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."

Reforma do Estado e da administração pública

Frederico Lustosa da Costa

Apresentação

A Escola Brasileira de Administração Pública, sempre comprometida com a formação de quadros para a modernização da administração pública brasileira, está empenhada na produção de conhecimento novo relacionado às mudanças no arcabouço institucional da vida social, ao processo de diferenciação funcional do Estado e às alterações nas práticas de gestão da *Res pública*.

Atenta a essas transformações, às medidas e às repercussões sociais da reforma do Estado e da administração, a EBAP, através da *RAP*, passa a publicar, a partir deste número, a seção do Programa de Acompanhamento da Reforma do Estado e da Administração Pública, que pretende reunir informações, produzir análises, promover debates e estimular a participação dos interessados na discussão de tema de relevância nacional.

O acompanhamento sistemático torna-se fundamental na medida em que mudanças importantes têm ocorrido no papel, na morfologia e na ação do Estado brasileiro, sem que o Ministério da Administração e da Reforma do Estado se ocupe delas e sem que a opinião pública se dê conta. Basta citar como exemplos as medidas relacionadas à desregulamentação e à privatização de setores que não estão sob o fogo cruzado da mídia.

Este trabalho retoma a experiência verificada em 1990, quando se realizou um conjunto de pesquisas avaliando os primeiros 100 dias da reforma administrativa realizada no governo Collor.[1] Um outro passo importante nessa direção foi dado mais recentemente com a série de pesquisas realizadas no âmbito do Programa de Estudos em Reforma do Estado e Governança, cujos últimos produtos foram apresentados na *RAP 31*(6), nov./dez. 1997. Agora, a EBAP está criando um programa permanente de acompanhamento das medidas adotadas no âmbito da reforma do Estado e de seus desdobramentos políticos e sociais, de forma a dispor de elementos que subsidiem novos

[1] *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, Fundação Getulio Vargas, *25*(1), nov. 1990/jan. 1991.

projetos de pesquisa, bem como aqueles já em andamento.

Esta seção vai manter um bem-montado sistema de informações que permita óticas variadas sobre um mesmo tema, gerando não apenas um conjunto de informações, mas também um dispositivo de análise e produção de inferências técnicas. Não só propiciará a racionalização no uso das informações, análises e pesquisas disponíveis sobre reforma do Estado e do seu aparelho,[2] como também subsidiará novos projetos de pesquisa, favorecendo o debate, a troca de experiências e os estudos comparados.

Para isto, o programa cuidará da formação de dois bancos de dados, os quais disponibilizarão aos interessados informações sobre: a) as medidas adotadas, seus efeitos sobre o aparelho do Estado e a gestão pública e seu impacto sobre a sociedade como um todo; e b) a bibliografia gerada a partir de 1980 sobre os marcos teóricos da reforma do Estado, a prática teorizada nesse campo e as experiências que se realizam desde então.

A disponibilização dos resultados será da maior importância para: subsidiar o debate nacional sobre a reforma do Estado e da administração; referenciar análises e pesquisas dentro e fora do setor público; subsidiar o setor público com informações que possam colaborar na formulação de políticas públicas e do planejamento governamental de longo prazo; e difundir as informações, estudos e pesquisas sobre a reforma do Estado.

Conteúdo

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) parte do pressuposto de que a crise brasileira é, em grande parte, uma crise do Estado, pois este se tornou disfuncional ao mercado e ao desenvolvimento capitalista.

Embora se possa discordar desse diagnóstico, reconhecendo a possibilidade de o mercado globalizado ter-se tornado disfuncional à sociedade pós-industrial, é evidente que o desenvolvimento autosustentado e a modernização duradoura só se farão a partir de um aprofundamento da chamada reforma do Estado, de forma a garantir a possibilidade de regulação social num ambiente de crise e mutação.

Apesar desse diagnóstico redutor, o mesmo plano diretor reconhece que a reforma do Estado transcende ao rearranjo institucional e à melhoria da racionalidade interna da administração pública, ou o que o ministro Bresser Pereira chama de aparelho do Estado.

De fato, indica como respostas inadiáveis à crise brasileira: "(1) o ajustamento fiscal duradouro; (2) reformas econômicas orientadas para o mercado que, acompanhadas de uma política industrial e tecnológica, garantam a concorrência interna e criem as condições para o enfrentamento da competição internacional; (3) a reforma da previdência social; (4) a inovação dos instrumentos de política social, proporcionando maior abrangência e promovendo melhor qualidade para os serviços sociais; e (5) a reforma do aparelho do Estado, com vistas a aumentar sua 'governança', ou seja, sua capacidade de implementar de forma eficiente políticas públicas" (p. 16).

[2] Segundo o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), "entende-se por aparelho do Estado a administração pública em sentido amplo, ou seja, a estrutura organizacional do Estado, em seus três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) e em seus três níveis (União, estados-membros e municípios). O Estado por sua vez é mais abrangente que o aparelho do Estado, porque compreende o sistema constitucional-legal". PDRAE, Brasília, nov. 1995.

Todas essas reformas trazem repercussões importantes. Do ponto de vista da seguridade social, por exemplo, há o ajuste tributário, que começou pela instituição do imposto simples e muda a composição das receitas, as suas formas de incidência, a sazonalidade e o processo de arrecadação. A abertura econômica dinamiza o aparelho produtivo, relocaliza investimentos e altera o perfil do emprego. A reforma da previdência muda o plano de custeio e benefícios, abre mercado para a iniciativa privada e impõe o reexame das estruturas de provisão de serviços e do formato institucional do setor.

Vista dessa perspectiva, a reforma do Estado contempla — além de aspectos importantes da mudança nos modelos de gestão que presidem a esfera pública — o próprio pacto que regula a vida social e a crise que mina as suas bases, inaugurando aquilo que Pierre Ronsavallon e Jean-Paul Fitoussi chamam de nova era das desigualdades. Crise que põe em causa as relações entre economia e sociedade (crise do trabalho), que desfigura as instituições encarregadas de promover a solidariedade social (crise dos *Welfare States*) e que esvazia a cidadania e as identidades individuais e coletivas (crise da democracia).[3]

Crise, reforma do Estado e cidadania são o pano de fundo sobre o qual se apresenta este programa de acompanhamento e análise de conjuntura.

Objetivos

Geral

O Programa de Acompanhamento da Reforma do Estado e da Administração Pública visa, assim, a coletar, selecionar, analisar e difundir informações e conhecimentos relevantes, gerados em fontes diversas — governo, Poder Legislativo, universidade, imprensa, corporações e instituições representativas da sociedade civil — sobre as concepções de Estado e as diferentes estratégias de reforma que informam o PDRAE e as medidas adotadas em diferentes dispositivos legais, além de projetos alternativos desenvolvidos em diversos países do mundo.

Esse conhecimento deve ser complementado pelo exame mais aprofundado de aspectos específicos da administração pública brasileira — conforme indicados nos projetos específicos que completam esta linha de pesquisa —, bem como pelo acompanhamento das medidas e repercussões das ações de reforma no que se refere à redefinição e modernização de suas funções, em face dos novos desafios colocados pelas demandas sócio-econômicas internas e pelos imperativos político-econômicos internacionais.

Específicos

O programa persegue ainda os seguintes objetivos específicos:

- conceber uma metodologia para coleta, categorização e análise dos programas, medidas e ações do governo federal visando à modelagem de um banco de dados para estudo da conjuntura nacional referente à questão da reforma do Estado;
- identificar fontes de informação e instrumentos de coleta de dados sobre o processo de reforma. Exemplo: documentos oficiais, publicações do Congresso Nacional, do noticiário da imprensa, literatura científica, publicações de corporações e instituições representativas da sociedade civil etc.;

[3] Ronsavallon, Pierre & Fitoussi, Jean-Paul. *Le nouvel âge des inégalités*. Paris, Seuil, 1996.

- criar um grupo de trabalho em dois núcleos — Brasília e Rio de Janeiro — voltados especialmente para o acompanhamento constante através daqueles instrumentos, de todas as ações, medidas e repercussões do processo de reforma do Estado e da administração pública federal brasileira;
- formular análises e produzir informativos sobre o andamento da reforma;
- promover encontros periódicos para a discussão dos acontecimentos e seus reflexos na estrutura administrativa, econômica e político-social na realidade nacional;
- informar, através de boletins, seminários e disponibilização de informações na *home page* da FGV, a maior parte dos produtos elaborados pelo grupo de trabalho;
- participar de redes virtuais e grupos de discussão sobre o tema.

Metodologia

O desenvolvimento de uma adequada metodologia de acompanhamento e análise de conjuntura constitui um dos objetivos do próprio programa, tendo em vista o seu relativo ineditismo e suas peculiaridades técnicas.

Para o desenvolvimento dessa metodologia, o programa está aprofundando e desenvolvendo um conjunto de categorias de análise que permitam oferecer um dispositivo ao mesmo tempo plural, pontual e agudo na sua capacidade de identificação e diagnóstico.

O banco de dados que nasce desse processo de acompanhamento deve considerar as áreas privilegiadas pelo plano de reforma do aparelho do Estado e da administração e sua dimensão jurídico-constitucional, além de enfatizar a exploração das seguintes categorias já testadas na pesquisa de 1990: desestatização, racionalização e desregulamentação.

Para o tratamento das informações, a pesquisa pretende priorizar, em cada área, os seguintes aspectos:

Desestatização

- Privatizações, compreendendo venda de empresas ou bens públicos, ou renúncia de funções;
- concessões e permissões (exemplo: transportes — estradas e ferrovias);
- regulamentação e desregulamentação; e
- publicizações, com a criação e a transferência de atividades para organizações sociais.

Racionalização

- Mudanças de estrutura, através de criação, extinção, fusão ou incorporação de órgão, redução de níveis hierárquicos;
- alterações na composição do serviço civil, por contratação, demissão, formação, realocação, aposentadoria;
- planejamento e orçamento, com novos processos e instrumentos — planos, programas e projetos, LDO, lei orçamentária etc.;
- modelos de gestão, via adoção de parcerias e contratos de gestão, introdução de novas práticas gerenciais e outras formas de inovação;
- desburocratização;
- programas de qualidade no serviço público; e

- sistemas de controle e informação gerencial.

Descentralização

- Fluxo de transferências intergovernamentais (constitucionais e excepcionais — via programas);
- matriz de responsabilidades em áreas de competências concorrentes; e
- novas transferências de encargos.

Para a obtenção de informações sobre os temas, elencamos algumas das fontes de pesquisa:

- Poder Legislativo (Congresso Nacional — comissões especiais);
- Poder Executivo (ministérios);
- corporações de funcionários públicos (sindicatos e associações);
- estados e municípios (competências concorrentes);
- instituições de ensino e pesquisa;
- ONGs;
- agências internacionais; e
- imprensa.

Relevância do programa e transferência de resultados para a sociedade

Contribuir para ampliar os horizontes do debate nacional sobre a reforma do Estado e da administração, atentando para todas as interfaces entre temas e atores envolvidos, é a proposta fundamental da EBAP a partir do acesso da sociedade aos seguintes produtos obtidos do presente programa:

- banco de dados sobre a reforma administrativa, disponibilizado via Internet, para plena consulta, podendo subsidiar a pesquisa acadêmica e a própria máquina pública em qualquer esfera de governo;
- publicação de boletins bimestrais que sejam informativos e opinativos, dirigidos aos grupos de interesse envolvidos;
- realização de encontros trimestrais, de âmbito interno, para debate dos temas em relevo, e semestrais, de espectro mais amplo, para debates abertos sobre as questões mais relevantes;
- criação de um fórum acadêmico com a missão de incentivar projetos de dissertação, tese e pesquisas para alunos dos cursos de mestrado e doutorado da EBAP.