou seu sistema jurídico, e encabeçado por um governo. As instituições, a começar pela constituição nacional, definem os direitos e obrigações — as regras do jogo social. Em um modelo simples, os políticos dos escalões mais altos constituiriam o governo, enquanto que os servidores públicos se ocupariam simplesmente da administração pública. Este modelo nunca foi representativo da realidade, e o é menos ainda no novo Estado. Neste novo Estado que está surgindo, os políticos eleitos e os funcionários públicos de alto nível estão envolvidos no governo e na gestão pública — ou seja, na tomada das decisões políticas mais importantes — e na implementação eficiente das decisões tomadas. Em vez de falar de administração pública, que era burocrática e se concentrava na eficácia do poder do Estado, falamos hoje de gestão pública, o que pressupõe a eficácia e busca da eficiência do Estado.

Os cidadãos continuam a derivar seus direitos de cidadania do Estado-nação. Seus direitos civis serão garantidos na medida em que as instituições do Estado afirmem tais direitos. Seus direitos sociais serão mais bem protegidos na medida em que a organização do Estado possa arrecadar impostos e assegurar assistência de saúde, educação fundamental e média, e uma renda mínima para todos. Seus direitos políticos serão afirmados na medida em que as instituições políticas do Estado-nação tornem os governos mais representativos, mais participativos e mais responsabilizáveis. Finalmente, seus direitos republicanos — ou seja, os direitos que cada cidadão tem que o patrimônio público seja protegido — serão garantidos na medida em que as instituições competentes do Estado,

que criam os estímulos e punições adequadas, estejam combinadas com as necessárias virtudes republicanas dos servidores e dos políticos eleitos. Em resumo, será no âmbito do Estado-nação, e à luz da organização e das instituições do Estado, que os interesses dos cidadãos continuarão a ser protegidos da melhor maneira possível.

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 está 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 a 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 por meio 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 econômico 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 econômico 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 oligárquico 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 parta do pressuposto de que governo signifique não apenas o processo de governar e o grupo de políticos e funcionários 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 “resolvera” a questão por meio das revoluções constitucionais e liberais (a Revolução Gloriosa, a Revolução Norte-Americana e a Revolução Francesa), e pela 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 referidas formas 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 a sua solução.

A ascensão da democracia

Quando me refiro a um novo Estado e a uma nova gestão pública, estou pensando no processo pelo qual essas instituições evoluíram em cada Estado-nação ao longo do tempo. Estou pensando no processo de fertilização cruzada pelo qual instituições criadas em um 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 principalmente, 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, gradualmente, 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 em números absolutos das 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 por meio de suas atividades privadas. Pagando impostos, eles contratam funcionários para desempenhar os papéis políticos e militares. A separação do público e do privado estava começando.

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 funcionários 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.

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 do monarca, mais tarde passou a ser considerado como simplesmente uma delegação de poder aos dirigentes políticos. Quem delegava o poder político era uma 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.

Os dois fatos históricos abriram espaço, no final do século XIX e no início do século XX, para a consolidação das primeiras democracias modernas. 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 torna 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 há tempos na América Latina, mas sem muito sucesso, em razão dos baixos níveis de desenvolvimento econômico que se verificam nestes países. A boa governança, 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. 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 argumento nesta conferência é o de que este Estado social-democrático está começando a ser substituído — não pelo Estado neoliberal ou ultraliberal, como uma recente onda conservadora conduziu algumas pessoas a supor — mas pelo 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 em que a democracia avance, 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 fatuais 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 pelo qual se dá o desenvolvimento político, pelo 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 da 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 30 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 funcionários de empresas estatais muitas vezes passaram a ser considerados funcionários públicos.

A definição de serviço público foi radicalmente ampliada. No Estado liberal, 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, funcionários de portaria, funcionários de escritório e os gerentes de todas essas organizações, e nas organizações propriamente ditas do Estado, todos eles eram agora considerados funcionários 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 universais. 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 à saúde; cerca de 13% da população norte-americana está abaixo da linha da pobreza, contra em torno 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 quanto a 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-se notar 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 prova, alguns ideólogos ultraliberais 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 de reforma. Mas, em compensação, há poucas dúvidas quanto a em sociedades mais igualitárias, como as dos países social-democráticos, que 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

Nesta conferência, 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 à 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 as 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 por meio da privatização, o que é recomendado desde que a atividade não seja um monopólio natural, nem envolva grandes rendas econômicas puras ou ricardianas. Neste caso, os serviços públicos devem continuar sendo estatais e 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 ser executados? A tendência é no sentido de que o Estado contrate externamente os serviços com organizações sem fins lucrativos, e controle-os por meio 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 ultraliberal 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 Produto Interno Bruto (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 os impostos têm que ser arrecadados para financiar essa elevação de custos.

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 mais nos mercados e na concorrência do que neles cria 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 ultraliberal *Contract with America* nos Estados Unidos, nos anos 90, é apenas um exemplo do que estou dizendo. As pessoas podem ser individualistas, mas provavelmente não são tão individualistas ao ponto de aceitar que bens e serviços essenciais, como educação fundamental, assistência à 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 70 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 que 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 e a 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 por ele: 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 80 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, a curto prazo, de assegurar a estabilidade econômica e de desacelerar o ciclo econômico, e, a 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 críticas, o Estado social-democrático regulou excessivamente a economia, abrindo espaço para a proteção de interesses. 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. Como a concentração de empresas tende a tornar os mercados menos competitivos, e principalmente porque, à medida em que a ciência e a tecnologia avançam e que os problemas econômicos se tornam cada vez mais complexos, os mercados por si só não conseguem fornecer respostas adequadas para os novos desafios. Os cidadãos necessitam de 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 seu aparelho. 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 são maneiras muito mais eficientes de se alcançar 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 realmente faz sentido, e que está sendo cada vez mais adotado por democracias avançadas, é o Estado contratar externamente 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 a construção, transportes, intendência, processamento de dados e comunicações. Desde os anos 90, 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 as empresas comerciais e industriais, 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 por meio de ONGs, ou de comitês de cidadãos, a fim de controlar agências do Estado e serviços externamente contratados, estamos falando de controle social. Quando se estabelecem contratos de gestão e se definem 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 do serviço público encarregados da definição quanto à alocação de recursos públicos a 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. Mais responsabilizáveis porque a concorrência administrada é um poderoso sistema de controle: da concorrência surgem os indicadores de desempenho e um sistema de incentivos, a partir da comparação do desempenho de organizações, em vez de a partir de decisões arbitrárias. Mais responsabilizáveis porque, quando os serviços são prestados por agências autônomas, as organizações e os comitês envolvidos no controle social são dotados de 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 à 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”. Isto 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: valores humanos e valores públicos.

A nova gestão

Espero que os traços principais do novo Estado social-liberal que está surgindo no século XXI estejam claros agora. Comparado com o Estado social-democrático, o Estado social-liberal acreditará mais nos mercados e na concorrência administrada, mas continuará igualmente compromissado com os direitos sociais. Nas relações econômicas internacionais, esse Estado será menos protecionista, mas, uma vez que poder e legitimidade se originam dentro do Estado-nação, ele continuará ativamente engajado em políticas comerciais e tecnológicas, a fim de proteger o capital e a mão-de-obra nacionais.

A globalização está tornando os Estados-nação mais interdependentes, está reforçando os mercados de bens e serviços, de capitais e de tecnologias. A cada dia os mercados absorvem novos setores da economia, e aprofundam seu controle sobre setores antigos. Mas isso não significa que o campo político esteja diminuindo ou que as decisões políticas estejam perdendo relevância. Ao contrário, à medida em que a sociedade e os mercados se tornam cada vez mais complexos, e a sociedade civil mais exigente e capaz de exercer o controle social, aumenta o caráter estratégico das decisões políticas, e a necessidade de que sejam tomadas por políticos e altos servidores governamentais dotados de mais autonomia.

Vimos que a resposta gerencial a esta crescente complexidade e interdependência sempre exige que os gerentes públicos se tornem mais autônomos e mais responsabilizáveis. Também podemos pensar em uma resposta política mais estrita para o mesmo problema. No novo Estado, será exigido dos servidores públicos que sejam políticos e republicanos.

Em primeiro lugar, eles serão mais políticos. Estamos acostumados a pensar nos altos servidores públicos como burocratas ou técnicos. Continuarão a sê-lo, se com isso queremos dizer que devem ser profissionais que possuam conhecimentos técnicos ou organizacionais. Mas a idéia do burocrata neutro, que apenas executa a lei, ou que segue as políticas definidas por políticos eleitos — uma idéia que era um dos pilares da administração pública burocrática — já não faz sentido. Entre os servidores ainda podemos distinguir os políticos eleitos dos servidores públicos de alto escalão, mas todos são políticos, todos são formuladores de políticas que participam diretamente da definição e da operação das instituições políticas. Quando digo que se espera que os altos servidores sejam mais autônomos, quero dizer que eles devem tomar decisões, devem ter mais

poder discricionário — o poder discricionário que o liberalismo clássico e a teoria burocrática (administrativa) executam. À medida em que seu papel muda, eles terão de substituir a ética burocrática clássica da disciplina pela ética da responsabilidade. Esperar-se-á que sejam responsabilizáveis perante a sociedade, na medida em que seu papel deixa de ser formalmente técnico para tornar-se “político”.

Nas democracias contemporâneas, os políticos eleitos continuarão a ter a autoridade central e as principais responsabilidades. Eles continuarão a responder aos cidadãos, que têm a opção de não reelegê-los, pelo processo político. Mas eles não podem ser os únicos a ser responsabilizados pelo enorme poder político envolvido no Estado moderno. Enquanto os políticos eleitos se dedicam à política partidária e, embora comprometidos para com o interesse público, também devem representar interesses de grupos ou de regiões, os altos funcionários governamentais não representam partidos políticos, e seu compromisso é somente para com o interesse geral. Mas os altos servidores públicos compartilham com os políticos eleitos o poder político, e estão normativamente compromissados para com o interesse público, da mesma forma que os políticos eleitos.

Em segundo lugar, o gerente público, tanto quanto os políticos nas democracias avançadas, deverá ser dotado de virtudes republicanas. Não basta que ele ou ela seja capaz. Também deve ser democrático — comprometido com os direitos civis e políticos. Deve ser social-democrático — comprometido com a justiça social ou com os direitos sociais. E deve ser republicano — comprometido com o interesse geral, com a proteção dos direitos republicanos.

Os direitos republicanos são os direitos, que todo cidadão possui, que o patrimônio público não seja capturado por interesses privados. Se pensarmos os direitos dos cidadãos em termos abstratos, este tipo de direito é tão velho quanto a cidadania. Mas se pensarmos neles em termos históricos, como estamos fazendo nesta conferência, os direitos republicanos foram os últimos a surgir, a merecer uma atenção especial por parte da sociedade. Conforme demonstrou Marshall, os primeiros direitos a surgir foram os direitos civis; em um segundo momento, no século XIX, foram conquistados os direitos políticos; e, na primeira parte do século XX, foram afirmados os direitos sociais. O surgimento dos direitos republicanos nas democracias modernas só se tornou um fato histórico no último quarto do século XX, quando a proteção do patrimônio público — do meio ambiente e das grandes receitas orçamentárias — tornou-se uma questão política de grande importância. A preocupação com a corrupção e o nepotismo eram inquietações antigas, mas agora se dá atenção a formas mais sofisticadas de captura privada de recursos públicos. O *rent-seeking* ou a “privatização do Estado” começaram a ser denunciados, na medida

em que se tornou claro que não bastava proteger os cidadãos contra o poder abusivo do Estado: também era vital proteger o Estado contra pessoas poderosas e cobiçosas.

Os direitos civis e o liberalismo elevaram suas vozes na proteção do indivíduo contra o Estado; os direitos republicanos e o novo republicanismo reivindicam a proteção do patrimônio público contra quaisquer pessoas capazes de tais infrações. O republicanismo é tão velho quanto Grécia e Roma, mas, nas modernas democracias social-liberais, um novo republicanismo, um novo chamamento das virtudes republicanas no governo do Estado tornaram-se necessidades fundamentais.

O republicanismo não está aqui para substituir o império da lei, a divisão de poderes ou os *checks and balances*, o controle judicial, o inquérito parlamentar, a auditoria pública, e todas as instituições que estabelecem sistemas de incentivos e punições, nem para substituir as estratégias gerenciais que visam a tornar a organização do Estado mais eficiente e mais responsabilizável. O republicanismo está aqui para acrescentar, não para subtrair.

Há um novo institucionalismo que crê — como criam o liberalismo clássico e o direito administrativo burocrático — que o que é necessário para governar é apenas um sistema institucional de incentivos capaz. A crença nas potencialidades miraculosas da lei e das diversas formas de auditoria — ou de “responsabilização horizontal” — é semelhante no novo institucionalismo e no liberalismo clássico. Ambos compartilham sua crença em um serviço público independente e neutro que aplique a lei, embora com diferentes argumentos. Os pensadores liberais clássicos acreditavam na lei porque o principal desafio com que se defrontavam era o de estabelecer o império da lei. Os novos institucionalistas acreditam nas instituições porque pensam que por meio dessas é possível estabelecer o necessário sistema de incentivos e de punições.

O republicanismo moderno parte do pressuposto do império da lei ou do Estado de direito, e sabe quão importante são as instituições e os sistemas de incentivos, mas também sabe quais são seus limites. E, por esta razão conta com políticos e funcionários dotados de valores cívicos, que estão comprometidos para com o interesse público. Ao fazer assim, o republicanismo não está sendo utópico, mas simplesmente reconhecendo que, nas democracias modernas, os eleitores exigem políticos e servidores públicos de alto escalão dotados de virtudes republicanas.

Certamente, nem todos os políticos e funcionários públicos atenderão à demanda política republicana. Mas eu creio que há uma tendência prevalente na direção que estou indicando, porque a democracia traz em si a capacidade de auto-aprimoramento. Por vezes os cidadãos podem parecer desinteressados da política, mas na medida em que são mais bem formados,

em que contam com mais informações, e que sabem quão vital e fortemente suas vidas dependem da boa governança, eles aprenderam ou estão aprendendo quais são os direitos e as obrigações dos cidadãos.

Nesta conferência, eu posso ter, em alguns momentos, adotado uma abordagem normativa, mas eu não estava lidando com sonhos utópicos. O Estado social-democrático, que no curso de nossas vidas envelheceu, já era democrático; o novo Estado social-liberal que está surgindo será ainda mais democrático. E os cidadãos na sociedade civil, assim como os funcionários no Estado, precisarão ser ativamente liberais, sociais e republicanos.

Notas

* Este texto é a tradução revisada pelo autor da 2001 John L. Manion Lecture, patrocinada pelo *Canadian Centre for Management Development (CCMD)*, Ottawa, 3 de maio, 2001. Quero manifestar meus agradecimentos a Cícero Araújo, cujo trabalho "*State, Revolution and Democracy*" foi inspirador, e pelos comentários de Evelyn Levy, Marianne Nassuno e Phillippe Faucher.

Resumo
Resumen
Abstract

RSP

*Revista do
Serviço
Público*

*Ano 52
Número 1
Jan-Mar 2001*

Uma nova gestão para um novo Estado

Luiz Carlos Bresser Pereira

O estado liberal e o Estado social-democrático foram caracterizados pela administração burocrática. Ao novo Estado que está surgindo no século XXI, social-liberal, corresponderá uma nova gestão pública, em que os servidores serão mais autônomos e mais responsabilizados perante a sociedade. O novo Estado é liberal porque acredita firmemente no mercado e na concorrência; e é social porque mantém seu compromisso com os direitos sociais universais. É liberal e social porque é democrático, e atende a demanda dos cidadãos por melhores e mais eficientes serviços públicos.

Una nueva gestión para un nuevo Estado

Luiz Carlos Bresser Pereira

El Estado liberal y el Estado social-democrático fueran caracterizados por la administración burocrática. Al nuevo Estado que está surgiendo en el siglo XXI, social-liberal, corresponderá una nueva gestión pública, en la cual los servidores van ser mais autônomos y mais responsabilizados ante la sociedad. El nuevo Estado es liberal, porque cree mas firmemente en el mercado y la competición; y es social porque mantiene sus compromisos con los derechos sociales universales. Es liberal y social porque es democrático, y atiende a las demandas de los ciudadanos por servicios públicos mais eficientes y mejores.

A new management for a new State

Luiz Carlos Bresser Pereira

Liberal and social-democratic States were characterized by bureaucratic administration. To the new State, social liberal, that is rising in the 21st Century, will correspond a new public management, in which civil servants shall be more autonomous and more accountable to society. The new State is liberal, because it strongly believes in the market and in competitiveness, and is social because maintains its commitments with universal social rights. It is liberal and social because it is democratic, and attends citizens' demands for better and more efficient public services.

Luiz Carlos
Bresser Pereira
é professor
titular de
economia da
Fundação
Getúlio Vargas,
em São Paulo.