Programa de Estudos e Pesquisas em Reforma do Estado e Governança

Coordenação: Frederico Lustosa da Costa*

"A reforma do Estado do ponto de vista do desenvolvimento da poliarquia brasileira e de seus impactos sobre as relações Estado-sociedade."

Por uma outra reforma do Estado: estratégias alternativas ao paradigma gerencialista**

Frederico Lustosa da Costa

O que se poderia falar aos secretários de administração que não sejam assuntos que eles já tenham amplo conhecimento de causa ou mesmo que possam falar muito melhor do que qualquer convidado? Em temas gerais, poder-se-ia debater sobre as bases conceituais da mudança ou fazer um balanço crítico da reforma empreendida pelo governo federal, ou, em temas mais específicos, discutir como a questão previdenciária, os novos regimes de contratação ou as diversas estratégias de racionalização do aparelho do Estado, vale dizer, as medidas de ajuste, corte ou desmonte, têm sido implementados *partout* no Brasil e alhures. Mas estas questões têm sido freqüentemente debatidas aqui.

Esta comunicação envereda por um caminho mais tortuoso e perigoso: a discussão dos temas que estão excluídos da agenda da reforma do Estado no Brasil.

Alguns teóricos da comunicação costumam dizer que os meios de comunicação cumprem uma função de agenda, dizendo-nos o que pensar, ou seja, estabelecem os temas que devem ser discutidos pela sociedade. Outros críticos lembram que, na verdade, eles cumprem uma função de não-agenda, dizendo o que não pensar, excluindo os temas que não podem ser discutidos. Creio que as duas perspectivas se complementam. Ao estabelecermos uma agenda de discussão, estamos, de fato, censurando uma série de temas que não queremos debater.

O mesmo raciocínio pode ser aplicado à reforma do Estado. A agenda está posta pelos organismos internacionais e pelo governo federal e exclui alguns temas que precisam ser discutidos em profundidade. Sem a pretensão de ensinar padre-nosso ao vigário, é sobre eles que pretendo falar. E muito do que vou dizer aprendi examinando experiências que se realizam em ilhas de criatividade mais imunes ao pensamento único existente no governo federal e nos governos estaduais e municipais.

Antes de examinar alguns aspectos dessa contra-agenda, convém estabelecer os pressupostos do debate sobre reforma do Estado que empreendemos no Programa de Estudos e Pesquisas em Reforma do Estado e Governança da EBAP/FGV.

* Professor da EBAP/FGV.

** Palestra proferida no XXXVII Fórum Nacional de Secretários de Estado de Administração, realizado em Teresina, PI, em jan. 2000.

- Nenhuma discussão sobre reforma do Estado pode deixar de levar em conta as mudanças no padrão tecnológico que condicionam a emergência da sociedade pós-industrial ou pós-moderna. Vivemos no mundo da aceleração, em que a velocidade das comunicações muda as formas de produção e distribuição, as relações de troca, as formas de habitar e participar, destruindo fronteiras, volatilizando capitais e minando o poder de intervenção do Estado.

- A crise do Estado é sobretudo de governabilidade, ou seja, é a incapacidade de regular as relações entre economia e sociedade e os conflitos distributivos a elas inerentes, no contexto da ordem democrática e de um mundo globalizado.

- Essa crise mais profunda tem impactos nas finanças públicas e na eficiência gerencial dos serviços oferecidos pelo Estado, fomentando também as crises fiscal e de governança.

- Desse ponto de vista, a reforma do Estado passa por mudanças profundas nas relações entre Estado e sociedade e nos processos de afirmação de direitos civis, políticos e sociais, de competição e representação política e de transferência de renda dentro da sociedade, vale dizer, de reformas no sistema político, no Poder Judiciário, na previdência social, no sistema tributário e no próprio aparelho do Estado.

- As reformas em curso obedecem apenas ao imperativo orçamentário, ou seja, são feitas sobretudo para ajudar a reduzir gastos.

- Balizadas por esse paradigma, elas se traduzem em três estratégias principais: a reforma patrimonial, que se faz principalmente através de processos de privatização; a reforma fiscal, voltada para o aumento de receitas e a redução de despesas; a reforma gerencial, orientada para o aumento da eficiência dos serviços públicos.

- A reforma do Estado se faz muito mais fora do que dentro do ministério ou secretaria aparentemente encarregado de operá-la — em grande parte, ela não se fazia no Mare, nas secretarias de Administração nem no atual Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. No nível federal, ela se faz sobretudo no Congresso, no Ministério da Fazenda, no Ministério da Previdência e no BNDES.

Pensada a partir dessas premissas, a reforma do Estado pode contemplar outras estratégias além da racionalização, entendida como o conjunto de medidas voltadas para o aumento da eficiência através de redução de estruturas e cortes nos gastos públicos, e da desestatização, compreendida como o elenco de mudanças decorrentes da privatização de empresas e serviços públicos e da desregulamentação da vida econômica e social. Menciono como temas da outra agenda a democratização, a descentralização, a regionalização, a integração, a flexibilização e a gestão empreendedora.

A democratização do Estado diz respeito a todas as medidas voltadas para a mudança nas suas relações com a sociedade, no sentido de afirmar-se como sustentáculo da ordem igualitária e fiador de direitos de cidadania. Essa dimensão é a grande esquecida nos processos de reforma. Além das poucas iniciativas voltadas para a melhoria do atendimento em algumas áreas do serviço público, como os SACs ou os *shoppings* ou casas do cidadão, quase nada se faz nesse sentido.

É verdade que é muito difícil atuar nessa dimensão, porque ela depende de mudanças na nossa própria cultura política, tornando-a mais imune ao clientelismo, ao mandonismo e à oligarquização e mais aberta à competição e à participação. Implica intervenções no sistema político, no Poder Judiciário e no aparelho repressivo do Estado. Mas há alguns graus de liberdade para a atuação dos administradores públicos.

Em primeiro lugar, é preciso buscar formas de ampliar a oferta de serviços públicos, reduzindo o déficit e os custos impostos à população pelas filas, os atrasos e o mau atendimento. A administração pública deve atender a todos igualmente, deve ser universal na prestação e equânime no atendimento. Como não pode fazê-lo, ela acaba por cobrar preços não-monetários para reprimir a demanda. Aqueles que não podem pagar esses preços, como o tempo perdido nas filas, acabam por desistir do serviço. Democratizar o Estado é universalizar o acesso e abolir esses preços.

Em segundo lugar, deve-se buscar também novas formas de comunicação biunívoca, no sentido de que as ações tenham um sujeito universalmente reconhecido e um mesmo significado para o governo e para a sociedade. Ou seja, a comunicação eficaz cria condições para que a administração perceba as demandas comunitárias e se faça entender pela comunidade, de sorte a adotar, em proveito da quantidade e qualidade dos serviços públicos oferecidos, a perspectiva das clientelas.

Em terceiro lugar, é possível criar mais oportunidades de participação e controle social sobre a gestão pública, como já ocorre em pequena escala nas áreas de educação e saúde. Numa sociedade democrática, a participação é um valor em si mesmo, mas ela também é funcional à efetividade dos programas públicos.

A descentralização visa a aproximar as decisões das ações e dos fatos que as ensejam. E, neste caso, refiro-me tanto à descentralização intergovernamental quanto à descentralização administrativa. No primeiro caso, convém que se ilumine as áreas de sombra das competências concorrentes e se adote o princípio da subsidiariedade: tudo que o estado puder fazer a União não fará; tudo que o município puder fazer o estado não fará. Com relação aos estados, é inédito o atual grau de intervenção da União nos seus assuntos internos. Os contratos de renegociação das dívidas estaduais impõem condições que não foram cogitadas nem pelos governos militares. Do ponto de vista da descentralização administrativa, é preciso adotar modelos organizacionais de alta capilaridade, capazes de assegurar um elevado grau de resolubilidade de demandas nas unidades operacionais, valendo-se de parcerias e alianças. Mas a descentralização não pode ser vista como panacéia para todos os males. Muitos problemas só podem ser adequadamente equacionados de forma centralizada.

A regionalização visa a promover o desenvolvimento equilibrado e sustentável e a assegurar a presença do poder público em todas as regiões do país. Uma iniciativa neste sentido foi adotada pelo governo do Maranhão, que regionalizou a estrutura do Poder Executivo. Embora a matriz de regionalização não tenha sido definida a partir de um estudo mais rigoroso das características de cada região, o estado começa a colher os frutos dessa experiência. Através do PPA, o governo federal também começa a resgatar o planejamento regional, na medida em que dividiu o país em eixos estruturantes de desenvolvimento, a partir das bases logísticas existentes em cada região.

A integração ou gestão integrada deve ser buscada como forma de coordenar esforços de diferentes agências públicas, que passam a fazer parte de redes institucionais engajadas na solução de problemas de natureza integrada, nunca resolvidos satisfatoriamente quando examinados a partir de uma perspectiva setorial. A articulação e a coordenação interinstitucionais permitem uma utilização integrada da capacidade institucional instalada no setor público nos níveis federal, estadual e municipal, em adequada interação com a iniciativa privada. Na área da gestão de recursos hídricos, precisamente na gestão das bacias hidrográficas, muito tem sido feito nesse sentido.

Todas as formas de flexibilização devem ser buscadas para vencer a uniformidade imposta pelas normas universalistas existentes no serviço público, que tendem a tratar de maneira igual situações desiguais e tirar o foco dos objetivos governamentais e organizacionais, gerando processualismo, lentidão e desperdício. É preciso persistir no estudo de formas organizacionais alternativas, como as agências executivas, as organizações prestadoras de serviço e as organizações sociais, novos modelos e instrumentos de gestão e formas de contratualização de serviços entre entes governamentais. O governo americano, por exemplo, criou o mecanismo do *waiver*, que estabelece a suspensão da vigência de determinadas normas para órgãos que a reivindicam para alcançar maior flexibilidade e cumprir seus objetivos. Entretanto, sempre levando em consideração o contexto brasileiro, a flexibilização deve buscar fugir às tendências ao mimetismo, à uniformidade e à simetria, ou seja, ao perigo de se copiar modelos nem sempre adequados à nossa ambiência socioeconômica, de desenhar estruturas iguais e paralelas para todas as áreas.

O modelo da chamada administração gerencial, esse pleonasmo que pretende constituir o fim da história da administração pública resgatou os princípios da administração por objetivos e para resultados e a idéia de responsabilidade pelo cumprimento de metas claras e precisas. Falta resgatar também e pôr em prática os princípios da gestão empreendedora, de sorte a preparar gerentes capazes de identificar problemas, formular diagnósticos, definir objetivos, mobilizar recursos, estabelecer parcerias e alianças, distribuir autoridade e responsabilidade, cobrar e avaliar resultados e decidir em ambiente de incertezas. Cada gerência é um centro de custos que possui receitas, que deve buscar ampliar, e despesas, que deve realizar com parcimônia. O gerente empreendedor não fica esperando o cavalo encilhado passar, como se diz em política. Ele vai buscar o cavalo, doma o cavalo, põe a cela, monta e segue por bom caminho.

Com esse perfil, o gerente pode firmar um compromisso de gestão, no sentido de conferir orientação finalística à ação gerencial, pois passa a responder por resultados perante a sociedade. Os administradores públicos devem pautar sua conduta não apenas pelos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade dos atos de gestão, conforme estabeleceu a Constituição de 1988, mas principalmente tendo em vista a responsabilidade objetiva perante a sociedade.

A gestão empreendedora só se tornará possível se resgatarmos também as políticas de capacitação de quadros para o serviço público, formando técnicos e gerentes antenados com o tempo presente, as mudanças sociais e as tecnologias de ponta em matéria de gestão.