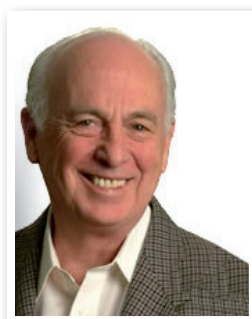

Entrevista | PROFESSOR LUIZ CARLOS BRESSER-PEREIRA

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL



Luiz Carlos Bresser-Pereira é professor emérito da Fundação Getúlio Vargas onde ensina economia, teoria política e teoria social. É presidente do Centro de Economia Política e editor da Revista de Economia Política desde 1981. Escreve coluna quinzenal da Folha de S. Paulo. Em 2010 recebeu o título de Doutor Honoris Causa pela Universidade de Buenos Aires. Foi Ministro da Fazenda, da Administração Federal e Reforma do Estado, e da Ciência e Tecnologia. Suas maiores influências intelectuais vêm de Marx, Weber, Keynes e do estruturalismo latino-americano. Suas contribuições teóricas mais significativas, na teoria econômica, são o modelo de crescimento e distribuição a partir da tendência à queda da taxa de lucro, a teoria da inflação inercial (com Yoshiaki Nakano), os fundamentos da macroeconomia estruturalista do desenvolvimento a partir da tendência à sobreapreciação cíclica da taxa de câmbio, e a crítica à teoria econômica neoclássica a partir do método utilizado. Na teoria política e social contribuiu sobre a emergência da classe tecnoburocrática ou profissional, os modelos históricos de Estado, as relações entre a nação ou a sociedade civil e o Estado, o modelo de transição e consolidação democrática a partir da revolução capitalista, e a teoria estrutural da reforma da gestão pública. Em sua interpretação do Brasil, ele combinou a análise dos modelos econômicos de desenvolvimento e as correspondentes coalizões ou pactos políticos. A emergência do empresariado industrial e da burocracia pública e a transição para a democracia são temas aos quais ele ofereceu contribuição especial. Luiz Carlos Bresser-Pereira nasceu em 1934 em São Paulo. É bacharel em Direito pela Universidade de São Paulo, mestre em administração de empresas pela Michigan State University, doutor e livre docente em economia pela Universidade de São Paulo. Foi professor visitante de desenvolvimento econômico na Universidade de Paris I (1978), e de teoria política no Departamento de Ciência Política da USP (2002/03). Foi também visitante da Oxford University (1999 e 2001) e do Instituto de Estudos Avançados da USP (1989). Desde 2003, oferece regulamente um seminário de um mês na École d'Hautes Études en Sciences Sociales, em Paris. De 1963 a 1982, enquanto mantinha suas atividades acadêmicas, foi vice-presidente do grupo de varejo Pão de Açúcar. Em 1983, com a eleição do primeiro governador democrático de São Paulo, André Franco Montoro, foi presidente do Banco do Estado de São Paulo e Secretário de Governo. Em abril de 1987, em meio à

crise provocada pelo fracasso do Plano Cruzado, tornou-se Ministro da Fazenda, e propôs a solução para a crise da dívida de 1980 que, mais tarde, se tornou no Plano Brady. No governo de Fernando Henrique Cardoso foi Ministro da Administração e Reforma do Estado (1995-1998), quando iniciou a Reforma da Gestão Pública de 1995, e, em 1999, Ministro da Ciência e Tecnologia. Desde julho de 1999 ele se dedica inteiramente à vida acadêmica. É membro do conselho de administração de diversas organizações sem fins lucrativos e da *Lejis Blanc*. A maior parte de seus trabalhos está disponível no website que mantém desde 1996, www.bresserpereira.org.br. Alguns de seus livros: *Desenvolvimento e Crise no Brasil* (1968/2003), *A Sociedade Estatal e a Tecnoburocracia* (1980), *Inflação e Recessão*, com Yoshiaki Nakano (1984), *Lucro, Acumulação e Crise* (1986), *A Crise do Estado* (1992), *Economic Reforms in New Democracies*, com Adam Przeworski e José María Maravall (1993), *Reforma do Estado para a Cidadania* (1998), *Democracy and Public Management Reform* (2004), e *Mondialisation et Compétition* (2009) publicado também em português, inglês e espanhol.

REGGEP: Você foi o principal mentor da formulação e implementação da Reforma da Administração Pública Gerencial (1995) do MARE (Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado). Como surgiu e quais os principais objetivos dessa reforma?

BRESSER-PEREIRA: Bem, quando o Fernando Henrique Cardoso foi eleito, eu revelei o meu interesse pela Secretaria da Administração Federal, porque eu tinha algumas ideias a respeito. Então, ele me convidou e, além de me convidar, mudou o nome da Secretaria para Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado; assim como também mudou o nome da Secretaria do Planejamento para Ministério. Era um pequeno Ministério, tinha apenas a ENAP com um orçamento muito pequeno, mas tinha uma posição estratégica dentro do Estado Brasileiro. Dessa forma, entendi que eu podia ali desenvolver todo um conjunto de ideias que desde os anos 80 comecei a ter quando reorganizei os cursos de pós-graduação em Administração Pública da FGV de São Paulo, presidindo a comissão que fez essa reorganização e, realmente, a pós-graduação foi instituída na instituição. E essas ideias se somaram a coisas mais recentes, como a minha leitura do livro de OSBORNE, David; GAEBLER, Ted, “Reinventado o Governo”, que eu tinha achado muito interessante e inovador, permitindo-me associar todo o conhecimento que eu tinha de Administração Pública com o de Administração de Empresas, pois a minha escola em São Paulo era uma escola de Administração de Empresas – a CAESP, a qual depois se tornou uma escola de Administração Pública também. Foi a partir daí que eu decidi ir à Inglaterra, pois

eu soube que esse país estava mais avançado que os Estados Unidos. Lá havia uma reforma desse tipo recém começada, uns sete anos antes, quando começou o primeiro programa de Reforma Inglesa, da primeira gerencial que houve no mundo, o programa “Primeiros Passos”. Fui para a Inglaterra, conversei com muita gente, comprei vários livros (isso foi em abril), e quando voltei de lá, eu tinha, afinal, conseguido desenvolver o modelo de reforma que eu queria.

“o objetivo (Reforma Administrativa) era tornar o Estado mais eficiente”

Assim, eu formei equipes e comecei a preparar o Plano-Diretor de Reforma do Estado. O objetivo, fundamentalmente, era tornar o Estado (especificamente os grandes serviços sociais e científicos do Estado, como a Universidade e as escolas de um modo geral; os atendimentos de saúde, hospitais, consultórios; a previdência social a assistência social, que são os grandes serviços do Estado) mais eficientes. E isso dentro de uma concepção muito social-democrata, e eu sou um social-democrata, sempre fui, de que o Estado deve prover serviços humanisticamente universais, e mesmo alguns relativamente focados, como no caso de combater a pobreza, mas que esses serviços precisam ser eficientes. Portanto, não era possível pretender prestá-los usando a mesma lógica, as políticas e os princípios que foram utilizados para montar a administração pública burocrática.

Na verdade, a reforma gerencial que estava acontecendo na Inglaterra e em outros países do norte da Europa, e também na Austrália e na Nova Zelândia, era uma segunda reforma administrativa do Estado Moderno. O Estado Moderno nasce com a revolução capitalista, com a revolução comercial, e a forma de transição entre o Estado Antigo e o Estado Moderno é o Estado Absoluto. E este Estado Absoluto, do plano administrativo, é o Estado Patrimonialista, que Weber já descreve muito bem. Foi também Weber que descreveu, no século 19, a reforma burocrática quando o Estado se tornava um Estado Liberal – não democrático, mas liberal. O Estado Liberal era considerado pequeno porque era formado por apenas 4 ministérios – o ministério da fazenda, o ministério da Guerra, o da Justiça e o das relações exteriores – e, sendo Ministérios pequenos, o fundamental para eles era garantir a Lei, garantir o cumprimento da Lei. Para isso, então, o que se

percebe, é que era preciso uma burocracia profissional e meritocrática, resultando nas reformas burocráticas (em inglês, *civil service reform*), que o Brasil realizaria nos anos 30. Essa reforma foi fundamental, e a necessidade de você ter um quadro de altos profissionais competentes e burocráticos, meritocráticos, continua sendo necessária, mas, a partir da segunda metade do século 20, ocorria, e no Brasil de maneira dramaticamente rápida, a partir da transição democrática de 85 o Estado aumentou seu tamanho muito fortemente. O Estado que era um estado de 7% do PIB + ou -, quer dizer, a carga tributária que era 7% do PIB, passou para cerca de 42% em média, ou seja, 6 vezes maior em termos de percentual do PIB, e agora tínhamos um imenso Estado, imenso porque prestava serviços sociais e científicos. Nesse novo contexto já não bastava o que era suficiente para a burocracia Weberiana, na qual a grande preocupação do Estado era ser efetivo quanto à burocracia e garantir o cumprimento da Lei. Era preciso também que ele fosse eficiente, que realizasse os serviços de maneira cada vez mais eficiente com menor custo e melhor qualidade, e isso é a reforma gerencial. A reforma gerencial tem esse objetivo, tem essa lógica de realizar esses grandes serviços sociais e científicos, e, assim, legitimá-los e impedir que os conservadores, que os neoliberais, nos digam que não admitem colocar “dinheiro bom em cima de dinheiro ruim”. O que é muito ruim, porque se você gasta mal em cima de educação e saúde, eles podem dizer isso.

“...a carga tributária que era 7% do PIB, passou para cerca de 42% em média, ou seja, 6 vezes maior em termos de percentual do PIB ...”

REGGEP: As organizações sociais e seus contratos de gestão foram uma grande inovação da própria reforma gerencial. Por outro lado, é possível observar que vários Estados vêm adotando esse modelo, mas ainda não é unanimidade. Na sua percepção, por que esse instrumento tão importante ainda não foi incorporado pelos gestores públicos?

BRESSER-PEREIRA: É importante ver que a reforma gerencial tem um modelo. É um modelo teoricamente sofisticado, e nesse modelo existem elementos de gestão

que são estratégias de gestão nova e por outro lado têm uma mudança estrutural. Em termos de mudança de gestão, o que se propõem fundamentalmente é, em primeiro lugar, a administração por resultados, que foi uma ideia que pegou com muita força. Uma segunda coisa é a ideia da competição administrada por excelência e isso a burocracia tem uma enorme dificuldade de administrar, mas ela é muito importante para que os serviços que são semelhantes, como agências do INSS e escolas, possam ser comparados e você possa premiar aqueles que têm melhor desempenho comparativamente. Isso é a competição administrada por excelência. E o terceiro é o controle, a responsabilização social. Esses elementos têm se desenvolvido bastante e fazem parte da democracia participativa, em expansão no Brasil, e que é fundamental na reforma gerencial. Essas três coisas são os elementos novos na área da gestão, que se somam e substituem a supervisão direta, os regulamentos rígidos e a auditoria, que é sempre necessária, mas deve ser uma auditoria mais voltada para objetivos e não para procedimentos.

“Por que, então, as organizações sociais atraíram tanta atenção? Porque elas são realmente uma solução. Por que elas não se tornaram dominantes? Porque há muita resistência. Porque a burocracia se sente ameaçada”.

Agora, a outra parte é a parte estrutural. Na parte estrutural, a coisa mais importante são as organizações sociais, entre outras coisas, como a inclusão entre o núcleo estratégico do Estado, atividades exclusivas e não exclusivas etc. Mas, no final, é a coisa mais importante, porque é por meio das organizações sociais que o Estado tem condições de tornar os grandes serviços sociais e científicos mais eficientes. Por que, então, as organizações sociais atraíram tanta atenção? Porque elas são realmente uma solução. Por que elas não se tornaram dominantes? Porque há muita resistência. Porque a burocracia se sente ameaçada. Porque dentro da lógica da reforma gerencial o número que eu preciso de servidores públicos, concursados, de alto nível e muito bem pagos, é muito pequeno. Todos de nível superior. No meu entendimento e do Governo Federal, por exemplo, não deveria haver nenhum concurso público que não fosse para carreiras de nível superior. Por quê?

Porque esses altos funcionários vão ajudar os políticos a definirem as políticas públicas e vão implementá-las, fiscalizá-las, e vão fiscalizar os recursos do Estado que o contribuinte paga. Eles têm um papel político, dentro da sociedade, absolutamente estratégico e fundamental. Um país desenvolvido é um país que tem uma administração pública muito competente e é um país que consegue selecionar uma parte razoável de melhores jovens para trabalhar no setor público, mas são poucos. Depois, temos uma imensa área de serviços científicos e sociais que não são exclusivos e que não envolvem poder de Estado, e que, então, não há nenhuma razão para não montar todo o sistema de garantias, como a gente faz em relação à alta burocracia pública. Porque esses serviços podem ser realizados de maneira muito mais informal por instituições sem fins lucrativos, fortemente controladas pelo Estado, pois é ele que vai dar o dinheiro, que vai acordar com a organização os objetivos a serem alcançados e, é o Estado que vai verificar se os objetivos estão sendo alcançados. Isso é a alta burocracia que vai fazer, ajudada pela sociedade, é claro, através do controle social. Então, essa é a lógica, é a lógica que é indiscutível, a meu ver, mas as pessoas reagem.

“...você também precisa que haja uma forma de mercado e de competição entre as instituições, inclusive os hospitais precisam mostrar que são bons, competentes e assim por diante”

O professor universitário quer continuar externamente sendo um servidor público, igual a um hospital e a um Gestor, mas não faz sentido. Também o médico, ou a enfermeira, ou o violinista que toca na orquestra sinfônica, eles querem continuar tendo o mesmo estatuto jurídico e isso não é bom, isso não funciona. Na sociedade como um todo, você precisa, é claro, de controles sociais etc., mas você também precisa que haja uma forma de mercado e de competição entre as instituições, inclusive os hospitais precisam mostrar que são bons, competentes e assim por diante. Entretanto, entendo que isso é normal. Eu também não imaginei que haveria uma revolução de um dia para outro, pois, uma reforma como essa, demora muitos anos. As coisas vão acontecendo à medida que a sociedade vai se dando conta, aos poucos, que essas soluções são muito melhores, mais flexíveis, e atendem

a todos melhor que em um sistema rígido.

REGGEP: Se Bresser-Pereira tivesse a oportunidade de retornar ao ano de 1995, teria feito algo diferente em relação à Reforma Gerencial?

BRESSER-PEREIRA: Acredito que não. Das minhas atividades públicas, essa foi a mais bem-sucedida. Acho que ela deixou uma herança muito boa para a sociedade brasileira porque tem obrigado a sociedade a pensar no assunto, debater e avançar aos poucos, sendo que também provocou um interesse acadêmico enorme, o que é muito positivo. Por meio dos princípios básicos da reforma, eu consegui ganhar os corações e as mentes também da alta administração pública. Uma coisa fundamental que é preciso considerar, é que é impossível fazer qualquer reforma administrativa, que realmente seja profunda – e esta é a segunda reforma do Estado capitalista, que viabiliza o Estado social-democrático e do bem-estar social – sem o apoio e a participação ativa dos próprios administradores públicos. Eu tenho certeza que muitos deles aceitam sob muitos aspectos, e estão levando aos poucos a reforma para frente, e existem várias maneiras para isso. A organização social é apenas uma das muitas estratégias que se pode usar para levar adiante a ideia. Por exemplo, foram realizadas algumas iniciativas magníficas na administração do INSS, pelo Machado, um gerente público de alto nível; ainda o trabalho de gerenciamento da bolsa família; e toda a reforma do SUS que vem sendo feita desde 96, são reformas gerenciais muito importantes que não envolvem organizações sociais em nenhuma das três. Em todas as áreas tem muitos exemplos de como as pessoas aceitaram a ideia de uma administração muito mais flexível, com objetivos e busca de resultados.

“...é impossível fazer qualquer reforma administrativa, que realmente seja profunda sem o apoio e a participação ativa dos próprios administradores públicos”.

REGGEP: Para onde caminha a Administração Pública mundial e a Administração Pública brasileira? Tem um próximo modelo? Quais são as tendências a partir das suas pesquisas?

BRESSER-PEREIRA: Isso depende muito do nível de abstração. Quando eu afirmo que a reforma gerencial é a segunda reforma, aquela que viabilizou o estado do bem-estar social, é uma afirmação com um nível de abstração muito grande. Dentro desse processo, pode haver várias estratégias, escolas de pensamentos que se direcionem para outros lados, entretanto elas terão que girar em torno dessa mesma lógica. É interessante observar, por exemplo, que essa reforma na Europa começou com a Inglaterra, depois foi para a Escandinávia, sendo que a França e a Alemanha resistiram muito mais porque existiam burocracias públicas Weberianas de alto nível, e isso ocasiona um pouco de dificuldade de entender a nova lógica. Outra coisa interessante que percebi foi quando saí do governo do Fernando Henrique e continuei sendo seu assessor, durante 3 anos, para assuntos internacionais relativos à terceira via. Assim, eu participei das “trans-reuniões” que o presidente foi em Florença, Berlim e Estocolmo com os primeiros ministros sociais democratas e também participava das reuniões preparatórias. E o que eu vi nessas reuniões preparatórias, especialmente, era um grande interesse dos meus colegas, assessores dos deputados, pela questão da administração pública. Pois eles viam que, inclusive do ponto de vista eleitoral, era muito importante para os seus chefes que eles tivessem uma boa proposta e depois tivessem um bom desempenho nessa área, porque significava votos. Ontem, saiu uma entrevista de página inteira do Jornal Valor Econômico sobre uma conferência que o Jornal organizou, na qual participaram o prefeito do Rio de Janeiro, Paes; o Governador de Pernambuco, Eduardo Azevedo; e o novo Prefeito de São Paulo, o Haddad; ou seja, 3 políticos jovens, de partidos diferentes, que revelam, além da importante atuação deles na área executiva (e o Haddad na educação), grande interesse pela gestão pública. Por que isso? Porque gestão pública é importante... Isso eu sei, mas antigamente os políticos não davam muita importância ao assunto. Depois de Getúlio Vargas, qual foi o político que deu grande importância para a gestão pública no Brasil? Agora, vemos esses três jovens preocupados com isso, quer dizer, eles sabem que isso é importante politicamente. Como é muito dinheiro que o Estado cobra dos contribuintes – pois a carga tributária no Brasil hoje é 36% – é preciso que os serviços do Estado estejam eficientes e não apenas efetivos. O dinheiro deve ser bem gasto, e isso é gestão pública na reforma gerencial.

REGGEP: Sua saída do PSDB deveu-se aos eventuais desencantos com a política partidária, ou com divergências ideológicas do programa do partido, ou por algum outro motivo?

BRESSER-PEREIRA: Houve, especialmente, divergências ideológicas. Eu, quando ajudei a fundar o PSDB, e, antes disso, quando participei do MDB, estava sempre pensando em participar de um partido social-democrata, nacionalista, moderado e desenvolvimentista, porque eu sempre fui um desenvolvimentista e social-democrata. Nunca fui comunista, mas aprendi muito com o Marx, aprendi com o Weber e aprendi com muita gente. Mas, de repente, o que eu verifiquei é que o PSDB – apesar de termos conseguido colocar o nome de social no partido, social democracia, quando fundamos em 1988 – foi se tornando aos poucos, tanto por ele próprio quanto um pouco empurrado pelo PT, um partido de direita e não revolucionário, como se pretendia. Além de caminhar para a direita, o PSDB foi demonstrando pouco interesse por questões nacionais, entendendo que não havia diferença entre o capital nacional e estrangeiro, não compreendendo que há uma grande competição entre os Estados-Nação na globalização e que, portanto, cada país tem de ter sua estratégia nacional de desenvolvimento etc. Assim, nem no Plano Nacional, nem no plano social-democrático de esquerda o PSDB passou a me atender mais. Mas evidentemente não entrei em nenhum outro partido, e também não estou mais na idade para isso. Tenho me dedicado, nesses últimos 12 anos, a uma atividade acadêmica intensa, me dedicando a várias áreas, como a da gestão pública, da política e da economia, e encontrei coisas muito fascinantes nessas áreas e é por aí que eu quero e estou estabelecendo a minha independência política.

REGGEP: A Revista de Governança e Gestão Pública - REGGEP tem como objetivos disseminar as boas práticas de gestão pública, estimular a pesquisa aplicada e gerar subsídios para a melhoria da gestão. De que forma, a seu ver, a ciência pode contribuir para a melhoria da Gestão Pública?

BRESSER-PEREIRA: Qualquer conjunto de políticas está sempre baseado em um sistema teórico anterior. Portanto, as políticas econômicas estão baseadas em teorias econômicas e as políticas sociais estão baseadas em uma teoria de estado, sociedade e justiça, e assim por diante. As políticas de organização da máquina do estado, do aparelho do estado, e da organização das políticas públicas também eram baseadas

em teorias. O modelo que está desenvolvido nos meus livros, especialmente no “Construindo um Estado Republicano”, na segunda parte, mostra perfeitamente como deve ser estruturado, como nos trabalhos anteriores. Quer dizer, ele está no Plano-Diretor. Ele, quer dizer, é uma teoria. E essa teoria é fundamental para você fazer as políticas. Mas essa teoria precisa estar sendo sempre testada, aperfeiçoada pela prática e também pela pesquisa. Não há dúvida que a iniciativa de uma revista científica, na forma da REGGEP muito contribuirá para a disseminação de conhecimentos e geração de uma postura crítica na gestão pública. Mas a pesquisa para a administração pública implica muito mais em observar a prática das coisas do que fazer pesquisas muito formais.

“Não há dúvida que a iniciativa de uma revista científica, na forma da REGGEP muito contribuirá para a disseminação de conhecimentos e geração de uma postura crítica na gestão pública”

REGGEP: Essa prática, professor, tem sido efetivamente utilizada, tem contribuído ou realimentado os processos de Gestão, a seu ver?

BRESSER-PEREIRA: Eu tenho certeza que sim. Acredito que os pesquisadores, os professores que estão trabalhando na área, estão sempre muito em contato com a prática, e eles próprios, muitas vezes, prestam consultorias. E isso é uma coisa boa na Administração Pública, pois a simples e necessária leitura dos jornais nos ajuda muito a ver o que está acontecendo. Então, você soma a sua observação formal com alguma observação informal e é muito importante também o desenvolvimento de dados sobre a Administração Pública. Eu me preocupei muito em que o MARE, por exemplo, passasse a ter um sistema de informações, de dados importantes. E isso é importante em todos os níveis da Administração Pública e tem melhorado muito no Brasil, desde aquela época.

“..o fato é que o neoliberalismo está desmoralizado e a alternativa ao neoliberalismo não é apenas um estado social, é um estado desenvolvimentista”

REGGEP: O Brasil caminha ou já está no estado de bem-estar social, ou ainda temos espaço para o estado neoliberal?

BRESSER-PEREIRA: Não, o Brasil não vai ser um país neoliberal, quer dizer, já teve o seu tempo. Eu acho que a crise de 2008 foi uma crise muito grave, ainda que haja muitos neoliberais por aí, e você vê isso na imprensa, infelizmente. Mas o fato é que o Neoliberalismo está desmoralizado e a alternativa ao Neoliberalismo não é apenas um estado social, é um estado desenvolvimentista, ou seja, um estado que intervém moderadamente na Economia, que percebe o caráter, a densidade de um nacionalismo moderado, porque você precisa competir internacionalmente com os outros países, visto que a competição não é apenas entre empresas, mas também entre Estado e Nação. E nesse processo, então, ao mesmo tempo, como você tem uma democracia, graças a Deus, e a democracia vai se espalhando por todo o mundo, nesses países que vão se desenvolvendo, você precisa que esse desenvolvimentismo seja social. Isso é obrigatório. Mas o que eu tenho falado muito sobre o novo desenvolvimentismo é que o novo desenvolvimentismo é necessariamente um social-desenvolvimentismo ou desenvolvimentismo-social (enquanto que o antigo era um nacional-desenvolvimentismo). O povo hoje, ou seja, os eleitores, tem alguma voz – não é muita voz, mas existem avanços e isso é muito bom para a democracia e para o país.