

Gerencial ouve o Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado, Luiz Carlos Bresser Pereira. Incansavelmente otimista, ele acredita que o principal avanço alcançado pelo país com a aprovação da emenda constitucional da reforma administrativa no Congresso Nacional é de natureza simbólica: “Optamos por um modelo de administração moderna e gerencial”. O Ministro explica ainda diversos aspectos do texto da emenda e situa de forma categórica o marco histórico do projeto de reforma administrativa do Governo. Segundo ele, esta pode ser considerada a segunda grande transformação da administração pública brasileira, sucedendo a introdução da administração burocrática, feita por Getúlio Vargas nos anos 30. Trocando em miúdos, o Ministro está convencido de que a reforma administrativa do governo Fernando Henrique Cardoso vai ficar registrada na história do Brasil.

Uma Reforma para ficar na História



Reforma Gerencial: Em linhas gerais, qual é o significado do projeto de reforma administrativa desenvolvido pelo governo Fernando Henrique Cardoso?

Ministro Bresser Pereira: Quando a imprensa fala sobre reforma administrativa, está sempre se referindo a uma emenda constitucional. Na verdade, esta emenda constitucional é um ponto fundamental da reforma, mas não é toda a reforma. Nós estamos realizando a reforma gerencial da administração pública brasileira, que é a segunda grande reforma da administração pública no Brasil. A primeira foi a reforma burocrática, que aconteceu nos anos 30. Esta reforma gerencial, então, tem como pressuposto a reforma burocrática. O que é a reforma burocrática? É a reforma que cria uma administração pública profissional, um conjunto de servidores públicos profissionais, contratados segundo o princípio do mérito, promovidos através de uma carreira e trabalhando segundo critérios impessoais ou, como Max Weber chamava, racional-legais. Agora, o que acontece é que esses administradores públicos, no modelo burocrático, são obrigados a administrar o Estado de acordo com a norma legal estrita, seguindo procedimentos muito rígidos, sem nenhuma liberdade

para tomar decisões. O que faz a reforma gerencial é dar autonomia aos administradores públicos e aumentar as suas responsabilidades. Com isso, aumenta substancialmente a eficiência e a efetividade da administração pública. A reforma burocrática foi uma reforma feita para um capitalismo liberal, pré-democrático, do século passado. A reforma gerencial se faz no capitalismo moderno e democrático do final desse século.

RG: Qual é o paralelo que podemos traçar entre a administração pública gerencial e a forma de gerir empresas do setor privado?

BP: A reforma gerencial busca inspiração nos grandes desenvolvimentos que ocorreram neste século na administração de empresas. Estes desenvolvimentos, que aconteceram fundamentalmente nas empresas e nas escolas de administração de empresas nos Estados Unidos e depois no Japão e no resto do mundo, aumentaram a eficiência da administração de maneira extraordinária. Muitas dessas idéias, dessas estratégias e dessas práticas, podem ser transferidas para o setor público. A estratégia de gestão por excelência, mais usada hoje na administração de empresas da iniciativa privada, é a gestão pela qualidade, que também está sendo adotada cada vez mais pela administração pública dos diversos países. No Brasil inclusive, o processo de introdução da gestão pela qualidade começou no início dos anos 90. O problema é que, para você fazer uma gestão da qualidade, tem que ter objetivos e indicadores de desempenho bem definidos e liberdade para escolher os processos mais adequados para atingir esses objetivos. No esquema institucional que nós tínhamos, não existia liberdade. Quando a estrutura burocrática é muito rígida, limita muito a capacidade de decisão dos administradores públicos. É por isso que, para você introduzir plenamente uma gestão pela qualidade, que vem da administração de empresas, você precisa fazer uma reforma institucional. Quer dizer, nas leis e depois nos próprios regulamentos do Estado, para permitir que as decisões sejam tomadas com autonomia e com responsabilidade.

RG: Com a ênfase na avaliação centrada em resultados e não nos procedimentos, o senhor acha que muda substancialmente a forma como o servidor vai atuar dentro do seu órgão?

BP: Eu sempre digo que esta reforma que nós estamos fazendo tem uma dimensão institucional, que é a mais importante: a mudança da constituição e das leis do país. Tem uma dimensão cultural, que é você mudar de uma cultura burocrática com elementos patrimonialistas e clientelistas ainda em vigor, para uma cultura moderna e gerencial, orientada para o atendimento do cidadão-cliente, do cidadão-usu-

“A emenda tem um caráter emblemático. Nós tínhamos a opção ou não por uma administração moderna e gerencial. E a aprovação da emenda constitucional acabou representando a opção pela administração gerencial.”

ário. E tem a dimensão da gestão, que só pode ser enfrentada se você cria condições para isso. No setor privado, você já tem naturalmente estas condições, porque você tem um mercado e tem liberdade para operar dentro do mercado. Ainda assim, às vezes você precisa fazer reformas, porque as empresas começam a ficar excessivamente regulamentadas e então você começa a discutir a desregulamentação e a desburocratização das empresas. No setor público, o processo de regulamentação é muito mais grave. Portanto, permitir que os administradores administrem é a lógica fundamental da reforma.

RG: Como a emenda constitucional da reforma administrativa se situa den-

tro do projeto de reforma administrativa do governo como um todo?

BP: Existem dois objetivos fundamentais na reforma gerencial do Estado: um é reduzir custos. O outro é tornar mais eficiente a médio prazo, mais orientada para o cidadão e mais moderna, portanto, a administração pública. Os dois estão relacionados, mas é bom separar um do outro. Se você olhar a emenda constitucional, vai ver que alguns dispositivos nela estão orientados principalmente para a redução de custos, para o ajuste fiscal e para a consolidação do Plano Real a curto prazo, nos próximos dois ou três anos. Estes dispositivos são fundamentalmente a demissão por excesso de quadros, que permitirá aos estados cumprirem a Lei Camata. O teto e o subteto vão acabar definitivamente com os “marajás”, que são poucos no governo federal, mas existem também nos governos estaduais. Há outras medidas, que são medidas modernizadoras de médio prazo. A demissão por insuficiência de desempenho, por exemplo, não pretende fazer economias. Pretende é fazer com que você possa cobrar o trabalho dos servidores públicos. E, no limite, para um número que, eu creio, será muito pequeno, possa demitir. O que se pretende é desenvolver e valorizar a idéia da avaliação de desempenho e a idéia do mérito, que é fundamental na administração. O fim do regime jurídico único visa dar mais flexibilidade à administração pública para que as atividades que não são exclusivas de Estado possam ser realizadas por servidores admitidos sob um outro regime, um regime basicamente celetista. A exigência de projeto de lei para aumentar a remuneração do servidor em todos os Poderes visa tornar os salários mais equilibrados dentro da administração pública federal.

RG: O senhor acha que o servidor público é bem remunerado?

BP: A propósito da remuneração, existe um mito: o de que o servidor público ganha mal. Isso é falso. Nós temos pesquisas que mostram que os servidores públicos de nível operacional, de nível mais baixo, portanto, ganham substancialmente mais, 50 por cento mais do que ganhariam no setor priva-

do para executar tarefas correspondentes. Já no nível intermediário, eles ganham mais ou menos a mesma coisa do setor privado. E no nível superior, têm recebido menos do que no setor privado. Então você tem que corrigir isso e diminuir distorções. A emenda ajuda a fazer isso, evitando que se promovam aumentos sem controle.

RG: O que o senhor destacaria de importante na proposta da emenda, que não foi aprovado no Congresso?

BP: Duas coisas: uma é a vinculação da demissão por excesso de quadros ao cumprimento da Lei Camata. O limite de 60 por cento de comprometimento de despesas com o pagamento de pessoal é arbitrário. Em certos casos, é grande demais. Em outros, é pequeno. Não devia haver essa limitação. A segunda coisa foi o corte, pela Comissão de Constituição e Justiça da Câmara, da proposta que eu fiz de reservar 20 por cento dos cargos nos concursos públicos para os servidores. Eu acho que esse sistema que obriga os servidores públicos que já estão dentro do Estado a fazerem sempre concursos externos, competindo com gente de fora, é uma coisa muito pouco gerencial. Eu tinha encontrado uma solução intermediária que me parecia boa, mas não passou.

RG: Existe algum ponto da emenda constitucional que o senhor destaque como o mais importante?

BP: Todos sabem quais são os pontos mais importantes: a flexibilização da estabilidade, a demissão por excesso de quadros, a avaliação de desempenho, o fim do regime jurídico único, a adoção de um teto e de um subteto de remuneração, a exigência de projeto de lei para a concessão de aumento de salário, a retirada da palavra *isonomia* do texto constitucional. Mais do que as coisas concretas que a emenda efetivamente muda, ela tem um caráter emblemático. Nós podíamos optar ou não pela administração moderna e gerencial. E a aprovação da emenda constitucional acabou representando a opção pela administração gerencial. Nesse processo, ela obteve um apoio na opinião pública muito forte. E obteve um grande apoio na alta administração pública também. Uma pesquisa

feita pela ENAP mostra que existe um apoio de 70 a 80 por cento para todos os itens da reforma constitucional. No caso específico da estabilidade, 78 por cento dos DAS-4 são favoráveis às mudanças, sendo que 50 por cento desses DAS-4 estão há mais de 17 anos no serviço público. Eu acho que esse caráter emblemático é a coisa mais importante dela. Mais importante que a própria mudança legal.

RG: Que sentido ganha agora a questão da estabilidade do servidor público, diante das mudanças produzidas? A estabilidade de fato acabou, conforme apregoam alguns críticos da reforma?

“Só se vai demitir alguém se ele for realmente muito ruim. Só porque um servidor é fraco, tem as suas limitações, não significa que deva ser demitido. Será melhor treinado, será mais exigido...”

BP: Não estável é o trabalhador do setor privado, que pode ser demitido a qualquer momento, sem nenhuma razão. Basta que o empregador não esteja mais querendo o empregado e ele o demite. Paga os direitos do empregado e acabou-se. Não tem mais que dar justificativas. Agora, para você demitir um servidor público por insuficiência de desempenho, tem que ter ampla justificativa em avaliação de mérito. Para demitir servidores em conjunto, seguindo critérios de excesso de quadros, você também tem que ter uma justificativa para este excesso de quadros, que na emenda ficou regulamentada como sendo gastar acima de 60 por cento dos seus recursos com a folha de pagamento de servidores. E essa demissão por excesso de quadros obedece a

uma série de restrições: primeiro, tem que demitir os não estáveis. Depois, tem que diminuir em pelo menos 20 por cento os cargos em comissão.

RG: O alto escalão será preparado para lidar com esses novos mecanismos e efetivamente resolver os problemas que existem hoje?

BP: Nada resolve o problema, nada é suficiente. A administração, seja pública ou privada, é um processo de aperfeiçoamento constante e de correção permanente de rumos. Eu sempre digo que administrar alguma coisa é consertar hoje o que foi desmanchado ontem. Porque não existe vó de cruzeiro na administração pública. A burocracia pensa que existe, que você faz uma lei e ela significa um vó de cruzeiro. Mas não existe.

RG: Quem vai determinar os parâmetros para a avaliação de desempenho, considerando as diversas atividades, com suas particularidades, hoje exercidas pelo Estado?

BP: Eu acho que esse parâmetro é uma coisa consensual. Só se vai demitir alguém se ele for realmente muito ruim. Quando todo mundo souber que aquele sujeito não serve, que deve estar fora do serviço público. Senão, ele não vai ser demitido. Só porque um servidor é fraco, tem as suas limitações, não significa que deva ser demitido. Será melhor treinado, será mais exigido, mas é só.

RG: Como o senhor encara a crítica dos que sustentam que o servidor público é quem está pagando a conta do ajuste do Governo?

BP: Acho que isso não é verdade. A reforma constitucional que acabamos de fazer vai valorizar muito o serviço público. Hoje, o serviço público é desvalorizado em grande parte junto à opinião pública porque uma minoria não trabalha, uma minoria trata mal o cidadão quando este procura os seus serviços e essa minoria acaba tornando-se representativa do todo. Com a reforma, essa minoria ou vai ser demitida, ou vai mudar de comportamento, justamente para não sê-lo.

RG: *E os demitidos por excesso de despesa?*

BP: Os demitidos por excesso de quadros serão, digamos assim, prejudicados. Não haverá nenhum caso no governo federal, mas em alguns estados e municípios existirão alguns prejudicados pela questão. O fato concreto é que, quando eles estão sendo empregados pelo Estado sem necessidade, os prejudicados são todos os brasileiros que estão pagando imposto. Então aí é uma questão de escolha.

RG: *O Governo pretende criar mais um regime jurídico, instituído em lei, com características diferenciadas em termos de estabilidade e previdência social?*

BP: Eu tenho impressão que não vale a pena. Vai dar muito trabalho e vai servir para pouca gente. Pouca gente deverá ser admitida nestas condições porque a política que eu tenho adotado é de praticamente só admitir pessoal para as carreiras de Estado. Aí sim, admitir regular e sistematicamente. O resto, ou terceiriza, ou publiciza e transforma em Organização Social. Tem o caso das universidades, que não quiseram se transformar em Organizações Sociais. Mas já fizemos uma emenda constitucional que dá autonomia à universidade. Uma autonomia de fato, para a gestão do seu próprio pessoal, o qual se torna responsabilidade da universidade e não do Estado. Aí nós vamos ter um regime jurídico muito particular no momento em que essa emenda for aprovada.

RG: *Como o senhor analisaria o processo político necessário para a aprovação de uma reforma como esta no Brasil? Os avanços alcançados foram compensadores?*

BP: Eu acho que esta reforma introduziu na agenda do país um assunto que não estava presente. Ela viabilizou uma mudança no Estado brasileiro, da maior importância. O Brasil hoje pode ser apontado como um país pioneiro entre os países em desenvolvimento a realizar uma reforma gerencial do Esta-

do. Essa reforma vai permitir que os serviços sociais que o Estado financia, dentro dos princípios da social-democracia e do estado de bem-estar social, sejam prestados com mais eficiência do que no setor privado. Portanto, vai permitir que se legitimem não apenas no ponto de vista moral ou ético, mas também de um ponto de vista econômico. Eu estou profundamente convencido de que educação e saúde podem ser prestados pelo setor público não só com melhor qualidade, mas também com mais eficiência, se o forem através de um mecanismo de competição administrada entre Organiza-

“Essa reforma vai permitir que os serviços sociais que o Estado financia, dentro dos princípios da social democracia e do estado de bem estar social, sejam prestados com mais eficiência do que no setor privado.”

ções Sociais ou entidades públicas não-estatais, do que se realizados pelo setor privado. E, claro, de forma muito mais eficiente do que se geridos diretamente pelo Estado. Para mim, a prova mais definitiva disso é a administração do *National Health Service*, que é feita exatamente nesses termos da reforma gerencial, com Organizações Sociais operando num sistema de competição administrada. É muito mais eficiente do que o sistema norte-americano, que é baseado em empresas de seguro privadas, e também mais eficiente do que o sistema estatal francês.

RG: *Qual é a repercussão que essa reforma brasileira está tendo a nível internacional?*

BP: Eu tenho sido convidado para fazer conferências em toda parte. Acho que já começam a perceber que alguma coisa de novo acontece ao Sul do Equador.

RG: *Mas existe algum processo paralelo em outros países do porte do Brasil?*

BP: Considerando os países em desenvolvimento, não. Alguma coisa começa no México e alguma coisa no Chile. São dois países onde eu sei que tem alguma coisa interessante sendo feita no sentido da reforma gerencial. Agora, curioso é como os estados estão interessados nisso. Não só deram um apoio enorme às mudanças constitucionais, mas também estão adotando o modelo das Organizações Sociais, nos estados e nas capitais.

RG: *O senhor acha que o servidor público está preparado para enfrentar o desafio da reforma gerencial?*

BP: Eu estou absolutamente convencido de que sim, mas a partir de uma visão que eu tenho de que em administração a história de que você não pode por o carro na frente dos bois é falsa. A administração é um processo em que você põe os bois na frente do carro e o carro na frente dos bois, alternadamente. A pior coisa que existe em administração, a coisa mais paralisante, é você dizer assim: primeiro tem que preparar todos os funcionários para depois fazer a descentralização, primeiro tem que preparar os gerentes para depois fazer a administração gerencial, primeiro tem que acabar a revolução mecânica para fazer a elétrica, primeiro tem que fazer a elétrica para depois fazer a eletrônica. Essa filosofia é burra, é uma filosofia paralisante, completamente contra a boa administração.

RG: *A aprovação da emenda deixa o senhor otimista com relação ao futuro da administração pública brasileira?*

BP: Eu estou convencido que esta reforma vai ficar na história do Brasil. Getúlio Vargas fez a reforma burocrática. Fernando Henrique Cardoso terá feito a reforma gerencial.

