

Boletim Científico

Escola Superior do Ministério Público da União

REVITALIZANDO O ESTADO DO BEM-ESTAR SOCIAL: INTERNACIONALIZAÇÃO E GLOBALIZAÇÃO

*Daisy de Asper y Valdés e Gerald Caiden**

Sumário: 1. Sinais de Crise? 2. Revitalizando o Estado do Bem-Estar Social. 3. Além da Reforma Administrativa. 4. Procurando Soluções Comuns. 5. Finanças Públicas. 6. Desburocratização. 7. Redefinindo a Agenda Internacional

O papel da administração pública no terceiro milênio foi tema amplamente debatido por qualificados especialistas e financistas conveniados nas Nações Unidas, ao apagar das luzes do século XX. Ressaltou-se, então, a necessidade de revitalização do Estado do Bem-Estar Social (*Welfare State*). Fruto dessa convenção, a Sessão de Administração Pública e Desenvolvimento da Assembléia Geral das Nações Unidas adotou, como instrumento orientador desse posicionamento, a Resolução AG 50/225, fixando as seguintes diretrizes:

- a) Democracia, governo e administração pública transparentes e responsáveis são alicerces indispensáveis para um desenvolvimento sustentável fundado na justiça social e centrado no povo;
- b) Sistemas de administração pública eficientes, eficazes e bem equipados devem estar providos de capacidades e competências apropriadas;
- c) Liberdades fundamentais e direitos humanos, inclusive o direito ao desenvolvimento, são valores a serem promovidos e protegidos pelos governantes;
- d) Relevância e eficácia da atuação das Nações Unidas na área da administração pública e desenvolvimento, principalmente com a finalidade de:
 - i. fortalecer a capacidade governamental para desenvolvimento político, reestruturação administrativa, reforma do serviço público, treinamento e aperfeiçoamento de seus recursos humanos;
 - ii. estimular o desempenho do setor público e seu gerenciamento financeiro;
 - iii. promover a interação dos setores público e privado através da ênfase no desenvolvimento social;

* *Daisy de Asper y Valdés* é Subprocuradora-Geral da República aposentada. PhD, Coordenadora do Curso de Pós-Graduação Lato Sensu em Direito Público da AEUDF e Professora de Direito Administrativo da Faculdade de Direito da UPIS e *Gerald Caiden* é PhD, Professor Titular de Administração Pública da USC (Universidade do Sul da Califórnia).

- iv. apoiar o aperfeiçoamento infra-estrutural e a proteção ao meio ambiente;
- v. observar o respeito à legalidade governamental;
- vi. auxiliar na reabilitação pós-conflitual, na reconstrução da maquinaria governamental e no gerenciamento dos programas de desenvolvimento¹.

Assim, propôs-se o órgão internacional à adoção das diretrizes que resultaram daquelas deliberações, objetivando, principalmente: facilitar o acesso às informações; promover treinamento e pesquisa; administrar maior troca de experiências; implementar serviços de aconselhamento, assistência técnica, desenvolvimento de capacidades e recursos humanos. Paralelamente, o *Fórum Técnico Internacional*, freqüentado por mais de 300 membros das várias instituições, associações e organizações do setor público, reformulou as bases de suas relações com o setor privado, enquanto o Colóquio Profissional reviu os fundamentos do gerenciamento público². Entretanto, o fato desse intercâmbio de idéias ter-se processado apenas naquele momento, não caracteriza desinteresse por parte dos Estados membros³. Esta seria uma percepção equivocada, pois, não obstante a retórica do Estado mínimo, sempre esteve presente o questionamento quanto ao progressivo enfraquecimento do setor público frente aos avanços do setor privado; quanto a impedir a entrega da administração pública aos lobos da privatização e quanto ao estímulo aos investimentos em reforma administrativa, nas operações do Estado e do setor público. Fixou-se a idéia de que desenvolvimento não pode ser entendido como domínio exclusivo de qualquer dos setores – público ou privado – mas que deve, sim, ser visualizado como parceria entre ambos, sem atropelamento mútuo, desconectado. De certo modo, como máquina estatal, tanto o Estado do Bem-Estar pode ser avassalador e repressivo, quanto o neoliberalismo pode ser iníquo e explorador. Não cabe imolar-se um pelo outro: ambos, em determinadas circunstâncias, têm sua utilidade específica⁴.

Cada estágio do desenvolvimento mundial tem suas peculiaridades, que informam os requisitos necessários ao redirecionamento das necessidades públicas e dos objetivos sociais: os países pobres de tudo carecem, enquanto os ricos podem ser mais seletivos, enfrentando, porém, as conseqüências da afluência e do excesso de compromissos. É impossível que um conjunto de soluções universais se aplique à diversidade de situações. Mas, na sociedade globalizada, ninguém pode agir singularmente sem considerar o impacto de sua ação sobre os outros. Muitos dos problemas mundiais mais prementes necessitam de respostas amplas, ação conjunta e cooperação mútua. O que, no passado, se aplicava a situações individualizadas não tem mais validade no mundo atual. A par de respostas específicas, buscam-se agora soluções globais para problemas multinacionais – há muito negligenciados – na análise da administração pública nacional. Seu estudo e sua prática têm que ser internacionalizados e globalizados, onde

¹ “The Fourteenth Meeting of Experts on the United Nations Programme in Public Administration and Finance” foi realizado na sede da ONU, em Nova York, em maio de 1998, de acordo com a decisão 1997/222. O marco principal foi a Resolução 50/225, adotada desde abril de 1996, na qual a Assembléia Geral confirmou a importância vital do fortalecimento da Administração Pública para o desenvolvimento e ressaltou a necessidade de cooperação entre os departamentos e agências das Nações Unidas no suporte ao fortalecimento das áreas de governança, administração pública e finanças.

² CAIDEN, Gerald. *What lies ahead for the administrative state*. California: University of Southern California, 1998, p. 1. Estudo apresentado em Maio de 1998, no 14º Encontro de Especialistas do Programa das Nações Unidas em Administração Pública e Finanças.

³ No que se refere ao Brasil, organismos multilaterais envolvem-se, continuamente, em projetos importantes: créditos no valor de US\$ 3 bilhões, só do Banco Mundial, foram anunciados até 2002, para investimentos em infraestrutura e na área social. “Além da Estabilização”. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 9 abril 2000, Opinião, p.1.

⁴ A intervenção do Estado na economia é, segundo Ceneviva, “cara, confusa e sem rumo claramente definido”. In CENEVIVA, Walter. Fins e fim do estado moderno. *Folha de São Paulo*. São Paulo, 10 jun. 2000. Cotidiano, p. C2.

cabível, sem qualquer promessa de um conjunto de fórmulas universais adaptáveis a todos, observando sempre as peculiaridades de cada sistema nacional⁵.

1. Sinais de crise?

No entanto, as considerações em torno da Resolução 50/225 não refletem um marco de mudança significativa no âmbito da administração pública. A resolução retrata o que vem ocorrendo nas últimas décadas, e sugere algumas direções. Mas, pela relevância dos temas analisados, representa forte apelo à revisão completa do estado-da-arte da matéria e de seus conceitos dominantes. Implica este posicionamento abandono dos erros do passado. Raramente a cooperação técnica internacional ou estudos comparativos ocasionaram qualquer impacto significativo naqueles que os solicitaram. Qual teria sido o destino desses países, sem essa assistência? Em alguns casos, tiveram seus problemas agravados. Mas, em outros, poderiam até ter crescido, não estivessem eles sujeitos à forte interferência externa, às teorias duvidosas sobre desenvolvimento, a projetos centrados mais em seus elaboradores do que em suas finalidades, visto que são tão poucas as idéias estrangeiras que de fato funcionam em nível nacional.

Uma avaliação imparcial elaborada por especialistas verdadeiramente preocupados com resultados, mais do que com a demanda de consultoria internacional, indicaria a necessidade de reordenamento de prioridades, ou eficiente mudança dos esquemas atuais. Mas essa preocupação se torna insólita, quando se determinam os cortes em financiamentos e se reduz a cooperação técnica internacional. Ajuda e suporte se decidem entre os executores dos projetos, enquanto o resto do mundo deve contentar-se com o que sobra. Então, muitos dos possíveis destinatários terão que buscar recursos domésticos e reavaliar suas principais prioridades. Numa perspectiva geral, isto pode ser positivo, por provocar a busca de alternativas às quais deveriam ter recorrido há longo tempo. As organizações internacionais e os planejadores também estão sob pressão, tendo igualmente que reavaliar seus propósitos e redefinir a eficácia de seus programas. Entretanto, nenhuma mudança se desvencilha da necessidade premente de antecipar o futuro e das condições emergentes na administração pública em geral. Obviamente, algumas regiões do globo requerem maior ajuda do que outras e, dentro destas, alguns países são mais carentes do que outros. A região do Saara, na África – provavelmente a mais pobre do planeta – continuará a exigir atenção. Nessa área há inúmeras nações compostas de governos frágeis e várias outras em péssimas condições, onde muito suporte internacional em projetos desenvolvimentistas sucumbiu. Mas também existem países com tal proliferação de problemas que se torna indispensável a ajuda internacional. A quem cabe assumir a liderança desta intervenção? Com que propósito se prepara a comunidade internacional? Como se processa o auxílio, com vistas a maior eficácia comparada àquela do passado? Quem se responsabiliza pela interferência adequada, eficiente, que produza valor em troca de dinheiro; pela transparência das operações; pelos relatórios acurados e por tantas outras questões obviamente negligenciadas no passado? Muito mais se exige do que simples remendos, declarações piedosas ou boas intenções. Impõem-se, agora, ação, implementação e resultados eficientes – que estão no domínio eficaz da administração pública.

⁵ Talvez a resposta esteja na cultura. Alguns autores (Estados Unidos, África e América Latina) argumentam que fortes valores sociais ou morais predisõem algumas populações a favor ou contra o crescimento econômico. *In Culture matters: how values shape human progress.* (Como os valores moldam o progresso humano.)

2. Revitalização do Estado do Bem-Estar Social

A confiança na capacidade de liderança do Estado do Bem-Estar, em termos desenvolvimentistas, tem sido constantemente enfraquecida pelo colapso dos regimes comunistas, pelo questionamento dos mitos socialistas e pelas inúmeras falências das economias em transição. Antes,⁶ esta confiança já fora suficientemente abalada quando regimes pós-colonialistas fomentaram autocracias resultantes de burocracias corruptas, sem um comensurável ganho político, econômico ou social. Mesmo em países onde o Estado do Bem-Estar foi bem-sucedido, graves dúvidas pairaram sobre seus ínfimos retornos, sua inabilidade de exercitar disciplina fiscal suficiente, sua produtividade questionável quanto ao retorno dos investimentos e sua inextinguível sede por fundos para dar suporte ao seu constante alargamento de propósitos e atividades. Qual é a concepção ideal do Estado do Bem-Estar Social? De que atividades deve ele seguramente desvencilhar-se, ou executar por meio de contratos com outras instituições ou organizações?⁷

Claramente, existem muitas atividades que somente o governo, o setor público, ou o Estado propriamente devem exercitar, por sua própria natureza, não cabendo essa função a qualquer outra instituição⁸. Como também há tarefas que, em nome da uniformidade, igualdade, equidade, acesso universalizado, caráter monopolístico, ou natureza emergencial, só deveriam ser confiadas ao Estado do Bem-Estar Social. De fato, com o avançar do tempo, este assumiu demais: intrometeu-se onde a iniciativa privada ou a empresa se omitiram; apossou-se de grandiosos projetos de desenvolvimento por causa dos custos e dos riscos envolvidos; dedicou-se a resgatar indústrias em perigo, negócios falidos, interesses e atividades públicas negligenciados e que pareciam prometer em demasia. Mas as circunstâncias – e a própria opinião pública – mudaram: perdeu-se o ímpeto e as patologias burocráticas se cristalizaram. Inúmeros empreendimentos estatais naufragaram⁹.

Com frequência, o alarme se faz ouvir para lembrar ao lento e pesado Estado do Bem-Estar a necessidade de reestruturação, até para que continue existindo. Mas persiste a dúvida quanto aos caminhos a trilhar. Os países encontram-se em diferentes estágios de desen-

⁶ A partir da década de 30 (séc. XX) tem lugar o fortalecimento do chamado Estado de Bem-Estar Social (*Welfare State*), ou Estado-Administração, assentado na idéia de prestação de serviços por parte do Estado, de forma a compensar a desigualdade na distribuição do produto social.

⁷ Nas décadas de 70 e 80, a tendência neoliberal ressalta a fragilidade da intervenção estatal para garantia do bem-estar social e da estabilidade econômica, e preconiza a solução de mercado, fundada na idéia do Estado mínimo, com redução da estrutura administrativa. MELLO, Marcos & COSTA, Nilson R., *A difusão das reformas neoliberais: análise estratégica, atores e agendas internacionais*. In REIS, Elisa; ALMEIDA, Maria e FRY, Peter (Coords.) *Pluralismo, Espaço Social e Pesquisa*. São Paulo: Hucitec, 1996, p.153-176.

⁸ MORRIS, Christopher W. *An Essay on the Modern State*. Cambridge: University Press, 1998. Observa este autor que o Estado Moderno existe como organização política ou econômica que, somente nas décadas de 70 e 80, a tendência neoliberal ressalta a fragilidade da intervenção estatal para garantia do bem-estar social e da estabilidade econômica, e preconiza a solução de mercado, fundada na idéia do Estado mínimo, com redução da estrutura administrativa. MELLO, Marcos & COSTA, Nilson R., *A difusão das reformas neoliberais: análise estratégica, atores e agendas internacionais*. In REIS, Elisa; ALMEIDA, Maria e FRY, Peter (Coords.) *Pluralismo, Espaço Social e Pesquisa*. São Paulo: Hucitec, 1996, p. 153-176.

⁹ MORRIS, Christopher W. *An Essay on the Modern State*. Cambridge: University Press, 1998. Observa este autor que o Estado Moderno existe como organização política ou econômica, que somente no século XX alcançou pleno desenvolvimento com sua versão inovada de Estado Nacional.

⁹ MARINHO, Josaphat. “Mudança do Estado”. *Correio Brasiliense*. Brasília, 10 jun. 2000. Ressalta o autor que, na sociedade contemporânea, sobretudo depois da Primeira Grande Guerra, as solicitações de ordem econômica têm crescido vigorosamente, em face do aumento das desigualdades sociais. Observa a “necessidade atual de mudança na concepção e nas diretrizes do Estado” (...) e “da urgência de reduzir ou alterar as tendências do liberalismo econômico”.

volvimento e dispõem de recursos os mais diversos. Ademais, têm diferentes objetivos e valores. Logo, a decisão quanto ao que deve ser feito, repensado ou reconstruído é individual.

Primeiramente, há que se considerar, em termos de desenvolvimento, os Estados onde a caracterização da Administração Pública está maldelineada, ou já foi até eliminada por completo. Nesse caso, o governo desses Estados carece de recursos suficientes para um desempenho satisfatório, em nível mais simples. Seus líderes e agentes públicos não têm a suficiente competência, experiência, integridade, visão ou habilidade para gerenciar as organizações públicas, tornar efetiva a norma legal ou para implementar políticas públicas. São Estados conceitualmente frágeis. Longe de se diversificarem ou diminuírem de tamanho, necessitam mais de ajuda para criar ou reformular um Estado do Bem-Estar eficiente. Demandam assistência externa para provê-los com funcionários públicos qualificados em quase todas as atividades governamentais – desde a diplomacia até a arrecadação de impostos; dos especialistas em saúde pública até o corpo de bombeiros. Necessitam também de profissionais em institucionalização e desenvolvimento de capacidades para organizar e manter esses serviços funcionando com propriedade. Provavelmente necessitarão de ajuda externa por longo período, certamente por mais de uma geração.

Em segundo lugar, destacam-se aqueles em que o Estado do Bem-Estar Social se mantém de modo precário, e mal pode lidar com qualquer demanda extra que se lhe requeira. Em algumas áreas, o governo atua conforme lhe foi ensinado. Mas, em outras, assemelha-se aos países mais atrasados, faltando-lhes competência suficiente para um esforço adequado. Necessitam da ajuda externa para seus debilitados sistemas administrativos porque não podem compensá-los com os outros que funcionam, sob pena de danificá-los, visto que são utilizados em sua total capacidade. Entretanto, possuem agentes naturalmente talentosos, e neles se encontram ilhas de excelência. Apresentam, pois, modelos a serem imitados e esperança de crescimento, embora em circunstâncias tênues. Ocorrendo um imprevisto, estão preparados para lutar. Suas necessidades não são idênticas às circunstâncias requeridas na primeira categoria, antes caracterizada, com estrutura administrativa mais débil. Possivelmente, para os países nessa segunda categoria, a ajuda eficaz seria fornecida com orientação internacional da melhor especialidade técnica disponível, reforçada com programas temporários internacionais – com durabilidade de apenas alguns dias até vários anos – dependendo de cada caso específico. Os países que se encontram nessa categoria precisam também de encontros regionais e internacionais regulares para conhecer os últimos avanços no setor público, as implementações bem-sucedidas em outros países, destinadas a aumentar a capacidade administrativa, e trocar experiências, repassando algumas de suas próprias idéias. Eventualmente, exigirão mais, quando tiverem que revitalizar sistemas administrativos obsoletos, vencer resistências burocráticas internas excepcionais, levantar novos capitais públicos, melhorar a aparência do serviço público ou encontrar parceiros para novos empreendimentos.

Uma terceira categoria de países é composta por aqueles em que o Estado do Bem-Estar é tão bem-sucedido que, melhor do que arriscar tudo em qualquer nova experiência de governo – reinventando ou utilizando a reengenharia –, resguardam-se as fórmulas antigas, porém já um tanto desgastadas. Estes países possuem bens e serviços públicos confiáveis, administradores competentes e alguns poucos problemas resultantes da falta de responsabilidade ou integridade pessoal. Seus sistemas administrativos são tão eficientes, confiáveis, que sequer são questionados. Estão preparados para quaisquer emergências. Entretanto, perderam a liderança. Não participam das mais avançadas pesquisas. Em vez de buscarem respostas novas para problemas emergentes, adaptam antigas soluções que satisfazem, mas não agregam conhecimentos. Enquanto isso, gozam de várias instituições cujo desempenho lhes pode oferecer um rumo seguro, e até sobressalente, no setor da administração pública. Sem perigo de macular-se, os que se encontram nesta categoria podem submeter-se aos riscos da inovação, colocando-se mesmo em posição de vanguarda quanto à refor-

ma administrativa. São suficientemente afortunados para se projetarem além de uma geração, ou quanto aos prognósticos de atuação da coisa pública nos próximos dez anos, sem riscos. Podem afastar-se das tradicionais atividades estatais enquanto se preparam para futuras tendências em novas áreas, como a salvaguarda dos direitos humanos, proteção ambiental, mudanças na área da saúde, na evolução dos métodos tradicionais curativos para os preventivos, e ao priorizar as iniciativas individuais antes das comunitárias. Estão prontos para usufruir os benefícios da orientação internacional inovativa na área de administração pública, e das trocas frequentes entre pesquisadores, experimentadores e avaliadores de programas e planejamentos.

3. Além da reforma administrativa

Demonstrar a necessidade de melhorar o desempenho do setor público é preocupação constante de quase todos os governos. A reforma administrativa popularizou-se. Líderes mundiais nas áreas de consultoria administrativa e gerencial têm prósperos negócios de consultoria quanto à adoção de métodos e técnicas da área privada no setor público. Igualmente, serviços de assistência aos governos empenham-se na ajuda a seus clientes quanto ao aprimoramento dos resultados do setor público e dos sistemas administrativos em geral. Consultores internacionais de cooperação e assistência técnica não conseguem atender à demanda de maior eficácia das agências públicas. Esta nova ênfase na reforma administrativa é, contudo, acompanhada da advertência de que apenas a sua implementação não é suficiente¹⁰. O Estado do Bem-Estar não pode revigorar-se em detrimento de outros instrumentos sociais. Foi este um erro do passado, quando a mera realização de reforma constantemente produziu burocracias estatais de fraco desempenho, subjugando o desenvolvimento e sufocando outros instrumentos de relevância. Valorizou-se muito o Estado como a máquina do desenvolvimento em prejuízo de outras alternativas. Enquanto a reforma administrativa é desejável e bem-vinda, não se admite que impeça o desabrochar de outras opções de escassos recursos. Nenhum mecanismo para o progresso pode ser descartado em favor de outro. Ou melhor, todos devem ser vistos como parceiros num empreendimento comum ou unitário, cada qual tendo seu próprio papel no somatório geral. Para prevenir que a reforma administrativa resulte em burocracias públicas controladoras de uma política central, devem-se envidar esforços na validação de outros instrumentos disponíveis, de modo que eles também tenham seu lugar, representando possibilidades de escolha e melhor proteção da sociedade contra um excesso de confiança no resultado daquele único privilegiado. O setor privado, as organizações não-governamentais (ONGs) e os serviços voluntários têm, cada um deles, diferentes papéis a desempenhar no desenvolvimento nacional e não devem ser obscurecidos por um Estado do Bem-Estar Social sobrecarregado.

Embora a correta combinação do público com o privado, em qualquer país, seja ainda uma incógnita, o desenvolvimento desequilibrado, isto é, a desvalorização óbvia de qualquer setor, deve ser corrigida assim que se torne aparente. Na verdade, subtrair opções ao governo apenas o enfraquece¹¹.

¹⁰ MARINHO, Josaphat. Espírito Federativo Deformado. *Correio Brasiliense*. 12 fev. 2000. Acentua o autor a notória e lamentável deterioração do regime federativo no Brasil: os recursos financeiros não se distribuem normalmente em condições de atender a necessidades prementes de saúde, educação, transporte, energia. “Prova disso é que se arrasta no Congresso Nacional a reforma tributária há anos. Por falta de compreensão do mecanismo federativo, não se encontra um denominador comum para a redistribuição de rendas”.

¹¹ Clóvis Rossi, em comentário na *Folha de São Paulo* (3 jun. 2000) quanto à reunião de governantes europeus e americanos, reunidos na Alemanha, sobre os rumos do Estado, assinalou o posicionamento do Presidente Fernando Henrique Cardoso, presente ao evento, ponderando quanto “à urgência de serem modificados os condicionamentos internacionais para o crescimento econômico dos países em desenvolvimento”. Sugere o Presidente que “construir uma sociedade igualitária pressupõe reconstruir o Estado como contraponto à cegueira do mercado”.

Uma outra lição aprendida de experiências passadas é a de que não se deve permitir que a reforma administrativa afete o equilíbrio de decisões políticas ao conferir muito poder à burocracia estatal. Revitalizar o Estado do Bem-Estar compreende revigorar também outros ramos do governo, de modo a permitir que os políticos mantenham o controle do barco estatal, proibindo o seu seqüestro por burocratas ou tecnocratas dominantes, incentivando a competência dos juízes para questionar e anular os atos administrativos duvidosos, chamando à responsabilidade as autoridades públicas infratoras, e estimulando órgãos independentes, como o Ministério Público, o Tribunal de Contas, à fiscalização da integridade financeira e administrativa dos agentes públicos.

A reforma administrativa deve necessariamente ser acompanhada, ou mesmo precedida, por reformas políticas, tributárias e militares. Desse modo, dá-se preferência ao termo “governança” a “governo” para indicar que as reformas administrativas não devem ser confinadas ao serviço público civil. Precisam, sim, incluir outros ramos do governo e devem ser complementadas também por reformas semelhantes em todos os setores sociais e instrumentais capazes de gerar progresso. De fato, essa tentativa deve ser feita considerando a contribuição de todos os mecanismos de desenvolvimento, para assegurar que estes se processam em termos amigáveis, centrados no cliente (cidadão), para encorajar e fortalecer a sociedade civil, para incorporar o voluntariado, ou outras medidas relevantes de envolvimento público direto, e para aliviar o impacto da pressão policial ou militar no público em geral. Ou seja, a reforma administrativa deve ser vista apenas como uma parte, não necessariamente a mais relevante, para restaurar e reconstruir a confiança do público e a credibilidade de todas as instituições políticas e sociais, não somente do Estado do Bem-Estar Social¹².

4. Procurando soluções comuns

Independentemente de se averiguar que setor exige mais atenção, o gerenciamento governamental tem inúmeros problemas comuns que requerem ação imediata, antes que se tornem completamente incontroláveis. Vários países, ricos ou pobres, estão na busca de reformulações nessa área. O sentimento geral é de que não devem eles trabalhar isoladamente, mas unir-se em esforços multinacionais na troca de experiências, na busca de soluções práticas e comuns. Algum avanço tem sido feito, desde a década passada, com a privatização de empresas estatais e na aplicação eficaz de estratégias contra a corrupção. Sucesso semelhante tem sido alcançado em administração judiciária, administração aduaneira e administração fiscal. Embora ainda muito cedo para se dizer, espera-se sucesso na reforma do serviço público, treinamento gerencial, parceria pública/privada, sistemas de informação, gerenciamento de recursos humanos, mecanismos para prevenir conflitos e na administração dos contratos. Mas ainda existem vários setores perturbando todo o sistema que requerem atenção internacional concentrada.

5. Finanças públicas

Provavelmente, a preocupação comum dominante é quanto ao problema monetário. Muitos governos gastam demais e têm seu débito público crescente sem qualquer perspectiva

¹² CAETANO, Marcelo. *A Reforma Administrativa*. R.D.P. n° 57/58, p. 19. Observa o autor que “a Reforma Administrativa não consiste numa operação instantânea de remodelação de estruturas e procedimentos, e sim num *processo de contínuo ajustamento* de organização e de métodos da Administração Pública às *condições sociais e às necessidades coletivas de comunidades em constante transformação*.” (grifamos)

de abrandamento. Promessas de alívio têm sido feitas aos países mais pobres pelo Banco Mundial. Todavia, o Fundo Monetário Internacional (FMI) parece impiedoso, como sempre, ao insistir em ajustamentos estruturais prejudiciais ao setor público, quando os governos tentam levantar mais dinheiro. Os países necessitam dos empréstimos porque os impostos e outras receitas não cobrem os gastos (inclusive pagamento de juros dos débitos públicos) e não podem incrementar seus recursos com maior carga de impostos porque a maioria é muito pobre, e os poucos que pagam seriam ainda mais prejudicados. A imposição de gravames tende, neste caso, a ser regressiva. Levantar mais dinheiro é uma perspectiva cruel. Atualmente, torna-se mais difícil até mesmo coletar mais receita nos países ricos.

Entretanto, lida-se com mais facilidade quando o assunto é despesa. Minimizar é a palavra de ordem: cortar gastos em geral, onde quer que economias possam ser feitas. É, também, solução temporária porque existem limites quanto ao encolhimento do Estado do Bem-Estar, sem mutilar as atividades governamentais. Alvos óbvios são os excessivos gastos militares, projetos de desenvolvimento descomunais, serviços sociais muito caros, programas suscetíveis de sofrerem irregularidades, que desviam recursos públicos em mãos erradas, ou com baixa possibilidade de retorno, ou simplesmente muito caros, e administrados por burocracias ineficientes e infladas. O Banco Mundial e o FMI – com os bancos de desenvolvimento regionais – têm procurado orientar seus associados numa disciplina financeira revestida de muita responsabilidade. Porém, existem limites à sua atuação, e também essas instituições podem não perceber excessos que freqüentemente contribuem para uma inflação crescente¹³.

6. Desburocratização

Em décadas passadas, muitos governos lançaram esquemas ambiciosos de desburocratização, apenas para concluírem que não fizeram qualquer progresso e que se equivocaram no propósito perseguido¹⁴. O problema da burocracia excessiva – com abundância de anomalias – persiste, e até se agravou. O enxugamento do Estado do Bem-Estar e o aperfeiçoamento dos processos administrativos obviamente abreviaram essa complexidade, mas não atingiram a essência do exagero burocrático e dos procedimentos emperrados, que fazem a desdita dos que dependem desses serviços. Provavelmente, todos os governos se preocupam com a alienação entre povo e autoridades, e da sua burocracia pública em especial. Mas não se encontrou ainda a resposta correta para o dilema burocrático. Talvez estes itens devam encabeçar a lista de prioridades em futura pesquisa internacional na área da administração pública.

Nenhum sistema administrativo é perfeito; todos cometem erros, alguns menores, outros maiores. Os que compõem a administração pública devem preocupar-se em minimizá-los, atacando todas as mazelas que os propiciem. A tarefa prospectiva é elaborar linhas gerais de ordem prática para ações saneadoras, com adequadas compensações para as vítimas daquelas irregularidades. A experiência internacional tem constantemente demonstrado que sistemas administrativos doentes respondem bem a tratamentos profissionais. Os especialistas

¹³ STUMPF, André Gustavo. *A ordem do dia na política. Correio Brasiliense*. Brasília, 8 junho 2001, p. 16. Lembra o autor que para o FMI “o Brasil é considerado um caso de sucesso nas intervenções que a instituição promove nas economias de países subdesenvolvidos em todo o mundo. Sucesso porque conteve a inflação e sua administração permaneceu dentro dos rígidos controles monetários, além de ter oscilado entre tímidas tentativas de crescimento e abissais recessões”. Mas o desemprego e a crescente pauperização da sociedade não entram naqueles cálculos. Para a instituição internacional, é suficiente saber que os objetivos foram atingidos, como indicam os números.

¹⁴ No Brasil, especialmente, no final da década de 70, criou-se o Ministério Extraordinário da Desburocratização, que teve como titular o Ministro Hélio Beltrão. Entretanto, o discurso de desburocratização, embora bem-intencionado e eloqüente, não foi eficaz para reverter as patologias ocorrentes.

em relações públicas estão elaborando novas formas para as burocracias lidarem com seus clientes e têm auxiliado na redução dos atritos gerados nos confrontos com os agentes do governo. Muito mais precisa ser feito nessa direção, sem que seja necessário perscrutar quanto à natureza do regime político no qual a burocracia pública se insere.

7. Redefinindo a agenda internacional

A prioridade máxima é fazer com que as agências internacionais pratiquem aquilo que pregam. Têm que estabelecer um exemplo de práticas administrativas e gerenciais apropriadas. Necessitam reformar seus próprios sistemas administrativos para se libertarem de graves anomalias, como: rigidez de procedimentos, excesso de sigilo, quadros de pessoal inflados, fraude, desperdício, patrocínio e corrupção. Em 1996, quando da mudança da chefia, o Banco Mundial reformulou sua organização e simplificou seus processos administrativos. Também nesse ano, o Secretário-Geral reestruturou a ONU, finalizando reforma que se arrastava por longos anos. Outros de seus órgãos se submeteram e fortaleceram as reformas administrativas com vistas a restaurar o conceito original de um serviço civil internacional competente, profissional, eficiente, conforme visualizado há quase cinquenta anos, e que fora comprometido, desde então, pela guerra fria e pelo excesso de sigilo e segurança. Nesse sentido, um novo Código Internacional de Conduta dos Servidores Públicos foi adotado pelas Nações Unidas em 1997¹⁵.

Nos últimos cinco anos – seguindo inúmeras conferências globais patrocinadas pelas Nações Unidas –, consideraram-se várias tentativas de planejamento com novos papéis e atividades para a administração pública. Cada um deles objetiva uma estratégia global com vistas a atacar problemas internacionais cruciais. Aguardam, ainda, para sua implementação, fundos apropriados e suporte internacional. Quando isso acontecer, um novo capítulo se abrirá, pois, provavelmente, esta é a onda do futuro, e a administração pública internacional mostra sabedoria ao antecipá-la. Essa perspectiva – que visa principalmente o desenvolvimento socioeconômico – alterará as relações entre as esferas nacionais e internacionais, pois os governos terão que se ajustar e preparar previamente seu público para essa redefinição do Estado, centrada principalmente em:

- (a) promover um ambiente propício a um governo eficaz,
- (b) estimular o profissionalismo, valores éticos e a imagem do serviço público,
- (c) reconceituar o Estado para desenvolvimento socioeconômico,
- (d) criar um ambiente favorável para o desenvolvimento do setor privado,
- (e) fortalecer a capacidade governamental na mobilização, gerenciamento e prestação de contas dos recursos financeiros¹⁶.

O Estado forte e o Mercado forte, longe de serem dois adversários, complementam-se e definem as condições necessárias para a prosperidade econômica e para a justiça social. Tendências predominantes internacionais estão redefinindo o papel do Estado e do setor público e orientando a mudança na natureza da “governança”. Uma dessas tendências é a arrancada da globalização, que, rapidamente, tem transformado a operacionalidade da economia e do mercado. Outra ainda é o progresso da ciência e da tecnologia modificando os métodos de

¹⁵ No Brasil, encontram-se atualmente em vigor leis e decretos que tratam, às vezes com extremo rigor, de infrações de princípios éticos por ocupantes de cargos públicos. O mais recente é o Código de Conduta da Alta Administração Federal (DOU de 22 de agosto de 2000, Seção 1, p.2).

¹⁶ Essas previsões foram confirmadas no 13º Encontro de Especialistas dos Programas das Nações Unidas em Administração Pública e Finanças, ocorrido em Nova York, de 27 de Maio a 4 de Junho de 1997, onde o tema era a redefinição do Estado para desenvolvimento socioeconômico.

produção, distribuição de produtos, transporte, comunicação e gerenciamento de informações. Uma terceira tendência é a emergência de uma sociedade civil vibrante como parceira dinâmica na condução da coisa pública e da atividade econômica, nacional e internacionalmente¹⁷.

Juntamente a esses propósitos, há a necessidade de frear e reverter qualquer tendência perigosa que aprofunde a distância entre ricos e pobres, poderosos e excluídos. Somente um Estado ativo e forte pode promover a justiça social, assegurar acesso a serviços qualificados, resguardar a norma legal e respeitar direitos humanos, nos termos da Resolução 50/225¹⁸. A necessidade de redesenhar um Estado estratégico não compreende um grande governo, mas é totalmente compatível com etapas para encorajar racionalidade de custos, responsabilidade fiscal e um gerenciamento financeiro bem-estruturado¹⁹. O que isso requer são sistemas de administração pública propriamente organizados e devidamente equipados que incluem planos e políticas capazes de atrair, reter, desenvolver e motivar pessoal altamente qualificado. Profissionalismo, mérito e um código de ética respeitado são ingredientes essenciais para uma estratégia básica na restauração e promoção da imagem do serviço público²⁰.

Por outro lado, esta estratégia clama por atividades formadoras de capacidades, com judiciosa combinação de ajustamento do quadro institucional e desenvolvimento de recursos humanos claramente reconhecida na Res. 50/225²¹. Busca-se, nesse sentido, encorajar estratégias globais e métodos específicos para os países que contribuem para uma governança eficaz; incrementar o esforço institucional, o desenvolvimento gerencial, como também a promoção de padrões éticos e do profissionalismo no serviço público. Com estas finalidades, o programa elaborado deve servir como um *fórum* para o intercâmbio de informações em políticas, melhores métodos e práticas entre governos e organizações não-governamentais, como também prestar serviços de aconselhamento aos governos interessados²².

¹⁷ MELO, Marcus André. Governance e reforma do Estado: o paradigma agente v. principal *Revista do Serviço Público*. Brasília, ENAP, 120 (1):67-82, jan./abr. 1996. Na visão atual do neo-institucionalismo, “ao romper metodologicamente com pressupostos do comportamento maximizador e ao adotar o conceito de racionalidade restringida (*bounded rationality*) (...) pode-se explorar o impacto da incerteza nas transações sociais” que envolvem o agente e o principal, quer sejam o Estado e agentes econômicos privados, o Estado e os cidadãos, ou ainda os burocratas (agentes do Estado) e os políticos.

¹⁸ Note-se que a ênfase em eficiência, competição e supremacia do cidadão (consumidor) pode induzir a uma lógica às avessas, que retira o Estado dos locais mais necessitados, onde exerceria adequadamente seu papel. A exclusão gerada pela competitividade não é certamente o melhor caminho para alcançar o interesse público.

¹⁹ A Lei Complementar nº 101/2000 estabelece normas de finanças públicas voltadas para a “responsabilidade na gestão fiscal” em todos os âmbitos do governo – União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Entre as normas integrantes da legislação, incluem-se preceitos limitativos das despesas com pessoal, em estrita obediência ao disposto no art. 169 da Constituição Federal, segundo o qual “a despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar”.

²⁰ De fato, o paradigma agente v. principal desloca a discussão da polarização Estado v. Mercado para o conjunto de incentivos com os quais os agentes se deparam. A relação agente/principal (governo-cidadãos) se perfaz por meio da *regulação*, e os cidadãos podem controlar o governo por mecanismos de *accountability*, que significa fazer o governo responsável por suas ações.

²¹ O 13º Encontro de Especialistas recomendou que, como um componente essencial do setor econômico e social das Nações Unidas, o Programa em Administração Pública e Finanças deve focalizar a promoção e monitoramento da implementação da Resolução 50/225.

²² Observe-se, nesse sentido, que a eficiência do setor público e a capacidade do Estado de formular e implementar políticas públicas dependem de sua estrutura administrativa e da estrutura social na qual ele está inserido. Chega-se, por este raciocínio, ao paradoxo do neoliberalismo, porquanto para reduzir o tamanho do Estado (para ter o Estado mínimo) é preciso ter um Estado forte.