

# Gestão

# à brasileira



Foto: Antônio Cunha

# Francisco Gaetani

das pessoas, mas têm baixo apelo popular e não despertam o interesse de políticos

**A**s experiências de outros países em políticas de gestão têm sido boa fonte de referência para as inovações adotadas pela administração pública brasileira. Por exemplo, a Lei de Responsabilidade Fiscal foi inspirada nas reformas realizadas pela Nova Zelândia. O atual secretário de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Francisco Gaetani, defende uma aproximação com os aprimoramentos recentes adotados por Portugal e Espanha, que estão culturalmente mais próximos do Brasil, mas ele também procura soluções locais.

Por **S é r g i o G a r s c h a g e n**, de Brasília

**Desafios** – O que é uma política de gestão pública?

**Gaetani** – São políticas sistêmicas, que afetam o conjunto da administração pública. Por exemplo, quando a gente discute as dificuldades da área da educação ou os problemas ambientais, muitas vezes a solução não está nas respectivas áreas, mas na gestão pública gerenciada em outro lugar. As políticas de gestão pública são pilotadas pelos ministérios centrais, Planejamento e Fazenda, e pela Controladoria Geral da União (CGU).

**Desafios** – Como fica a relação da política de gestão com as políticas do governo?

**Gaetani** – Além de sistêmicas, elas são políticas implícitas – não estão muito claras. Por isso, embora sejam políticas, têm baixo apelo político e as classes políticas não estão muito interessadas nelas. E estão em ministérios mais técnicos, ocupados por profissionais de suas áreas. Quais são essas

políticas? Serviço público, modelagem organizacional, auditoria e controle, compras governamentais, governo eletrônico, planejamento e orçamento.

**Desafios** – Também cabe à política de gestão pública simplificar modelos, processos e reduzir a burocracia?

**Gaetani** – Sim. O governo eletrônico é todo orientado à simplificação de processos. É importante destacar que o governo federal tem, relativamente, pouco contato direto com a população. Quais as áreas em que o governo se relaciona mais de perto com os cidadãos? Somente nas áreas de previdência social, saúde, receita e, um pouco menos, no Ministério do Trabalho há um contato direto. Os governos estaduais e municipais têm, sim, uma interface mais direta com a sociedade. Então, grande parte do esforço de racionalização de processos é feita entre organizações públicas.

Simplificar processos é uma das prioridades do atual governo. Só que isso não é necessariamente percebido pela opinião pública, pois os governos que mais têm contato com os cidadãos são os estaduais e municipais.

**Desafios** – Estados e municípios têm bons exemplos de políticas de gestão que tenham dado certo?

**Gaetani** – Posso citar vários. Na área de atendimento ao cidadão, o Poupa Tempo, em São Paulo, é um bom exemplo. O Serviço de Atendimento ao Cidadão (SAC) da Bahia é outro. Minas Gerais também introduziu uma série de iniciativas. Há muitas políticas de gestão pública inovadoras nos estados. Por quê? Porque os estados têm-se beneficiado do aprendizado que o governo federal está tendo e que tende a se derramar às administrações estaduais e municipais. É o caso, por exemplo, dos pregões eletrônicos, compras de remédios e outros. Por ou-

## Uma cacofonia organizacional

Há apenas quatro meses à frente da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o economista mineiro Francisco Gaetani tem como sua principal bandeira a luta contra o que denomina "cacofonia organizacional" brasileira, em que convivem diferentes estruturas administrativas: autarquias, empresas estatais, fundações de direito privado e de economia mista e, mais recentemente, as agências reguladoras.

Doutor em Ciência Política (2006) e mestre em Administração Pública (1989), ambos pela London School of Economics and Political Science, na Inglaterra, após graduação em Ciências Econômicas pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), em 1984, e vários cursos de especialização.

Gaetani assumiu a Secretaria em junho deste ano. Antes, coordenou, em Brasília, a área de governo do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud).

Foi também diretor de Formação da Escola Nacional de Administração Pública (Enap), no Distrito Federal, em 2002; diretor-geral da Escola de Governo da Fundação João Pinheiro (FJP) em Belo Horizonte (MG), de 1993 a 1997; e assessor de Planejamento da Companhia Vale do Rio Doce (CVRD), de 1985 a 1986.

Entre seus trabalhos publicados estão os livros *Concessão de Serviços Públicos e Regulamentação*, edição da Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte (MG), 1998; *Una Lunga marcia verso il liberalismo*, edição da Ideazione, Roma (Itália), 1995; e *Descentralização e Reforma do Estado*, edição do Ipea, Brasília (DF), 1994.

Em artigo publicado pela revista **Desafios do Desenvolvimento** em agosto de 2005, sob o título "A eficiência do combate à corrupção", Gaetani diz que o Brasil tem um respeitável aparato institucional para lidar com a corrupção, mas que isso tem sido insuficiente para enfrentar problemas que se confundem com valores aceitos pela cultura política nacional.

Gaetani é reconhecido pela sua visão crítica dos problemas mais agudos da máquina administrativa brasileira. Ele é contra os controles rígidos que impedem a administração, por exemplo, de ir ao mercado contratar os especialistas de que necessita, tendo que se suprir de profissionais recém-formados que conseguem bons resultados nos concursos de seleção.

Para combater a corrupção, ele defende a criação de uma burocracia profissional, com quadros de carreira e dotada de processos transparentes, além de estruturas enxutas e ágeis.



*Os constituintes tinham uma preocupação de estabelecer o controle democrático sobre o aparelho do Estado. Várias instituições e servidores passaram para o direito público*

tro lado, há também um movimento inverso. Se a experiência federal transborda para os estados, há experiências estaduais que estão subindo para o Planalto. Basta dizer que, se formos rastrear a origem do Programa Bolsa Família, vamos chegar às experiências dos governos Cristovam Buarque, no Distrito Federal, e da Prefeitura de Campinas, em São Paulo.

**Desafios** – É sua a expressão, dita em palestra recente, de que a arquitetura organizacional brasileira convive com uma "babel" de interesses institucionais. Que interesses são esses?

**Gaetani** – É verdade. A expressão que

costumo usar é cacofonia organizacional. No passado tivemos o surgimento das autarquias, que possuíam alguma autonomia em relação à administração direta. Nos anos 1950, vieram as empresas estatais, como Petrobras e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES); depois vieram as empresas de economia mista, as fundações públicas de direito privado. Na Era Vargas, havia ainda os serviços sociais autônomos. Em 1988, numa reação ao regime autoritário, a Assembléia Nacional Constituinte deu um tratamento um pouco brusco a essa situação e enrijeceu essas figuras organizacionais. Os constituintes tinham uma preocupação de restabelecer o controle democrático sobre o aparelho do Estado, viciado no regime autoritário, e subordinaram várias dessas figuras jurídicas à administração direta. Tivemos a transformação em servidores estatutários de uns 400 mil a 500 mil servidores e várias instituições que funcionavam sob o manto do direito privado passaram ao direito público, como o Instituto Brasileiro de Geo-

grafia e Estatística (IBGE), o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e a Fundação Instituto Oswaldo Cruz (Fiocruz). Entre 1988 e 1994, o Estado trunçou. Não conseguiu se mover. Foi um período conturbado da nossa história, em que tivemos a hiperinflação no final do governo José Sarney, os problemas do governo Fernando Collor e a transição do governo Itamar Franco.

**Desafios** - Essa cacofonia ainda vigora?

**Gaetani** - Quando o governo Fernando Henrique Cardoso começa, o ministro Luiz Carlos Bresser Pereira traz uma proposta para redesenhar esse problema, mas essa proposta praticamente faz tábula rasa do que havia antes. Eram novas fórmulas organizacionais, algumas inspiradas em modelos internacionais, como as organizações sociais e as agências reguladoras. Essas fórmulas não decolaram, tiveram uma adesão baixa. O próprio governo não “comprou” o novo modelo, assim como os órgãos de controle – a CGU e o Tribunal de Contas da União (TCU) – entenderam que essas organizações têm de prestar contas e funcionar de acordo com a Lei nº 8.666, que estabelece normas gerais para licitações e contratos. Bem, o tempo passou e o presidente Luiz Inácio Lula da Silva foi eleito...

**Desafios** - Qual é a proposta do atual governo?

**Gaetani** - Estamos colocando na rua a idéia das fundações estatais de direito privado para tentar criar um caminho para gerenciar com flexibilidade organizações que não têm como funcionar no âmbito do regime único estatutário e da contabilidade pública. Os casos clássicos são os hospitais e as instituições de ciência e tecnologia, da área ambiental e da área de cultura. Essas instituições já têm casos similares no país e não são monopólio do setor público.

**Desafios** - Como, por exemplo, o Hospital Sarah Kubitschek?

**Gaetani** - Sim, esse é um modelo. É um serviço social autônomo. Tem uma história idiossincrática, muito centrada na liderança do médico Aloysio Campos da Paz. Mas tem-se uma situação em que a tipologia de organizações é muito grande e há uma certa fluidez, em que cada um resolve a sua vida como acha melhor, mas não necessariamente no melhor interesse do país. Por exemplo, o TCU e a CGU tratam todas essas organizações da mesma forma, como se fossem administração direta, o que não é o caso. Então, existe uma situação em que não temos consenso no mundo jurídico, não temos consenso no Executivo, não temos consenso entre os partidos políticos e precisamos facilitar os entendimentos em relação ao problema. Se o Brasil não encontrar mecanismo capaz de gerar incentivos para que as organizações funcionem eficientemente, vamos sempre ficar oscilando entre a rigidez absoluta e o descontrole.

**Desafios** - Essa falta de consenso acarreta, por exemplo, perdas financeiras ou mesmo mau gerenciamento dos recursos públicos?

**Gaetani** - Claro que sim. Vamos supor que eu gerencie uma instituição de

Foto: Antônio Cunha



*Um concurso sob o regime da CLT se faz em um ou dois meses, e no regime estatutário leva no mínimo seis meses, com muito mais formalidades, de modo a evitar recursos na Justiça*

pesquisa. Se eu gerar receitas próprias, tenho que mandá-las para o Tesouro Nacional e não vou ver a cor desse dinheiro nunca, porque o Tesouro não vai me devolver, e assim não posso reinvesti-lo em novas pesquisas. Se eu trabalho com hospital público, eu não posso oferecer um serviço diferenciado, de modo que quem possa pagar pague um pouco mais, e assim reinvestir na modernização do hospital. Se trabalho com cultura, não posso captar recursos do setor privado e viabilizar as atividades, porque vai tudo para o caixa único do Tesouro.

**Desafios** - Em relação ao quadro de servidores, quais são os estudos em análise?

**Gaetani** - Analisamos mudanças nas contratações. Veja o exemplo dos concursos públicos: no caso de um concurso para contratação sob o regime da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), faz-se em um ou dois meses. No regime estatutário, seis meses é o mínimo exigido, e mesmo assim exige-se muito mais formalidades, de modo a se evitarem recursos na Justiça. É rígido demais, e acabo contratando não quem eu preciso, mas sim pessoas que aqueles tipos de regras me permitem recrutar. Estamos tentando mudar isso. Essas provas de múltipla escolha em que se pega o mínimo denominador comum. Tudo bem, temos de ter um sistema de mérito, mas tem de ser inteligente e não

homogeneizante. É preciso criar condições de escolha. O serviço público não consegue contratar ninguém com excelentes qualidades. Sempre tende a contratar na base da carreira, no primeiro nível, pessoas recém-formadas pelas universidades ou gente que teve tempo para se preparar para as provas. Você não consegue, por exemplo, contratar um profissional com 15 anos de experiência e que seja um quadro excepcional naquela área, porque ele não vai parar a vida dele para estudar direito, contabilidade, português e economia, embora ele seja ótimo naquilo que faz.

**Desafios** – O que deve ser feito para articular, de modo homogêneo, esse conjunto de medidas e mudanças na área de gestão pública?

**Gaetani** – Não eu, mas o ministro Paulo Bernardo (do Planejamento), que tem se empenhado em coordenar essas políticas de gestão, juntamente com o Ministério da Fazenda e a Casa Civil. Muitas dessas políticas estão subordinadas ao Planejamento. A gestão está aqui, um pessoal que está sob a nossa responsabilidade. Plano Plurianual, Orçamento da União, empréstimos internacionais e patrimônio da União também estão aqui. O Programa de Aceleração do Crescimento 2007-2010 (PAC) está na Casa Civil, mas também tem uma pequena parte conosco. O ministro se esforça para coordenar essas políticas de gestão entre o Ministério do Planejamento e procura trabalhar em sintonia com a Casa Civil e a Fazenda.

**Desafios** – Esses projetos estão sendo tocados com que prazo?

**Gaetani** – O governo se organizou no segundo mandato em torno do PAC. A prioridade é o PAC. Quanto maior a coordenação, maior a eficiência; quanto maiores a dispersão e a fragmentação, menor o resultado.

**Desafios** – Em um país em que a *res publica* (coisa pública, em latim) muitas vezes é confundida como

*Ninguém vai defender os critérios republicanos de políticas de gestão pública, a não ser o governo. Os grupos de interesses se manifestam em torno de causas particulares e não em causas universais*

propriedade privada, há setores que solapam as bases das políticas de gestão pública e se opõem às medidas que trazem mais transparência?

**Gaetani** – Eu diria que as políticas de gestão pública enfrentam esse problema. Muitas vezes não avançam porque as questões têm raízes fortes e profundas. Não vamos nunca encontrar manifestações favoráveis aos concursos públicos, mas há diversas manifestações de grupos de interesse defendendo a efetivação como servidores públicos, com direito a estabilidade e aposentadoria diferenciada. Ninguém vai defender os critérios republicanos de políticas de gestão pública a não ser o governo. Os grupos de interesses se manifestam em torno de causas particulares e não em causas universais. Num país como o Brasil, que teve dois períodos autoritários no século XX, que deixaram seqüelas, estamos ainda exercitando a nossa democracia. Com a eleição do presidente Lula, eu diria que o Brasil chega à sua maturidade. Em que sentido? Todos os grandes partidos políticos chegaram ao poder. Agora somos normais. A democracia brasileira está madura e as escolhas se dão em torno das opções políticas da sociedade. Não há messianismo nem soluções mágicas. Estamos curados de certas

doenças e para debater políticas de gestão pública temos de trazer o contraditório. Vamos fazer concursos ou recrutar cargos de confiança? Gastar em investimentos ou gastos correntes? Reforçar as áreas fim ou as atividades meio? Todas essas discussões estão aparecendo com maior nitidez atualmente.

**Desafios** – Mas pouco se fala ainda das carreiras típicas de Estado...

**Gaetani** – É porque elas estão mais ou menos arrumadas. O problema não está mais nessas carreiras típicas de Estado, mas nas carreiras que fazem gol. Os ministérios finalísticos estão a pé. São os ministérios do PAC: Transportes, Minas e Energia, Integração Nacional, Cidades. Agora, estamos criando uma carreira de analista de estrutura para povoar esses ministérios, que são vulneráveis às atividades dos grupos de interesse, com profissionais dotados de *expertise*.

**Desafios** – Os ministérios sociais também sofrem essa influencia dos grupos de interesse?

**Gaetani** – A área social realmente não é muito diferente, só que o Ministério da Educação (MEC) se apóia nas universidades e o da Saúde nas instituições consolidadas há anos, como Fiocruz, a Fundação Nacional de Saúde (Funasa) e outras. Mas são ministérios que também carecem de quadros qualificados. O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), que é uma pasta nova, ainda tem uma estrutura muito frágil. Temos um desafio, que não é de agora, mas é histórico do país, de construir uma administração direta efetiva. Não temos ainda uma administração direta estruturada.

**Desafios** – Essa fragilidade pode ser responsável pelos problemas na infra-estrutura rodoviária, ferroviária e em outros setores?

**Gaetani** – Acredito que sim. Para ter infra-estrutura é preciso ministérios



que pilotem os investimentos. Saímos do período autoritário para duas décadas de luta contra a inflação. Trabalhamos com o ajuste estrutural por 15 anos e agora, quando o país retoma uma trajetória de crescimento, as perguntas são: como, com quem, de que jeito? As nossas instituições ainda não estão aparelhadas para um novo ciclo de crescimento, e é nisso que estamos apostando agora. Não adianta achar que isso vai ser resolvido apenas na Casa Civil.

**Desafios** – Como ex-diretor da Escola Nacional de Administração Pública (Enap), em sua opinião, a formação da mão-de-obra destinada à administração pública é adequada?

**Gaetani** – Mais que ex-diretor da Enap, fui diretor da Escola de Governo de Minas Gerais, que foi o primeiro curso de administração pública do Brasil, em um *ranking* de 1.435 escolas. Acredito na formação como uma política de longo prazo e acho que temos de investir simultaneamente na formação, na educação continuada, na profissionalização, em cursos públicos, e is-

so tem de ser feito constantemente, e não espasmodicamente. A Enap é importante ao coordenar as várias escolas de governo da administração federal. No plano estadual, estamos mandando para a Europa um conjunto de profissionais de várias escolas de governo, e achamos que isso tem de ser institucionalizado. A capacitação é uma dimensão da política de profissionalização da gestão.

**Desafios** – O Brasil analisou e aproveitou alguma das experiências de gestão realizadas por outros países, como a Nova Zelândia?

**Gaetani** – É preciso salientar que as mudanças da Nova Zelândia começaram em 1992. A Lei de Responsabilidade Fiscal – e poucos sabem disso – foi inspirada na Nova Zelândia. É um país que tem uma população menor que a da cidade de Belo Horizonte e um rebanho de 80 milhões de ovelhas. Temos que ver sempre o que é factível de aproveitar, e com muito cuidado. Eles começaram muito antes o processo de modernização do Estado, e isso prossegue até hoje. O Chile,

a França e o Reino Unido também tiveram experiências interessantes nessa área. Há um debate internacional fluído e procuramos acompanhar aqui no Brasil. Acho que temos de prestar atenção nos países com os quais temos um parentesco cultural maior, como Portugal e Espanha, que se modernizaram bastante recentemente. São países cuja matriz jurídica e tradições culturais são mais próximas das nossas. Defendo ainda um diálogo mais estreito com os Estados Unidos, país federalista e presidencialista como o Brasil. Eles têm experiências ótimas, principalmente nos governos estaduais, grandes inovadores na gestão.

**Desafios** – Em relação ao Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), há alguma cooperação com o Brasil neste campo?

**Gaetani** – O Pnud tem se estruturado. A Organização das Nações Unidas (ONU) pegou todas as conferências mundiais realizadas, incluindo a Rio-92, e as consolidou nos Oito Objetivos do Milênio. E tem procurado consolidar a sua atuação no mundo inteiro em torno desses objetivos. Aqui no Brasil, a gente vê que vários estados têm produzido relatórios, também muitos municípios produzem seus documentos. Então, o desenvolvimento humano, que é a marca do Pnud e já é uma política decantada e conhecida, evoluiu para os estados e municípios, que perseguem esses alvos. São oito objetivos, 18 metas e 48 indicadores. O Brasil corre atrás e está se saindo muito bem no objetivo número 1, que é o combate à pobreza. E agora se volta também para melhorar os índices nacionais na área de saneamento básico. Pela primeira vez na história, o Brasil reduziu as suas desigualdades. Os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) divulgados recentemente mostraram isso muito bem. 