

Bresser-Pereira: O carro na frente dos bois

Entrevista de Luiz Carlos Bresser-Pereira a Hélio Batista Barboza em 2006 e revisada em 2014. Destinava-se a uma publicação sobre a história da administração pública na EAESP/FGV que afinal não se realizou.

Pai da Reforma Gerencial da Administração Pública de 1995, o professor Luiz Carlos Bresser-Pereira faz uma avaliação daquela experiência e um alerta: é preciso reaproximar os empresários e a burocracia do Estado.

Fazendo um balanço da reforma administrativa que o senhor começou a implementar no governo Fernando Henrique, o que ficou dessa reforma e o que não teve continuidade ou retrocedeu?

Só daqui a uns 30 anos saberemos se a Reforma Gerencial de 1995 foi bem-sucedida ou não. Acredito que depois desse tempo o Estado brasileiro será mais parecido com o modelo que está previsto no Plano Diretor da reforma. O que eu chamo de reforma gerencial é a segunda reforma administrativa do Estado capitalista moderno. A primeira foi feita no século 19: é a chamada reforma burocrática ou, em inglês, civil service reform, que foi descrita por Max Weber; é a reforma que profissionalizou a administração pública. Já a reforma da gestão pública ou reforma gerencial do Estado começa na Inglaterra, na Austrália e na Nova Zelândia no início dos anos 80. Se a primeira reforma tornou o Estado efetivo, a segunda procurou torna-lo também eficiente. No século 19, o Estado representava apenas 7% do PIB e os serviços sociais e científicos que ele prestava eram mínimos. Neste começo do século 21, o Estado corresponde a 30%, 40%, 50% do PIB e os serviços sociais e científicos que ele presta são enormes. Por isso, é fundamental que ele seja eficiente. A Reforma Gerencial de 95 foi feita nesse contexto, portanto está de acordo com o seu tempo, ou com a nova “onda”, digamos assim. Quase todos os países da OCDE já a fizeram (França, Alemanha e Portugal ainda resistem, mas já começam a ceder). No Brasil, ela continua avançando, principalmente no nível dos Estados, com a criação das organizações sociais, da figura do gestor, etc.

O STF recentemente derrubou um ponto importante da reforma, ao votar pelo restabelecimento do Regime Jurídico Único na contratação dos servidores...

A questão do emprego público não é um elemento central da reforma; muito mais importantes são as organizações sociais. Porque o Estado que eu vejo no futuro é um Estado muito grande em termos de gasto público, pois continuará a assumir as funções sociais e científicas que tem atualmente, mas muito pequeno em termos do número de funcionários, pois só terá funcionários estatutários de alto nível, exercendo as carreiras típicas de Estado – não apenas as relativas à administração da justiça e da segurança, como no Estado liberal, mas também as que administram as políticas sociais e científicas e os recursos destinados a essas políticas. Deixaríamos de ter no funcionalismo público professores, médicos e enfermeiras. Teríamos, sim, os servidores públicos que fazem as políticas de saúde, de educação, de previdência, de assistência social, etc., e que administrariam os recursos a serem transferidos

para entidades sem fins lucrativos, que eu chamo de organizações sociais, para que elas executem essas políticas. Isso está acontecendo no Brasil. Devagar, mas está acontecendo, como no mundo inteiro. Cada vez mais teremos parcerias público-privadas, seja no modelo que o Congresso estava discutindo ou em outro modelo. Porque essa é a lógica: uma execução muito mais flexível e eficiente dos serviços, mas com um controle público. Não se trata de privatizar tudo, como querem os neoliberais, mas de tornar o consumo público, que resulta dos grandes serviços sociais e científicos do Estado, menos custoso e mais barato. Além de ser mais justo porque igualitário, o consumo público já é por natureza mais barato do que o consumo privado, mas pode se tornar realmente eficiente se sua prestação for realizada por organizações sociais.

Para que o Estado seja relativamente grande e continue exercendo suas funções sociais e científicas, é preciso que ele seja eficiente. Com eficiência, o Estado passa a ter legitimidade para cobrar os impostos que financiem esses serviços. E isso já está acontecendo, embora a reforma de 95 tenha parado um pouco no nível federal... Mas se você olhar o que está acontecendo com o Bolsa Família, a administração desse programa é perfeitamente gerencial; no INSS, o ministro [da Previdência] Nelson Machado está fazendo uma reforma gerencial. Agora, eles não querem criar organizações sociais, e retomam os concursos para as carreiras que não são típicas de Estado. São retrocessos, mas é normal que exista esse vaivém numa reforma que deve durar tantos anos mas certamente avançará na direção correta porque racional.

O senhor acha que essa reforma pode vencer a cultura de clientelismo e patrimonialismo que marca a história do país?

Penso que essa reforma ganhou os corações e as mentes da alta burocracia brasileira, nos níveis municipal, estadual e federal. Em Brasília, em 1995, quando começou a reforma, havia uma alta burocracia eficiente e responsável, que tinha como adversário o clientelismo. Eu estava de acordo que esse clientelismo ou esse patrimonialismo ainda estava presente no Estado brasileiro, mas isto não justificava que, primeiro, terminássemos a Reforma Burocrática de 1937 para, depois, começar a reforma gerencial. E eu dizia para esses servidores públicos que não adianta combater o clientelismo com uma burocratização cada vez maior do Estado; é preciso continuar combatendo-o ao mesmo tempo que se dá um passo para a frente.

Existem algumas coisas boas nessa burocratização, como a necessidade de concurso para o ingresso no serviço público (e eu mantive isso). Mas a melhor forma de superar a corrupção e o clientelismo é dar um passo adiante: ao invés de criar normas e mais normas, regulamentos e mais regulamentos, é preciso dar mais autonomia e responsabilidade aos gestores públicos. E eles perceberam isso, de modo que, no final dos meus quatro anos no MARE, a reforma havia ganhado os corações e as mentes. Só não tive êxito no Judiciário, mas acho que também ali a reforma chegará, mais cedo ou mais tarde.

Mas para termos funcionários públicos com menos controle e mais autonomia não é preciso que a população tenha o hábito de cobrar os seus direitos e exigir mais do Estado?

Claro. Por isso a reforma da gestão pública acontece em democracias (e não devemos subestimar a democracia brasileira). A reforma, por outro lado, também dá uma grande

ênfase ao chamado controle social, ao papel das ONGs de advocacia pública, dos conselhos municipais, das conferências nacionais, que são os instrumentos da democracia participativa. Todos os documentos da reforma dão ênfase ao controle ou à responsabilização social, que vai continuar a avançar no Brasil. Alguns dizem: 'ah, a democracia brasileira é fraca...' É fraca, sim, mas já é muito melhor do que antes, e vai continuar melhorando. É a velha história do carro de boi. 'Nunca ponha o carro na frente dos bois', diz aquele ditado. Bobagem. A boa administração é aquela em que, normalmente, o boi vai à frente do carro, mas de vez em quando o carro vai à frente do boi.

Essa alta burocracia que o senhor mencionou não adere ao corporativismo?

É claro que adere. Todo mundo defende seus interesses: os empresários, os burocratas, os médicos, os professores... Até os padres! Todas as profissões são assim; isso faz parte da lógica da sociedade. Mas também faz parte da lógica da sociedade que existam, em todas as profissões, pessoas com espírito republicano, que consigam ver além dos seus próprios interesses. E existe ainda a pressão da sociedade. A argumentação de que todo servidor público é clientelista ou corporativista é uma argumentação neoliberal; parte daqueles que não querem pagar impostos e consideram os servidores públicos incompetentes e o Estado ineficiente por definição. Não concordo com isso. Acho que as sociedades democráticas e modernas querem um Estado relativamente grande, que possa cumprir suas funções sociais, científicas e de promoção do desenvolvimento econômico. E o número de servidores públicos competentes e republicanos é grande – bem maior do que geralmente se pensa. Mas serão sempre um pouco corporativistas; como seus salários não se definem no mercado, eles precisam defendê-lo corporativamente.

A EAESP surgiu num momento no qual essa reforma ainda não era imaginada. O senhor acha que essa transformação também passou pela escola? Ela incorporou essa mudança?

A Fundação Getúlio Vargas sempre teve uma idéia muito clara da importância da administração pública. Ela foi criada por Simões Lopes, que iniciou a Reforma Burocrática de 1937. A reforma não foi feita no século XIX, ela foi feita em 1937, quando começa o DASP, no Rio de Janeiro. E foi também o Simões Lopes que, em 1970, decidiu que a FGV de São Paulo não deveria ter só o curso de Administração de Empresas, mas também o de Administração Pública. E no Rio sempre teve a EBAP, que é uma grande escola de administração pública. Mas nós tínhamos aqui, em São Paulo, melhores condições de pensar a administração pública gerencial do que o Rio de Janeiro, porque nós tínhamos um curso de administração de empresas, e a administração pública gerencial usa técnicas da administração de empresas. Ela utiliza, por exemplo, a administração por resultados, a competição administrada, a descentralização e os planos estratégicos, que são ferramentas típicas dessa área.

O fato de eu ter iniciado a reforma da gestão pública no Brasil, em 1995, deve-se certamente à minha experiência como professor de administração e estratégia empresarial da Fundação Getúlio Vargas e, mais especificamente, da EAESP, nos anos 1960. Depois passei a ensinar economia, mas nunca me afastei da administração de empresas. Quando saí do Ministério da Fazenda, em dezembro de 1987, o diretor da Escola, Marcos Cintra, nomeou-me para presidir a comissão que reformou toda a pós-graduação em administração pública da FGV em São Paulo. Durante dois anos, entre 1988 e 1989, eu presidi essa comissão. Afinal tínhamos um

verdadeiro curso de administração pública na EAESP. Esta experiência foi fundamental para a formulação das propostas que eu apresentei mais tarde.

Mas o fato de o curso de administração pública ter surgido dentro de uma escola de administração de empresas não trouxe nenhum prejuízo? O senhor mesmo já disse, em outra entrevista, que a administração pública deriva da ciência política e não propriamente da administração. O senhor também mencionou o rompimento de um pacto entre a classe empresarial e a burocracia do Estado. Isso poderia prejudicar a formulação de um projeto para o Brasil e para a administração pública?

Aí são duas perguntas diferentes. Primeiro, o projeto do Simões Lopes, em 1970, de criar um curso de graduação em Administração Pública não foi bem sucedido, porque ele nunca conseguiu se distinguir com clareza do curso de Administração de Empresas. E até hoje não consegue. Eu acho que isso se deve um pouco à força da administração de empresas dentro da escola, mas também ao fato de que o Estado, principalmente o paulista e o paulistano, não foi capaz de criar carreiras de alto nível que servissem de demanda para os nossos alunos. Quando fui secretário do governo de Franco Montoro, em 1985 e 1986, ajudado pelo Yoshiaki Nakano, tentamos criar uma carreira dessas, mas não conseguimos. No nível federal eu consegui. Mas, no estadual, até hoje não tem. Vários outros estados têm, graças à minha pregação. Mas no estado de São Paulo não tem, nem no nível estadual, nem no municipal. Nós continuamos a ter carreiras muito mal pagas e muito mal estruturadas.

Desde que foi totalmente reformulado, em 1989, o curso de Pós-graduação em Administração Pública e Governo vem preenchendo um papel muito importante na escola e no Brasil. Hoje nós temos um mestrado e doutorado em Administração Pública que é completamente autônomo da Administração de Empresas, com excelentes alunos, que têm produzido dissertações e teses de excelente qualidade. O curso certamente vai formar bons funcionários públicos.

Quanto à graduação, depois que o presidente da Fundação Getúlio Vargas, Carlos Simonsen Leal, decidiu criar o Departamento de Gestão Pública, nós, membros do novo departamento, decidimos criar um curso de graduação em administração pública totalmente desvinculado do de administração de empresas. A primeira turma ainda não se formou, mas o curso já é um grande êxito. Tem atraído alunos de ótima qualidade. E foi também muito importante a criação do Mestrado Profissional em Gestão Pública, que recebe alunos com experiência na administração pública e no setor público não-estatal. Tenho ensinado com grande prazer nesse curso.

Quanto ao segundo ponto da sua pergunta, o que eu digo é o seguinte: não há nada de que o Brasil precise mais hoje do que a reconstrução da nação brasileira. Só através da reconstrução da nação brasileira, que se esfacelou na crise dos anos 80, o Brasil poderá retomar o desenvolvimento econômico, político e social. E para isso, o grande obstáculo que o País enfrenta é a enorme propaganda que faz o neoliberalismo internacional contra o Estado e a favor de um liberalismo econômico radical. Ao lograrem persuadir os empresários industriais brasileiros, o neoliberalismo, que fala em nome do imperialismo do Ocidente, enfraquece a nação brasileira. Uma nação só é forte quando existe uma solidariedade básica entre os empresários, os trabalhadores, a burocracia de Estado e o resto da sociedade, ao menos quando se trata de competir internacionalmente.

O Brasil teve um Estado-nação forte, entre 1930 e 1980, porque havia, especialmente nos primeiros 30 anos, um acordo político básico entre as três partes. Nos 20 anos seguintes, com o regime militar, os trabalhadores foram excluídos, mas o acordo entre os empresários e a burocracia do Estado continuou. A partir dos anos 80, essa aliança desapareceu e a nação se enfraqueceu.

Depois da crise financeira global de 2008 o neoliberalismo e a teoria econômica ortodoxa, livre-mercadista desmoralizou-se. Ficou claro que atendia apenas a uma parcela da sociedade: aos capitalistas rentistas e aos trabalhadores que administram sua riqueza. Mas é impressionante como o neoliberalismo é resiliente.

E isso teve impacto direto sobre o curso?

Não, eu não acho que teve impacto. O que eu acho é que os pesquisadores e professores da FGV deveriam abrir os olhos para isso, para esse fato, e rejeitar essa estratégia “divisionista” da nação brasileira. Que supõe um maravilhoso mundo privado e um tenebroso mundo estatal. O Estado brasileiro é o grande instrumento de ação coletiva da nação brasileira. Isto não significa que não existam problemas no aparelho do Estado – na administração pública. Não existem funcionários públicos que se recusam a trabalhar? Claro que existem. Não existem funcionários públicos corporativos? Claro que existem. Isso quer dizer que a burocracia do Estado brasileiro é ruim? É óbvio que não: nós temos uma burocracia do Estado que é razoavelmente boa, muito melhor do que dizem. E temos um empresariado competente na indústria e na área agrícola. Mas eles precisam se juntar. Como eles conseguirão ter êxito na competição internacional se permanecerem cada um de um lado?

Qual a importância dos cursos de administração pública para a escola?

É muito importante, especialmente se esse curso assumir que é parte de um curso mais amplo, que é parte da área de política, como acontece com nossos cursos. O Estado é formado por duas partes essenciais: um aparelho ou administração pública (que tem o monopólio da violência legítima, sendo capaz de legislar e tributar), e a ordem jurídica ou o sistema constitucional legal. O objetivo é tornar a lei mais legítima e o aparelho do Estado, mais eficiente. Nas disciplinas de teoria política e de direito, o objetivo é compreender como as instituições normativas do Estado são ou não são adequadas às necessidades do país, enquanto que nas disciplinas de gestão o que se procura é uma administração eficiente e republicana.