

ENTREVISTA A CHICO GAETANI SOBRE O MARE E A REFORMA DE 95

Luiz Carlos Bresser-Pereira

Entrevista concedida em 2.11.2001 a Francisco Gaetani como subsídio a sua tese de doutoramento na London School of Economics, tendo como orientador Michael Barzelay.

a) Ao aceitar o convite para ser ministro o senhor e o presidente cogitaram outras alternativas ao MARE como uma secretaria ligada à Presidência, um ministério extraordinário, ou uma supercomissão?

Não fiz qualquer solicitação ao Presidente. Disse-lhe apenas que minha segunda opção (a primeira era o Ministério das Relações Exteriores) era a Secretaria da Administração Federal. A mudança de secretaria da presidência para ministério não foi idéia minha. Ele me explicou, depois de decidir a respeito, que dado o porte do José Serra e meu, havia decidido que ao invés de secretarias da presidência, teríamos ministérios. Pessoalmente, creio que foi uma estratégia da Casa Civil e da Secretaria Geral para ficarem o monopólio da Presidência. Para mim, afinal, foi bom, não porque passou a ser ministério, mas porque em seu nome havia a idéia de ‘reforma do Estado’: pude ser mais modesto e contentar-m com a ‘reforma do aparelho do Estado’.

b) Nos primeiros meses a frente do Ministério o senhor chegou a buscar uma parceria mais ativa com o Ministério do Planejamento (gestão Serra)? E depois (gestões Paulo Paiva e Martus)? Se sim, como o senhor avalia a tentativa de aproximação?

Houve uma tentativa. Eu entendia que o Ministério do Planejamento poderia ajudar muito a reforma, especialmente devido a seu controle do orçamento. Mas encontrei desinteresse geral e resistência do segundo escalão, e não insisti.

c) O senhor saberia dizer mais ou menos quando convenceu-se da necessidade dos concursos que realizou no sentido de permitir a regeneração do miolo da máquina? Alguma coisa, algum fato, ou alguém foi importante para isso?

Cheguei à conclusão de que deveríamos instituir para as carreiras de estado concursos públicos anuais, de caráter seletivo, com número limitado de vagas, e reprovação dos que não se classificassem, muito cedo. O sistema então vigente de ‘grandes’ concursos que criavam um pool de aprovados, que eram chamados à medida que se abriam vagas ou que havia necessidade, era uma completa irracionalidade. Aprovavam-se candidatos demais, criavam-se inutilmente problemas judiciais para o Estado, e – o que é pior – desvinculavam-se os concursos do processo de formação nas universidades e com a possibilidade de cada jovem fazer seu projeto de vida.

Por outro lado, como considero as carreiras de Estado fundamentais para uma eficiente administração pública, parecia-me que a única forma de assegurar-lhe um fluxo contínuo de jovens egressos das universidades era através dos concursos anuais seletivos. Não estava inventando nada, já que os militares e os diplomatas utilizavam essa prática há muito. E por isso contavam com as burocracias mais estáveis e equilibradas.

Inventei apenas a fórmula para determinar o número de vagas em cada seleção: tomar o quadro ideal da carreira e dividir por 30 (o número médio aproximado de anos que um servidor fica na ativa). Como havia carreiras que não realizavam concursos há anos, concordava em, nos primeiros anos, ter esse número dobrado ou mesmo um pouco mais do que isto, mas gradualmente o número de vagas deveria convergir para 1/30 da lotação ideal da carreira.

Instrumento fundamental da política de concurso que defini foi uma portaria, que permitiria a previsão, por parte dos estudantes, do seu projeto de vida enquanto estavam ainda cursando a universidade. Eles saberiam pela portaria não apenas que haveria concurso anual, mas também qual seria a matéria.

Meu objetivo era privilegiar os candidatos que já possuíssem mestrado ou doutorado. Pensei em exigir o mestrado, dado o grande número formado pelas universidades brasileiras, mas afinal decidi por se exigir que uma das matérias do concurso teria explicitamente nível de pós-graduação.

Ninguém me fez essa sugestão. Foi um processo decisório meu, para o qual, naturalmente, contei com o apoio de minha equipe, para o seu detalhamento. Tudo no meu ministério era debatido internamente. E contei particularmente com a ajuda da secretária executiva, Cláudia Costin, que ficou responsável por a implementação da política de concurso anuas.

d) Onde se localizaram as maiores resistências aos instrumentos necessários - em especial os contratos de gestão - para a viabilização das inovações que o plano propunha (agências e organizações sociais)?

Não houve resistência à idéia (teórica) de agências, organizações sociais, e os respectivos contratos de gestão. Em relação a estes, especialmente, havia uma quase-unanimidade.

No plano das organizações sociais não houve resistência quanto à sua institucionalização. Houve apenas um erro da minha parte de haver aceito a sugestão do Presidente de aprová-la através de medida provisória. A medida provisória demorou quase um ano para ser enviado ao Congresso. A resistência maior veio da Secretaria Geral e da Casa Civil, que queriam uma garantia absoluta que nenhuma 'nova' organização social seria criada: seriam apenas transformadas em organizações sociais as autarquias e fundações estatais já existentes. Embora o principal objetivo do projeto fosse aquele, essa proibição era incompatível com a natureza jurídica da organização social, que, por definição, é uma organização nova (ou já existente), de direito privado, que o Estado reconhece com OS desde que preencha determinados requisitos legais, e assine o contrato de gestão.

No plano das agências executivas houve uma grande resistência da Casa Civil, da Secretaria de Controle Interno, e do Ministério da Fazenda quanto a uma lei que estabelecesse as 'excepcionalidades', ou seja, as situações nas quais a agência que estivesse cumprindo seu contrato de gestão fosse desobrigada de cumprir certas exigências legais burocráticas, obtendo, assim, mais autonomia administrativa.

No plano da implementação o projeto das agências executivas não foi adiante porque não se conseguiram essas excepcionalidades, e também porque não se logrou – ao contrário do que aconteceu com as agências reguladoras – um nível de remuneração para seus servidores.

O projeto de organizações sociais, por sua vez, também no plano da implementação, não caminhou tão depressa como seria desejável devido ao medo de muitos servidores de que a organização, ao ser desvinculada do aparelho do Estado, perderia seu apoio e proteção. Era e é um medo irracional, especialmente para as entidades do Estado que são necessárias, que realizam um trabalho útil, mas a necessidade de segurança entre os servidores públicos tende muitas vezes ao absurdo. Quanto às entidades que haviam perdido ou estavam perdendo função ou justificação de existência – uma estrita minoria – é evidente que estar dentro do aparelho do Estado não significava e não significa qualquer proteção. É até mais fácil extinguir um órgão do Estado do que uma organização social.

e) Quando entrevistei-o, em Oxford, no final de 1999, o senhor comentou que a MP criando as OS teria sido um erro. Depreendi que o motivo foi que isso

"demonstrou" que certas coisas podiam ser feitas sem a reforma, tese defendida por exemplo pela Secretaria da Presidência (Eduardo Jorge). Foi neste sentido que o senhor considera-a um "erro", uma precipitação que enfraqueceu a tramitação da reforma?

Respondi em parte essa questão na resposta anterior. Foi um erro porque a idéia da nova instituição deveria ter sido enviada ao Congresso na forma de projeto de lei. Não haveria um debate maior, ganharia mais legitimidade assim, e é possível que houvesse sido aprovada antes do que foi emitida a medida provisória. Em absoluto não foi um erro porque se poderia implementar a idéia das organizações sociais sem uma lei. O Eduardo Jorge, que foi contrário à reforma, e particularmente à emenda constitucional, desde o seu início, porque tem uma formação burocrática tradicional, não era contrário a uma lei definindo as organizações sociais. O Eduardo Jorge argumentou contra a reforma nos primeiros meses do governo. Quando, entretanto, a idéia foi aprovada pelo Presidente ele deixou de se opor: passou a colaborar. No caso das organizações sociais, ele atrasou o envio da lei expressando uma perspectiva fiscalista porque temia que a nova instituição servisse para colocar sob a proteção do orçamento do Estado muitas organizações sem fins lucrativos. Era uma preocupação infundada.

Em contrapartida, na Casa Civil, o Clóvis Carvalho sempre deu apoio à idéia da Reforma Gerencial, mas criava empecilhos para todas as medidas de gestão que eu propunha, principalmente aquelas relativas à minha política de elevar os salários defasados de diversas carreiras de Estado. Felizmente, na Casa Civil, eu sempre contei com o apoio do segundo escalão, e a Ângela e o Capela tinham ali um prestígio, principalmente junto ao secretário executivo Silvano Gianni (que trabalhou comigo no Ministério da Fazenda), de forma que funcionavam como meus embaixadores.

f) O senhor concorda com a avaliação de que com o passar do tempo a correlação do peso das áreas dentro do MARE acabou favorecendo os setores "tocadores da maquina" (Claudia à frente) em detrimento dos setores responsáveis por inovações (Ângela à frente)? Se sim, como o senhor percebeu este processo?

Não concordo. Houve sempre um grande equilíbrio entre as duas áreas. Cláudia e Ângela podiam ter alguma rivalidade – isto é perfeitamente normal – mas jamais essa competição impediu a cooperação entre ambas.

O grande êxito da área dos setores responsáveis pela inovação, mais especificamente da Secretaria da Reforma do Estado, que a Ângela dirigiu, foi formular todas as novas idéias e instituições. E participar ativamente do processo de convencimento da sociedade e particularmente da alta administração pública. Teve dificuldade em implementá-las pelas razões acima referidas. E porque tudo que é muito novo é sempre difícil.

O grande êxito dos setores ‘tocadores da máquina’ foi menos em toca-la, mas na associação íntima que se formou entre Secretaria Executiva e a Secretaria de Recursos Humanos, dirigida pelo Luiz Carlos Capela. Além da portaria dos concursos anuais, foi essencial a reforma, através de MPs (estas corretas), da Lei do Regime Jurídico Único, retirando-se dele uma quantidade enorme de privilégios, que apenas desmoralizavam o bons servidores públicos. Observe, portanto, que o grande êxito do que você está chamando de ‘tocadores de máquina’ foi também reformar instituições.

g) A partir de que momento o senhor convenceu-se de que a melhor opção para o MARE seria a incorporação deste a SEPLAN? Esta avaliação foi fruto de uma avaliação da conjuntura daquele momento ou em tese o senhor considera a solução ideal?

A partir de dezembro de 1997. Derivou da verificação de que o MARE não tinha poder para implementar a reforma. Só o teria se o Presidente da República, que muito provavelmente seria reeleito no final do ano seguinte, estivesse interessado pessoalmente em problemas administrativos, e disposto a arregaçar as mangas nessa área. Ora, nada mais distante da personalidade de Fernando Henrique.

Por outro lado, estudando a reforma no Chile – o único país na América Latina que também se engajou em uma Reforma Gerencial – eu havia aprendido que naquele país a reforma havia sido realizada pelo Ministério do Planejamento, acoplada ao processo orçamentários. Com o poder do orçamento, o Ministério do Planejamento exigiu que um grande número de entidades do estado formassem programas estratégicos gerenciais, com a definição clara de metas e indicadores de desempenho.

Em vista dessas duas consideração, propus ao presidente a fusão dos dois ministérios. Não estava interessado em estar no governo apenas par ser ministro. Já havia ajudado a fazer uma revolução no plano das instituições e da cultura administrativa brasileira: que outros com mais poder cuidassem de sua implementação.

h) O senhor foi um cruzado da reforma desde que tomou posse. No âmbito do governo, em termos do segundo e terceiro escalão (ministros não contam), em quais os setores o senhor encontrou maior incompreensão para com as formulações do projeto. Na sua opinião o que bloqueava a capacidade dos mesmos "ouvirem" os argumentos postos na mesa?

Obrigado pelo ‘cruzado’. Realmente eu me sentia imbuído de uma missão pública, e debati minhas idéias com todos – particularmente com os servidores – em toda parte onde isto me foi possível. Os jornalistas fizeram, também, parte do debate, não medida em que expressavam objeções que ouviam da sociedade. Esse debate foi fundamental não apenas para conseguir apoio para a reforma: foi fundamental também para que aperfeiçoá-la

Nos primeiros meses, no início do governo, as resistências vinham de todos os lados, fruto da má informação. Aos poucos, porém, fui obtendo um apoio cada vez maior do segundo e do terceiro escalão – da alta administração pública. Mesmo a Secretaria de Controle Interno, através de seu secretário, Domingos Poubel, afirmava seu apoio. Lembro-me de uma conferência que fiz para um enorme número de auditores internos. Minhas idéias pareciam bem aceitas. Entretanto, no caso da institucionalização das agências executivas, esse apoio não se materializou – pelo contrário houve oposição.

Para o controle interno é muito difícil ‘ouvir’ os argumentos que dão maior autonomia gerencial aos altos servidores, porque os auditores sentem que perdem função ou poder. Por outro lado, a idéia de que o controle interno (e o externo) possa participar ativamente do controle por resultados é aceitável, mas esse controle tem que ser necessariamente limitado: o controle por resultados deve ser feito principalmente pelo respectivo órgão supervisor.