

PERSONA

# Das burocracias à

## A arquitetura "Bresser" da



# publicização

## Reforma Administrativa

por *Marilson Alves Gonçalves* e  
*Ana Maria Brescancini*

*RAE Light* conversou com o Ministro da Administração e da Reforma Administrativa, Professor da EAESP/FGV, Luis Carlos Bresser Pereira. As principais idéias e propostas de reforma na área pública estão abordadas nesta exclusiva entrevista que ele nos concedeu.

Tema que foi incluído na agenda do país, após um esforço de argumentação e envolvimento de setores importantes da sociedade, a reforma administrativa, ao lado da reforma da ordem econômica e da previdência, destaca-se como um dos pilares das primeiras ações desse novo Governo.

Bresser Pereira reúne uma experiência profissional muito rica, tanto no setor privado quanto no setor público. Foi executivo do Grupo Pão-de-Açúcar e por várias vezes esteve no primeiro escalão da administração estadual e federal: Secretário de Governo durante a gestão de Franco Montoro, em São Paulo, Ministro da Fazenda do Governo Sarney, e atualmente no Governo Fernando Henrique Cardoso.

*RAE Light:* O senhor sempre manifestou carinho e apreço pela Fundação Getúlio Vargas. Gostaríamos de saber um pouco dessa história. Como é esse namoro?

**Bresser:** Namoro não, isso é casamento. E casamento velho: desde abril de 1959! Eu tinha feito a faculdade de direito e decidi que queria ser economista. Não estava disposto a fazer uma faculdade de economia na época. Através de meu irmão, aluno da segunda turma de graduação da EAESP/FGV, fiquei sabendo da possibilidade de prestar um concurso. Uma vez aprovado, ficaria um ano no Brasil, como

alto nível. A burocracia pública brasileira é extremamente desorganizada, desestruturada. Na verdade você não tem uma burocracia estatal brasileira, você tem burocracias, no plural, como a burocracia dos diplomatas, que é a mais antiga, a burocracia jurídica, formada por promotores, advogados, procuradores e juristas e outras que podemos citar como burocracias bem organizadas. Uma que é razoável é a da Receita, que reúne os fiscais do imposto de renda e fiscais do INSS. Fora disso, praticamente não há nada. Uma carreira de administrador público geral não existe. Esses cargos são ocupados ou pelos que

mencionei ou pelo pessoal da burocracia das estatais. Aí vem a burocracia do Banco Central, do Banco do Brasil, do SERPRO (Serviço Federal de Processamento de Dados) e de outras empresas que fornecem funcionários ao Governo Federal. Há empresas, como a PETROBRÁS,

por exemplo, que fornecem poucos funcionários, isto é, retêm seus profissionais, o que é bom. Por isso é muito importante que se organize uma carreira de administração pública aqui no Brasil. Foi o que tentei fazer na secretaria do Governo Montoro em 1986, junto ao Yoshiaki Nakano, e é o que vou tentar fazer no Ministério da Administração. Acho importante ressaltar que a idéia de troca de favores ou nomeações por interesses políticos é falsa. Isso acabou de vez na Constituição de 1988, que estabeleceu a exigência de concurso público em todos os níveis da administração, inclusive nas empresas estatais. Hoje é impossível você colocar alguém na administração pública sem concurso, a não ser para os cargos ditos de confiança, o que é normal. Do contrário, não existe mais sistema de empenho.

*RAE Light:* Parece que os próprios funcionários acabaram encontrando uma forma de resistência a esta questão: eles se politizaram e ingressaram nos partidos, conseguindo, a partir daí, fazer suas nomeações.

**Bresser:** Nomeações não. Você tem toda razão quando diz que os próprios funcionários se politizaram. A Constituição também garantiu aos funcionários o direito de sindicalização e o direito de greve. Sempre achei muito estranho para o funcionário público *strictu sensu* o direito de sindicalização e o direito de greve. O que é o funcionário *strictu sensu*? É o funcionário público das carreiras específicas de Estado, isto é, juizes, promotores, delegados e fiscais que realizam as funções específicas e exclusivas do Estado como manter a ordem pública, assegurar a justiça, garantir os contratos, defender o país, no caso do Exército. Essas pessoas não devem ter o direito de greve e devem ter estabilidade ou uma condição dentro da sociedade diferente, porque são portadoras do poder do Estado, garantem a ordem, a justiça e a segurança do país. Nessas condições elas próprias precisam ser protegidas. Isso não tem nada a ver com uma quantidade enorme de outros funcionários públicos que exercem funções técnicas ou meramente administrativas ou ainda os médicos e educadores, por exemplo. Todas essas funções existem tanto no Estado, Governo, quanto existem no setor privado e no terceiro setor — público não-estatal — caso da Fundação Getúlio Vargas. Para estes, tudo bem que houvesse sindicalização, direito de greve, mas também não deve haver estabilidade. Estes funcionários devem ser tratados como o são no setor privado ou no setor público não-estatal. A Constituição de 1988 cometeu o erro gravíssimo de não perceber que existia o setor estatal e o resto. Reduziu todos ao regime de servidor estatutário. Hoje um faxineiro e um professor universitário são tratados igualmente a um juiz e ao militar e são pessoas que existem no setor privado e que, portanto, devem ter tratamento completamente diferente.

*RAE Light:* Como contornar este problema?

**Bresser:** Nós estamos fazendo agora a emenda constitucional que termina com a idéia de regime jurídico único, isto é, permite que você volte a ter no Estado mais de um regime jurídico. Permite que você também possa ter celetistas ou que você possa inventar um outro regime jurídico que não é exatamente o celetis-

**A burocracia pública brasileira é extremamente desorganizada, desestruturada. Na verdade você não tem uma burocracia estatal brasileira, você tem burocracias, no plural.**

assistente dos professores da Michigan State University que estavam aqui, e um ano e meio com uma bolsa nos Estados Unidos: um ano para fazer o mestrado, na Michigan State e seis meses na Harvard. Prestei esse concurso e depois disso nunca mais saí da Escola. Nestes trinta e seis anos dei aula todos os anos, exceto um ano e meio, quando estive fora, e em 1987, quando estive no Ministério da Fazenda. Atualmente eu dou meia aula ou um terço de aula, mas estou dando aula.

*RAE Light:* Quando assumiu a Pasta da Administração, a imprensa veiculou como uma de suas principais preocupações a formação de quadros melhor qualificados na burocracia estatal. Como pretende estimular o preenchimento destes cargos, considerando o risco da ingerência dos partidos políticos e os compromissos assumidos em campanhas?

**Bresser:** Uma coisa que caracteriza a burocracia brasileira é que ela não tem um quadro de administradores profissionais de

ta, mas não é também o do funcionário público *strictu sensu*.

**RAE Light:** Existem resistências a essa idéia?

**Bresser:** Claro! A resistência vem dos chamados estatizantes. O estatizante, no seu limite, é bem capaz de pensar, é ridículo, mas ele é bem capaz de pensar que tudo deve ser Estado e todos os funcionários devem ser tratados igualmente. É imaginar que a sociedade brasileira virasse uma imensa burocracia estatal, todos sob o regimento único do funcionalismo público, ou pelo menos quem está dentro do Estado deveria ter esse tratamento, o que não faz sentido. Essa visão é uma visão antiquada que nem os soviéticos tiveram. O Estado tem funções sociais e econômicas muito importantes, mas estas funções ele só realiza através de diretrizes, ele não realiza diretamente. Não é ele que deve fazer diretamente saúde, educação, desenvolvimento econômico e tecnológico. Quem deve fazer é o setor privado ou o terceiro setor. Acho que, por exemplo, educação, saúde e cultura são atividades típicas do terceiro setor: setor público não-estatal. São atividades sem fins lucrativos e que não dependem do Estado, embora ele tenha um papel nisso, que é essencialmente o de estabelecer as diretrizes. O Ministério da Educação, o Ministério da Saúde e o Ministério da Cultura continuam sendo muito necessários. Você precisa de um pequeno grupo de funcionários públicos para administrar esses ministérios. Não vejo necessidade de considerar também como funcionários públicos os professores das universidades, os funcionários de museus e os médicos dos hospitais públicos.

**RAE Light:** E a quem permaneceria assegurada a estabilidade de emprego nos moldes atuais?

**Bresser:** O problema não é proteger o funcionário. É proteger o Estado. Para isso não haveria estabilidade total, mas sim indenização e direito de justificativa. No caso das demissões por excesso de quadro haveria um critério objetivo, por exemplo, os últimos que foram admitidos,



para que não hajam fatores políticos. A lenda que existe é que se você tiver um regime próximo ao da iniciativa privada, um novo governante pode, ao assumir, demitir todo mundo. Na prática isso aconteceu no passado, quando o Brasil era um país subdesenvolvido e a administração pública muito pequena. Hoje isso não pode acontecer mais devido à própria estrutura do Estado brasileiro. Em 1983 houve a grande transição do regime autoritário para o regime democrático nas esferas

estaduais. Na época não houve demissões em massa, nem sequer houve demissões. Em 1985 foi a transição em nível federal e também não houve demissões porque a idéia de demissão por critérios políticos é tão retrógrada e escandalosa que você não precisa pôr na Constituição. A própria sociedade impede isso. O que é preciso combater é a ineficiência e os maus serviços prestados por funcionários que resolvem encostar o corpo. Não basta acabar com a estabilidade. A reforma adminis-

trativa no Brasil passa por muitos outros pontos. Estou dando ênfase ao problema da estabilidade porque exige uma reforma constitucional. O que foi interessante é que este tema não estava na agenda da reforma. Coloquei o tema da administração pública na agenda do país. No começo houve reação, mas depois as pessoas começaram a me escutar e comecei a ter espaço na televisão, jornal e a coisa começou a fazer sentido. Surgiram os primeiros apoios da sociedade, do Parlamento, dos prefeitos e governadores porque esta reforma interessa totalmente a eles.

*RAE Light:* A criação de fundações de direito privado está entre suas propostas?

**Bresser:** Além da mudança da Constituição, que propõe acabar o regime jurídico único e flexibilizar a estabilidade para estes funcionários que não são típicos do Estado, para que eu possa demiti-los, existe a idéia de desenvolver um programa de “publicização”. Como há o programa de privatização eu inventei a palavra “publicização”, que seria a transformação de órgãos da área social do Estado em órgãos públicos, sem fins lucrativos, mas não-estatais. Estou chamando de organização social. A Fundação Getúlio Vargas poderia ser enquadrada nisso se ela seguisse todas as demais normas que a legislação estabelecesse. Esta instituição, tendo uma autorização legislativa, poderia celebrar contratos junto ao Poder Executivo. Essa é a idéia geral, mas dentro dessa idéia geral há uma idéia específica. No Estado, Governo Federal, mas também nas esferas estaduais e municipais, temos muitas entidades que são hoje puramente estatais, mas que poderiam ser transformadas em públicas não-estatais. Poderia se fazer um programa de “publicização” que seria a transformação destas entidades em organizações sociais. Seriam totalmente autônomas. Haveria uma grande vantagem para os seus participantes, além do público ser melhor servido. Hoje você tem funcionários públicos muito desinteressados, pessoas que estão lá ciscando o poder público. A organização social recebe dinheiro do Governo mas também recebe dinheiro da sociedade através de taxas, doações,

prestação de serviços, como fazemos na Fundação Getúlio Vargas. Passa a haver um grande interesse da instituição em servir bem a sociedade e a sociedade recompensa a quem serve bem, pagando pelo serviço e fazendo doações.

*RAE Light:* Já houve uma experiência semelhante com hospitais beneméritos e instituições de caridade...

**Bresser:** O que existe é a declaração de entidades de utilidade pública. Há uma certa relação, mas a declaração de organização social é mais. A declaração de utilidade pública é feita pelo Poder Executivo e dá direito à isenção de impostos. A declaração de organização social exige a aprovação do Legislativo e dá direito à instituição de aparecer diretamente no orçamento. Hoje as entidades ditas públicas não aparecem diretamente no orçamento. Elas aparecem através do Ministério e de uma verba geral do Governo.

*RAE Light:* Isso pressupõe um Estado auditor?

**Bresser:** Sim. Vamos imaginar que uma universidade se transforme em organização social, de direito privado, amplamente autônoma. Inicialmente teria 95% de suas verbas pagas pelo orçamento do Estado e à medida que o tempo passe espero que esta porcentagem diminua porque a universidade receberia verbas da sociedade. Mas ela continuaria recebendo dinheiro do Governo Federal e portanto teria um contrato de gestão. Além disso, estaria obrigada a certas normas. O Tribunal de Contas da União tem obrigação de fiscalizar a aplicação de seus recursos, mas de qualquer forma a instituição seria muito mais autônoma, flexível e eficiente. Já existem experiências deste tipo como o Hospital Sara Kubitschek, que tem um defeito porque não recebe recursos privados. Uma entidade também pró-

xima deste modelo é o Hospital das Clínicas de Porto Alegre. Aqui em São Paulo existe a Fundação Padre Anchieta que é tipicamente o que proponho. Esta idéia é preciso não só desenvolvê-la, mas regulamentá-la bem.

*RAE Light:* Como seria a gestão destas instituições?

**Bresser:** A idéia é que essas instituições teriam sempre um Conselho. Quando a instituição fosse de âmbito federal teria pelo menos 33 membros, quando de âmbito estadual 21 e municipal 9. Um terço, no máximo, seria de representantes do Governo; o restante seria de representantes da sociedade, entre pessoas ilustres e respeitáveis. Este Conselho escolheria a diretoria, estabeleceria as diretrizes gerais sobre o orçamento e investimentos da instituição. No caso de uma instituição universitária, por exemplo, o Conselho não terá nada a ver com a parte acadêmica da instituição; se for uma instituição médica ele não terá nada a ver com as questões médicas. Será um Conselho de Gestão. Na estrutura que proponho, 20% do Conselho será de ocupantes corporativos que são os funcionários. Eu acho que não devia ser mais que 10%. Os funcionários serão minoria no Conselho que escolhe a diretoria e dá as diretrizes mais gerais da instituição. Na verdade, os pro-

Vá a um museu brasileiro.  
Está tudo morto! Eu me lembro de um  
museu que tentei visitar num  
domingo e o encontrei fechado porque  
o funcionário público não trabalhava  
no domingo!

fessores, os médicos e os funcionários de maneira geral serão os proprietários destas instituições. É como acontece na Fundação Getúlio Vargas. Nós sabemos que se a Fundação tiver um déficit os prejudicados seremos nós. Temos que ter esta consciência ao fazer reivindicações salariais. Devemos estar cientes de que não

tem nenhuma "viúva que pague". Em Brasília este é um termo muito popular; tem gente que diz "a viúva paga"; a viúva é o Estado. No início pensava-se que a Fundação Getúlio Vargas era uma empresa estatal, mas quando houve uma grande crise da Fundação, no início dos anos 80, percebemos que ou nós contávamos com nossos próprios recursos e uma ajuda limitada do Estado, ou estaríamos perdidos. É isso que fazem todas as universidades americanas; é isso que fazem todos os museus americanos. Hoje você vai a uma instituição como o Metropolitan Museum, em Nova Iorque, e você se depara com uma instituição vibrante onde diretoria e funcionários estão a todo vapor. Por quê? Porque estão servindo à sociedade, mas, ao mesmo tempo, provendo os recursos para a sobrevivência da instituição. Vá a um museu brasileiro. Está tudo morto! Eu me lembro de um museu que tentei visitar num domingo e o encontrei fechado porque o funcionário público não trabalhava no domingo!

*RAE Light:* Os baixos salários muitas vezes são citados como justificativa pela ineficiência da administração pública brasileira. A reforma administrativa passa pela questão salarial a ponto de pensarmos em algo mais próximo aos níveis do setor privado?

**Bresser:** Não, equiparação nunca existe. O padrão do salário do setor público brasileiro é o de que nos níveis mais baixos são mais altos que no setor privado e nos níveis mais altos os salários são mais baixos do que no setor privado. Imagino que um executivo bem-sucedido no setor privado pode vir a ficar rico; no setor público não. E ele não chega a ficar rico, mas ele pode ter uma vida de classe média perfeitamente digna. Isso já é possível para algumas carreiras do funcionalismo público, como as que citei anteriormente: diplomatas, fiscais etc. É sempre bom lembrar que o administrador público tem uma grande vantagem. A atividade dele é permanentemente uma atividade de atender ao interesse comum, o que é extremamente gratificante. O administrador privado está defendendo os interesses específicos de uma empresa, dos acionistas daquela empresa. Através do mercado e do princípio

defendido por Adam Smith, de que se cada um defender o seu próprio interesse, o interesse comum será defendido, é que você estará defendendo os interesses da sociedade como um todo. Portanto, trata-se de uma forma indireta de contribuir para o todo. No setor público você está diretamente defendendo o interesse da sociedade, o que é muito agradável e gratificante e por isso o salário deve ser um pouco menor.

*RAE Light:* Que mudanças seriam importantes nos currículos dos cursos de graduação e pós-graduação para se adequar à nova cultura de administração pública?

**Bresser:** Falei muito rapidamente que minha idéia é formar uma classe de administrador público geral. Para desenvolver esta carreira só poderiam ser gestores quem tivesse o curso de pós-graduação, não exclusivamente em administração pública. Poderia ser em administração de empresas, economia, direito. A idéia também é que, nos concursos para gestores, mais ou menos 50% das vagas fossem reservadas a quem já tem pós-graduação e os outros 50% para graduados, que se inscrevem e, uma vez aceitos, ingressam nos cursos de pós-graduação da ANPAD (Associação Nacional de Programas de Pós-Graduação). O concurso público estaria aberto a todas as pessoas que tivessem um curso de graduação, prestassem o exame da ANPAD e fizessem, no prazo de dois anos, o seu mestrado. No dia que receber o diploma estará automaticamente empossado na carreira. Com isso haverá um enorme desenvolvimento dos cursos de administração pública e teremos uma excelente formação de gestor público. Estou inclusive propondo à Fundação Getúlio Vargas que desenvolva em Brasília um curso de pós-graduação em administração pública. Quanto ao conteúdo, acho que o curso de graduação da FGV, que foi reformulado não faz muitos anos, e eu participei desta reformulação, é muito bom. O que é importante nesse processo é que cada universidade seja um pouco diferente. Não queremos administradores públicos-padrão. Depois, pode-se fazer, para aqueles que tiverem terminado o mestrado, um curso de quatro meses típico da

administração pública federal, com todas as regulamentações.

*RAE Light:* Na sua visão, por que as pessoas que hoje saem dos cursos de graduação em administração pública da GV não vão para a administração pública?

**Bresser:** Porque o currículo do curso de administração pública da GV é muito semelhante em conteúdo e qualidade ao de administração de empresas e por esta razão é muito bom. Por ser um curso muito bom, os jovens que saem de lá têm melhores oportunidades na administração privada. Na administração pública brasileira não existe carreira e oportunidades para administradores públicos competentes, a não ser naquelas carreiras laterais. No momento em que nós tivermos este concurso para administradores públicos de alto nível eu imagino que muitos alunos egressos da GV vão se inscrever nos concursos da ANPAD, vão ser selecionados porque são bons e nós teremos um canal para aproveitar este pessoal.

*RAE Light:* Como está formada sua equipe de trabalho no Ministério da Administração ?

**Bresser:** Minha equipe é formada por uma secretária executiva e uma secretária para reforma do Estado, ambas ex-alunas de pós-graduação em administração pública. Há outras pessoas, como a Regina Pacheco, que é coordenadora de pós-graduação de administração pública da Escola, que estou levando para a ENAP (Escola Nacional de Administração Pública). A GV está lá.

*RAE Light:* Há planos de colocar toda a sua vivência e experiência de governo em livro?

**Bresser:** Tenho um depoimento que fiz na época do Ministério da Fazenda. As pessoas que o lêem acham muito interessante. Estou terminando agora um livro em inglês sobre Economia e Sociedade Brasileira. ♦