

## REFORMA ADMINISTRATIVA DO ESTADO E GOVERNANÇA PÚBLICA NAS CIDADES BRASILEIRAS

José Luís BIZELLI<sup>1</sup>

**RESUMO:** Nas últimas décadas, houve um esforço da sociedade brasileira para repensar as funções desempenhadas pelo aparelho estatal. No bojo das transformações mais gerais, provocadas em parte pela mudança de padrão da própria acumulação capitalista e pelo declínio do modelo do *welfare state* keynesiano, o Brasil superou a fase ditatorial, arquitetou uma nova Constituição, controlou a inflação e propôs uma reforma administrativa do Estado mantendo, porém, o imenso abismo social que separa as elites econômicas das populações marginalizadas. O desafio para a perícia do governo foi mostrar que a Democracia constituía-se no instrumento para enfrentar a dívida social. A Democracia deveria garantir o Direito à Cidade, ou seja, o direito à vida que se reproduz na cidade, aos objetos que são produzidos e consumidos na cidade, às relações produtivas, afetivas e organizacionais que cristalizam as desigualdades urbanas, ao universo simbólico que entrecruza culturas, mitos, religiosidades, crenças e saberes na cidade. Recuperar a governança pública abre caminho para fortalecer a confiança no governo democrático.

**PALAVRAS-CHAVE:** Governança pública. Reforma administrativa do Estado. Dívida social. Direito à cidade.

Nas últimas décadas, houve um esforço da sociedade brasileira para repensar as funções desempenhadas pelo aparelho governativo estatal. No bojo de transformações mais gerais, provocadas em parte pela mudança de padrão da própria acumulação capitalista e pelo declínio do modelo do *welfare state* keynesiano, o Brasil superou a fase ditatorial, arquitetou uma nova Constituição, controlou a inflação galopante e propôs uma reforma administrativa do Estado, mantendo, porém, o imenso abismo social que separa as elites econômicas das populações marginalizadas.

O desafio para a perícia das equipes de governo (MATUS, 2000) caracterizava-se em mostrar, através de resultados, que a Democracia, como forma de seleção de lideranças políticas, constituía-se no instrumento mais acertado para enfrentar a dívida social – fruto do sistema econômico que levou às últimas conseqüências a desigualdade e a injustiça – legada à Nova República pelos regimes militares. A dívida social deveria ser paga!

Seria a Democracia capaz de construir um caminho para atingir essa meta? Seria a Democracia capaz de garantir o Direito à Cidade, ou seja, o direito à vida que se reproduz na cidade, aos objetos que são produzidos e consumidos na cidade, às relações produtivas, afetivas e organizacionais que cristalizam as desigualdades urbanas, ao universo simbólico que entrecruza culturas, mitos, religiosidades, crenças e saberes na cidade.

Várias questões deveriam ser enfrentadas.

---

<sup>1</sup> UNESP – Universidade Estadual Paulista. Faculdade de Ciências e Letras - Departamento de Antropologia, Política e Filosofia. Araraquara – SP – Brasil. 14800-901 – bizelli@fclar.unesp.br

A primeira delas seria romper o círculo vicioso de lideranças conservadoras, tradicionalmente incompetentes para enfrentar o cenário de uma economia globalizada sob a égide do capital financeiro. Malogravam sucessivamente as iniciativas de conter a inflação, sob o olhar atônito de governantes que desconheciam os princípios mínimos das técnicas que estavam sendo empregadas.

Ao romper-se com a imagem da liderança tradicional, porém, uma segunda questão postulava-se como desafio: constituir equipes na cúpula de governo que trabalhassem de forma mais dinâmica, capazes de exprimir, de forma visível ao cidadão, os resultados atingidos. A história brasileira mostrava que a imagem do novo, quase sempre, vinha pelas mãos do “velho” estilo de governar, consolidado através de uma ética de clientela que inviabiliza a governabilidade. Fera-se o princípio de equilíbrio entre a ambição do projeto apresentado nas disputas eleitorais, a capacidade operacional da equipe de governo e a governabilidade do sistema político como um todo<sup>2</sup>.

Um terceiro desafio passava a ser reorganizar a administração pública como um todo, em todas as esferas de governo. Uma série de obstáculos se oporia à reformulação da máquina governativa. Por um lado, interesses corporativos dos funcionários – consolidados em legislação – teriam que ser redimensionados. A Constituição cidadã previa uma maior transparência nas ações administrativas da máquina pública, consolidando o princípio da participação popular como meio de controle de procedimentos. Conselhos, audiências públicas, iniciativas populares, traziam para dentro da administração o contribuinte-cidadão, exigindo que os interesses corporativos fossem adequados aos interesses da nação.

Por outro lado, orçamentos cada vez mais austeros – diante de uma legislação que reconhecia e procurava resgatar no texto constitucional o *déficit* social perpetrado pelos anos autoritários – significavam repensar o “fazer” da máquina pública de forma a aumentar significativamente a eficiência, enfocando ações em funções precípuas, já que a diversidade de áreas de atuação do governo produzia procedimentos impossíveis de serem planejados, avaliados e reorientados.

Tratava-se, portanto, de introduzir novas técnicas de gestão no setor público, vencendo a resistência à mudança da própria máquina e desarmando algumas armadilhas postas no caminho, tais como a falência do sistema previdenciário público, a estabilidade no emprego em geral, enfim a estrutura institucional que deveria ser o aparato de governo e o regime jurídico que deveria conformar o trabalho do servidor público federal, estadual e municipal.

---

<sup>2</sup> Para Matus (2000, p. 17): “[...] a equipe de governo está limitada por suas capacidades, que serão desafiadas em medida proporcional à ambição do projeto de governo e à dificuldade para mudar expressa pela governabilidade do sistema.”

Ao quadro descrito, agregava-se ainda uma última questão de extrema importância que viria a acentuar-se no bojo da Carta de 88. O pacto federativo que servira aos propósitos dos governos militares deveria ser revisto, a partir dos princípios da democracia representativa. Para complicar, estados e municípios – que até 1988 lutavam unidos por maiores recursos frente à União – passam a disputar entre si – através de uma “guerra fiscal” – sua posição no redesenho do mapa de desenvolvimento nacional (AFFONSO, 1995). Subsidiárias a essa questão poderiam ser consideradas todas as particularidades do processo da descentralização das políticas públicas brasileiras.

Todo o clima aqui descrito ganhou as ruas na campanha presidencial de 1989. Eleito, Fernando Collor de Melo trazia uma promessa de modernização cuja estratégia incluía, por um lado, desregulamentação da economia e redução da intervenção do Estado no controle do mercado; por outro lado, uma reforma da administração pública nacional. Especificamente com relação à reforma administrativa, é bom lembrar que ela viria para enfrentar aqueles que, no discurso do candidato, apareciam como sendo funcionários com altos salários, compondo a classe dos “marajás”.

A crise que levou ao *impeachment* do presidente demonstrou claramente aquilo que Matus (2000) observa sobre os governos latino-americanos: uma baixa capacidade de resposta aos desafios governativos. As lideranças que se preparam para ganhar as eleições, não se preparam para governar. Os partidos são frágeis e seus quadros despreparados. Os gabinetes do presidente tendem a ser uma reunião de especialistas e não a constituição de uma equipe de governo.

O fracasso do governo Collor, no entanto, não ofuscou a importância da discussão a ser feita sobre a forma de se administrar às estruturas governativas no país. Se, no governo Itamar Franco, o Plano Real vai buscar as respostas para conter a inflação é, no governo Fernando Henrique Cardoso, a Reforma Administrativa que vai dar início à discussão sobre a Reforma do Estado brasileiro.<sup>3</sup>

No âmbito local, os atores políticos também passam a sentir, a partir da Carta de 88, a falta de estruturas governativas que lhes permitam administrar o cotidiano. Pressionados pelo contínuo aumento de demandas por políticas públicas locais – já que o princípio da descentralização de programas sociais torna cada vez mais real a máxima de que é no município que os cidadãos buscam o atendimento para suas necessidades básicas – os

---

<sup>3</sup> Como lembra Pereira (1997), a Reforma do Estado supera os limites de uma reforma administrativa, abrangendo outras tarefas: a) enfrentar a crise fiscal do Estado brasileiro; b) delimitar as áreas de interferência estatal na regulação do mercado; c) recompor o pacto federativo através de uma reforma política que revogasse as práticas casuísticas de representação. A reforma administrativa buscaria, portanto, o modelo de uma estrutura burocrática que levasse à governança necessária para que o Estado recuperasse a sua credibilidade frente às elites produtivas e as massas desamparadas.

prefeitos eleitos recebem um passivo pouco animador: máquinas administrativas sem treinamento, sem equipamentos e com problemas de financiamento.

Ao mesmo tempo, o governo local sofre os revezes do modelo falido que impede o desenvolvimento das forças produtivas capitalistas no Brasil: globalização dos mercados via capital financeiro, queda da atividade econômica, desemprego estrutural e crise de financiamento global do setor público com queda de arrecadação e déficit fiscal.

Juridicamente, as administrações municipais vão sentindo as dificuldades de implementar os preceitos legais da nova Constituição, cristalizando muitas vezes procedimentos administrativos que já não atendem ao princípio da legalidade<sup>4</sup>.

Sem recuperar a governança pública, a máquina administrativa coloca em risco a governabilidade. Governança pública, como utiliza Pereira (1997)<sup>5</sup>, é a capacidade financeira e administrativa do governo de implementar as decisões tomadas nas arenas decisórias. À definição acrescenta-se o sentido de percepção de ganho efetiva que o cidadão tem com relação às políticas públicas implantadas. Governança pública, aqui, significa: recuperação da capacidade administrativa e financeira do governo e recuperação da efetividade das políticas públicas como meio para que o cidadão usufrua seus direitos.

Para tratar as relações que se constroem entre as mudanças nos padrões da administração pública e a governança das cidades brasileiras, faz-se necessário entender os princípios que regem a nova administração pública gerencial, seus impactos na reforma administrativa proposta no Brasil e, finalmente, os impactos da governança pública na construção das políticas públicas locais.

## O cenário da mudança

Com a crise do modelo do *welfare state* keynesiano europeu, na metade dos anos 70, o setor público passa a torna-se intolerável ao setor produtivo, sufocando a classe média através de impostos e fomentando o processo inflacionário, argumento que está sempre presente na crítica de autores chamados neo-liberais.

Drucker (1991, 1993), por exemplo, vai advogar a tese de que o Estado é incapaz de dirigir os assuntos econômicos<sup>6</sup>. O autor aponta para duas funções que cabem ao governo

---

<sup>4</sup> Todo o conjunto de regras sociais estruturais, geradoras de lealdades e de consensos, perde a sua **facticidade** e a sua **validez** diante da vida cotidiana dos cidadãos, como bem descreveu Habermas (1998).

<sup>5</sup> Recuperando a definição de Frischtak e Atiyas (1996).

<sup>6</sup> "Smith não nutria qualquer simpatia pelos homens de negócios, e menos ainda pelo chamado *self interest*, os interesses pessoais de cada um. Ele não argumentou que o governo dirige mal a economia; ele argumentou, sim, que o governo, por sua própria natureza, é incapaz de dirigir a economia. Smith, por assim dizer, não argumentou que os elefantes não voam tão bem quanto os pardais, e sim que o governo, sendo um elefante, simplesmente é incapaz de voar." (DRUCKER, 1991,

nas sociedades modernas. A primeira função diz respeito às ações exclusivas de governo, ou seja, manter o monopólio da defesa e garantir a lei, a ordem e a justiça. A segunda função é mais complicada e controvertida: trata-se de manter as regras do jogo, ou seja, estabelecer normas que obriguem igualmente todos os participantes do jogo econômico. Para garantir que essas funções sejam atendidas com eficiência duas outras pré-condições devem ser atendidas.

A primeira diz respeito à necessidade de que as ações de governo – que não estejam contempladas nas duas funções descritas anteriormente – sejam consideradas como temporárias. Um novo programa ou um novo órgão deveria ser criado com um objetivo claro e deveria ser extinto quando os fins fossem atingidos. A segunda pré-condição é a de que nada que uma organização não-governamental (do setor privado ou do terceiro setor) puder fazer deva ser feito pelo governo.

Até as atividades sociais deveriam estar sob a tutela das empresas. Como novos agentes globais, as empresas transnacionais seriam capazes de prover, de forma mais eficiente, aqueles benefícios sociais indispensáveis para amenizar os conflitos da sociedade pós-capitalista, na qual seria possível atingir a Era do Conhecimento (DRUCKER, 1993).

As propostas de Drucker encontram eco no pensamento neoliberal não porque o autor antevisse a crise do papel representado pelos governos nas sociedades capitalistas, mas porque sua obra reflete uma realidade pós-keynesiana. Se, por um lado, o setor público vai perdendo a confiança dos cidadãos para desempenhar o papel de regulador dos conflitos originados pelas relações de trabalho, por outro lado, os anos 90 trazem consigo a desregulamentação dos mercados de capitais internacionais, marcando uma nova fase da acumulação capitalista sob o signo da especulação financeira globalizada<sup>7</sup>.

Os resultados da mudança estrutural no modelo de acumulação acarretarão uma “flexibilização” da produção e das relações de trabalho. Torna-se possível acompanhar o processo de “desindustrialização”, já que houve uma desvalorização do setor industrial frente ao setor terciário, com um aumento dos empregos “desimportantes” – relacionados aos serviços de hotelaria, lavanderia, empresas de limpeza, trabalho doméstico privado, esferas de atendimento social, etc.

O impacto da “tercialização”, agravado pela tendência à informatização e pelo movimento de migração de mão de obra, provocou uma desformalização e uma informalização dos mercados de trabalho. Na realidade, o projeto de “flexibilização”

---

p.50).

<sup>7</sup> Esse fato é vital para os países “emergentes”, que necessitam cada vez mais de *smart money* para fechar seu balanço de pagamentos. Ao captarem recursos através de taxas de juros atrativas, sofrem com o desaquecimento da atividade econômica interna e com a perda de competitividade de seus produtos.

incrementou a “economia submergida”, o “trabalho ocasional”, o “trabalho adicional”, o “trabalho ilegal”. As relações de trabalho que, no setor industrial, ofereciam certa estabilidade à mão de obra, como resultado de lutas sindicais históricas, passam a ser regidas pela instabilidade e pela curta duração.

A partir da mudança estrutural na composição de forças do modo de produção capitalista, coloca-se como centro de discussão o “repensar” o modelo de intervenção socializante orientado pela esfera pública. Nesse sentido, olhando para o século XX, é possível resgatar que o movimento pela humanização do mercado, administrado pelo governo, constituiu-se como uma exceção às regras da competição e da acumulação do capital. O período de 1945 a 1975, no qual a fórmula *keynesiana* teve sucesso significativo, pode ser considerado como um breve lapso de tempo frente à história do capitalismo.

No bojo dos conceitos criados por Drucker, o espírito do *managerialism* vai introduzir-se na reinvenção do governo. A partir dessa nova forma, o papel do governo pode ganhar relevo na sociedade pós-capitalista. Os governos têm que ser reformados segundo os princípios gerenciais, ou seja, com o declínio do modelo chamado por Drucker (1993) de assistencialista os governos devem ganhar mais agilidade para poder fazer face à vulnerabilidade das economias dependentes do dinheiro internacional.

O equilíbrio orçamentário dos governos passa a ser condição *sine qua non* para a manutenção da ordem econômica globalizada. A administração deve ganhar agilidade e ser pautada por princípios de eficácia, eficiência e redução de custos operacionais. Subsidiariamente, a máquina pública deve ser enxuta.

O clima da “reforma” vai ganhando terreno em cada vez maior número de países. Apesar disso, em processos de implantação concreta, os princípios utilizados revelam contradições. Diminuir custos nem sempre resulta em melhores serviços. Privatizar, tercerizar ou criar estruturas públicas não-governamentais nem sempre ajuda a definir melhor o papel do governo nas sociedades capitalistas modernas. Descentralizar a gerência em níveis subnacionais, desconcentrando o governo central, ou fazer valer mecanismo de mercado, nem sempre melhoram a oferta de serviços e produtos.

De qualquer forma, nas últimas décadas do século XX, forjou-se um consenso de que os administradores públicos necessitam de maior flexibilidade para gerenciar processos frente às estruturas burocratizadas do governo. Howard (1994) defende a flexibilidade para substituir a rigidez que sufoca a gerência no setor público, buscando um sistema de medida por resultados e não por acompanhamento de procedimentos. O alvo seria: melhor atendimento dos clientes-cidadãos substituindo os interesses dos funcionários.

Em países como Estados Unidos, Reino Unido e Nova Zelândia, a reforma do Estado ganhou *status* de novo paradigma administrativo. Apesar de uma concordância em relação à reforma, os métodos usados foram diferentes.

Nos Estados Unidos, o governo buscou dar maior eficiência à máquina administrativa e, através de consultas aos usuários dos serviços públicos, criar padrões de desempenho desejável para as organizações públicas (CLINTON; GORE, 1995), incorporando os princípios da melhoria contínua e da qualidade total. O paradigma deveria ser reconstruído de cima para baixo.

Reino Unido (JENKINS, 1998) e Nova Zelândia (RICHARDSON, 1998), que contavam com agências públicas monopolistas, optaram pela exposição dos serviços de Estado à concorrência do mercado. O governo inglês definiu políticas gerais para a administração pública e direcionou dois terços dos serviços para **agências**, regidas por **contratos de gestão**, nos quais estariam definidos os critérios de **avaliação de desempenho**.

A Nova Zelândia foi ainda mais radical. Estabeleceu com seus funcionários públicos **contratos de desempenho**, remunerando-os segundo o resultado atingido na busca das **metas** definidas. Ao mesmo tempo, as agências funcionam como órgãos cujo trabalho é comprado em competição com o mercado mais geral.

Como observou Kettl (1998), embora houvesse um consenso quanto à necessidade de se implementar uma maior flexibilidade à gerência pública, alguns conflitos surgiram das diferentes premissas associadas à engenharia institucional decorrente dessa abordagem, já que a reengenharia pública oculta uma feroz luta de mercado.

Ao se construir a história de países que vêm aplicando o paradigma gerencial na administração pública, delinea-se um campo de conflitos entre questões fundamentais. A ênfase na reestruturação organizacional abre espaço para um caminho mais focado na revisão de procedimentos; o sentido da *accountability* passa a ser dado mais pela pressão de mercado do que pelo sistema de autoridade; os resultados deixam de ser medidos no processo para atenderem ao princípio de eficiência para alcançar as metas finais; os serviços públicos não precisam estar nas mãos exclusivas dos funcionários do Estado; o cliente passivo passa a ser visto como consumidor ativo; o *hard core* da administração pública vai ser definido por suas funções precípuas e essas estarão sendo questionadas em função da capacidade de resposta da estrutura pública de serviços.

O modelo gerencial afirma a estratégia de construção de um **sistema de avaliação de desempenho** para a máquina administrativa. Embora existam divergências na forma histórica de estabelecer medidas de desempenho, alguns aspectos constam da maioria dos sistemas. O primeiro passo é estabelecer a **missão** dos órgãos que compõem o sistema. Da

natureza de uma sociedade histórica, de sua cultura, do seu regime econômico-político, do seu sistema jurídico-legal nascem as definições da missão de seus órgãos constitutivos.

Definida a missão, fixam-se as **metas** a serem atingidas. Metas dadas traçam-se os **objetivos** para cada agência pública, objetivos que respondam como as **ações** particulares de cada servidor corroboram as **ações** para se chegar às metas. Para cada **tarefa** deve estar pactuado um conjunto de **medidores** que possam permitir o funcionamento de um sistema de aferição de produção e resultados.

A partir da definição dos objetivos a serem alcançados, é fundamental encontrar um **método** de trabalho. Duas premissas foram estabelecidas: enxugar a estrutura, diminuindo escalões burocráticos intermediários, e devolver poder (*empowerment*) aos escalões inferiores, possibilitando a tomada de decisão na linha de frente dos serviços públicos (GORE, 1993). Criam-se, assim, os princípios para a delegação de poder.

O processo de delegação não atingiu apenas o corpo interno das agências, transferindo poder decisório aos departamentos operacionais, mas também se revelou como um princípio de descentralização de competências para as estruturas inferiores da organização estatal, aquelas mais diretamente ligadas à prestação dos serviços ao cidadão.

Está colocada em cheque a relação que se estabelece entre os eleitores, os homens públicos e os funcionários da máquina administrativa do Estado, ou seja, no limite, a própria dinâmica do exercício democrático como regra de inter-relação entre os atores.

Tomemos a democracia como o jogo que permite interesses organizados alçarem às arenas decisórias, as quais necessitam da máquina administrativa para sua execução. Sendo assim, no momento em que se tem um processo de responsabilização maior, através da avaliação de desempenho por resultados obtidos, exige-se que os políticos estejam mais atentos, acompanhando os desdobramentos de suas decisões.

Estabelecer um planejamento estratégico que dê transparência às decisões tomadas por governantes e implantadas por administradores, pautando objetivos por metas fixadas e permitindo o acompanhamento dos contratos por processos de avaliação de desempenho, possibilitaria ao cidadão ver o serviço oferecido em troca de seu imposto. Formar-se-ia, assim, um sistema de comunicação ligado à administração por desempenho.

Embora instrumentos de gestão façam parte da construção da engenharia institucional que suporta o jogo democrático eles não são menos importantes<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> “[...] o desenho institucional é importante. A verdade é que, nos últimos 200 anos, pensamos pouco sobre o desenho institucional da democracia. Desde a grande explosão do pensamento institucional, [...] praticamente não se viu mais criatividade ... Salvo o caso dos dispositivos que previam a co-gestão dos operários [...] da Constituição de Weimar, as últimas grandes invenções políticas foram a descoberta da representação proporcional, nos anos de 1860, e dos partidos de massa, nos anos 1890. Todas as democracias que surgiram a partir do final do século XVIII, incluídas as mais novas, apenas combinam de modos diferentes porções – às vezes quase pitadas – de instituições já existentes. Há,

Mesmo reconhecendo os avanços na engenharia institucional moderna, representando em um aperfeiçoamento nas regras do jogo democrático, é possível perceber que a tensão entre Democracia e sistema capitalista se intensifica, dia após dia. Toda a reformulação estatal, pensada nas últimas três décadas através dos princípios do *managerialism*, reconstrói a idéia do sistema de governo ágil, eficaz e eficiente, ou seja, um sistema capaz de regular o jogo entre atores desiguais social e economicamente.

Os efeitos perversos da crise do modelo econômico keynesiano nos países centrais, acentuaram-se nos países latino-americanos, mostrando a face de sociedades que passaram as últimas décadas aprofundando a divisão entre cidadãos e marginalizados sociais, incorporando apenas formalmente as regras de convivência social pacífica.

Cumprir lembrar também que incentivos econômicos do Banco Mundial e do Banco Interamericano de Desenvolvimento, nos anos 90, levaram a maioria dos países da América Latina a introduzir programas de reforma de seus Estados. Muitos seminários e publicações venceram fronteiras discutindo os rumos que os Estados latino-americanos tomariam frente às novas técnicas gerenciais aplicadas à Administração Pública.

Desde o fim da II Guerra Mundial, muitas iniciativas tentaram “ajudar” países latino-americanos a administrar “melhor” seus territórios. Assim, seguiram-se os esforços da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), no sentido de um planejamento do desenvolvimento nacional (PREBISCH, 1964; IGLESIAS, 1992); os “orçamentos programas” da USAID na América Central, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Paraguai, Uruguai e Venezuela (FLORES; NEF, 1984); as recomendações da *Carta de Punta del Este* (LOWENTHAL, 1991; ROBERTSON, 1994).

Embora o Estado viesse sofrendo modificações, os anos 70 e 80 traziam um novo sentido aos movimentos pela sua **reforma**. Os regimes militares (Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Equador, Peru e Uruguai) carregaram consigo uma nova concepção de desenvolvimento vinculada ao planejamento econômico. A crise financeira dos anos 80 exigiu que o planejamento se voltasse ao ajuste estrutural das economias latino-americanas, com ajustamentos nos orçamentos públicos, desregulamentação nas empresas públicas, abertura comercial e redução das atividades do Estado. Segundo Spink e Pereira (1998, p. 155),

Reforma do Estado tornou-se um amplo processo de reflexão sobre o Estado e a sociedade, processo que integrou e se expandiu tanto para a reforma administrativa global como para as reformas mais específicas do funcionalismo público. Incorporando as tentativas generalizadas de

---

portanto, muito espaço para a criatividade institucional.” (PRZEWORSKI, 1998, p.68-69).

descentralização e a promulgação de legislação municipal, induziu também a reflexões sobre a natureza da sociedade civil e novas formas de organização social. Assim, numa mudança significativa, o Banco Interamericano de Desenvolvimento adicionou, a sua função mais tradicional de conceder empréstimos, um programa de assistência técnica na área de modernização do Estado e fortalecimento da sociedade civil. Ao mesmo tempo, o Banco Mundial desenvolveu estratégias específicas para melhorar o diálogo com as ONGs, passando a reconhecer a ineficácia de políticas de linha dura para lidar com o desenvolvimento sustentável, a fome e a pobreza.

Esse “[...] amplo processo de reflexão sobre o Estado e a sociedade, processo que integrou e se expandiu tanto para a reforma administrativa global como para as reformas mais específicas do funcionalismo público[...]” (SPINK; PEREIRA, 1998, p. 155) também teve seu impacto no pensamento que norteou a reestruturação da administração pública brasileira. A nossa história administrativa, porém, deixou marcas na nova estrutura proposta. Não é possível entender o cenário de discussão sobre a Reforma Administrativa no Brasil, sem entender a centralização e o corporativismo que se introduziu no “fazer” administrativo brasileiro.

### **A reforma administrativa brasileira**

Apesar do prazo estabelecido pela Constituição de 1988 e das discussões sobre a Reforma Administrativa, dentro de um projeto mais ambicioso de Reforma do Estado Brasileiro, reunirem especialistas em diversos Seminários e Debates, dentro e fora das esferas de governo, o Plano da Reforma Administrativa do Estado brasileiro só ganha consistência no primeiro governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995 a 1998), depois da estabilização econômica que veio com o Plano Real em 1994.

Em 1995, é implantado o Ministério da Administração e Reforma do Estado – MARE e é nomeado Luiz Carlos Bresser Pereira para ocupar o cargo de ministro. Todo o debate sobre a **reforma** passa a ser nucleado e coordenado por este órgão ministerial que ainda em 95 entrega uma versão piloto do plano a ser colocado em prática.

Está claro para a equipe do MARE que a Reforma do Estado vai além da Reforma Administrativa. A Reforma do Estado englobaria quatro reformas: a reforma política; a reforma do modelo de intervenção do Estado na economia; a reforma fiscal e tributária; e, finalmente, a reforma administrativa.

Diferentes problemas se colocam diante das reformas. Um primeiro está ligado às funções atribuídas ao Estado, passando pela discussão de seu tamanho. Entre as funções a serem definidas está o dimensionamento de seu papel de regulador.

Um segundo problema é recuperar a governança<sup>9</sup> do Estado, ou seja, a capacidade financeira e administrativa de implementar decisões tomadas nas arenas decisórias governativas. Por último, haveria ainda uma questão ligada ao aumento da governabilidade<sup>10</sup>, ou seja, da capacidade do aparelho governativo mediar interesses, garantir legitimidade e governar.

No Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, já na introdução, deparamo-nos com a visão estabelecida na condução partilhada dos rumos econômicos entre o Estado e o mercado.

O Estado e o mercado são as duas instituições responsáveis pela coordenação dos sistemas econômicos no capitalismo contemporâneo. Quando ocorre uma crise econômica de grandes proporções, como aconteceu nos anos 30 e voltou a ocorrer nos anos 80, sua origem provavelmente estará no mau funcionamento de uma dessas duas instituições. Nos anos 20 e 30 a crise teve origem no mercado, nos anos 70 e 80, no Estado. O grande desafio para os governos em todo o mundo nos anos 90 e particularmente para o Brasil, onde a crise do Estado foi particularmente grave, é a reforma ou a reconstrução do Estado. (BRASIL, 1995, p.2).

Ao se fortalecer o Estado, durante os anos 40 a 70, geraram-se algumas disfunções que provocaram a crise dos anos 80, que assume, assim, um caráter de crise do Estado, seja do **Estado do bem estar**, seja do **Estado desenvolvimentista e protecionista**, seja do **Estado soviético**. A mais grave das disfunções talvez tenha sido a articulação entre os interesses da tecnoburocracia estatal e dos proprietários do capital<sup>11</sup>, já que quando as novas tecnologias globalizam a economia e a sociedade precisa de agilidade nas respostas às suas demandas, o Estado está mergulhado numa profunda crise fiscal que o imobiliza.

O Estado é capturado por interesses privatistas, pela ineficiência da administração e por sua incapacidade em prover as demandas crescentes das populações.

Várias posturas se colocam frente à crise do Estado. Alguns vão advogar teses liberais mais radicais, imaginando que uma volta às regras de mercado para regular a economia e uma diminuição do tamanho do Estado resolve o problema. A receita é privatizar, liberalizar, desregular e flexibilizar os mercados de forma radical, enquanto o Estado fica restrito a garantir a propriedade e os contratos<sup>12</sup>.

Outros entendem que certos fundamentos macroeconômicos devem ser adotados – que incluem medidas como ajuste fiscal, política monetária e cambial realista, preços de

---

<sup>9</sup> Aqui utilizada no sentido exposto por Frischtak e Atiyas (1996).

<sup>10</sup> Sobre a crítica das análises tradicionais de governabilidade, baseadas no desequilíbrio entre demandas e ofertas de serviços públicos, ver Diniz (1995, 1997).

<sup>11</sup> Vide Pereira (1981, 1986).

<sup>12</sup> Sobre o caráter reacionário do pensamento neoliberal, ver Hirschman (1991).

mercado e juros positivos – mas contrabalançados com a reconstrução do Estado, através da recuperação de sua capacidade de intervenção<sup>13</sup>.

A reforma do aparelho do Estado tem que começar por examinar que tipo de modelo administrativo auxilia o poder público no cumprimento de suas novas funções. É possível dizer que a administração brasileira ainda conviva com resquícios patrimonialistas e burocráticos em setores da máquina pública. (NUNES, 1997).

No patrimonialismo, o aparelho do Estado funciona como uma extensão do poder do soberano e os seus servidores possuem *status* de nobreza real. Os cargos são considerados prebendas. A *res publica* não é diferenciada da *res principis*. Em conseqüência a corrupção e o nepotismo são inerentes a esse tipo de administração.

Já a fase burocrática surge na segunda metade do século XIX, na época do Estado Liberal, como forma de combater a corrupção e o nepotismo patrimonialista. Seus princípios são: a impessoalidade, o formalismo, a profissionalização, a idéia de carreira, a hierarquia funcional, ou seja, o poder racional-legal, como o definiu Weber (1963). Os controles administrativos são essencialmente estabelecidos *a priori*.

Para a concepção histórica esboçada pelo MARE, a administração pública brasileira está caminhando para uma terceira fase: a gerencial. A administração gerencial emerge na segunda metade do século XX, como resposta ao aumento das funções econômicas e sociais do Estado e ao desenvolvimento tecnológico e à globalização.

A reforma do aparelho do Estado é orientada predominantemente pelos valores da eficiência e qualidade na prestação de serviços públicos e pelo desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações. A estratégia administrativa por excelência é a definição de objetivos e o controle posterior dos resultados.

Do ponto de vista do projeto de reforma administrativa apresentado pelo MARE, a Constituição de 88 consagrou e expandiu os princípios do modelo burocrático para todos os órgãos públicos, retirando da administração indireta – fundações e autarquias – a flexibilidade operacional. Isto encareceu – particularmente na esfera dos estados e municípios – o custeio da máquina pública, tanto nos gastos com pessoal, como naqueles referentes a bens e serviços<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup> “[...] o Estado do século vinte-e-um será um Estado Social-Liberal: social porque continuará a proteger os direitos sociais e a promover o desenvolvimento econômico; liberal, porque o fará usando mais os controles de mercado e menos os controles administrativos, porque realizará seus serviços sociais e científicos principalmente através de organizações públicas não-estatais competitivas, porque tornará os mercados de trabalho mais flexíveis, porque promoverá a capacitação dos seus recursos humanos e de suas empresas para a inovação e a competição internacional.” (PEREIRA, 1997, p. 16).

<sup>14</sup> “[...] a administração burocrática vigente no país revelou-se pouco permeável às mudanças ocorridas em todo mundo em função da terceira revolução industrial e da globalização das economias nacionais. Em razão de sua perspectiva pouco dinâmica, contribui para a cristalização de interesses corporativos no interior do aparato estatal.” (BRASIL, 1995, p. 11).

Assim, a administração gerencial<sup>15</sup>, ou a **nova administração pública**, é aquela que está apta a reorganizar as relações entre o Estado e a sociedade. Suas principais características são: orientação da ação do Estado para o cidadão-usuário ou cidadão-cliente; ênfase no controle dos resultados através dos contratos de gestão (ao invés de controle dos procedimentos); fortalecimento e aumento da autonomia da burocracia estatal e valorização do seu trabalho técnico e político de participar, juntamente com os políticos e a sociedade, da formulação e gestão das políticas públicas; separação entre as secretarias formuladoras de políticas públicas, de caráter centralizado, e as unidades descentralizadas, executoras dessas mesmas políticas; distinção de dois tipos de unidades descentralizadas: as agências executivas, que realizam atividades exclusivas de Estado, por definição monopolistas, e os serviços sociais e científicos de caráter competitivo, em que o poder de Estado não está envolvido; transferência para o setor público não-estatal dos serviços sociais e científicos competitivos; adoção cumulativa, para controlar as unidades descentralizadas, dos mecanismos (1) de controle social direto, (2) do contrato de gestão em que os indicadores de desempenho são definidos e os resultados medidos, e (3) da formação de quase-mercados nos quais ocorre a competição administrada; terceirização das atividades auxiliares ou de apoio, que são licitadas no mercado. (PEREIRA, 1997).

Frente às questões postas pela administração gerencial, o governo é repensado a partir de uma diferenciação na sua estrutura, proveniente da divisão de suas funções em: núcleo estratégico (legislativo, executivo, judiciário), serviços monopolistas (regulamentação, fiscalização, subsídio, seguridade), serviços competitivos (universidades, hospitais, centros de pesquisa, museus) e produção para o mercado (empresas estatais).

Para cada setor é fixada a meta a ser atingida, enfocando recursos públicos para atividades que lhe sejam próprias e para aumentar sua capacidade de governar.

Em relação ao Núcleo Estratégico, a proposta é aumentar sua efetividade, através da profissionalização do serviço público, com política de carreiras, de concursos públicos anuais, de programas de educação continuada e de uma efetiva administração salarial. Muito embora o núcleo estratégico mantenha a característica burocrática, necessita ser reciclado por uma cultura gerencial baseada na avaliação de desempenho.

O Setor de Serviços Monopolistas e Competitivos depende de um aumento da eficiência e da qualidade dos atendimentos sociais da esfera pública, provendo melhor o cidadão-cliente a um custo menor. Para que isto aconteça os parâmetros que regem as políticas públicas estatais estarão pautados na administração baseada no controle *a posteriori* dos resultados e na competição administrada. O setor público chama para si o

---

<sup>15</sup> Sobre a administração pública gerencial ver Barzelay (1992), Osborne e Gaebler (1994), Fairbrother (1994), Ranson e Stewart (1994), Gore (1995), Abrucio (1997), Ferlie et al (1996).

atendimento dos serviços monopolistas e facilita a transferência dos serviços competitivos para o espaço da propriedade pública não-estatal.

Quanto ao Setor de Produção para o Mercado, o governo dá continuidade ao processo de privatização, reorganizando e fortalecendo os órgãos de regulação dos monopólios naturais que são privatizados e implantando contratos de gestão nas empresas que não podem ser privatizadas.

Três conceitos estão claros para que os diferentes setores operem. O conceito de **privatização**: processo de transformar uma empresa estatal em privada. O conceito de **publicização**: transformar uma organização estatal em uma organização de direito privado, pública não-estatal. Nesse contexto, o conceito de **terceirização** identifica o processo de transferir para o setor privado serviços auxiliares ou de apoio.

Com relação à execução das diretrizes traçadas para o Setor de Serviços são criados dois tipos de estruturas: as "organizações sociais" e as "agências executivas".

O contrato de gestão é o instrumento para a supervisão das Organizações Sociais e das Agências Executivas. Através dele é implantado um processo de gestão estratégica para as instituições, consolidando os princípios gerenciais. A elaboração do contrato baseia-se no planejamento com o estabelecimento dos objetivos e metas a serem atingidos na sua vigência. Para que isso se realize, torna-se necessário fixar os indicadores controle de desempenho que permitem a avaliação dos resultados acordados no contrato.

Para que os serviços sejam oferecidos na intensidade das demandas e expectativas dos clientes-cidadãos, os contratos de gestão devem adotar uma dinâmica de monitoramento que identifique dificuldades ou desvios a tempo de serem corrigidos.

Os pontos esboçados na proposta buscam dotar a esfera pública de agilidade para responder aos desafios da exclusão social que é agravada dentro da sociedade brasileira. Para que isso ocorra, a **fórmula keynesiana** – que se baseava em um aparato de governo sofisticado e regulador da vida sócio-econômica – abre espaço para organismos mais enxutos que atuam em parceria com o setor privado e com as ONGs.

Essa tendência – apresentada como uma alternativa que se impõe internacionalmente (OSBORNE; GAEBLER, 1994), provocando mudanças no **pensar** a máquina pública – parece vir em resposta à visão neoliberal<sup>16</sup> que olha para as estruturas governativas como se elas estivessem inabilitadas estruturalmente para responder às demandas sociais. Trata-se de canalizar, via esfera pública, as energias de transformação para impor uma nova fase ao padrão de acumulação capitalista, na qual o governo

---

<sup>16</sup> Tomamos o conceito de neoliberal na forma esboçada por Fiori (1995), que identifica o ideário neoliberal às teses do Consenso de Washington, preconizando um papel para o Estado submetido ao mercado.

processará e transformará em políticas públicas apenas uma parte das demandas sociais, parceiro que é da sociedade civil organizada.

Porém o setor público não pode perder seu papel enquanto promotor da lei e da ordem, garantidor dos contratos, mesmo porque diante de fenômenos estruturais, tais como o desemprego, sem as vagas que podem ser abertas em função das novas demandas às estruturas de serviço que atendem nas áreas de saúde, educação e cultura, fica difícil encontrar alternativas de postos de trabalho para o futuro.

Funções que foram colocadas nas mãos da máquina pública devem retornar ao que se chamou de movimentos sociais e que hoje, melhor estruturado em seu perfil administrativo e jurídico, passou a ser chamado de ONGs (FRANCO, 1998; NEDER, 1998; PIVA, 1998). O setor público não estatal cresce rapidamente em muitos países – inclusive na América Latina (PEREIRA; GRAU, 1999) –, oferecendo uma construção discursiva alternativa ao *welfare state* keynesiano (DUPAS, 1998).

De qualquer forma, outros consensos podem ser retirados das análises de cenário construídas entre o período posterior à Constituição de 88 e o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado Brasileiro (BRASIL, 1995). São consensos que não só apontam no sentido da reforma do aparelho do Estado (OFFE, 1998; SUNKEL, 1998; BORJA, 1998), mas que passam a se perguntar qual é a esfera mais adequada para o enfrentamento dos efeitos advindos de uma economia globalizada. Como responder através da gestão de políticas públicas estruturada, aos desafios de uma sociedade de capitalismo triunfante?

No debate internacional – trazido pelo MARE em diversos Seminários – cresce a certeza de que na sociedade em rede (FISHER, 1997; CASTELLS, 1998, 1999a, 1999b, 1999c) o ente local está mais apto para intervir. Pensar globalmente e agir localmente (SWYNGEDOUW, 1997; BORJA; CASTELLS, 1997) parece ser um *slogan* de um consenso forte para o enfrentamento das questões nacionais.

### **Esfera local e governança pública da cidade**

No espírito da Constituição de 88, há uma tendência que se coaduna com a idéia do fortalecimento do ente local como *locus* do enfrentamento das políticas públicas necessárias à cidadania. A cidade é a porta dos direitos sociais e a gestão da cidade está nas mãos do poder municipal (BORJA; CASTELLS, 1996). A tendência é a descentralização: descentralizar os serviços públicos, municipalizando as estruturas de atendimento.

Começa a consolidar-se uma linha que valoriza as experiências inovadoras na administração pública, que têm como foco o município, tanto do ponto de vista descritivo (FIGUEIREDO; LAMOUNIER, 1996), quanto do metodológico (GIGLIO, 1998). O próprio

Gaebler, ao prefaciado Figueiredo e Lamounier (1996), lembra que em um sistema federativo são os governos locais os responsáveis pelo atendimento da população, portanto a **reinvenção do governo** teria maior chance de sucesso nos municípios.

Seguindo-se a linha adotada pela maioria dos organismos internacionais de financiamento, em suas recomendações de ajuste para o **bom gasto** do dinheiro público (BANCO MUNDIAL, 1991; OECD, 1991; UNCDF, 1995a, 1995b) existe no discurso de fortalecimento do poder local uma crítica explícita às burocracias centrais<sup>17</sup>.

Embora essa postura de análise possa ser adotada como concordante com os documentos do MARE – basicamente com o Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado (BRASIL, 1995) e com os 16 Cadernos MARE da Reforma do Estado, que foram publicados entre 1997 e 1998 –, temos que anotar aqui que os textos sobre a reforma enfatizam que as estratégias adotadas para desonerar o poder central de suas atribuições são tomadas para fortalecê-lo na sua capacidade de produção e gestão das políticas públicas.

Assim, poderíamos dizer que o pensamento do MARE estaria mais próximo ao de Tandler (1998), que reconhecendo as ressalvas que envolvem os procedimentos empregados pela descentralização (PETERSON, 1994; OATES, 1994; DILLINGER, 1995), ao analisar o sucesso de experiências que tiveram lugar no Ceará, comenta que o entusiasmo pela descentralização na comunidade de desenvolvimento retrata o governo local e a sociedade civil como entrelaçados numa saudável dinâmica bidirecional de pressões para a *accountability* resultando num governo melhor (TENDLER, 1998).

No mesmo sentido caminha Arretche, (2000), ao analisar a trajetória dos programas de descentralização de políticas sociais no Brasil, nos anos 90, mostrando que o êxito da iniciativa depende da interação de compromissos entre o ente central e o ente local. Por parte do governo central, há a necessidade de uma vontade real para a descentralização das competências, uma capacidade técnica para a elaboração dos programas e recursos para consolidar a adesão dos municípios. Por parte dos governos locais, há a necessidade de um cálculo que considerasse os custos e benefícios prováveis da decisão de assumir atribuições (ARRETICHE, 2000).

Diante de todas as questões aqui colocadas – sejam aquelas pertencentes ao conjunto da Reforma do Aparelho do Estado, sejam aquelas que dizem respeito aos processos de fortalecimento da esfera local enquanto administradora das políticas sociais, construindo parcerias com os entes federados centrais, por um lado, e com as novas configurações jurídicas que assumem os movimentos da sociedade civil organizada, por

---

<sup>17</sup> Nas palavras de Gaebler, no prefácio citado: “[...] as burocracias centralizadas dos governos que se desenvolveram com sucesso nas décadas de 30 e de 40, já não têm um bom desempenho em meio à economia global e às sociedades em rápida mutação, ricas em informação e com a intensidade de conhecimento dos anos 90.” (FIGUEIREDO; LAMOUNIER, 1996, p. 9)

outro lado – as conclusões apontam para dificuldades adicionais que podem ser encontradas na própria máquina administrativa local, nos paradigmas que regem a administração pública municipal.

Já não basta a administração pública ser formada por gerentes que se pautem por resultados, é necessário cumprir uma agenda política de busca de consenso para atingir as metas da governança<sup>18</sup>. Não basta ser burocrática – administrar através de regras fixas e independentes, com critérios de formalização, impessoalidade e profissionalismo –, não basta ser gerencial – administrar por resultados –, ela tem que funcionar como pólo catalisador de grupos sociais que possam legitimar as políticas públicas, ou seja, ela tem que assumir o seu caráter político frente aos imperativos da participação popular.

O consumo de políticas públicas – habitação, transporte, unidades de atendimento à saúde e à educação, entre outros – torna-se, simultaneamente, elemento funcional sistêmico indispensável, como fator de legitimação e capacidade de governança, para a esfera pública. O direito à cidadania passa a confundir-se, cada vez mais, com o direito a consumir a cidade, a consumir os benefícios da modernidade urbana.

Embora a gestão do processo de oferta de serviços seja coletiva, exigindo uma administração profissional e eficiente, a apropriação dos mesmos é sentida de forma individual, como um modo de consumo de necessidades materiais para a reprodução da vida humana. A exclusão que nasce no processo produtivo passa a se reafirmar no consumo da cidade e vai pressionar as arenas decisórias dos países democráticos com a finalidade de obter respostas ao processo de exclusão, através de políticas públicas formuladas pelo sistema de governo.

A construção da esfera pública tem que fazer face, por um lado, ao caráter privado e parcelar dos agentes econômicos que intervêm no processo; e, por outro lado, ao desnível que existe entre a totalidade dos problemas de gestão administrativa e as desigualdades sociais construídas historicamente.

As agências institucionais, então, agem como ordenadoras da vida cotidiana dos cidadãos e, sob o pretexto da organização do espaço público, na realidade, condicionam o acesso à cidadania. Essa generalização das contradições no desenho da esfera pública e a posse sistemática das mesmas por parte da administração, em todos os seus níveis, politizam de maneira direta o pensar o setor público reafirmando-o como possibilidade para a mudança social.

---

<sup>18</sup> Reafirmamos aqui o conceito que estamos usando para o termo governança, ou seja, governança é a recuperação da capacidade administrativa e financeira do governo e a recuperação da efetividade das políticas públicas, como meio para que o cidadão usufrua seus direitos e acompanhe, com transparência, as ações dos agentes públicos.

Ampliam-se, assim, as prerrogativas da administração: obter consenso, harmonizar interesses, abrandar – pela negociação – a competição que se desenvolve entre os grupos antagônicos com poder de veto e pressão nas arenas decisórias, entre suas clientelas e entre os membros da própria administração com seus interesses e concepções de valor, de ordem profissional, econômica e política. A politização da administração vai responder à incorporação de novas estruturas normativas que trazem para dentro do sistema decisório segmentos que vão demandar regras menos excludentes de convivência social.

Daí vão ganhar espaço as ONGs – organizações não governamentais – ampliando as possibilidades do setor público não-estatal (PEREIRA; GRAU, 1999), compondo o novo equilíbrio produtivo não capitalista, como nos explica Mintzberg (1996). Daí vão ganhar força os Conselhos, os Fóruns das Cidades, os Orçamentos Participativos, os processos de construção dos Planos Diretores Participativos – previstos no Estatuto das Cidades – como formas do cidadão comum e dos movimentos sociais assumirem funções decisórias e ativas no processo político-administrativo.

Aumenta a pluralidade das esferas relativamente autônomas de poder, dentro do setor público, nas quais objetivos específicos possam ser canalizados e convertidos no sistema de trocas políticas, ou seja, passa a existir uma porosidade maior na ossatura da máquina administrativa aos interesses socialmente organizados.

Mas tudo isso exige uma postura administrativa diferenciada. Há um esforço dos governos locais para introduzir mudanças que dêem novas capacidades ao administrador público para que ele assuma o seu papel mais político na sociedade brasileira.

Nesse sentido os avanços mais recentes da legislação dão novo vigor à força de transformação. A Emenda Constitucional número 19, a Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei Federal número 10.028 e o Estatuto das Cidades constroem os atores à mudança de posturas frente aos procedimentos administrativos, permitindo a criação de espaços políticos importantes a serem ocupados pelo cidadão.

Talvez, a população ainda não tenha percebido os avanços que a sociedade brasileira vem fazendo, mas hoje o desafio é qualificar a participação popular e criar um sistema de comunicação e educação eficiente que permita ao cidadão (in)formar-se sobre as políticas públicas oferecidas no seu município.

BIZELLI, J. L. The Administrative Reformation of the State and the Public Governance in the Brazilian Cities. **Temas em Administração**, Araraquara, v.1, n. 1, 2007.

**ABSTRACT:** *In the last decades, there was an effort of the Brazilian society to rethink the functions played for the state device. In the bulge of more general transformations, provoked in part for the change of standard of the itself capitalist accumulation and for the decline of the model of welfare state Keynesian, Brazil surpassed the dictatorial phase, engineered a new Constitution, controlled the inflation and considered an administrative reform of the State, keeping, however, the immense social abyss that separates the economic elites of the kept out of society populations. The challenge for the skill of the government was to show that the Democracy builds up itself in the instrument to face the social debt. The Democracy would have to guarantee the Right to the City, or either, the right to the life that reproduces itself in the city, to the objects that are produced and consumed in the city, to the productive, affective and of organization relations that crystallize the urban inequalities, to the symbolic universe that intercross cultures, myths, religiosities, beliefs and wisdom in the city. To recoup the public governance opens way to fortify the confidence in the democratic government.*

**KEYWORDS:** *Public governance. Administrative reform of the State. Social debt. Right to the City.*

**RÉSUMÉ:** *Dans les dernières décennies, a y eu un effort de la société brésilienne pour repenser les fonctions jouées par l'appareil d'état. Dans le gonflement des transformations le plus général, provoquées en partie par le changement de norme de l'accumulation capitaliste elle-même et par la baisse du modèle de welfare state keynesiano, le Brésil a dépassé la phase dictatoriale, a écrit une nouvelle Constitution, a contrôlé l'inflation et a proposé une réforme administrative de l'État en maintenant, néanmoins, l'immense abîme social qui sépare les élites des populations marginalisées. Le défi pour le gouvernement est montrer que la Démocratie se constituera dans l'instrument pour que affronte à la dette sociale. La Démocratie devrait garantir le Droit à la Ville, c'est-à-dire, le droit à la vie qui se reproduit dans la ville, aux objets qui sont produits et consommés dans la ville, aux relations productives, affectives et organisationnels qui cristallisent les inégalités urbaines, à l'univers symbolique qui entrecroise des cultures, mythes, religiosités, croyances et savoirs dans la ville. Récupérer le gouvernement public ouvre chemin pour fortifier la confiance dans le gouvernement démocratique.*

**MOTS-CLÉS:** *Gouvernance publique. Réforme administrative de l'État. Dette sociale. Droit à la ville.*

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. **O impacto do modelo gerencial na administração pública:** um breve estudo sobre a experiência internacional recente. Brasília: ENAP, 1997.(Cadernos ENAP, 10).

AFFONSO, R. B. A. A federação no Brasil: impasses e perspectiva. In: AFFONSO, R. B. A.; SILVA, P. L. B. **A federação em perspectiva:** ensaios selecionados. São Paulo: FUNDAP, 1995. p. 57-75.

ARRETCHE, M. **Estado federativo e políticas sociais:** determinantes da descentralização. Rio de Janeiro: Renavan, 2000.

BANCO MUNDIAL. **Política urbana y desarrollo económico: um programa para el decenio de 1990.** Washington: Banco Mundial, 1991.

BARZELAY, M. **Breaking through bureaucracy.** Berkeley: University of California Press, 1992.

BORJA, J. The role of the citizen in the State reform citizenship and globalization: the case of the european citizenship. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOCIEDADE E A REFORMA DO ESTADO, 1998, São Paulo. **Publicações...** São Paulo: MARE, 1998. Disponível em: <[http://homplanejamento.serpro.gov.br/arquivos\\_down/seges/publicacoes/reforma/seminario/BORJA.PDF](http://homplanejamento.serpro.gov.br/arquivos_down/seges/publicacoes/reforma/seminario/BORJA.PDF)>. Acesso em: 08 maio 2002.

BORJA, J.; CASTELLS, M. **Local y global:** la gestion de las ciudades en la era de la información. Madrid: Habitat: Taurus, 1997.

\_\_\_\_\_. As cidades como atores políticos. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 45, p. 152-166, jul. 1996.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Plano Diretor da reforma do aparelho do Estado.** Brasília: Presidência da República: Câmara da Reforma do Estado, 1995. Versão 9.8.95.

CASTELLS, M. **A sociedade em rede.** São Paulo: Paz e Terra, 1999a.

\_\_\_\_\_. **Fim de milênio.** São Paulo: Paz e Terra, 1999b.

\_\_\_\_\_. **O poder da identidade.** São Paulo: Paz e Terra, 1999c.

\_\_\_\_\_. Hacia el Estado red? Globalizacion economica e instituciones politicas en la era de la informacion. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOCIEDADE E A REFORMA DO ESTADO, 1998, São Paulo. **Publicações...** São Paulo: MARE, 1998. Disponível em: <[http://homplanejamento.serpro.gov.br/arquivos\\_down/seges/publicacoes/reforma/seminario/CASTELLS.PDF](http://homplanejamento.serpro.gov.br/arquivos_down/seges/publicacoes/reforma/seminario/CASTELLS.PDF)>. Acesso em: 08 maio 2002.

CLINTON B.; GORE A. **Putting costumers first:** 95 standards for serving the American people. Washington: Government Printing Office, 1995.

DILLINGER, W. **Descentralization, politics and public services.** Washington: The World Bank, 1995.

DINIZ, E. **Crise, reforma do Estado e governabilidade.** Rio de Janeiro: FGV, 1997.

\_\_\_\_\_. Governabilidade, democracia e reforma do Estado: Os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90. **Dados**: revista de ciências sociais, Rio de Janeiro, v. 38, n. 3, p. 385-415, 1995.

DRUCKER, P. F. **Sociedade pós-capitalista**. São Paulo: Livraria Pioneira, 1993.

\_\_\_\_\_. **As novas realidades**. São Paulo: Livraria Pioneira, 1991.

DUPAS, G. A lógica econômica global e a revisão do *welfare state*: a urgência de um novo pacto. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOCIEDADE E A REFORMA DO ESTADO, 1998, São Paulo. **Publicações...** São Paulo: MARE, 1998. Disponível em: <[http://homplanejamento.serpro.gov.br/arquivos\\_down/seges/publicacoes/reforma/seminario/DUPAS.PDF](http://homplanejamento.serpro.gov.br/arquivos_down/seges/publicacoes/reforma/seminario/DUPAS.PDF)>. Acesso em: 08 maio 2002.

FAIRBROTHER, P. **Politics and the State as employer**. Londres: Mansell, 1994.

FERLIE, E. et al. **The new public management in action**. Oxford: Oxford University Press, 1996.

FIGUEIREDO, R.; LAMOUNIER, B. **As cidades que dão certo**. Brasília: MH Comunicações, 1996.

FIORE, J. L. **Em busca do dissenso perdido**: ensaios críticos sobre a festejada crise do Estado. Rio de Janeiro: Insight, 1995.

FLORES, G.; NEF, J. **Administração pública**: perspectivas críticas. San José: ICAP, 1984.

FRANCO, A. A Reforma do Estado e o terceiro setor. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOCIEDADE E A REFORMA DO ESTADO, 1998, São Paulo. **Publicações...** São Paulo: MARE, 1998. Disponível em: <[http://www.planejamento.gov.br/arquivos\\_down/seges/publicacoes/reforma/seminario/AugustoFranc\\_.pdf](http://www.planejamento.gov.br/arquivos_down/seges/publicacoes/reforma/seminario/AugustoFranc_.pdf)>. Acesso em: 08 maio 2002.

FRISCHTAK, L. L.; ATIYAS, I. (Ed.). **Governance, leadership and communication**. Washington: The World Bank, 1996.

GIGLIO, C. (Org.) **O município moderno**. Brasília: MH Comunicações, 1998.

GORE, A. **Common sense government**. Nova York: Handom House, 1995.

\_\_\_\_\_. **From red tape to results**: reating a government that works better and costs less. Washington: Government Printing Office, 1993.

HABERMAS, J. **Facticidad y validez**. Madrid: Trotta, 1998.

HIRSCHMAN, A. O. **The rhetoric of reaction**. Cambridge: Harvard University Press, 1991.

Temas em Administração Pública, Araraquara, v.1, n.1, 2007.

HOWARD, Ph. K. **The death of common sense**: how law is suffocating America. New York: Random House, 1994.

IGLESIAS, E. **Reflectionson economic development**: towards a new Latin American consensus. Washington: Inter-American Development Bank, 1992.

JENKINS, K. A reforma do serviço público no Reino Unido. In: SPINK, P.; PEREIRA, L. C. B. **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: FGV, 1998. p. 201-213.

KETTL, D. F. A revolução global: reforma da administração do setor público. In SPINK, P.; PEREIRA, L. C. B. **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: FGV, 1998. p. 75-121.

LOWENTHAL, A. F. **Exporting democracy**: the United States and Latin America. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1991.

MATUS, C. **O líder sem estado-maior**. São Paulo: FUNDAP, 2000.

MINTZBERG, H. Managing government, governing management. **Harvard Business Review**, Boston, v. 74, n. 3, p. 75-83, May/June 1996.

NEDER, R. C. As ONGs na reconstrução da sociedade civil no Brasil. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOCIEDADE E A REFORMA DO ESTADO, 1998, São Paulo. **Publicações...** São Paulo: MARE, 1998. Disponível em: <[http://www.planejamento.gov.br/arquivos\\_down/seges/publicacoes/reforma/seminario/NER.PDF](http://www.planejamento.gov.br/arquivos_down/seges/publicacoes/reforma/seminario/NER.PDF)>. Acesso em: 08 maio 2002.

NUNES, E. **A gramática política do Brasil**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997.

OATES, W. **The potential and perils of fiscal decentralization**. Maryland: University of Maryland, 1994.

OFFE, C. The present historical transition and some basic design options for society institutions. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOCIEDADE E A REFORMA DO ESTADO, 1998, São Paulo. **Publicações...** São Paulo: MARE, 1998. Disponível em: <[http://www.mp.gov.br/arquivos\\_down/seges/publicacoes/reforma/seminario/OFFE.PDF](http://www.mp.gov.br/arquivos_down/seges/publicacoes/reforma/seminario/OFFE.PDF)>. acesso em: 08 maio 2002.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT [OECD]. **Urban infrastructure**: finance and management. Paris: OCDE, 1991.

OSBORNE, D.; GAEBLER, T. **Reinventando o governo**. Brasília: MH Comunicações, 1994.

PEREIRA, L. C. B. **A reforma do Estado dos anos 90**: lógica e mecanismos de controle. Brasília: MARE, 1997. (Cadernos MARE da Reforma do Estado, 1).

Temas em Administração Pública, Araraquara, v.1, n.1, 2007.

\_\_\_\_\_. **Lucro, acumulação e crise.** São Paulo: Brasiliense, 1986

\_\_\_\_\_. **A sociedade estatal e a tecnoburocracia.** São Paulo: Brasiliense, 1981.

PEREIRA, L. C. B; GRAU, N. C. (Org.). **O público não-estatal na reforma do Estado.** Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1999.

PETERSON, G. **Decentralization experience in Latin America: an overview of lessons and issues.** Washington: Urban Institute, 1994.

PIVA, H. L. Papel do terceiro setor e da empresa privada na reforma do Estado. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOCIEDADE E A REFORMA DO ESTADO, 1998, São Paulo. **Publicações...** São Paulo: MARE, 1998. Disponível em: <[http://www.planejamento.gov.br/arquivos\\_down/seges/publicacoes/reforma/seminario/PIVA.PDF](http://www.planejamento.gov.br/arquivos_down/seges/publicacoes/reforma/seminario/PIVA.PDF)>. Acesso em: 08 maio 2002.

PREBISCH, R. **Dinâmica do desenvolvimento latino-americano.** Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1964.

PRZEWORSKI, A. Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agent x principal. In: SPINK, P.; PEREIRA, L. C. B. **Reforma do Estado e administração pública gerencial.** Rio de Janeiro: FGV, 1998. p. 39-73.

RANSON, S.; STEWART, J. **Managing for the public domain.** Londres: St. Martin's Press, 1994.

RICHARDSON, R. As reformas no setor público da Nova Zelândia. In: SPINK, P.; PEREIRA, L. C. B. **Reforma do Estado e administração pública gerencial.** Rio de Janeiro: FGV, 1998. p. 215-235.

ROBERTSON, A. F. **People and the State.** Cambridge: Cambridge University Press, 1994.

SPINK, P.; PEREIRA, L. C. B. **Reforma do Estado e administração pública gerencial.** Rio de Janeiro: FGV, 1998.

SUNKEL, O. Globalization, neoliberalism and State reform. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOCIEDADE E A REFORMA DO ESTADO, 1998, São Paulo. **Publicações...** São Paulo: MARE, 1998. Disponível em: <[http://www.planejamento.gov.br/arquivos\\_down/seges/publicacoes/reforma/seminario/SUNKEL.PDF](http://www.planejamento.gov.br/arquivos_down/seges/publicacoes/reforma/seminario/SUNKEL.PDF)>. Acesso em: 08 maio 2002.

SWYNGEDOUW, E. Neither global nor local: "globalization" and politics of scale. In: COX, K. R. (Ed.). **Spaces of globalization: reasserting the power of the local.** New York: The Guilford Press, 1997.

TENDLER, J. **Bom governo nos trópicos: uma visão crítica**. Rio de Janeiro: Renavan, 1998.

UNITED NATIONS CAPITAL FUND [UNCDF]. **Poverty reduction, participation and local governance**: the role of UNCDEF. New York: ONU, 1995a.

\_\_\_\_\_. **Decentralized governance programme**. New York: ONU, 1995b.

WEBER, M. **Ensaio de sociologia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1963.