

Prefácio

Luiz Carlos Bresser-Pereira

É um prazer escrever o prefácio de um livro de um grupo de intelectuais que são também amigos e companheiros de jornada no estudo e na reforma do Estado brasileiro e de sua burocracia. Nos anos 2000 formou-se, em torno dos cursos de mestrado e doutorado em gestão pública e governo e do hoje Departamento de Gestão Pública da Eaesp/FGV, um grupo de cientistas políticos com uma visão comum sobre as duas transições fundamentais por que passou ou está passando o Estado brasileiro nos nossos dias. Neste livro, eles traduzem essa visão em uma análise clara e bem-estruturada das relações entre a burocracia pública e a política e discutem os avanços e desafios que enfrenta a reforma da gestão pública brasileira.

Definido o Estado como o sistema constitucional legal e a administração pública que o garante, tivemos no Brasil a transição, de um lado, do Estado do regime autoritário para o democrático, e, de outro, do aparelho do Estado de uma administração pública burocrática para uma administração pública gerencial. A primeira transição se completou, mas ainda há muito a avançar no campo de uma democracia na qual o governo realmente represente os interesses da grande maioria ou do povo. Quanto à reforma gerencial ou da gestão pública, ela está em andamento. É uma reforma que, como aconteceu antes, na transição da administração pública patrimonialista para a burocrática, demorou muitos anos para que se pudesse considerá-la razoavelmente completada. Este livro trata dessa reforma e da relação entre a política (que se exerce no plano da sociedade) e a burocracia pública que, aparentemente, se restringe ao aparelho do Estado.

É significativo o fato de este livro ser de autoria de professores da Fundação Getúlio Vargas. Nos seus primeiros anos, a partir de sua funda-

ção em 1944, a FGV reuniu intelectuais de escol, entre os quais Alberto Guerreiro Ramos e Beatriz Warlich, que estudaram e contribuíram de forma única para a reforma burocrática de 1937. Agora, os autores deste livro reúnem-se para estudar a reforma da gestão pública ou, como eu prefiro chamá-la, a reforma gerencial do Estado de 1995. Mas enquanto aquela reforma — e também a reforma desenvolvimentista do Decreto-Lei nº 200, que em alguns pontos antecipou a reforma gerencial — ocorria no quadro de um Estado autoritário, esta acontece no quadro da democracia. Este fato torna o estudo da relação entre a burocracia pública e a política particularmente relevante. Em uma democracia a tese burocrática de que a burocracia pública é uma mera executora profissional das decisões tomadas pelos políticos eleitos não faz sentido, como também não o faz a tese autoritária, retomada pelo neoliberalismo, de que aos “técnicos” deve ser assegurada ampla autonomia para tomar decisões, já que os políticos não são confiáveis. A tese burocrática não se sustenta porque os burocratas públicos jamais foram meros executores; eles sempre foram parceiros dos políticos eleitos no processo de tomada de decisão. Em princípio, o burocrata público deve obedecer às decisões dos políticos eleitos, mas na relação entre os oficiais públicos eleitos e não eleitos o mais importante não é a obediência, mas a colaboração na definição das leis e políticas públicas e na sua execução.

Quanto à visão oposta, segundo a qual cabe aos burocratas públicos tomar as decisões em agências reguladoras ou em bancos centrais independentes porque os políticos eleitos não são confiáveis, é uma tese que só faz sentido quando são os próprios políticos que decidem delegar uma parte de sua autoridade por motivos de ordem prática. Na democracia, porém, essa delegação deve se limitar à execução das políticas públicas; sua definição cabe sempre aos políticos eleitos, em cooperação com os burocratas públicos, ouvida a sociedade. Entretanto, nos 30 anos neoliberais que terminaram com a crise financeira global de 2008, a ideologia dominante registrava uma curiosa contradição. De um lado, a teoria da escolha pública que estava no coração dessa ideologia transformava o Es-

tado — que é o instrumento de ação coletiva da nação — no vilão, na fonte de todos os males. E os burocratas eram reduzidos a agentes que não sabiam o que era o interesse público e apenas faziam compensações entre a vontade de ser promovido (ou de ser eleito, no caso do político eleito) e o *rent seeking*, a corrupção. Mas, de outro lado, a ideologia neoliberal transformava os burocratas públicos em “técnicos” maravilhosos que deveriam tomar as decisões.

Muitas vezes, quando discuto a burocracia pública, coloco juntos políticos eleitos e burocratas públicos, denominando-os “oficiais públicos” e os vejo como constituindo, em sentido amplo, a burocracia pública. Faço isso porque hoje o político eleito é também um profissional — um profissional da política. E porque os oficiais públicos estão todos envolvidos na grande tarefa que é a da construção democrática do Estado. Uma tarefa que começa no âmbito da sociedade politicamente organizada na forma de sociedade civil ou de nação, mas que em seguida se realiza no âmbito do próprio Estado pela ação dos oficiais públicos.

A construção política do Estado brasileiro começou ainda no tempo do Império, mas foi a partir de 1930 que a nação logrou coesão e autonomia suficientes para que o Estado se transformasse em um agente da revolução capitalista e nacional. Data dessa época a formação de uma coalizão política que teve um papel decisivo no desenvolvimento econômico e industrial do Brasil: a da burocracia pública com a burguesia industrial e com os trabalhadores urbanos. Essa coalizão, porém, era ainda fundamentalmente autoritária. Foi só a partir do final dos anos 1970 que começou a se formar uma nova coalizão política, agora no nível não tanto da nação, mas da sociedade civil, que levou o Brasil à transição democrática de 1985. Era mais ampla do que a anterior — englobava os trabalhadores rurais e as classes médias — e nela voltaram a ter um papel estratégico os oficiais públicos. Enquanto, porém, entre os anos 1930 e os anos 1960, a burocracia pública não tinha dúvida em sempre se aliar politicamente com a indústria, a partir dos anos 1990, no contexto da hege-

monia neoliberal, ela ficou confusa. E tendeu a se fechar sobre si mesma, como aconteceu em torno da aprovação da Constituição de 1988.

A reforma gerencial de 1995 deu afinal à burocracia pública brasileira uma bandeira pela qual lutar. Na verdade, ela ganhou o coração e as mentes da alta burocracia pública, que percebeu que essa reforma, ao tornar os serviços sociais e científicos prestados pelo Estado mais eficientes, legitimava a ela própria. E isto era muito importante em um momento em que ela estava sendo cercada pelo neoliberalismo. Mais amplamente, o que a reforma gerencial fez foi legitimar o Estado social que nasce no Brasil da transição democrática, na medida em que ocorre a partir de 1985 um enorme aumento da despesa pública de caráter social. Nos 25 anos seguintes, o gasto social do Estado brasileiro mais que dobrou em relação ao PIB, tornou-se realidade um sistema universal de saúde, a educação fundamental também se tornou universal, os sistemas de renda mínima diminuíram a pobreza. A adoção de práticas gerenciais nesses serviços de consumo coletivo igualitário os torna mais eficientes e, assim, legitima os próprios serviços e os gestores públicos que os administram. O argumento tão caro ao neoliberalismo do “desperdício dos recursos dos contribuintes” perde força e o Estado social se consolida.

Neste livro os autores discutem de maneira ampla esses e outros temas relacionados com a gestão pública e a democracia. Na intercessão entre o aparelho do Estado e o sistema constitucional-legal, eles dão importância à *accountability* ou à responsabilização democrática. Entendem que os oficiais públicos, eleitos ou não, são sempre agentes da sociedade. Para que a democracia e a reforma gerencial avancem, é necessário que eles prestem contas e que a sociedade tome essas contas, que exerça o controle social. É preciso, em outras palavras, que a democracia ganhe caráter participativo e que os oficiais públicos sejam cobrados. Este tema da relação entre a burocracia pública e a política ou da intercessão entre o aparelho do Estado e o sistema constitucional legal, foi até hoje pouco estudado. Os autores deste livro o estudam de maneira competente e inovadora.