Número 16 – dezembro/janeiro/fevereiro 2009 – Salvador – Bahia – Brasil - ISSN 1981-1888

OS PRIMEIROS PASSOS DA REFORMA GERENCIAL DO ESTADO DE 1995

Prof. Luis Carlos Bresser Pereira
Ex-Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado, da Fazenda e da Ciência e Tecnologia do Brasil. Professor Titular de Economia da Fundação Getúlio Vargas. Presidente do IBRE.

O Estado brasileiro passou por duas grandes reformas administrativas – a burocrática, iniciada em 1937, e a gerencial, que começa em 1995. A primeira ocorreu no primeiro governo Vargas, e teve como objetivo transformar a administração pública brasileira que até então era patrimonial em um serviço profissional baseado no Estado de direito e na competência técnica; mais amplamente visava tornar o aparelho do Estado *efetivo*, capaz de garantir seu próprio sistema constitucional-legal. Iniciada em um governo autoritário, a Reforma Burocrática de 1937 era uma reforma própria do Estado Liberal - portanto, uma reforma pré-democrática. Seu modelo eram as reformas burocráticas ou do serviço público realizadas nos países desenvolvidos na segunda metade do século XIX, quando o Estado Liberal ainda restringia o poder de votar dos pobres. O Brasil demorou a fazer sua primeira grande reforma da administração pública ou aparelho de Estado; um intervalo de cerca de 80 anos existiu entre as reformas burocráticas ocorridas na França, na Grã-Bretanha e na Alemanha e a reforma brasileira. Já em relação à segunda reforma que teve início no último quartel do século XX, no quadro do Estado Democrático Social europeu com o objetivo tornar o aparelho do Estado mais *eficiente*, esse intervalo baixou para menos de dez anos, considerando-se que o marco inicial da reforma gerencial na Grã-Bretanha – o primeiro país a tê-la iniciado – foi o programa de agências executivas Next Steps de 1987. Ao começar sua reforma da gestão pública tão cedo, em 1995, o Brasil antecipou-se aos três países desenvolvidos que haviam realizado reformas burocráticas mais profundas, mais 'weberianas': a França, a Alemanha e o Japão, e, provavelmente por essa razão, encontraram mais dificuldade em dar um cunho gerencial à sua administração pública. Um pouco antes, começaram também

suas reformas a Nova Zelândia e a Austrália, e na mesma época da reforma brasileira, os países escandinavos e a Holanda.

A Reforma Gerencial de 1995, como as demais reformas dessa natureza, respondeu ao grande aumento do tamanho do Estado que implicou sua transformação em um Estado Social; ao tornar a administração pública ou a organização do Estado mais eficiente, legitimou os grandes serviços sociais de educação, saúde, previdência e assistência social que a partir de dois marcos – a Revolução de 1930 e a transição democrática de 1985 – resultaram na transformação do regime político de oligárquico-liberal brasileiro em um regime democrático e social. A Reforma Burocrática de 1937, realizada com o atraso referido, tinha como referência o pequeno Estado Liberal do século XIX. Naquele momento, entretanto, sob a liderança de Getúlio Vargas, o Brasil transformava seu velho Estado Oligárquico-Liberal em um Estado Desenvolvimentista ao assumir novas responsabilidades econômicas e sociais. Havia, portanto, uma inadequação entre a Reforma Burocrática de 1937 e as necessidades do Estado que resulta em uma série de reformas posteriores entre as quais a mais importante seria a do Decreto-Lei 200, de 1967. Essa inadequação aumentará muito quando, a partir da transição democrática de 1984, as despesas sociais crescem extraordinariamente e o Estado brasileiro assume a forma de um Estado Social. A partir dessa transformação, uma reforma gerencial se impunha, e seu início se tornava uma questão de tempo.

Ao dar início à Reforma Gerencial de 1995 o Brasil estava participando da segunda grande reforma administrativa do Estado moderno. A primeira implicara a transformação do Estado Patrimonial no Burocrático; a segunda, a transformação deste no Estado Gerencial. Por sua vez, estas reformas do aparelho do Estado tiveram, como vemos no Quadro 1, correspondência com as formas políticas do Estado. Ao Estado Absoluto, que visava garantir a sociedade contra o inimigo externo e manter a ordem interna, correspondia, no plano administrativo, o Estado Patrimonial que confundia a propriedade pública com a privada – o que não era surpreendente já que estávamos em plena fase de acumulação original de capital. No século XIX, porém, consolidada a Revolução Capitalista, a burguesia promove a transição para o Estado Liberal, um Estado que acrescentara a seus objetivos políticos a liberdade pessoal e a promoção do desenvolvimento econômico nos quadros de uma economia de mercado; a partir daí, o primado da lei ou o Estado de direito e a garantia da propriedade e dos contratos tornavam-se necessários e mandatórios. A primeira reforma administrativa do Estado moderno – a reforma burocrática – ao tornar a administração pública impessoal e profissional, reconheceu essa necessidade. Entretanto, a partir aproximadamente do fim do século XIX, os países desenvolvidos tornam-se um a um democráticos na medida em que passam a garantir o sufrágio universal. Chegávamos ao estágio do Estado Democrático. Cerca de 50 anos mais tarde, após a Segunda Guerra Mundial, a nova força eleitoral dos trabalhadores e dos pobres levou, nos países mais

avançados, à transição do Estado Democrático para o Estado Democrático Social.[1]

Quadro 1: Formas históricas de Estado

Formas políticas de Estado	Formas administrativas de Estado
Estado Absoluto	Estado Patrimonial
Estado Liberal	Estado Burocrático
Estado Democrático-Liberal	Estado Burocrático
Estado Democrático Social	Estado Gerencial

Estas mudanças ocorriam na forma política do Estado – no plano constitucional-legal ou do regime político – e exigiam correspondência no plano da administração pública. A forma administrativa burocrática do Estado – o Estado Burocrático – era adequada para o pequeno Estado Liberal e para a primeira forma de Estado Democrático – uma forma em que a democracia era de elites. Era uma administração pública sem condições de prestar com a necessária eficiência os grandes serviços sociais e científicos de relevância pública como a educação, os cuidados de saúde e a assistência social, de forma que, mais cedo ou mais tarde, teria que se transformar no Estado Gerencial.[2] Os tempos da administração pública gerencial, entretanto, só chegariam nos anos 1980, não por acaso na Grã-Bretanha – um país que havia alcançado a hegemonia no período liberal, mas entrara em grave e prolongada decadência relativa desde o início do século XX e, principalmente, desde a Segunda Guerra Mundial.

Entre os países em desenvolvimento, o Brasil foi o primeiro a iniciar uma reforma gerencial. Fui diretamente responsável pela iniciativa, mas esta coube também ao presidente Fernando Henrique Cardoso que, diante da minha manifestação de interesse em dirigir a Secretaria da Administração Federal, a transformou em Ministério da Administração Pública e Reforma do Estado. Treze anos depois, a reforma continua a se realizar em todo o país a nível federal, estadual e municipal. Os princípios mais gerais da reforma e as formas de colocá-los em prática não estão mais restritos a um pequeno grupo de iniciadores, mas são patrimônio intelectual comum da alta burocracia pública brasileira e dos seus consultores administrativos. Hoje, quando no Brasil se pensa em reforma administrativa, quando se busca tornar o aparelho do Estado mais eficiente, mais capaz de prestar ou financiar serviços sociais, culturais e científicos com baixo custo e boa qualidade, pensa-se em reforma gerencial ou da gestão pública.

[1] Ou simplesmente Estado Social, ou Welfare State, ou Estado Providência; são expressões sinônimas.

[2] Os serviços de relevância pública previstos na Constituição brasileira podem ser realizados tanto pelo Estado quanto pelo setor privado. Não devem ser confundidos como os serviços públicos que só podem ser realizados pelo setor privado mediante concessão ou permissão, sempre através de licitação.

Nestes treze anos, a Reforma Gerencial de 1995 fez importantes avanços, mas naturalmente não transformou do dia para a noite a organização do Estado brasileiro; uma reforma desse tipo demora 30 a 40 anos para poder ser julgada relativamente completa. Já não é mais apenas uma reforma de uma pessoa ou de um governo, mas uma reforma adotada e conduzida pela alta administração pública brasileira – uma reforma que começou no governo Fernando Henrique, está sendo continuada e atualizada pelo governo Lula e os atuais governadores, e certamente terá prosseguimento independentemente de quem sejam seus sucessores. Além de as práticas gerenciais continuarem a se expandir no governo federal, estão sendo criadas organizações sociais – uma inovação institucional importante da Reforma Gerencial de 1995 à qual, na época na oposição, o PT se opôs.[3] Diante do quase consenso positivo em relação à reforma, é comum que me façam perguntas como: Por que decidiu iniciar a reforma? Foi iniciativa sua, do governo, ou teria sido iniciativa do Banco Mundial que era o principal responsável pelas reformas neoliberais nos anos 1990? Nela, o que foi mais importante – a Emenda Constitucional 19 (aprovada em 1998), ou foi o *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado* (1995)? Afinal, era ou não uma reforma neoliberal? Quais foram os principais obstáculos que você encontrou? Você seguiu alguma estratégia política fundamental para levá-la a bom termo? Foi ela bem sucedida? Ou, se não foi, por que as pessoas continuam sempre a falar nela, não obstante já tenham passado mais de nove anos desde que você saiu do MARE (Ministério da Administração Pública e Reforma do Estado) e este foi extinto? Neste trabalho vou responder a algumas delas.

BEM SUCEDIDA NOS TRÊS PLANOS

Começo pelas duas últimas questões. Tive várias experiências na vida pública. Aquela que enfrentei no Mare não foi a mais desafiante; foi, porém, a mais bem sucedida. A experiência mais desafiante coube a meus sete meses e meio no Ministério da Fazenda, que assumi imediatamente após a grande crise do Plano Cruzado, em 1987. Naquele momento o Brasil enfrentava a crise econômica e financeira aguda mais grave de sua história desde a crise de 1930. Já meu trabalho no Mare, entre 1995 e 1998, foi aquele que me deu mais satisfação, porque a reforma gerencial do Estado então iniciada foi bem sucedida no *plano institucional*, ao aprovar uma emenda constitucional e algumas leis básicas, no *plano cultural* ao ganhar o coração e as mentes da alta administração pública brasileira, e no *plano da gestão* porque continua a ser realizada a nível federal, porque a nível estadual e municipal seus avanços

[3] O governo Lula tem criado OS de forma oblíqua, servindo-se do modelo genérico de serviço social autônomo para constituir organizações tais como a AGEVAP, APEX e ABDI. O risco é que o modelo de vinculação à resultados destas instituições não é tão robusto quanto o das OS. Talvez por essa razão, enviou ao Congresso projeto de lei criando as fundações estatais que são muito próximas conceitualmente das organizações sociais; mais fácil seria emendar a lei já existente.

são ainda maiores, porque vários serviços que utilizam os princípios gerenciais da administração pública revelam substancial aumento de eficiência e de qualidade dos serviços; e finalmente, voltando ao plano cultural, porque a opinião pública que apoiou a reforma enquanto ela era discutida em âmbito nacional entre 1995 e 1998, a mantém na memória como algo importante e positivo para o país que ocorreu então.

A Reforma Gerencial de 1995 pode ser vista sob dois ângulos: o estrutural e o da gestão. Sob o ângulo da gestão, um número crescente de organizações públicas vem elaborando *planos estratégicos* no quadro de uma *administração por resultados*, e a todo o momento vemos a implantação de sistemas de gestão baseados na motivação positiva dos servidores públicos que alcançam metas ou apresentam melhores desempenhos. No plano estrutural, a partir da identificação pela reforma do *núcleo estratégico* do Estado, ocorreu a valorização das carreiras públicas de alto nível que participam desse núcleo. Segundo, estão sendo criadas *organizações sociais* (ou OSCIPs que funcionam como organizações sociais) para a realização dos serviços sociais, culturais e científicos do Estado, ou seja, estão sendo criadas organizações públicas não-estatais que executam esses serviços com mais autonomia e eficiência. Pesquisa realizada pelo Instituto Publix em 2006 verificou que ao menos 21 estados e 31 municípios possuem modelos de organização social. Os governos que mais se destacam são Minas Gerais com 75 OSCIPs implantadas (lá o que o governo define como OSCIP são entidades com as características do modelo das organizações sociais); Bahia, com 30 organizações qualificadas, e São Paulo, com 20 OS qualificadas nas áreas de cultura e saúde. Levantamentos preliminares para reedição desta pesquisa em 2008 apontam que o número de casos dobrou.

Como, entretanto, se falar em reforma bem sucedida quando há uma crença muito difundida entre as elites brasileiras segundo a qual o Estado brasileiro seria altamente ineficiente? Esta pergunta, porém, não faz sentido: a administração pública brasileira não é tão ineficiente assim, e as críticas que ela sofre são inevitáveis e necessárias nas democracias. Todas as sociedades e principalmente as mais avançadas, como, por exemplo, a sueca ou a suíça, são sociedades críticas de seu próprio Estado por mais capaz e eficiente que seja ele. É essa crítica que torna possível melhorar continuamente a qualidade e eficiência de sua ação. Por isso a sociedade brasileira é também crítica de seu Estado, de suas muitas falhas e deficiências. É um equívoco, porém, afirmar que o Estado brasileiro seja particularmente incapaz ou ineficiente. A qualidade institucional e administrativa de cada Estado é aproximadamente proporcional ao seu nível de desenvolvimento econômico e social. Quanto mais uma sociedade for homogênea e coesa, formada por cidadãos iguais que se respeitam mutuamente, mais democrático e dotado de maior legitimidade será seu Estado. Considerado o problema nestes termos, o Estado brasileiro é um Estado cuja ordem jurídica é dotada de legitimidade, enquanto que sua administração pública é razoavelmente capaz e eficiente. Defino o Estado como o *sistema constitucional-legal e a organização que o garante*. Enquanto *sistema constitucional-legal* ou ordem jurídica, sua legitimidade depende da intensidade com que suas instituições forem compreendidas, aceitas e

obedecidas pela nação. Já enquanto *administração pública* formada de servidores eleitos (políticos) e não eleitos (burocracia pública inclusive a militar),[4] sua capacidade e eficiência dependem da qualidade de seus servidores eleitos e não-eleitos e da boa qualidade de sua estrutura organizacional e de sua gestão.[5]

O sistema constitucional-legal brasileiro do século XIX foi famoso por seu caráter artificial, copiado do exterior, e sua administração pública patrimonial, caracterizada pelo patrimonialismo ou clientelismo. Oliveira Vianna e os grandes intelectuais do ISEB fizeram a crítica clássica do caráter transplantado da ordem jurídica brasileira. Entretanto, desde 1930 os avanços sociais e institucionais foram grandes. Duas constituições democráticas – a de 1946 e a de 1988 – estabeleceram as bases para a atualização e legitimação da ordem jurídica. Por outro lado, no plano da administração pública, a reforma burocrática, embora jamais 'completada' (seria impossível que isto ocorresse dado o caráter ainda dual ou subdesenvolvido de nossa sociedade), foi, nos anos 1930, uma reforma avançada em relação aos países de grau semelhante de desenvolvimento (ainda que adotasse como referência o pequeno Estado Liberal do século XIX). Nos anos 1960, porém, já estava claro que esse tipo de administração era inadequado, e a organização do Estado já passou por uma reforma significativa, a do Decreto-lei 200, que em parte antecipou a Reforma Gerencial de 1995. Quando esta foi desencadeada, a grande administração pública brasileira estava preparada para recebê-la. Já dispunha, entre outras coisas, das grandes carreiras de Estado cujos participantes, ao lado dos políticos eleitos, constituem e dão consistência ao núcleo estratégico do Estado.

Além de ajudar a iniciar e definir a reforma gerencial, uma das tarefas à qual mais me empenhei foi a de valorizar as carreiras de Estado e garantir a elas suprimento regular de pessoal de alto nível. Para isso, eu terminei com a prática absurda da realização de grandes concursos públicos sem qualquer rotina, imprevisíveis para os que desejavam prestá-los, seguida pela convocação dos candidatos aprovados através dos anos, na medida em que se abriam vagas. Ao invés, logrei transformar em rotina anual os concursos públicos para as carreiras de Estado. Os concursos deixaram de ser de habilitação, de maneira que em cada concurso passaram a ser considerados aprovados apenas um número limitado de melhores candidatos – o que permitiu que os jovens brasileiros interessados em servir o governo federal pudessem, a partir de então, planejar sua vida pessoal desde a universidade. Hoje, depois de muitos concursos geralmente anuais em todas as carreiras de Estado, o governo federal conta com um bom número de burocratas públicos

[4] São servidores públicos em sentido lato todos aqueles que são empregados do Estado dele recebendo a respectiva remuneração. Por isso, os políticos nos parlamentos e em outros cargos públicos são servidores, como também são servidores os empregados de todos os tipos do Estado. Não há por que limitar a expressão aos servidores estatutários, admitidos no serviço público mediante concurso, como determina a Constituição.

[5] Embora 'administração pública' tenha também um sentido de processo de administrar, administração pública, aparelho do Estado e organização do Estado são expressões sinônimas. Na língua espanhola e na francesa essa idéia fica mais clara pelo fato de se usarem respectivamente as expressões 'función pública' e 'fonction publique'.

de alta qualidade. Diante dessa minha iniciativa, assim como diante da importância que dei ao núcleo estratégico do Estado, e do fato de não haver tentado mudar o dispositivo constitucional que exige o concurso público para o ingresso nos quadros de pessoal do Estado, algumas pessoas me perguntaram se estas medidas não eram parte da reforma burocrática. Minha resposta foi sempre muito simples: a administração gerencial só pode ser realizada com bons administradores, para a qual eles são até mais importantes que para a administração burocrática, já que se atribui aos mesmos mais autonomia e mais responsabilidades e se espera deles boas decisões.

Esta importância dada pela Reforma Gerencial de 1995 ao núcleo estratégico do Estado e às carreiras de Estado são indicações de que reforma não visava eliminar os conceitos clássicos da administração burocrática mas corrigi-los e ampliá-los. Isto se revelou no caput do art. 37 no qual não se eliminaram os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade, mas se acrescentou o da eficiência e se buscou, na sua interpretação, entender a publicidade também como transparência. O mesmo raciocínio se aplica à administração por resultados que é central na reforma gerencial. Na Reforma de 1995 deu-se grande ênfase à administração por resultados, mas não se pretendeu que ela substituísse a administração por processo – apenas que se diminuísse a ênfase em processos legais detalhados. Não há incompatibilidade entre as duas formas de controle. A conduta do gestor público deve ser legal e de resultados ao mesmo tempo. Durante o debate da emenda constitucional e das leis que a complementaram procuramos deixar isso claro. Estimulado por Paulo Modesto, meu notável e jovem assessor jurídico, cuja indicação devo a meu velho amigo e grande jurista Celso Antônio Bandeira de Melo, constituí comissão de juristas, em parceria com o Ministério da Justiça, para disciplinar o processo administrativo na União[6]. O trabalho da comissão produziu um texto aprovado pelo Congresso Nacional sem qualquer alteração, o que não é fato comum (Lei 9.784, de 29 de janeiro de 1999). Esse diploma foi depois amplamente copiado e desenvolvido nos Estados, demonstrando que uma gestão eficiente não pode deixar de contar com procedimentos regulares e previsíveis, que dificultem casuísmos e a corrupção no aparelho estatal. Ao mesmo tempo, a emenda 19, além de adicionar o princípio da eficiência, restringiu os cargos de confiança a atividades de "direção, chefia e assessoramento" (art. 37, V), previu lei para disciplinar "formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta" (art. 37, §3º), exigiu transparência e publicidade da remuneração dos agentes públicos (art. 39, §6º), e permitiu a assinatura de contratos de gestão – fato a que a lei deveria reconhecer efeitos de ampliar a "autonomia gerencial, orçamentária e financeira de órgãos e entidades da administração direta e indireta"(art. 37, §8). A administração gerencial, assim, sem deixar de ser administração legal, deve responder pelo atendimento de resultados concretos; a auditoria não deve se limitar aos processos mas estender-se aos resultados contratados ou visados.

[6] A comissão tinha como membros ilustres professores: Adilson Abreu Dallari; Almiro do Couto e Silva; Caio Tácito (Presidente); Cármen Lúcia Antunes Rocha; Diogo de Figueiredo Moreira Neto; Inocêncio Mártires Coelho; J. J. Calmon de Passos; Maria Sylvia Zanella di Pietro; Odete Medaura e Paulo Modesto (Secretário-Geral).

Tudo isto me levar a crer e afirmar que o Brasil conta hoje, no início do século XXI, com um bom Estado. Mas um Estado que sempre precisa de reforma – de reformas normativas da vida social da nação – de melhores leis civis, comerciais, ambientais – e de reformas de sua organização. Na segunda metade dos anos 1990, eu tive a oportunidade de contribuir para esse resultado através do impulso que dei à Reforma Gerencial de 1995 – uma reforma cujos primeiros passos eu descrevo neste trabalho.

A INICIATIVA DA REFORMA

Sempre entendi que o serviço público é uma tarefa republicana que envolve virtude e espírito público. Não faz sentido entrar para a vida pública para atender principalmente a seus interesses pessoais. Por outro lado, embora saiba que uma parte importante desses serviços já esteja bem estabelecida precisando apenas ser realizada com empenho e honestidade, muitas outras exigem de seus responsáveis disposição para inovar – para criar novas instituições que respondam às novas realidades econômicas e sociais que estão ocorrendo na sociedade e no próprio Estado. Nas sociedades modernas, caracterizadas por mudança tecnológica constante, a inovação institucional não é fácil. Primeiro, porque, dada a complexidade dos problemas enfrentados, a reforma pode ser incompetente, incapaz de resolver o problema específico que pretende regular. Segundo, porque reformas, além de implicarem mudanças de convicções e de tradições bem estabelecidas, ferem interesses. No caso da Reforma Gerencial de 1995, vários amigos e conhecidos alertaram-me que era arriscado iniciar uma reforma administrativa tão ampla porque ainda que ela beneficiasse a maioria dos servidores, seria sempre prejudicial para um número suficiente deles para que estes se organizassem contra ela. Pressupondo servidores apenas voltados para seu interesse pessoal, que agem sempre de acordo com a lógica do *free rider* – daqueles que pegam 'carona' nas mudanças ao invés de delas participarem –, diziam-me eles que essa minoria organizada teria capacidade de impor um veto à reforma. Entretanto, não tenho uma visão tão negativa da humanidade – não acredito que todos os servidores eleitos e não-eleitos apenas façam compensações (*trade offs*) entre a vontade de manterem o cargo e serem promovidos e a corrupção como supõe a teoria da escolha racional; acredito que há um bom número deles que, antes, fazem compensações entre a mesma vontade de promoção e a busca do interesse público. Além disso, jamais vi sentido em alguém aceitar um cargo público sem estar disposto a aceitar as responsabilidades e riscos que lhe são inerentes. Portanto, como já havia feito antes, quando fora Ministro da Fazenda, não hesitei em levar adiante a reforma. Quando Ministro da Fazenda, também me alertaram, naquele caso especialmente em relação à minha proposta de renegociação da dívida externa brasileira, dizendo que a mesma provavelmente me custaria o cargo, mas não arredei pé.

Estava convencido, quando cheguei ao governo federal, de que a administração pública brasileira necessitava uma ampla reforma, e estava disposto a assumir a responsabilidade pela iniciativa. Na primeira reunião que tive com o presidente, alguns dias antes de começar o novo governo, disse a ele que planejava realizar essa reforma, da qual deveria constar emenda constitucional definindo de maneira mais flexível a estabilidade dos servidores porque entendia a absoluta estabilidade existente no Brasil incompatível com uma administração moderna. Fernando Henrique observou que essa reforma não-estava na agenda, que não fizera parte dos compromissos de sua campanha. Não me impediu, entretanto, de dar os primeiros passos em direção a ela, deixando apenas claro que a decisão de apresentar uma emenda constitucional deveria aguardar o tempo necessário para saber se haveria suficiente apoio político para ela ou não.

Embora não estivesse ainda claro para mim como seria a reforma, eu conhecia a matéria o suficiente para estar convencido da sua necessidade e oportunidade. Eu indicara ao presidente, antes do convite, meu interesse pela administração pública federal exatamente porque via que o aparelho do Estado brasileiro necessitava urgentemente de reforma para poder ficar à altura das novas responsabilidades que assumira nas áreas da saúde e da educação a partir de transição democrática de 1985. O Estado brasileiro, ao ampliar sua atuação na área social, estava se tornando suficientemente grande para exigir uma reforma gerencial que aproveitasse – naturalmente os adaptando – os grandes avanços ocorridos durante o século XX na gestão das empresas privadas. Eu sempre me interessara, no plano sociológico, pelos administradores profissionais enquanto classe social formada por uma tecnoburocracia pública e outra privada, e, no plano da ciência política, pelo próprio Estado enquanto sistema constitucional-legal ou regime político e enquanto administração pública ou aparelho do Estado. Além disso, professor de economia em uma grande escola de administração, eu tinha experiência de ensino na área da administração de empresas e experiência de orientação de alunos na área da administração pública. Enquanto economista sabia quão fundamental é o papel do Estado na promoção do desenvolvimento econômico, e, mais amplamente, na realização dos demais grandes objetivos políticos da sociedade – os objetivos de segurança, liberdade, justiça social e proteção do ambiente natural. Enquanto cientista social, sabia também que ao Estado, na medida em que é o instrumento de ação coletiva por excelência de cada sociedade nacional na realização desses objetivos, não bastava uma boa ordem jurídica ou institucional adaptada à realidade e às aspirações dessa sociedade; era preciso, adicionalmente, que o aparelho do Estado fosse suficientemente amplo para realizar os serviços sociais e científicos demandados pelos cidadãos, e suficientemente capaz administrativamente para realizar com eficiência ou economia de meios esses serviços.

Ao assumir o Mare, fiz um curto discurso e, em seguida, em meio à confusão da posse, dei uma rápida entrevista aos jornalistas resumindo minha disposição a iniciar a reforma que incluiria a idéia de tornar mais flexível a instituição da estabilidade. O resultado foi uma tempestade de críticas. Estas eram fruto da surpresa e da desinformação, confirmando a observação de

Fernando Henrique de que o tema não-estava na agenda. Não-estava na agenda não apenas de sua campanha: não fazia parte da agenda nacional. Um pouco antes, em 1988, uma nova e democrática Constituição havia sido aprovada, e nela, ao invés de se pensar na reforma gerencial, buscou-se reafirmar e 'completar' a Reforma Burocrática de 1937. Esta decisão foi um erro, foi um retrocesso burocrático em relação aos avanços que haviam sido realizados durante o regime militar, a partir de Decreto-lei 200, de 1967 – um decreto pensado por Roberto Campos e Hélio Beltrão que antecipara sob vários aspectos a Reforma Gerencial de 1995. Foi um retrocesso que se explicava pela crença equivocada de então de que tudo o que haviam feito os militares era ruim.

Em 1995, a sociedade brasileira ainda não se dispusera a pensar em uma reforma da gestão pública. As primeiras reformas gerenciais, na Grã-Bretanha, Nova Zelândia e Austrália, haviam começado muito pouco tempo antes, na segunda metade dos anos 1980; nos Estados Unidos, começara mais tarde, apenas em 1993, e mais timidamente, com o programa 'Reinventando o Estado' (cujo nome oficial era *National Performance Review*) no primeiro ano do governo Clinton. Era razoável, portanto, que a sociedade brasileira estivesse desinformada. E que reagisse negativamente a uma proposta nova, e, por isso mesmo, ameaçadora como é sempre ameaçador em um primeiro momento tudo que é novo, tudo que muda instituições, altera as normas da vida social. Um exemplo da desinformação que produziram as primeiras notícias sobre a reforma que eu estava planejando foi a reação de uma competente cientista política e jornalista do Rio de Janeiro, Lucia Hippolito. Na segunda semana do meu ministério, leio um artigo seu em *O Globo* no qual ela, nos primeiros dois parágrafos, atacava com grande energia o que ela imaginava que eu estava propondo; nos demais parágrafos, porém, descrevia a reforma que ela julgava necessária a qual, em grande parte, coincidia com o que eu estava pensando e propondo. Eu, claramente, ainda não me fizera compreender. A oposição inicial à reforma foi tão grande naqueles primeiros dias que, no meu primeiro despacho regular com o presidente, resolvi mostrar-lhe meu discurso de posse. Ele o leu rapidamente e observou: "este discurso não justifica tantas críticas". Era verdade, e, por isso – e porque estava tranqüilo quanto à necessidade e o equilíbrio dos conceitos da reforma – não me atemorizei. Acreditava que as idéias que eu estava começando a elaborar eram suficientemente boas para que a sociedade afinal as aceitasse. Bastaria para isso que eu promovesse um debate esclarecedor sobre o tema. A reforma gerencial não-estava na agenda nacional, mas meu cargo de ministro me abria a oportunidade para lograr incluí-la, e, assim, o problema poderia ser enfrentado e eventualmente resolvido. O Brasil já conta com uma imprensa livre e competente, capaz de reproduzir e ampliar o debate de idéias, e era também com isso que eu contava. Não me enganei; seis meses mais tarde, o quadro havia mudado completamente. Um dos sinais dessa mudança foi o fato de a mesma Lucia Hippolito, agora entusiasmada pela reforma, me convidar para uma grande entrevista que ocupou duas páginas de *O Globo.*

Nos últimos dias de janeiro de 1995, o presidente organizou na Escola de Administração Fazendária uma série de debates entre os ministros e os deputados e senadores que faziam parte da coligação governamental sobre as reformas da Constituição de 1988 que haviam sido prometidas durante a campanha eleitoral. Fernando Henrique, ainda inseguro naquele momento em relação à existência de condições políticas para uma emenda constitucional na área da administração pública, considerou seriamente minha disposição a fazer a reforma administrativa, e incluiu-me entre os ministros que deveriam falar aos congressistas. A conferência que fiz então já esboçou as idéias às quais eu daria uma visão mais sistemática dois meses mais tarde, depois de minha visita à Grã-Bretanha.[7] O fato de eu ter participado desses debates foi fundamental para a reforma, porque foi neles que ficou claro para mim quem seriam meus maiores aliados. Eram os governadores e prefeitos das grandes cidades que tinham grandes serviços a prestar, e precisavam de maior flexibilidade para administrar os recursos públicos para contratar e demitir servidores públicos. Eles não-estavam presentes às reuniões, mas faziam-se representar informalmente por alguns deputados. Não hesitei, em seguida, em procurá-los para explicar a reforma e pedir seu apoio. Apoio que recebi de praticamente todos, mas principalmente do governador de São Paulo, Mario Covas, e do governador do Rio Grande do Sul, Antonio Britto. Este apoio foi fundamental e chegou ao conhecimento de Fernando Henrique, que, três meses depois de iniciado o governo, autorizou que eu elaborasse e apresentasse a emenda constitucional da reforma administrativa.

Algumas pessoas – geralmente aquelas que até hoje se opõem á Reforma Gerencial de 1995 – supõem que ela resultou não de uma iniciativa nacional, mas que tenha sido uma das reformas neoliberais que, nos termos do consenso de Washington, os países em desenvolvimento deveriam realizar com a orientação e a pressão do Banco Mundial. De fato, a partir do Plano Baker,[8] os Estados Unidos, preocupados com seus bancos, decidiram que para enfrentar a grande crise da dívida externa dos anos 1980 não bastavam os ajustamentos monitorados pelo FMI; eram necessárias, adicionalmente, reformas neoliberais que reduzissem o Estado e aumentassem a coordenação da economia pelo mercado. Ocorre, entretanto, que a reforma gerencial não fazia parte do receituário do consenso de Washington que procurou impor reformas neoliberais aos países em desenvolvimento. Na verdade, a reforma gerencial não tinha nada de neoliberal. Não enfraquecia, mas fortalecia o Estado tornando-o mais capaz e mais eficiente. Ao invés de promover o consumo individual pelas famílias, procurava dar eficiência ao consumo coletivo, social, prestado de forma gratuita ou quase, com o financiamento do Estado. Ora, fortalecer o Estado e legitimar seu caráter social não era definitivamente o objetivo do pensamento neoliberal dominante no Norte. Desde os anos 1970, os países ricos viam os países de renda média

[7] Este artigo foi apenas publicado no Brasil como Texto para Discussão ENAP n.1: "A reforma do aparelho do Estado e a Constituição de 1988", disponível em www.bresserpereira.org.br. (Bresser-Pereira 1995a). Foi também publicado em espanhol, na *Revista del Clad* (n°.4, 1995: 7-24).

[8] O Plano Baker, assim denominado por ter sido proposto pelo Secretário do Tesouro, James Baker em 1985, é o marco inicial do consenso de Washington.

representando uma séria concorrência.[9] Ainda que algumas das reformas propostas e pressionadas por Washington fossem necessárias, não foi surpresa que a maioria delas afinal se demonstrasse prejudicial aos países que as aceitaram docilmente. Isto é especialmente verdade em relação à liberalização financeira que enfraqueceu os países em desenvolvimento ao tirar dos seus respectivos Estados a capacidade de neutralizar a tendência à sobreapreciação da taxa de câmbio que existe nesses países. Em conseqüência, as taxas de câmbio se apreciaram em termos reais efetivos, a demanda interna por investimentos voltados para a exportação diminuiu, e, assim, eles perderam capacidade de competir internacionalmente (Bresser-Pereira 2007a: caps.4 e 5).

Como a reforma gerencial não se incluía no receituário da ortodoxia convencional na medida em que buscava fortalecer o Estado, que havia sido transformado na fonte de todos os males, a reforma não contou com o apoio do Banco Mundial. Nos primeiros dois ou três meses de meu ministério recebi a visita de uma delegação do Banco. Ouviram minhas idéias, deixaram claro que não-estavam bem informados quanto à recente reforma gerencial britânica, afirmaram que não tinham programa nessa área, e foram embora. Não tive mais contato algum com o Banco Mundial até três anos mais tarde quando fui convidado para participar do grande seminário anual que o Banco realiza para seu próprio pessoal nas dependências da Universidade de Maryland, no quadro do PREM (Poverty Reduction and Economic Management Network). O Banco afinal definira sua posição em relação à reforma gerencial nos países em desenvolvimento, e essa posição era *contrária*. O argumento baseava-se no princípio do *seqüenciamento*: primeiro os países deveriam terminar a reforma burocrática para depois se engajar na reforma gerencial. Eu conhecia bem o argumento, e respondi aos técnicos do Banco que estava disposto a concordar com eles se estivessem também dispostos a declarar que, primeiro, os países em desenvolvimento deveriam terminar sua revolução industrial mecânica para depois participarem da revolução digital...

O Banco Interamericano de Desenvolvimento foi muito mais receptivo à reforma embora, em 1995, nada também soubesse a respeito. Em julho de 1995, Enrique Iglesias, presidente do Banco e velho conhecido meu, visitou Brasília. Durante o coquetel, ele perguntou o que eu estava fazendo. Resumi em poucas palavras, ele se interessou, propôs que realizássemos ali mesmo, durante o coquetel, uma pequena reunião em uma sala anexa, e nessa reunião afirmou-me que estava pronto a apoiar-me, inclusive para realizar um grande seminário latino-americano sobre a reforma. O seminário realizou-se em Brasília, nas dependências do Palácio do Itamaraty, em maio do ano seguinte, e os principais trabalhos então apresentados estão publicados no livro *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial* (1998). Um ano depois, Iglesias me convidou para pronunciar uma grande conferência no BID, para a qual ele convidou figuras importantes relacionadas com o tema da administração pública em Washington. Depois da conferência, o Chefe da Divisão para assuntos de reforma do Estado do BID, Edmundo Jarquim, disse-me,

[9] O surgimento dos NICs (*newly industrializing countries*) nos anos 1970 marcou o início dessa competição – naquela época ainda não muito clara, mas hoje evidente para todos.

encantado: *"agora temos um modelo de reforma do Estado que o Banco Mundial não tem".* No final do terceiro ano de meu ministério, o BID aprovou um financiamento significativo para a reforma, que meu secretário Carlos Pimenta conduziu com competência, usando os recursos principalmente para desenvolver o setor do governo eletrônico, para financiar reestruturações organizacionais e modernização na gestão de recursos humanos, e para difundir as experiências da reforma no nível dos estados e grandes municípios.

A SEGUNDA REFORMA ADMINISTRATIVA

A reforma gerencial surgiu na Grã-Bretanha para dar conta do grande crescimento do aparelho do Estado que se produzira a partir da transição do Estado Democrático, da primeira metade do século XX, para o Estado Democrático Social da segunda metade desse mesmo século. Um fato não-estava ainda claro para mim em 1995, mas ficaria cada vez mais evidente nos anos seguintes: foi o de que estávamos iniciando no Brasil a *segunda* reforma administrativa do Estado moderno. Dado o método histórico que sempre uso, eu sugerira essa idéia no *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado* (Mare 1995) – o documento fundador da reforma – e no meu primeiro paper já contendo o modelo da reforma (Breser-Pereira 2006), ao falar em duas transições administrativas: a primeira fora a da administração pública patrimonial para a burocrática, a segunda era da administração burocrática para a administração pública gerencial. Nos anos seguintes, ficaria cada vez mais clara essa idéia.

Os primeiros trabalhos identificando a reforma que começava e suas principais características datam do final dos anos 1980. No começo dos anos 1990, formou-se na Grã-Bretanha uma espécie de 'escola' de intelectuais em administração pública, consultores e servidores públicos que passou a se denominar New Public Management ou simplesmente NPM. Como estávamos no auge da hegemonia neoliberal, em conseqüência do colapso da União Soviética, estabelecera-se uma nova 'verdade' para o mundo. Já vimos que a reforma gerencial não se incluía nessa verdade de Washington, do governo Ronald Reagan, do Tesouro americano e de suas entidades executivas, o FMI e o Banco Mundial. Não-estava sequer na agenda da primeira ministra inglesa, Margareth Tatcher, que estava só interessada em diminuir o tamanho do Estado. Mas fazia parte do acordo que os altos servidores públicos e os altos consultores britânicos durante o governo Thatcher fizeram com a primeira ministra e deu início à reforma. A burocracia pública inglesa estava então relativamente desmoralizada pelos fracassos e baixo crescimento do seu país desde a Segunda Guerra Mundial. Nesse quadro, conforme o relato que fez William Plowden em uma das conferências que realizou no Mare, em julho de 1995, seus líderes perceberam que poderiam fazer um *acordo* com o governo conservador. Concordaram em reduzir despesas, mas desde que fosse aceito um novo conceito de organização e gestão do Estado. Segundo esse novo

sistema, a administração pública passaria por uma mudança estrutural e uma mudança de gestão, imbricada uma com a outra, mas distintas. No plano estrutural, criavam-se *agências executivas* para realizar atividades exclusivas de Estado, e se transferia para o que no Brasil viemos a chamar de '*organizações sociais*' serviços sociais e científicos que precisassem ser financiados, e cujos resultados pudessem ser pactuados em contratos de gestão.

Estas características da reforma gerencial preocuparam todos aqueles que, identificados de uma forma ou outra com a burocracia pública, consideravam o sistema weberiano criado pela reforma burocrática o sistema ideal de administração pública. Além, portanto, de simples resistência à mudança, havia uma questão ideológica. Pareceu-lhes que o movimento do NPM e a reforma gerencial seriam neoliberais, estariam buscando quebrar a espinha do grupo dos altos servidores públicos, e reduzir o Estado britânico ao velho *Etat Gendarme* – ao Estado Liberal. Alguns dos defensores das novas idéias realmente eram neoliberais, mas a reforma não era. A mudança de visão de um respeitado especialista em administração pública, Christopher Pollitt, permite-nos ver esse fato. Em 1993 ele publicou um livro fazendo forte crítica à reforma que via como neoliberal; no ano seguinte, ele repetiu as críticas em um trabalho apresentado em Madri, no Congresso do CLAD. [10] Passados, entretanto, meros seis anos, depois de fazer um amplo levantamento da reforma gerencial nos países da OCDE, publicou com Geert Bouchaert o livro *Public Management Reform* (2000), no qual reconheceu a ampla difusão dessa reforma nesses países, especialmente nos mais avançados do Norte da Europa, muitos dos quais não tinham governos neoliberais. O caráter crítico dos trabalhos anteriores havia desaparecido. De uma forma indireta, ao reconhecerem a abrangência e profundidade da reforma, os dois autores confirmavam a tese de que a reforma gerencial é a segunda grande reforma administrativa do Estado moderno; é a reforma que legitima administrativamente o Estado Social.

A LIÇÃO DA GRÃ-BRETANHA

Não aprendi a reforma gerencial com o Banco Mundial e Washington, mas a aprendi com Londres e o governo britânico. Quando assumi o Mare, a única coisa que conhecia a respeito da reforma gerencial era o livro de Osborne e Gaebler, *Reinventing Government* que havia sido um best-seller nos Estados Unidos em 1992. Esse livro inspirou meus primeiros pensamentos quando assumi o Mare, em função de seus relatos de uma série de experiências administrativas inovadoras naquele país, principalmente a nível estadual e municipal, e o fato que o governo Clinton havia se baseado nelas para iniciar um programa de reforma dirigido pelo vice-presidente Al Gore.

[10] Pollitt (1993; 1994). CLAD – Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

Ainda no primeiro mês de meu ministério, por puro acaso, David Osborne visitou Brasília, e eu o convidei para almoçar. Disse então a Osborne que planejava uma viagem a Washington para aprender sobre a reforma, mas ele respondeu que melhor seria se eu fosse à Grã-Bretanha ou à Nova Zelândia, onde a reforma gerencial e a discussão teórica sobre ela estavam mais avançadas. Aceitei a sugestão, e apoiado pelo British Council, que tem experiência em organizar esse tipo de viagem, fiz um plano que incluía três dias completos em Londres, e dois dias em Santiago de Compostela, onde se realizava uma conferência sobre a administração pública. Ângela Santana acompanhou-me na viagem. Visitamos algumas agências e ministérios que estavam mais envolvidos na reforma, inclusive um hospital. A visita que me deixou impressão mais profunda foi a que fiz à ministra da Saúde inglesa, que implantara na Grã-Bretanha o sistema *purchase-provider* – um sistema de administração que separava a *oferta* (representada pelos hospitais) da *demanda* (100 'autoridades de saúde' cobrindo todo o território do país). Os hospitais, de caráter público mas não-estatal (sem servidores estatutários) não-estavam subordinados às autoridades regionais de saúde mas a uma organização central, eram administrados com ampla autonomia, podendo admitir, demitir, definir salários e criar incentivos, mas deviam competir entre si em termos da qualidade dos serviços que ofereciam às autoridades de saúde. Estas, por sua vez, através de médicos pertencentes ao corpo de funcionários e, cada vez mais, através de médicos de família autônomos devidamente treinados e registrados para operar o sistema, atendiam aos pacientes livremente registrados com eles, e eram responsáveis por um sistema de triagem, encaminhando-os para os hospitais contratados pela respectiva autoridade para que tivessem acesso a cuidados médicos especializados ou cirurgias. O sistema, que depois soube ter sido também adotado na Catalunha, e nos países escandinavos, pareceu-me excelente, e decidi que faria uma adaptação dele ao Brasil e o proporia ao Ministério da Saúde. Nesta viagem, estive também com o coordenador do programa Next Steps – o programa de autonomização e responsabilização das agências executivas que realizavam atividades específicas de Estado, ou seja, que usam o poder de Estado, principalmente atividades de execução e fiscalização de políticas públicas. Os dirigentes das agências eram contratados externamente, de forma competitiva, recebiam salários variados, em certos casos altos, dependendo das condições do mercado de trabalho. Essas agências não tinham autoridade para formular políticas, mas tinham uma autonomia administrativa (principalmente orçamentária, de compras e de contratação de pessoal) que os departamentos clássicos do aparelho do Estado não tinham. Informei-me, também, sobre as agências reguladoras – existentes em número muito menor que as executivas. Ao contrário do que aconteceu no Brasil, na Grã-Bretanha as agências reguladoras constituem um pequeno subtipo de agência – aquelas às quais, por operarem em setores monopolistas ou oligopolistas, se atribui, além da autonomia administrativa, o poder de definir preços (não políticas) como se atuassem em um mercado competitivo. No Brasil, não se conseguiu implantar verdadeiras agências executivas – isto é, agências com liberdade administrativa subordinadas diretamente a seus respectivos ministérios, devido à resistência da área econômica que, não contando com um orçamento impositivo mas apenas autorizativo, mostrou-se temerosa que as agências

ficassem fora não do controle orçamentário mas do financeiro na medida em que ficassem livres das limitações. Como, entretanto, as 'agências reguladoras' fizeram obtiveram algumas dessas liberdades, mas há demanda real por elas, um número grande de novas agências que não podem ser consideradas reguladoras porque não têm mercado monopolista para regular receberam essa denominação ou o estatuto jurídico. Por outro lado, enquanto falta a estas agências a necessária autonomia administrativa, sobra autonomia decisória: hoje elas dispõem de um poder de definir políticas que usurpa o poder do Congresso e do Poder Executivo. A independência das agências no plano político ou decisório deve se limitar à definição dos preços como se mercado houvesse, e, em seguida, à fiscalização. Neste campo, a independência das agências e a continuidade de sua regulação e fiscalização são uma garantia legítima para as empresas. Não há razão, entretanto, para que elas também tenham poder para definir políticas. Ao contrário do que pensam os neoliberais, a autonomia das agências não se deve ao eventual populismo do governo, mas à necessidade de que haja estabilidade da política de preços administrados. Para o populismo o remédio não são agências, mas controle político por parte da sociedade. O grande problema que sempre enfrentaram as agências reguladoras é o da captura pelas empresas reguladas. Nas áreas sensíveis, os governos democráticos são capazes de resistir melhor a essa captura agências reguladoras sempre muito próximas das empresas que regulam. Quanto ao populismo, os governos democráticos são também capazes de resistir a essa prática; nas mesmas áreas sensíveis o mecanismo clássico é o do insulamento burocrático, mas hoje a melhor garantia é o aumento da transparência nas decisões do governo.

Nos intervalos entre as visitas, fui às grandes livrarias de Londres procurar livros sobre administração pública. Não havia muitos, e estavam geralmente situados no meio dos livros de ciência política, mas encontrei um número suficiente para compreender que entre os servidores, consultores e intelectuais da administração pública se formara uma rede de debates em torno da reforma gerencial e da NPM (*new public managent*) – a teoria em formação sobre ela. Entre os livros que comprei, além do de Pollitt já referido, e o de Michael Barzelay, *Breaking Bureaucracy* (1992), aquele que foi mais esclarecedor para mim foi o de Peter Fairbrother, *Politics and the State as Employer* (1994) – um intelectual contratado pelos sindicatos de trabalhadores ingleses para estudar a reforma em curso.A própria reforma não tinha ainda um nome claro; falava-se mais de uma 'managerial reform' do que de uma 'public management reform'. A partir do início dos anos 2000s, porém, na Grã-Bretanha, a expressão 'public management reform' tornar-se-ia dominante. Eu próprio que inicialmente usei a expressão 'reforma gerencial' passei depois, por algum tempo, a substituí-la por 'reforma da gestão pública'. Na verdade, essas expressões são sinônimas. Ou melhor, quase sinônimas, já que gestão pública é sempre um processo enquanto que administração pública gerencial é tanto sinônima desse processo quanto sinônima de um tipo de organização: o aparelho ou organização própria do Estado Gerencial. Muitos preferem 'gestão' a 'gerencial' porque haveria nessa segunda expressão um espírito privatista, uma confusão entre a administração pública e administração de empresas que não ocorreria com o termo "gestão". Essa confusão não faz, porém, sentido: a

administração pública gerencial inspirou-se, sem dúvida, na administração de empresas, principalmente nas suas estratégias administrativas, mas isto não significa que tenha também adotado o lucro e outros conceitos do setor privado; o critério da administração pública é sempre o do *interesse público*. Quando falamos em *indicadores de desempenho* e metas, estamos sempre nos referindo a indicadores e metas que julgamos coerentes com o interesse público ou o bem comum. Quando nos referimos à *competição administrada* como uma das formas de responsabilização das agências e de seus servidores, estamos falando em competição por excelência, por melhor qualidade dos serviços a um custo menor, e não em lucros ou vendas. Os objetivos das políticas públicas, entretanto, podem ser alcançados de forma efetiva mas não eficiente; é o que acontecia com a administração pública burocrática, para a qual o critério da efetividade – da capacidade do Estado de garantir a lei – domina o da eficiência. Já para a administração pública gerencial esse segundo critério é essencial: não basta que a administração pública garanta a execução da lei, ou, mais amplamente, das políticas públicas; é necessário efetivá-las com eficiência, ou seja, com uma satisfatória relação entre a quantidade e a qualidade dos serviços de um lado e seus custos de outro.Entre as muitas visitas que fiz em Londres naquele abril de 1995, a mais importante foi a realizada ao departamento de ajuda externa do governo britânico. Estávamos solicitando um projeto de assessoria, e fomos, naquele dia, apresentá-lo à diretora da consultoria que o governo inglês estava pretendendo contratar para realizar este trabalho no Brasil. Kate Jenkins era uma inglesa bem apessoada vivendo seus 50 anos. Alta servidora pública, ocupara diversas funções importantes, a última das quais tendo sido a de coordenadora do programa Next Steps. Em seguida se aposentara, e então se dispunha a assessorar o Brasil, apoiada por seu colega e outro notável intelectual e servidor público aposentado, William Plowden. Estabeleci imediatamente uma boa relação com ela e com a excelente equipe de consultores ingleses que a acompanhou nos três anos seguintes. Nenhum deles era um teórico. Eram todos homens e mulheres práticas, que haviam tido experiência recente na reforma gerencial britânica. Foram utilíssimos.

Também entre os intelectuais que então discutiam na Grã-Bretanha a New Public Management não havia formulações teóricas sistemáticas e gerais. O modelo brasileiro de reforma que desenvolvi em seguida não foi uma cópia do britânico porque não havia então nenhuma conceituação geral e sistemática como aquela que orientou a Reforma Gerencial de 1995. Ao fazer as visitas às organizações do Estado britânico, eu não parava de pensar em como aquelas experiências poderiam ser aproveitadas no Brasil. Saindo de Londres, eu viajei para a conferência internacional sobre administração pública que ocorria então em Santiago de Compostela, na qual eu deveria falar no final do segundo dia de minha estada. Pela manhã, sentei-me com Ângela Santana para planejar o que diria. E foi então que desenhei pela primeira vez a *matriz teórica* da reforma – uma matriz que, de uma maneira simples e geral, dava conta de toda a reforma; distinguia, no aparelho do Estado, as atividades exclusivas de Estado (localizadas no núcleo estratégico e nas agências executivas ou reguladoras) das atividades não-exclusivas que não envolviam poder de Estado, como é o caso principalmente dos serviços sociais e científicos

prestados ou financiados pelo Estado; em seguida, relacionava essas atividades, em termos de *gestão*, com as formas burocrática e gerencial, e, em termos de *estrutura*, definia ser implicavam o uso de secretarias e departamentos, ou de agências, ou então de organizações sociais. Essa matriz que foi reproduzida em toda parte, porque combinava um nível elevado de abstração com a resposta prática às tarefas que deveriam ser gradualmente executadas para que a reforma gerencial fosse transformada em realidade. Como esse quadro já foi muito divulgado, incluo aqui, como Quadro 2, outra versão dele que utilizei em um trabalho recente no qual fiz uma síntese da teoria (Bresser-Pereira 2007b). Tem a vantagem de deixar mais claras as formas de propriedade e respectivas organizações.[11]

[11] A matriz original, além de fazer parte do *Plano Diretor* (Mare 1995), está em Bresser-Pereira (1996; 1998; 2004).

Quadro 2: Atividades, formas de propriedade e respectivas organizações

	Propriedade estatal	Propriedade pública não-estatal	Propriedade corporativa	Propriedade privada
Núcleo estratégico do Estado	Políticos e alta burocracia			
Atividades exclusivas de Estado: formulação de políticas	Secretarias	-	-	-
Atividades exclusivas de Estado: executivas, de fiscalização	Agências		-	-
Atividades de advocacia política ou controle social	-	Organizações de responsabilização social	-	
Oferta de serviços sociais, culturais e científicos	-	Organizações sociais e outras sem fins lucrativos	-	
Defesa de interesses corporativos	-	-	Sindicatos & associações	-
Produção de bens e serviços para o mercado	-	-	-	Empresas

A EQUIPE E O *PLANO DIRETOR*

Ao assumir o Mare, minha primeira tarefa foi, naturalmente, formar a equipe. As primeiras pessoas que contratei foram Claudia Costin, Secretária Executiva, Ângela Santana, Secretária da Reforma do Estado, e Regina Pacheco, presidente da ENAP. As duas primeiras haviam sido minhas ex-alunas, a primeira no mestrado de economia, a segunda no de administração pública na FGV de São Paulo, a terceira, minha jovem colega na mesma escola. Ao grupo logo se juntou Evelyn Levy – também minha ex-orientada em administração pública. A essas quatro magníficas servidoras e a José Walter Vasquez, meu chefe de gabinete, somaram-se muitos outros assessores que citarei na medida em que apareçam na história que estou contando. Destaco principalmente Carlos Pimenta em cuja gestão na Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação foram estabelecidas as bases conceituais e

tecnológicas para todo o avanço dos últimos anos nas compras públicas federais, principalmente sob a forma de pregão. Coube a ele também secretariar o Conselho da Reforma do Estado ao qual me referirei no parágrafo seguinte. Esta foi uma bela equipe – uma equipe entusiasmada com o projeto de reforma da qual fizeram parte vários gestores públicos entre os quais Pedro César de Lima Farias, Ciro Cristo Fernandes e Frederico Durão Brito. A carreira dos gestores havia sido criada em 1989, ainda no quadro da tentativa de reviver a Reforma Burocrática de 1937 através da Constituição de 1988, mas para ela fora realizado apenas um concurso, e depois esquecida. Embora sabendo que seus membros poderiam reagir negativamente às novas idéias, transformei imediatamente essa carreira no centro das minhas atenções em relação aos recursos humanos necessários para a reforma. A primeira coisa que fiz, ainda no processo de recrutamento de pessoal para formar a equipe, foi realizar uma reunião com cerca de 30 gestores para expor-lhes as idéias de reformas e convidá-los a dela participar. Eles ficaram surpresos com minha iniciativa, porque o sentimento geral entre eles era o de que sua carreira fora abandonada já que para ela só havia sido feito um concurso, em 1989. Em seguida, retomei os concursos públicos, e os tornei anuais, começando por essa carreira, ou, mais amplamente, pelas carreiras do *ciclo de gestão*, que inclui também os gestores do Ministério da Fazenda e do Ministério do Planejamento. E, a partir da confirmação através de uma pesquisa de que os salários da alta administração pública brasileira, naquela época, eram substancialmente inferiores aos de administradores privados realizando tarefas semelhantes, passei a promover o aumento dos salários das carreiras de Estado.[12] Nesse trabalho, contei com a colaboração de Nelson Marconi e de um extraordinariamente operoso Secretário de Recursos Humanos, Luiz Carlos Capella, que, entre outras coisas, ajudou-me a eliminar uma incrível quantidade de privilégios que constavam, até aquela época, da Lei do Regime Único. Uma administração pública não precisa de muitos servidores, mas aqueles de que precisa devem ser de alto nível, porque as tarefas que realizam são estratégicas não apenas para o próprio Estado, mas para toda a Nação.

Também de alto nível foi o Conselho da Reforma do Estado que criei, e no qual discutimos os grandes problemas que relacionavam o Estado e sua administração pública com a sociedade brasileira. Este conselho reunia-se a cada três meses, rotativamente em Brasília, São Paulo e Rio de Janeiro. Formado por empresários, intelectuais e servidores públicos, participaram dele Antonio Ermírio de Moares, João Geraldo Piquet Carneiro, Joaquim Falcão, Celina Vargas, Antonio dos Santos Maciel, Sergio Abranhes, Mailson da Nóbrega, Hélio Mattar, Luiz Carlos Mandelli, Gerald Dinus Reiss, Jorge Wilheim e Lourdes Sola. Além dos problemas diretamente relacionados com a reforma, como foi o caso das agências reguladoras, o conselho, sob a coordenação dos dois últimos membros citados, organizou em São Paulo, no Memorial da América Latina, um grande seminário internacional que trouxe ao Brasil os grandes nomes mundiais cujas contribuições estão no livro *Sociedade e Estado em Transformação* (1999).

[12] Este quadro está hoje completamente mudado. Os aumentos salariais para os administradores foram grandes, e, em certos casos, abusivos (Graeff 2008).

Iniciei a reforma gerencial no Brasil, e ajudei a dar um empurrão nela ao nível da América Latina. Isto foi possível porque, entre 1995 e 1998, fui presidente do CLAD (Centro Latino-americano de Administração para o Desenvolvimento) – pequeno órgão multilateral dedicado à administração pública, com sede em Caracas. Quando assumi sua presidência, o órgão estava em profunda crise, mas tinha como objetivo 'reformar o Estado na América Latina'. Mudei o objetivo da instituição para que ela tivesse o objetivo mais modesto de debater e difundir as idéias da reforma gerencial; defini como tarefa principal do Clad realizar um grande congresso anual que praticamente se autofinanciaria; e promovi o primeiro no Rio de Janeiro. Foi um enorme sucesso. Desde então todos os anos o Clad realiza seu congresso em algum dos países membros, com grande afluência de pessoas. Em 1998, no Congresso de Madri (Espanha e Portugal também fazem parte do Clad), o conselho de ministros que dirige o Clad aprovou a declaração de Madri, *Uma Nova Gestão Pública para a América Latina*, que definiu as bases da reforma gerencial para a região (Clad 1998). No Clad, contei com a magnífica colaboração de Nuria Cunill Grau, e de toda uma equipe que soube naquele momento compreender a importância da mudança que estava ocorrendo. Nuria, ao promover a tradução de meus trabalhos para o espanhol, ajudou a tornar meu trabalho conhecido na América Latina. Para a realização do meu trabalho, além da equipe do Mare, contei com alguns apoios externos. Na área jurídica, Antônio Augusto Anastasia que era então Secretário Executivo do Ministério do Trabalho foi de grande ajuda. Administrativista competente, ele me assessorou principalmente na formulação da lei das organizações sociais. Depois, como Secretário do Planejamento e Vice-governardor de Minas Gerais, ele lideraria naquele estado uma grande reforma gerencial para a qual contou com a colaboração de um grande número de membros da equipe Mare. Entre os intelectuais brasileiros e estrangeiros, contei também com apoios significativos.[13]

A Reforma Gerencial de 1995 constituiu-se, inicialmente, de um documento, o *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*, e de um projeto de emenda constitucional que, depois de três anos de discussão no Congresso, transformou-se na Emenda 19, de abril de 1998. Sobre esta emenda, já escrevi um trabalho, "Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995" (Bresser-Pereira 1999) que, embora não apresente os detalhes do processo de formulação e aprovação da emenda, contém uma análise de como eu busquei, além de informar a opinião pública (cuja atitude era positiva), formar uma coalizão política favorável a ela que envolvesse, de um lado, a alta burocracia pública brasileira (sem ela, nenhuma reforma poderia ser feita) e, de outro, os governadores e prefeitos das grandes cidades. Agora, quero apenas salientar a contribuição de dois colaboradores: a de Paulo Modesto que garantiu alta qualidade jurídica ao texto original da emenda e trabalhou intensamente para que no Congresso o resultado fosse afinal satisfatório do ponto de vista jurídico, e a de Jaura Rodrigues, minha assessora parlamentar,

[13] Entre os brasileiros, saliento aqui Yoshiaki Nakano, Marcus Mello, Peter Spink, Fernando Abrucio, Edson Nunes, Maria Rita Loureiro, Livia Barbosa e Eli Diniz; entre os estrangeiros, Adam Przeworski, Ben Ross Schneider, Philippe Faucher, Oscar Oszlak, Juan Prats y Catalá e José Alberto Bonifacio.

que trabalhou sem descanso e com efetividade pela emenda.[14] Também foi importante, tanto para a concepção quanto para a aprovação da emenda no Congresso, a colaboração dos secretários de administração dos estados cujo fórum anual eu apoiei de forma decidida não apenas porque via nos secretários de administração aliados políticos na luta pela emenda constitucional, mas também porque sabia da importância da troca de experiências administrativas entre eles.[15] O maior obstáculo que ela enfrentou foi, curiosamente, interno. Fortalecido pelo fato de o presidente haver designado para ser seu interlocutor Eduardo Jorge Caldas Pereira, seu Secretário Geral, ao invés de me haver atribuído o cargo, o relator designado para a reforma – o ex-governador do Rio de Janeiro, deputado Moreira Franco, – tentou alterar a emenda e dar a ela seu toque pessoal; nessa tentativa, apenas complicou o texto e dificultou sua aprovação. Consegui, entretanto, levar a bom termo o trabalho. De um lado isso foi possível porque a emenda original era um documento sólido e coerente do ponto de vista jurídico e administrativo, e, de outro, porque, depois de dois anos de amplos debates e conversações, eu lograra o apoio da opinião pública, da alta burocracia pública, e – o que era o mais importante no momento – dos congressistas. E também porque Fernando Henrique manteve até o final seu apoio, percebendo que seu governo ficaria, entre outras coisas, marcado pela reforma gerencial.

O grande documento da Reforma Gerencial de 1995 foi o *Plano Diretor.* Decidi elaborá-lo na minha volta de Santiago de Compostela, usando como base para ele a matriz que havia lá desenvolvido, e que a partir de então constituía a base das muitas conferências que realizava. Para escrever o documento, chamei dois competentes assessores, Caio Marini e Sheila Ribeiro, e forneci a eles o esquema do documento, que deveria começar por um diagnóstico, e, em seguida, resumir a proposta de reforma. Pedi também a colaboração de Regina Pacheco e de Marianne Nassuno, esta minha ex-aluna de mestrado em economia, para me ajudarem a pensar e pesquisar dados. Para levantar os dados para o diagnóstico, chamei meu ex-orientado de mestrado e doutorado, Nelson Marconi, que além de colaborar para o *Plano Diretor*, a partir de então se encarregou de formular uma nova política de recursos humanos, e de estruturar e passar a publicar regularmente informações sobre a administração pública federal em um Boletim Estatístico regular – uma tarefa essencial dada a inexistência de uma publicação que organizasse, arquivasse e publicasse informações e dados sobre a administração federal.

A primeira versão do *Plano Diretor* ficou pronta em julho. Discuti o plano com todos os meus assessores, ao mesmo tempo em que o continuava a debater a reforma em todos os fóruns em que tivesse oportunidade de participar. O número de conferências e de entrevistas aos jornais de que participei então, em todo o Brasil, foi enorme. Informado por mim que o plano estava pronto, o presidente sugeriu que na sala oval de reuniões do ministério

[14] A emenda 19 foi relatada no Congresso pelo deputado Moreira Franco.
[15] Naquela época não havia ainda sido criado o CONSAD (Conselho Nacional de Secretários de Estado de Administração), que o foi em 2000. A participação na reforma os unira e fortalecera, e talvez esse tenha sido um fato que levou à criação do conselho.

do Palácio do Planalto houvesse uma reunião de todos os secretários executivos dos ministérios, para que eu apresentasse e discutisse o *Plano Diretor.* O objetivo era discutir as idéias com os principais responsáveis pela eventual implantação da reforma nos ministérios, e verificar se eles a aprovariam. Era mais um teste crucial a que era submetida a reforma – um teste que se provou bem sucedido porque todos os secretários executivos manifestaram sua concordância com as novas idéias. Em seguida, já em setembro, apresentei formalmente o *Plano Diretor* à Câmara da Reforma do Estado, constituída dos ministros mais diretamente interessados nas questões relativas à gestão pública. O plano foi aprovado com elogios. Entre estes, aquele que mais me marcou foi o de Martus Tavares, que representava o Ministro do Planejamento e Orçamento naquela reunião, e que mais tarde seria ele próprio Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão. Disse ele, então: *"pela primeira vez, vejo um programa coerente e completo de reforma do Estado".*

Aprovado o plano pela Câmara da Reforma, providenciei sua publicação pela Imprensa Oficial. Ao mesmo tempo, sabendo que no Brasil, dada sua tradição jurídica formalista, os planos ou 'livros brancos' precisam de uma chancela oficial, solicitei ao chefe da Casa Civil que levasse ao presidente para assinatura um decreto, portaria, ou qualquer outro instrumento afirmando que o *Plano Diretor* passava a ser uma política oficial do governo. Entretanto, por mais que insistisse, não logrei o que pedia, e não me foi dada nenhum explicação razoável. A verdadeira explicação, entretanto, estava no fato de que os dois ministros do Planalto tinham problemas com a reforma gerencial. Eduardo Jorge, nas reuniões iniciais em que ela foi discutida com os ministros, expressou seu desacordo em relação a ela. Clóvis Carvalho, que tinha uma experiência na administração de empresas, e é um competente gestor e uma pessoa da melhor qualidade, apoiava a reforma, mas não a entendia. Confundia a reforma que era necessariamente institucional, exigindo ampla modificação legislativa com uma mudança de estratégia administrativa decidida informalmente pelo governo, como acontece nas empresas cujas reformas são apenas decididas por seus diretores. Para realizar a reforma gerencial, ele supunha que poucas mudanças institucionais eram necessárias. O mais importante era introduzir nas diversas unidades do Estado o espírito e a prática gerencial como ela se manifesta, por exemplo, nos programas de qualidade total. Esta visão limitada manifestou-se durante os quatro anos em que estive à frente do Mare, e foi um obstáculo à reforma, já que o ministro chefe da Casa Civil tinha o controle da assinatura do presidente. Diferentemente do que acontece nos grandes ministérios, que têm grandes orçamentos e autonomia para tomar decisões internas, o Mare era um ministério muito pequeno – na verdade uma secretaria da Presidência de nível ministerial – que, no entanto, requeria que suas políticas, uma vez que afetavam toda a administração pública, fossem aceitas por todos os demais ministérios. Por isso, a assinatura do presidente era essencial, e as dificuldades que tive em obtê-la foram enormes, por mais que eu procurasse um diálogo amigável e franco com Clóvis. Da Casa Civil vinham geralmente vetos; raramente ajuda. Não compreendia com a clareza necessária algo que estava expresso no próprio *Plano Diretor*: que a reforma tinha, além da dimensão gestão, a dimensão cultural e a institucional.

No caso do *Plano Diretor*, não obtive essa assinatura formal, de maneira que nos anos seguintes, embora o plano houvesse sido aprovado pela Câmara da Reforma do Estado, eu não podia usá-lo como fonte de autoridade. Este fato, entretanto, não impediu que a reforma avançasse no nível federal, e – o que é mais importante – que o plano se tornasse um marco de referência não apenas federal, mas nacional graças à ampla repercussão que teve também a nível estadual e municipal. Além do diagnóstico, o plano continha uma proposta de reforma inovadora e realista, que buscava fortalecer a organização do Estado, torná-la mais capaz e eficiente, e indicava os meios para isto, os quais não eram apenas estratégias de gestão, mas também mudanças estruturais nas diversas unidades ou organizações do Estado – mudanças na forma de propriedade como era o caso da criação das organizações sociais. Este fato foi reconhecido pela sociedade brasileira, e era isto o que mais importava.

Naqueles quatro anos, eu e os principais membros da minha equipe nos envolvemos em um grande debate nacional. O Mare era um ministério pequeno, com poder muito limitado, mas nós o transformamos em uma fonte de idéias e em um espaço de debates. Para isso, além das muitas palestras, escrevi muito: escrevi artigos de jornal; escrevi vários papers entre os quais um sobre os *direitos republicanos* – um trabalho, portanto, de teoria política que, segundo observou meu amigo e grande administrativista Celso Antônio Bandeira de Melo, constitui a base teórica mais geral da reforma que estava propondo; escrevi um livro, *Reforma do Estado para a Cidadania* (1998); organizei respectivamente com Peter Spink (1998), Nuria Cunill Grau (1998), e Jorge Whilheim e Lourdes Sola (1999), três livros; e o Mare e a Enap passaram a publicar textos para discussão. Eu brincava com minha equipe e, principalmente, com Letícia Schwarz e Vera Petrucci que estavam mais diretamente envolvidas no trabalho de difusão das idéias e organizaram um dos primeiros livros sobre a reforma (1999), dizendo, “nosso ministério pode ser pequeno e não ter poder, más nós transformamos o Mare e a Enap em uma pequena universidade”. Não era bem verdade, mas indicava o quanto, naquele momento, o poder do Estado se confundia com o poder das idéias.

RESPONSABILIZAÇÃO, GOVERNANÇA E DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

Do ponto de vista estrutural, a característica fundamental da reforma gerencial é a de associar formas de propriedade distintas a tipos de atividades também distintas; mais especificamente é a de transferir as atividades não exclusivas de Estado para o setor público não estatal. A transformação dos serviços exclusivos de Estado em agências executivas ou em agências reguladoras depende de operarem em mercados monopolistas e terem como papel principal a definição de preços como ser mercado houvesse (agências reguladoras), ou simplesmente estarem diretamente encarregadas da execução das leis e das políticas públicas (agências). As agências realizam

principalmente trabalhos de certificação e de fiscalização com autonomia administrativa, as agências executivas diferenciando-se das reguladoras pelo fato de que as últimas definem os preços como se mercado houvesse, para isso devendo ter certa autonomia decisória. Já as organizações sociais são entidades sem fins lucrativo, públicas não estatais, financiadas pelo Estado, e por ele controladas através de contrato de gestão com definição de indicadores de desempenho. Esta é uma definição geral; não faz sentido uma definição legal, porque além da lei federal, um grande número de estados e municípios definiu legalmente as organizações sociais. No quadro da reforma gerencial, Ruth Cardoso, preocupada em estabelecer um marco jurídico mais claro para as entidades 'públicas não-estatais', promoveu a lei das OSCIPs (Organização da Sociedade Civil de Interesse Público). Na medida em que cada organização de interesse público logra ser reconhecida como OSCIP, passa a gozar de vantagens fiscais. A condição de OSCIP é mais ampla do que a de organização social, porque uma entidade sem fins lucrativos que já é uma OSCIP pode também ser considerada uma organização social, nesse caso deverá ter um contrato de gestão com o Estado. A condição de 'organização social' é atribuída pelo Estado mais seletivamente porque, em princípio, apenas grandes organizações de interesse público não-estatais justificam que se estabeleça um contrato de gestão; nos demais casos, basta um convênio quando o Estado lhes transferir recursos. Há adversários da reforma que ainda insistem a afirmar que as organizações sociais são uma forma de 'privatização' do Estado – o que não faz o menor sentido. Na verdade, garantem maior autonomia e flexibilidade a atividades que não são exclusivas de Estado, como é o caso dos serviços sociais, culturais e científicos, possibilitam uma operação muito mais eficiente, ao mesmo tempo em que o Estado mantém o controle sobre a qualidade e direcionamento desses serviços através do contrato de gestão e da auditoria por resultados. No caso da Reforma Gerencial de 1995, graças ao trabalho de Ângela Santana e de Humberto Falcão Martins, e ao espírito de inovação dos cientistas, logramos transformar em organização social alguns centros de pesquisa científica, que, com isso, ganharam autonomia e eficiência. Muitos estados e município adotaram o modelo das organizações sociais, no caso de Minas Gerais, com o nome de OSCIPs. O maior êxito em termos de ganho em eficiência com organizações sociais é o caso das 15 grandes organizações sociais hospitalares do Estado de São Paulo, criadas no governo Mario Covas – não por acaso um dos estadistas que o Brasil teve no século XX. Estudos realizados mostram que apresentam alta qualidade médico-hospitalar e custos substancialmente menores que os dos hospitais estatais. Recente e amplo estudo de Costa e Ribeiro mostra que os hospitais OS, comparados com hospitais estatais, apresentam evidências de maior eficiência e qualidade do que os hospitais estatais: menor taxa de mortalidade, menor tempo de permanência em leitos e em cirurgia, maior taxa de ocupação de leitos e maior taxa de rotação de leitos. As organizações sociais também provaram-se melhor em eficiência técnica (maior número de altas por ano /leitos), menor gasto/leito e também menor gasto/alta. Um ranqueamento pelo Índice de Eficiência Organizacional demonstra que 9 dentre os 10 hospitais mais eficientes são OS. O estudo também demonstra que a variação percentual de 1 ponto nos recursos alocados nas OS gera um incremento de 0,47 na quantidade de altas e a variação percentual de 1 ponto

nos recursos alocados nos hospitais tradicionais gera um incremento de 0,22 na quantidade de altas. A comparação entre hospitais OS e tradicionais revela que as OS possuem um orçamento 8,1% maior, mas saídas 42,8% maior, ocupação 22,6% maior e custo médio 24,3% menor.[16]

Talvez o aspecto mais interessante dessa transferência da execução dos serviços sociais, culturais e científicos para as organizações públicas ou de interesse público não-estatais é o fato de que essa forma de realizá-los permite que o Estado se limite a contratar servidores estatutários de alto nível que, além de participarem em conjunto com os políticos da formulação das políticas públicas, encarregar-se-ão de contratar os serviços e verificar sua execução. Dessa forma, o Estado, ainda que possa e deva ser grande do ponto de vista da despesa se pretende ser um Estado Social, pode ser pequeno em termos do quadro de pessoal, e contar com um pessoal altamente bem treinado e bem pago que supervisione serviços não-exclusivos de Estado. Uma mudança dessa natureza não acontece do dia para a noite. Nem tem um único caminho para chegar a bom termo. Trata-se, porém, de uma mudança que está ocorrendo em todo o mundo, porque aumenta a eficiência e a efetividade do Estado.[17]

Já sob o ângulo da gestão, a grande mudança trazida pela reforma gerencial foi em relação às formas de *responsabilização* (*accountability*) ou de controle. O primeiro trabalho em que discuti o tema de maneira sistemática foi "A reforma do Estado nos anos 1990: lógica e mecanismos de controle" (1997), no qual apresentei um amplo 'leque de formas de controle' e identifiquei quais eram próprios de uma administração pública gerencial. A partir dali, passei a distinguir a forma burocrática da forma gerencial pelos mecanismos de controle ou de responsabilização que usam. Como resume o Quadro 3, enquanto a alta burocracia pública está baseada no controle por supervisão direta, em regulamentos precisos, e na auditoria de procedimentos, a gerencial baseia-se na responsabilização por resultados, na competição administrada por excelência, na responsabilização social e na auditoria de resultados. Não se tratam de mudanças radicais, porque as antigas formas não são abandonadas, apenas perdem importância relativa, mas a mudança da idéia de controle para responsabilização mostra que a abordagem é muito diferente. A responsabilização é também uma forma de controle, uma forma de exercício do poder, mas é uma forma que envolve o próprio controlado na medida em que o torna responsável perante o superior hierárquico e, mais amplamente, perante a sociedade. Esta, em particular, exerce influência sobre a administração pública e mais amplamente também sobre o sistema constitucional-legal através da responsabilização social. Nos meus primeiros trabalhos, eu falava de *controle social*; corresponde à idéia de responsabilização social, mas esta é

[16] Estudo realizado pelo Banco Mundial (Rinne 2007) chegou a conclusões recentes. Embora não seja simples a comparação de custos por paciente, estima-se que para a mesma qualidade dos serviços, as organizações sociais hospitalares indicam apresentem um custo pelo menos 25% menor do que os custos verificados nos hospitais estatais (onde o quadro de pessoal é formado por servidores estatutários).

[17] No Brasil, no governo Lula, houve, nesta matéria, um retrocesso: o governo passou a realizar concursos públicos para um grande número de carreiras que claramente não envolvem poder de Estado.

uma expressão mais adequada quando nos referimos à administração pública gerencial em sociedades democráticas.

Desde o *Plano Diretor*, dei ênfase ao papel da responsabilização social na administração pública gerencial. Esta ênfase não-estava clara na minha primeira conceituação da reforma. Por isso, em uma exposição que fiz à Comissão do Trabalho da Câmara dos Deputados, por volta de maio de 1995, não mencionei o controle social. Minha velha amiga, Maria Conceição Tavares, da forma indignada que lhe é peculiar, cobrou-me o fato. Não precisou de um minuto para me convencer porque a falta de menção ao controle ou à responsabilização social fora um problema de esquecimento; eu sempre atribuí um papel importante às organizações da sociedade civil no controle e na assessoria aos políticos. A democracia participativa que muita gente pensa ser mera utopia é algo possível se a pensarmos não como uma alternativa à democracia representativa, mas como uma forma de democracia na qual os cidadãos, organizados em entidades públicas não-estatais de advocacia política ou de responsabilização social, têm um papel muito maior na definição de políticas públicas e na sua fiscalização do que na simples democracia representativa. A democracia continua representativa, no sentido em que cabe aos políticos eleitos representar os eleitores, mas os políticos e a alta administração pública que formulam políticas públicas passam a ser responsabilizados não apenas a cada quatro anos, nas eleições; graças às organizações públicas não-estatais de responsabilização social, são ou podem ser responsabilizados no dia a dia.

Quadro 3: Formas de responsabilização

Administração Burocrática	Gestão ou Administração Gerencial
Supervisão direta	Responsabilização por resultados
Regulamentos precisos	Competição Administrada por Excelência
Auditoria de procedimentos	Responsabilização social
-	Auditoria de resultados

Desde os anos 1990, a partir das Nações Unidas e do Banco Mundial, ao invés de se falar em administração pública, passou-se muitas vezes a se falar em 'governança'. Esta expressão, entretanto, no nível nacional, não é substituta de administração pública, mas é de 'governo'; além de significar o grupo de pessoas que dirigem o Estado, significa o processo de governar.[18] *Governo*, em uma sociedade democrática, é o processo através do qual uma elite de políticos vitoriosos em eleições e de altos burocratas públicos dirige o Estado-nação; já *governança* significa que desse processo participa um grupo

[18] Faço essa restrição porque, em inglês, 'government' não é um processo, mas sinônimo de Estado.

maior de pessoas e entidades, significa que nesse governo existe em maior grau responsabilização social. Governança democrática e *democracia participativa* são, portanto, expressões semelhantes. Uma sociedade onde prevalece a governança democrática é uma sociedade em que o Estado enquanto sistema constitucional-legal está deixando de ser uma mera democracia representativa para ser uma democracia participativa. Neste quadro, a administração pública gerencial, ao substituir o controle pela responsabilização, e ao dar à responsabilização social um papel político maior, é uma forma mais compatível com a democracia do que a administração pública burocrática. Esta foi pensada no quadro pré-democrático, do Estado Liberal, que se limitava a garantir o Estado de direito ou os *direitos civis* – as liberdade. O Estado Democrático garantiu, adicionalmente, os *direitos políticos* – o sufrágio universal – e o Estado Democrático Social, os *direitos sociais*, e, mais amplamente, os *direitos republicanos* – o direito de cada cidadão de que patrimônio público seja utilizado para fins públicos (Bresser-Pereira 1997b). Ora, a garantia dos direitos sociais e, mais amplamente, dos direitos republicanos, entre os quais avulta o direito ao ambiente natural protegido, não é própria da administração pública burocrática e do Estado Liberal, mas da gerencial, de um Estado Social e de uma democracia cada vez mais participativa.

FRACASSO NA UNIVERSIDADE, ÊXITO NO SUS

Na primeira reunião da Câmara da Reforma do Estado, com a presença de Fernando Henrique, defini como objetivos de minha gestão no Mare promover a reforma gerencial do aparelho do Estado e a contribuir para o necessário ajuste das contas públicas. Em relação ao primeiro objetivo, dividi os ministérios em três grupos: os econômicos, os de infra-estrutura, e os sociais, e afirmei que daria prioridade aos últimos. Os primeiros tinham dinheiro e bons administradores economistas, argumentei; os segundos, não tanto dinheiro naquela época, mas bons administradores engenheiros; os da área social e científica, porém, não tinham nem dinheiro nem bons administradores, e não contavam com carreiras de administradores públicos. Por isso, daria prioridade a eles. Disse isto aos membros da câmara, e a Vilmar Faria, o extraordinário assessor especial do presidente que seria um dos segredos do bom êxito do governo Fernando Henrique na área social. E me pus a campo. Verificaria em breve que o problema era saber se aqueles que eu queria auxiliar desejavam ajuda.

Em relação ao segundo problema, fui menos bem sucedido. Meu entendimento era o de que Estado poderia prestar serviços sociais, científicos e culturais em maior quantidade e com melhor qualidade desde que esses serviços fossem melhor administrados. Embora a área social fosse uma prioridade muito clara no governo Fernando Henrique, o Ministério da Fazenda não-estava interessado em um projeto que aliasse a reforma gerencial às

ações do governo na área social. Por outro lado, usando minha antiga experiência como Ministro da Fazenda em 1987, procurei dar à reunião mensal da Sub-câmara da Reforma do Estado, que um papel ativo no ajuste fiscal, principalmente no que dizia respeito à extinção ou à redução de órgãos que haviam perdido sentido dentro do aparelho do Estado. Essa subcâmara incluía os secretários executivos dos ministérios presentes na Câmara: além do Mare, Casa Civil, Fazenda e Planejamento. Seja porque a Fazenda não-estava muito interessada em ajuste (só se preocupava com a consolidação do Plano Real, custasse o que custasse), ou porque a Casa Civil não-estava satisfeita com o papel que o Mare estava desempenhando nesta subcâmara, as reuniões desta foram interrompidas. O Mare, entretanto, logrou um tento quando, com a participação ativa de Pedro César de Farias, coordenamos grupo de trabalho composto também pela Casa Civil e Ministérios do Planejamento e Fazenda para propor uma reestruturação do Governo, seguindo diretrizes do Plano Diretor. Como resultado, órgãos com a SUNAB, INAN, CEME e FAE foram extintos, e foi proposta a criação da Agência de Vigilância Sanitária. Ainda no quadro da reforma, mas com origem não no Mare mas no Ministério do Planejamento, foi aprovada uma lei – a Lei de Responsabilidade Fiscal – que teria um papel importante nos esforços de ajuste fiscal não apenas a nível federal mas também estadual e municipal. Esta lei vinha completar a reforma financeira do Estado brasileiro que começara 13 anos antes, com o fim da Conta Movimento do Banco do Brasil – uma reforma da qual participei como Ministro da Fazenda em 1987 encaminhando para assinatura presidencial os últimos documentos necessários a ela. A participação do Mare na área fiscal foi a de desenvolver os sistemas de compras públicas por pregão, e contribuir para a melhoria dos sistemas de controle do gasto público realizado através do SIAFI, do SIDOR, do SIAPE e do SIASG – os dois últimos sistemas diretamente administrados pelo Mare.[19] Estes sistemas de registro do gasto público também denominados de sistemas estruturantes, ou sistemas transversais de gestão ampliaram a transparência do gasto público; não lograram, entretanto, dotar o país de um sistema de controle orçamentário efetivo na medida em que o orçamento brasileiro continua a ser autorizativo (autoriza as despesas), não impositivo como deveria ser.

FRACASSO NA EDUCAÇÃO, SUCESSO NA SAÚDE

Nos meus quatro anos à frente do Mare, houve sucessos e fracassos. O pior dos fracassos foi na educação superior; o maior sucesso, na saúde. Conto primeiro o fracasso. Quando assumi o Mare, já tinha clara para mim a idéia da organização social, e estava convencido que as primeiras organizações federais que deveriam se transformar em organizações sociais eram as grandes universidades públicas federais. O fato de estas

[19] SIAFI – Sistema Integrado de Administração Financeira; SIDOR - Sistema Integrado de Dados Orçamentários; SIASG – Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais.

universidades serem estatais era e continua a ser a principal causa de sua alta ineficiência. Eram tão ineficientes quanto as universidades estatais francesas e alemãs - batidas em toda a linha pelas universidades americanas - onde professores de alta qualidade dedicados à sua tarefa de ensino e pesquisa vivem lado a lado e recebem os mesmos salários que professores incompetentes e ociosos. Conhecia bem as universidades americanas; ainda que os americanos as classificassem em 'privadas' e 'públicas', na verdade, nenhuma é estatal; na prática, são todas um tipo especial de organização social, já que não têm servidores públicos em seus quadros, contam com ampla autonomia administrativa e financeira, e são altamente competitivas entre si. Sabia que a Grã-Bretanha havia feito uma grande reforma nessa direção. Nos primeiros dias do ministério, ajudado por minha amiga e competente analista da administração pública brasileira, Gilda Portugal Gouvêa, assessora especial do ministro Paulo Renato de Souza, levei minha proposta ao Ministério da Educação. Depois de algumas reuniões das quais participaram quase toda a equipe dirigente do Ministério da Educação, o ministro decidiu adotar a proposta. Entretanto, três meses depois, enquanto ainda estávamos nos preparando para formular a reforma, a idéia tornou-se pública, e surgiram as inevitáveis críticas de 'privatização' da universidade pública. A crítica mais violenta foi feita pelo reitor da Universidade Federal de São Carlos. Estas críticas sensibilizaram o secretário do ensino superior, Décio De Zagottis e também Eunice Durham, assessora especial do ministro, que não haviam se convencido plenamente da necessidade da reforma quando a havíamos discutido, e aconselharam Paulo Renato a abandonar o projeto – o que ele fez. Doze pró-reitores da Universidade de Brasília, que Darcy Ribeiro havia criado em 1960 de acordo com um modelo jurídico-administrativo semelhante ao das organizações sociais, fizeram-me uma visita para pedir que insistisse com o ministro no projeto da universidade. Clóvis Carvalho ainda tentou convencê-lo, em conjunto comigo, de que este era um erro, mas também não teve êxito. Sete anos depois, quando Paulo Renato estava terminando seu trabalho na direção do Ministério da Educação, depois de uma longa greve dos professores universitários, me disse: *"Bresser, você tinha razão, a única solução para a universidade federal é a organização social".*

O maior sucesso da reforma aconteceu em relação ao SUS – o Sistema Unificado de Saúde. O êxito aí ocorreu nos planos institucional, cultural e da gestão. A decisão de criar o SUS foi da Constituição de 1988, na qual se estabeleceu o direito universal aos cuidados de saúde. Entretanto, não-estavam disponíveis nem os recursos orçamentários nem a organização administrativa necessários para transformar o dispositivo constitucional em realidade. Organizado segundo a Norma Operacional Básica 93, o SUS vivia em plena crise. No final do governo Fernando Henrique, o quadro havia mudado completamente. Em 2005, o ex-deputado Eduardo Jorge Martins Alves Sobrinho, grande médico sanitarista brasileiro, disse em uma reunião internacional sobre o aquecimento global à qual eu estava presente: *"Vocês deviam fazer o que nós fizemos na saúde, porque na saúde nós temos o SUS que é um sistema extremamente barato, pois custa 85 centavos de dólar per capita por ano, quase dez vezes menos que em outros países mais ricos, e fornece um serviço bastante razoável para os pobres no Brasil. Como conseguimos este resultado? Com duas coisas, mobilização e descentralização".* De fato, embora os serviços do SUS

estejam longe de serem os ideais, são bons face aos recursos de que dispõe; pesquisas recentes mostram os níveis de satisfação com o SUS no Brasil por classe social; o grau de satisfação dos pobres, que dele se servem, é bem superior ao dos 25% mais ricos, que não utilizam o sistema e sim convênios particulares. Como ocorreu a mobilização e a descentralização a que se referiu Eduardo Jorge? Houve mobilização da sociedade, especialmente dos médicos sanitaristas que se associaram a mães de família e formaram uma grande comunidade de advocacia pública. Esta mobilização política foi um fator decisivo para que hoje o Brasil se transformasse em um dos únicos países em desenvolvimento do mundo, se não for o único, que possui um sistema universal efetivo de cuidados de saúde. Os Estados Unidos até hoje não tem um sistema como este, lá existindo quase 50 milhões de cidadãos sem assistência de saúde. Aqui, todos contam com essa assistência, que não é ótima mas razoável. A mobilização foi fundamental para a implantação do SUS e continua sendo para a sua gestão, que, no quadro dos princípios da democracia participativa, ocorre através dos conselhos municipais de saúde, que são atuantes em todo o Brasil.

O segundo fator importante para o sucesso do SUS foi a NOB 96, a 'descentralização' a que se referiu Eduardo Jorge ou, mais precisamente, a aplicação dos princípios da administração pública gerencial no SUS. Eu trouxe as novas idéias da minha visita à Inglaterra. E, além da experiência britânica, inspirei-me também na da Catalunha. Seguro de que tinha um bom sistema a propor, ao mesmo tempo inovador e adaptado à realidade brasileira, escrevi um documento, que depois se transformou no capítulo "Reforma Gerencial da Saúde" de meu livro *Reforma do Estado para a Cidadania* (1998), e manifestei ao Ministro da Saúde, Adib Jatene, o desejo de fazer uma palestra sobre o assunto no Ministério da Saúde. Não logrei, entretanto, convencer os presentes que, naqueles primeiros meses, ainda me viam como um neoliberal, e só fizeram críticas à minha proposta. Aproximadamente um mês depois, no salão Petrônio Portella do Senado, onde acontecia uma grande reunião do sistema de seguridade brasileiro, fiz uma outra palestra e a reação foi semelhante. Ao mesmo tempo, em três ocasiões eu procurei explicar a Jatene minha proposta de reforma gerencial com a descentralização do SUS para os municípios, mas como a NOB 93, então em vigor, visava também a descentralização – e também porque naquele momento o grande cirurgião estava justamente lutando para obter uma fonte de financiamento orçamentária estável para o SUS –, nas três ocasiões ele me respondeu que aquilo que eu propunha era o que ele estava fazendo. A situação estava ficando desesperadora para mim. A sorte da reforma na saúde corria o mesmo risco do que ocorrera com a educação superior. Mas tive, então, uma idéia salvadora. Em agosto de 1995, telefonei para o José Carlos Seixas, que era o secretário-executivo do Ministério da Saúde, e meu velho amigo e companheiro de trabalho no governo Montoro – um homem público inteligente e corajoso e um grande sanitarista. Disse ao Seixas um pouco sério, um pouco brincando: *"Seixas, o seu ministro está me desclassificando"*, e continuei: *"Toda vez que eu digo a ele que eu tenho um novo modelo de descentralização para o SUS, ele diz que é isso exatamente o que está fazendo. Gostaria que você viesse aqui ao Mare, e me reservasse uma tarde completa para que eu possa explicar no que consiste a reforma que eu estou*

propondo. Se você aceitar, ótimo; se rejeitar, desisto". Na semana seguinte, depois de duas horas e meia de explicação, argumentação e respostas a dúvidas, Seixas disse que concordava. Pensei em começar a escrever a nova NOB junto com ele, mas percebi que isso não era razoável dada a complexidade do problema e a necessidade de participação dos sanitaristas e da sociedade. Chamei então meu assessor, Luís Arnaldo Pereira da Cunha Jr., apresentei-o ao Seixas, e disse que a partir dali ele deveria assessorar diretamente o Seixas, que conduziria todo o trabalho; como eu era 'neoliberal', não participaria dos debates que seriam necessários; o comando da reforma seria do Seixas e do seu ministro que ele se encarregaria de convencer. A estratégia teve êxito. O Seixas discutiu o sistema no Brasil inteiro com todas as comissões bipartites e tripartites da Saúde, as quais são muito importantes no modelo de gestão compartilhada do sistema nacional de saúde. Dois dias antes de deixar o cargo ao final de 1996, Adib Jatene assinou a NOB 96, começando, assim, a reforma gerencial do sistema de saúde pública brasileiro.

Antes da implantação desta norma, as Autorizações de Internação Hospitalar (AIHs) eram repassadas aos hospitais que, por sua vez, atendiam a população local. Oferta e demanda eram assim confundidas. Os municípios que possuíam hospitais recebiam muitas AIHs, enquanto que os municípios que não as possuíssem ficavam muito mal servidos. Não havia uma distribuição racional das verbas orçamentárias, e o sistema de consultas médicas e triagem se confundia com o de prestação do serviço hospitalar. A partir da NOB 96, o novo sistema começou a ser implantado gradualmente, de forma que, nos municípios que se revelavam capazes de se auto-administrar, as AIHs, ao invés de serem entregues aos hospitais, passaram a ser distribuídas às prefeituras aproximadamente na proporção de sua população. Recebem, assim, AIHs aqueles que necessitam utilizar o serviço e não aqueles que os ofertam. Esta separação entre procura e oferta é fundamental no sistema gerencial. A procura ou o atendimento inicial e a triagem são realizadas geograficamente, por centros de saúde das prefeituras, de acordo com o local de residência da pessoa, enquanto a oferta é feita competitivamente por hospitais que não precisam estar no mesmo município. O prefeito, seu secretário de saúde, e o respectivo Conselho Municipal de Saúde administram todo o sistema. Sua autoridade direta é sobre o sistema de demanda; indiretamente, exercem poder sobre os hospitais autorizados a prestar serviços ao SUS, que podem ser estatais, organizações sociais, beneficentes, ou privados. O poder indireto sobre os hospitais está no fato de que os municípios podem escolher os hospitais não apenas de acordo com sua localização, mas também de acordo com a qualidade dos seus serviços. O sistema, na prática, não funciona exatamente assim; é muito grande e muito complexo para poder ser explicado de maneira tão simples. Mas as idéias centrais que orientam a administração do sistema universal de saúde brasileiro são essas. Elas foram adotadas pela comunidade da saúde, de forma que como eu pude averiguar na reunião que participei do Conselho Nacional de Saúde, no último ano de meu ministério, essa comunidade está plenamente identificada com a NOB 96, que julga corretamente ser uma criação dela. Foi a adoção dos princípios que estão nela definidos a causa fundamental do relativamente bom desempenho de um serviço tão fundamental. O SUS é hoje

uma das grandes realizações da sociedade e do Estado brasileiros. A sociedade civil brasileira, portanto, se mobilizou para que houvesse no Brasil um sistema universal de saúde, e o Estado brasileiro não só buscou junto à sociedade os recursos orçamentários mínimos necessários, mas também, através de altos sanitaristas e gestores que dirigem o SUS, está realizando uma reforma segundo os princípios gerenciais.

CONCLUSÃO

Termino este artigo sobre os primeiros passos da Reforma Gerencial de 1995 ou Reforma da Gestão Pública de 1995 com uma referência à decisão do presidente Fernando Henrique de extinguir o Mare. Um acadêmico chegou a escrever um trabalho no qual apresentava esse fato como a 'prova' de que a reforma fracassara. Esta inferência até poderia ser correta se a extinção do Mare e a passagem de suas funções para o Ministério do Planejamento e Orçamento, que a partir de janeiro de 1999 passou a ser também 'da Gestão', houvesse ocorrido porque o presidente chegara à conclusão que a reforma gerencial fora mal sucedida. Na verdade, a inferência não faz qualquer sentido, seja porque a sugestão de extinção foi minha, ou porque no capítulo 9, "Estado e crescimento econômico" do livro que Fernando Henrique escreveu sobre sua presidência, Arte da Política, a História que Vivi (2006), um capítulo significativamente dedicado principalmente à Reforma Gerencial de 1995, ele mostra sua satisfação e seu orgulho em havê-la realizado em seu governo.

Por que, então, no início de 1998, faltando um ano para terminar seu primeiro governo, eu propus ao presidente que no início do governo seguinte, para o qual ele provavelmente seria reeleito, fosse o Mare integrado ao Ministério do Planejamento? Essencialmente, porque baseado na experiência dos Estados Unidos e do Chile eu fiquei então convencido que a reforma gerencial poderia avançar mais se estivesse em um ministério com o poder derivado da elaboração do orçamento federal. Quando visitei Washington, o vice-ministro (subsecretário) da administração assinalou que o 'segredo' de sua ação derivava do fato de que sua sala estava literalmente ao lado da sala do vice-ministro do orçamento. No Chile, a implantação de planos estratégicos com contratação de metas pelas organizações do Estado estava sendo feita pela Secretaria do Orçamento (*Dirección del* Pressupuesto) vinculada ao Ministério da Fazenda. O Mare não tinha esse poder. Dependia exclusivamente de sua capacidade de convencimento. E nessa matéria fora bastante bem sucedido. Mas administração não se faz apenas através de persuasão. Esta é importante, mas precisa ser combinada com decisão, e, para isso, era aconselhável transferir as funções do Mare para o Ministério do Planejamento que tem o poder do orçamento. O Mare não tinha condições de implementar reformas que dependessem de decisões orçamentárias, não tinha poder, por exemplo, para tornar obrigatória contratualização e autonomia gerencial. Hoje, entretanto, tendo a acreditar que teria sido melhor haver mantido o Mare,

desde que o respectivo ministro contasse com a autoridade do presidente Afinal, uma reforma administrativa só logra êxito se, além de responder às necessidades reais da administração pública, contar com o empenho pessoal do chefe do Governo. Os estados da federação não têm dúvida a respeito, já que em 20 deles existem secretarias da gestão ou da administração separadas das secretarias do planejamento. O Ministro do Planejamento fica de tal forma concentrado no orçamento que acaba deixando as reformas estruturais e a melhoria da gestão pública em segundo plano. Para agir nesta área, não é preciso muito poder; o que é necessário para o ministro é ter uma orientação correta, ser respeitado pelos seus pares e pela alta administração pública, e contar com o respeito e o apoio do presidente. Eu contei com tudo isso, e por isso pude dar os primeiros passos de uma reforma que ainda precisa muito caminhar para poder ser julgada completa.

REFERÊNCIAS

Barzelay, Michael (1992) *Breaking Through Bureaucracy*. Berkeley: University of California Press.

Bresser-Pereira, Luiz Carlos (1995) "A reforma do aparelho do Estado e a Constituição de 1988". Texto para Discussão ENAP nº1,1995. Disponível em www.bresserpereira.org.br. Também em *Revista del CLAD - Reforma y Democracia* 4: 7-24.

Bresser-Pereira, Luiz Carlos (1996) "Da administração pública burocrática à gerencial". *Revista do Serviço Público*, 47(1) janeiro 1996: 7-40. Republicado *in* Bresser-Pereira e Spink, orgs. (1998): 237-270.

Bresser-Pereira, Luiz Carlos (1997 [1998]) "A reforma do Estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle". *Lua Nova - Revista de Cultura Política*, n°.45, 1998: 49-95. Originalmente publicado em *Cadernos MARE da Reforma do Estado*, n°.1, 1997.

Bresser-Pereira, Luiz Carlos (1998) *Reforma do Estado para a Cidadania*. São Paulo: Editora 34.

Bresser-Pereira, Luiz Carlos (1999) "Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995". *Revista do Serviço Público* 50(4): 5-28.

Bresser-Pereira, Luiz Carlos (2004 [2008]) *Construindo o Estado Republicano.* Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas. Tradução de *Democracy and Public Management Reform* (Oxford University Press, 2004)

Bresser-Pereira, Luiz Carlos (2007a) *Macroeconomia da Estagnação*. São Paulo: Editora 34.

Bresser-Pereira, Luiz Carlos (2007b) "The structural public governance model", *International Public Management Review* 2007 8(1): 16-30.

Bresser-Pereira, Luiz Carlos e Nuria Cunill Grau, orgs. (1999) *O Público Não-Estatal na Reforma do Estado*. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1999.

Bresser-Pereira, Luiz Carlos e Peter Spink, orgs. (1998) *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas.

Bresser-Pereira, Luiz Carlos e Peter Spink, orgs. (1998) *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas.

Bresser-Pereira, Luiz Carlos, Jorge Wilheim e Lourdes Sola, orgs. (1999) *Sociedade e Estado em Transformação*. São Paulo: Editora da UNESP.

Cardoso, Fernando Henrique (2006) *Arte da Política, a História que Vivi*. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira.

CLAD (1998) *Uma Nova Gestão Pública para a América Latina*. Caracas: CLAD - Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Documento em espanhol, português e inglês preparado pelo Conselho Científico e aprovado pelo Conselho Diretor do CLAD, 14 de outubro, 1998. Disponível em www.bresserpereira.org.br.

Costa, Nilson do Rosário & Ribeiro, José Mendes. (2005) Estudo dos Modelos das Organizações em Hospitais Públicos. Fundação para o Desenvolvimento Científico e Tecnológico em Saúde -Fiotec e Banco Mundial.

Fairbrother, Peter (1994) *Politics and the State as Employer.* Londres: Mansell. Graeff, Eduardo (2008) "Luta de classes no Brasil". *Folha de S.Paulo,* 3 de julho de 2008.

MARE - Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (1995) *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: Imprensa Nacional, novembro 1995. Plano aprovado pela Câmara da Reforma do Estado da Presidência da República em setembro de 1995.

Osborne, David e Ted Gaebler (1992) *Reinventing Government*. Reading, Mass.: Addison-Wesley.

Pollitt, Christopher (1993) *Managerialism and the Public Service*. Segunda edição. Oxford: Blackwell.

Pollitt, Christopher (2004) "From there to here, from now till then: buying and borrowing pulbic management reforms". Keynote address to Clad Ninth International Conference. Madrid, 3 november 2004.

Pollitt, Christopher e Geert Bouchaert (2000) *Public Management Reform*. Oxford: Oxford University Press.

Rinne, Jeffrey (2007) "Mejorando el desempeño del sector salud en Brasil: comparación entre distintos modelos de hospitales". *Revista del Clad – Reforma y Democracia* 37: 101-140.

Referência Bibliográfica deste Trabalho:

Conforme a NBR 6023:2002, da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), este texto científico em periódico eletrônico deve ser citado da seguinte forma:

PEREIRA, Luis Carlos Bresser. OS PRIMEIROS PASSOS DA REFORMA GERENCIAL DO ESTADO DE 1995. Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE), Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº. 16, dezembro, janeiro, fevereiro, 2009. Disponível na Internet: <http://www.direitodoestado.com.br/rere.asp>. Acesso em: xx de xxxxxx de xxxx

Observações:

1) Substituir "x" na referência bibliográfica por dados da data de efetivo acesso ao texto.
2) A RERE - Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado - possui registro de Número Internacional Normalizado para Publicações Seriadas (*International Standard Serial Numbe*r), indicador necessário para referência dos artigos em algumas bases de dados acadêmicas: ISSN 1981-1888
3) Envie artigos, ensaios e contribuição para a Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado, acompanhados de foto digital, para o e-mail: rere@direitodoestado.com.br
4) A RERE divulga exclusivamente trabalhos de professores de direito público, economistas e administradores. Os textos podem ser inéditos ou já publicados, de qualquer extensão, mas devem ser encaminhados em formato word, fonte arial, corpo 12, espaçamento simples, com indicação na abertura do título do trabalho da qualificação do autor, constando ainda na qualificação a instituição universitária a que se vincula o autor.
5) Assine gratuitamente notificações das novas edições da RERE – Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado por e-mail: http://www.feedburner.com/fb/a/emailverifySubmit?feedId=873323
6) Assine o feed da RERE – Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado através do link: http://feeds.feedburner.com/DireitoDoEstado-RevistaEletronicaDaReformaDoEstado

Publicação Impressa:

Trabalho escrito para ser publicado em livro organizado por Maria Angela d'Incao sobre o governo Fernando Henrique Cardoso. Versão de 11 de setembro de 2008.

Agradeço aos comentários de Claudia Costin, Carlos Pimenta, Humberto Martins, Nelson Marconi, Paulo Modesto, Pedro César de Lima Farias e Rodolfo Marino.