

# 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."

## Promulgação da Emenda Constitucional nº 19

FREDERICO LUSTOSA DA COSTA

A promulgação, em 4 de junho de 1998, da Emenda Constitucional nº 19, que "modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos" não constitui a culminação do processo de reforma do Estado. Na verdade, deve ser entendida como apenas um ponto de partida para se empreender mudanças na administração pública que tenham real impacto sobre a capacidade de formular e implementar políticas públicas e prestar os serviços de que a população necessita. O fato de que não produza conseqüências imediatas é uma demonstração de que a reforma do Estado, no Brasil, foi vítima de uma estratégia equivocada, pela qual se colocou em primeiro plano uma questão que, apesar de sua relevância, deveria ter sido tratada como parte de uma seqüência de mudanças.

Ninguém pode duvidar da necessidade de uma reforma do Estado, do governo e da administração pública. Mudar a natureza de suas relações com a sociedade civil, alterar a substância das políticas de extração e alocação de recursos, ensinar o

controle social sobre os atos de gestão e melhorar a capacidade de implementar políticas públicas são imperativos da construção de uma sociedade mais justa e democrática. A própria reforma do Estado, proposta pelo governo Fernando Henrique, tem aspectos positivos inegáveis, sobretudo no que diz respeito à mudança dos padrões de gestão.

Mas, como sempre, reformas administrativas de caráter racionalizador suscitam debates acalorados e reações emocionadas. Tal como ocorreu em épocas passadas, quando o açodamento de uns e a passividade de outros desperdiçaram várias oportunidades de realizar uma verdadeira mudança na administração pública, hoje, outros espíritos apressados e novas consciências conservadoras ameaçam a execução de qualquer projeto modernizador.

Em função de dispositivos que podem representar uma ameaça para o servidor público, perdeu-se de vista o alcance e a abrangência que a reforma pode e deve ter em termos de mudança nas estruturas, nas práticas de gestão e na própria natureza das relações Estado-sociedade. Na verdade, foi o governo que, ao propor as modificações na Constituição e na legisla-

\* Professor da EBAP/FGV

ção ordinária, conferiu excessiva ênfase ao problema do servidor público. Isso não quer dizer que a questão da estabilidade e de outras garantias não seja importante e não deva ser debatida pelo Congresso Nacional e por toda a sociedade nele representada. É hora de clarificar de uma vez por todas as relações contratuais que o Estado deve manter com as diferentes categorias de servidores. Só assim será possível estabelecer um criterioso e arrojado programa de valorização da função pública. Mas se a questão fosse apenas de demitir funcionários, o governo teria à sua disposição uma série de mecanismos que lhe permitiriam atingir esse propósito, sem a necessidade de gerar tanta controvérsia.

Entretanto, ao contrário do que foi feito, um programa de reforma do Estado deveria começar pela discussão das grandes missões do Estado moderno, de sorte a precisar o alcance de sua ação legítima. É identificando e definindo as políticas públicas e as esferas de governo que devem implementá-las que o agente modernizador pode estabelecer objetivos em termos de desestatização, democratização e flexibilização. O segundo ponto a ser atacado é o da natureza das relações entre o Estado e a sociedade, abrindo canais de participação das clientelas e tomando o cidadão como contribuinte e cliente dos serviços públicos. O terceiro dado importante diz respeito ao modelo de gestão da coisa pública, que implica a mudança no sentido da responsabilidade pública (*accountability*), adotando o comprometimento com objetivos, flexibilizando os controles, estabelecendo parcerias e alianças.

Só depois dessas definições é que se deveria ter começado a discutir a função pública. Sabendo-se quais são as atividades típicas de governo, as políticas a implementar e as formas de geri-las, seria

possível configurar os diferentes tipos de relações contratuais que o Estado deve manter com seus servidores e empregados. A inversão da seqüência não deve impedir o aprofundamento de questões decisivas que foram relegadas a segundo plano. Deixar de discuti-las e equacioná-las pode transformar o processo de reforma num simples subterfúgio para a permanência da ineficácia, do processualismo e de práticas patrimonialistas ainda vigentes entre nós.

### Seminário sobre reforma do Estado

A Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade (FEA) e a Fundação Instituto de Administração (FIA) da Universidade de São Paulo promoveram, entre 18 e 21 de maio passado, um seminário internacional sobre o tema "Reestruturação e reforma do Estado: o Brasil e a América Latina no processo de globalização". A EBAP foi representada no evento pelos professores Fernando Guilherme Tenório e Frederico Lustosa da Costa.

### Próximos números

A retomada do Programa de Estudos e Pesquisas em Reforma do Estado e Governança envolve a colocação de alguns aspectos conceituais e metodológicos importantes. Em função disso, nos próximos números, esta seção trará discussões sobre o próprio diagnóstico da necessidade de reforma, a concepção de Estado subjacente ao projeto de reforma proposto pelo governo Fernando Henrique Cardoso, o exame das diretrizes relacionadas às três principais categorias de análise eleitas pelo programa (flexibilização, desestatização e democratização) e o exame dos instrumentos e mecanismos operacionais da cha-

mada administração gerencial. Além disso, também serão divulgadas matérias específicas sobre outras dimensões da reforma do Estado que transcendem a racionalidade interna da administração pública, ou seja, projetos e medidas de reforma tributária, reforma previdenciária, reformas econômicas e instrumentos de política social.

#### **Endereços:**

- ▼ Fundação Getulio Vargas/Escola Brasileira de Administração Pública  
Praia de Botafogo, 190, sala 426G  
Botafogo, Rio de Janeiro, RJ  
CEP: 22253-900  
Tel.: (021) 536-9146  
Fax: (021) 536-9132  
E-mail: [pegs@fgv.br](mailto:pegs@fgv.br)