
A Reforma Administrativa
na Imprensa
Seleção de artigos
produzidos no MARE

Ministro
Luiz Carlos Bresser Pereira

Chefe de Gabinete
José Walter Vazquez Filho

Secretária-Executiva
Cláudia Costin

Secretária da Reforma do Estado
Angela Santana

Secretário de Recursos Logísticos
Rainer Weiprecht

Secretário de Recursos Humanos
Luiz Carlos de Almeida Capella

Secretário de Articulação Institucional
Carlos Cesar Pimenta

Presidente da ENAP
Escola Nacional de Administração Pública
Regina Silvia Viotto Monteiro Pacheco

Responsáveis Técnicos pelo Caderno nº7

Ciro Campos Christo Fernandes
Letícia Schwarz

A Reforma Administrativa na Imprensa

Seleção de artigos produzidos no MARE

Caderno 7

MARE

Ministério da Administração
Federal e Reforma do Estado

Brasília / 1997

Conselho Editorial

Ciro Campos Christo Fernandes - presidente
Cláudio Seiji Sato
Frederico Raphael C. Durão Brito
Sheila Maria Reis Ribeiro
Selene Marinho Machado
Letícia Schwarz
Marianne Nassuno

Projeto e Editoração Gráfica

João Carlos Machado Ribeiro
Roberta Cruz



José Murilo C. Carvalho Júnior
Selene Marinho Machado
Roberta Cruz
João Carlos Machado Ribeiro
Antônia da Silva Farago
Thais Barboza Souza (estagiária)

Copyright © 1997 . MARE.

1ª Edição, 6 de outubro de 1997

MARE

**Ministério da Administração
Federal e Reforma do Estado**

Sala 740, Fones: (061) 313-1009
Esplanada dos Ministérios, bloco C.
Brasília - DF
CEP 70046-900

Impresso no Brasil

Brasil. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado.

A Reforma administrativa na imprensa: seleção de artigos produzidos no MARE/Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Brasília: MARE, 1977.

81p. (Cadernos MARE da reforma do estado; c.7)

1. Reforma administrativa – Imprensa – Brasil. I. Pereira, Luiz Carlos Bresser. II. Título. III. Série.

CDD-351.0073

Sumário

Apresentação	7
Discurso de posse	9
A reforma do Estado	9
A concepção da reforma	12
O Estado do século 21	12
A coisa pública	15
Por um Estado que funcione	18
O público não-estatal	21
Reformas: França e Brasil	24
O tamanho do Estado	27
As mudanças na Constituição	30
A estabilidade desejada	30
A estabilidade do servidor numa administração pública moderna	34
Cidadania e reforma	36
O cidadão e o servidor	40
Porque a reforma administrativa será aprovada	43
A valorização do servidor	46
Dia do servidor	46
Valorização do Servidor	49
Momento de corrigir distorções	52

Novos modelos institucionais.....	54
As “Organizações Sociais”	54
Licitações e contratos	58
Uma nova lei de licitações	58
A gestão das políticas sociais	64
A reforma da saúde	64
A universidade competitiva	67
Um governo gerencial	70
O papel da sociedade	72
Democracia consolidada	72
O apoio à reforma	75
A batalha da reforma	78

Apresentação

Este caderno apresenta uma compilação de artigos publicados na imprensa, representativos dos principais temas e debates suscitados pela reforma do aparelho do Estado, conduzida pelo Governo Federal. Embora em sua maior parte sejam de autoria do ministro Bresser Pereira, adotou-se como critério o registro de trabalhos produzidos no âmbito deste Ministério.

São textos que procuram esclarecer a opinião pública, de forma correta e transparente, sobre aqueles itens do conjunto de propostas da reforma administrativa que têm despertado maior controvérsia. Alguns dos artigos são réplicas a questionamentos sobre temas específicos e pontuais. Outros, buscam a elucidação dos nexos entre a reforma administrativa e questões contemporâneas sobre o papel do Estado, a consolidação da democracia e a retomada do desenvolvimento econômico.

A presença continuada do Ministro e sua equipe na grande imprensa é evidência da prioridade que, neste Ministério, a interlocução permanente com a sociedade tem recebido. Sendo assim, esperamos que outros cadernos venham, futuramente, dar seqüência a este.

Como poderá ser observado, algumas das propostas originalmente apresentadas sofreram sucessivas revisões, como resultado do processo político, muitas vezes complexo e exaustivo, de negociação com o Congresso Nacional e a sociedade. Apesar de escritos em diferentes momentos e em contextos específicos, os artigos mantêm a coerência com as concepções, diretrizes e linhas de atuação delineadas no “Plano Diretor da Reforma do Estado”.

A seleção de matérias considerou também a oportunidade de oferecer ao leitor uma amostragem significativa da abrangência e diversidade de temas e de linhas de ação desencadeadas pela reforma do aparelho do Estado. A reforma não se restringe à revisão de dispositivos constitucionais, compreendendo inúmeras outras linhas de ação tais como a reorganização das estruturas administrativas, a

implantação de novos modelos institucionais, a disseminação do planejamento estratégico e de métodos e técnicas de desenvolvimento da qualidade, a informatização de rotinas e bancos de dados, a retomada do recrutamento de novos servidores e o treinamento em massa dos atuais. Estes temas, embora objeto de menor destaque na imprensa, deverão conduzir a impactos duradouros na administração pública.

O Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado considera seu dever propiciar o debate em bases consistentes, fundamentado em efetivo conhecimento das propostas do Governo. Com este propósito, tem procurado argumentar e informar a opinião pública sobre as mudanças propugnadas. Espera-se que a publicação deste caderno proporcione ao leitor um contato estimulante com temas que são da maior relevância para o futuro de nosso País.

1

Discurso de posse

A Reforma do Estado

Luiz Carlos Bresser Pereira

Correio Braziliense e O Globo, 11 jan 95

O Brasil, neste últimos quinze anos, viveu uma grande crise econômica e política, cuja causa fundamental é clara: a grande crise do Estado: crise fiscal do Estado, crise do modo de intervenção do Estado na economia, crise do próprio aparelho estatal, definida pela desorganização e a desmoralização da burocracia estatal, que a onda conservadora, neoliberal, transformou na culpada por todos os males do país. Foram quinze anos de crise, mas, também, quinze anos de conscientização da existência da crise e de suas causas; quinze anos de reformas econômicas orientadas para o mercado - de ajuste fiscal, de liberalização comercial, de desregulação da economia, de privatização; e, principalmente, quinze anos de busca de uma síntese social-democrática e pragmática, entre o velo nacional-desenvolvimentismo e o novo neoliberalismo.

1994 foi afinal o ano da grande virada; foi o sinal do fim da crise econômica, com o êxito do Plano Real; foi o marco da superação da crise política, com a eleição de Fernando Henrique, no bojo de um grande acordo nacional. Se a causa principal da crise foi a crise do Estado, a tarefa fundamental que inspirará o novo governo está clara: a reforma e a reconstrução do Estado.

São três as reformas do Estado: (1) a reforma fiscal do Estado, o ajuste fiscal profundo que, além de assegurar a estabilização, viabilizando a substituição da âncora cambial pela âncora monetária,

restabeleça a poupança pública e assim devolva ao Estado a capacidade de promover o desenvolvimento econômico e social; (2) a reforma da própria estratégia de desenvolvimento econômico e social do Estado, privilegiando, no desenvolvimento econômico, o papel do mercado, e no desenvolvimento social, o papel do próprio Estado em parceria com a sociedade civil; (3) e, finalmente, a reforma do aparelho do Estado e da sua burocracia.

Quais serão os princípios que nortearão esta última tarefa? São poucos e simples. Em primeiro lugar, é preciso unificar os mercados de trabalho no Brasil. É preciso reduzir o fosso existente entre o mercado de trabalho público e o mercado de trabalho privado. Enquanto este, com um leque salarial amplo e a inexistência de estabilidade no emprego, estimula o trabalho e a produtividade; o leque reduzido de salários e a estabilidade excessiva dos funcionários é um fator decisivo da baixa produtividade do setor público. O objetivo da reforma só pode ser valorizar o funcionalismo, aumentar a sua produtividade, premiar mais adequadamente os mais competentes, e aumentar o nível de sua remuneração. Hoje o funcionalismo público vive o círculo vicioso da estabilidade, a ineficiência e a baixa remuneração.

A estabilidade deve ser compreendida não apenas como um direito dos funcionários, mas principalmente como uma defesa do Estado contra os poderosos que, sentindo seus interesses ameaçados pelos servidores públicos zelosos de sua função pública, logram sua demissão. Entendida a estabilidade segundo esta perspectiva, ela se justifica para as carreiras específicas de Estado. Como uma forma de perpetuar a ineficiência e a baixa remuneração dos funcionários em geral, não.

Em segundo lugar, é preciso criar ou consolidar carreiras de altos administradores públicos, com formação em nível de pós-graduação, que sejam efetivamente bem pagos. E, ao mesmo tempo, reservar, para esses administradores, os principais cargos de direção administrativa do Estado brasileiro. Quando examinamos os salários do setor público em comparação com os salários do setor privado, verificamos que os salários dos agentes administrativos são iguais ou maiores do que os do setor privado, enquanto que os salários dos gerentes públicos são muito menores.

Em terceiro lugar, é preciso completar o processo de descentralização administrativa para os estados e municípios, que a Constituição de 1988 estabeleceu, transferindo para eles atribuições que ainda permanecem sob responsabilidade federal. Temos o federalismo fiscal, precisamos do federalismo das atribuições.

Em quarto lugar, é preciso rever a própria noção de como deve funcionar e ser controlado o aparelho estatal. As modernas teorias administrativas, e a prática das grandes empresas que passaram por profundos processos de reestruturação nos últimos anos, abandonaram o princípio da hierarquia formal, e cada vez mais adotam os princípios da descentralização, da atribuição de responsabilidade a gestores que se pressupõem competentes, e do controle por resultados. A administração pública tradicional estava baseada na hierarquia rígida e nos controles formais rigorosos. Dessa forma podia-se evitar a corrupção generalizada, mas a um custo de enorme eficiência. Hoje, a teoria moderna da administração tanto pública quanto privada busca limitar a organização burocrática central a um núcleo o menor possível de gestores que se coordenam com base no princípio da cooperação ao invés do princípio da hierarquia e do regulamento. Fora desse núcleo burocrático temos os trabalhadores, organizados em células de produção e controlados por resultados, e o setor terceirizado.

Em quinto lugar, é necessário reduzir o núcleo do próprio aparelho do Estado. Para isto, entretanto, a arma principal não é apenas a da privatização. Esta é fundamental para transferir para o setor privado as atividades produtivas voltadas para o mercado. Há uma segunda arma, que é a do desenvolvimento das organizações públicas não-estatais, das organizações voltadas para o interesse público, que não visam o lucro nem agem exclusivamente segundo os critérios de mercado. No Brasil é comum pensarmos que as organizações ou são estatais ou são privadas. Na verdade podem também ser públicas mas não-estatais. Estas são especialmente necessárias nas áreas de educação, da saúde, da cultura, das obras sociais e da proteção ao meio ambiente. Não é possível limitar as atividades dessas áreas ao mercado, mas também não faz sentido separá-la totalmente do mercado e colocá-la dentro do Estado. Nos países desenvolvidos um número crescente de escolas, de hospitais, de museus são organizações públicas não-estatais. São fundações privadas, que recebem recursos do Estado, mas são autônomas em relação a ele. Que buscam recursos na sociedade, a qual servem. Que se inserem no mercado sem perder seu caráter público.

Estão aí os princípios do que espero constituam um programa de trabalho para minha gestão no Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado. Princípios simples, mas princípios cuja implementação enfrentará obstáculos imensos. Estes obstáculos terão origem não apenas nos interesses corporativos reais, mas também em interesses fictícios - em idéias e instituições velhas e superadas, que, de fato, não atendem aos interesses a médio prazo dos funcionários públicos e dos políticos que os defendem.

2

A concepção da reforma

O Estado do século 21

Luiz Carlos Bresser Pereira

Folha de S.Paulo, 28 nov 96

Em seminário recente ocorrido no Rio de Janeiro, o filósofo político Claude Lefort, depois de lamentar que o capitalismo globalizado dos nossos dias esteja ameaçando as conquistas do Estado do Bem-Estar, afirmou: “Eu não defendo que esse Estado seja restabelecido como tal como existiu há algumas décadas, mas a questão é saber se ainda há no espírito democrático uma fonte de invenção capaz de se opor à cegueira do capitalismo”. (*Folha*, 24.11.96). Esta é na verdade a questão fundamental de nossos dias. Não se trata de saber se há uma alternativa à economia de mercado, mas se existe uma alternativa ao processo em curso de destruição das conquistas sociais logradas pelo Estado do Bem-Estar.

Diante desta questão tanto a resposta da direita moderna, neoliberal, quanto a da esquerda arcaica, burocrática, é a mesma: negativa. Para essa direita radical porque seu pensamento é a-histórico e conservador, porque para ela as falhas do Estado são sempre mais graves do que as falhas do mercado; para a esquerda burocrática porque perdeu sua perspectiva histórica, está presa ao passado e não consegue ver o novo.

E no entanto o novo está surgindo em toda a parte. Desde o início dos anos 70 estamos vivendo a crise do Estado do Bem-Estar - uma crise que o processo de globalização acentuou ao aumentar a competitividade internacional e reduzir a capacidade dos estados

nacionais de proteger suas empresas e seus trabalhadores. Essa crise levou o mundo a um generalizado processo de concentração de renda e a um aumento da violência sem precedentes, ao mesmo tempo que abria espaço para a crítica ideológica e dogmática da nova direita neoliberal. Mas é essa mesma crise que está incentivando a inovação social e a reforma do Estado.

Estas inovações dizem respeito às formas de propriedade e apontam para o papel estratégico que terá a *propriedade pública não-estatal* no século 21. O século 19 apresentou-nos um capitalismo dicotômico onde só havia a propriedade privada e a estatal. Esse foi o tempo do Estado Liberal, que separou patrimônio privado do patrimônio público, a propriedade privada da propriedade estatal. Com a crise do Estado Liberal, no século 20 o Estado do Bem-Estar, que também poderíamos chamar de Estado Social-Burocrático, tornou-se dominante. E com ele a *propriedade corporativa* - ou seja, a propriedade das entidades representativas de interesses - assumiu um papel estratégico na medida em que esse Estado foi o produto de um amplo acordo de classes em que sindicatos têm um papel estratégico.

O caráter burocrático desse Estado expressou-se na forma de intervenção do Estado no econômico e no social: na contratação de servidores públicos para dirigir empresas estatais e para realizar os serviços públicos nas áreas da educação, da saúde, da cultura e da pesquisa científica. Foi esse Estado Social-Burocrático que, ineficiente, capturado por interesses, entrou em crise nos anos 70.

No início do século, porém, a alternativa social-burocrática era a única forma de ação do Estado disponível para fazer frente à crise do Estado Liberal. Era a forma que garantia para os países de industrialização tardia o processo de acumulação primitiva essencial para a implantação do capitalismo. Era a forma através do qual os direitos sociais podiam naquele momento ser protegidos.

A partir, entretanto, dos anos 70, quando este modelo de Estado entrou em crise ao mesmo tempo que a globalização tornava a competição entre os países mais acirrada e exigia novas formas de administração pública mais eficientes, já estava disponível uma nova forma de administrar os serviços sociais garantidos pelo Estado: as organizações públicas não-estatais. De repente foi ficando claro que o monopólio da esfera pública pelo Estado não é legítimo. Que já existem muitas exemplos de organizações que são públicas, porque são de todos e para todos, porque são voltadas para o interesse público, mas que não são estatais, não fazendo parte do aparelho do Estado.

A propriedade pública não-estatal já se manifestava há muito através das fundações e associações de beneficência. As universidades foram, originalmente, organizações públicas não-estatais, que, com a emergência dos estados nacionais, foram estatizadas. Mais recentemente, porém, com a crise do Estado, em um número crescente de países, universidades, museus, hospitais, centros de pesquisas, organizações de defesa do meio ambiente e de proteção dos direitos humanos passaram a ser públicas mas não-estatais.

É dessa maneira que a sociedade está dando uma resposta à cegueira do capitalismo globalizado a que se refere Lefort. O século 21 será o século da propriedade pública não-estatal: uma forma de defesa dos direitos sociais mais eficiente porque mais competitiva e flexível (a burocracia estatal é por definição monopolista), e mais democrática porque diretamente submetida ao controle social. O Estado que está surgindo da crise garantirá os direitos sociais ao financiar as organizações públicas não-estatais. Dessa forma continuará a ser um Estado social, mas deixará de ser um Estado burocrático. Só manterá o monopólio das atividades que são exclusivas do Estado. Não será o Estado Mínimo sonhado pelos neoliberais, mas, ao deixar de ser burocrático, transformar-se-á em um Estado Social-Liberal, que protegerá os direitos sociais de forma competitiva. Assim reformado e fortalecido, e com suas finanças recuperadas, esse Estado poderá contrabalançar os efeitos distorcivos da globalização e garantir uma sociedade não apenas mais desenvolvida mas menos injusta.

A coisa pública

Luiz Carlos Bresser Pereira

O Estado de S.Paulo, 1 set 1995

A reforma do Estado tornou-se um tema essencial deste fim de século não apenas porque é uma resposta à sua crise. Uma segunda razão está no fato de que se tornou claro que a defesa do Estado enquanto “coisa pública” é uma tarefa fundamental para a consolidação da democracia em todo o mundo. O objetivo da reforma do Estado é proteger a *res publica*, é garantir que o Estado seja efetivamente público, voltados para o atendimento dos cidadãos.

Público é o que é de todos e para todos. O Estado é teoricamente o espaço da propriedade pública. Na prática só o será se a democracia assegurar esse fato. Nas sociedades pré-democráticas o Estado era por definição “privado”: estava a serviço da classe ou do grupo poderoso que controlava o Estado e, através dele, se apropriava do excedente social. O avanço da democracia é a história da desprivatização do Estado.

Este avanço foi extraordinário nestes três últimos séculos. Acompanhou a consolidação do capitalismo, ocorrendo em de três etapas. Em cada uma delas um novo direito fundamental foi explicitado e sua defesa, institucionalizada. No século dezoito, os direitos individuais protegendo os cidadãos contra o poder abusivo do Estado e da aristocracia que o dominava foram afirmados pelos filósofos iluministas e por duas revoluções: a americana e a francesa. No século dezenove eles foram implantados em todas as constituições. Nesse mesmo século, os socialistas democráticos afirmaram os direitos sociais dos pobres e dos trabalhadores, que, no século vinte, encontraram guarida em todas as constituições e políticas governamentais.

Para afirmar os direitos individuais foi preciso também afirmar a propriedade privada, e garanti-la através do Estado Liberal. Para garantir os direitos sociais, foi necessário reservar um espaço maior

Existe, entretanto, um grande número de funções do Estado que não podem ser nem privatizadas, nem publicizadas, e que, não obstante, são vítimas constantes da busca de rendas. Neste caso não resta outra alternativa senão tomar as providências democráticas e participativas para impedir que capitalistas privatizem o Estado através da corrupção e da obtenção de subsídios desnecessários e que funcionários privatizem o Estado trabalhando pouco e mal e mantendo os serviços públicos caros e de baixa qualidade.

para a propriedade pública através do Estado Social. Resultou daí o histórico conflito entre a burguesia, para quem a propriedade privada é essencial e o Estado Liberal aparentemente suficiente, e os trabalhadores, que necessitam do Estado Social para verem seus direitos sociais garantidos. Um conflito que se radicalizou na medida em que uma nova classe emergente, a burocracia, pretendeu falar pelos trabalhadores e definir o socialismo como sendo oposto ao liberalismo, exigindo a eliminação da propriedade privada. Na verdade, entretanto, o Estado Social não era uma alternativa ao Estado Liberal, mas uma segunda etapa do avanço da democracia.

Explicitados e defendidos, pelo menos em princípio, os direitos individuais (de cada um) e sociais (dos grupos mais fracos), faltava definir e proteger os direitos de todos coletivamente. Esses direitos sequer têm um nome assente na filosofia política. Podem ser chamados de “direitos públicos”. São os direitos à coisa pública.

Neste século, particularmente na sua segunda metade, este problema finalmente tornou-se central para o avanço da democracia. Não basta defender os direitos individuais e os direitos sociais. É preciso defender o próprio Estado enquanto coisa pública, enquanto provedor de serviços para toda a sociedade.

Para garantir os direitos individuais e sociais nas sociedades capitalistas complexas em que vivemos tornou-se necessário desenvolver um aparelho do Estado de dimensões respeitáveis. Um aparelho de Estado que não apenas detém uma propriedade imobilizada imensa, mas também maneja um grande volume de recursos, na medida em que é responsável pela cobrança de um volume de impostos que tende a aumentar à medida que país mais se desenvolve, variando de um quarto à metade do produto social de todos os países.

E tornou-se claro também que essa coisa pública, esse patrimônio definido em termo de um estoque bens públicos e de um fluxo de receitas tributárias, podia ser - e, de fato, estava sendo - “privatizada”, ou objeto de “rent seeking” (busca de rendas).

Privatização do Estado ou busca de rendas são duas expressões praticamente sinônimas. A primeira tem origem na esquerda, a segunda na direita. Significam a obtenção de rendas ou vantagens econômicas que não derivam do livre jogo do mercado, e que geralmente são fruto do uso indevido do Estado. Através da privatização do Estado ou do “rent seeking” indivíduos e grupos se aproveitam da coisa pública, sonegando impostos, fraudando licitações, obtendo subsídios e incentivos injustificados, recebendo vencimentos desproporcionais ao serviço prestado ao Estado (porque a remuneração é indevidamente

alta e principalmente porque o trabalho realizado é pouco ou nenhum), e auferindo aposentadorias e pensões que não têm relação com as contribuições previdenciárias realizadas.

Diante desse fato, existem duas possibilidades de reforma. Uma é a de reduzir o aparelho do Estado, privatizando formalmente o que puder melhor ser controlado pelo mercado competitivo. Dessa forma se elimina o problema de proteger a coisa pública. Esta estratégia, entretanto, encontra limites óbvios. Pode-se também aumentar a esfera do público não-estatal, atribuindo-se à sociedade a responsabilidade por um controle mais direto e por um financiamento parcial da de certas atividades nas quais não esteja envolvido o exercício do poder de Estado.

Existe, entretanto, um grande número de funções do Estado que não podem ser nem privatizadas, nem publicizadas, e que, não obstante, são vítimas constantes da busca de rendas. Neste caso não resta outra alternativa senão tomar as providências democráticas e participativas para impedir que capitalistas privatizem o Estado através da corrupção e da obtenção de subsídios desnecessários e que funcionários privatizem o Estado trabalhando pouco e mal e mantendo os serviços públicos caros e de baixa qualidade.

Para obter esse resultado a estratégia burocrática de controles rígidos dos processos administrativos representou, no passado, um avanço. Hoje, porém, é essencial caminhar em direção a uma administração pública gerencial, orientada para o controle eficiente dos resultados. Mas, mais do que isto, é preciso aprofundar o processo democrático e participativo na administração pública. Os controles burocráticos de auditoria permanecem necessários, mas correm sempre o risco de serem mais caros do que os desvios. Os controles clássicos, realizados pelo parlamento e por uma imprensa livre, continuam essenciais, mas não bastam. Adicionalmente a coisa pública tem que ser protegida através do controle público direto e da participação efetiva dos usuários dos serviços públicos na sua gestão. Só assim os direitos públicos poderão ser garantidos.

Por um Estado que funcione

Cláudia Costin

Folha de S.Paulo, 30 jun 96

Reconstruir ou reformar um Estado não é tarefa fácil para nenhum governo, muito menos para o nosso. O estado brasileiro ainda permanece voltado para o passado. Reconhecidamente intervencionista, orientou, nos anos 70 e 80, segmentos inteiros para a produção direta de bens e serviços, ocupando espaços próprios da iniciativa privada.

Vicioso e viciado, ainda agasalha elites e abriga corporativismos, insustentáveis num país de dezenas de milhões de miseráveis. À margem do processo decisório, encontram-se outros milhões de candidatos à cidadania. Esta, com certeza, não é uma tarefa fácil. Além disso, não se reconstrói um Estado com atos isolados.

O desafio é tanto maior porque envolve a alteração, por processo gradativo e contínuo, de práticas muito enraizadas na nossa sociedade. O desafio, porém deve ser enfrentado. O custo de não enfrentá-lo seria conviver com horizontes de desenvolvimento econômico cada vez mais estreitos, com levas cada vez mais numerosas de excluídos do sistema, e com uma democracia de qualidade questionável, porque duvidosa. Ou seja, o custo de não se enfrentar a reforma é altíssimo.

Até meados de 1994, a vergonha do brasileiro se media pelos índices estratosféricos da inflação. Com o Plano Real, atingimos o que parecia impossível: a estabilização da moeda, requisito indispensável a qualquer reforma estatal.

Os demais requisitos, disciplina fiscal, mercado flexível de trabalho, abertura da economia, reforma tributária, ou já foram ou estão sendo estruturados. Se conhecemos hoje o déficit fiscal do país, o mesmo, contudo, não podemos dizer o déficit gerado pela falta de desempenho na administração pública.

Agora, é urgente mudar a prestação dos serviços em todas as áreas do governo. É preciso, mais do que tudo, incorporar definitivamente ao serviço público práticas inquestionáveis de eficiência e justiça social. A primeira, mediante análise de custo-benefício; a segunda, mediante comprovação da necessidade dos serviços pela população a ser atendida. Caso contrário, continuaremos, “ad infinitum”, gastando muito e gastando mal.

Essa mudança, é obvio, deve ser suficientemente ampla para abranger todas as instâncias de governo e todos os poderes da União, suficientemente sólida para congregar apoio nos vários setores sociais; mas, sobretudo, suficientemente profunda para atingir todas as prioridades de atendimento à sociedade.

Prioridades definidas em termos de metas claramente quantificáveis, de modo que a atuação do serviço público se reverta de forma inequívoca em benefício maior: para os contribuintes, que, ao arcarem com os custos dos serviços, deles verão os resultados; para a sociedade, que usufruirá de serviços cada vez mais eficientes e confiáveis; para o servidor, que finalmente vislumbrará sua missão cumprida.

É necessário lutar por uma administração dos serviço público em bases gerenciais. Em cujos parâmetros esteja definido, avaliado e enfatizado o desempenho tanto do serviço público quanto dos seus servidores no trato da “res publica” . Em que cada resultados esteja especificamente descrito e mensurado em termos de qualidade, quantidade e custo. Em que os contribuintes, os usuários e a sociedade saibam, clara e previamente, o que se pretende alcançar, com que finalidade e quanto estarão pagando por isso. Em que, atingidas as metas e os resultados, sejam disso informados, de modo que, periodicamente, possam eles mesmos referenciar os serviço prestado.

Nesse contexto, é fundamental valorizar o servidor público. Valorizar a profissão de servir ao público. Passar do estágio atual - de Estado auto-referenciado, que se vê com um fim em si mesmo ou, na melhor das hipóteses, como uma máquina de empregar pessoal, de Estado paternalista, que estabelece com seus servidores uma relação de piedade, sem lhes exigir ou recompensar o desempenho, para um Estado compromissado não só com os serviços, mas principalmente com a qualidade dos serviços que presta.

A mudança do perfil de atuação do estado abrange a revisão de sua política de recursos humanos, que inclui sistema de avaliação de desempenho, capacitação e planos de carreira, além de outras medidas voltadas para o melhor aproveitamento dos servidores.

Numa primeira etapa, no caso do Governo Federal, deve-se fortalecer seu núcleo estratégico, formulador e avaliador de políticas

É necessário lutar por uma administração dos serviço público em bases gerenciais. Em cujos parâmetros esteja definido, avaliado e enfatizado o desempenho tanto do serviço público quanto dos seus servidores no trato da “res publica” .trabalhando pouco e mal e mantendo os serviços públicos caros e de baixa qualidade.

públicas, retirando-lhe o caráter cartorial e processualístico, demandador de um sempre crescente suporte administrativo, e dotando-o dos recursos necessários para coordenar a ação do Estado sobre os problemas nacionais. Observe-se que há, hoje, no Governo Federal, excesso de pessoal em áreas de apoio administrativo e carência nas de formuladores de políticas públicas.

Vários Estados e municípios estão também se ajustando a esse novo contexto. Muitos já começaram a implementar políticas que possibilitarão, no médio e longo prazos, a mudança requerida no perfil de atuação do Estado brasileiro.

Essa, a tarefa maior hoje. Essa, a missão, sem a qual não haverá Estado, nem eficiente nem suficiente para justificar sua existência perante a própria sociedade.

O público não-estatal

Luiz Carlos Bresser Pereira

Folha de S.Paulo, 13 ago 95

No mundo globalizado e competitivo em que vivemos é freqüente se imaginar que só existe espaço para expansão das atividades privadas. Esta visão, entretanto, só será verdadeira se confundirmos a esfera pública com a estatal. De fato, o papel do Estado, enquanto produtor de bens e prestador de serviços está sendo reduzido dada a crise fiscal e à ineficiência da administração pública burocrática. Em contrapartida, porém, as organizações públicas não-estatais só tendem a crescer. Primeiro, porque podem ser tão eficientes quanto as empresas privadas. Segundo, porque são uma forma de propriedade mais adequada para uma série de atividades, como a educação superior, a pesquisa científica, a saúde, e a cultura, que envolvem direitos humanos fundamentais, e produzem amplas economias externas (economias que extravasam o âmbito da organização que as produzem, não podendo ser vendidas e transformados lucros). Terceiro, porque, devido ao controle social a que estão submetidas, são mais compatíveis com o regime democrático - um regime que tende historicamente a universalizar-se.

Nestes últimos duzentos anos - apesar de eventuais e trágicos retrocessos - a democracia não deixou de avançar, com apoio tanto da esquerda quanto da direita. Enquanto a direita defendia a liberdade e a democracia e nome da ordem, a esquerda fazia o mesmo em nome da justiça social. Mas ambos os lados perceberam que, sem a democracia, nem a ordem nem a justiça são mais possíveis.

No mundo pré-capitalista, no qual o excedente era sempre apropriado pela força, a justiça social era impossível, e a ordem, uma possibilidade precária. No mundo capitalista a democracia tornou-se possível. E, logo em seguida, necessária, na medida em que se torna uma exigência da grande maioria. Em conseqüência, a legitimidade dos governos e da própria ordem social passaram a depender da vigência do regime democrático. Este fato atraiu os conservadores. Da mesma forma, o progresso da justiça social dependem agora do avanço da democracia. Por isso, o apoio dos setores progressistas. E daí o consenso em relação ao ideal democrático, traduzido em um crescente controle da sociedade civil sobre o Estado.

É verdade que se continua a falar na “autonomia relativa” do Estado. Esta autonomia é usualmente identificada com o relativo

insulamento dos governos em relação ao populismo atribuído aos políticos. Nessa versão, a autonomia relativa transformou-se em um ideal aparentemente racionalizador, na medida em que seria um fator de maior governabilidade.

Em última análise, porém, a autonomia do Estado não passa de um ideal anti-democrático, que sempre tentou a esquerda burocrática. Mais recentemente vem sendo defendido pela direita do

consenso de Washington, em nome do ajuste fiscal e das reformas econômicas. Na verdade, governabilidade não depende da autonomia da burocracia, mas do apoio que os governos obtêm da sociedade civil. A governabilidade nas sociedades capitalistas contemporâneas é hoje garantida pela democracia. Ou seja, pelo controle da sociedade civil sobre o Estado.

O que se propõe é uma autonomia radicalmente maior para as universidades em troca de uma maior responsabilidade de seus dirigentes e de um maior controle social pelas comunidades diretamente atendidas por elas.

Esse controle realiza-se pelas mais diversas maneiras. A primeira e mais importante é, naturalmente, o sistema

eleitoral democrático. Fundamental, também, é o acesso de todas as correntes políticas aos meios de comunicação a baixo custo. Uma forma, entretanto, que vai se tornando cada dia mais importante é o controle social direto da sociedade sobre as atividades públicas, que, ao contrário do que muitas vezes se supõe, são mais amplas do que as ações estatais.

Conforme observou com muita propriedade Tarso Genro, em um artigo nesta página (18.7), o mundo globalizado da 3ª. revolução tecnológica exige que se pense em “uma nova identidade para o ‘público’, que se confunde cada vez menos com o estatal... ao não compreender esses fatos estruturais, abdicamos de propor alternativas de controle público não-estatal (externo, de natureza social) como respostas de fundo ao privatismo triunfante”.

Esta incompreensão suicida está presente, no momento brasileiro, na reação de setores estatizantes das universidades federais, que se mostram incapazes de distinguir o público não-estatal do privado. O que se propõe é uma autonomia radicalmente maior para as universidades em troca de uma maior responsabilidade de seus dirigentes e de um maior controle social pelas comunidades diretamente atendidas por elas. É que se transformem, voluntariamente, em organizações públicas não-estatais de um tipo especial: as “organizações sociais”. Através desse mecanismo, será possível garantir o financiamento atual da União às universidades, e, ao mesmo

tempo, obter, através de uma parceria com a sociedade, recursos adicionais para o ensino e a pesquisa.

Essa incompreensão é suicida porque constringe a universidade a se manter administrativamente manietada, ineficiente e cara. Em consequência, a universidade pública não logrará recuperar o apoio social que justifique um maior financiamento por parte do Estado. E assim continuará a perder espaço, dia a dia, para o ensino superior estritamente privado, ou seja, para entidades universitárias com fins lucrativos explícitos ou velados. Em 1960, 58,8 por cento dos estudantes universitários estudavam em instituições estatais; em 1990 essa percentagem havia caído para 37,5.

Alguns professores temem que ao se transformarem em organizações sociais as universidades percam o apoio financeiro do Estado. Este receio é infundado. Dada sua essencialidade, o Estado continuará necessariamente a prestar-lhes seu apoio orçamentário. E o fará com mais firmeza se se tornarem administrativamente mais eficientes e responsáveis. Por outro lado, o apoio da sociedade civil só tenderá a aumentar, dada a maior parceria com a sociedade e o controle social direto através dos conselhos de administração - dois princípios que estão no cerne do conceito das organizações públicas não-estatais.

Em síntese, dada sua maior flexibilidade e eficiência, dada a parceria que implica entre Estado e sociedade, dado seu caráter intrinsecamente democrático, existe um amplo espaço de expansão para o setor público não-estatal nas sociedades contemporâneas. Um espaço que as universidades - ou seja, o ensino superior e a pesquisa científica - perderão se não aproveitarem a oportunidade que será oferecida pelo projeto das organizações sociais.

*O receio de que as universidades
perderão o apoio financeiro
do Estado é infundado.*

Reformas: França e Brasil

Luiz Carlos Bresser Pereira

Folha de S.Paulo, 24 dez 95

Por que a reforma do Estado está ocorrendo de forma mais suave no Brasil do que na França? Por que naquele país as medidas do governo visando equilibrar a previdência social encontraram resistência violenta por parte dos funcionários, particularmente dos ferroviários e metroviários, que paralisaram a França com apoio da opinião pública, enquanto aqui os sindicatos não logram qualquer mobilização significativa. Por que, finalmente, o governo francês foi obrigado a recuar, não obstante a óbvia necessidade das reformas, enquanto no Brasil as reformas, embora enfrentando dificuldades naturais, continuam a caminhar firmemente no Congresso?

Em relação à França, há explicações de todos os matizes para estes fatos. A direita no Brasil grita que os franceses são “baderneiros por natureza”: a França seria o país das revoluções e da instabilidade política. Ou então acusa-os de “estatistas empedernidos”: o papel do Estado foi sempre decisivo no capitalismo francês. Da outra parte, a esquerda se regozija com as dificuldades enfrentadas pelas “reformas neoliberais”.

Já em relação ao Brasil, existe para a grande maioria da população, uma agradável surpresa com o firme caminhar das reformas, enquanto a perplexidade caracteriza as forças extremas que se opõem às reformas: o corporativismo, transformado em triste bandeira de uma velha esquerda, e o patrimonialismo que sobrevive indômito na velha direita clientelista.

A França rica e culta, enfrenta nos anos 90 a mesma crise do Estado que nós, brasileiros, enfrentamos desde os anos 80.

Brasil e França estão no mesmo barco, neste caso. A França rica e culta, enfrenta nos anos 90, a mesma crise do Estado que nós, brasileiros, enfrentamos desde os anos 80. Crise do Estado que,

somada ao processo de globalização da economia mundial, constitui a explicação fundamental para a desaceleração econômica que ocorreu a partir dos anos 70 em todo o mundo, - desaceleração que se transformou em crise aguda na América Latina e no Leste Europeu nos anos 80, que se manteve em situação de crise crônica no Primeiro Mundo, e da qual apenas escapou o Leste e o Sudeste Asiático.

Diante dessa crise é preciso reformar o Estado. Reduzi-lo um pouco, fortalecê-lo muito. Devolver-lhe capacidade de realizar poupança pública. Redefinir suas formas de intervenção no econômico e no social. Retirá-lo da produção de bens e serviços; aumentar seu papel de regulador e financiador nas áreas em que o mercado falha na coordenação da economia. Por isso é preciso realizar o ajuste fiscal; equilibrar o orçamento da seguridade social; privatizar as empresas; publicizar os serviços do Estado em que não está envolvido o poder de Estado, transferindo-os para o setor público não-estatal; liberalizar o comércio internacional; desregular; eliminar os restos de patrimonialismo; substituir a administração pública burocrática pela gerencial.

É isto que estamos fazendo no Brasil já há vários anos. Reformas que não são “neoliberais” porque não objetivam o Estado mínimo mas o Estado reconstruído. Reformas orientadas para o mercado que visam ao mesmo tempo reduzir e fortalecer o Estado. Reformas que o governo Fernando Henrique Cardoso intensificou neste ano que está terminando. Reformas que a França postergou o mais que pode, e que, afinal o governo conservador de Chirac e Juppé, tentou introduzir, de forma autoritária, há cerca de um mês.

Nesta última frase está a resposta às perguntas iniciais deste artigo. A razão pela qual a reforma do Estado está ocorrendo de forma muito mais suave no Brasil do que na França é essencialmente política. Os franceses estão indignados com o governo de Chirac e Juppé. Entendem que foram enganados. Perderam a confiança. Chirac foi eleito prometendo baixar os impostos, reduzir suavemente a despesa pública e aumentar o emprego. Prometeu o paraíso. Eleito, deu uma guinada. Aumentou os impostos, e agora ameaça com maior desemprego. Por outro lado, a introdução destas medidas de contenção foram feitas sem qualquer debate. Por decreto. O discurso do primeiro ministro anunciando as medidas foi pós-facto.

Estamos fazendo reformas orientadas para o mercado que visam ao mesmo tempo reduzir e fortalecer o Estado.

A situação do Brasil é diferente. Nossa crise do Estado foi mais grave. Em um certo momento chegamos à hiperinflação. Por isso começamos as reformas mais cedo. E, neste momento, estamos realizando as reformas de uma maneira estritamente democrática. Na campanha presidencial Fernando Henrique não deixou nenhuma dúvida quanto à prioridade da reforma do Estado. E, uma vez no governo, iniciou, apoiado em seus ministros e nos seus parlamentares, um debate amplo e aberto sobre todos os problemas. Um debate que continua. Que tem na imprensa seu veículo principal. Mas que ocorre em todas as arenas: nas famílias, nas comunidades, nos grupos de amigos, nas empresas, nas escolas.

Estas reformas são uma resposta à crise do Estado e ao processo correlato de globalização da economia mundial. O grande desafio que elas apresentam é a de reverterem a tendência à exclusão social que está ocorrendo em todo o mundo, ao invés de o agravarem. Os intérpretes apressados atribuem essa concentração de renda às “reformas neoliberais”, quando, na verdade, ela decorre da globalização, que aumentou a competição internacional, e da crise econômica desencadeada pela crise do Estado. Este, ameaçado pela crise fiscal e limitado pela globalização, encontra dificuldades crescente em ser o elemento compensador dos desequilíbrios sociais.

Diante dessa fato, as reformas podem, ou aumentar ainda mais os desequilíbrios, ou diminuí-los. Depende de como forem desenhadas. Quando privilégios nos sistemas de aposentadorias dos servidores públicos são eliminados, quando a estabilidade é flexibilizada, quando os abusos na remuneração dos servidores são controlados, da mesma forma que quando a proteção e os subsídios ao setor privado são eliminados, quando a corrupção é controlada, quando a sonegação fiscal é diminuída, o Estado é fortalecido e a concentração de renda, diminuída. Quando o ajuste fiscal avança e o Estado recupera capacidade de realizar políticas sociais, principalmente na área da educação e da saúde, os desequilíbrios sociais novamente se reduzem.

A curto prazo haverá sacrifícios. Principalmente quando se falar de ajuste fiscal, que sempre é doloroso. Mas no médio prazo, não há dúvida que um Estado reformado, ou seja, um Estado mais democrático e menos privatizado será um Estado mais forte e mais justo.

O tamanho do Estado

Luiz Carlos Bresser Pereira

Folha de S.Paulo, 22 jan 96

A crise orçamentária que o governo norte-americano está enfrentando em função do conflito entre os conservadores do Partido Republicano e os progressistas liderados pelo Presidente Bill Clinton revela com clareza a perplexidade do mundo contemporâneo em relação ao tamanho do Estado. A vitória republicana nas eleições parlamentares de 1994 levou os analistas da sociedade americana à conclusão de que o projeto do povo norte-americano era diminuir ainda mais o Estado. Entretanto, no momento em que os republicanos fizeram suas propostas de redução do déficit público através da diminuição dos gastos sociais destinados aos pobres, o Presidente Clinton reagiu com firmeza, e estabeleceu-se um impasse. O mais interessante, entretanto, foi que os republicanos não contaram com o apoio da opinião pública. Pelo contrário, até o momento as pesquisas de opinião indicam uma clara perda de popularidade dos conservadores e especialmente de seu líder no Congresso, Newt Gingrich, enquanto Clinton recupera sua popularidade.

Por que está ocorrendo esse fenômeno nos Estados Unidos? Depois do colapso dos regimes comunistas não existiria hoje um consenso no capitalismo contemporâneo quanto a necessidade de reformar e reduzir o tamanho do Estado? Ou esse consenso necessita de qualificações para fazer algum sentido?

De fato, diante da crise do Estado e do conseqüente predomínio ideológico do neoliberalismo, reformar o Estado tornou-se, nos anos 90, sinônimo de reduzir o seu tamanho. Redução que para os conservadores se tornou um artigo de fé, e para os progressistas, eventualmente uma solução pragmática para a crise do Estado. Dado que o Estado cresceu excessivamente neste século, assumiu a produção direta de uma quantidade enorme de bens e serviços, foi vítima de crescente assalto por grupos de interesse, e afinal caiu em grave crise fiscal, na maioria dos países há necessidade reduzi-lo. Mas reduzir o Estado para que tamanho? Não há resposta clara para esta pergunta.

Existe apenas um quase-consenso: o Estado deve sair da área empresarial, ou seja, da produção de bens e serviços para o mercado. E um segundo consenso vai aos poucos sendo construído: cabe ao

Estado regular e transferir, não executar. A função reguladora é a função clássica do Estado. Através dela mantém-se a ordem, a propriedade e os contratos são garantidos. Mas é também através dela que o Estado interfere no mercado e tenta corrigir as suas falhas. A função transferidora é a função econômica por excelência do Estado. Enquanto o mercado coordena a economia através de trocas de equivalentes, o Estado faz o mesmo através de transferências, tributando uns e transferindo os recursos para outros. Através dessa prática o Estado complementa o mercado. As funções clássicas do Estado de segurança e justiça e as funções sociais do Estado são assim financiadas. Finalmente temos a função executora do Estado, quando ele produz diretamente bens e serviços. É esta função executora que está ou deveria estar em discussão.

O Estado pode retirar-se apenas da execução de um serviço, ou do financiamento (função transferência) e da execução. No caso das empresas estatais o que se propõe é a retirada total, através da privatização. Não faz sentido o Estado subsidiar empresas estatais. Já no caso dos serviços sociais de educação e saúde, é preciso fazer clara a distinção entre transferências e execução. Poderá ser

Existe apenas um quase-consenso: o Estado deve sair da área empresarial, ou seja, da produção de bens e serviços para o mercado. E um segundo consenso vai aos poucos sendo construído: cabe ao Estado regular e transferir, não executar.

conveniente que o Estado não se responsabilize diretamente pelos serviços, deixando-os para organizações públicas não-estatais. Deverá, entretanto, continuar a transferir recursos para esses serviços, se quiser reduzir as disparidades de renda provocadas pelo mercado. Estas transferências poderão ser realizadas através de subsídios orçamentários diretos para entidades públicas não-estatais que assumam a forma de organizações sociais. Alternativamente poderão ser realizadas através da montagem de um sistema em que cidadãos recebem pessoalmente as transferências (bolsas de estudo, vouchers de saúde, tickets-refeição, selos-alimentação) e os usam pagando as instituições supridoras dos respectivos serviços.

mente as transferências (bolsas de estudo, vouchers de saúde, tickets-refeição, selos-alimentação) e os usam pagando as instituições supridoras dos respectivos serviços.

Nos Estados Unidos o que está hoje em discussão, entretanto, não é a quem cabe a execução dos recursos, mas se é papel do Estado realizar no volume atual as transferências para a área social. O estranho é que esse debate esteja no centro das atenções de um país em que o Estado não é grande, já que a carga tributária representa apenas 30 por cento do PIB contra um número próximo a 50 por cento nos países europeus. E mais estranho ainda que isto ocorra quando a repartição de renda no capitalismo contemporâneo é tão mais concentrada quanto menor é a carga tributária. Enquanto nos países europeus social-democráticos a porcentagem da população abaixo da linha da pobreza

é freqüentemente inferior a 5 por cento, nos Estados Unidos chega a cerca de 20 por cento.

Estes fatos estranhos tornam, entretanto, compreensível porque os republicanos estão encontrando tanta resistência em sua tentativa de reduzir o Estado americano. Eles não estão sendo realistas mas dogmáticos. Em termos realistas ou pragmáticos, para se equilibrar o orçamento público o problema nos Estados Unidos não é diminuir a despesa mais aumentar a receita. Enquanto o inverso é verdade para a Europa. Os grandes problemas que a Europa vem enfrentando nos últimos anos - especialmente o alto nível de desemprego - derivam principalmente de um Estado grande demais, que onera excessivamente a folha de pagamento das empresas. O grande problema atual dos Estados Unidos - a crescente concentração de renda - só poderá ser resolvido com o aumento dos serviços sociais do Estado.

No Brasil, com uma carga tributária de 30 por cento do PIB, o tamanho do Estado está provavelmente adequado, dado o nível de desenvolvimento do país. Não podemos ter uma carga tributária européia com uma renda por habitante cinco vezes menor. A não ser no caso da privatização das empresas estatais, nosso problema não é reduzir nem ampliar o Estado, mas torná-lo mais eficaz e eficiente. Eficaz no sentido de que preste os serviços de que a sociedade realmente necessita. Eficiente no sentido de que realize esses serviços com eficiência, ou seja, com maior qualidade e menor preço. Por isso a reforma da administração pública tornou-se tão importante no Brasil. Por isso ela vem recebendo tanto apoio da sociedade. É uma reforma que vem atender a uma real necessidade da sociedade brasileira, ao invés de repetir slogans dogmáticos.

3

As mudanças na Constituição

A estabilidade desejada

Luiz Carlos Bresser Pereira

Jornal do Brasil, 22 jan 95

A estabilidade desejada para o setor público é flexível, defendendo o Estado e seus funcionários contra os poderosos e os corporativistas. Já a estabilidade rígida prevista na Constituição de 1988 é um obstáculo fundamental à reforma do Estado e à consolidação do Plano Real. Não é possível haver uma administração pública eficiente e moderna quando seus dirigentes não têm condições de exigir que o trabalho seja executado com competência e disposição nem meios de adequar os quadros de funcionários às necessidades do trabalho a ser executado.

A estabilidade dos trabalhadores do setor privado foi há muito flexibilizada porque se constituía em um empecilho intransponível a uma administração moderna das empresas. Enquanto não ocorrer o mesmo com o setor público, será igualmente impossível uma administração eficiente da coisa pública.

O argumento a favor da estabilidade dos servidores das carreiras de Estado, como juizes, promotores, procuradores, delegados, fiscais e militares é simples. Nesses casos a estabilidade é uma defesa do Estado e da função pública contra aqueles que podem se sentir prejudicados pelas decisões desses altos servidores e têm poder para

lograr sua demissão. O custo dessa estabilidade, por sua vez, é pequeno, já que o número de funcionários nestas condições é reduzido. Por outro lado, estas carreiras são constituídas por servidores qualificados, que, em parte, se auto-controlam, e que, em qualquer hipótese, são facilmente controláveis pelos seus pares e superiores.

Já o argumento a favor da estabilidade indiscriminada para todos os funcionários é insubsistente. Há um velho argumento: dessa forma se evitaria que nas mudanças de governo houvesse a “derrubada”, ou seja, a substituição em massa dos funcionários existentes por adeptos do partido político vitorioso. De fato, isto ocorria no Império, e pode ainda ocorrer em um ou outro estado da federação ou em município muito subdesenvolvido. De um modo geral, entretanto, essa é uma prática superada e inviável no sistema público brasileiro. Inviável e caída em desuso. Tanto assim que não ocorreram demissões em massa em grande número de estados quando houve, em 1983, a mudança do regime militar para o civil, não ocorreu também em 1985, quando a mesma mudança ocorreu a nível federal. Tanto em 1983 quanto em 1985 havia ainda um enorme número de funcionários celetistas, não-estáveis.

Em compensação, o prejuízo causado à administração pública pela estabilidade inflexível e indiscriminada é enorme. Em cada ministério, em cada repartição da administração pública direta, em cada fundação ou autarquia, quando pergunto quantos são os funcionários ali lotados e quantos são aqueles que de fato trabalham com motivação e competência, as respostas são alarmantes. Nos estados e municípios o problema é o mesmo, senão pior. Muitos municípios brasileiros, que foram vítimas do empreguismo de algum prefeito irresponsável, estão agora literalmente paralisados, obrigados a manter um enorme número de funcionários desnecessários, que consomem toda a receita corrente. Basta um único administrador público irresponsável, que admita, via concurso, mais funcionários do que o necessário, e funcionários de nível mais baixo do que o minimamente aceitável, para que todas as administrações subsequentes fiquem manietadas por muitos e muitos anos com funcionários estáveis e desnecessários.

Não há, entretanto, necessidade de extinguir a estabilidade. Basta defini-la em dois níveis: de forma rígida, para as carreiras de Estado, de forma flexível para os demais funcionários. A estabilidade rígida significa que o funcionário que só poderá ser demitido por falta grave, via processo administrativo. A estabilidade flexível, que o

A estabilidade dos trabalhadores do setor privado foi há muito flexibilizada porque se constituía em um empecilho intransponível a uma administração moderna das empresas. Enquanto não ocorrer o mesmo com o setor público, será igualmente impossível uma administração eficiente da coisa pública.

funcionário também poderá ser dispensado no interesse da administração, por excesso de quadros, ou por falta de competência ou motivação individual.

Entretanto, da mesma forma que acontece no setor privado, os servidores que fossem demitidos sem alegação de falta grave não perderão todos os seus direitos. Não teríamos uma situação de tudo ou nada, como é hoje, mas uma situação intermediária, em que o funcionário terá direito a uma indenização razoável correspondente ao que receberia se tivesse o Fundo de Garantia de Tempo de Serviço, a férias e a décimo terceiro proporcional, e conservará o seu direito à aposentadoria do setor público proporcional ao tempo trabalhado. Além disso, depois de um certo tempo de exercício da função pública, o funcionário terá o direito de demitir-se levando consigo seu direito à aposentadoria proporcional.

Para financiar a indenização correspondente ao FGTS, ou seja, a aproximadamente um salário por ano trabalhado, o Governo estabeleceria, com recursos orçamentários, um fundo. Não se imagine, entretanto, que esse fundo terá que ser muito grande, porque, aprovada a reforma constitucional flexibilizando a estabilidade nos termos propostos, não haverá grandes demissões, pelo menos no setor público federal.

Não haverá por duas razões. Primeiro, porque não há um excesso generalizado de funcionário na União. Os servidores ativos civis e militares são hoje cerca de 700 mil, e vem diminuindo, já que mais de 20 mil funcionários se aposentam ou se exoneram cada ano, e já que os concursos, desde 1990 até 1993 permaneceram praticamente suspensos. Em segundo lugar, porque, mesmo sem a estabilidade formal, haverá uma grande resistência às demissões. Demitir funcionários não faz parte da cultura brasileira. Só acontecerá quando houver claro excesso, ou desmotivação e incompetência muito evidentes.

Mas isto não significa que nada mudará. Pelo contrário, haverá uma mudança radical com a flexibilização da estabilidade. Porque, a partir desse momento, cada funcionário e cada chefe sabe que a estabilidade é algo que se conquista dia a dia, é algo que se constrói com dedicação e espírito público, não é um privilégio que apenas protege os incompetentes.

Os servidores públicos em todos os níveis são, necessariamente, uma minoria na sociedade brasileira. Representam menos de 6 por cento da força de trabalho ativa do país. Seu trabalho é pago pela sociedade como um todo: por contribuintes de impostos de todo o país, inclusive os próprios servidores. Sua responsabilidade de

cidadãos para com os demais cidadãos-contribuintes é portanto enorme. Com a flexibilização da estabilidade essa responsabilidade poderá ser melhor manifestada pelos próprios funcionários e melhor cobrada por toda a sociedade.

A estabilidade do servidor numa administração pública moderna

Ciro Campos Christo Fernandes

Correio Brasiliense, 12 set 97

A discussão em torno da estabilidade não deve se distanciar daquilo que é, de fato, a questão essencial: as garantias conferidas ao servidor no seu cargo não são, primordialmente, um direito individual “conquistado” pelo servidor, mas um instrumento de defesa do Estado e do interesse público.

A estabilidade atende à necessidade de proteger o servidor que, na condição de agente do Estado, exerça funções que pressupõem o exercício de poderes exclusivos do Estado: o poder de coação, de regulação, de alocação de recursos públicos. Nessas situações, o servidor precisa de salvaguardas contra pressões indevidas e injunções políticas que possam comprometer a sua independência ao tomar decisões que, muitas vezes, contrariam interesses, arbitram disputas ou envolvem a transferência de recursos públicos para indivíduos, grupos ou setores da sociedade. A estabilidade tem sido, também, uma defesa contra o uso clientelista da máquina administrativa, que faz do emprego público objeto de apropriação privada.

Não se trata, portanto, de propugnar pela extinção do instituto da estabilidade, porque a sua motivação básica permanece válida. O que tem se revelado obsoleto é o arcaísmo e rigidez das normas legais, que fazem da estabilidade um obstáculo à reorganização do Estado e à melhoria dos serviços públicos. A revisão destes dispositivos impõe-se até mesmo para que não se perca a legitimidade deste instituto.

Novas circunstâncias impõem esta atualização: o Estado contemporâneo ampliou as suas funções, assumiu responsabilidades crescentes na promoção do bem-estar do cidadão e, nesse contexto, a administração pública é, cada vez mais, uma prestadora de serviços e se defronta com o desafio de compatibilizar as garantias do servidor com a mudança de posturas burocráticas, para ser capaz de atender o cidadão com qualidade e eficiência.

De outro lado, a máquina estatal pode crescer de forma disfuncional e se tornar dispendiosa em relação ao retorno que oferece ao contribuinte. Uma evidência disso é a crise que hoje vitima diversas administrações estaduais, no Brasil, nas quais o descontrole financeiro

produziu uma máquina administrativa autofágica, que consome na sua manutenção quase todos os recursos disponíveis. Como sustentar a legitimidade da estabilidade irrestrita e incondicional, num contexto em que a redução de despesas - inclusive com a folha de pessoal - é condição para a própria governabilidade?

O que poderia ser um desenho moderno para o instituto da estabilidade do servidor? Em primeiro lugar, as regras devem ser diferenciadas conforme as atribuições e circunstâncias de trabalho inerentes a cada cargo. Devem ser preservadas garantias mais rígidas, por exemplo, para os servidores que atuem em áreas de decisão do núcleo estratégico do Estado ou que detenham responsabilidade significativa no exercício dos poderes de fiscalização, regulação ou coação, exercidos pelo Estado.

Excetuados estes casos, as regras da estabilidade devem comportar, com a necessária cautela, a possibilidade de redução de quadros em situações que imponham o ajustamento das contas públicas ou a reestruturação da administração para atender a mudanças tecnológicas ou organizacionais. De uma maneira geral, a estabilidade deve se subordinar, claramente, à avaliação permanente de desempenho do servidor, de modo a evitar que ela se preste ao papel de conferir imunidade aos maus servidores.

Cidadania e reforma

Luiz Carlos Bresser Pereira

Folha de S. Paulo, 19 fev 95

Um novo tema foi acrescentado à agenda da reforma constitucional neste últimos 45 dias: a mudança do capítulo sobre a Administração Pública. Os outros temas - a reforma tributária, da previdência e da ordem econômica - já estavam há vários anos sendo debatidos. É sabido que, para sanear decisivamente as finanças públicas, a reforma do sistema de aposentadorias e pensões é a mais importante. Ninguém ignora, por outro lado, que uma reforma tributária que simplifique os sistema, evite os impostos em cascata, isente a exportação e reduza a sonegação, é também essencial para a consolidação do Plano Real. Finalmente, o debate nacional destes últimos anos já deixou clara o interesse nacional em corrigir os dispositivos constitucionais marcados por um velho nacionalismo estatizante.

Não estava claro, entretanto, a importância e urgência de se discutirem os temas específicos da administração pública, particularmente os problemas da aposentadoria integral dos funcionários, do regime jurídico único e da estabilidade. Por isso, quando coloquei o problema em debate a nível nacional, a reação inicial foi de surpresa de quase todos e de irritação dos que se sentiram atingidos. Surpresa natural da sociedade civil, já que esse tema fora pouco ou nada discutido anteriormente. Irritação compreensível dos líderes sindicais do funcionalismo, já que os interesses corporativos são sempre míopes, pensando apenas no curto prazo.

Essa surpresa e essa irritação transformaram-se logo em um diagnóstico e uma recomendação: “o tema é polêmico, o presidente da república só deve enviar a respectiva emenda mais tarde”. Passados 45 dias, entretanto, o quadro mudou completamente. Porque a surpresa transformou-se em interesse e em apoio de uma sociedade em que os princípios da cidadania avançam cada dia; porque a irritação dos autodenominados “defensores dos pobres e oprimidos” tornou-se logo suspeita. Afinal, defendem o direito e a justiça ou simples privilégios?

Senti essa mudança da sociedade imediatamente, à medida que a imprensa me dava a oportunidade de esclarecer as propostas que estava apresentando. Primeiro, senti a mudança nos amigos e conhecidos que encontro em toda parte e que manifestavam seu apoio decidido senão indignado; em seguida, nos próprios jornalistas de

Brasília que inicialmente haviam reagido quase agressivamente; depois nos congressistas, que encontrava nas reuniões com os partidos políticos; finalmente nos governadores e prefeitos, que passaram em grande número a dizer: estas reformas não são apenas necessárias para a União, são também essenciais para os estados e municípios.

E as manifestações têm vindo de toda a parte, inclusive de prefeitos e líderes do PT. Ainda na última sexta-feira ouvi Lula falar na rádio CBN que a estabilidade dos funcionários não deveria estar na constituição, mas regulada apenas no estatuto dos funcionários. E acrescentou que era favorável à demissão de funcionários que se mostrassem desinteressados e incompetentes. Não me surpreendi com a afirmação. Podemos discordar de Lula, mas é impossível negar-lhe o espírito público e a defesa da cidadania. Uma pesquisa do Instituto Soma deixou o fato definitivo: 63 por cento da população paulista já apoia a flexibilização da estabilidade dos funcionários públicos.

Foi a compreensão da importância do tema que levou, inicialmente, o presidente Fernando Henrique a incluir o Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado entre os participantes dos seminários com os partidos e aos líderes sindicais; foi, em seguida o apoio crescente da sociedade que convenceu o próprio presidente e seu conselho político a decidirem incluir a administração pública na primeira leva das reformas: a emenda deverá ser levada na quarta semana. Na primeira estão sendo enviadas as emendas relativas à ordem econômica; na segunda semana, as relativas à previdência, inclusive o sistema de aposentadorias dos funcionários; na terceira, a reforma tributária; e finalmente, na quarta, a reforma do regime jurídico único, que engessou dramaticamente toda a administração pública brasileira, e a estabilidade rígida, que acobertou uma minoria de servidores incompetentes e desinteressados.

É claro que o tema continuará “polêmico”. Na verdade, todos os temas da reforma constitucional o são. E é óbvio que os interesses corporativos estreitos continuarão a se opor às reformas da administração pública. Quando a preocupação fundamental de um

Senti essa mudança da sociedade imediatamente, à medida que a imprensa me dava a oportunidade de esclarecer as propostas que estava apresentando. Primeiro, senti a mudança nos amigos e conhecidos que encontro em toda parte e que manifestavam seu apoio decidido senão indignado; em seguida, nos próprios jornalistas de Brasília que inicialmente haviam reagido quase agressivamente; depois nos congressistas, que encontrava nas reuniões com os partidos políticos; finalmente nos governadores e prefeitos, que passaram em grande número a dizer: estas reformas não são apenas necessárias para a União, são também essenciais para os estados e municípios.

certo tipo de servidor é tirar vantagens do Estado, é conseguir sempre mais e mais benefícios, sem se solidarizar com a instituição como um todo, sem se preocupar com sua saúde e a solvência financeira, a oposição às reformas que eliminam privilégios estará sempre presente.

Essa oposição, na falta de bons argumentos para defender a aposentadoria por tempo de serviço, a aposentadoria integral, o regime jurídico único e a estabilidade indiscriminada e rígida, usa, muitas vezes, de recursos pouco civilizados, como ofensas pessoais colocadas em cartazes, alto-falantes, e até em comerciais de televisão. Mas esse tipo de “estratégia” acaba por desmoralizar seus autores.

Senti esse fenômeno com clareza durante uma conferência que fiz no Tribunal de Contas do Paraná. Pouco depois de iniciada a palestra apareceram no fundo da sala alguns funcionários portando faixas e cartazes com textos deprimentes. Observei, entretanto, que alguns tinham aparência de pessoas respeitáveis e dignas. Continuei a falar tranqüilamente, mas não deixei de me referir a eles, mais ou menos nos seguintes termos: “os manifestantes com cartazes tão pouco civilizados que aqui se encontram provavelmente se julgam defensores dos pobres e oprimidos, como tenho mais de uma vez ouvido da parte de seus colegas em Brasília. Pergunto-me, entretanto, que defesa é essa da justiça social, quando afirmam que defendem intransigentemente a aposentadoria integral dos funcionários públicos - um privilégio que os trabalhadores privados não têm nem podem ter, e que é uma das causas do fato escandaloso de ser o benefício médio recebido pelos servidores aposentados e pensionistas da União 13,5 vezes maior do que o benefício médio dos beneficiários do INSS. Será essa a forma de defender os pobres e oprimidos? Ou será defendendo a aposentadoria por tempo de serviço, uma instituição única no mundo, que não leva os pobres a se aposentarem antes porque começam a trabalhar mais cedo, como se tem argumentado; ao contrário, leva os pobres, no setor rural, que têm dificuldade de fazer a contagem do seu tempo, a se aposentarem, em média, com 62 anos, enquanto os ricos ou a classe média, que conhecem todas as maneiras de contagem, inclusive contagem em dobro, a se aposentarem no serviço público cerca de quinze anos antes, entre 45 e 50 anos?” E terminei: “parece-me essa uma forma muito estranha de defender os pobres e oprimidos”.

Pouco depois os manifestantes desapareceram. Ao terminar a conferência perguntei ao presidente do tribunal se havia havido alguma pressão para que saíssem. Sua resposta: “de forma nenhuma; provavelmente eles saíram porque ficaram envergonhados”.

Se grupos corporativos mas dignos, que defendem um serviço público prestigiado e bem pago, ficam envergonhados diante desses fatos, o que dizer dos cidadãos brasileiros, dos cidadãos-contribuintes

que pagam seus impostos e se sentem com o direito a um serviço público eficiente, de boa qualidade e sem privilégios? Os cidadãos não ficam envergonhados, ficam indignados.

Essa indignação é fundamental para que as reformas constitucionais sejam aprovadas. É uma indignação crescente. É uma indignação que colocou o tema a administração pública na agenda da reforma constitucional. É uma indignação que os deputados federais e os senadores saberão reconhecer. É, enfim, uma indignação que deixa o governo otimista em relação à reforma, embora o presidente em nenhum momento tenha deixado de alertar seus ministros sobre a dificuldade da tarefa e sobre a paciência e a capacidade de negociação que ela exigirá.

O cidadão e o servidor

Luiz Carlos Bresser Pereira

Folha de S. Paulo, 3 out 95

A decisão que a Comissão de Justiça tomará sobre a admissibilidade da proposta do governo de emenda constitucional da administração pública será um divisor de águas no Brasil. Um divisor entre aqueles que acreditam em um Brasil moderno e justo, em que o Estado está voltado para o atendimento dos cidadãos, ao mesmo tempo que valoriza seus servidores, e aqueles que vêm no Estado o bastião de interesses clientelísticos e corporativistas inconfessáveis.

O parecer do deputado Prisco Viana poderia ter-se atido à função específica da Comissão de Justiça na análise das propostas de emenda constitucional: verificar se seus dispositivos contrariam as cláusulas pétreas da Constituição Federal. Neste caso, deveríamos nos resumir a uma discussão jurídica do problema. Deveríamos mostrar como nenhuma das modificações propostas fere os princípios básicos da democracia republicana e federativa em que vivemos. Essa demonstração, entretanto, é quase desnecessária. As cláusulas pétreas não foram atingidas, a não ser que se dê a elas uma amplitude tal que se torne impossível modificar qualquer dispositivo constitucional. Se não queremos engessar para todo o sempre o texto constitucional, deveremos ter uma concepção clara mas restritiva do que são as ofensas às cláusulas pétreas. Esta abordagem, que é necessária no processo de emenda de qualquer constituição democrática, torna-se imperativa quando a constituição é detalhista como a nossa, exigindo alterações com freqüência.

Um dos argumentos é o de que a emenda do governo não respeita o direito adquirido dos atuais servidores à estabilidade. Ora, a emenda em nenhum momento faz qualquer afirmação do tipo “não prevalecendo os direitos adquiridos”. Os bons constitucionalistas - e há excelentes na Comissão de Justiça - sabem que contra a Constituição não prevalecem direitos adquiridos. Entretanto, se estes existem, o servidor demitido ou exonerado com base nos novos dispositivos constitucionais não terá dificuldade em argüir seus direitos nos tribunais. Na verdade, é o relator que não acredita na existência desses direitos quando apresenta uma emenda obviamente de caráter substantivo, na qual afirma que os atuais servidores terão direitos adquiridos assegurados.

Outro argumento jurídico insubsistente afirma que estabelecer um teto para a remuneração dos servidores e agentes públicos baseado

no salário do Presidente seria ferir a autonomia dos três poderes. Ora, o atual texto constitucional, no seu Art.37, inciso XII, já estabelece esse teto: os salários do Legislativo e do Judiciário não poderão ser superiores aos do Executivo. Esta determinação, entretanto, não vem sendo obedecida ao se excluírem dos vencimentos as vantagens pessoais. O que a emenda faz é simplesmente especificar melhor esse dispositivo, deixando claro que na remuneração estão incluídas todas as vantagens recebidas por um agente público. Como, então, pode ser inconstitucional algo que já está na Constituição?

O problema, porém, é que o relatório não apenas tendeu a considerar tudo o que tivesse uma relação, ainda que longínqua, com as cláusulas pétreas como inconstitucional, mas ainda por cima entrou no mérito da questão abertamente. O resultado foram 16 emendas ao texto, que desfiguram o projeto que o governo só apresentou depois de um ampla discussão pública com toda a sociedade.

Em conseqüência, não cabe outra alternativa aos partidos que apoiam o governo rejeitar integralmente o parecer. Na verdade, essa é a única alternativa que resta àqueles que estão indignados com a existência, dentro do serviço público brasileiros (1) de funcionários que trabalham sem motivação, nem competência, ou (2) que simplesmente não trabalham porque são excedentes, ou (3) que recebem remunerações muito superiores às do Presidente da República, ou (4) que recebem aposentadorias muito superiores às remunerações correspondentes dos servidores em atividade. São esses privilégios que privatizam a coisa pública, que constituem hoje no Brasil um dos escárnios da cidadania. São os privilégios que a proposta do governo procura eliminar.

Esta reforma, entretanto, não têm apenas o apoio dos cidadãos que pagam impostos e são mal-servidos, dos governadores e prefeitos que querem governar e não podem, e da imprensa que traduz a indignação geral. Esta emenda tem também o apoio dos bons servidores públicos, que são a grande maioria. Estes servidores sabem que existem entre eles funcionários que pouco trabalham, ou que simplesmente nada trabalham, sabem também que salários e aposentadorias de marajás são ainda freqüentes no Brasil, não apenas

Ser servidor público é uma vocação. Implica um compromisso ético com a sociedade. Implica em ver o trabalho de cada dia como uma missão. Uma missão fundamental para o país, porque essa missão envolve a própria afirmação do estado nacional, fundamental para a justiça social porque é através do servidor público que o Estado pode corrigir as injustiças na distribuição de renda e promover o desenvolvimento econômico, fundamental para a ordem social, porque é através dos servidores que a segurança da vida, da propriedade e dos contratos é garantida.

nos estados, mas também na própria União. E têm plena consciência de que esses fatos desmoralizam sua profissão, desmoralizam o serviço público.

Ser servidor público é uma vocação. Implica em um compromisso ético com a sociedade. Implica em ver o trabalho de cada dia como uma missão. Uma missão fundamental para o país, porque essa missão envolve a própria afirmação do estado nacional, fundamental para a justiça social porque é através do servidor público que o Estado pode corrigir as injustiças na distribuição de renda e promover o desenvolvimento econômico, fundamental para o ordem social, porque é através dos servidores que a segurança da vida, da propriedade e dos contratos é garantida.

Os bons servidores sabem disto. Veja-se este exemplo. Recente relatório de pesquisa do Banco Mundial, analisando a extraordinária experiência de descentralização e participação no sistema de educação básica do estado de Minas Gerais, em um determinado momento afirma: “O professores, apesar de críticos à escola, gostam do que fazem e crêem ser portadores de uma missão. Gostariam de ter uma carreira estruturada, com canais claros de ascensão profissional, critérios de desempenho definidos, treinamento sistemático e salários condignos à sua importância social. Sentem, entretanto, haver maior racionalidade no sistema privado de ensino, porque os capazes são sempre recompensados com a permanência e os incapazes premiados com a dispensa... Existem evidências de professores que estariam abertos a trocar benefícios profissionais pela estabilidade” (Banco Mundial, “Colegiado: a Comunidade dentro da Escola”, 1995, p.5).

Está claro, portanto, porque a votação desta semana da Comissão de Justiça será um divisor de águas. Estou, porém, tranquilo quanto ao seu resultado. O Brasil já não está mais sujeito ao domínio do patrimonialismo burocrático, nem do corporativismo tacanho. O Brasil mudou muito nestes últimos anos, e para muito melhor. Seu rumo já foi traçado. Com a eleição de Fernando Henrique Cardoso, um grande pacto social e político foi celebrado em torno de um grande projeto de desenvolvimento com justiça social, e de modernidade pautada pelo interesse nacional.

Por que a reforma administrativa será aprovada

Luiz Carlos Bresser Pereira

O Globo, 17 out 95

Não obstante as pressões clientelísticas e corporativistas exercidas junto aos membros da Comissão de Justiça, a emenda da reforma administrativa deverá ser aprovada nesta semana com modificações de pequena monta e o compromisso do governo de estar aberto para emendas de mérito na Comissão Especial. Não estou sendo otimista nesta previsão, estou sendo realista. Pessimistas ou irrealistas são aqueles que prevêm a rejeição da proposta do governo a partir de uma visão negativa do parlamento brasileiro.

Tenho boas razões para substanciar esta previsão. Em primeiro lugar, o parlamento brasileiro é o mais democrático dos três poderes. O Executivo reflete a personalidade do presidente e as características da burocracia. O Judiciário no Brasil é um poder político-burocrático por definição constitucional. Já o Legislativo é o reflexo fiel da sociedade civil brasileira. Com suas qualidades e seus defeitos. Mas com a qualidade maior de ser transparente, permanentemente aberto à discussão pública, e por isso, democrático na sua essência.

Ora, como poder democrático, o parlamento brasileiro é sensível à opinião pública. Dificilmente a maioria dos deputados e senadores vota contra ela. Mais dificilmente ainda vota contra a visão da sociedade civil, que corresponde à da opinião pública ponderada pelo poder relativo das diversas organizações formais e informais que a constituem.

Antes do início deste ano não existia nem uma opinião pública, nem uma visão coerente da sociedade civil sobre a administração pública, e, particularmente, sobre o problema da estabilidade. Só havia uma clara indignação com os “marajás”, que recebem remuneração superior à do presidente da república. Neste ano, entretanto, o tema tomou conta da agenda nacional. Passou a ser discutido em todos os fóruns. Nos jornais, na televisão, no rádio, nas universidades, nas entidades representativas da sociedade, nas famílias. E daí surgiu uma opinião clara: a favor da flexibilização da estabilidade, a favor da possibilidade de se cobrar trabalho e dedicação dos servidores, e a favor da eliminação de privilégios e distorções no serviço público brasileiro.

O parlamento deixa muitas vezes de tomar uma decisão sobre determinado assunto porque sua definição ainda não está clara. Isto acontece quando o problema envolve posições conflitantes fundamentais entre grandes grupos de interesse. Quando determinada providência legal atende aos empresários mas não aos trabalhadores, ou vice-versa. Quando é favorável à classe média ou contrária a ela. Quando divide ideologicamente a esquerda da direita. Surge daí um impasse que leva deputados e senadores a postergar a tomada de decisão.

Não é este o caso da emenda da administração pública, que é apoiada pela esquerda não-corporativa, porque promove a justiça social, e pela direita não-clientelista exatamente porque combate o patrimonialismo e conduz a uma sociedade onde o primado da ordem esteja claro. É apoiada tanto pelos trabalhadores quanto pelos empresários e pelos burocratas públicos e privados autênticos porque viabiliza a implantação de um estado mais eficiente, voltado para o atendimento do cidadão. (Burocratas “autênticos” são os funcionários profissionais, tecnicamente competentes, que ocupam seus cargos em função do mérito. Não é difícil distingui-los dos “inautênticos”, que, por serem incompetentes e pouco ou nada trabalharem, constituem a clientela que pressiona os deputados e senadores.)

Uma outra circunstância que pode levar o parlamento a adiar uma questão importante pode ser o fato de que faltam informações necessárias, de forma que o problema ainda não foi bem definido, e

Burocratas “autênticos” são os funcionários profissionais, tecnicamente competentes, que ocupam seus cargos em função do mérito. Não é difícil distingui-los dos “inautênticos”, que, por serem incompetentes e pouco ou nada trabalharem, constituem a clientela que pressiona os deputados e senadores.

sua solução não foi equacionada. No caso da emenda da administração pública, entretanto, o problema está bem definido, tendo sido objeto de um grande debate que deverá ainda ser completado nos próximos dois meses. A emenda tem como pressuposto o *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*, no qual o governo faz um diagnóstico amplo e preciso da crise da administração pública brasileira. Esse plano apresenta como proposta básica a mudança das práticas administrativas patrimonialistas para as práticas burocráticas e gerenciais, e a mudança da cultura administrativa de uma cultura burocrática eivada de patrimonialismo para uma cultura administrativa

gerencial. Por outro lado, a solução constitucional apresentada pelo governo visando viabilizar a administração pública gerencial e eliminar as distorções mais gritantes da administração pública burocrática no país é equilibrada e responsável.

Em quarto lugar, estou seguro que a emenda passará com alterações muito pequenas pela Comissão de Justiça, porque em que nada fere as cláusulas pétreas da Constituição Federal. Não subestimo as forças do corporativismo e do patrimonialismo, mas está claro que elas são hoje minoritárias no parlamento brasileiro, e particularmente na Comissão de Justiça. Essas forças só são vitoriosas no Brasil quando não há suficiente debate público sobre o assunto, ficando aberto o espaço para os a influência de interesses menores.

Finalmente, a emenda não fere de forma alguma o direito adquirido. As forças do atraso têm procurado passar a idéia de que o governo seria “contra” o direito adquirido dos servidores. Esse tipo de sugestão só pode originar-se da má fé. Nem o governo, nem a emenda são contra o direito adquirido, que foi uma conquista da democracia moderna. Por isso, na emenda não há qualquer afirmação do tipo: “não prevalecerão os direitos adquiridos”. O que o governo afirma é que, se existe direito adquirido à estabilidade dos servidores, a quem cabe decidir este fato é o Poder Judiciário. Não o Legislativo. Colocar a frase contrária - “garantido-se o direito adquirido” é não apenas admitir que esse direito não existe, mas também criar um precedente gravíssimo: a partir daí qualquer emenda que não tenha essa cláusula não garantirá os direitos adquiridos legítimos.

Por todas essas razões, a emenda da reforma administrativa contará com o apoio da Comissão de Justiça, e, mas amplamente, do parlamento brasileiro. Se queremos um Brasil mais desenvolvido e mais justo precisamos ter a coragem de tomar as medidas necessárias em todos os setores. Um desses setores é o Estado brasileiro. É preciso reformá-lo para que ele possa realizar as amplas tarefas que dele se espera principalmente na área social.

4

A valorização do servidor

Dia do servidor

Luiz Carlos Bresser Pereira

Jornal do Brasil e Correio Braziliense, 28 out 96

O dia de hoje, dedicado ao servidor público, é um momento adequado para uma reflexão sobre a reforma administrativa e o papel da administração pública no mundo dinâmico e desigual que o século 21 nos promete. No momento o governo federal está empenhado em duas tarefas que dizem respeito diretamente aos servidores públicos: medidas de curto prazo de contenção do crescimento das despesas com a folha de pagamentos da União e medidas de médio prazo visando transformar a administração pública brasileira de uma administração pública moderna, gerencial.

Estas duas tarefas têm como objetivo maior caminharmos na direção de um Estado mais forte, com maior capacidade de ser governado, mas é também uma forma de valorizar os bons servidores públicos.

A atenção da imprensa está toda voltada para o corte de despesas: para a “quebra “da estabilidade, para a eliminação de eventuais privilégios, que, segundo uma perspectiva superficial, são vistas como sendo “contra” os funcionários. Não são. Só através delas será possível relacionar carreira e remuneração esforço e competência pessoal, viabilizando um Estado administrativamente forte, com seu funcionalismo valorizado pela sociedade.

É preciso limitar o déficit público, superar a crise fiscal. Ora, uma das causas do aumento brutal do déficit público ocorrido em

1995, depois de anos de relativo equilíbrio, foi o aumento das despesas com funcionários. Na verdade, desde que a Constituição de 1988 foi aprovada, a despesa pública com pessoal vem crescendo de forma preocupante em todo o país: na União, nos Estados e nos Municípios. As tentativas arbitrárias e irracionais de controle dessas despesas no governo Collor foram desastrosas. No governo Fernando Henrique esta ação está sendo realizada com ponderação e firmeza. A médio prazo, só valorizarão o serviço público.

A carga tributária brasileira, que girava em torno de 23 por cento do PIB antes de 1988, subiu para 30 por cento, e nem por isso houve qualquer melhoria na qualidade dos serviços públicos. Pelo contrário, a sensação geral é de uma crescente deterioração. Quem é o culpado dessa situação? Os funcionários? Obviamente não. A grande maioria é constituída de servidores dedicados. A alta administração pública brasileira continua constituída de um corpo de servidores competentes e dotados de espírito público.

O problema está nas estruturas. Em um sistema irracional formado por instituições constitucionais, legais, regulamentares. Instituições burocráticas, rígidas, detalhistas, que retiram do administrador público autonomia de decidir e impedem que assumam a plena responsabilidade pelas organizações que dirigem.

Quem são os prejudicados por essas estruturas e instituições irracionais? Os cidadãos, o povo brasileiro? Sem dúvida. São eles que pagam impostos e têm o direito a um serviço público de boa qualidade a um custo razoável. Mas não apenas eles. Também os bons servidores públicos, que são a grande maioria, são fortemente atingidos. Uma administração pública desmoralizada, sem apoio na sociedade civil, é uma administração em que os servidores não são valorizados.

Nesse tipo de administração os servidores não gozam do respeito correspondente à importância estratégica das funções que realizam. Funções que envolvem o poder de Estado. Funções que garantem a propriedade e os contratos, viabilizando o funcionamento dos mercados. Funções que transferem recursos essenciais para educação, para a saúde, para a cultura, para a previdência, para a ciência e tecnologia, permitindo uma sociedade mais equilibrada socialmente e competente culturalmente. Funções que devorariam ser altamente prestigiadas se seus executantes - os servidores públicos - a autonomia e a responsabilidade necessárias para que tais tarefas possam ser executadas com eficiência.

A reforma do Estado que o governo federal está promovendo através da implantação no país de uma administração pública gerencial é a tarefa de médio prazo que permitirá alcançar esses objetivos. A tarefa que fortalecerá o núcleo estratégico do Estado ao mesmo tempo

que descentralizará a execução das atividades exclusivas do Estado para “agências executivas”, e os serviços não-exclusivos para “organizações sociais” públicas mas não-estatais. Esta reforma será decisiva para definir o Estado moderno do século 21, onde os servidores públicos localizados no núcleo estratégico do estado e nas agências executivas terão um papel decisivo e altamente prestigioso a executar.

Valorização do Servidor

Cláudia Costin

Revista do SERPRO, Jan/Fev 97

Não é possível pensar a modernização, a renovação ou a reforma da Administração Pública, no Brasil, sem refletir sobre a necessidade de se recuperar a dignidade da função pública. Uma das impressões mais fortes que se tem, ao examinar a realidade do serviço público, é o enorme desperdício de capacidade humana que permeia toda a máquina estatal. É visível o enfraquecimento das referências ético-políticas e profissionais necessárias ao bom desempenho do servidor.

Segundo estudo publicado pela Escola Nacional de Administração Pública - ENAP, as referências ético-políticas, o servidor as perdeu no tempo, em razão do altíssimo grau de descontinuidade dos planos e programas governamentais, substituídos que foram, no passado, por ações descoordenadas, de curta ou curtíssima duração. As referências profissionais, por sua vez, foram-se deteriorando, pela inexistência de um sistema integrado de valorização do servidor. Ascensão funcional, carreira, formação e treinamento, premiação por mérito, remuneração condizente com as atividades desenvolvidas, condições institucionais de expansão da criatividade e dos talentos profissionais individuais, todos sabem, são mecanismos essenciais a qualquer administração de recursos humanos. Alguns desses mecanismos, no entanto, ou não foram amparados pela Constituição de 1988, ou foram desbaratados, como consequência das malfadadas tentativas de reforma administrativa introduzidas no passado.

Nesse contexto, a imagem do servidor público perante a sociedade prestou-se a constantes distorções. Algumas vezes, por clara manipulação política. Outras vezes, incentivado, até pelas próprias chefias, a desenvolver uma atitude de descompromisso com os resultados de seu trabalho, o servidor passou a ser visto, pela sociedade que o remunera, como um profissional relapso. Essas situações, não resta dúvida, acabaram por atingir sua auto-imagem e afetar negativamente seu desempenho.

Recuperar a dignidade da função pública é objetivo deste Governo. Em 1997, o MARE buscará, ainda mais intensamente, a reversão dessa imagem do servidor. Isso implica alteração profunda no modelo de gerenciamento adotado pelas chefias, ampliação do universo de atuação do servidor, aperfeiçoamento e capacitação contínuos. Na verdade, um trabalho de mudança cultural dessa

imagem. Os primeiros passos nesse sentido já foram dados: em 1996, a ENAP registrou dispêndio recorde com treinamento e capacitação de servidores públicos. Também em 1996 instituiu-se a realização programada de concursos anuais em toda a Administração Pública e a licença-capacitação: a cada cinco anos trabalhados, o servidor deverá freqüentar cursos de capacitação ou aperfeiçoamento profissional. Em 1997, o Governo pretende, entre outras ações, investir em treinamento de gerentes, atualizar as descrições dos cargos, muitas das quais, por exemplo, até hoje não incluem o uso de equipamentos de informática, e lançar um plano nacional de capacitação, destinado a todos os servidores públicos. Em suma, o Governo investirá na recuperação da imagem do servidor.

Para a plena reversão da situação atual, porém, algumas premissas se impõem. Em primeiro lugar, sobreleva a consciência de que todos os servidores públicos devem prestar contas de suas atividades à população, que, afinal, é quem lhes paga. Por decorrência, a ênfase não mais deve recair nos processos e controles, mas na geração de resultados. Prestar contas, nesse sentido, significa prestar bons serviços: trabalhar eficazmente na realização dos programas do Governo, com profissionalismo, espírito público e respeito aos cidadãos. Várias medidas adotadas pelo MARE, em 1996, tiveram por objetivo a busca da eficiência no serviço público.

Em segundo lugar, sobressai a certeza de que é sempre necessário atentar para a relação custo-benefício na prestação dos serviços públicos. A capacidade dos cidadãos de contribuir para o sustento do Estado é limitada. Essa capacidade já se encontra saturada, quanto não seja por receberem em troca serviços de qualidade duvidosa. Cabe reiterar sempre que o Estado brasileiro gasta muito e gasta mal. Por isso o MARE também tomou, em 1996, decisões que visaram eliminar gastos, não só porque desnecessários, mas principalmente porque injustificáveis. Entre elas, podem-se citar a extinção de cargos cujas atividades eram inadequadas ao Estado, o aperfeiçoamento do processo de controle das despesas de pessoal e a realização de auditorias nas áreas de pessoal de inúmeras instituições públicas.

Embora sem abrir mão da prerrogativa de adotar iniciativas de cunho moralizador, as próximas fases de trabalho do MARE voltam-se inquestionavelmente para a introdução de um novo perfil funcional do servidor na Administração Pública Federal. Não mais servidores profissionais, mas profissionais servidores. Servidores que se conduzam segundo critérios de ética pública, de profissionalismo e de eficácia. Em lugar da proliferação de normas confusas e aleatórias, geradoras de ações baseadas na lógica do “salve-se quem puder”, prevêm-se

regras claras, bem definidas, capazes de valorizar o exercício da função pública. É mais que tempo de mudar.

Paralelamente, em 1997, outras questões de grande relevância para o funcionalismo estarão sendo alteradas, mediante estabelecimento de novas diretrizes pelo Congresso Nacional. Entre elas, a reestruturação dos cargos em carreiras, a política de remuneração e a avaliação de desempenho.

Esperamos, assim, que essa próxima fase, como bem enfatizou o Exmo. Sr. Presidente da República, em discurso recente, seja uma “fase ativa de valorização do servidor”.

Momento de corrigir distorções

Luiz Carlos Capella

Correio Braziliense, 26 set 1997

E chegamos aos mil dias sem reajuste! O Governo não se regozija com isso. Entretanto, está convicto de que a não concessão de reajustes salariais desde 1995 foi uma política correta na conjuntura de restrição fiscal e de imensa balbúrdia na estrutura remuneratória e de carreiras do serviço público federal. Nesse tempo aguardou-se a aprovação da reforma administrativa, que embutia novas idéias sobre a definição de outros tipos de organizações públicas, relações de emprego, definições das carreiras típicas de Estado (ou seja, aquelas imprescindíveis para que o Estado possa cumprir seu real papel institucional), e uma passada a limpo na atual estrutura de remunerações, de modo que se pudesse reiniciar um processo correto de carreiras e conseqüentes remunerações.

Após dois anos de auditoria e melhoria nos controles do Sistema Integrado de Pessoal Civil do Governo Federal, responsável pela folha de pagamento do Poder Executivo, e a adoção de algumas medidas de contenção de excessos (retirada de alguns benefícios sem precedentes no serviço público mundial e no setor privado brasileiro; proibição de horas-extras, a não ser em hospitais públicos e outras poucas excepcionalidades justificáveis etc) foi possível conter a volúpia com que a folha de pagamento do pessoal civil do Poder Executivo vinha crescendo nos últimos anos.

Chegou o momento de ajustes na remuneração dos servidores. Antigerencial, senão cínica, é a proposta de distribuir entre todos os parques recursos existentes. É demagógico tentar incutir nos servidores a idéia da preservação da herança inflacionária ou da vinculação de reajustes salariais à inflação passada e de que um pouquinho para todos é melhor opção do que um acerto estrutural em partes, porém continuado, e com responsabilidade. Com tanta distorção na sua estrutura remuneratória, o Governo tem que primeiro saná-las para depois pensar em reajustes gerais. É possível imaginar que o INCRA consiga o concurso de um engenheiro agrônomo qualificado oferecendo um salário inicial de R\$ 636,00 mensais e uma aposentadoria, depois de 35 anos, de R\$ 1.550,00? E um advogado iniciando o serviço público por R\$ 1.400,00? É lógico um Analista de Informações, gerente de informações estratégicas e de segurança nacional, perceber R\$ 636,00? E o Defensor Público da União recebendo R\$ 1.800,00? E um cientista e um tecnólogo perceberem entre R\$ 750,00 e R\$ 1.100,00 iniciais?

A maioria dos servidores públicos encontra-se em atividades de apoio, percebendo remuneração superior ao do mercado privado. Não que não mereçam melhorias salariais, mas o momento agora é de corrigir as distorções citadas acima. O Governo tem perdido o concurso de inteligências imprescindíveis à gestão e à definição de políticas públicas. Este é o momento de privilegiar esse segmento de servidores, profissionalizando-os, pagando-lhes remunerações compatíveis e oxigenando continuamente a administração pública, por meio de concursos anuais.

Em meados deste mês de setembro, o Poder Executivo promoveu uma correção na estrutura remuneratória de toda a área jurídica, dos analistas e auxiliares de informações, dos fiscais de cadastro e tributação rural, dos engenheiros agrônomos e dos orientadores de projetos de assento, estes últimos, do quadro do INCRA. Em seqüência, criou as seguintes carreiras: de Analista de Comércio Exterior, que deverá ter exercício em qualquer Ministério que desenvolva ações na área; de Supervisor Médico Pericial, com exercício no INSS, com o objetivo de gerenciar e controlar um dos fatores de maior custo nos gastos da Previdência Social; e do Fiscal de Defesa Agropecuária, que deverá desenvolver uma atividade essencial para a alimentação da população brasileira e para o comércio exterior.

Esse trabalho está apenas começando. Qualquer proposta de reajuste, agora, irá comprometer seriamente seus resultados

5

Novos modelos institucionais

As “Organizações Sociais”

Luiz Carlos Bresser Pereira

Folha de S.Paulo, 22 mai 95

Um dos projetos mais importantes do governo Fernando Henrique é o de garantir autonomia financeira e administrativa aos serviços sociais do Estado, ou seja, a suas universidades, escolas técnicas, museus, hospitais e centros de pesquisa, de forma que possam realizar com muito maior eficiência sua missão. Esse objetivo poderá ser alcançado através da criação da figura jurídica das “organizações sociais” e do programa de “publicitação”, através do qual entidades estatais serão transformadas em organizações públicas não-estatais.

Toda vez que vou a Nova York não deixo de visitar o Metropolitan Museum of Art e o Museum of Modern Art. E sempre me impressiona como aqueles museus vibram, como estão sempre cheios de gente, como são variadas as suas exposições especiais, como são bons os posters que as anunciam, com são variadas e mercadologicamente agressivas as suas lojas. Percebe-se, imediatamente, que aqueles são museus totalmente voltados para a sociedade, da qual obtêm parte de suas receitas: recebendo o valor das entradas, vendendo em suas lojas, fazendo campanha de fundos, organizando clubes de sócios. Ao mesmo tempo que continuam, naturalmente, a receber significativas contribuições do estado e da cidade de Nova York. Em contrapartida, não posso esquecer ter tentado visitar um

famoso brasileiro há alguns anos atrás, em um domingo às 2 horas da tarde, e tê-lo encontrado burocrática e soberanamente fechado.

Museus, como universidades, centros de pesquisa, hospitais são serviços sociais fundamentais. Asseguram aos cidadãos bens inestimáveis: a educação, a saúde, a cultura, o desenvolvimento científico. São instituições tão importantes que precisam do apoio do Estado para bem funcionarem. As “economias externas” (economias que beneficiam a sociedade e as empresas, não podendo ser apropriadas internamente pela organização que as produz) são muito significativas, de forma que essas instituições não podem ser sujeitas simplesmente às leis clássicas do mercado. É impensável que uma grande universidade, um importante centro de pesquisa, um hospital de primeira linha, um museu digno desse nome possam ser financiados exclusivamente pela cobrança dos serviços que prestam.

Não há razão, porém, para que sejam incluídas no núcleo burocrático do Estado, como ocorre no Brasil. Nesse núcleo estão o poder judiciário e o poder legislativo, e os órgãos de arrecadação de impostos, de manutenção da ordem e de definição de políticas públicas, sediados no poder executivo. Seu papel essencial é permitir o funcionamento do mercado através da garantia dos direitos de propriedade. O critério de êxito administrativo nesta área é a correção ou adequação das normas e efetividade das decisões tomadas.

O Estado moderno, além do seu núcleo burocrático, possui um sem número de serviços, que são apoiados pelo Estado por duas razões: porque os gastos com educação, saúde, cultura e ciência corrigem a distribuição de renda desigual proporcionada pelo mercado, e porque promovem o aumento de um fator cheio de economias externas - o capital humano - o elemento fundamental do desenvolvimento econômico. Nesta área o essencial não é a adequação e efetividade das normas, mas eficiência dos serviços prestados. Ou seja, os serviços devem ter maior qualidade ao mesmo custo.

Para serem seguras, adequadas e efetivas, as decisões tomadas no núcleo duro do Estado precisam seguir procedimentos relativamente rígidos. É por isso que a administração burocrática, baseada em controles formais de processos administrativos, continua indicada, apesar da ineficiência inerente a esse tipo de administração. Em contrapartida, para serem eficientes, de boa qualidade e de custo relativamente baixo, a administração dos serviços sociais precisa ser descentralizada, livre de procedimentos rígidos, orientada para resultados e, sempre que possível, submetida à competição.

Os norte-americanos compreenderam muito cedo isto. Por isso seus museus, suas universidades, e seus melhores hospitais têm o apoio do Estado, mas são complementemente independentes, de tal forma autônomos financeira e administrativamente que, na realidade, mesmo no caso das “universidades estaduais”, não fazem parte do Estado: são organizações públicas não estatais.

Ao adotarem essa estratégia os norte-americanos compreenderam que nas sociedades capitalistas contemporâneas as formas de propriedade relevantes não são apenas a privada e a estatal. Entre as duas existe a propriedade pública não-estatal, que caracteriza as organizações sem fins lucrativos. Este tipo de organização, desde que garantido seu caráter efetivamente público, é o mais apropriado para a execução dos serviços sociais.

No Brasil houve tentativas no passado de se assegurar autonomia aos serviços sociais através das figuras jurídicas das autarquias e das fundações públicas. Desta forma os serviços sociais ainda ficavam dentro do aparelho do Estado, mas fora do seu núcleo, fora da administração direta. Entretanto, estas tentativas de implantação de uma administração gerencial ao invés de burocrática fracassaram, na medida em que o núcleo burocrático logrou, aos poucos voltar a rescentralizar todo sistema. Agora, com o projeto das “organizações sociais”, será possível descentralizar novamente, mas de forma mais firme e irretratável.

Através de um projeto de lei cuja elaboração está sendo terminada, definiremos como organizações sociais as organizações públicas não-estatais que obtenham autorização legislativa para celebrar um contrato de gestão com o poder executivo. Estas organizações serão dirigidas por um conselho curador, que terá participação minoritária de membros do governo. Receberão recursos orçamentários ao mesmo tempo que poderão obter recursos adicionais na sociedade.

Aprovado este projeto de lei o governo estará em condições de implementar um projeto de “publicização”, através do qual os serviços sociais do governo federal que o desejarem e obtiverem a aprovação do respectivo ministro, poderão ser transformadas em organizações sociais. A instituição transformada, regida pelo direito privado, receberá em cessão o patrimônio e os funcionários da entidade original. Manterá, também, o mesmo nível de recursos orçamentários que o governo vem lhe alocando, de forma que todos os recursos adicionais que venha receber poderão ser utilizados livremente, para contratar novos funcionários, para complementar salários.

Através dessa estratégia administrativa descentralizadora, estaremos concedendo autonomia aos serviços sociais fundamentais da sociedade. Com isto será possível liberar esses serviços da rigidez burocrática que hoje os domina. E estaremos possibilitando uma parceria muito mais efetiva entre sociedade e Estado. O resultado serão serviços de educação, saúde e cultura orientados para a cidadania.

6

Licitações e contratos

Uma nova lei de licitações

Luiz Carlos Bresser Pereira

Gazeta Mercantil, 27 set 96

O governo federal está terminando um novo projeto de lei de licitações. A atual lei, 8.666, é recente, mas hoje já existe uma quase unanimidade nacional de que precisa, com urgência, ser profundamente mudada, senão substituída por uma lei nova. Por que falhou a 8.666? Essencialmente, porque, ao adotar uma perspectiva estritamente burocrática, ao pretender regulamentar tudo tirando autonomia e responsabilidade do administrador público, atrasou e encareceu os processos de compra do Estado e das empresas estatais, sem garantir a redução da fraude e dos conluíus.

Seu erro fundamental foi ter concentrado toda a sua atenção na tarefa de evitar a corrupção, através de medidas burocráticas estritas, sem preocupar-se em baratear as compras do Estado, nem permitir que o administrador público tome decisões. Partiu-se do pressuposto de que todo servidor público é corrupto e assim foi-lhe retirada qualquer capacidade de negociação, deixando tudo por conta da lei. Reduziu-se assim o espaço do administrador eventualmente corrupto, mas a um custo altíssimo: tornou quase impossível que administrador honesto - que é a maioria - faça a melhor compra para o Estado.

Por outro lado, as possibilidades de acordos de preço entre fornecedores continuaram intocadas, já que é impossível para uma lei evitá-las através de procedimentos administrativos. A única forma

de reduzir os cartéis é penalmente, e nesta área a 8.666 revelou-se surpreendentemente tímida.

Seu segundo erro foi o de usar como padrão ou base de referência a licitação de obras de engenharia. Ora, esse é um processo de compra complexo por definição, já que depende de projetos, de avaliação de competência técnica e de capacidade financeira. Não pode, portanto, servir de parâmetro para a compra de uma grande quantidade de outros bens e serviços padronizados e/ou de pronta entrega que o Estado está permanentemente comprando.

Seu terceiro erro foi o de - ao corretamente procurar garantir o acesso dos pequenos às licitações - não ter assegurado ao Estado que a obra contratada seja concluída com segurança. Esse erro foi menos da lei e mais de um veto que retirou da lei qualquer exigência de verificação da capacidade técnico-operacional para se participar de uma licitação.

Em conseqüência desses equívocos o processo licitatório tornou-se lento e caro. As estimativas sobre o encarecimento das compras do governo, embora precárias, variam entre 10 e 20 por cento do seu custo. Encarecimento para o Estado, que deverá observar minuciosamente, desde o momento do edital, os dispositivos formais da lei, como as planilhas de preços, e ter que discriminar rigorosamente e *a priori* cada parafuso que será necessário na futura obra ou quantas latas de cera ou vassouras serão gastas no serviço de limpeza. Encarecimento para o licitante decorrente da exigência de documentos desnecessários, dos prazos demorados, da facilidade senão do incentivo às impugnações administrativa e judiciais. Encarecimento para todos: dado o detalhismo da lei, estas impugnações transformaram-se em uma indústria. Dado o rigor formal da lei, é impossível o edital perfeito, havendo, pois, sempre ensejo a impugnações meramente protelatórias. Qualquer empresa que perde a licitação pode entrar em juízo sem quase nenhum custo, já que o ônus de demonstrar que não há irregularidade é da Administração ao invés de do demandante.

Existe hoje uma unanimidade no governo e no serviço público, em todos os seus níveis, de que é preciso reformar essa lei. Só não compartilham dessa convicção burocratas empedernidos e principalmente alguns pequenos empreiteiros que se beneficiaram indevidamente da radical eliminação das exigências de capacidade técnica através do veto do Presidente Itamar Franco. Estas pessoas argumentam que o grande problema é evitar a corrupção do administrador público. E para isto bastaria estabelecer regras detalhadas na lei de forma a cercear ao máximo o subjetivismo dos

administradores públicos nas licitações, tirar-lhes todo o poder de decidir. Assim, não adiantaria corromper um funcionário do Estado. Ele se tornaria tão incorruptível quanto um robô... Esta é uma pregação arcaica e burocrática, indigna de um empresário moderno. Parte do princípio que o administrador público não deve decidir, apenas cumprir fielmente o regulamento. É claro que a administração da *res publica* - do patrimônio público - exige cautelas, não se podendo comprar no Estado com a mesma liberdade que se compra no setor privado, mas daí a condenar o Estado, suas empresas, autarquias e fundações a comprar ineficiente e irracionalmente vai uma distância muito grande.

Convencido da necessidade de mudança, o governo está terminando a revisão da lei. Um novo projeto deverá evitar ou diminuir cinco custos: (1) o custo do conluio entre comprador e vendedor (corrupção); (2) o custo do conluio entre os vendedores (cartel); (3) o custo de receber um bem ou serviço com qualidade inferior ao que foi contratado (fraude); (4) o custo de simplesmente não receber o bem ou serviço contratado dada a incapacidade do vencedor da licitação; e (5) o custo do encarecimento e atraso da compra devido às exigências burocráticas excessivas e à possibilidade de impugnações judiciais levianas, meramente protelatórias.

O custo do encarecimento da compra é conseqüência das exigências de documentos e prazos, das possibilidades de impugnações e adiamentos, do atraso do governo no pagamento.

A 8666 preocupou-se apenas com o primeiro custo, retirando qualquer possibilidade de decisão por parte das comissões de licitação, não resolveu o segundo, e deixou em total segundo plano os três últimos custos.

A fraude na qualidade do serviço contratado está diretamente relacionada com a rígida adoção do princípio do menor preço. O custo de não receber o bem ou serviço contratado deriva da não-exigência de qualificações e garantias mínimas dos fornecedores. O custo do encarecimento da compra é conseqüência das exigências de documentos e prazos, das possibilidades de impugnações e adiamentos, do atraso do governo no pagamento. Todos esses custos acabam sendo assumidos pelo Estado, já que os fornecedores não têm outra alternativa senão incluí-los no preço ofertado.

A Nova Lei

O novo projeto, que em breve deverá ser publicado para debate na sociedade, já é fruto de uma ampla consulta que o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado realizou, e do trabalho

intenso de um grupo de trabalho coordenado pela Casa Civil. Na nova lei se procurará evitar aqueles cinco custos através de várias estratégias.

Em primeiro lugar, reservará, nos termos da Constituição, uma seção (o Título I da lei), onde estarão presentes as normas gerais de licitação e as disposições penais – estas agravadas em relação ao texto atual –, de observância obrigatória em todo o território nacional. As demais seções da lei, de caráter específico, só serão obrigatórias para a administração federal direta. Serão, porém, obrigatórias para os estados, municípios e órgãos da administração federal indireta enquanto não editarem leis ou regulamentos próprios.

Em segundo lugar, classificará os objetos de contratação em (1) obras ou bens sob encomenda, (2) bens padronizados e (3) demais bens, e (4) serviços de engenharia, (5) serviços técnico-especializados, (6) serviços técnicos “intermediados” como publicidade e turismo e (7) demais serviços.

Esta classificação entre os bens e os serviços segue o critério de maior para menor complexidade. Nesses termos será possível diferenciar as compras conforme sua complexidade e valor, com exigências proporcionais quanto aos documentos, garantias e prazos.

Na parte geral da lei, correspondente ao Título I, não são elencados os documentos a serem exigidos do licitante para comprovação de sua capacidade, mas é apenas indicado que versarão sobre a (a) capacitação jurídica, (b) regularidade fiscal, (c) qualificação técnica e (d) e qualificação econômico-financeira. No Título II, entretanto, aplicável à administração federal direta, estes documentos são especificados, servindo de parâmetro para a legislação da administração indireta, dos estados e dos municípios.

O caso das agências de turismo e das empresas de publicidade, que adotam comissões padronizadas, encarecendo indevidamente as compras do Estado, exigirá tratamento especial. Deverá ser utilizada preferencialmente a licitação do tipo técnica-e-preço, sendo possível estabelecer um desconto máximo ou uma comissão mínima, para evitar concorrência predatória. Em caso de empate de preço prevalecerá o critério técnico.

Nas grandes obras, que poderão ser realizadas pelo critério de técnica e preço, e não apenas de preço, caso o detentor da melhor técnica não apresente o melhor preço, a comissão de licitação terá condições de negociar e obter deste baixa do preço para o menor preço. Hoje isto é impossível porque a lei determina que as licitações de melhor técnica ou de técnica e preço sejam “utilizados

exclusivamente para serviços de natureza predominantemente intelectual”. A atual lei contém um dispositivo que permite esse procedimento excepcionalmente, mas as exigências ou condições são tantas que se torna impraticável.

Sabe-se que tal rigor e detalhamento foi introduzido na legislação por ser entendimento que as obras licitadas no tipo “técnica” ou “técnica e preço” eram dirigidas, dado o caráter subjetivo da avaliação técnica. Da forma que está posto na nova lei este risco desaparece. A técnica superior permite apenas ao seu detentor ter a oportunidade de poder baixar seu preço.

Por outro lado, para as pequenas compras, os mecanismos de compra serão simplificados. Nessa direção, os cadastros, preferivelmente eletrônicos, serão valorizados. O cadastramento prévio de fornecedores, dos bens, e dos preços praticados eliminará a exigência de documentação no momento da licitação; padronizará um número maior de produtos; tornará os preços de mercado mais facilmente acessíveis e conhecidos; permitirá cadastramento automático de quem se habilita para a licitação; tornará possível a verificação direta e eletrônica dos certificados negativos de débitos.

Este cadastramento, assim como os demais dispositivos da nova lei, tornarão muito mais rápida a compra, diminuirão os custos de fornecer ao Estado, tornarão as licitações mais simples; reduzirão a oportunidade de recursos judiciais; simplificarão a exigência de documentos de habilitação na coleta de preços e nas concorrências.

Finalmente, a nova lei dará ao Estado maiores garantias de que a obra ou serviço sejam efetivamente realizados nos prazos determinados. A 8666, na forma como foi aprovada originalmente pelo Congresso, garantia vantagens excessivas aos maiores empreiteiros ao estabelecer exigências pesadas de qualificação técnica. O veto dessas exigências levou a questão para o extremo oposto, permitindo, em certas situações, que fornecedores sem qualificação técnica se apresentassem. Estas empresas têm maior tendência a não completar a obra, inclusive porque costumam apresentar preços inexeqüíveis. O problema não se resolve pela aceitação ou rejeição do veto. A nova lei deverá resolver este problema de forma equilibrada.

A idéia é exigir do fornecedor comprovação de que tenha realizado obras ou serviços compatíveis com o objeto da licitação, podendo considerar o somatório de até cinco contratos.

O objetivo da lei é permitir que o Estado compre pelo preço de mercado mais do que o menor preço, especialmente se esse menor

preço for um preço inexeqüível. Serão, assim, estabelecidos critérios mais objetivos para excluir os preços inexeqüíveis.

Na mesma direção de se garantir a execução do contrato - coisa que é importante nas obras e especialmente importante nas concessões de serviços públicos que também devem ser licitadas - e valoriza-se o “performance bond”, que, caso exigido no edital, poderá substituir todas as garantias, no caso de obras, bem como toda a documentação relativa à qualificação técnica e econômico-financeira. Como a obtenção deste tipo de seguro depende muito mais da qualidade e confiabilidade da empresa do que seu tamanho e capacidade financeira, não estarão sendo penalizados os pequenos e médios empreiteiros de qualidade. O segurador não terá dificuldade em segurar uma empresa relativamente pequena que tenha competência técnica e tenha ganho a concorrência. O seguro que privilegia a grande empresa é o “bid bond”, que a lei não preverá.

Será permitida a inclusão de esquema de financiamento nas concorrências a empresas públicas ou sociedades de economia mista que possam gerar receitas capazes de amortizar os financiamentos, desde que seu custo esteja claramente explicitado. Será obrigatória a aceitação de empresas em consórcio. Será explícita a permissão de fixação de preço máximo, como inibidor de preços elevados em situações de menor competitividade. Admitir-se-á a participação de empresas recém-constituídas na licitação, mediante a apresentação de balanço de abertura. Será aumentada a pena para os casos de conluio entre licitantes ou corrupção de licitantes.

Todos esses dispositivos farão da nova lei uma lei de licitação mais moderna, mais gerencial, de acordo com o Estado moderno e eficiente que queremos construir, de acordo com a reforma administrativa que está proposta no *Plano Diretor da Reforma do Estado*, aprovado pelo Presidente da República em 1995 e publicado pela Imprensa Oficial.

As comissões de licitações terão mais autonomia e maior responsabilidade. A complexidade do processo de licitação será proporcional ao objeto de compra. O processo de licitação será mais rápido e mais barato. O Estado e as empresas públicas que afinal não forem privatizadas poderão comprar a melhor preço, com maior rapidez, e com custo menor, sem prejuízo dos controles que a *res publica* exige. Pelo contrário, esta estará sendo protegida na medida que o dinheiro do contribuinte estará sendo melhor empregado.

7

A Gestão das Políticas Sociais

A reforma da saúde

Luiz Carlos Bresser Pereira

Folha de S.Paulo, 19 jan 97

No discurso em que o presidente Fernando Henrique Cardoso deu posse ao novo ministro da saúde, Carlos César Albuquerque, declarou que como 1996 foi o ano da educação, espera que o ano de 1997 seja o da saúde. Estou confiante que isto possa acontecer, não apenas pelas qualidades que o novo ministro revelou em sua vida pública anterior, principalmente no trabalho que desenvolveu no Hospital das Clínicas de Porto Alegre, mas também porque os ministros Adib Jatene e José Carlos Seixas deixaram pronta - e aprovada em todos os níveis do sistema de saúde brasileiro, inclusive no Conselho Nacional de Saúde da qual o novo ministro era membro atuante - uma grande reforma administrativa do Sistema Único de Saúde.

Esta reforma implica na efetiva municipalização da saúde pública através do fortalecimento do sistema de atendimento básico municipal, que será a porta de entrada obrigatória na rede hospitalar, e da transferência para os municípios do controle dos serviços prestados pelos hospitais e ambulatórios especializados. Para isto, a estratégia consiste em distribuir aos municípios os recursos da União disponíveis para a saúde na proporção do seu número de habitantes, ao invés de distribuí-los na proporção dos leitos hospitalares existentes no município, como hoje ocorre. Desta forma será possível às

autoridades de saúde locais e a seus respectivos conselhos municipais de saúde assumirem a responsabilidade da saúde de seus munícipes. O controle será realizado a partir da demanda, representada pelas autoridades municipais, e não pela oferta constituída pelos hospitais.

Dois são os pressupostos desta reforma. Primeiro, que a oferta de leitos hospitalares é hoje muito maior do que a demanda. Existem hoje no país cerca de 25 mil leitos hospitalares, mas os internamentos estão em torno de 13 mil. Segundo, que o controle municipal desses fornecedores de serviços de saúde é muito mais efetivo do que o controle federal.

A velha estratégia de montar centralmente um sistema de oferta jamais funcionou. No fundo representava uma idéia de planejamento integral hoje superada. A nova idéia é a de concentrar os esforços do governo no financiamento e no controle dos serviços prestados por esses serviços ao invés do seu oferecimento direto pelo Estado. A organização da oferta com apoio do Estado continuará nos hospitais universitários e de maior complexidade. Ocorrerá, ainda, subsidiariamente naqueles locais onde existe deficiência de equipamentos hospitalares e ambulatoriais, através de consórcios municipais. Os hospitais e ambulatórios deverão, em princípio, serem organizações públicas não-estatais, competindo entre si no fornecimento de seus serviços ao SUS. O objetivo é sempre montar um sistema hierarquizado e regionalizado, mas a partir da demanda dos serviços controlada pelo Estado através dos municípios. As ações, pelo lado da oferta, serão, portanto, pontuais e complementares.

As idéias-força do novo sistema são: (1) tetos físicos e financeiros de gastos em saúde (AIHs) distribuídos aos municípios, através dos estados, de acordo com a população residente; (2) responsabilização compartilhada da União, dos estados e dos municípios pela saúde; (3) municipalização do controle dos hospitais, desde o seu credenciamento até a aprovação das contas; (4) prioridade na capacitação das prefeituras para desenvolver seu sistemas básicos de atendimento básico, que serão a porta de entrada para os hospitais e ambulatórios especializados; (5) entrega do Cartão Municipal de Saúde para cada cidadão; (6) transformação dos hospitais estatais em organizações públicas não-estatais, competitivas com as entidades filantrópicas e privadas; (7) reafirmação da prioridade para a medicina sanitária e preventiva.

No sistema que está terminando os hospitais recebiam diretamente do Ministério da Saúde as quotas de AIHs. Era a raposa dentro do galinheiro. Isto só não acontecia nos poucos municípios em que já foi instalada a “administração semi-plena”, mas ainda neste caso os municípios recebiam e repassavam para os hospitais a verba

federal segundo os leitos nele existentes, não segundo sua população. Agora cada município pagará aos hospitais que prestarem serviço à sua população, estejam eles no próprio município ou nos municípios vizinhos, desde que os pacientes tenham sido por ele encaminhados. Só no caso de emergências os hospitais poderão atender diretamente.

A reforma do SUS definida pela Norma Operacional Básica 1996 do Ministério da Saúde nada tem a ver com o PAS. Neste o sistema não há separação entre oferta e demanda, e a oferta é privatizada ao invés de se tornar pública não-estatal. O atendimento de saúde básico e os serviços hospitalares menos complexos são privatizados através da formação de cooperativas de médicos. Como as cooperativas recebem por cidadão e não por serviços prestados, o estímulo implícito é o de atender o mínimo, transferindo para fora do PAS os atendimentos mais complexos. Temos, assim, um sistema caro e perverso, que não garante o uso ótimo dos recursos escassos existentes.

Os opositores à reforma descentralizadora do SUS são aqueles hospitais particulares ou pretendidamente filantrópicos que fraudam o SUS com a desculpa de que os preços pagos pela União são irrisórios. De fato, são. Mas se os recursos forem complementados pelos estados e municípios, como a reforma em vias de ser implantada estimula, e se forem melhor controlados através de um sistema municipal como o descrito, o círculo vicioso em que nos encontramos será rompido, podendo-se, assim, garantir um atendimento infinitamente melhor para a grande maioria da população brasileira, que não tem acesso a seguros de saúde privados.

A universidade competitiva

Luiz Carlos Bresser Pereira

Jornal de Brasília, 29 mar 95

Folha de S.Paulo, 2 abr 95

Ao tomar a decisão de iniciar um processo de avaliação objetiva da qualidade dos cursos superiores, através da exigência de exames ao final de cada curso, o governo FHC, através do Ministério da Educação, promove uma reforma tão simples quanto extraordinária das universidades brasileiras: começa a transformá-las em universidades competitivas.

A medida provisória que estabeleceu a exigência de exames finais ministrados pelo MEC para a concessão de diplomas representa o início de uma reforma decisiva do sistema universitário brasileiro, ao permitir que todas as escolas superiores sejam avaliadas, e sua avaliação se torne do conhecimento de toda a sociedade. Os formandos serão avaliados individualmente, mas a nota obtida não será condição para a concessão do diploma, nem aparecerá no diploma. Só será registrada no histórico escolar do aluno. O objetivo é secundariamente avaliar o aluno, que sempre poderá repetir o exame, caso deseje melhorar seu histórico. O objetivo é avaliar a qualidade dos cursos, e tornar pública essa avaliação, de forma a estabelecer uma sadia e necessária competição entre os cursos superiores do país.

O melhor sistema de ensino superior do mundo é o norte-americano. Não apenas porque das universidades norte-americanas saem a grande maioria dos prêmios Nobel. Não apenas porque o nível de suas pesquisas e publicações é altíssimo. Mas também porque os estudantes de todo mundo e suas famílias o reconhecem: o número de alunos estrangeiros que estudam em universidades americanas é impressionante. Muitos recebem bolsas dos seus governos, mas um número maior ainda é sustentado por suas famílias, que pagam as taxas e a e o custo da manutenção de seus filhos nos Estados Unidos. Na verdade, o ensino universitário norte-americano é uma grande e bem sucedida indústria de exportação do país.

São dois os segredos dessa alta qualidade do ensino superior nos Estados Unidos. O primeiro segredo está na total autonomia financeira e a completa flexibilidade administrativa das universidades, que são todas instituições públicas não-estatais. Algumas são chamadas “privadas”, quando suas finanças são em parte baseadas em rendas patrimoniais; outras “estaduais”, quando contam com recursos orçamentários importantes dos estados da federação e

oferecem taxas escolares subsidiadas aos residentes do estado. Mas nenhuma é estatal, nenhuma conta com funcionários públicos, nenhuma está sujeita aos rígidos regulamentos que caracterizam a administração pública.

O segundo segredo, tão importante quanto o primeiro, é a competição. As universidades norte-americanas, através dos seus departamentos, são incrivelmente competitivas. É a competição entre elas, e não a exigência formal de concursos que garantem a excelência do ensino e da pesquisa. De acordo com o princípio básico de uma administração moderna, o controle se realiza não através da exigência

de processos rígidos, mas da avaliação dos resultados. Todos cursos são avaliados, através de um sem-número de maneiras. São sempre avaliações externas e independentes. E seus resultados são publicados nos jornais e nas principais revistas. Assim, as famílias tomam conhecimento das avaliações e escolhem as escolas para as quais enviarão seus filhos a partir desse conhecimento. Além disso, as fundações e o próprio governo tomam conhecimento dessas avaliações, que influenciam suas decisões de concessão de auxílios ao ensino e à pesquisas. Em conseqüência, as universi-

dades são levadas a uma competição permanente, buscando sempre ter os melhores professores e pesquisadores em seus quadros, exigindo forte carga de trabalho de seus alunos.

No Brasil a idéia da competição interuniversitária é praticamente desconhecida. Cada universidade estatal é um pequeno feudo, um monopólio burocrático do saber, com um nível de ensino e pesquisa que muitas e muitas vezes deixa a desejar. Todo o controle acadêmico está baseado exclusivamente na formalidade dos concursos, que geralmente são meros ritos de passagem. Boa parte das escolas superiores privadas são de nível baixíssimo. Nada contribuem para a pesquisa e oferecem um ensino precário.

Com o exame final obrigatório, estabelecem-se as bases para uma mudança de perspectiva no ensino superior. O Brasil, porém, não é os Estados Unidos. Por isso, os concursos continuarão necessários. Por outro lado, como não é possível contar com um sistema de avaliação externa informal disseminada (o única avaliação disponível, aliás de excelente nível, é o da revista *Play Boy*), o governo precisa promover a avaliação. Daí a magnífica idéia do exame final obrigatório.

No Brasil a idéia da competição interuniversitária é praticamente desconhecida. Cada universidade estatal é um pequeno feudo, um monopólio burocrático do saber, com um nível de ensino e pesquisa que muitas e muitas vezes deixa a desejar.

As reações cartoriais e corporativas, entretanto, não se fizeram esperar. Provenientes, inclusive, das boas universidades. Ninguém quer, na realidade, ser avaliado externamente. Todos, é claro, se declaram solenemente favoráveis. Em seguida, entretanto, começam os “mas”. “Mas será que um exame final é um bom método?” “Mas não seria melhor discutir mais?” “Mas não seria melhor um projeto de lei ao invés de uma medida provisória, que tem um vezo autoritário?” “Mas quem vai fazer o exame?” “Mas como fazer exame final para disciplinas cujo currículo não é, nem pode ser, precisamente definido?”. “Mas...?” E há quem tenha o desprazer de argumentar contra o exame em nome da autonomia universitária!

Não há dúvida de que haverá dificuldades. Mas era urgente intervir no sistema universitário brasileiro. Sem dúvida, as comissões de professores que prepararão os exames terão que realizar exames suficientemente gerais para cobrir a variedade necessária dos currículos. Não há dúvida que esta não será a única avaliação a ser realizada. O Ministério da Educação tem insistido em lembrar que haverá outras. A avaliação via exame, porém, é mais geral, pode ser colocada em vigor em tempo relativamente curto, e exige lei para se tornar obrigatória.

Na verdade, o exame final obrigatório é um enorme passo no sentido de uma universidade melhor para nossos filhos. Uma universidade que seja competitiva, ao invés de cartorial. Uma universidade que busque a excelência comparando-se com as demais. Que tenha seus próprios critérios internos de excelência, mas que reconheça nas outras universidades competidores pelo prestígio acadêmico e pelo apoio da sociedade a qual servem.

“Mas - e lá vem o último ‘mas’ - de que adianta para o aluno e sua família saber que a escola ou a universidade que cursou é ruim depois de tê-la cursado? Não é melhor, evitar, antes, o mal?” É claro que seria. Mas o controle *a priori* é ineficiente. A forma moderna de obter bons resultados é garantindo liberdade às organizações e controlando *a posteriori* os resultados alcançados, através da avaliação. O controle *a priori* - o controle dos processos - esse sim é burocrático, autoritário, além de ineficiente. É a forma generalizadamente adotada no Brasil do passado. Resulta no descontrole e no desperdício. É um sistema de esconder ou disfarçar a incompetência e o mal desempenho, que é incompatível com o Brasil novo que os brasileiros querem construir com Fernando Henrique Cardoso.

Um governo gerencial

Luiz Carlos Bresser Pereira

O Estado de S.Paulo, 10 ago 96

O governo Fernando Henrique, na reunião de ontem, apresentou um plano prioritário de investimentos. “Brasil em Ação”, no qual são listados 42 projetos na área de infraestrutura e na área social, que sinalizam o compromisso do governo com a retomada do desenvolvimento.

Os investimentos são pesados, representando 79 bilhões de reais, dos quais 54 bilhões ocorrerão no biênio 1997-98. Desse valor, 10,3 bilhões são recursos orçamentários.

O presidente, que apresentou o programa, declarou em certo momento que “a qualidade do gerenciamento é tão ou mais importante que a atribuição de recursos para cada empreendimento”. Essa é uma verdade fundamental freqüentemente esquecida.

No plano Brasil em Ação, esta idéia, que se expressa já na priorização dos 42 projetos e na transparência dada a cada um deles, complementa-se com uma segunda idéia que o Presidente e o ministro do Planejamento enfatizaram: a modernidade no Brasil só será alcançada quando as carências da área social forem também enfrentadas. E neste ponto, o problema do gerenciamento dos programas sociais é uma variável ainda mais estratégica.

O presidente, que apresentou o programa, declarou em certo momento que “a qualidade do gerenciamento é tão ou mais importante que a atribuição de recursos para cada empreendimento”. Essa é uma verdade fundamental freqüentemente esquecida.

O gerenciamento das ações de governo torna-se, assim, central. Os recursos são, por definição, escassos. Mas, quando bem administrados, quando conduzidos de acordo com os princípios de uma administração pública gerencial e não burocrática, os resultados podem ser substancialmente alavancados.

O grande drama dos governos modernos está no enorme obstáculo para um gerenciamento eficiente que as leis e práticas burocráticas representam. A administração burocrática, ao concentrar-se

no controle legalístico de processos administrativos para lhes dar uma inalcançável segurança total contra a corrupção e o nepotismo,

inviabiliza decisões com a criatividade necessária para se fazer frente às mudanças que estão sempre ocorrendo e torna impossível cobrar trabalho e estimular bom desempenho dos funcionários.

A emenda da Reforma Administrativa que está caminhando no Congresso visa a dar condições básicas para a implantação de uma administração pública gerencial. A mudança na Lei de Licitações é outra peça legislativa para viabilizar um gerenciamento eficiente do Estado e de seus projetos.

Mas está claro que essas medidas apenas não são suficientes. Devem ser completadas com uma crítica firme da cultura burocrática, que é tão forte no país. Uma cultura que ainda tem apoio no velho clientelismo, que leva o político a conceder favores em troca de votos e num novo corporativismo, que reivindica favores em troca dos mesmos votos prometidos aos políticos.

Nesse processo quem paga é sempre o Tesouro. Ou seja, os contribuintes. Quando nos lembramos que no Brasil o sistema tributário é regressivo, pagando os pobres uma porcentagem maior de sua renda do que os ricos, descobrimos que esses favores ou privilégios são mais uma causa de concentração de renda no país.

A reunião de ontem do Ministério será, assim, um novo marco do compromisso do governo Fernando Henrique com a retomada do desenvolvimento, no contexto de um governo que, além de social, se afirma como um governo gerencial.

8

O papel da sociedade

Democracia consolidada

Luiz Carlos Bresser Pereira

Correio Braziliense, 15 mar 1995

Dez anos depois do fim do regime autoritário um fato parece indiscutível: a democracia está consolidada no Brasil. Pode não ser - e certamente não é - a democracia dos nossos sonhos. A desigualdade é ainda muito grande; a educação política, limitada; a cidadania, contraditória, já que temos 100 milhões de cidadãos-eleitores, mas o número de verdadeiros cidadãos, que participam da vida política, procurando fazer valer suas convicções e seus direitos é uma fração desse número. Mas se não é a democracia sonhada, se não é sequer a democracia dos países desenvolvidos, é uma democracia real. Uma democracia que enfrenta enormes desafios. Que tem ainda que consolidar a estabilidade de sua moeda, que precisa retomar de forma segura o desenvolvimento, que precisa eliminar privilégios e distribuir renda de forma mais justa. Que ainda não se livrou do populismo que pretende alcançar esses objetivos sem custos. Que não percebeu ainda o enorme valor do pragmatismo, e transforma o debate político em slogans vazios.

Há dois argumentos para sustentar a consolidação da democracia no país: um de ordem histórica, outro, de ordem racional.

O argumento histórico é duplo. De um lado, temos um argumento de longo prazo. Os países em que se consolidou o sistema capitalista tendem a ser democráticos. No processo de implantação do capitalismo, que Marx chamou de o processo de acumulação

primitiva, o recurso ao autoritarismo é freqüente senão a regra. Como nos regimes pré-capitalistas a apropriação do excedente econômico era sempre feita de forma violenta - a escravidão, a corvéia - esses regimes eram sempre autoritários. Na fase da acumulação primitiva ou original, a apropriação do excedente pela burguesia continua a ser realizada de forma violenta - a escravidão capitalista, a pirataria, a corrupção generalizada, o monopólio, o subsídio estatal - de forma que o regime continua antidemocrático. No momento, entretanto, em que o capitalismo se consolida e a realização do lucro passa a ser primordialmente o resultado de uma troca de equivalentes no mercado, já não há mais o uso direto da força na apropriação do excedente, e a democracia torna-se historicamente dominante. No Brasil o capitalismo está claramente consolidado, de forma que uma classe empresarial moderna não precisa mais da força para realizar seu trabalho de acumulação de capital.

No curto prazo, a comprovação histórica da consolidação da democracia brasileira está no fato de esta, em seus 10 anos, ter enfrentado oito de crise. E nem por isso foi abalada. Em nenhum momento correu risco.

Temos, por outro lado, um argumento de ordem lógica ou racional. Uma democracia consolida-se quando as classes dirigentes sentem que o procedimento democrático - afinal a democracia é essencialmente um procedimento formal de tomada de decisões políticas em que a liberdade seja garantida - é o mais seguro para ela. Que, apesar de todos os seus problemas e incertezas, não há outro sistema de tomada de decisões mais previsível porque sujeito a regras. Quando as duas classes dirigentes dos sistemas capitalistas contemporâneos - a classe capitalista (burguesia) e as classes médias assalariadas (burocracia) - são um grupo muito numeroso e diversificado, como acontece no Brasil, a democracia é certamente forma mais estável e segura de se atribuir o poder político e de se exercê-lo.

Entre muitas, há, entretanto, uma contradição básica na democracia brasileira. O instrumento fundamental de sua consolidação institucional foi a Constituição de 1988, e no entanto essa constituição é incompatível com uma democracia moderna. Os ranços do nacionalismo, do estatismo, do populismo, do burocratismo estão lá, ao lado da declaração firme dos direitos individuais e sociais. Nacionalismo expresso em discriminação desnecessária do capital estrangeiro; estatismo traduzido em monopólios para empresas estatais; populismo, traduzido na descentralização das receitas tributárias sem correspondente proibição de a União realizar gastos a nível local; populismo, ainda, na definição de direitos sociais que encarecem excessivamente o custo do trabalho e reduzem a

competitividade internacional do país; e burocratismo, traduzido no regime jurídico único dos funcionários, que transformou em servidores públicos uma imensa quantidade de trabalhadores que não exercem funções típicas de Estado.

Por isso, a reforma da Constituição é uma prioridade do governo Fernando Henrique. Não basta que a democracia esteja consolidada. É preciso também que ela funcione. Que o Estado, democraticamente administrado, se transforme novamente em um agente de desenvolvimento econômico e social, e não em um obstáculo a ele. Para isto é preciso continuar o combate à crise fiscal do Estado, rever a sua forma de intervenção na economia e na sociedade, e reformar o aparelho burocrático do próprio Estado. Não são tarefas fáceis. Mas são tarefas viáveis, porque a sociedade mudou no Brasil; porque, ainda que incompleta, a cidadania aumenta de qualidade todos os dias no país; porque o corporativismo e o populismo, da mesma forma que o neoliberalismo e a incapacidade de defender os interesses nacionais, estão sendo denunciados todos os dias.

Essa mudança da sociedade já vinha acontecendo no regime autoritário, mas acelerou-se no regime democrático. É impressionante como esse regime começou populista e arcaico em 1985, desconhecendo a natureza da profunda crise do Estado que enfrentava, e, em 1994, foi capaz de eleger um presidente da república com uma mensagem popular e moderna, que em nenhum momento escondeu as dificuldades que terão que ser enfrentadas. Estas são as vantagens das verdadeiras democracias. Garantem a liberdade, permitem o avanço da cidadania e produzem líderes democráticos.

O Apoio à reforma

Luiz Carlos Bresser Pereira

Folha de S.Paulo, 19 mar 97

A emenda da Reforma Administrativa, que está prestes para ser votada na Câmara dos Deputados, tem ampla probabilidade de ser aprovada, porque conta com forte apoio na opinião pública e entre os formadores de opinião. Entre estes, um dos dois grupos que mais apoiam a reforma são os administradores públicos, comprovando-se assim que esta reforma não é contra mas a favor dos melhores servidores públicos. Em suma, existe na sociedade brasileira uma nítida convicção de que reformar o serviço público brasileiro é uma tarefa essencial e prioritária. É isto que a emenda viabiliza.

O texto que afinal será provavelmente aprovado pelo Congresso apresenta apenas uma concessão significativa em relação ao projeto inicial do governo (a limitação das demissões por excesso de quadros às unidades da federação que gastarem mais de 60 por cento de sua receita com pessoal), a qual é compensada por várias melhorias que o relator Moreira Franco introduziu. Todos os seus pontos fundamentais estão mantidos e aperfeiçoados: a demissão por insuficiência de desempenho, um teto rigidamente definido, a possibilidade de os poderes e os estados e municípios definirem subtetos, o fim do regime jurídico único, o fim da exigência constitucional da isonomia, a exigência de projeto de lei para qualquer aumento de remuneração nos três poderes, a proibição de incorporações de vantagens provisórias na remuneração definitiva, a racionalização do sistema de remuneração dos servidores.

Com a aprovação desta emenda, hoje vista pelos observadores como a reforma constitucional mais importante em que o governo está engajado, teremos, assim, uma grande vitória da modernidade. O setor público não mudará de um dia para o outro, mas se abrirá a perspectiva de um Estado mais menor, mais ajustado fiscalmente, mais eficiente, mais justo porque com menos privilégios, mais voltado para o atendimento do cidadão, e com melhor capacidade de intervir no social. Em seguida, com a implementação das instituições e princípios administrativos previstos no plano oficial do governo sobre a administração - o *Plano Diretor da Reforma do Aparelho Estado* - teremos condições de implantar no país uma administração pública gerencial, baseada na descentralização e no controle de resultados.

O apoio da opinião pública à reforma do aparelho do Estado tem sido revelado em todas as pesquisas de opinião. De um modo

geral encontramos 65 por cento dos respondentes que apoiam, 25 por cento que são contra, e 10 por cento que não têm opinião definida. O apoio é, assim, quase três vezes maior do que a rejeição. Recentemente, entretanto, foi divulgada uma pesquisa com os formadores de opinião pública realizada pelo cientista político Walder de Góes, da Universidade de Brasília (“Os Formadores de Opinião no País e a Reforma do Estado”, Instituto Brasileiro de Estudos Políticos, Brasília, fevereiro de 1977), que confirma essas pesquisas mais amplas, demonstrando que os formadores de opinião vêem a reforma como a população em geral.

A pesquisa foi realizada junto a 311 formadores de opinião residentes nas onze principais capitais do país, detectados pelo método reputacional, a partir das indicações de um grupo inicial pequeno de formadores escolhidos pelos pesquisadores. Os respondentes foram divididos em oito grupos profissionais: jornalistas, empresários, políticos, administradores públicos, líderes associativos, líderes trabalhistas, intelectuais, outros.

Diante de uma pergunta mais geral (se a reforma do aparelho do Estado deveria ser considerada prioritária), a aprovação subiu a 84 por cento. Em contrapartida, perguntados se estavam satisfeitos com os serviços prestados a nível municipal, estadual e federal, o índice de aprovação baixou para 30, 26 e 20 por cento, respectivamente.

Em relação às perguntas mais específicas, 66 por cento concordam que se deve permitir a demissão de servidores estáveis quando o gasto com pessoal ultrapassar 60 por cento da receita, 71 por cento concordam com a eliminação do regime jurídico único para todas as áreas e atividades da administração pública, 67 por cento concordam com a criação de um novo regime de trabalho para as atividades que não sejam típicas ou exclusivas de governo, 73 por cento aprovam um teto para a remuneração dos servidores equivalente ao valor recebido pelos ministros do Supremo Tribunal Federal, 74 por cento concordam que aumentos de remuneração no Legislativo e no Judiciário só possam ser concedidos através de projeto de lei, 84 por cento são contra a incorporação à remuneração dos servidores de vantagens pessoais, 56 por cento apoiam a criação de “agências executivas” para executar serviços exclusivos de Estado e 70 por cento, a criação de entidades de direito privado, públicas não-estatais, as “organizações sociais”, para executar os serviços sociais e científicos financiados pelo Estado (as duas instituições fundamentais propostas pelo *Plano Diretor* para descentralizar a administração), 84 por cento estão a favor da revisão da lei de licitações.

O apoio é portanto muito grande. Por isso a emenda será aprovada. Todos os grupos profissionais a apoiam, inclusive os líderes

trabalhistas, embora sejam eles os que menos apoiam. Os que mais apoiam a Reforma Administrativa são os empresários. Surpreendente para alguns - embora confirmando o que o governo tem sempre afirmado - é o fato de que o grupo que mais se aproxima dos empresários em seu apoio é o dos administradores públicos. Confirma-se, assim, a tese de que esta reforma não é apenas boa para o país, ela também valoriza os servidores públicos.

A batalha da reforma

Luiz Carlos Bresser Pereira

Jornal do Brasil e Correio Braziliense, 14 mai 97

O Estado de S. Paulo, 17 mai 97

A votação da reforma administrativa tem sido uma grande e conturbada batalha. Não era para menos: quando privilégios são postos em riscos, quando preconceitos são enfrentados, quando arcaísmos burocráticos recusam-se a desaparecer, quando interesses são feridos, as resistências são sempre fortíssimas. Nestas circunstâncias a perturbação do debate por fatores estranhos e irracionais é inevitável. Entretanto, o apoio da opinião pública à reforma é tão forte, e a determinação do Presidente, dos governadores e dos prefeitos, que ocupam o poder executivo, tão decidida, que estou seguro quando a sua aprovação.

A irracionalidade do debate é impressionante. Um dia destes um ilustre jurista, especializado em direito administrativo, afirmava com todas as letras, em um debate público, que a reforma administrativa acabava com a estabilidade, permitindo a demissão de servidores sem motivação nem explicação. Que é isto companheiro? Voltamos à época dos radicalismos, em que uma inverdade contrabalança a outra? Em que o “common ground”, o campo comum de entendimento, que é essencial para o funcionamento das democracias, está excluído? A reforma administrativa mantém a estabilidade do servidor explicitamente. Adiciona às causas de demissão por falta grave, a insuficiência de desempenho, mas esta terá que ser baseada em avaliação de desempenho, garantida ampla defesa ao interessado. E permite o desligamento de funcionários estáveis de acordo com critérios objetivos, impessoais, para garantir o cumprimento do dispositivo constitucional que limita a 60 por cento o gasto com pessoal em relação à receita.

É preciso, entretanto, no meio desse tiroteio, não perder de vista a importância da reforma para o país e para os administradores públicos. Terminar com o regime jurídico único, estabelecer condições que permitam a demissão de funcionários desinteressados e incompetentes, impedir que os gastos com pessoal tomem todo o orçamento público, estabelecer teto para os salários e proibir a incorporação de vantagens transitórias na remuneração permanente, exigir projeto de lei com possibilidade de veto para qualquer aumento de remuneração em qualquer um dos três poderes (ainda na semana passada um Tribunal de Justiça de estado do Nordeste estava se auto-concedendo um modesto aumento de 51 por cento) são medidas

essenciais para a moralização do serviço público, para a valorização do serviço público - cujos representantes mais qualificados aprovam a reforma, conforme as pesquisas de opinião têm demonstrado -, e são uma condição para a reforma e a reconstrução do Estado brasileiro.

A irracionalidade da oposição em relação a esta matéria, entretanto, chega às raias do absurdo. Seus representantes transformaram a estabilidade em um tabu que não pode ser mexido, embora concordem que era necessário demitir por insuficiência de desempenho (isto pode ser feito por lei ordinária, dizem eles, como se esse fosse um argumento e não uma desculpa). Têm a coragem de lutar pela manutenção do regime único que só tem causado prejuízos ao Estado e à população brasileira, na medida em que violenta o mercado de trabalho ao permitir que servidores com funções idênticas às existentes no setor privado tenham remunerações muito mais elevadas.

O mais grave, entretanto, é que os partidos da oposição, encabeçados pelo PT, fecham questão. Não permitem que seus deputados pensem. Dessa forma ignoram as duas características fundamentais das democracias: o diálogo e a tolerância. Quando tentei debater com a bancada do PT na Câmara Federal recebi um “não” repetido. E agora, autoritariamente, o partido diz a seus deputados que é preciso votar contra, ignorando, conforme ensina Renato Janine Ribeiro em um artigo recente no *O Estado de S.Paulo* (10.5), que “num regime democrático não há nem mal nem bem se opondo, mas sim distintas forças se opondo, todas elas legítimas, sejam do capital ou do trabalho, privatizantes ou estatizantes. Daí que a resultante final seja ‘o bem’, coisa que, desde que cessou o primado religioso sobre a ação humana, ninguém sabe em que consiste, mas um equilíbrio em que entram as pressões sofridas e a habilidade do estadista em lidar com elas”.

Que as forças se oponham, portanto, mas de forma democrática, de forma tolerante, aberta ao diálogo. Que não haja fechamento de questões, mas o debate sério dos temas - debate ao qual a oposição, nesta matéria, se negou desde o primeiro momento - mas que foi aceito pela sociedade. Tanto assim que, a partir desse debate foi possível aperfeiçoar a proposta de reforma, fazê-la responder às reais necessidades do país.

Terminar com o regime jurídico único, estabelecer condições que permitam a demissão de funcionários desinteressados e incompetentes, impedir que os gastos com pessoal tomem todo o orçamento público, estabelecer teto para os salários e proibir a incorporação de vantagens transitórias na remuneração permanente, exigir projeto de lei com possibilidade de veto para qualquer aumento de remuneração em qualquer um dos três poderes são medidas essenciais para a moralização do serviço público, para a valorização do serviço público

Por isso, porque se trata de uma reforma afinada com as necessidades reais da sociedade brasileira, a reforma administrativa será afinal aprovada pelo Congresso. E será aprovada de uma maneira muito semelhante àquela que o governo propôs inicialmente. Na medida em que a reforma proposta caracterizou-se pela razoabilidade, na medida em que foi o resultado de uma discussão e uma reflexão profundas, ela reúne os apoios necessários para transformá-la em realidade.

Autores

Luiz Carlos Bresser Pereira é Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado.

Ciro Campos Christo Fernandes é Assessor-Especial do Ministro.

Cláudia Costin é Secretária-Executiva do MARE.

Luiz Carlos Capella é Secretário de Recursos Humanos do MARE.

Cadernos MARE da Reforma do Estado

1. A Reforma do Estado dos Anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle
2. Organizações Sociais
3. Exposição no Senado sobre a Reforma da Administração Pública
4. Programa da Qualidade e Participação na Administração Pública
5. Restruturação Estratégica e Melhoria da Gestão do MARE
6. A Reforma do Aparelho do Estado e as Mudanças Constitucionais: Síntese e Respostas a Dúvidas mais Comuns
7. A Reforma Administrativa na Imprensa – Seleção de Artigos Produzidos no MARE
8. Conselho de Reforma do Estado
9. Agências Executivas

Internet : <http://www.mare.gov.br>

Para conhecer melhor a Reforma do Estado e da Administração Pública visite a homepage do MARE

Na homepage do MARE você encontrará:

- Publicações (Cadernos MARE da Reforma do Estado, Jornal do Servidor, Artigos, etc.)
- Estatísticas
- Acompanhamento dos Projetos Prioritários do MARE
- Sistemas de Informações do Governo (compras, pessoal, organizações)
- Informações Gerais (legislação, concursos, lista de autoridades do Governo Federal, etc.)
- ENAP - Escola Nacional de Administração Pública e
- muito mais

MARE

Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado

Esplanada dos Ministérios, bloco C, sala 740

Fones: (061) 313-1009

Brasília - DF CEP 70046-900

Internet: <http://www.mare.gov.br>

Email: gabmin@mare.gov.br

