

# DESAFIOS E OPORTUNIDADES DA REFORMA DO ESTADO NO BRASIL: A QUESTÃO DAS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS

Paulo de Arruda Penteadado Filho\*

## Introdução

O objetivo deste trabalho é discutir algumas questões conceituais e outros tantos problemas práticos que se colocam com relação à proposta de criação de organizações sociais para a execução de ações na área de ciência e tecnologia, educação e saúde.

Problemas como a crise fiscal do Estado, a crise econômica e a redução do poder dos estados nacionais têm levado a uma série de propostas de reestruturação do setor público. Ao longo do tempo, essas propostas vêm sendo implantadas em alguns países, se transformando e enriquecendo. Embora ainda não constituam um corpo acabado e consistente, já há um conjunto de idéias razoavelmente consolidado.

Na primeira seção, será feita uma rápida análise das idéias contidas no livro *Reinventado o Governo*, de David Osborne e Ted Gaebler (Osborne e Gaebler, 1994), que será tomado como ilustrativo das propostas que vêm sendo sugeridas e adotadas, em alguns países, na reformulação da administração pública. Em seguida, será feito um breve retrospecto da administração pública brasileira, com o objetivo de contextualizar as atuais propostas governamentais de reforma do Estado. Finalmente, será discutida a proposta de organizações sociais, procurando ressaltar seus principais problemas e dificuldades.

\* Professor Adjunto da Escola de Administração da UFBA, Doutor em Planejamento Urbano e Regional pela Cornell University. Agradeço a Cristina Xavier pelos comentários e sugestões. Sou, como de praxe, responsável por eventuais deficiências remanescentes.

## Burocracia e Gerencialismo

Osborne e Gaebler consideram que um novo tipo ideal estaria surgindo e gradativamente substituindo o modelo racional-legal, ou burocrático, sistematizado por Weber. Assim como a burocracia ter-se-ia expandido como resposta ao aprofundamento da divisão social do trabalho, o novo paradigma estaria surgindo como resposta às transformações sociais recentes. Esse novo tipo ideal de gestão tem sido chamado de gerencialismo.

Um ponto freqüentemente esquecido ou omitido nos debates sobre o gerencialismo é que os tipos ideais de Weber se referiam a qualquer tipo de organização: empresas, órgãos públicos, partidos políticos, organizações religiosas, sindicatos, etc. Sua previsão de disseminação crescente do modelo burocrático em todas essas organizações se realizou em grande medida. Ora, o modelo gerencial também deveria ser válido para diversos tipos de organizações. De fato, muitos dos princípios do novo modelo se aplicam ao que já está acontecendo com as empresas privadas.

Parece, no entanto, prematuro considerar o gerencialismo como um novo tipo ideal de administração (Abrucio, 1997). De qualquer forma, seja um novo tipo ou uma transformação da burocracia, representa um fenômeno significativo na evolução recente das administrações públicas (com seu correspondente nos demais tipos de organização).

Em que consiste esse modelo pós-burocrático? Na formulação de Osborne e Gaebler (1994, p. 20-21), dez princípios o caracterizariam:

- 1) Competição entre os prestadores de serviços públicos
- 2) Transferência do controle das atividades da burocracia para a comunidade
- 3) Avaliação dos órgãos governamentais focalizando nos seus resultados e não nos insumos
- 4) Orientação por objetivos (missão) em vez de por regras e regulamentos
- 5) Redefinição dos usuários como clientes, oferecendo-lhes opções
- 6) Atuação na prevenção dos problemas
- 7) Prioridade ao investimento na produção dos recursos e não nos insumos
- 8) Descentralização da autoridade, promovendo o gerenciamento com participação
- 9) Preferência por mecanismos de mercado em vez de soluções burocráticas
- 10) Catálise dos setores público, privado e não-governamental para ação conjunta

Um dos grandes méritos de sua formulação é o distanciamento de posições simplistas típicas do início da voga neoliberal. Dessa forma, a visão dos autores se contrapõe à idéia de que o Estado deva meramente ser reduzido, dando prioridade à necessidade de sua reformulação. A questão não seria de mais ou menos governo, mas de melhor governo. Apesar de sua indisfarçável simpatia pelas soluções de mercado e pelas privatizações, sempre que possível, reconhecem que a privatização é apenas uma das alternativas, que nem sempre é possível ou mesmo desejável. Sua ênfase na competição não os impede de reconhecer que o problema está no monopólio e não no caráter público ou privado das organizações. (Abrucio, 1997)

Há também o reconhecimento da importância de considerar-se a efetividade das ações públicas e não simplesmente a sua eficiência: “nada mais tolo do que fazer com eficiência o que não deveria continuar sendo feito” (p. 381). Igualmente se distanciam da proposta simplista de que o governo deveria funcionar como uma empresa, ressaltando as diferenças entre as organizações públicas e privadas.

Ponto central de sua concepção é que o Estado deve concentrar-se na formulação e avaliação das políticas públicas e não na sua execução. As atividades de execução deveriam ficar a cargo de entidades descentralizadas, empresas privadas ou organizações não governamentais.

Um dos maiores problemas do trabalho de Osborne e Gaebler é de natureza metodológica. Utilizando o método da “best practice”, os autores procuram relatar inúmeros casos de sucesso na utilização total ou parcial dos princípios por eles delineados. O problema desse método é que, não se analisando os casos de fracasso, é impossível saber quais as condições necessárias para que a implantação do modelo gerencial seja viável e dê os resultados esperados (Gault, 1995). Também fica sem resposta a questão sobre como foram superadas as dificuldades políticas e operacionais de implantação<sup>1</sup>.

Dos problemas metodológicos mencionados acima decorre boa parte das precauções necessárias em tentativas de utilizar o modelo gerencial, particularmente em contextos sociais, políticos e econômicos bastante distintos dos verificados nos países estudados nos trabalhos referidos.

Se Osborne e Gaebler estão certos ao identificar o modelo gerencial como um novo tipo ideal (ou, se preferirmos, como uma transformação do modelo burocrático), então podemos esperar que haja uma tendência a

que ele se generalize nos diversos tipos de organizações. Tal como ocorreu com o modelo burocrático, ele tenderia a ser utilizado crescentemente por ONGs, partidos políticos, empresas privadas e outros. Não sendo específico do setor público (embora tenha adaptações à especificidade deste), não estaria vinculado a uma política neoliberal momentânea.

Reforçaria esta hipótese sua adoção por governos de distintas bases partidárias, do Partido Conservador inglês, ao Partido Trabalhista da Nova Zelândia. O atual governo do Partido Trabalhista inglês não dá mostras de qualquer intenção de reversão das reformas implantadas na Grã-Bretanha. Se a relativa semelhança das reformas implantadas é mero resultado da crise fiscal do Estado ou se, pelo contrário, é uma tendência de longo prazo, só o futuro dirá.

Na próxima seção, vamos fazer um breve retrospecto da administração pública brasileira, buscando contextualizar as propostas em curso e pontuar a discussão sobre as implicações do passado na implantação de reformas de corte gerencial.

## Breve histórico da administração pública no Brasil

Normalmente, quando se analisa a história recente da administração pública brasileira, dois momentos são considerados como mais significativos: a Reforma Administrativa de 1930 e o decreto-lei 200. Embora, do ponto de vista de propostas formais, esses sejam os momentos mais importantes, as medidas institucionais adotadas para a implementação do Plano de Metas (1955) constituem os primórdios de uma verdadeira “reforma administrativa silenciosa”, de especial relevância para a discussão das atuais propostas.

A Reforma Administrativa de 1938 é considerada como o marco da implantação, no país, de um modelo burocrático de administração pública. Em primeiro lugar, cabe ressaltar seu caráter autoritário, uma vez que oriunda de um governo de exceção. Em segundo lugar, é importante lembrar sua origem paradoxal, posto que implantada por um governo com forte apoio de oligarquias regionais de base agrária. Por fim, não é demais observar que se trata de um projeto ainda inconcluso, passados 60 anos.

Não se trata, aqui, de ter uma visão pessimista. Sem dúvida, ao longo do tempo, os padrões burocráticos na administração pública foram gradativamente se impondo e atingindo setores cada vez mais amplos da administração. Sua expansão parece corresponder ao processo de industrialização, à crescente complexidade da sociedade e ao aprofundamento da divisão social do trabalho, como previa Weber.

Ora, no Brasil conviveram, ao longo do tempo, características do tipo patrimonialista e do tipo burocrático. Não há surpresa nesse relativo atraso na generalização do modelo burocrático, uma vez que tipos ideais se combinam, em diferentes proporções, na realidade. O que vai mudando no decorrer das transformações econômicas e sociais da sociedade brasileira é exatamente a proporção das características de cada tipo, o que se dá, também, de forma diferenciada em cada região do país. A sobrevivência de características patrimonialistas pode ser entendida como o correspondente da permanência de amplos setores da população em atividades econômicas pré-capitalistas no país, bem como dos pactos políticos entre elites agrárias arcaicas e a burguesia industrial, que remontam, não por coincidência, exatamente, a 1930.

O governo de Juscelino Kubitschek, iniciado em 1955, é, sem dúvida, um marco no processo de industrialização no Brasil. Representa um momento crucial no processo de desenvolvimento econômico de base industrial e urbana e na instauração do processo de planejamento governamental. No entanto, e – aí, sim – de modo surpreendente, nenhuma reforma administrativa formal de vulto se verifica. Em vez de promover uma ampla reforma administrativa para impulsionar o modelo burocrático na administração pública brasileira, adota-se uma solução criativa para a viabilização do ambicioso programa de industrialização: a chamada “administração paralela”. A solução consistiu em utilizar as já existentes “ilhas de excelência” em que os padrões burocráticos predominavam, como o BNDE (atual BNDES), a SUMOC (atual Banco Central) e outras, para atuar na implementação do plano. Além disso, criaram-se os chamados grupos executivos, dos quais o GEIA (Grupo Executivo da Indústria Automobilística) é o mais conspícuo, organismos *ad hoc*, encarregados da implementação dos aspectos estratégicos do plano. O sucesso do Plano de Metas fez com que este procedimento fosse repetido e aperfeiçoado ao longo do tempo.

O decreto-lei 200, de certa forma, é a versão mais desenvolvida da “administração paralela” instaurada com o Plano de Metas, flexibilizando

normas e controles da administração indireta. A sua implantação teve algum sucesso, mas também resultou em diversas distorções, dificuldades de coordenação e conflitos entre a administração direta e a indireta. No entanto, foi uma experiência pioneira, que antecipou algumas das atuais propostas do modelo gerencial, contribuindo para a expansão de um setor público moderno e razoavelmente eficiente.

Numa análise comparativa de alguns países, Evans (1992) considera o Brasil como um caso intermediário em termos do sucesso do Estado na implantação do processo de industrialização, ressaltando a persistência do patrimonialismo e a estratégia incremental de modernização do Estado como causas dos resultados apenas parcialmente positivos.

A partir de 1980, a combinação da crise econômica com a redemocratização levou a um relaxamento dos padrões burocráticos, particularmente no que se refere à contratação de pessoal, então efetuada sem concurso. É nesse contexto que a Constituição de 1988 restaura a rigidez burocrática, em parte em reação aos abusos cometidos, em parte por uma interpretação do decreto-lei 200 que só considerava seus aspectos negativos. A insatisfação do funcionalismo da administração direta com o que era visto como privilégio dos funcionários da administração direta e a necessidade de um maior controle do conjunto do aparato estatal para fazer frente à crise fiscal também tiveram seu papel nesse enrijecimento.

A queda de salários, a paralisia estatal diante da concentração de esforços na estabilização da economia, o recrudescimento das práticas de troca de recursos públicos por apoio político, a execução pública do funcionalismo governamental, transformado em bode expiatório da crise fiscal, foram corroendo gradativamente o aparato burocrático a duras penas construído.

O golpe de morte acontece em 1990, com a eleição de Fernando Collor, que implanta medidas equivocadas, influenciadas por uma versão simplista do Estado mínimo neoliberal, que levou a um tratamento indiscriminado de um setor público altamente heterogêneo. Os temores de perdas de direitos adquiridos, devido a propostas de reforma da previdência, completaram o quadro, levando a uma série de pedidos de aposentadorias, o que continuou até recentemente.

Finalmente, após a estabilização da economia, o atual governo propõe uma série de reformas com razoável consistência, embora bastante controversas do ponto de vista técnico e político.

## O diagnóstico e as propostas da Reforma do Estado no Brasil

O diagnóstico que informa a proposta de reforma do Estado no Brasil parte do pressuposto de que a crise do Estado é a principal causa da crise econômica (Brasil, 1995, p. 14). Ora, tomada ao pé da letra, esta interpretação é, no mínimo, exagerada. A crise tem como seu principal componente um choque externo, caracterizado por corte de empréstimos internacionais e aumento significativo das taxas de juros. O Estado brasileiro é a correia de transmissão desse choque. Na verdade, mesmo interpretações que pretendem equiparar causas externas e internas (Diniz, 1997) tendem a exagerar o papel dos problemas internos como fatores causais da crise. Isso não significa, evidentemente, que não haja problemas internos crônicos relativos à articulação Estado-Sociedade e à desigualdade social no Brasil, problemas esses que precisam ser reequacionados em função da crise.

O que importa ressaltar é que a reforma do Estado não vai atacar ou resolver a causa básica da crise, mesmo porque esta se encontra fora da possibilidade de ação do Estado. O que a reforma pode fazer é tentar rearticular o Estado e suas relações com a sociedade de forma a adaptar-se a um novo quadro econômico e político internacional. Em particular, o grande motivador da reforma, no Brasil e no exterior, é a necessidade de reduzir os gastos públicos, ou, pelo menos, tentar conciliar necessidades sociais insatisfeitas com a crise fiscal do Estado, ela mesma decorrente de uma crise econômica internacional mais profunda e longe de estar definitivamente resolvida.

Diante de uma redução dos recursos do Estado e de demandas sociais crescentes (no caso dos países desenvolvidos) ou de grandes necessidades sociais básicas insatisfeitas (caso do Brasil e de outros países menos desenvolvidos) a única saída parece ser o aumento da eficiência do Estado, por um lado, e a retirada do Estado de atividades que possam ser desenvolvidas pelo setor privado ou por organizações não governamentais (reduzindo a necessidade de investimentos públicos), por outro. De certa forma, a reação do Estado não é muito diferente daquela adotada por muitas empresas diante da crise: venda de ativos, enxugamento de pessoal, busca de aumento da produtividade, tentativa de redução de encargos sociais. É essa situação que faz com que governantes de diferentes orientações ideo-

lógicas, em diferentes países, acabem chegando a soluções práticas muito semelhantes (Osborne e Plastrik, 1997, p.77). Um quadro como o acima descrito não deixa muita margem de manobra.

No caso brasileiro, as privatizações, a reforma da previdência e a criação das organizações sociais são as principais medidas propostas para enfrentar a necessidade de redução de custos. A reforma tributária tenta melhorar a arrecadação. Neste trabalho, vamos discutir, em particular, a proposta de criação de organizações sociais, a qual parte do pressuposto de que o principal problema a ser atacado é o aumento da eficiência e eficácia das políticas sociais. Ou seja, diante do quadro acima descrito e das enormes carências sociais, tenta-se a solução óbvia: fazer mais com menos recursos.

A proposta parte do pressuposto de que as principais causas da baixa eficiência e eficácia das políticas sociais são o excesso de controles de processo, a falta de controle de resultados e a falta de participação de representantes da sociedade civil na administração. Supõe, ainda, que esses problemas são decorrentes da forma de organização burocrática e que o patrimonialismo está superado no país (Brasil, 1995; Pereira, 1996). Em decorrência, propõe-se, basicamente, introduzir na gestão pública:

- 1) a avaliação de resultados
- 2) a redução dos entraves provocados por controles de processos
- 3) a proximidade e a participação dos clientes na gestão

A execução das políticas de C&T, educação e saúde ficariam a cargo de organizações sociais, sociedades civis sem fim lucrativo, que podem receber prédios e equipamentos públicos em regime de comodato, assim como utilizar funcionários públicos cedidos pelo Estado. Estas organizações, através de contratos de gestão, receberiam recursos públicos e se comprometeriam a cumprir determinadas metas (Brasil, 1997).

Ora, a questão que se coloca é: o que determina que um órgão público seja mais eficaz e eficiente? Embora as propostas do governo possam, pelo menos em certos casos, levar a um aumento da eficácia e da eficiência na prestação de serviços, há abundante evidência, na literatura, de que fatores outros têm um peso significativo, seja na estrutura de gastos, seja no desempenho dos órgãos governamentais.

Diversos estudos, embora não consistentes entre si, apontam diferentes fatores na determinação dos resultados das políticas públicas. Para alguns, os gastos públicos tendem a ser tão mais redistributivos quanto

melhor a distribuição de renda pré-existente. Para outros, os gastos sociais, em termos percentuais, tenderiam a ser maiores quanto maior a renda per capita, o nível de industrialização e de urbanização. Alguns dão ênfase a variáveis políticas na determinação dos gastos públicos. Outros procuram ressaltar a importância do desenho institucional ou das estruturas corporativas. Há também quem argumente que seria o espírito comunitário, historicamente construído, o fator determinante do bom desempenho dos governos. Basicamente, com esta lista completa, queremos apenas lembrar que a proposta em pauta se apoia em **uma** das inúmeras explicações dos resultados das políticas públicas.

Na verdade, tanto o diagnóstico quanto as propostas são fortemente embasados nas idéias consolidadas por Osborne e Gaebler. Se esse diagnóstico é discutível em termos teóricos e dentro da realidade dos países desenvolvidos, ele parece ainda mais insuficiente se considerarmos a situação de países como o Brasil.

Há problemas significativos da administração pública brasileira que vão além da mera questão da eficiência e da eficácia (Abrucio, 1997; Diniz, 1997). Em primeiro lugar, muitas das políticas sociais são claramente inadequadas, independentemente da eficiência e eficácia na sua implementação. Inúmeros estudos têm mostrado a regressividade das políticas sociais no Brasil. Essa regressividade tem pouco a ver com a forma de organização burocrática ou com métodos de gestão. É o resultado histórico decorrente das relações de poder, da estrutura social e dos valores políticos e ideológicos prevalentes na sociedade brasileira. Como anteriormente mencionado, países com maiores desigualdades sociais tendem a ter políticas sociais menos distributivas (Dryzek, 1978), criando um ciclo vicioso perverso e de difícil resolução.

Em suma, não basta ser eficiente e eficaz, a questão crucial, do ponto de vista da melhoria do quadro social, está na própria definição de objetivos. Ora, a definição desses objetivos depende de um intrincado jogo político, onde a correlação de forças dos diferentes grupos sociais tem um papel crucial e cuja modificação depende de transformações muito mais profundas do que a simples alteração de formatos organizacionais ou métodos de gestão.

Uma resposta a essa questão seria argumentar que, mesmo que as políticas sociais beneficiem mais quem precisa menos, é melhor fazê-lo de forma mais eficiente e eficaz. Dessa forma seriam atendidas as demandas

de grupos com maior poder de pressão, com menos recursos. No entanto, a necessidade de legitimação política e as próprias necessidades econômicas inviabilizam esta postura. Uma outra resposta é reconhecer que o aumento da eficiência e da eficácia é apenas um, dentre muitos problemas das políticas públicas, mas que, ainda assim esse aumento é desejável e viável.

Se aceitarmos que o aumento da eficiência e da eficácia é desejável – e mesmo indispensável na atual situação –, cabe ainda perguntar quais as causas da ineficiência e da ineficácia das políticas públicas. Há muitas causas que são externas à forma de organização da administração pública.

O próprio jogo de interesses políticos – no caso do Brasil, intermediado por estruturas clientelistas, populistas e corporativistas, além de um sistema partidário particularmente frágil – leva muitas vezes a soluções ineficazes. Por outro lado, pessoal técnico e administrativo é um recurso escasso e sua formação é cara e demorada. Mesmo o setor privado se ressentido dessa carência, apesar dos avanços significativos do país nesta área. Por fim, o fluxo de recursos e os padrões de remuneração do setor público são extremamente oscilantes, principalmente numa situação de instabilidade econômica e financeira como a atual. Este não é um problema exclusivo do setor público, afetando também empresas, organizações não governamentais e, seguramente, as futuras organizações sociais.

Apesar dessas causas externas de baixo desempenho do setor público, podemos considerar que o formato organizacional pode contribuir, em parte, para melhorá-lo. Vejamos, então, até que ponto o novo modelo proposto pode contribuir significativamente para isso.

Sem dúvida, a redução de controles de processos, a avaliação de resultados e uma orientação para os clientes-cidadãos poderá contribuir para um melhor desempenho de organizações burocráticas de ponta, que já tenham chegado aos limites possíveis da atual forma organizacional. Porém, é difícil imaginar como poderiam aumentar a eficiência e a eficácia de organizações que não conseguiram nem mesmo implantar padrões burocráticos de funcionamento, carentes de pessoal capacitado e com uma clientela desorganizada e de pouca força política.

Descentralização, maior liberdade de ação e participação de representantes da sociedade civil em contextos de alta desigualdade econômica, social e política podem conduzir, facilmente, ao aumento de influências particularistas, o que em nada contribuirá para a melhoria do desempenho.

A descentralização, nesses casos, pode piorar, ao invés de melhorar os resultados (Evans, 1992, p. 179). Tendler (1997) mostra a importância, no programa de agentes de saúde do Ceará, da centralização estadual de certos aspectos, como a contratação de pessoal, fundamental, segundo a autora, para o sucesso do programa.

O estímulo à competição entre organizações prestadoras de um determinado serviço tende a levar a um desincentivo à cooperação, a não ser que se criem incentivos específicos. A solução deste dilema depende do desenho dos contratos de gestão e dos critérios de avaliação (Osborne e Plastrik, 1997, p. 154).

Um risco particularmente perigoso é o de que os estímulos às organizações que apresentem melhor desempenho leve à cristalização das desigualdades na qualidade da prestação de serviços. As organizações melhor sucedidas receberiam cada vez mais recursos e, assim, teriam cada vez melhor desempenho. Como é provável que as organizações com melhor desempenho estejam localizadas nas regiões e áreas mais ricas, o efeito seria um aumento das desigualdades regionais e sociais. É possível, no entanto, criar mecanismos que contrabalançam este possível efeito perverso, levando em conta a grande heterogeneidade regional e social brasileira.

É importante lembrar, também, que a maioria das medidas propostas já foram tentadas, de forma isolada, no passado. A avaliação de resultados, por exemplo, faz parte do modelo tradicional de planejamento. É também um componente fundamental do orçamento-programa. As dificuldades de sua efetiva implementação dificilmente podem ser atribuídas apenas às características da organização burocrática.

A redução dos mecanismos de controle foi uma parte da experiência do decreto-lei 200. Se é verdade que teve resultados positivos, também levou a diversas distorções. Além disso, funcionou melhor exatamente nas organizações de ponta, com critérios burocráticos mais firmemente estabelecidos.

É necessário evitar, ao mesmo tempo, dois riscos: o de perda da capacidade de coordenação, por falta de controles, e o da sobrecarga decorrente da introdução de controles de resultados, sem a correspondente flexibilização daqueles relativos aos processos. A experiência internacional indica um conflito potencial entre os ministérios encarregados de coordenar as entidades descentralizadas e o ministério da área econômica, que tende a resistir à redução aos controles de processo (Abrucio, 1997, p. 26-27).

A maior participação da comunidade tem sido proposta há pelo menos uma década, por iniciativa do governo, da própria sociedade ou de organismos internacionais. Embora alguns resultados positivos tenham sido obtidos, em geral têm ficado aquém das expectativas, sendo que melhores resultados tendem a ser conseguidos em regiões em que a população esteja melhor organizada. A definição de quem são os clientes dos serviços públicos, por outro lado, tende a ser uma tarefa complexa, uma vez que, por sua própria natureza, estes têm características de indivisibilidade ou um alto grau de externalidades.

Um último ponto relativo às organizações sociais é que não há nenhuma garantia de continuidade da transferência de recursos públicos, mesmo que os contratos de gestão sejam adequadamente cumpridos (Barreto, 1998).

Além das dificuldades no nível das organizações prestadoras de serviço, há o problema da formulação e coordenação de políticas públicas, que ficaria a cargo do chamado, na reforma, núcleo burocrático da administração. A formulação e coordenação das políticas públicas é uma função típica da administração burocrática moderna, há pelo menos meio século. Os problemas e dificuldades nesta área são, assim, bastante conhecidos. Convém lembrar que esses problemas e dificuldades não são característicos apenas de países menos desenvolvidos, mas também dos desenvolvidos. Não há evidências de que os tradicionais problemas de formulação e coordenação de políticas possam ser facilmente resolvidos.

É importante ressaltar que a complexidade técnica irá aumentar enormemente com a introdução da avaliação de resultados como ponto estratégico do modelo gerencial proposto (Kettl, 1997; Barreto, 1998). Se a burocracia pública brasileira nunca chegou a conseguir um controle de processos efetivo, cabe indagar como conseguiria um controle de resultados, muito mais difícil. O controle de resultados é particularmente problemático no setor público, onde muitos programas têm objetivos múltiplos e interrelacionados com ações de outras áreas. A avaliação da pós-graduação, desenvolvida há mais de duas décadas pela CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal do Ensino Superior, é uma das raras experiências contínuas de monitoramento de resultados no setor público brasileiro. Essa experiência, bastante bem sucedida, poderia trazer contribuições relevantes para outros setores na implementação da reforma em curso.

Da mesma forma do caso da expansão da burocracia, o maior ou menor sucesso das tentativas voluntaristas de implantação do modelo gerencial depende das condições sociais. A lenta expansão da burocracia no Brasil, principalmente a partir de 1930, e sua convivência, por quase sete décadas, com amplos setores dominados pelo patrimonialismo, bem como a persistência de modelos híbridos (Evans, 1992; Santos, 1993), parecem atestar que o modelo gerencial deverá conviver, por um período considerável de tempo, com os modelos burocrático e patrimonialista.

Imaginemos uma situação fictícia, mas nada implausível nas atuais condições brasileiras. O dirigente de uma organização social na área de saúde, atuando na área rural do semi-árido brasileiro, é pressionado por um importante político para contratar um afilhado seu, sabidamente incompetente e pouco afeto ao trabalho. O dirigente vê-se diante de um dilema: se nega o pedido, terá um importante adversário; se, pelo contrário, cede ao pedido e contrata o afilhado, terá seus índices de eficiência e eficácia reduzidos. Agora digamos que, ao ouvir o argumento de que a contratação afetará a performance da organização, o que acarretará menos recursos no ano seguinte – possivelmente afetando seu próprio salário – o político responda que, caso o seu afilhado seja contratado, ele garante que a organização não será penalizada. Mas, que, em caso contrário, aí sim, ela terá suas verbas reduzidas, seja qual for o indicador de desempenho. Algum grupo do núcleo burocrático em Brasília é responsável pela aferição do desempenho da organização. Suponhamos que sejam técnicos sérios e responsáveis, firmemente empenhados no sucesso do modelo gerencial. Serão eles imunes às pressões de um importante senador da República? São, hoje, os técnicos sérios e competentes de Brasília, imunes a pressões desse tipo? É o Presidente da República – de governos passados, presentes ou futuros – imune a esse tipo de pressão? Num ano eleitoral? Diante de uma ameaça de *impeachment*? Logo após o fracasso de um plano de estabilização?

Agora imaginemos que o dirigente da organização seja pressionado para contratar não apenas um, mas inúmeros afilhados. Que também seja pressionado para sub-contratar a empresa X, com um péssimo histórico, para determinado serviço. Que seja, ainda, pressionado para instalar um hospital numa cidade onde isso seja obviamente inadequado. Evidentemente, a reação do dirigente a todas essas pressões será gradativamente menor, na medida em que os burocratas em Brasília encarregados da avali-

ação de sua organização cedam às pressões. E porque não cederiam, pelo menos em parte? Não cedem hoje?

A solução tradicional do modelo burocrático para refrear a influência de interesses particularistas é o insulamento da burocracia. A solução alternativa, detectada por Evans (1992), é a de uma "embedded autonomy", ou seja, uma combinação contraditória de insulamento e imersão na estrutura social, que tenderia a conduzir a uma maior eficácia da ação estatal. O insulamento, no entanto, seria a única saída na ausência de estruturas burocráticas fortemente estabelecidas. O estabelecimento de vínculos com as forças sociais só seria desejável após o fortalecimento do *ethos* burocrático. Embora se refiram ao modelo burocrático, as observações de Evans são relevantes também para a implementação do modelo gerencial, uma vez que os valores a que o autor se refere seriam mantidos neste novo modelo. Mostra também a importância de um tratamento diferenciado para diferentes situações, o que é particularmente relevante no quadro de heterogeneidade da administração pública e da sociedade brasileira.

Enfim, não estamos querendo argumentar que a proposta de reforma é desprovida de aspectos positivos. A rica experiência brasileira na construção de um Estado relativamente moderno, ainda que híbrido, atesta as possibilidades de melhorias gradativas dos atuais padrões de desempenho do setor público. Mas é preciso deixar claro que apenas determinados tipos de problemas poderão ser resolvidos e que é fundamental levar em conta a heterogeneidade do setor público brasileiro na implantação das medidas propostas.

Uma organização burocrática madura, com pessoal qualificado e motivado, agindo no limite do possível, nas atuais condições, provavelmente será mais eficiente e eficaz se tiver um maior grau de liberdade. Por outro lado, uma organização razoavelmente bem aparelhada, mas entorpecida pelo paternalismo estatal e pelo corporativismo, deverá melhorar seu desempenho quando submetida a uma efetiva cobrança de resultados. No entanto, uma organização dominada por padrões clientelistas, com baixa qualificação de pessoal, não terá grandes aumentos de eficiência e eficácia com as medidas propostas. Ao contrário, sofrerá perdas significativas.

## Nota

<sup>1</sup> Este segundo problema é parcialmente tratado em um outro trabalho de Osborne, em parceria com Peter Plastrik (Osborne e Plastrik, 1997), no qual os autores procuram, também com base em experiências concretas, mostrar os caminhos para se implantar a reforma. A leitura desse trabalho é de fundamental importância para perceber as formidáveis dificuldades de implantação, bem como o arsenal de técnicas que têm sido utilizadas para tentar superar os diversos entraves.

## Referências Bibliográficas

- ABRUCIO, Fernando Luiz. (1997). O impacto do modelo gerencial na administração pública; um breve estudo sobre a experiência internacional recente. (Cadernos ENAP, n. 10).
- BARRETO, Maria Inês. (1998). As organizações sociais na reforma do Estado brasileiro. Mimeo.
- BRASIL. (1995). **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado.
- BRASIL. (1997) Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Organizações Sociais**. Brasília: Ministério da Administração e Reforma do Estado. (Cadernos MARE da Reforma do Estado, v. 2).
- DINIZ, Eli. (1997). Governabilidade, democracia e reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90. In: DINIZ, Eli e AZEVEDO, Sérgio (orgs.). **Reforma do Estado e democracia no Brasil; dilemas e perspectivas**. Brasília, Editora Universidade de Brasília, p. 19-53.
- DRYZEK, J. (1978). Politics, economics and inequality: a cross-national analysis. **European Journal of Political Research**, 6, p. 399-410.
- EVANS, Peter. (1992). The State as problem and solution: predation, embedded autonomy, and structural change. In HAGGARD, Stephan e KAUFMAN, Robert R. (eds.). **The politics of economic adjustment;**

- international constraints, distributive conflicts and the State. Princeton: Princeton University Press, 1992, p. 139-181.
- GAULT, David Arellano. (1995). *Gestión pública en Estados Unidos: crisis y estado del arte*. *Gestión y Política Pública*, 4(1), primeiro semestre de 1995.
- KETTL, Donald F. (1998). *A revolução global: reforma da administração do setor público*. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser e SPINK, Peter (orgs.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, p. 75-121.
- OSBORNE, David e GAEBLER, Ted. (1994). *Reinventando o governo; como o espírito empreendedor está transformando o setor público*. Brasília: MH Comunicação.
- OSBORNE, David e PLASTRIK, Peter. (1997). *Banishing bureaucracy; the five strategies for reinventing government*. Reading: Addison Wesley.
- PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. (1996). *Da administração pública burocrática à gerencial*. *Revista do Serviço Público*, 47(1), jan. 1996.
- PUTNAM, Robert D. (1993). *Making Democracy Work; civic traditions in modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. (1993). *Razões da desordem*. Rio de Janeiro: Rocco.
- TENDLER, Judith. (1997). *Good government in the tropics*. Baltimore e Londres: The Johns Hopkins University Press.
- WEBER, Max. (1974). *Economía y sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.