

PEQUENA HISTÓRIA

DA REFORMA GERENCIAL DE 1995

Luiz Carlos Bresser-Pereira

Trabalho escrito para ser publicado em livro
de Claudia Costin, julho de 2009

O Estado brasileiro passou por duas grandes reformas administrativas – a burocrática, iniciada em 1937, e a gerencial, que começa em 1995. A primeira ocorreu no primeiro governo Vargas, e teve como objetivo transformar a administração pública brasileira que até então era patrimonial em um serviço público profissional. Já a segunda reforma teve início no último quartel do século XX, e seu objetivo foi e continua sendo tornar os grandes serviços sociais do Estado mais eficientes. Ao começar a reforma gerencial menos de 10 anos depois de ela haver sido iniciada na Grã-Bretanha, o Brasil antecipou-se inclusive aos três países desenvolvidos que haviam realizado reformas burocráticas mais profundas, mais ‘weberianas’: a França, a Alemanha e o Japão.

A Reforma Gerencial de 1995, como as demais reformas dessa natureza, respondeu ao grande aumento do tamanho do Estado que implicou sua transformação em um Estado Social; ao tornar a administração pública ou a organização do Estado mais eficiente, legitimou os grandes serviços sociais de educação, saúde, previdência e assistência social que a partir da Revolução de 1930 e da transição democrática de 1985 resultaram na transformação do regime político de oligárquico-liberal brasileiro em um regime democrático e social.

Entre os países em desenvolvimento, o Brasil foi o primeiro a iniciar uma reforma gerencial. Fui diretamente responsável pela iniciativa, mas esta coube também ao presidente Fernando Henrique Cardoso que, diante da minha manifestação de interesse em

Luiz Carlos Bresser-Pereira é professor emérito da Fundação Getúlio Vargas. lcbresser@uol.com.br
www.bresserpereira.org.br.

dirigir a Secretaria da Administração Federal, a transformou em Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Treze anos depois, a reforma continua a se realizar em todo o país nas esferas federal, estadual e municipal. Os princípios mais gerais da reforma e as formas de colocá-los em prática não estão mais restritos a um pequeno grupo de iniciadores, mas são patrimônio intelectual comum da alta burocracia pública brasileira e dos seus consultores administrativos. Hoje, quando no Brasil se pensa em reforma administrativa, quando se busca tornar o aparelho do Estado mais eficiente, mais capaz de prestar ou financiar serviços sociais, culturais e científicos com baixo custo e boa qualidade, pensa-se em reforma gerencial ou da gestão pública.

Desde 1995 a Reforma Gerencial fez importantes avanços, mas naturalmente não transformou do dia para a noite a organização do Estado brasileiro; uma reforma desse tipo demora 30 a 40 anos para poder ser julgada relativamente completa. Já não é mais apenas uma reforma de uma pessoa ou de um governo, mas uma reforma adotada e conduzida pela alta administração pública – uma reforma que começou no governo Fernando Henrique, está sendo continuada e atualizada pelo governo Lula e os atuais governadores, e certamente terá prosseguimento independentemente de quem sejam seus sucessores. Além de as práticas gerenciais continuarem a se expandir no governo federal, estão sendo criadas organizações sociais.

Diante do quase consenso positivo em relação à reforma, é comum que me façam perguntas como: Por que decidiu iniciar a reforma? Foi iniciativa sua, do governo, ou teria sido iniciativa do Banco Mundial que era o principal responsável pelas reformas neoliberais nos anos 1990? Nela, o que foi mais importante – a Emenda Constitucional 19 (aprovada em 1998), ou foi o *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado* (1995)? Afinal, era ou não uma reforma neoliberal? Quais foram os principais obstáculos que você encontrou? Você seguiu alguma estratégia política fundamental para levá-la a bom termo? Foi ela bem sucedida? Ou, se não foi, por que as pessoas continuam sempre a falar nela, não obstante já tenham passado mais de nove anos desde que você saiu do MARE (Ministério da Administração Pública e Reforma do Estado) e este foi extinto? Nesta pequena história respondo a algumas dessas perguntas.

Tive várias experiências na vida pública, mas meu trabalho no MARE, entre 1995 e 1998, foi aquele que me deu mais satisfação, porque a reforma gerencial do Estado então iniciada foi bem sucedida no *plano institucional*, ao aprovar uma emenda constitucional e algumas leis básicas, no *plano cultural*, ao ganhar o coração e as mentes da alta administração pública brasileira, e no *plano da gestão*, porque continua a ser realizada na esfera federal, e, com avanços ainda maiores nas esferas estadual e municipal. Vários serviços que utilizam os princípios gerenciais da administração pública revelam substancial aumento de eficiência e de qualidade. Finalmente, voltando ao plano cultural, porque a opinião pública, que apoiou a reforma enquanto ela era discutida em âmbito nacional entre 1995 e 1998, a mantém na memória como algo importante e positivo que ocorreu então para o país.

Além de ajudar a iniciar e definir a reforma gerencial, uma das tarefas à qual mais me empenhei foi a de valorizar as carreiras de Estado e garantir a elas suprimento regular de pessoal de alto nível. Para isso, eu terminei com a prática absurda da realização de grandes concursos públicos sem qualquer rotina, imprevisíveis para os que desejavam prestá-los, seguida pela convocação dos candidatos aprovados através dos anos, na medida em que se abriam vagas. Ao invés, logrei transformar em rotina anual os concursos públicos para as carreiras de Estado. Os concursos deixaram de ser de habilitação, de maneira que em cada concurso passaram a ser considerados aprovados apenas um número limitado de melhores candidatos – o que permitiu que os jovens brasileiros interessados em servir o governo federal pudessem, a partir de então, planejar sua vida pessoal desde a universidade. Hoje, depois de muitos concursos geralmente anuais em todas as carreiras de Estado, o governo federal conta com um bom número de burocratas públicos de alta qualidade. Diante dessa minha iniciativa, para a qual contei com a colaboração decisiva de minha secretária executiva, Claudia Costin, algumas pessoas me perguntaram se estas medidas não eram parte da reforma burocrática. Minha resposta foi sempre muito simples: a administração gerencial só pode ser realizada com bons administradores, para a qual eles são até mais importantes que para a administração burocrática, já que se atribui a eles mais autonomia e mais responsabilidades e se espera deles boas decisões.

Sempre entendi que o serviço público é uma tarefa republicana que envolve virtude e espírito público. Não faz sentido entrar para a vida pública para atender principalmente a

seus interesses pessoais. No caso da Reforma Gerencial de 1995, vários amigos e conhecidos alertaram-me que era arriscado iniciar uma reforma administrativa tão ampla porque ainda que ela beneficiasse a maioria dos servidores, seria sempre prejudicial para um número de servidores suficientemente grande para que se organizassem contra ela. Estava, porém, convencido de que a administração pública brasileira necessitava uma ampla reforma, e estava disposto a assumir a responsabilidade pela iniciativa. Na primeira reunião que tive com o presidente, alguns dias antes de começar o novo governo, disse a ele que planejava realizar essa reforma, da qual deveria constar emenda constitucional definindo de maneira mais flexível a estabilidade dos servidores porque entendia a absoluta estabilidade existente no Brasil incompatível com uma administração moderna. Fernando Henrique observou que essa reforma não estava na agenda, que não fizera parte dos compromissos de sua campanha. Não me impediu, entretanto, de dar os primeiros passos em direção a ela, deixando apenas claro que a decisão de apresentar uma emenda constitucional deveria aguardar o tempo necessário para saber se haveria suficiente apoio político para ela ou não.

Ao assumir o Mare, fiz um curto discurso e, em seguida, em meio à confusão da posse, dei uma rápida entrevista aos jornalistas resumindo minha disposição a iniciar a reforma que incluiria a idéia de tornar mais flexível a instituição da estabilidade. O resultado foi uma tempestade de críticas. Estas eram fruto da surpresa e da desinformação, confirmando a observação de Fernando Henrique de que o tema não estava na agenda. Era razoável que a sociedade brasileira estivesse desinformada, porque as idéias eram realmente novas no Brasil, novas quase no mundo. No primeiro mês no Mare ficou claro para mim quem seriam meus maiores aliados. Eram os governadores e prefeitos das grandes cidades que tinham grandes serviços a prestar, e precisavam de maior flexibilidade para administrar os recursos públicos, para contratar e demitir servidores públicos. Apoio que recebi de praticamente todos, mas principalmente do governador de São Paulo, Mario Covas, e do governador do Rio Grande do Sul, Antonio Britto. Este apoio foi fundamental e chegou ao conhecimento de Fernando Henrique, que, três meses depois de iniciado o governo, autorizou que eu elaborasse e apresentasse a emenda constitucional da reforma administrativa.

Há quem afirme que a Reforma Gerencial de 1995 foi neoliberal. Uma prova de que não foi é o fato de que o Banco Mundial se opôs a ela. Aprendi, entretanto, como os ingleses. Em abril de 1995 fiz uma viagem a Londres, com apoio do British Council, que foi decisiva para a reforma. Além de conhecer a reforma britânica, obtivemos o apoio do governo britânico para um projeto de assistência técnica, que foi dirigido por Kate Jenkins. Ela e seu grupo de assessores homens e mulheres práticos, que haviam tido experiência recente na reforma gerencial britânica, foram utilíssimos.

Ao assumir o Mare, minha primeira tarefa foi, naturalmente, formar a equipe. As primeiras pessoas que contratei foram Claudia Costin, Secretária Executiva, Ângela Santana, Secretária da Reforma do Estado, e Regina Pacheco, presidente da ENAP. As duas primeiras haviam sido minhas ex-alunas, a primeira no mestrado de economia, a segunda no de administração pública na FGV de São Paulo, a terceira, minha jovem colega na mesma escola. Ao grupo logo se juntou Evelyn Levy – também minha ex-orientada em administração pública. A essas quatro magníficas servidoras, somaram-se algumas pessoas que já cito aqui, José Walter Vasquez, meu chefe de gabinete, Carlos Pimenta, Secretário de Logística e Tecnologia da Informação, e os assessores Pedro César de Lima Farias, Ciro Cristo Fernandes, Letícia Schwarz e Vera Petrucci. Citarei outros nomes no correr do relato.

Também de alto nível foi o Conselho da Reforma do Estado que criei, e no qual discutimos os grandes problemas que relacionavam o Estado e sua administração pública com a sociedade brasileira. Este conselho reunia-se a cada três meses, rotativamente em Brasília, São Paulo e Rio de Janeiro. Formado por empresários, intelectuais e servidores públicos, participaram dele Antonio Ermírio de Moraes, João Geraldo Piquet Carneiro, Joaquim Falcão, Celina Vargas, Gerald Reiss, Jorge Wilhelm e Lourdes Sola.

Iniciei a reforma gerencial no Brasil, e ajudei a dar um empurrão nela no âmbito da América Latina. Isto foi possível porque, entre 1995 e 1998, fui presidente do CLAD (Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento) – pequeno órgão multilateral dedicado à administração pública, com sede em Caracas. Quando assumi sua presidência, o órgão estava em profunda crise, mas tinha como objetivo ‘reformular o Estado na América Latina’. Mudei o objetivo da instituição para que ela tivesse o objetivo mais

modesto de debater e difundir as idéias da reforma gerencial; defini como tarefa principal do Clad a realização de um grande congresso anual que praticamente se autofinanciaria; e promovi o primeiro deles no Rio de Janeiro. Foi um enorme sucesso. Desde então todos os anos o Clad realiza seu congresso em algum dos países membros, com grande afluência de pessoas. No Clad, contei com a magnífica colaboração de Nuria Cunill Grau, e de toda uma equipe que soube compreender a importância da mudança que estava ocorrendo naquele momento.

Para a realização do meu trabalho, além da equipe do Mare, contei com alguns apoios externos. Na área jurídica, Antônio Augusto Anastasia, que era então Secretário Executivo do Ministério do Trabalho, foi de grande ajuda. Administrativista competente, ele me assessorou principalmente na formulação da lei das organizações sociais. Depois, como Secretário do Planejamento e Vice-governador de Minas Gerais, ele lideraria naquele estado uma ampla reforma gerencial para a qual contou com a colaboração de um grande número de membros da equipe Mare. Entre os intelectuais brasileiros e estrangeiros, contei também com apoios significativos.

A Reforma Gerencial de 1995 foi constituída por dois documentos básicos: o *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado* (de 1995), e a Emenda Constitucional 19 aprovada em abril de 1998, depois de três anos de debates. Para aprová-la, além de informar a opinião pública (cuja atitude foi positiva), logrei formar uma coalizão política favorável a ela que envolvia, de um lado, a alta burocracia pública brasileira (sem ela, nenhuma reforma poderia ser feita) e, de outro, os governadores e prefeitos das grandes cidades. Para a aprovação da emenda saliento a contribuição de dois colaboradores: a de Paulo Modesto, que garantiu alta qualidade jurídica ao texto original da emenda e trabalhou intensamente para que no Congresso o resultado fosse afinal satisfatório do ponto de vista jurídico, e a de Jaura Rodrigues, minha assessora parlamentar, que trabalhou sem descanso e com efetividade pela emenda.

O grande documento da Reforma Gerencial de 1995 foi o *Plano Diretor*. Decidi elaborá-lo na minha volta de Santiago de Compostela, usando como base para ele a matriz que havia lá desenvolvido, e que a partir de então constituía a base das muitas conferências que realizava. Para escrever o documento, chamei dois competentes assessores, Caio Marini e

Sheila Ribeiro, e forneci a eles o esquema do documento, que deveria começar por um diagnóstico, e, em seguida, resumir a proposta de reforma. Pedi também a colaboração de Regina Pacheco e de Marianne Nassuno, esta minha ex-aluna de mestrado em economia, para me ajudarem a pensar e pesquisar dados. Para levantar os dados para o diagnóstico, chamei meu ex-orientado de mestrado e doutorado, Nelson Marconi, que além de colaborar para o *Plano Diretor*, a partir de então se encarregou de formular uma nova política de recursos humanos, e de estruturar e passar a publicar informações sobre a administração pública federal em um Boletim Estatístico regular – uma tarefa essencial dada a inexistência de uma publicação que organizasse, arquivasse e publicasse informações e dados sobre a administração federal.

O maior sucesso da reforma aconteceu em relação ao SUS – o Sistema Unificado de Saúde. O êxito aí ocorreu nos planos institucional, cultural e da gestão. A decisão de criar o SUS foi da Constituição de 1988, na qual se estabeleceu o direito universal aos cuidados de saúde. Entretanto, não estavam disponíveis nem a organização administrativa nem os recursos orçamentários necessários para transformar o dispositivo constitucional em realidade. 20 anos depois, o SUS é a grande realização da democracia brasileira. O uso de uma estratégia gerencial na norma que organiza o sistema, a NOB 96, foi fundamental para o êxito do programa.

No início de 1998, faltando um ano para terminar o primeiro governo de Fernando Henrique, eu propus ao presidente que no início do governo seguinte, para o qual ele provavelmente seria reeleito, fosse o Mare integrado ao Ministério do Planejamento. Fiz essa proposta porque, baseado na experiência dos Estados Unidos e do Chile eu fiquei então convencido que a reforma gerencial poderia avançar mais se estivesse em um ministério com o poder derivado da elaboração do orçamento federal. Hoje, entretanto, chego a acreditar que teria sido melhor haver mantido o Mare, desde que o respectivo ministro contasse com o apoio do presidente. Afinal, uma reforma administrativa só logra êxito se, além de responder às necessidades reais da administração pública, contar com o empenho pessoal do chefe do Governo.