

GESTÃO PÚBLICA NO BRASIL: TEMAS PRESERVADOS E TEMAS EMERGENTES NA FORMAÇÃO DA AGENDA¹

Caio Marini

Brasília, Abril de 2004.

Professor e consultor do Núcleo de Administração Pública da Fundação

Dom Cabral

caiomarini@fdc.org.br

1. INTRODUÇÃO

A experiência de reforma da administração pública no Brasil é, ainda, uma história de final aberto. Isto vem provocando um acalorado debate sobre as estratégias adotadas neste campo, a partir das lições aprendidas (ou não) das experiências anteriores e as possibilidades de incorporação de forma efetiva de abordagens contemporâneas. Este cenário estimula a produção de interessantes especulações.

O artigo pretende contribuir ao debate instalado buscando identificar aspectos do processo de construção das agendas de reforma ao longo do tempo e o grau de alinhamento com os contextos externos e internos, a partir de questões como: que problemas foram escolhidos? Que ênfases foram dadas? O que resistiu (ao tempo e se consolidou na agenda)? Como foram implementadas?

O histórico (e o caráter cíclico) das reformas da administração pública, em particular, as duas últimas iniciativas - reformas de 1993 e a atual - não oferece base suficiente para prognósticos seguros. Se é certo que o tema ganhou espaço preponderante na agenda nacional (provavelmente dado o caráter quase permanente desta questão no cenário internacional) nada assegura a sua

¹ Artigo apresentado no VII Congresso da Associação de Estudos Brasileiros BRASA - Brazilian Studies Association, junho 2004

irreversibilidade. A experiência de 93 seguiu uma determinada trajetória durante o primeiro mandato do governo Cardoso e outra bastante diferente no segundo. Já o governo Lula não esperou a conclusão de seu primeiro ano de gestão para sinalizar mudanças na condução do seu projeto de reforma da administração pública. Entretanto é possível identificar a permanência de determinados temas (ainda não devidamente solucionados) como a ênfase nos programas de ajuste fiscal e tentativas de superação das dificuldades decorrentes da cultura burocrática dominante. Porém, o que mais chama a atenção é baixa capacidade de implementação em que pese formulações de muito boa qualidade (algumas até bastante sofisticadas) ampliando a cultura de construção de “meias pontes” que caracteriza a administração pública brasileira. Surpreendentemente o saldo positivo fica por conta das administrações estaduais que decidiram assumir papel hegemônico nesta área produzindo experiências bastante arrojadas e com nítida preocupação com a implementação (e não só com a qualidade, muitas vezes, acadêmicas das formulações federais).

2. DO BRASIL COLÔNIA AOS ANOS 30: PRIMEIROS SINAIS DE ORGANIZAÇÃO GOVERNAMENTAL NUM CONTEXTO PATRIMONIALISTA

"Pedro, se o Brasil se separar, antes seja para ti, que me hás de respeitar, do que para algum desses aventureiros."

D. João VI

As primeiras notícias de organização governamental no Brasil remontam ao período da transferência da corte de Lisboa para o Rio de Janeiro, quando D. João constituiu os Ministérios de Negócios do Reino, de Negócios Estrangeiros e da Guerra e de Negócios da Marinha e Ultramar. O contexto era caracterizado pelo patrimonialismo² - modelo caracterizado pela impossibilidade de

² Uma das pérolas da cultura patrimonialista pode ser encontrada em **Baudolino**. De Umberto Eco (Record, 2001), mais precisamente no diálogo travado entre Federico e Rainaldo, respondendo a

distinção entre os interesses público e privado; nele, o aparelho do Estado funciona como uma extensão do poder do soberano, e os cargos são considerados prebendas; produz, como consequência, a corrupção, o clientelismo e o nepotismo.

A estrutura administrativa caracterizava-se por sua simplicidade: poucos órgãos com muita abrangência. As funções de arrecadação, administração e distribuição da renda pública estavam a cargo do Erário ou Tesouro Geral e Público nos mesmos moldes do órgão existente em Portugal desde 1761. Competia ao Real Erário "a mais exata administração, arrecadação e distribuição da Real Fazenda deste continente e domínios Ultramarinos". Decreto de 11 de março de 1808, do príncipe regente d. João, nomeia d. Fernando José, de Portugal, para o cargo de assistente ao Despacho de seu Gabinete e presidente do Real Erário e ministro e secretário de Estado dos Negócios do Brasil e da Fazenda. Decreto de 6 de março de 1821, de d. João VI nomeia d. Diogo de Menezes, presidente do Real Erário, para o cargo de ministro e secretário de Estado dos Negócios da Fazenda. A denominação "Ministério da Fazenda" foi usada pela primeira vez em 1891, quando a República recém-implantada substituiu pelo novo órgão a antiga Secretaria de Estado dos Negócios da Fazenda, criada em 1821. O primeiro ministro de Estado da Fazenda foi o baiano Rui Barbosa. (site do Ministério da Fazenda).

O Estado tinha a responsabilidade preponderante na oferta de emprego, dada a insipiência do mercado privado, e a gestão dos

Baudolino, a propósito das regalias: "São os direitos que me são devidos, como nomear magistrados, receber impostos sobre as vias públicas, mercados, rios navegáveis, o direito de cunhar moedas... e o que mais, hein, Rainaldo? — pergunta o rei ao seu auxiliar que estava ao lado. E Rainaldo responde: As rendas derivadas das multas e das condenações, apropriação de patrimônios sem herdeiros legítimos ou confiscados por atividades criminosas ou ainda por contratação de núpcias incestuosas, as cotas de proventos de atividades minerais, salinas e pesqueiras, percentuais dos tesouros escavados em terras públicas...— continuava Rainaldo di Daral a enumerar os direitos do rei, e ele seria nomeado mais tarde chanceler, portanto a segunda figura do Império".

negócios governamentais, caracterizava-se por um modelo fortemente centralizado e pela ausência de critérios e métodos científicos de gestão.

3. AS REFORMAS EM REGIMES AUTORITÁRIOS: A EMERGÊNCIA DAS FUNCIONALIDADES E DISFUNCIONALIDADES DA BUROCRACIA

"longe de ser um receituário, a sociologia weberiana deveria se constituir em instrumento para fazer com que a técnica da administração adquira a consciência de suas relações estruturais com os demais departamentos do todo político-social e, desse modo, possa intervir no processo social, não com expedientes perturbadores, mas colaboradores e até estimuladores daquelas forças de cuja libertação depende a realização mesma das potencialidade representativas de uma época".
Guerreiro Ramos.

3.1. A emergência do modelo burocrático

Do ponto de vista da teoria administrativa, esta época foi marcada pela influência decisiva dos seguintes personagens: (i) o presidente norte-americano, Woodrow Wilson, que, em 1887, publicou o seu clássico *Estudo da administração*³, propondo iniciativas de estruturação da administração pública e defendendo uma rigorosa separação entre política e administração, para se afastar do spoils system, fonte da discricionariedade e da corrupção; (ii) o engenheiro norte-americano, Frederick Taylor – um obcecado pelos cronômetros – que, em 1911, ao exaltar a produtividade e a eficiência, "inventou" a administração científica, destacando a necessidade da busca da melhor maneira ("the one best way") de realização das tarefas; (iii) o sociólogo alemão, Max Weber, que, ao estudar os tipos de sociedade e as formas do exercício da autoridade (tradicional e carismática), desenvolveu, como alternativa, o modelo racional-legal (burocrático) a partir de suas características (impessoalidade, especialização, normatização,

³ Cf. WILSON, Thomas Woodrow. *Estudo da administração*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1955. (Cadernos de Administração Pública).

hierarquização, meritocracia, etc.) e das funcionalidades decorrentes.

3.2. A inicialização burocrática no Estado Novo

O modelo de administração burocrática foi introduzido no Brasil partir da segunda metade dos anos 30, na tentativa de enfrentar os problemas decorrentes da forte cultura patrimonialista dominante. O país vivia um contexto caracterizado por um modelo de desenvolvimento autóctone centrado na industrialização e um tipo de Estado com forte orientação nacionalista, centralizador e baseado no estatismo dirigista.

Um pouco antes, quando da promulgação da Constituição de 1934, segundo comenta Barbosa (1999), foram introduzidas duas inovações: o direito ao livre acesso a todos os brasileiros aos cargos público (Artigo 168), e o fim das discriminações de sexo e estado civil, existentes nas legislações anteriores.

Luciano Martins (1995), analisa esse período, comentando as três diretrizes propostas por Maurício Nabuco, importante diplomata brasileiro, encarregado de estudar o assunto, junto com Luis Simões Lopes:

- definição de critérios profissionais para ingresso no serviço público,
- desenvolvimento de carreiras e,
- estabelecimento de regras de promoção baseadas no mérito.

Dentro deste espírito, foi criado o DASP- Departamento de Administração do Serviço Público, em 1936, que assumiu as funções de implementar essas diretrizes, de supervisionar a administração pública e de formar os administradores públicos do primeiro

escalão, além de fixar o orçamento nacional. Mais adiante, em 1939, foram criados os DAEs - Departamentos Administrativos dos estados (os "Daspinhos") como projeções regionais do órgão central fazendo interessante contraponto com a figura dos "interventores". Codato (1999), comenta: "Constituídos por uns poucos membros (no mínimo quatro, no máximo dez, dependendo do estado) nomeados diretamente pelo Presidente da República, a função desses Departamentos deveria ser a de examinar todos os projetos de decretos-lei baixados pelo interventor ou pelos prefeitos, além dos projetos de orçamento e a execução orçamentária do estado e dos municípios".

Embora tenham sido obtidos importantes avanços, tais como adoção de orçamentos e planos, o instituto do concurso público e do treinamento sistemático, a cultura patrimonialista seguia vigente. Uma pequena amostra desta situação foi destacada por Wahrlich (1983): em 1963 a porcentagem de funcionários admitidos por concurso público deveria ser 75%, mas na prática, este número não superou os 17,8%.

O resultado objetivo desta etapa, ainda segundo Martins (1995), foi o estabelecimento de um duplo padrão: os altos administradores seguiram essas normas e fizeram do Brasil a melhor burocracia estatal da América Latina; os escalões inferiores (incluindo os órgãos da área social) foram deixados ao critério clientelista de recrutamento e à manipulação populista dos recursos públicos. Com o tempo, o DASP cristalizou sua atuação, tomando ares de super-instituição, afirmando os princípios de centralização e hierarquia.

Outra importante iniciativa que começou a ganhar expressão a partir da década de 40 foi a tentativa de institucionalizar a figura do planejamento governamental como ferramenta básica de gestão.

Foram elaborados diversos planos de governo, muitos deles como consequência de recomendações de comissões e/ou programas de cooperação internacional. Alguns exemplos: Plano Quinquenal (1939) - Plano de Obras e Equipamentos (1943) - Plano SALTE (1948) - Comissão Mista Brasil EEUU (1951) - Programas de Metas (1956) - Plano Trienal (1962) - Programa de Ação econômica do Governo PAEG - (1964). Boa parte desses planos teve sua implementação comprometida devido a ausência de uma estrutura administrativa capaz de suportar os desafios contidos nos diversos planos de governo. O modelo burocrático implantado no período anterior dava os primeiros sinais de esgotamento, devido a disfuncionalidades que a excessiva rigidez e a forte centralização provocavam. É dessa época a famosa expressão: "é necessário fugir das raias do DASP". Nesse contexto, merece destaque, no plano administrativo o Programa de Metas, desenvolvido à época do governo JK, que adotou uma estrutura "ad hoc" (Conselho de Desenvolvimento diretamente subordinado à Presidência da República com prerrogativas de órgão central de planejamento) e grupos executivos (que relacionava os setores público e privado - haviam metas para o setor privado, como por exemplo o setor automobilístico).

3.3. ensaios pós-burocráticos na ditadura militar

O regime implantado após o golpe militar de Abril de 1964 encontrou dificuldades de operação da máquina pública devido ao excesso de rigidez burocrática. O principal marco da reforma administrativa deste período foi a edição do Decreto-Lei 200 (para muitos a primeira tentativa de implementação de uma reforma gerencial na administração pública brasileira) que aconteceu em 1967, sob o comando de Amaral Peixoto e inspiração de Hélio Beltrão. O referido instrumento legal, que continha aspirações descentralizadoras bastante significativas preconizava o fortalecimento da administração indireta por intermédio da

descentralização e da autonomia das autarquias, fundações e empresas estatais, como forma de agilizar a atuação do Estado. Como consequência, muitas atividades foram transferidas para a administração indireta que operava com maior dinamismo operacional, incluindo a permissão de contratação de pessoal sob o regime da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), sem a realização de concurso, conforme observou Marcelino (1988). Também instituía a figura dos sistemas de gestão governamental (sistemas de atividades auxiliares), até hoje vigentes: “Serão organizadas sob a forma de sistema as atividades de pessoal, orçamento, estatística, administração financeira, contabilidade e auditoria, e serviços gerais, além de outras atividades auxiliares comuns a todos os órgãos da administração que, a critério do Poder Executivo, necessitem de coordenação central” (Título V Artigo 30). Para a sua operacionalização, para cada sistema foi designada uma unidade central gestora (cabeça de sistema) e, em cada ministério criada uma unidade setorial, além de unidades específicas nos órgãos descentralizados (autarquias e fundações). Este modelo vigora até o momento atual. Assim, por exemplo, o sistema de recursos humanos tem como órgão central a Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento que é responsável pela cumprimento da legislação, elaboração de normas gerais e pelos sistemas informáticos de gestão. Cada ministério conta com uma COGRH – Coordenação de RH, que executa as atividades de RH no âmbito do ministério da mesma forma que cada unidade descentralizada tem também sua coordenação específica de RH.

Entretanto, a reforma baseada no DL 200, cometeu o equívoco de não repensar os mecanismos de controle, enfraquecendo desta forma, o núcleo central do aparelho estatal responsável pela formulação das políticas públicas. De certa forma prevaleceu a máxima da flexibilização pela flexibilização. Isto

permitiu tanto a realização de experiências exitosas no campo da gestão pública, quanto usos indevidos das flexibilidades e autonomias, desvirtuando o objetivo proposto. Como consequência, o conceito foi gradativamente abandonado (queimou-se o conceito e não o mau uso do mesmo), voltando a prevalecer o espírito centralizador na administração pública brasileira, em meio a outras ondas descentralizadoras.

Ainda no período militar, merece destaque a da criação em meados dos anos 70, da SEMOR - Secretaria da Modernização, incorporada ao Ministério do Planejamento que passou a receber a denominação de Ministério do Planejamento e Coordenação Geral com a responsabilidade de integrar o tripé: Planejamento – Orçamento –Gestão. A SEMOR – Secretaria de Modernização Administrativa teve importante papel na introdução de novas técnicas de gestão, particularmente na área da administração de recursos humanos e desenvolvimento organizacional.

Em 1979, é criado o Programa Nacional de Desburocratização, sob a liderança de Hélio Beltrão, experiência inovadora de reforma administrativa que, pela primeira vez, colocava como elemento central do processo a afirmação da cidadania a partir da identificação dos principais obstáculos que “perseguiam a vida do cidadão comum”. O Programa considerava como problemas centrais a centralização, a desconfiança exagerada e o excessivo formalismo que caracterizavam o funcionamento da máquina administrativa. O Programa chegou a ter status de Ministério (Ministério da Desburocratização) e ganhou bastante popularidade junto à opinião pública devido a sua efetividade no combate aos entraves e procedimentos desnecessários. O exemplo mais marcante foi a eliminação da obrigatoriedade do reconhecimento de firmas em documentos formais. Infelizmente, com a mesma velocidade os avanços foram descontinuados com a extinção do Programa.

A partir daí as atividades de gestão pública tiveram diversos destinos conforme o humor dos “reformadores de organograma” de plantão (SEAD, SAF, Ministério do Trabalho e da Administração, SAF outra vez, MARE, SEAP e agora SEGES outra vez de volta ao recanto original: o Planejamento).

4. AS REFORMAS EM CONTEXTOS DEMOCRÁTICOS: A GESTÃO PÚBLICA NUMA PERSPECTIVA FRAGMENTADA

...Para que o Estado faça o que tem de fazer e seja impedido de fazer o que não tem que fazer. A Przeworski

4.1. política e administração trilhando caminhos dissonantes

A transição democrática brasileira foi marcada pelo movimento das diretas-já que permitiu a eleição de Tancredo Neves, que inesperadamente foi impedido de assumir devido a um grave problema de saúde que mais tarde levou-o à morte. Desta forma assumiu a Presidência José Sarney, depois de duas décadas de regime militar, num clima que mesclava elementos de comoção nacional e de razoável confiança com relação ao futuro nacional. O grande desafio era o de construir as bases da democracia nascente e enfrentar os problemas da estabilização da economia nacional, em especial, o de dominar a inflação que seguia crescendo de forma inadministrável. Além disto, a agenda estava ocupada com os debates relativos à preparação da Assembléia Constituinte. Assim, a história da administração pública brasileira continuou seguindo sua trajetória cíclica de idas e vindas, de centralização, descentralização e re-centralização, até chegar a 1998, quando da promulgação da nova Constituição Federal, que, se por um lado, representou um avanço significativo no campo da participação popular e incorporação do valor da cidadania, por outro, representou, um importante retrocesso no capítulo da administração pública. Segundo o MARE (1998), “a conjugação desses dois fatores (populismo patrimonialista e crise do Estado imputada aos altos

funcionários, pelas forças conservadoras) leva, na Constituição de 1988, a um retrocesso burocrático sem precedentes. Sem que houvesse maior debate público, o Congresso Constituinte promoveu um surpreendente engessamento do aparelho estatal, ao estender para os serviços do Estado e para as próprias empresas estatais praticamente as mesmas regras burocráticas rígidas que adotadas no núcleo estratégico do Estado. A nova Constituição determinou a perda da autonomia do Poder Executivo para tratar da estruturação dos órgãos públicos, instituiu a obrigatoriedade de regimes jurídicos únicos para a União, os estados e os municípios, e retirou da administração indireta a sua flexibilidade operacional, pois atribuiu às fundações e autarquias públicas normas de funcionamento idênticas às que regem a administração direta”.

Interessante destacar, neste período, a dissonância entre as trajetórias das agendas do cenário político e o da gestão pública. Enquanto no primeiro caso observam-se movimentos na direção do fortalecimento da democracia brasileira, paradoxalmente, no segundo as iniciativas de avanços no campo da modernização da gestão pública seguem caminhos opostos: começam timidamente na Nova República, retrocedem aos primórdios com a Constituição de 88 e alcançam a sua situação mais dramática com o desmonte produzido pelo governo Collor de Mello.

4.2. a reforma de 95

A crise dos anos 70, que provocou iniciativas de reestruturação econômica e a reconfiguração das estratégias empresariais (em resposta à crescente globalização e à revolução tecnológica), chega no início dos anos 80, ao Estado a partir, principalmente, de três manifestações básicas: crise financeira (incapacidade de geração de poupança pública para a realização dos investimentos sociais), crise de identidade (transição caracterizada pelo abandono de alguns papéis tradicionais e incorporação de

novos) e crise do modo de administrar (explicada pelo esgotamento do modelo burocrático). Inicialmente na Grã-Bretanha e, depois adotada, em maior ou menor grau, em diversos outros países a estratégia de enfrentamento ficou conhecida como a Nova Gestão Pública (New Public Management)⁴ ou reforma gerencial. As principais influências foram extraídas das teorias da Escolha Pública (Public Choice⁵) e, principalmente, da Agente-Principal, que pressupõe a existência de relações contratuais entre atores. A crise do Estado e o déficit de desempenho decorrente foram o ponto de partida, e este movimento visava melhorar a eficiência da ação estatal (influenciada por métodos empresariais ou empreendedores de gestão) e/ou fortalecer a transparência e o controle social (pressionada pelos avanços da democracia e movimentos de afirmação da cidadania). A realidade de cada país, certamente, determinou o impacto e a intensidade da implementação.

Somente na segunda metade dos anos 90 este movimento chega à América Latina⁶ e ao Brasil, em particular, ainda no início do primeiro governo FHC, em um contexto semelhante ao de outros países da região, caracterizado pelo aprofundamento da crise financeira do Estado e pela emergência de reformas estruturais prometidas durante a campanha presidencial e iniciadas alguns

⁴ Segundo Barzelay (2001), a NGP é, antes de tudo, um âmbito de debate (diálogo) profissional sobre a estrutura, gestão e controle da administração pública, envolvendo a comunidade acadêmica e funcionários e como tal deve-se descartar a tentação de definições formais concentrando o debate na busca de respostas, segundo determinadas circunstâncias, para as questões de como estruturar, gerenciar e controlar os sistemas burocráticos públicos.

⁵ Ver, a este respeito, Buchanan e Tullock (1965).

⁶ O Conselho Diretor do CLAD – Centro Latino-americano de Administração para o Desenvolvimento, aprovou documento (1998) que estabeleceu as bases da reforma gerencial na região. Nele são destacadas as especificidades próprias da América Latina, basicamente as relativas à gravidade da crise do Estado “muito maior que a existente no mundo desenvolvido”. O documento aponta a necessidade de direcionar a estratégia da reforma na região considerando três questões essenciais: a consolidação da democracia, a retomada do crescimento econômico e a redução da desigualdade social. Também, enuncia o objetivo central da reforma gerencial que é o de “assegurar os mecanismos necessários para o aumento da eficácia, da eficiência e da efetividade da administração pública, além de criar novas condições que possibilitem uma relação mais democrática entre Estado e sociedade”.

meses antes da posse com o plano de estabilização econômica (Plano Real). Do conjunto de reformas apresentadas como prioritárias (flexibilização de monopólios, previdência social, tributária, política, etc.) destacava-se a necessidade de repensar a administração pública a partir de sinais de evidente esgotamento do modelo burocrático vigente. Embora houvesse certo grau de conscientização instalada sobre o baixo padrão na prestação dos serviços públicos e da necessidade de mudanças, o assunto (reforma administrativa) estava fora da agenda desde o final dos anos 60 e a motivação junto aos servidores públicos era bastante desfavorável em decorrência da herança deixada por tentativas desastrosas recentes (desmonte da era Collor). Finalmente, vale destacar que esta seria a primeira tentativa de reforma num contexto democrático (governo eleito no primeiro turno, sustentado por uma ampla aliança política que assegurava folgada maioria no Congresso Nacional).

Uma das primeiras demonstrações da prioridade conferida às reformas da administração pública foi dada em 1995, quando da transformação da então Secretaria da Administração Federal (SAF) em um novo ministério, que, além das funções tradicionais de gestão da função pública, assumiu o papel de coordenador do processo de reforma do aparelho do Estado. Além deste novo ministério, o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), foram instalados: a Câmara da Reforma do Estado, instância interministerial deliberativa sobre planos e projetos de implementação da reforma; e um Conselho da Reforma do Estado, integrado por representantes da sociedade civil, com atribuições de assessorar a Câmara nesta matéria.

Ainda em 1995, foi elaborado o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, documento de expressão da visão estratégica e orientador dos projetos de reforma, que teve como ponto de partida

uma reflexão conceitual sobre as três formas de administração pública: patrimonialista (ainda presente em algumas práticas); burocrática (dominante, como cultura; e gerencial (emergente e pretendida).

O pressuposto assumido era o de que, um movimento desta envergadura, implicava em promover mudanças em três dimensões:

- Institucional-legal: remoção dos obstáculos de natureza constitucional e de outros ordenamentos;
- Cultural: substituir a cultura burocrática dominante pela nova cultura gerencial;
- Gestão: implementação da reforma por meio da adoção de novos arranjos institucionais, novas competências e instrumentos gerenciais mais adequados.

Foram, em seguida, definidos objetivos globais⁷ aderentes a um conjunto de problemas “tecnicamente” identificados (custeio da máquina: gastos com pessoal e com bens e serviços, ineficiência dos serviços públicos etc) e proposto um novo arranjo institucional, distinguindo os quatro segmentos fundamentais característicos da ação do Estado:

⁷ Segundo o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (1995):

- Aumentar a governança do Estado, ou seja, sua capacidade administrativa de governar com efetividade e eficiência, voltando a ação dos serviços do Estado para o atendimento dos cidadãos;
- Limitar a ação do Estado àquelas funções que lhe são próprias, reservando, em princípio, os serviços não-exclusivos para a propriedade pública não-estatal, e a produção de bens e serviços para o mercado para a iniciativa privada;
- Transferir da União para os estados e municípios as ações de caráter local: só em casos de emergência cabe a ação direta da União;
- Transferir parcialmente da União para os estados as ações de caráter regional, de forma a permitir uma maior parceria entre os estados e a União.

- Núcleo estratégico: definição de leis e de políticas públicas, e cobrança de seu cumprimento;
- Atividades exclusivas: aquelas que são indelegáveis e que, para o seu exercício, é necessário o poder de Estado;
- Atividades não-exclusivas: aquelas de alta relevância, em que o Estado atua simultaneamente com outras organizações privadas e do terceiro setor na prestação de serviços sociais;
- Produção de bens e serviços ao mercado: que corresponde ao setor de infra-estrutura, onde atuam as empresas, públicas ou privadas, reguladas pelo governo, portanto com tendências à privatização.

A estratégia de implementação mesclava ações de natureza estrutural (mudança do ordenamento jurídico vigente e introdução da nova cultura gerencial via programas de sensibilização e educação continuada) e ações pontuais de transformação (quase sempre fragmentadas) junto aos diversos órgãos da estrutura administrativa (fomento gerencial financiado por programas de cooperação internacional em unidades-piloto que, por adesão, celebravam um protocolo de intenções visando à transformação).

As principais iniciativas, no primeiro período (1998 – 1999), foram orientadas para: (i) a revisão do marco legal (reforma constitucional e da legislação corrente); (ii) a proposição de uma nova arquitetura organizacional (agências reguladoras, executivas e organizações sociais), (iii) a adoção de instrumentos gerenciais inovadores (contratos de gestão, programas de inovação e de qualidade na administração pública); e (iv) a valorização do servidor (nova política de recursos humanos, fortalecimento de carreiras estratégicas, revisão da política de remuneração e

intensificação da capacitação de funcionários, visando a promover a mudança cultural).

Em 1999, período correspondente ao segundo mandato do Presidente FHC, foi extinto o MARE, sendo suas funções absorvidas pelo Ministério do Planejamento (que passou a ser denominado Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão), num esforço de integração dos principais instrumentos de gerenciamento governamental: planejamento, orçamento e gestão. A esse respeito, o ex-ministro Bresser Pereira (2002) comentou que o desafio seguinte – o de implementação “não deveria ser empreendida por um pequeno ministério como o MARE, desprovido de poder executivo”, daí a recomendação, inspirada na experiência chilena, de passar a responsabilidade ao novo ministério.

Neste novo contexto, o planejamento governamental, a partir do lançamento do PPA - Plano Plurianual 2000/2003, mais conhecido como Avança Brasil, assumiu papel protagonista. O plano foi elaborado com base em diretrizes estratégicas do presidente da República, destinadas a consolidar a estabilidade econômica com crescimento sustentado, a partir de uma nova visão estratégica espacial baseada no estudo dos eixos nacionais de integração e desenvolvimento, tendo como referência todo o território nacional e o fluxo real de bens e serviços. Esta nova visão é traduzida em um leque de oportunidades de investimento, tanto para o setor público como para o setor privado, nacional e estrangeiro. Além disso, foi adotado um novo conceito de programa, segundo o qual as ações e os recursos do governo são organizados de acordo com os objetivos a serem atingidos, e foi instituída a figura do gerente de programa como elemento central no processo. Na prática, a estratégia contida no Plano Diretor, sofre alterações (ou, em alguns aspectos é descontinuada, ainda que não oficialmente) reduzindo o ímpeto inicial de implementação dos novos modelos institucionais (Agências

Executivas e Organizações Sociais) e dos novos instrumentos (contratos de gestão), dando lugar a uma abordagem alternativa que visava o fortalecimento do espírito empreendedor orientado para a implementação dos programas do PPA. A ENAP - Escola Nacional de Administração Pública - que na primeira etapa teve papel preponderante na introdução da cultura gerencial é encarregada da missão de preparação dos gerentes de programa recém empossados. Finalmente, merecem ser destacadas as iniciativas de intensificação do uso da tecnologia da informação orientadas para a melhoria do atendimento ao cidadão, no relacionamento com o setor privado, a transparência e modernização da gestão interna (governo eletrônico, comprasnet, receitanet, quiosques, rede governo, sistemas corporativos de gestão).

Em síntese, as experiências deste período tiveram o mérito de re-introduzir na agenda governamental os temas gestão e planejamento, porém de forma fragmentada: na primeira fase havia um modelo inovador de gestão pública (Plano Diretor) em busca de um modelo de planejamento governamental enquanto que na segunda aconteceu justamente o inverso (um plano em busca de um modelo de gestão).

4.3. a gestão pública no governo Lula

Em junho de 2002, o então candidato Luiz Inácio Lula da Silva lança "Carta ao povo brasileiro", contendo análise da conjuntura econômica nacional sinalizando dois aspectos importantes que marcariam a sua futura administração. Por um lado, Lula expressa o seu desejo, alinhado com o anseio popular de "encerrar o atual ciclo econômico e político" (buscando marcar uma posição, junto à sua base original, de rompimento com a lógica vigente), e, por outro, assume publicamente compromissos com as reformas estruturais, de combate à inflação, com o equilíbrio fiscal "como um meio", de "respeito aos contratos e obrigações do país" (buscando ampliar seu

eleitorado, acalmar o mercado e afastar os temores de radicalização). Aponta que o caminho “é o do crescimento econômico com estabilidade e responsabilidade social. As mudanças que forem necessárias serão feitas democraticamente, dentro dos marcos institucionais” e também destaca que “será necessária uma lúcida e criteriosa transição entre o que temos hoje e aquilo que a sociedade reivindica”. O final da história todos conhecem: Lula é eleito Presidente da República, com uma votação expressiva quase conseguida em primeiro turno, construída com base numa aliança histórica (inimaginável para alguns analistas, dada a pluralidade existente dentro do partido). A transição é marcada pelo elevado padrão democrático e institucional, caracterizado pelo comportamento exemplar das equipes (que deixavam e assumiam o poder). Prática significativamente elogiável e imprescindível em um Estado democrático.

O primeiro movimento do novo governo foi o estabelecimento de um novo marco, simbolizado pelo compromisso de enfrentar prioritariamente o problema da fome (base para a construção posterior de um novo modelo de desenvolvimento). Em paralelo, foram preenchidos os cargos de alta liderança política (Ministérios, Secretarias Nacionais) por parte de integrantes da coligação vencedora, mesclando atributos de natureza política e técnica para este fim. A expectativa inicial, como sempre, era quanto à composição da equipe econômica (especialmente Fazenda e Banco Central) e foi mantida a condução da área de gestão pública no Ministério do Planejamento (depois de muitas especulações sobre a volta do MARE).

Na construção da agenda ministerial (em geral e nas áreas de economia e de administração pública em particular) percebeu-se uma inteligente combinação de elementos herdados da agenda anterior e a emergência de novos temas (ou de novas abordagens a

antigos temas) que passaram a dar a marca do novo período. Não sem a natural dificuldade de justificar a manutenção de determinados temas (política de juros, metas inflacionárias, alíquotas do imposto de renda, salário mínimo, CPMF, reajuste salarial dos servidores) o que provocou (e continua provocando) reações de descontentamento de parte do Partido dos Trabalhadores (argüindo velhos compromissos, amplamente flexibilizados ao longo da última campanha eleitoral) e de manifestações de perplexidade vindas da nova oposição (que, com ironia, insinua a continuidade programática).

No campo da gestão pública, num primeiro momento, a ênfase foi dada à adoção de um Programa de Otimização: o contingenciamento fez com que governo decidisse pela seleção de programas e revisão de seus processos visando reduzir custos, melhorar a qualidade e reduzir tempo de execução.

Em paralelo, sustentadas por uma visão mais duradoura e estrutural, duas iniciativas foram desenvolvidas. A primeira foi a relativa à elaboração do novo PPA 2004 – 2007, denominado Plano Brasil de Todos, que estabeleceu o direcionamento estratégico a partir dos seguintes (mega) objetivos: (i) Inclusão social e redução das desigualdades sociais; (ii) Crescimento com geração de trabalho, emprego e renda, ambientalmente sustentável e redutor das desigualdades; e (iii) Promoção e expansão da cidadania e fortalecimento da democracia.

A segunda foi a iniciativa de construção de um Plano de Gestão Pública (SEGES, 2003) orientado para o fortalecimento da capacidade de governo alinhado à realização dos programas previstos no PPA.

A adoção deste novo Plano de Gestão significava introduzir transformações orientadas para:

- Redução do déficit institucional, que é a ausência do Estado e a sua incapacidade de assegurar direitos civis e sociais (fazer o que deve ser feito);
- Fortalecimento da governança, que significa promover a capacidade de formulação e implementação de políticas públicas;
- Aumento da eficiência, otimizando recursos (fazer mais e melhor com menos).
- Transparência e participação, assegurando, desta forma, o comprometimento da sociedade e a legitimação do processo.

Surpreendentemente, o Plano foi descontinuado, aparentemente sem dar lugar a outro, repetindo, em velocidade superior ao que aconteceu no governo anterior (mais uma vez prevaleceu a visão fragmentada).

5. CONCLUSÕES: EM BUSCA DO ELO PERDIDO

A tarefa de efetuar estudos comparados, da realidade nacional em relação a experiências internacionais (o que não é propósito deste artigo) ou da realidade nacional numa perspectiva temporal não é trivial. Vale aqui a mesma ressalva feita em outro estudo: “os relatos de experiências apresentados a seguir não conformam o que formalmente se conhece por estudo de casos, nem tem a pretensão de realizar uma análise comparativa. Isto, certamente, exigiria maior aprofundamento investigativo apoiado na utilização de metodologias científicas” (Marini, 2002). Entretanto, é possível especular sobre algumas semelhanças e diferenças entre os movimentos de Reformas tomando como referência os temas preservados e os emergentes na formação da agenda.

Essa postura de continuidade sem continuísmo, segundo Peixoto (2003) sugere que “a agenda de reformas insere-se no rol

das questões de Estado, e não no mero interesse partidário, ou mesmo na transitoriedade de um determinado governo, independente de sua matriz ideológica. Reformar o Estado brasileiro tem sido tarefa permanente [Estado] e não transitória [governo], para usar uma das distinções clássicas na ciência política entre Estado e governo”.

Em geral, há muito mais semelhança que diferenças, tanto nos temas preservados como nos temas emergentes (quase sempre recorrentes). Na verdade se faz reforma da administração pública no Brasil desde que se faz administração pública e, freqüentemente, estas reformas focaram quase sempre o fortalecimento institucional das áreas econômicas (as áreas de Fazenda e Planejamento são as que possuem os melhores quadros, melhores salários, capacitação e recursos). Mais que preservados estes temas tem sido priorizados, assumindo um caráter permanente independentemente do pensamento ideológico dominante. As reformas administrativas foram (e ainda são, em grande medida) desenhadas como instrumento do ajuste.

Concluindo, o que parece ser um tema emergente é fundar uma nova geração de reformas que, sem perder de vista o conceito da responsabilidade fiscal (já consolidado), se oriente para o desenvolvimento e enfatize a questão da implementação. Durante muito tempo a literatura especializada no campo da gestão dedicou espaço importante tentando motivar os executivos sobre a relevância da formulação estratégica como forma objetiva de lidar com as incertezas e complexidades do contexto de atuação das organizações. Embora possa existir, ainda, algum tipo de hesitação, certamente, esta não é a regra geral. As organizações, as equipes, os dirigentes, de uma maneira geral, estão convencidos de que o sucesso de qualquer tipo de empreendimento pressupõe alguma forma de construção estratégica (no mínimo seria ingenuidade

imaginar que objetivos se realizam espontaneamente). Entretanto, a formulação de um plano estratégico não assegura a sua implementação⁸. Isto significa que uma nova questão vem sendo destacada, tanto na pesquisa acadêmica, como nas práticas organizacionais: como “fazer acontecer” a estratégia? O governo matricial é uma abordagem decorrente dos movimentos contemporâneos de gestão pública que busca enfrentar o desafio da implementação da estratégia de desenvolvimento expressa nos planos governamentais e nas políticas públicas. Tem como objetivo central o de (re)descobrir o “elo perdido” entre o modelo de desenvolvimento e o modelo e gestão⁹ e, implica em, pelo menos, dois desdobramentos:

Elo 1: análise do alinhamento entre o modelo de desenvolvimento (e planejamento governamental decorrente) e os programas de governo propostos para a sua realização. Aqui o que se pretende é verificar a qualidade do “desenho estratégico”. E a questão central é a seguinte: a realização integral dos programas assegura os resultados pretendidos do modelo de desenvolvimento? Portanto é necessário definir o direcionamento estratégico (metas e ações) de cada um dos programas de governo de forma a assegurar o incremento pretendido.

Elo 2: análise do alinhamento entre o direcionamento estratégico dos programas e a arquitetura estratégica¹⁰. Aqui o que se pretende é verificar a convergência (ou não) entre as agendas.

⁸ Ver Marini, Caio - A integração de políticas e programas governamentais no âmbito das administrações estaduais - Revista do CONSAD Ano 1 n° 1 Abril/2004.

⁹ O conceito de governo matricial recoloca a questão central debatida nos anos 70 de estabelecer a ponte entre o planejamento governamental desenvolvimentista e a capacidade dos governos para implementá-lo a partir dos novos conceitos de desenvolvimento e de gestão pública. A este respeito ver: Martins, Humberto - Administração para o Desenvolvimento –a relevância em busca da disciplina - Revista do CONSAD Ano 1 n° 1 Abril/2004 e Motta, Paulo R - Administração para o desenvolvimento –A disciplina em busca da relevância RAP Julho/Setembro de 1972.

¹⁰ Arquitetura governamental é entendida como o conjunto de organizações e recursos a estas associados, incluindo a estrutura organizacional e respectivo marco legal, gestão orçamentária e financeira, gestão de pessoas e sistemas de informação.

Embora os resultados estejam previstos nos programas é na arquitetura governamental que eles se realizam (foco no “fazer acontecer”).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BARBOSA, Livia – Meritocracia a la brasileña - ¿Qué es el desempeño en Brasil? Revista del CLAD Reforma y Democracia N° 14 junho de 1999
- BARZELAY, Michael – The New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue - University of California Press 2001
- BRESSER-PEREIRA L C– Reforma da nova gestão pública: agora na agenda da América Latina, no entanto ... - Revista do Serviço Público – Ano 53 Número 1 Jan-Mar 2002 – ENAP
- BUCHANAN, J.M., TULLOCK, G., The Calculos of Consent, The University of Michigan Press, Ann, Arbor, 1965.
- CLAD, Uma nova gestão pública para América Latina – Documento do CLAD – Outubro de 1998
- CODATO, A N - Estrutura de poder e mecanismos político-burocráticos do Estado Novo – XX Simpósio Nacional de História – ANPUH - Florianópolis (SC), 25 a 30 de julho de 1999
- MARCELINO, Gileno Fernandes. Governo, imagem e sociedade. Brasília, Fundação Centro do Servidor Público - FUNCEP, 1988
- MARINI, Caio - Crise e Reforma do Estado: uma questão de cidadania e valorização do servidor In Petrucci, Vera e Schwarz, Letícia - Administração Pública Gerencial: a reforma gerencial de 1995 – Ensaios sobre a reforma administrativa brasileira no limiar do Século XXI –, Editora UnB, Brasília 1999.

- MARINI, Caio – O contexto contemporâneo da gestão pública na América Latina - Revista do Servidor Público Ano 53 Número 4 Out-Dez 2002 – ENAP
- MARINI, Caio - A integração de políticas e programas governamentais no âmbito das administrações estaduais - Revista do CONSAD Ano 1 no 1 Abril/2004.
- MARTINS, Humberto - Administração para o Desenvolvimento –a relevância em busca da disciplina - Revista do CONSAD Ano 1 no 1 Abril/2004
- MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL E REFORMA DO ESTADO - Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasil: Presidência da República Brasília 1995
- MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO – Balanço da reforma do Estado no Brasil: a nova gestão pública – Brasília SEGES, 2002
- MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO – Gestão Pública para um Brasil de todos: um plano de gestão para o governo Lula – Brasília SEGES, 2003
- MOTTA, Paulo R - Administração para o desenvolvimento –A disciplina em busca da relevância RAP Julho/Setembro de 1972
- PEIXOTO, João Paulo M. - Statecraft: o legado do governo Fernando Henrique e os desafios de Lula - VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 Oct. 2003
- POLLITT, C e BOUCCKAERT, G – Avaliando reformas da gestão pública: uma perspectiva internacional - Revista do Serviço Público – Ano 53 Número 3 Jul-Set 2002 – ENAP

- TARSCHYS, Daniel. - Riqueza, valores, instituições: as tendências dos governos e da governância, In A Governância no século XXI – OECD - Forum for the Future GEPE Lisboa, 2002
- WAHRLICH, Beatriz M. de Souza. Reforma administrativa na era de Vargas. Rio de Janeiro, Fundação Getulio Vargas, 1983.