

REINVENTANDO O GOVERNO

Guilherme Afif Domingos

A função do Governo

"O Governo não foi criado para ter lucros, mas para fazer justiça; não foi criado para fazer-se rico, mas para ser o guardião e sentinela dos direitos do homem, o primeto dos quais é o direito ao trabalho, ou seja, a liberdade de empresa."

Juan Bautista Alberdi, 1853

É louvável a iniciativa da ENAP-Escola Nacional de Administração Pública de colocar em debate, por meio de sua Revista do Serviço Público, as *Novas Tendências Institucionais*. Em um momento em que as transformações que se processam no cenário mundial e eleição de novo Governo - Presidente e Congresso - torna-se extremamente relevante e oportuno esse tema.

Tem sido pouco debatido no Brasil o papel das instituições no desenvolvimento econômico e social do país, a tal ponto que a

As instituições apresentam importante papel para o desenvolvimento político, econômico e social dos países, ao fornecer um marco estável para a interação humana. O Brasil precisa de instituições que estimulem os indivíduos a promover o crescimento econômico, o que exige revisão constitucional e reengenharía do Estado segundo o princípio da subsidiariedade e com base no "Governo orientado pelo cliente". Redefinição do papel do Estado, reforma administrativa, desregulamentação e privatização são as bases da reengenharía do Estado para torná-lo forte, para atuar em suas áreas de competência e estimular o setor privado a promover o desenvolvimento. Fernando Henrique Cardoso, com o respaldo das urnas, tem condições políticas para conduzir esse processo.

Constituição atual resultou muito mais de um grande pacto entre as elites dominantes - políticas, ideológicas, corporativas, econômicas e regionais - no sentido de preservar posições e interesses, do que da preocupação em estabelecer um marco institucional para favorecer o desenvolvimento nacional.

As instituições devem ter como principal função reduzir a incerteza, estabelecendo uma estrutura estável, embora não imutável, para a interação humana. Douglas C. Worth, prêmio Nobel de Economia, afirma ser "inegável que as instituições afetam o desempenho da economia", pois incluem "todo tipo de limitação à ação dos indivíduos, bem como às condições em que se permite a eles desenvolver suas atividades". A estabilidade das instituições permite o intercâmbio complexo no tempo e no espaço".

A história das nações tem demonstrado que democracia e economia de mercado se revelam como a combinação mais eficiente para promover o crescimento em uma perspectiva de longo prazo. Para Margaret Thatcher, "Governo limitado, estado de direito equitativo, moeda sólida, baixos níveis de impostos, um mínimo de regulamentações e espírito empreendedor é a combinação que deu ao Ocidente um padrão de vida jamais usufruído por outras sociedades". Esse nos parece o arcabouço institucional capaz de permitir que a ação criadora dos indivíduos conduza o Brasil ao crescimento econômico, condição necessária, embora não suficiente, para atender as carências sociais. Nenhum governo pode criar riquezas simplesmente sancionando leis. Não pode, portanto, reduzir a pobreza se não estimular os indivíduos a produzir mais. Para tanto é preciso reduzir a esfera do

Estado e aumentar a autonomia dos indivíduos, o que não quer dizer enfraquecer o governo mas, ao contrário, torná-lo mais forte ao circunscrevê-lo às tarefas que lhe são próprias.

O Estado deve ser forte para preservar a democracia, para assegurar a livre competição controlando monopólios e oligopólios, manter estável o valor da moeda, propiciar a infra-estrutura, oferecer aos menos favorecidos um mínimo de condições, estimular a educação e a tecnologia, garantir a segurança e a soberania.

No caso brasileiro, para que se possa ter um Estado forte, porém ágil, é preciso reinventar o Governo, fazer a reengenharia do setor público, mas para tanto é necessário rever as instituições, a começar pela Lei maior, a Constituição.

Segundo Aspásia Camargo, a reengenharia precisa ser mais radical porque "o poder público é patrimonial, fisiológico e tradicional, navegando ao sabor das velhas elites. Seu centralismo de tipo imperial é irmão gêmeo de seu regionalismo. Ele se associa também à era industrial constituída de um protecionismo desenvolvimentista e de um corporativismo trabalhista - ambos em benefício de poucos".

A reengenharia em uma empresa pode ser parcial ou setorial, mas a experiência tem demonstrado que a revisão organizacional, envolven-

do todo o empreendimento, apresenta melhores resultados.

No caso do Estado a reengenharia não deve ser uma reestruturação dos organismos existentes, feita de dentro para fora, remanejando setores, revendo rotinas e realizando mudanças superficiais em busca do aumento da eficiência da máquina pública. Deve começar pela redefinição de seu papel (a revisão constitucional) e de sua estrutura (reforma administrativa e privatização) mas, sobretudo, por mudanças conceituais. É preciso que se conceba o Estado como uma instituição destinada a assegurar o progresso nacional por meio das realizações dos indivíduos e da sociedade e não o seu executor. Os países são fortes quando "suas famílias, comunidades, empresas e organizações voluntárias são saudáveis" e o papel mais importante do Governo é oferecer condições para isso.

A partir desse conceito, fazer a reengenharia do Estado aplicando as técnicas utilizadas pelo setor privado. O princípio da terceirização se baseia, na área empresarial, em se concentrar naquilo que é o objetivo central da empresa, e que pode realizar de maneira mais eficiente, transferindo a terceiros tarefas que podem ser feitas melhor por eles. Isso significa, no setor público, descentralização, delegação, parcerias.

Segundo David Osborne, autor de Reinventando o Governo, "as

burocracias incham e se tornam indolentes não porque os que trabalham para elas assim o desejam, mas porque os incentivos básicos que funcionam nessas burocracias literalmente exigem que seja assim".

Os programas públicos, em sua maioria, são monopólios cujos clientes não têm aonde ir para conseguir negócio melhor. Por isso ele sugere um "governo orientado pelo cliente", isto é, ao invés do burocrata oferecer o serviço que quer que o cliente, no caso o cidadão, "escolha seus próprios fornecedores de serviços".

Na prática é aplicar o princípio de que a União não faça nada que os estados possam fazer melhor: que estes não façam o que os municípios têm melhores condições de executar e que nenhum deles substituam os grupos sociais e os indivíduos onde estes se mostrem mais eficientes. E dar ao cidadão o direito de escolher os prestadores de serviços nas áreas de saúde, educação e, mesmo, da alimentação, através de *vauchers* para a utilização dos serviços ou de um "imposto de renda negativo" para as camadas mais pobres.

Estudo do Banco Mundial que analisa exaustivamente as condições e o ambiente (mais ou menos favorável) para os negócios na América Latina conclui que no Brasil a situação é mais difícil para as empresas do que em outros países da América Latina, não apenas pela

incerteza sobre a condução da política econômica como em função do custo para atender as exigências governamentais, fiscais e burocráticas em todos os níveis.

Esse estudo, "Tirando as amarras do setor privado", mostra que 14 a 26% (dependendo do setor) do tempo de atividades de um empregador brasileiro são gastos no atendimento de regulamentos governamentais, enquanto no Chile, por exemplo, esse tempo era de 7% a 10% da atividade do empresário.

Paul Peterson em seu livro *Better Change*, constata que as resistências às mudanças são maiores em setores regulamentados, o que mostra que a reengenharia do Estado exige amplo processo de desregulamentação da economia em complemento à descentralização e à privatização.

Reinventar o Governo ou fazer a reengenharia do Estado (assim como da empresa) é uma questão de decisão, de vontade política, de determinação. O novo presidente foi eleito com um programa reformista capaz de dar sustentação à estabilidade monetária, propiciar a retomada do crescimento e reduzir a pobreza e as carências sociais. Como aval de 34 milhões de votos, que lhe deu a vitória no primeiro turno, Fernando Henrique Cardoso tem condições políticas para conseguir do Congresso as reformas necessárias e para adotar, no âmbito do Execu-

tivo, medidas que complementem a reformulação do Estado brasileiro.

Resumen

REINVENTANDO EL GOBIERNO

Las instituciones presentan importante papel para el desarrollo político, económico y social de los países, al otorgar un marco estable para la interacción humana. Brasil necesita instituciones que alienten a los individuos a promover el crecimiento económico, lo que exige revisión constitucional y reingeniería del Estado según el principio de lo subsidiario y basado en el "Gobierno orientado por el cliente". Redefinición del papel del Estado, reforma administrativa, desreglamentación y privatización son las bases de la reingeniería del Estado para hacerlo fuerte, para actuar en sus áreas de competencia y alentar el sector privado a promover el desarrollo. Fernando Henrique Cardoso, con el respaldo de las urnas, tiene condiciones políticas de conducir este proceso.

Abstract

REINVENTING THE GOVERNMENT

Institutions play an important role in the political, economic and social development of countries, as

they offer a stable reference for human interaction. Brazil needs institutions that stimulate individuals to promote economic growth, which requires revision of the Constitution and reengineering of the State according to the principle of subsidizing and based on a "government oriented by the client". Redefinition of the State's role, administrative reform, deregulation and privatization are the bases of reengineering the State to make it strong, to work in its areas of competence and stimulate the private sector and promote development. Fernando Henrique Cardoso, with the support of voters, has political conditions to conduct this process.

Guilherme Afif Domingos é presidente da Confederação das Associações Comerciais do Brasil e presidente do Conselho Deliberativo Nacional do Serviço Brasileiro de Apoio a Micros e Pequenas Empresas - SEBRAE.
