

UMA RESPOSTA ESTRATÉGICA AOS DESAFIOS DO CAPITALISMO GLOBAL E DA DEMOCRACIA

Luiz Carlos Bresser-Pereira

A Reforma Gerencial ou Reforma à Gestão Pública de 95 atingiu basicamente os objetivos a que se propunha nos três níveis em que a definimos na época de sua implementação: na dimensão institucional, na cultural e na de gestão. Foi um grande avanço na dimensão institucional, embora ainda haja muita coisa para se fazer. Uma reforma destas não é feita em um dia, em um ano, e nem em alguns anos. A constituição foi modificada, várias leis foram estabelecidas, criou-se todo um quadro institucional novo através do qual é possível ter uma nova gestão pública.

Foi ainda mais bem sucedida no plano cultural porque depois de, em um primeiro momento, ter parecido que se tratava de uma reforma contra os servidores públicos, contra a administração pública, se percebeu que, ao contrário, ela era fundamental para o País e para os servidores públicos mais competentes e mais dedicados, que, afinal, constituem a grande maioria. Ocorreu então em Brasília, senão no Brasil, uma verdadeira mudança de mentalidade.

Em 1995, quando cheguei ao MARE com as propostas de reforma da gestão pública, começamos todos a mudar nossos conceitos sobre a administração pública, e isso foi muito importante. Uma nova forma de pensar o aparelho do Estado e sua gestão foi aos poucos surgindo. Foi o conjunto dessas idéias – o modelo da reforma gerencial – sua consistência interna e sua capacidade de responder às reais necessidades da administração pública e do País, que garantiram a continuidade e consolidação da reforma. Isso aconteceu não só a nível federal, mas também no âmbito estadual e municipal. E há todo um processo democrático de aprendizado através do qual estas idéias vão se multiplicando.

Finalmente, temos o nível da gestão, da implementação, que é por natureza mais lento, que demora mais tempo. Mas há evidentemente um grande impulso em torno dele, especialmente no último ano aqui em Brasília. O que vem sendo feito pela Secretaria da Gestão neste último ano, nos três campos, mais especificamente no nível da implementação,

dá uma nova perspectiva de avanço para a reforma no plano federal. Por outro lado, no plano estadual e municipal, as experiências inovadoras de gestão pública continuam, e acho que seria muito importante que se fizesse um levantamento melhor delas.

Recentemente participei de uma semana das organizações sociais patrocinada pela Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo. Em São Paulo, existem onze organizações sociais que são hospitais. Trata-se de uma experiência extremamente bem-sucedida. As organizações sociais hospitalares paulistas são um enorme sucesso do ponto de vista da qualidade dos serviços que prestam e do custo que representam para o Estado. Essas organizações sociais seguiram a idéia da legislação federal com algumas adaptações às necessidades específicas da saúde e do Estado de São Paulo.

RESPOSTA A UM MUNDO GLOBAL E DEMOCRÁTICO

Uma coisa que seria importante nos perguntarmos é por que a dimensão cultural avançou tanto, por que avançou mais do que as outras. Para responder a essa pergunta seria importante pensarmos nas duas grandes forças que moldaram o século XX no mundo, pois a reforma da gestão pública não é uma coisa que aconteceu só no Brasil. A reforma da gestão pública é um processo está acontecendo no mundo inteiro, especialmente nos países desenvolvidos, nos países de língua inglesa, nos países escandinavos, na Holanda e, mais lentamente, começa a acontecer na França e na Itália. Entre os países em desenvolvimento, o Brasil é o país que está na dianteira em matéria de reforma da gestão pública embora haja também alguma experiência no Chile.

Mas esse movimento, que é mundial, tem de ser compreendido no quadro de duas grandes forças que moldaram a sociedade contemporânea no século XX. De um lado, temos a globalização, ou o capitalismo global, isto é, o fato de o capitalismo haver-se tornado dominante, e os mercados terem sido abertos para a competição capitalista em todo o mundo. De outro lado, a democracia – esta imensa transformação política que marcou o século. Pela primeira vez na história da humanidade temos a democracia como forma dominante de regime político. Na verdade, somente no Século XX os países desenvolvidos, e, depois, um número crescente de países em desenvolvimento, puderam ser considerados democracias, ou seja, regimes em que há o voto universal para os

pobres e para as mulheres. Mesmo nos países mais avançados economicamente, como os Estados Unidos, a Inglaterra e a França as mulheres e os pobres só alcançaram o direito de voto no começo do século XX.

A revolução francesa e a revolução americana, que muitas vezes são apresentadas como democráticas, foram na verdade revoluções liberais e estabeleceram um regime liberal mas ainda autoritário. Foi dentro do quadro de um liberalismo autoritário, mas no qual havia um estado de direito, na segunda metade do Século XIX, que, nos países ricos, ocorreram as reformas burocráticas, as reformas weberianas. No Brasil a reforma burocrática só iria acontecer nos anos 30.

Se a reforma burocrática foi a primeira reforma administrativa na história do capitalismo, a reforma da gestão pública é a segunda. A nova gestão pública é uma resposta àquelas duas grandes forças que definiram o Século XX e às demandas nelas envolvidas. Uma resposta que a administração pública burocrática não lograva dar. Na medida em que foi desenvolvida em regimes autoritários a burocracia pensava a partir de um esquema autoritário. Na medida em que foi desenvolvida no quadro de capitalismos nacionais fechados, pensava em termos de um mundo em que os Estados não sabiam ainda com clareza que um dos seus papéis mais importantes era o de apoiar suas empresas na competição internacional.

Essa reforma é, portanto, uma resposta à globalização na medida em que esta torna absolutamente claro que os países não são mais inimigos uns dos outros. Antes da globalização tínhamos um sistema internacional baseado no equilíbrio de poderes, em grandes potência, geralmente vizinhas, em luta, que usavam a diplomacia para eventualmente evitar a guerra, mas estavam sempre se ameaçando com ela. Desde o tratado de Westfalia, no século XVII, essa foi a situação que dominou o mundo.

Esse tipo de política acabou. Hoje, os grandes países não têm mais inimigos. Os grandes inimigos são o terrorismo, as drogas, a criminalidade, a exploração de crianças e de mulheres pelo tráfico internacional, o aquecimento global, e não mais os países. Entretanto os países competem fortemente entre si. A globalização significa competição. Nesse momento, passa a ser importante a questão da eficiência, de empresas muito competentes, capazes de participar do comércio mundial e de não perder a competição no mundo global. E o Estado assume um papel estratégico de apoio às suas empresas. Mais estratégico do que no tempo do equilíbrio de poderes, em que os Estados eram chamados

apenas nas horas de guerra, ou então para garantir o estado de direito. Na globalização, ao contrário do que afirma a ideologia multinacional, o papel econômico dos Estados aumentou, ao invés de haver diminuído.

Existe agora um elemento muito claro que obriga as burocracias dos Estados nacionais a se tornarem competentes, eficientes e capazes: a competição entre países. O risco permanente é o de ficar para trás. Se o custo do aparelho do Estado for excessivo, isso pesará em cima das empresas e o país perderá terreno na competição global. Esse é um desafio fundamental e, diante desse desafio, é claro que a nova gestão pública, com as idéias de autonomia e de responsabilidade para os gestores, é uma forma muito mais adequada de resposta.

Por outro lado, o século que passou foi o século da democracia. E sendo assim, pela primeira vez o problema da administração pública tornou-se um problema eminentemente político. Os serviços públicos se tornaram um dos fatores fundamentais que elegem ou não governadores, prefeitos e, eventualmente, presidentes. O fato concreto é que os serviços públicos são hoje, mais do que nunca, uma questão política. Até pouco tempo atrás, os candidatos a governadores e presidente diziam que eram melhores porque realizavam mais obras. Hoje, são melhores e votaremos neles se forem capazes de estabilizar a economia, ou seja, se forem capazes de ter uma política macroeconômica correta, que garanta o pleno emprego e, também, se forem capazes de ter uma política de educação, de saúde, de assistência social que produza resultados. Essas políticas envolvem custos elevados e, assim, uma gestão pública competente e capaz para serem implementadas. Não dá apenas para definir a política pública e deixar que a coisa aconteça por conta de uma gestão burocrática rígida, incompatível com a realidade complexa e a rápida mudança do mundo em que vivemos.

RECONSTRUIR O ESTADO

Como a reforma da gestão pública responde a mudanças ou forças fundamentais ela constitui um processo que não tem volta, que não vai parar. A reforma da gestão pública, ou gerencial, é a segunda reforma administrativa que acontece no capitalismo. A primeira foi a reforma burocrática, que aconteceu nos países desenvolvidos na segunda metade do século XIX, e nos anos 30 no Brasil. E a segunda é a reforma da

gestão pública que está acontecendo desde os anos 80 nos países desenvolvidos e desde 90 no Brasil.

Quando essa reforma surgiu, foi criticada por muitos. Especialmente na Inglaterra, onde mais ela foi discutida no plano intelectual e no plano político. Foi chamada de conservadora, neoliberal. Foi também acusada de ser contrária à administração pública, ao serviço público. Tentou-se definir essa reforma como simplesmente mais um capítulo das reformas ultraliberais e da onda ultraliberal que estava acontecendo no primeiro mundo desde o final dos anos 70, e que atingiu muito fortemente também o Brasil a partir do início dos anos 90.

De fato, há elementos liberais na reforma. É significativo que, no caso da Inglaterra, a reforma começou a acontecer no governo Thatcher. Na Nova Zelândia e na Austrália, onde a reforma também aconteceu nos anos 80, porém, ela foi iniciada por partidos trabalhistas. No caso da Nova Zelândia, houve em seguida, com a vitória eleitoral de um partido conservador, uma radicalização irresponsável. Foi a experiência mais lamentável de ultraliberalismo que tivemos na administração pública. Há quatro anos, entretanto, esse partido perdeu as eleições e, com o retorno do partido trabalhista, a reforma foi novamente colocada nos eixos. Recentemente esse partido ganhou de novo as eleições.

Então, na verdade, a idéia de que esta reforma seja uma reforma ultraliberal só seria verdadeira se ela visasse a reduzir o Estado ao mínimo, que era o projeto ultra liberal. Esse projeto ultraliberal fracassou. Ninguém fala mais em reduzir o Estado ao mínimo. Hoje, na Inglaterra, por exemplo, a carga tributária está sendo aumentada para melhorar os serviços públicos. Nos demais países da Europa, onde essa carga já é muito alta, perto de 50%, ninguém fala em reduzi-la, mas sim em mantê-la nesse nível, de forma a poder garantir o provimento com boa qualidade dos serviços sociais, principalmente dos serviços de educação e saúde.

Na verdade, quando propus reforma para o Brasil, não pensei em um Estado mínimo, mas na necessária reconstrução do Estado. Se o Estado estava em crise a solução não era reduzir seu papel mas recuperar sua capacidade reguladora e implementadora de políticas. Reformar o Estado, reformar a administração pública, abrir a economia, privatizar, fazer reforma tributária, da previdência para quê? Qual era o objetivo? Simplesmente dar mais espaço ao mercado reduzindo o Estado, ou dar mais espaço ao mercado e reconstruir o Estado? A segunda alternativa sempre foi meu entendimento da lógica das reformas. Quando seu objetivo

é apenas dar espaço maior para o mercado diminuindo o papel do Estado, estamos diante de um equívoco: o mercado forte precisa de um Estado forte. Meu objetivo, com a Reforma da Gestão Pública de 1995, foi reconstruir o Estado e fortalecer o serviço público, adaptando-os ao mundo do capitalismo global e da democracia em que vivemos.

UMA REFORMA PARA O BRASIL

A reforma da gestão pública é, portanto, uma reforma que está respondendo em cada país às demandas da sociedade global – uma sociedade que se tornou mais capitalista ou mais competitiva, e mais democrática. No Brasil essa reforma foi pensada e levada adiante em função das nossas necessidades, dos nossos problemas e adaptada às nossas realidades. Foi nela fundamental a consciência de que é preciso tornar as agências mais descentralizadas e os gestores mais autônomos e mais responsáveis perante a sociedade, e que, para isso, é preciso aumentar o número de servidores públicos capacitados. Entretanto, os concursos públicos no Governo Federal ou haviam sido interrompidos, ou ocorriam esporadicamente. A carreira dos gestores estava totalmente paralisada, e as demais carreiras com concursos públicos acontecendo espaçadamente e de forma aleatória. Aprovava-se um grande número de candidatos que eram, depois, chamados, durante anos e anos, à medida que iam surgindo vagas. Uma coisa absurda. Essa situação foi alterada: não só para gestores, mas para todas as carreiras de Estado. Concursos públicos anuais passaram a ser realizados, com pequeno número de vagas - em princípio 1/30 do total de cargos da carreira - com candidatos aprovados por classificação: quem não é classificado é reprovado mas pode repetir o concurso no próximo ano. Essa grande mudança continua acontecendo. Está surgindo um grande grupo de novos profissionais públicos. Gestores públicos da carreira de gestores, das carreiras do planejamento, do tesouro, do controle.

Mas, pergunto, o que estas idéias, que se transformam em instituições e envolvem pessoas, vão fazer pelo Brasil? Isto precisa também começar a ser discutido, porque há vinte e dois anos o Brasil está semi-estagnado, crescendo, em termos per capita, a uma taxa de menos de 1% ao ano, enquanto que o Brasil, entre 1950 e 1980, crescia a uma taxa per capita de 4% ao ano. Foi uma mudança brutal, para pior. Em grande parte os maus resultados se devem ao enfraquecimento da alta burocracia.

cia brasileira nestes anos. Ela se enfraqueceu politicamente na medida em que perdia a visão do futuro. É importante lembrar que a revolução nacional brasileira, que começou nos anos 30 com Getúlio Vargas, esta revolução nacional, industrial e capitalista foi feita através de uma associação muito forte entre um grupo de técnicos ou de burocratas – todos servidores públicos – do Rio de Janeiro com os industriais do Brasil inteiro e especialmente de São Paulo. Esse pacto político foi fundamental para o desenvolvimento do Brasil. Tivemos técnicos – economistas, cientistas políticos, sociólogos, educadores – trabalhando no Governo Federal, com várias tendências ideológicas, mas de alto nível. Eles tiveram papel decisivo na industrialização e na revolução nacional brasileira.

Essa revolução nacional brasileira, entretanto, ficou interrompida durante vinte anos. Considero interrompida porque uma revolução nacional, a meu ver, só se completa quando o povo do país perde o seu complexo de inferioridade colonial. Quando as suas elites passam a pensar de acordo com a sua própria cabeça e não com a cabeça alheia, de Washington, de Nova York. E quando o seu governo tem claro, claríssimo, que o seu dever é defender o trabalho e capital nacionais.

Todos esses novos gestores, todos esses novos administradores públicos que estão vindo à Brasília, que estão se formando em Brasília nestes últimos oito anos têm um papel decisivo a desempenhar.

Existem servidores públicos de alto nível em Brasília, nos Estados e nos grandes municípios, que têm um papel importante a desempenhar em conjunto com os políticos, os empresários, e os intelectuais. O desafio é repensar o Brasil e fazer com que o Brasil retome o desenvolvimento e complete a sua revolução nacional. Este é o desafio fundamental que temos pela frente.

