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."

A reforma do Distrito Federal

Bianor Cavalcanti**

Seja em Washington ou em Paris, seja em Londres ou em Brasília, as questões de governo das capitais nacionais são do interesse de toda a nação, pelo simples fato de que essas cidades são o invólucro social, econômico e político imediato do poder central. Assim, qualquer acontecimento, realização ou mudança importante que ali ocorra repercute em todo o país.

Sensível aos clamores da sociedade de Brasília, bem como às restrições impostas aos governos subnacionais pela crise fiscal, o governador Joaquim Roriz, ao assinar decreto de reforma da macroestrutura do Poder Executivo, intensifica seu propósito de ajustar a máquina administrativa do Distrito Federal para dela obter maior eficiência e eficácia na implementação de seu programa de governo.

Com a Fundação Getulio Vargas como suporte na interlocução técnica de sua proposta básica, a reforma de Roriz tem como objetivos:

- resgatar o papel do governo na promoção do desenvolvimento com ênfase no atendimento das demandas sociais básicas;
- fortalecer o núcleo de governo responsável pela formulação e implementação de políticas públicas;
- descentralizar as ações e serviços prestados pelo governo;
- agilizar a tomada de decisão;
- aperfeiçoar as ferramentas de controle gerencial;
- investir na profissionalização do servidor público;
- estabelecer as formas mais adequadas de prestação de serviços públicos, distinguindo as ações típicas de governo daquelas passíveis de outorga à iniciativa privada, mediante a regulação, a contratação e a fiscalização adequadas.

Superada a etapa mais difícil do ajuste fiscal, o Estado pode *resgatar seu papel na promoção do desenvolvimento econômico e social*. Na ótica de governo do Distrito Fe-

* Professor da EBAP/FGV.
** Diretor da EBAP/FGV.

deral, o grande passivo social se encontra na periferia da capital e em seu assim chamado entorno, carente de políticas de emprego e renda, de ações concretas compensatórias das assimetrias sociais e de serviços públicos essenciais de forma descentralizada.

Para *fortalecer o núcleo de governo responsável pela formulação e implementação de políticas públicas*, a reforma procura dar às secretarias a flexibilidade e os instrumentos para gerenciar e implementar os programas de governo. Em função da perda de flexibilidade dos órgãos da administração indireta, criados para fugir à rigidez dos controles centralizados sobre os meios, não faz mais sentido criar estruturas paralelas às das secretarias para realizar suas missões básicas. Nesse sentido, foram extintas várias autarquias e fundações públicas, como o Instituto de Desenvolvimento Habitacional, o Instituto de Desenvolvimento de Recursos Humanos, a Fundação Hospitalar e a Fundação Educacional do Distrito Federal, que terão suas funções internalizadas pela administração direta, sob a supervisão e a responsabilidade mais diretas dos secretários de Estado e do próprio governador.

Além disso, as várias secretarias foram agrupadas em núcleos de políticas afins, favorecendo a integração das ações e a coordenação interinstitucional. No núcleo estratégico, por exemplo, foram reunidas as secretarias de: Articulação para o Desenvolvimento do Entorno; Desenvolvimento Econômico, Turismo, Ciência e Tecnologia; Governo.

O decreto de reestruturação também constitui como o segmento mais denso do governo, contemplando nove secretarias, o grupo de bem estar social. Nele se destaca a fusão da Secretaria de Solidariedade com a Secretaria do Trabalho, na nova Secretaria de Trabalho, Direitos Humanos e Solidariedade, centro gerador de políticas, programas e atividades orientadas para a geração de emprego e renda, o combate à miséria, a defesa civil e a promoção da cidadania.

Não deixa de ter implicações sociais importantes o *compromisso com a descentralização das ações e serviços prestados pelo governo*, presente no fortalecimento das administrações regionais, que passarão a contar com uma melhor estrutura de prestação de serviços e atendimento à população, incluindo centrais de atendimento e núcleos correspondentes às principais áreas de política pública do GDF. As novas administrações regionais serão supervisionadas por uma superintendência presente na estrutura do gabinete do próprio governador, cuja missão maior é apoiar a coordenação, no nível local, das ações das diversas secretarias no atendimento às necessidades e demandas dos cidadãos, articuladas pelos administradores regionais.

A redução do número de níveis hierárquicos de sete para cinco e as demais medidas de racionalização da estrutura vão *permitir agilizar o processo de tomada de decisão*.

O fortalecimento do núcleo de governo vai requerer *o aperfeiçoamento das ferramentas de controle gerencial*, o que necessariamente dará lugar a uma revisão da política de informatização dos processos administrativos e operacionais.

Nenhuma reforma administrativa pode alcançar pleno êxito se não houver um *expressivo investimento na profissionalização do servidor público*. A extinção do Instituto de Desenvolvimento de Recursos Humanos sinaliza o reconhecimento de que entidades públicas, integrantes da estrutura burocrática do governo, não constituem a melhor opção para a execução dos programas de capacitação e desenvolvimento de servidores públicos. As possibilidades de parcerias e alianças com universidades e centros de ensino e pesquisa ampliam a

oferta de programas, sendo mais bem articuladas através de um núcleo inteligente na própria Secretaria de Gestão Administrativa.

Finalmente, a distinção entre as ações típicas de governo e aquelas passíveis de outorga à iniciativa privada permitirá estabelecer estratégias de privatização, concessão e terceirização, de sorte a encontrar as formas mais adequadas de prestação de serviços públicos. Na área de transportes, por exemplo, os serviços concedidos encontrarão respaldo em nova agência reguladora, que definirá o marco regulatório, contratará as concessões, fixará tarifas e fiscalizará a prestação.

Esses são alguns pontos de um processo que apenas se inicia, mas que seguramente revela o alinhamento do GDF com as tendências atuais de reforma do Estado no Brasil.

Resenha bibliográfica

Abrucio Fernando Luiz & Costa, Valeriano Mendes Ferreira. *Reforma do Estado e o contexto federativo*. São Paulo, Centro de Estudos Konrad-Adenauer-Stiftung, 1998. 187p.[1]

De um ponto de vista bastante difundido e razoavelmente aceito, que é o adotado pelos autores de *Reforma do Estado e o contexto federativo*, a reforma do Estado constitui um conjunto de estratégias e ações de mudanças orientadas para a construção de um novo papel que ofereça ao Estado condições de enfrentar as dificuldades e desigualdades econômicas e sociais crescentes em nossa sociedade. Nesse sentido, a essência da reforma está nas novas formas de gestão governamental, lastreadas na profissionalização de pessoal, no foco no atendimento das necessidades do cidadão/consumidor e numa maior participação da sociedade na gestão das políticas públicas.

Terminado em outubro de 1998, antes do acirramento da crise do pacto federativo — desencadeado pela moratória mineira em janeiro de 1999 —, o trabalho de Abrucio e Costa teve como objetivo principal traçar o cenário do federalismo no contexto da reforma do Estado. A partir de uma abordagem política, os autores se propõem analisar a questão da reforma na perspectiva do federalismo brasileiro, das relações intergovernamentais e dos principais condicionantes históricos que nela interferem.

Na percepção teórica dos autores, o federalismo brasileiro caracteriza-se por relações predatórias, principalmente com a União, sendo necessário identificar o modo de atuação da Federação e o quanto isso pode afetar a consolidação da reforma.

Os autores também analisam as relações intergovernamentais e os arranjos federativos que norteiam a dinâmica financeira da Federação brasileira, relacionando-os com o endividamento dos estados e municípios e as negociações com a União, as privatizações e a descentralização das políticas sociais. Após fazerem um diagnóstico administrativo-financeiro dos estados e seus problemas estruturais, Abrucio e Costa apresentam alternativas para a reforma no âmbito dos governos estaduais e das relações intergovernamentais.

O grande mérito do trabalho de Abrucio e Costa é chamar a atenção para a questão do federalismo brasileiro no tocante às relações intergovernamentais e o quão decisivas elas são no processo de reforma do Estado. A maioria dessas relações é caracterizada pela competitividade extremamente danosa e predatória entre

[1] Resenha elaborada por Allene Lage, mestranda em administração pública pela EBAP/FGV.

os estados, aliada a uma cultura utilitarista e não-cooperativa entre estados e a União. Em outras obras sobre o tema reforma do Estado, a abordagem geralmente está voltada para os aspectos conceituais e pouca literatura se tem sobre as características tipicamente brasileiras e que interferem de forma significativa no processo de implementação de qualquer reforma.

A obra visa a retomar a discussão do livro anterior de Abrucio, *Os barões da Federação*, que trata do peso e do poder dos governadores na Federação, assim como da influência que exercem no contexto da reforma do Estado. O argumento principal dos autores é que pensar em reforma do Estado e não considerar a autonomia, os interesses e o modo de relacionamento da Federação brasileira é colocar todo um conjunto de estratégias numa perspectiva de incertezas.

No entanto, um contra-argumento, identificado no próprio livro, pode ser apresentado a partir do exame dos desenhos e modos de implementação das políticas sociais descentralizadas, como as de saúde e educação, onde os recursos financeiros são transferidos diretamente da União para os municípios, minimizando, assim, a importância das políticas estaduais no contexto dos municípios.

A apresentação dos principais condicionantes históricos do processo de reforma do setor público brasileiro tem sua relevância, pois conduz os leitores para uma análise do federalismo pela ótica do jogo das relações. Os autores apresentam como pano de fundo a crise financeira mundial advinda dos dois choques do petróleo e simultânea ao processo de redemocratização do país, momento em que acontecia a transição e estruturação política, sem a capacidade de viabilização das modificações necessárias à reforma. Acrescente-se, ainda, a diminuição do poder da União frente aos estados e a conseqüente dificuldade de coordenar e regular o conflito federativo.

Para Abrucio e Costa, federalismo "é, de modo geral, a forma mais bem-sucedida de equacionar democraticamente o conflito entre os níveis de governo". A partir de um referencial sobre os principais modelos federativos, os autores apontam suas principais linhas de pensamento, representadas num *continuum* competição-cooperação, diferenciando cada modelo pela ênfase que dá dentro do *continuum*. Diante desta exposição, apontam o modelo federativo brasileiro como um caso de "frágil contrato federativo" e justificam a afirmação baseados nos seguintes aspectos da redemocratização brasileira:

- a criação do modelo predatório e não-cooperativo de relações intergovernamentais;
- o modelo predatório das relações financeiras entre os estados e a União;
- o jogo não-cooperativo entre os estados (a guerra fiscal).

Abrucio e Costa também fazem uma análise das duas grandes linhas da proposta de reforma administrativa do Estado realizadas pelo Executivo federal e seus impactos na Federação. A primeira linha se refere ao ajuste fiscal, buscando reduzir principalmente os gastos dos governos estaduais com pessoal. A segunda diz respeito à flexibilização da administração pública, de forma a transformá-la num modelo de administração gerencial.

Entretanto, a reforma administrativa priorizou a linha do ajuste fiscal, e as duas medidas que nortearam esse ajuste foram, sem dúvida, a flexibilização da estabilidade do pessoal e o limite de gasto em 60% com pessoal, mais conhecido como Lei

Camata. Numa perspectiva teórica, essas medidas trariam a curto e médio prazos fôlego aos estados, na sua grande maioria com as finanças comprometidas, e a possibilidade de equilíbrio das contas públicas. Isto, segundo esta teoria...

No entanto, para os autores, a realidade do federalismo brasileiro esbarra em interesses políticos e eleitoreiros, por parte tanto do Congresso quanto dos governadores, pois existe uma forte cultura clientelista de distribuição de cargos públicos. Neste sentido, Abrucio e Costa consideram que os governadores têm forte influência sobre a conduta dos congressistas, pois há um pacto mútuo estabelecido: "os parlamentares votam com os governadores contanto que os chefes executivos estaduais os auxiliem a manter suas bases eleitorais, principalmente de base regional". Se, por um lado, o Congresso é fiel à sua clientela e aos interesses de seus eleitores, por outro, como justifica aprovar a desestabilização do funcionalismo ou a redução de cargos públicos, já que se trata de uma fonte de barganha de votos? E por que dar mais autoridade aos governadores na demissão de pessoal, tornando-os mais independentes e poderosos?

Entretanto, acentua-se cada vez mais uma forte tendência de mudança de mentalidade na sociedade, à medida que começam a se desenvolver, de forma mais ampla, os conceitos de cidadania, proporcionando, assim, critérios mais qualitativos a serem considerados na escolha do representante político local.

Quanto à questão das contas públicas, os autores incluem, nas dificuldades do seu restabelecimento, via ajuste fiscal, a guerra fiscal entre os estados, com a finalidade de atrair investimentos para o parque produtivo. Neste sentido, os estados entram numa competição predatória de concessão de incentivos e vantagens fiscais aos investidores, sem levar em consideração os custos para a sociedade local ou para as vizinhanças. Um caso recente foi a disputa baseada em generosas concessões fiscais para a instalação da fábrica da Ford, arrematada pelo estado da Bahia. Numa disputa deste tipo, muitas vezes muda-se a vocação produtiva de um estado para a viabilização de um empreendimento fabril, na expectativa de criação de postos de trabalho que posteriormente são eliminados pelos avanços tecnológicos, principalmente a automatização.

Abrucio e Costa mostram também os principais obstáculos para a consolidação de um contrato federativo forte. Neste sentido, eles apontam a questão do endividamento público subnacional como um desafio para a criação de uma nova ordem financeira para a Federação e a busca de um novo padrão de relações intergovernamentais. Incluem nesta abordagem a força e a fraqueza dos acordos de refinanciamento das dívidas dos estados com o governo federal, e os obstáculos que impedem os estados de cumprir esses acordos, tais como o peso da dívida sobre a arrecadação e a situação fiscal precária em que se encontra a maioria dos estados.

As privatizações e extinções de empresas públicas estaduais também são vistas como parte da reforma do Estado na Federação, sobretudo pelo fôlego financeiro, apesar de ser de curto prazo, que podem trazer aos caixas dos governos estaduais. Os autores apresentam um balanço do processo de privatização nos estados e da atuação do BNDES no financiamento deste processo, bem como o efeito da estrutura federativa nas relações intergovernamentais de regulação e controle social dos setores privatizados.

Outro impacto do processo de reforma do Estado no contexto da Federação e da crise fiscal é, sem dúvida, a descentralização das políticas sociais, principalmente nas áreas da saúde e da educação. A descentra-

lização das políticas públicas na área da saúde foi alavancada pela promulgação da Constituição de 1988. Nela, ampliou-se o conceito de saúde para uma abordagem mais social, transformando-a num direito de todo cidadão brasileiro. Neste contexto surgiu o SUS — Sistema Único de Saúde —, com a missão de socializar os serviços de saúde por meio de uma rede de serviços públicos e privados, descentralizada, regionalizada e hierarquizada. No início dos anos 1990, três leis foram fundamentais para o processo de descentralização da saúde: a Lei Orgânica de Saúde (1990), que regula os princípios constitucionais correspondentes, a Lei nº 8.080/90, que vincula a descentralização à municipalização, e a Lei nº 8.142/90, que dispõe da participação da comunidade na gestão do SUS e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde.

Os autores trazem, ainda, como exemplo de um processo de descentralização no âmbito da União, o caso das políticas públicas de saúde. Há quase 10 anos, o Ministério da Saúde orienta os municípios por meio de normas operacionais básicas (NOB), com os custos e benefícios no cumprimento das regras, as condições de repasse de recursos financeiros, os critérios para prestação de contas e acompanhamento das ações de saúde etc. Os estágios de implantação da descentralização foram alcançando níveis diferentes, porque os municípios são heterogêneos e com necessidades e realidades bem diversas. Entretanto, o repasse de recursos para os municípios, aliado à participação popular na gestão dos mesmos, tem promovido uma democratização e diminuição das desigualdades regionais no que se refere à prestação de serviços de saúde. Segundo os autores, os efeitos desejados só serão alcançados se os financiamentos forem baseados nos cálculos da necessidade *per capita* municipal ou regional em relação a cada tipo de serviço operado pelo setor público, agente concessionário ou parceiro da sociedade civil.

Cabe ressaltar a forte influência do relacionamento intergovernamental na definição do tipo e das condições de financiamento da saúde, e a fraca atuação dos governadores, os quais, na sua maioria, têm uma participação mínima ou quase nula, talvez pelo fato de a transferência direta dos recursos financeiros da União aos municípios os deixar fora da gestão dos recursos, além de haver um certo embaraço quanto ao atual papel dos governos estaduais nas políticas públicas.

Abrucio e Costa fazem uma descrição sistemática da situação da crise financeira e administrativa de cada estado, suas principais causas, bem como o impacto desta crise sobre o equilíbrio fiscal da Federação. Tratam também da questão da ausência do ajuste fiscal nos estados e das tentativas de superá-la.

Ao final do trabalho, os autores apresentam algumas recomendações para reverter o insustentável endividamento público estadual, com o propósito de contribuírem com o processo de reforma do Estado a partir da caracterização do contexto socioeconômico e político do federalismo brasileiro. As principais recomendações são:

- enfrentamento das abissais desigualdades salariais praticadas no setor público;
- requalificação dos servidores estaduais;
- capacitação dos quadros estratégicos do novo modelo de gestão pública estadual;
- esforço para o aumento de receitas;
- reestruturação do modelo de operação do sistema previdenciário do funcionalismo público;
- reordenamento do pacto federativo no Brasil.

No entanto, apesar de aparentemente simples, essas recomendações trazem todas as dificuldades e complexidades de implementação próprias das realidades socioeconômica e política dos estados e municípios. Desigualdades, requalificação, capacitação, aumento de receitas, reestruturação e reordenamento são palavras de ordem totalmente interdependentes neste novo modelo. Porém, deve-se considerar que qualquer destas metas deve ser decidida em conjunto com a sociedade e para o bem dela.

O processo de descentralização das políticas públicas no âmbito municipal, envolvendo vários atores da sociedade civil, pode ser o verdadeiro caminho da democracia. Nos casos apresentados (saúde e educação), que são uma amostra da realidade brasileira, há desvios, caminhos tortuosos, mas também há indícios de acertos. Por sua vez, o sucesso da política pública descentralizada depende da capacidade de planejamento e coordenação dos programas, por parte dos órgãos federais e estaduais, e do acompanhamento da escolha e execução desses programas, bem como de seus resultados, por parte dos organismos locais.

Neste sentido, deverão ser definidos programas que contribuam para uma melhor capacitação das populações locais envolvidas nas atividades de planejamento, acompanhamento e avaliação das ações definidas pelas políticas públicas no nível local, como forma de reduzir ou eliminar as dificuldades no processo de gestão das políticas públicas.

A via da democracia e da cidadania exige persistência e mudança de mentalidade, e formar uma nova consciência abordando direitos e responsabilidades requer tempo e vontade de experimentar.

Assim, o cidadão deve ser considerado todo aquele indivíduo que sonha com uma condição de vida mais digna e que reconhece o direito de tê-la. É também aquele que descobre a possibilidade de uma participação mais efetiva na sociedade, independentemente de sua parcela de contribuição.

Também é cidadão aquele que, com responsabilidade e autoridade de um mandato, adota as medidas necessárias, coopera para o bem comum e entende ser o federalismo um corpo de luta, de emancipação e de fortaleza para prover condições de desenvolvimento em todos os níveis de uma sociedade.