

*Luiz Carlos Bresser-Pereira\**

**P**odemos explicar o grande número de jovens que se apresenta nos concursos públicos lembrando que a partir de 1997 os processos seletivos se tornaram anuais para todas as carreiras de Estado e os salários oferecidos melhoraram substancialmente. Porém, há um fato mais geral: a carreira pública é uma oportunidade para jovens trabalharem diretamente a serviço de seu país ou do interesse público. E esse é um aspecto que nunca devemos subestimar. Não obstante o individualismo feroz pregado durante os 30 Anos Neoliberais do Capitalismo (1979-2008), continuam a existir homens e mulheres dotados de espírito republicano, capazes de combinar seus interesses pessoais legítimos com aqueles do país. Nos anos em que participei do serviço público federal como ministro conheci de perto vários desses servidores, entre os quais o autor deste livro, Ricardo de Oliveira.

Conheço-o desde 1995, quando ele era diretor do Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro), e eu dirigia o Ministério da Administração e Reforma do Estado (Mare).

---

\* Professor titular da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo (FGV-SP). Entre diversos cargos, foi ministro da Ciência e Tecnologia (de janeiro a julho de 1999), da Administração Federal e da Reforma do Estado (1995-1998) e da Fazenda (de abril a dezembro de 1987).

Embora não trabalhássemos juntos, Ricardo foi um de meus principais colaboradores na grande reforma administrativa que começava no Estado brasileiro. Sempre muito próximo de Ângela Santana, secretária da Reforma do Estado durante minha gestão, ele foi um entusiasta desse processo e se empenhou em especial na definição e na implantação das agências executivas. Não fomos inteiramente bem-sucedidos nessa luta devido à resistência dos ministérios econômicos, que se recusavam a dar autonomia adicional às organizações públicas qualificadas como agências executivas, mas a reforma administrativa como um todo foi um grande sucesso porque conquistou os corações e as mentes da alta administração pública brasileira. Depois, encontrei-o em seu estado natal, o Espírito Santo, como secretário de Gestão e Recursos Humanos no belo governo de Paulo Hartung. Ele estava, então, dedicado a estender os princípios da reforma gerencial de 1995 para aquele estado.

Neste livro, Ricardo de Oliveira apresenta sua grande visão da administração pública. Ele amavelmente utiliza meu conceito de Estado — o sistema constitucional-legal e a administração pública que o garante — para, em seguida, aprofundar-se no estudo do aparelho do Estado ou da administração pública. Em vez de cair no equívoco comum de opor o serviço público à política, ele compreende que tanto os servidores públicos quanto os políticos eleitos são oficiais do Estado que exercem um papel político maior nas sociedades modernas: governar, administrar o Estado, redefinir ou reafirmar os valores ou objetivos constitucionais, reformar a lei e as políticas públicas e executá-las. Entende, ainda, que o Estado é o instrumento político por excelência da nação ou da sociedade civil, e por meio dele as sociedades modernas buscam os grandes objetivos que definiram historicamente para si: segurança, liberdade, bem-estar, igualdade e proteção do ambiente.

O autor salienta que, por meio de uma administração pública moderna, o Estado e seu governo ganham a legitimidade política necessária para contribuir para tais objetivos. De fato, todos estes implicam a existência de serviços públicos, caros e complexos, que precisam ser eficientes — ter boa qualidade e baixo custo — para que possam ser legitimados. Esses serviços são uma forma de consumo coletivo. Constituem uma demanda dos pobres ou dos trabalhadores, mas são sempre desafiados pelos ricos ou pelos conservadores, que podem custear seu próprio consumo individual e não desejam pagar os impostos necessários para financiá-los. A justificativa é que “não querem colocar dinheiro bom em cima de dinheiro ruim”.

Não obstante, durante os 30 Anos Neoliberais do Capitalismo eles não conseguiram eliminar, nem sequer reduzir, o Estado social, pois o consumo coletivo, além de mais justo, é mais eficiente ou barato do que o individual, e reformas gerenciais estão tornando esses serviços ainda mais eficientes.

Ricardo de Oliveira não fala em “reforma gerencial”, mas em “reforma da gestão pública”. Para mim, são expressões sinônimas: seu objetivo é tornar o Estado mais capaz e mais eficiente. A administração pública gerencial é um passo adiante em relação à administração pública burocrática, assim como esta foi um passo adiante se comparada à administração pública patrimonialista. O Brasil ainda não pode ser considerado desenvolvido, mas é um país de renda média, que já realizou sua revolução capitalista; portanto, conta com um Estado razoavelmente bem-estruturado e capaz de se defender. Em Brasília e nos estados mais desenvolvidos do país não existe o Estado “cartorial” — um grande cartório de empregos para os agregados das famílias ricas. O problema “interno” (inerente à administração pública) fundamental que a gestão ou gerência pública enfrenta hoje não é o patrimonialismo ou o clientelismo,

mas o burocratismo: o excesso de regulamentos e de controles procedimentais.

Esta obra faz uma distinção interessante entre políticas públicas “finalísticas” (de educação, de saúde, de segurança etc.) e políticas públicas “de gestão”, entendendo estas como o que denomino “estratégia administrativa”. As formas de administração pública burocrática e gerencial são, assim, duas políticas públicas de gestão ou duas estratégias administrativas alternativas. Mas isso não significa que a gerência pública ignore os avanços da administração burocrática. O profissionalismo e os princípios clássicos da administração pública (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade) continuam a valer, mas a eles se acrescenta o princípio da eficiência, tornando a recompensa pelo mérito ou pelos resultados alcançados algo muito mais concreto.

Além disso, a gestão pública sublinha que para alcançar eficiência nos serviços públicos há duas condições essenciais que se distinguem da mera “execução burocrática da lei”: o planejamento estratégico e a decisão. Com o primeiro, os gestores públicos definem objetivos, detalham indicadores de desempenho, identificam os adversários ou as eventualidades que poderão se antepor aos objetivos e determinam os meios mais adequados para alcançá-los. Para transformar esse planejamento estratégico em realidade, eles tomam decisões e usam um razoável grau de discricionariedade, sabendo que nada garante que esses objetivos serão alcançados — porque, afinal, administrar é fazer escolhas em condição de incerteza. São necessárias razoável autonomia, competência e coragem para tomar decisões voltadas para o interesse público, cujos resultados, porém, raramente podem ser avaliados com segurança.

Naturalmente, a administração pública enfrenta o problema “externo” da corrupção, que existe também nos países ricos e

não deve ser confundido com o clientelismo. Sempre houve, e provavelmente continuará a existir por muito tempo, a ameaça representada por indivíduos poderosos que tentam capturar o Estado, que buscam se apropriar privadamente da coisa pública. Entretanto, para enfrentar esse inimigo, para limitar a corrupção, é inútil amontoar controles burocráticos, porque o método se mostra mais caro do que a corrupção que evita. É preciso, isto sim, punir com mais determinação a violência ao patrimônio público. É necessário, por exemplo, considerar crime a formação de cartel nas concorrências públicas. A administração gerencial não amontoa controles burocráticos porque rejeita o pressuposto neoliberal de que todos os oficiais públicos são bandidos em potencial. Deposita confiança neles e, portanto, lhes dá mais autonomia decisória. Porém, em contrapartida, torna-os mais responsabilizados. Além de considerá-los responsáveis pelos resultados a serem alcançados, supõe que estão comprometidos com a defesa do patrimônio público. Por isso, se não obtiverem os resultados contratados, deverão ser dispensados do cargo de chefia; se participarem de atos de captura do patrimônio público, além de demitidos, devem ser punidos penalmente. Se pensarmos duas vezes sobre a prática da administração pública burocrática de multiplicar controles sobre os administradores públicos, veremos que esse excesso de normas funciona como um substituto da punição, na medida em que, tacitamente, supõe-se que a punição não acontecerá. Felizmente o compromisso com a impunidade, que é próprio das sociedades marcadas por diferenças de classe muito grandes, está aos poucos desaparecendo no Brasil. As elites brasileiras começam a admitir que seus membros possam ser efetivamente punidos. Abre-se, assim, espaço para uma administração pública mais racional e condizente com a afirmação dos direitos republicanos dos brasileiros — direito que cada ci-

dadão tem de que o patrimônio público seja utilizado para fins públicos. Ao tornar os servidores públicos mais autônomos, a gerência pública permite que o aparelho do Estado seja mais eficiente, que alcance resultados com menor custo. Ao responsabilizá-los, não assegura o fim da corrupção, mas sinaliza que o tempo da impunidade está desaparecendo.

A administração pública burocrática caracterizou os Estados liberais e autoritários do século XIX; já a administração pública gerencial é a estratégia necessária para o grande Estado social e democrático do presente. O Estado democrático liberal de que nos falam os neoliberais é uma contradição. Quando há democracia, os trabalhadores e os pobres têm algum poder — e demandam melhores condições de vida. Estas, por sua vez, podem ser garantidas com mais segurança e menor custo se a sociedade contar com serviços de educação, saúde, assistência e previdência social de caráter público e universal. A democracia tende, assim, a se tornar social, provendo grandes serviços sociais e científicos com eficiência e boa qualidade. A administração pública burocrática não assegura esse resultado.

A administração é um desafio que se renova todos os dias, mas uma gestão pública moderna em um país, como discutida neste livro, facilita muito essa grande tarefa de fortalecer o Estado, de torná-lo capaz de desempenhar a contento as principais tarefas que as sociedades democráticas lhe atribuem.