

A reforma gerencial do Estado brasileiro no contexto das grandes tendências mundiais*

CARLOS CÉSAR PIMENTA**

1. Introdução

O processo de transformação do Estado tem sido um movimento constante na evolução da civilização e encontra-se em uma fase em que as mudanças estão ocorrendo muito mais rapidamente, o que está levando ao surgimento de um novo conceito de Estado para o próximo século.

Durante toda a sua evolução, o Estado Moderno tem assumido funções e responsabilidades que são retornadas posteriormente à sociedade, o que pode estar caracterizando um processo cíclico de evolução da civilização, onde o Estado tem um papel catalisador na busca da prosperidade econômica e da justiça social, constantemente assumindo funções e devolvendo-as à sociedade.

Um dos principais fatores de aceleração no processo de transformação do Estado é o atual contexto das grandes tendências mundiais relacionadas à globalização, a progressos na tecnologia da informação e à emergência da sociedade civil organizada. Neste momento, o Estado está abandonando algumas funções e assumindo outras, o que o está levando a um novo papel, onde o setor público passa de produtor direto de bens e serviços para indutor e regulador do desenvolvimento, através da ação de um estado ágil, inovador e

* Texto apresentado na 14ª Reunião do Grupo de Especialistas do Programa das Nações Unidas em Administração Pública e Finanças, realizado em Nova York entre 4 e 8 de maio de 1998.

** Administrador, mestre em administração pública pela FGV-SP; secretário de logística e projetos especiais do Mare, responsável pela área de políticas de compras e serviços gerais em nível nacional e pela direção geral do Programa de Modernização do Poder Executivo Federal, financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento.

democrático. As principais funções deste novo Estado são a regulação, a representatividade política, a justiça e a solidariedade.

Para desempenhar este novo papel, há um consenso de que será necessário reformar o Estado e que para tanto existem muitos caminhos possíveis, geralmente baseados em um dos três grandes dogmas institucionais da nossa época: o mercado, o Estado e a comunidade.

Nenhuma destas instituições pode enfrentar sozinha os desafios impostos para a reforma do Estado. Será necessária a articulação destas três instâncias, sem falácias (como aponta Claus Offe, 1998), pois o neoliberalismo, o estatismo e o comunitarismo, cada um isoladamente, não serão a solução para a construção de novos paradigmas sociais.

O modelo neoliberal é tão falho quanto o socialismo burocrático. O mercado sozinho não garante prosperidade econômica e justiça social. O estatismo exagerado também privilegia o corporativismo e a ineficiência, assim como a sociedade civil organizada não pode dar unidade suficiente a uma nação para enfrentar os desafios da globalização e do avanço do capitalismo em nível mundial.

A resposta é uma combinação adequada destas três instituições, uma mistura diferente para cada contexto econômico, político e social específico. Não existe um caminho único. Uma força deve ajudar a outra na articulação dos principais atores sociais na construção de um novo Estado.

Este artigo analisa inicialmente alguns aspectos do processo de transformação do Estado frente às grandes tendências mundiais de globalização, progresso da tecnologia da informação e emergência da sociedade civil organizada.

A seguir, é parametrizado o processo de reforma da administração pública burocrática com a conceituação de oito princípios básicos: desburocratização, descentralização, transparência, *accountability*, ética, profissionalismo, competitividade e enfoque no cidadão.

Ao final, é elaborada uma análise da reforma gerencial do Estado brasileiro, apresentando-se inicialmente uma retrospectiva da evolução da administração pública no país e posteriormente as políticas e as ações mais recentes em cada um dos oito campos definidos acima.

2. As grandes tendências mundiais e a transformação do Estado

Numa perspectiva histórica, o Estado liberal do século XVIII foi um Estado mínimo, composto de um pequeno núcleo estratégico e exercendo apenas funções típicas de Estado, tais como: defesa nacional, arrecadação e diplomacia, entre outras. Nesta configuração o gasto público era muito pequeno em relação ao produto econômico de cada país.

O Estado do bem-estar, emergente nos séculos XIX e XX, ampliou seu campo de ação e passou a atuar diretamente na área social e a intervir no domínio econômico. Este Estado passou a ter gastos crescentes até sua crise nos anos 80, quando o gasto público atingiu patamares muitas vezes superiores a 50% do PIB de alguns países.

Como tendência atual na evolução do Estado, o Estado social liberal, como tem sido recentemente conceituado (Bresser Pereira), mantém um amplo campo de ação na promoção dos serviços sociais e coordenação da economia, mas com a operação e a execução preferencialmente descentralizadas e sujeitas a uma maior competição. Este novo perfil do Estado mantém uma importante participação do gasto público em relação ao PIB de cada país, mas com um estrito equilíbrio econômico.

Definindo-se “tamanho” do Estado como a participação do gasto público em relação ao produto interno bruto de cada país, este vem aumentando substancialmente nos últimos 100 anos. Considerando uma média de 17 países desenvolvidos (*The Economist*/Fundo Monetário Internacional) esta participação era de 8% em 1870, 15% em 1920, 28% em 1960, 43% em 1980 e 46% em 1996. As menores participações são dos EUA e do Japão, com 33 e 36% respectivamente. Na Inglaterra, após 20 anos de *downsizing* do Estado, esta participação passou de 43 para 42%. Na Europa em geral o *Welfare State* tem sobrevivido com participações em média acima dos 50%.

Fazendo uma análise prospectiva sobre o futuro do Estado, este não deverá, necessariamente, reduzir drasticamente sua participação na produção econômica, voltando aos patamares do século passado, principalmente com o enorme passivo social existente nos países do bloco sul e os desafios emergentes em nível mundial, tais como o desemprego e o aumento da idade média da população. A redução exagerada do Estado pode ser um risco para a democracia. A diminuição do Estado pela diminuição do Estado é um dogma, assim como a defesa cega do estatismo (Offe, 1998). Assim, a principal transformação do Estado no próximo século não será uma grande redução do seu tamanho, mas uma grande mudança na sua forma de organização do trabalho e no seu processo decisório. Nesta perspectiva, o Estado passa de produtor direto de bens e serviços para indutor e regulador do desenvolvimento, com uma participação mais direta dos cidadãos nas suas decisões.

O surgimento do Estado burocrático na era moderna, concomitante à emergência do Estado do bem-estar, tem como características a ação direta, a impessoalidade e a padronização e controle de procedimentos preestabelecidos, nos moldes da dominação racional-legal conceituada por Weber. Este fato trouxe também o surgimento de muitos problemas relacionados ao desempenho da gestão pública, na medida em que se ampliou o papel do Estado na produção de bens e serviços para a sociedade.

Predominou a contratação de funcionários diretos, e não a de empresas ou organizações para a produção de bens e execução dos serviços à popu-

lação. Esta ação direta do Estado exige um grande esforço de gestão do setor público, atividade pouco eficaz no Estado burocrático, que privilegia o controle de processos de trabalho em vez do controle de resultados.

É este Estado do bem-estar, burocrático, que entra em crise nos anos 80, principalmente devido ao seu elevado custo de operação. A promoção da justiça social por este Estado só pode ser exercida com altas taxas de crescimento econômico, o que não vem ocorrendo nas últimas décadas. A média anual do crescimento econômico mundial (World Bank, 1997b) caiu à metade nos últimos anos: de 4,2% nos anos 50 (5,3% nos anos 60; 3,6% nos anos 70; 3,1% nos anos 80) para 2% de 1990 a 1995.

Os Estados do bem-estar, principalmente na Europa, continuam tentando “proteger” os excluídos, mas agora sem recursos suficientes, o que acelerou o processo de crise econômica. Se nos anos 30 a crise mundial foi decorrência de problemas no mercado, nos anos 80 a crise e a desaceleração econômica tiveram sua causa principal centrada na crise do Estado, com sua falta de efetividade e altos custos e o endividamento público.

Ao mesmo tempo, surgem novos modelos de organização do trabalho no setor privado, seguindo tendências como a contratação externa de serviços (terceirização), parcerias de organizações menores em rede, fusões e incorporações, entre outras. Neste contexto, o paradigma da competitividade se impõe como regra fundamental de sobrevivência e expansão no sistema capitalista como um todo.

O impacto destes novos modelos de organização do trabalho no atual processo de transformação do Estado será decisivo para sua configuração a médio prazo, principalmente devido ao processo de globalização econômica, ao grande avanço na tecnologia da informação e à emergência da sociedade civil organizada.

A globalização como integração econômica mundial existe desde o século XVIII, mas recentemente, com o avanço da tecnologia da informação, quando esta integração passa a ocorrer em tempo real, ocorre um processo de ruptura no modelo atual. A redução dos custos dos transportes e das comunicações, o aumento do comércio internacional, a expansão do sistema capitalista e a internacionalização dos mercados financeiros levaram ao surgimento de novos paradigmas onde a competitividade entre organizações e a busca da eficiência e da efetividade tornaram-se essenciais.

Surgem novas relações entre capital e trabalho e a tradicional luta de classes deixa de ser o foco das principais disputas. Patrões e empregados se aliam para competir juntos, buscando conquistar o mercado.

Ao mesmo tempo, ocorrem o fim da “proteção” ao indivíduo e da estabilidade no emprego (exigindo-se uma qualificação profissional cada vez maior) e o aumento do desemprego (decorrente do avanço tecnológico e das baixas taxas de crescimento econômico), levando ao aumento da demanda social em relação ao Estado.

Neste novo contexto, a filosofia é conectar o que interessa e desconectar o que não tem valor, gerando uma exclusão social cada vez maior, que reforça a necessidade de ação do Estado. Estes grupos, marginalizados do debate público e excluídos do conjunto da economia e da sociedade, constituem campo fértil para a violência e a instabilidade (World Bank, 1997a).

Ao mesmo tempo, ocorre uma diminuição do poder do Estado nacional, levando à formação de blocos regionais tais como o Mercado Comum Europeu, a Área de Livre Comércio das Américas (Alca) e o Mercosul, que aparecem como uma resposta do Estado-nação tentando manter o seu poder regulatório. Surge o conceito de Estado-rede (Castells, 1998), resultado da articulação entre o local, o regional, o nacional e o supranacional. Um Estado associado ao setor privado, às entidades não-lucrativas e a outros atores da sociedade civil.

A globalização também leva a uma maior concentração do capital, com o aumento das fusões, incorporações e parcerias, principalmente entre empresas multinacionais, responsáveis por um terço da produção mundial e com apenas 70 milhões de trabalhadores empregados.

O capital financeiro internacional movimenta US\$1,3 trilhão por dia, seguindo expectativas e tendências de forma extremamente instável, gerando turbulências e incertezas cada vez maiores. O Fundo Monetário Internacional deveria capacitar-se para regulamentar esta movimentação financeira muitas vezes puramente especulativa e perigosa para os Estados.

O papel do Estado neste mundo instável é fundamental como agente estratégico, gerando uma contradição entre a demanda de maior participação dos cidadãos e a necessidade de decisões centrais estratégicas e rápidas. Neste contexto, a globalização representa uma ameaça para os Estados frágeis, mas é também uma oportunidade para os Estados eficientes.

Todo este processo é intensificado com o progresso da tecnologia da informação, que, além de favorecer o comércio internacional, interliga cidadãos de diversas nacionalidades segundo novos interesses e demandas.

Inicialmente ocorre uma internacionalização dos meios de comunicação e o avanço das mídias de massa, principalmente da Internet, atualmente com 112 milhões de usuários (<http://www.nua.com>). Estima-se em mais de 200 milhões de usuários no ano 2000 e 2 bilhões de usuários no ano 2010, o que representaria 20% da população, superando os outros meios de comunicação atualmente dominantes. Mais um desafio para o Estado, que diminui sua capacidade de regular devido à mobilidade da informação.

Neste mundo virtual, não muito distante da atualidade, é razoável estimar que haverá maior participação da sociedade na formulação das políticas, na definição do gasto público e nos processos legislativo e judiciário. Quando se trata de decisões locais, esta participação aproxima o cidadão do Estado, tornando este último mais democrático e legítimo. Mas quando se trata de de-

cisões nacionais, o risco de plebiscitarismo (excesso de consultas populares) pode levar à constante indefinição da população, gerando instabilidade política, que pode, inclusive, favorecer o autoritarismo populista, quando a sociedade é manipulada por lideranças momentâneas. Por isto a emergência do Estado virtual deve ser regulada antes que oportunistas possam induzir a sociedade contra as instituições democráticas. A regulação da participação da sociedade no processo decisório do Estado e da realização de plebiscitos eletrônicos é fundamental neste momento ainda inicial da sociedade-rede, e a ONU poderia sugerir isto aos seus Estados-membros.

Por outro lado, o crescimento das informações em rede, o aumento da transparência e a conseqüente diminuição da burocracia estatal aumentarão o controle social sobre o Estado, o que contribuirá para a democratização do processo decisório e para uma maior efetividade na ação governamental.

Este avanço na relação Estado/sociedade, aliado ao fortalecimento da organização da sociedade civil, deve acabar com o monopólio do Estado sobre o público.

É interessante perceber que a globalização e a emergência da sociedade civil organizada surgem como dois movimentos paralelos, antagônicos e complementares. Fortalecem a formação de blocos regionais supranacionais e, ao mesmo tempo, a descentralização para o poder local, a comunidade e o indivíduo. Neste processo, o Estado nacional é o nível mais esvaziado de suas funções atuais, apesar de não ser totalmente extinto. De certa forma, é uma retomada da organização feudal descentralizada, mas com a diferença fundamental da integração em rede e da efetivação de acordos supranacionais.

Nem sempre, porém, a organização da sociedade civil como organizações privadas não-governamentais, sem finalidade de lucro, inova a ação pública; o Estado influencia estas entidades, que muitas vezes acabam reproduzindo os mesmos defeitos do Estado (Santos, 1998). A transparência e a democracia são os mecanismos principais para combater esta "contaminação" de vícios do Estado junto a novas entidades.

A emergência da sociedade civil evidencia demandas locais e potenciais ainda inexploradas, ao mesmo tempo que surge como uma resposta ao processo de exclusão social, reforçado pela globalização. Os prováveis excluídos estão se refugiando em trincheiras comunitárias, tais como identidades de território, de gênero, de religião e de etnias. Isto explica por que os países que possuem maior tradição comunitária são geralmente aqueles que em algum momento da sua história sofreram algum tipo de processo discriminatório e de exclusão social muito forte.

Neste processo de maior participação da sociedade cabe ao Estado reconhecer esta nova interlocução política e possibilitar a discussão e a fabricação de consensos. Por outro lado, muitas destas organizações não-governamentais poderão auxiliar o Estado na execução de políticas específicas, inclusive na produção de bens e serviços à população, caracterizando um processo de des-

centralização da ação governamental. Neste caso, muitos autores têm conceituado o conjunto destas novas entidades não-governamentais como o “terceiro setor”, ou seja, aquele que não é estatal nem privado.

Para ampliar a participação política, o contexto internacional nunca esteve tão democrático. Em 1974 somente 39 países (um em cada quatro) eram democracias independentes; atualmente, 117 países (quase dois de cada três) escolhem seus dirigentes em eleições abertas (World Bank, 1997a).

Desta forma, a globalização, o progresso da tecnologia da informação e a emergência da sociedade civil organizada se caracterizam como três grandes tendências interligadas uma a outra e fundamentais na negociação democrática de um novo pacto Estado/sociedade.

3. Reforma do Estado e estratégias para a reorganização da administração pública

No mundo todo, a administração pública tem sido submetida a um processo de reforma que busca adequar seu perfil e suas capacidades ao surgimento de um novo Estado, que está nascendo como resposta às grandes tendências, como já analisado.

A reforma do Estado não reduz significativamente o gasto público, ela melhora a qualidade e a eficiência do gasto, já que a burocracia deixa de ser principal para se tornar acessória na produção de bens e serviços para a sociedade. A flexibilidade administrativa, aliada ao controle de resultados, deve transformar o Estado em uma organização mais ágil, com sua ação descentralizada.

Desta forma, o Estado será essencialmente regulador, e não executor, e as atividades que permanecerem sob sua responsabilidade deverão ser preferencialmente executadas de forma descentralizada, com a contratação de entidades ou empresas privadas.

O Estado é fundamental no processo de desenvolvimento econômico e social, mas não como agente direto do crescimento, e sim como sócio, elemento catalisador e impulsionador deste processo (World Bank, 1997a).

Manter o Estado como uma instituição importante no contexto da sociedade, sem reduções drásticas e desmotivadas, não quer dizer manter o Estado como ele é hoje. É necessário delimitar a área de atuação do Poder Executivo. Para tanto, existem três mecanismos principais: privatização, publicização e terceirização.

Privatização é a venda de ativos públicos que não devem mais permanecer dentro do setor público. Publicização é a transformação de órgãos estatais em entidades públicas não-estatais, de direito privado e sem fins lucrativos, que recebem recursos do orçamento público, além de outras fontes possíveis

(Bresser Pereira). E terceirização é a contratação externa de serviços a serem prestados por terceiros.

No Poder Executivo permanecerão como funcionários públicos diretos somente aqueles responsáveis pela formulação e acompanhamento da implantação de políticas públicas. O quadro 1 ilustra como o Estado poderá se estruturar, restringindo a contratação direta de pessoal às atividades principais dos órgãos responsáveis por atividades exclusivas de Estado e financiando as outras atividades complementares através da execução indireta via contratação de terceiros, sejam empresas privadas (terceirização) ou entidades não-estatais sem fins lucrativos (publicização).

Quadro 1			
Instituições resultantes da reforma do Estado			
	Atividades exclusivas de Estado	Serviços sociais e científicos	Produção de bens e serviços para o mercado
Atividades principais (core)	Estado Funcionários diretos	Entidades públicas não-estatais	Empresas privatizadas
Atividades auxiliares	Empresas terceirizadas	Empresas terceirizadas	Empresas terceirizadas

Fonte: Pereira (1997).

As atividades principais são aquelas que estão diretamente relacionadas com a finalidade do órgão e as atividades auxiliares são aquelas que dão suporte operacional e administrativo às atividades principais.

Este novo Estado deve ter indicadores objetivos e mensuráveis de gestão, dando maior ênfase ao resultado, ao contrário do que ocorre hoje, quando a ênfase maior é dada ao controle do processo. Nesta transformação é importante a reorganização dos sistemas de informação, com o objetivo de disponibilizar dados de forma adequada para a gestão pública, desburocratizando os instrumentos tradicionais de controle e supervisão e permitindo a transparência perante a sociedade.

Todas estas tendências apontam para uma nova filosofia de gestão baseada em: paradigma da competitividade, *effective entrepreneurial public organizations*, organizações públicas empreendedoras, que aprendem, inovam e aperfeiçoam-se constantemente, mudar o *seguir regras* para o *obter resultados* (Gore, 1993). É necessário criar um claro senso de missão e objetivo; governar mais; delegar autoridade e responsabilidade; descentralizar; terceirizar; substituir regulamentação por incentivo; desenvolver orçamentos baseados

em resultados; expor os serviços públicos à competição; procurar soluções de mercado e não administrativas; medir o sucesso pela satisfação do usuário dos serviços.

As estratégias predominantes neste contexto para a reforma da administração pública podem ser resumidas em oito princípios básicos: desburocratização, descentralização, transparência, *accountability*, ética, profissionalismo, competitividade e enfoque no cidadão. Este conjunto de princípios constitui um marco de análise de processos de reforma da administração pública e pode ser aplicado em qualquer país como uma ferramenta de estudo, como faremos na próxima seção, com o caso do Brasil.

A desburocratização é a retirada de obstáculos processuais à implantação de uma gestão mais flexível e responsável. Mudar o Estado de decretador para negociador, mais estratégico, com *task forces* organizadas por programas que desaparecem após atingidos os seus objetivos. Substituir controles burocráticos por efetividade.

Isto significa uma mudança da regulamentação atual, desregulamentando alguns setores e elaborando nova regulamentação em outros. É o desmonte do Estado produtor, interventor e protecionista.

A desburocratização deve ser feita com modernização, usando a tecnologia da informação para mudar a cultura nas organizações e construir uma administração flexível e conectada dentro dos padrões de um Estado globalizado.

Em síntese, desburocratizar é eliminar procedimentos operacionais desnecessários, aceitar a declaração de um cidadão como certificação, rever processos de trabalho segundo cadeias fornecedor/cliente na busca da qualidade, facilitar a execução das ações do gestor público e atender bem ao cidadão/cliente.

Descentralização, por sua vez, pode ser conceituada de três formas: a descentralização interna (de cima para baixo na estrutura administrativa do setor público), a descentralização externa (de dentro para fora da estrutura do Estado), ou ainda a descentralização entre os níveis de governo, fortalecendo o poder local.

A primeira forma é caracterizada pela descentralização do processo decisório, em um movimento de cima para baixo dentro da própria organização estatal, entre os diversos níveis hierárquicos, delegando competências e responsabilidades.

O segundo enfoque da descentralização é no sentido de dentro para fora das organizações burocráticas públicas, ou seja, de dentro da estrutura do Estado para a sociedade, tanto para a sociedade organizada em empresas privadas quanto para entidades sem fins lucrativos, tais como associações e cooperativas. As possibilidades neste caso são os projetos de parceria com a sociedade, contratação externa (terceirização), descentralização para organizações não-governamentais (publicização), extinções, fusões e privatizações.

Por fim, existe o conceito mais usualmente aplicado para descentralização, que é devolver poder a atores em níveis mais baixos, seguindo o princípio da subsidiariedade, onde o nível mais alto só deve executar aquilo que o nível abaixo não pode, delegando o máximo ao poder local.

A opção de ação descentralizada e indireta do Estado, com um maior controle de resultados e flexibilidade administrativa, tende a aumentar a produtividade e a qualidade nos serviços públicos, mas depende da existência de uma sociedade cidadã, que exerça a função de controle social, sem a necessidade de caros e ineficazes controles burocráticos, e de um mercado desenvolvido e competitivo.

O terceiro princípio é o da transparência, que se impõe como fundamental para substituir controles burocráticos por controles sociais. Se a administração pública se torna desburocratizada e flexibilizada, é necessário dar maior publicidade às suas ações para poder controlar o bom uso dos recursos utilizados, além de estimular a concorrência entre fornecedores e a participação da sociedade no processo decisório, dando mais legitimidade à ação estatal. A parte ruim da burocracia vive do segredo, a transparência acaba com esta cultura que favorece o jogo de interesses.

O quarto princípio é o da *accountability*, que significa contabilizar resultados, controlar e avaliar se os objetivos propostos foram atingidos com a produtividade e a qualidade preestabelecidas. É o processo de responsabilização dos gestores públicos pelos resultados das suas ações.

Interligado a este princípio está o da ética, já que a flexibilidade administrativa às vezes abre caminho para a má utilização de recursos e a corrupção. Desta forma, o comportamento ético se torna fundamental neste processo e pode ser estimulado através da implantação de códigos de ética, da criação de conselhos, da permanente difusão de princípios e normas e da aplicação de punições com mecanismos ágeis e eficazes.

Uma administração pública gerencial, flexível e enfocada no controle de resultados deve possuir recursos humanos qualificados que possam desempenhar suas funções com eficiência e qualidade, o que constitui o sexto princípio: o profissionalismo. Para tanto, é imprescindível adotar o mérito como mecanismo de legitimação organizacional para poder atrair, reter, desenvolver e motivar pessoal de alto calibre.

O sétimo princípio é o da competitividade. O Estado social liberal não executa diretamente todas as suas ações, mas sim descentraliza e contrata externamente grande parte dos seus serviços. Para tanto, é importante estimular a competitividade entre seus fornecedores, mesmo no caso da inexistência de mercados. No caso das organizações não-governamentais subsidiadas pelo Estado ou mesmo de concessionárias de serviços públicos, é possível simular situações de quase-mercados, onde entidades competem entre si na busca de recursos, oferecendo para tanto serviços com melhor qualidade.

O mesmo pode ser reproduzido dentro da estrutura administrativa do governo, onde setores específicos podem competir na busca de recursos, sempre preservando a integridade das equipes de trabalho, mas com uma competição saudável entre unidades organizacionais distintas.

O último princípio básico é o do enfoque no cidadão. Muitas vezes a administração pública se perde na execução de grandes políticas e se volta mais para interesses internos (corporativismo, burocratismo) do que para o seu cliente, que é o cidadão. Neste sentido, é importante valorizar o cidadão como principal consumidor dos serviços públicos e adotar pesquisas de satisfação de usuários como parâmetros para avaliação de desempenho no setor público.

Estes oito princípios não esgotam todas as ações estratégicas possíveis no atual processo de reforma do Estado, mas englobam grande parte das diretrizes encontradas nas reformas administrativas no mundo.

4. Administração pública no Brasil: evolução e contexto atual

Até o século XIX, o Estado brasileiro pode ser caracterizado como um Estado patrimonialista liberal clássico, devido à sua pequena participação na economia e na ordem social do país.

Mesmo com o início da República em 1889, quando ocorrem alterações significativas no processo político de detenção do poder, que deixa de ser centralizado por um imperador e passa a ser disputado pelas oligarquias locais, o perfil das ações do Estado não muda significativamente.

Estas condições se estendem até a década de 30, com o início da aceleração do processo de industrialização brasileiro, quando o Estado passa por uma transformação profunda, surgindo como um Estado intervencionista, que passa a induzir o crescimento econômico, ao mesmo tempo que apóia a profissionalização do funcionalismo e a expansão das organizações burocráticas públicas. É neste período que surgem as primeiras características do Estado brasileiro como Estado do bem-estar, com a criação de novas áreas de atuação, novas políticas e novos órgãos, tais como o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio e o Ministério da Educação e Saúde Pública.

Com o crescimento das atribuições do Estado, ocorre também um crescimento numérico do funcionalismo, acompanhado de um processo de democratização de oportunidades com a obrigatoriedade do concurso público (Constituição Federal de 1934). A administração pública brasileira passa, então, a incorporar de forma mais intensa a racionalidade em suas organizações burocráticas, criando um conjunto de normas e legislações específicas. Desta forma, o Estado do bem-estar no Brasil surge como um Estado burocrático, universalizando o sistema de mérito, a impessoalidade e a simplificação e padronização de rotinas de trabalho.

Este modelo clássico de administração pública burocrática predomina até o final dos anos 60, quando foi implantada uma filosofia de descentralização e de delegação de competências, promovendo profundas mudanças na gestão pública, tanto estruturais quanto conceituais.

Foram reduzidos todos os controles que se evidenciassem meramente formais, ou cujo custo fosse superior ao risco, bem como de quaisquer centralizações decorrentes de mera formalidade burocrática ou de preocupações com padronização. Os princípios básicos desta nova política eram: planejamento, coordenação, descentralização, delegação de competência e controle.

Nesta época foram conceituadas administração direta e indireta, distinção que foi importante na medida em que permitiu a diferenciação das atividades tipicamente públicas desenvolvidas no âmbito da administração direta, ou pelas autarquias, quando sua execução exigisse uma gestão administrativa e financeira descentralizada, daquelas atividades que o Estado fosse levado a executar por força de conveniências ou contingências que justificassem a exploração de atividade econômica.

No final dos anos 60, o país vivenciava um processo político com características autoritárias. Com a tomada do poder pelas Forças Armadas, em 1964, foram suspensos vários direitos civis e suprimidas as eleições diretas para presidente da República. Este período se estendeu até o surgimento da Nova República, em 1985. Foram 21 anos de hegemonia política militar com ideais desenvolvimentistas, período em que o Estado brasileiro assumiu uma postura extremamente intervencionista, com o objetivo de alavancar o desenvolvimento capitalista no país.

Durante este período assiste-se a um novo processo de aceleração na expansão da administração pública brasileira, só que bastante distinto daquele que ocorreu na década de 30, já que agora a expansão se dá de forma mais intensa na administração indireta, descentralizada.

Na década de 80, não só o Brasil, mas boa parte do mundo, passou por sucessivas crises e dificuldades econômicas, o que acabou por favorecer uma certa predominância da visão econômica nos processos de modernização administrativa, principalmente na América Latina.

O Brasil demorou para fazer um ajuste fiscal e continuou com gastos elevados nos anos 80, radicalizando as ações para a estabilização econômica e o combate à inflação somente nos anos 90, por meio de redução de despesas, tais como os cortes de pessoal, privatizações e extinções. A visão predominante que orientou inicialmente este conjunto de medidas foi econômica, preocupada em solucionar as graves distorções encontradas na economia brasileira devido ao grande endividamento interno e externo do Estado.

A nova Constituição de 1988, paradoxalmente, criou uma série de direitos e garantias aos servidores públicos, que vieram a onerar as despesas da União; é o caso da estabilização de centenas de milhares de funcionários, da obrigatoriedade de implantação do regime jurídico único na área de pessoal

que aumentou os direitos e garantias dos servidores, e da isonomia de vencimentos para cargos assemelhados, entre outros.

No campo da descentralização houve repasse de recursos e responsabilidades da União para os estados. Já em relação à questão organizacional da administração pública, emergente na nova Constituição, presenciou-se o início de um novo processo de centralização da ação do Estado.

Em termos gerais, pode-se concluir que, após a centralização da ação estatal do modelo burocrático clássico nas décadas de 30 a 50, com o predomínio da administração direta e funcionários estatutários, ocorreu um processo de descentralização nas décadas de 60 a 80, através da expansão da administração indireta e da contratação mais flexível de servidores. O momento iniciado com a Constituição de 1988 indicava novamente a intenção de centralização (regime jurídico único); assim, pode-se caracterizar este processo de centralização/descentralização organizacional na administração pública como predominantemente cíclico no Brasil.

É interessante notar que os ciclos de centralização não estão necessariamente relacionados a um período de centralismo político autoritário, como ocorreu, por exemplo, durante o Estado Novo. No final dos anos 80 presenciou-se um momento de democratização do Estado, ao mesmo tempo em que ocorreu um ciclo de centralização organizacional da ação do Estado. Já durante o ciclo de descentralização ocorrido nas décadas de 60 e 70, presenciava-se um momento de autoritarismo, com sérias restrições à liberdade de expressão. Atualmente o que se busca no Estado brasileiro é a eficiência, mas com democracia.

A administração burocrática, que tem dado suporte à ação estatal no Brasil, caracteriza-se pela centralização das decisões, a hierarquia baseada no princípio da unidade de comando, a adoção de estruturas piramidais de poder, a rigidez e impessoalidade das rotinas, e o controle dos processos administrativos. Estes princípios conduzem a situações de crescente falta de flexibilidade administrativa e a um afastamento das necessidades gerenciais inerentes aos novos papéis do Estado.

A partir de 1995, com o governo de Fernando Henrique Cardoso, o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (Mare) passa a desenvolver uma nova política de organização do Estado, baseada na descentralização da ação estatal nos setores não-exclusivos de Estado, mantendo a proposta de centralização iniciada nos anos 80 apenas para o núcleo estratégico do governo (a administração direta), responsável pela formulação e avaliação das políticas públicas, setor que deve incorporar as modernas técnicas de gestão sem alterar suas características de burocracia impessoal centralizada. Desta forma, a atual política proposta pelo Mare quebra a uniformidade dos grandes ciclos de centralização/descentralização da ação estatal, aplicando estes dois conceitos de forma diferenciada para distintos setores do Estado.

A estrutura da atual administração federal direta está composta pela Presidência da República e 20 ministérios, e a administração indireta por cerca de 130 autarquias, 40 fundações, 17 empresas e 25 sociedades de economia mista, muitas das quais sendo desativadas ou privatizadas.

São aproximadamente 512 mil funcionários civis ativos na administração direta, autarquias e fundações, em nível de governo central. Somados os aposentados e pensionistas, ultrapassa-se o total de um milhão de pessoas. O maior problema encontrado hoje na folha de pagamento é que 42% da despesa são destinados aos aposentados e pensionistas (Mare, 1998a).

No início dos anos 90, existiam mais de 700 mil funcionários públicos diretos na União; hoje são pouco mais de meio milhão. Mantido o ritmo atual de aposentadorias, nos próximos 10 anos se afastarão do governo federal mais de 200 mil servidores. Apenas parte deste contingente deverá ser repostada, principalmente nas áreas de formulação de políticas públicas. A área operacional deverá ser descentralizada para a sociedade, organizada em entidades (organizações sociais), ou empresas privadas (terceirização). Esta diretriz, que segue a linha da proposta de descentralização da ação estatal, não deve ser confundida com o ideário liberal: pelo contrário, é uma proposta que mantém ou até aumenta a ação do Estado no campo social, com um correspondente aumento de produtividade.

Existem atualmente aproximadamente 7 milhões de funcionários públicos no Brasil, somados os três níveis de governo: central, estadual e municipal. Isto significa 11% da PEA (população economicamente ativa). A distribuição desses funcionários está concentrada nos governos estaduais (mais de 50%), seguida pelos municipais e o federal.

A expansão do número de funcionários no nível de governo estadual ocorreu nas últimas décadas e foi decorrência do processo de descentralização da ação do setor público, além do fim de um ciclo onde o governo federal foi o protagonista principal de um Estado desenvolvimentista clássico.

O Mare consolidou, em 1995, suas propostas no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, que considera a existência de quatro setores dentro do aparato de Estado:

- ▼ o núcleo estratégico do Estado, responsável pela formulação das políticas públicas;
- ▼ a execução de atividades exclusivas do Estado, dissociadas da formulação;
- ▼ os serviços não-exclusivos ou competitivos;
- ▼ a produção de bens e serviços para o mercado.

O núcleo estratégico deve ser organizado nos moldes da atual administração direta, com uma menor flexibilidade de gestão. Já a execução de ativida-

des exclusivas do Estado deve ser **organizada** através de agências executivas, entidades de direito público com maior autonomia de gestão. Os serviços não-exclusivos ou competitivos devem ser **organizados** como organizações sociais, entidades de direito privado, sem finalidade de lucro; neste caso, enquadram-se os setores de saúde, educação e cultura. E a produção de bens e serviços para o mercado deve ser totalmente privatizada.

Para colaborar na implantação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, foi obtido um empréstimo de US\$114 milhões, junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento, para o Programa de Modernização do Poder Executivo Federal. Espera-se, com a execução deste programa, atingir os seguintes objetivos específicos:

- ▼ a redução dos custos, assim como o melhoramento do controle de resultados dos órgãos federais, mediante a revisão de metas institucionais e a implantação de novas estruturas administrativas;
- ▼ uma melhor gestão e desenvolvimento de recursos humanos do governo federal;
- ▼ o aperfeiçoamento dos sistemas e dos recursos tecnológicos da administração federal;
- ▼ um melhor atendimento ao cidadão e uma comunicação mais fluida entre o governo e a sociedade civil para consolidar e direcionar a reforma do setor público.

Esta proposta de um novo marco para a organização da ação do Estado brasileiro já está amplamente difundida no país, o que criou um novo paradigma inclusive para os níveis de governo estadual e municipal, caracterizando, após mais de três anos de implantação, um novo ciclo para a administração pública brasileira.

5. A reforma gerencial brasileira

A crise do Estado burocrático brasileiro possui diversos componentes, entre eles aquele que podemos caracterizar como uma crise operacional. Suas ações se tornaram cada vez menos efetivas e a custos cada vez mais elevados. É neste contexto que surge a reforma gerencial que tem como princípio fundamental dar maior autonomia de decisão ao gerente público, distanciando-se das tendências autoritárias da burocracia e consolidando a democracia também dentro das organizações públicas e não somente através do voto esporádico da população.

Existem três dimensões da reforma gerencial (Bresser Pereira): a institucional-legal, a cultural e a dimensão-gestão. A dimensão institucional-legal é composta pelas mudanças necessárias no arcabouço normativo e legal da administração pública; a cultural é baseada na mudança de valores burocráticos para gerenciais; e a dimensão-gestão coloca em prática as novas idéias gerenciais e oferece à sociedade um serviço público efetivamente mais barato, mais bem controlado e com melhor qualidade.

Segundo Bresser Pereira, a reforma gerencial brasileira tem três objetivos principais:

- ▼ aumentar a eficiência e efetividade dos órgãos ou agências do Estado por meio da descentralização e desconcentração, da separação entre formulação e execução, da implantação de novos controles (de resultados, contábil, por competição administrada e social), da separação entre as atividades exclusivas de Estado e as competitivas, da transferência ao setor público não-estatal dos serviços competitivos, da terceirização das atividades de apoio e do fortalecimento da burocracia central;
- ▼ fortalecer a capacidade do Estado de promover o desenvolvimento econômico e social através da garantia dos contratos, da estabilidade econômica, de um Poder Judiciário eficaz e da promoção de educação, saúde, desenvolvimento tecnológico e comércio exterior;
- ▼ assegurar o caráter democrático da administração pública com um serviço orientado para o cidadão-cliente e a responsabilização do servidor público pelos seus resultados.

Estes objetivos estão totalmente coerentes com os princípios fundamentais da reforma constantes no Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado no Brasil, que são:

- ▼ a ação do Estado deve estar enfocada no cidadão, que é o principal cliente de seus serviços;
- ▼ a competitividade administrada deve ser diretriz na organização da ação do Estado;
- ▼ a execução dos serviços prestados pelo Estado deve ser preferencialmente descentralizada;
- ▼ o controle das ações estatais deve ser principalmente por avaliação de resultados;
- ▼ o controle social é indispensável para a transparência da ação estatal;
- ▼ os sistemas administrativos devem ter flexibilidade na gestão.

Como podemos perceber, os seis princípios que norteiam a reforma no Brasil constam dos oito campos de análise estabelecidos como referência na seção 3: desburocratização (flexibilidade de gestão), descentralização, transparência (controle social), avaliação de resultados (*accountability*), ética, profissionalismo, competitividade e enfoque no cidadão.

Para avaliarmos a reforma administrativa no Brasil, seguiremos estes oito campos de análise, que podem ser utilizados como marco teórico para análise da reforma do setor público de qualquer país, não tendo a pretensão de ser completo mas sim apenas constituir uma ferramenta de estudo.

No quadro 2 estão listadas as principais ações recentes da reforma administrativa no Brasil, classificadas nos oito campos de análise propostos.

Quadro 2	
Principais ações recentes da reforma administrativa no Brasil	
Campo	Ação
Desburocratização e flexibilidade de gestão	<ol style="list-style-type: none"> 1. Programa de Agências Executivas (regulamentado e em execução) 2. Programa de Organizações Sociais (regulamentado e em execução) 3. Programa de Restruturação e Qualidade nos Ministérios (em execução) 4. Fim do regime jurídico único para contratações de funcionários (aprovado) 5. Rede do Governo (em implantação) 6. Integração de sistemas estruturadores (em implantação) 7. Sistema de Cadastro de Fornecedores (implantado) 8. Nova legislação de compras (proposta, dependendo de aprovação de lei) 9. Ampliação de limites para compras simplificadas (proposta, depende de aprovação de lei)
Descentralização	<ol style="list-style-type: none"> 1. Programa de qualidade (implantado e ativo) 2. Programa de privatizações (implantado para setores básicos, continua em implantação) 3. Programa de Organizações Sociais (regulamentado e em implantação) 4. Programas com participação comunitária (em implantação; exemplos: Comunidade Solidária e recursos para educação) 5. Nova política de contratações e carreiras (implantada) 6. Aumento no número de computadores pessoais (implantado) 7. Política de terceirização de serviços (regulamentada e em implantação) 8. Modelo de gestão de compras descentralizado e integrado (implantado) 9. Sistema integrado de administração de serviços gerais <i>on line</i> (implantado)
Transparência e controle social	<ol style="list-style-type: none"> 1. Disseminação de informações via Internet (dezenas de <i>sites</i> implantados) 2. Programa de Comunicações sobre a Reforma Administrativa (em execução) 3. Divulgação de estatísticas de pessoal (implantada) 4. Rede do Governo (em implantação) 5. Divulgação de intenção de compra via Internet (implantada e em expansão)

continua

Campo	Ação
Avaliação de resultados (<i>accountability</i>)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Contratos de gestão e indicadores de desempenho (regulamentados e em implantação) 2. Programa de Acompanhamento Gastos Governamentais (implantado e em aperfeiçoamento) 3. Avaliação de desempenho funcional (fim da estabilidade no emprego aprovada) 4. Sistema de registro de preços e contratos (implantado, em fase de operação inicial)
Ética	<ol style="list-style-type: none"> 1. Novo Código de Ética (em preparação pelo Conselho de Reforma do Estado) 2. Eliminação de privilégios e redução de custos (implantada e em atividade) 3. Teto máximo de remuneração (implantado)
Profissionalismo	<ol style="list-style-type: none"> 1. Programa Nacional de Capacitação (implantado e em execução) 2. Nova política de contratações (implantada) 3. Nova política de carreiras típicas de Estado (implantada) 4. Redes informatizadas locais (implantadas e em expansão)
Competitividade	<ol style="list-style-type: none"> 1. Contratos de gestão (regulamentado e em execução) 2. Programa de Organizações Sociais (regulamentado e em execução) 3. Simplificação dos processos de compras (proposta, dependendo de aprovação de lei)
Enfoque no cidadão	<ol style="list-style-type: none"> 1. Programa de qualidade (implantado e ativo) 2. Serviços de atendimento ao cidadão (implantados nos estados e em expansão) 3. Acesso à informação via Internet e terminais públicos (implantado e em expansão)

Desburocratização e flexibilidade de gestão

No campo da desburocratização e aumento da flexibilidade de gestão estão sendo executadas nove ações relacionadas à simplificação de processos de trabalho e maior autonomia do gestor público.

A separação entre formulação e execução de políticas públicas foi fundamental na regulamentação do Programa de Agências Executivas, que são os órgãos responsáveis pela execução de atividades exclusivas de Estado, com maior autonomia de gestão.

O Programa de Organizações Sociais é a transferência de atividades competitivas do Estado em setores tais como educação, saúde, cultura, ciência e tecnologia para o setor público não-estatal. Caracteriza-se pela transformação de órgãos estatais em entidades públicas não-estatais, sem fins lucrativos e de direito privado, denominadas organizações sociais, aumentando a flexibilidade de gestão das mesmas. Há uma organização-piloto em funcionamento e quase 100 em processo de preparação e negociação para a transformação.

O Programa de Restruturação e Qualidade, financiado com recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento, tem como objetivo rever processos de trabalho nos ministérios federais e já se encontra em funcionamento em cinco unidades.

Foi aprovada uma mudança na Constituição Federal brasileira, a chamada reforma administrativa, que suprimiu a obrigatoriedade do regime jurídico único para contratação de funcionários. Esta mudança possibilitará a contratação de funcionários públicos em regimes mais flexíveis de trabalho.

O nível de informatização do governo federal é bastante alto e está passando por uma transformação conceitual, mantendo os atuais sistemas de processamento centralizados, mas agora interligados em redes de microcomputadores. A chamada Rede do Governo já possibilita a comunicação eletrônica entre grande parte do funcionalismo na capital federal, além da utilização de agendas compartilhadas e outros aplicativos em desenvolvimento, agilizando os processos decisório e de elaboração de políticas públicas.

Toda a movimentação financeira do governo federal é centralizada em um sistema integrado de administração financeira *on line* com mais de 5 mil unidades gestoras. A integração deste sistema com o sistema de pessoal, o orçamentário, o organizacional e o de serviços gerais desburocratiza procedimentos em duplicidade e torna a operação administrativa do governo mais rápida e eficaz.

A desburocratização não se restringe à simplificação de processos e sistemas dentro do governo, mas também cobre serviços externos, tais como o Sistema de Cadastro de Fornecedores, atualmente com 70 mil fornecedores habilitados para concorrer em licitações públicas. Os fornecedores podem se cadastrar nos escritórios do governo federal distribuídos em todo o território nacional, o que facilita e desburocratiza o procedimento, dispensando a apresentação de certificados para cada compra governamental.

A proposta de nova lei de licitações incorpora uma menor uniformidade de normas, uma lei menor e menos abrangente, deixando questões específicas e procedimentos operacionais para regulamento. Esta proposta é 70% menor do que a norma atual, ou seja, se resume a 30% da Lei nº 8.666/93.

Também serão ampliados os limites para a realização de aquisições, dos atuais US\$1,7 mil para aproximadamente US\$27 mil, ou seja, até este valor as compras governamentais deverão ser sempre justificadas, mas não seguirão um processo-padrão de aquisição, e sim procedimentos simplificados.

Descentralização

O programa de qualidade em implantação abrange praticamente todo o governo federal e é caracterizado por um processo de descentralização interna nas organizações públicas, aumentando a participação dos funcionários na

programação e controle de suas atividades. Dentro desta filosofia, processos de trabalho são revistos e aperfeiçoados pelos próprios funcionários, às vezes orientados por consultores externos. São premiadas as melhores experiências, e as equipes e unidades de trabalho são incentivadas a participar.

O programa de privatizações é provavelmente a ação mais abrangente e significativa do Estado brasileiro no seu processo de reforma recente e é caracterizado por uma descentralização de funções e de empresas do setor público para o setor privado através da venda de ativos. O governo brasileiro vendeu 56 empresas nesta década. Arrecadou US\$17,956 bilhões e transferiu dívidas de US\$8,12 bilhões, totalizando uma receita de US\$26,076 bilhões.

Com esta liquidação de ativos, o governo federal deixou de fabricar aço, trens, aviões e fertilizantes e transferiu para a iniciativa privada 147.619 empregos; o Estado ficou mais leve. Está prevista para 1998 a venda de mais de US\$32 bilhões em ativos estatais, englobando os níveis federal e estadual.

Foram criadas as agências reguladoras para os setores de telecomunicações, energia elétrica e petróleo, com os objetivos de regular tarifas, atrair o investimento internacional e garantir a competitividade nos setores, já que em alguns casos o monopólio estatal foi substituído pelo monopólio privado.

O Programa de Organizações Sociais, já mencionado no item desburocratização, é caracterizado por um processo de descentralização de dentro para fora do Estado, já que transfere atividades competitivas do Estado para o setor público não-estatal por meio da transformação de órgãos estatais em entidades sem fins lucrativos de direito privado, denominadas organizações sociais.

Existem muitos programas com participação comunitária no Brasil, principalmente nos níveis municipal e estadual, mas destacamos dois programas federais em implantação: o Comunidade Solidária e as transferências de recursos para a educação.

O Comunidade Solidária articula entidades comunitárias e universidades para a prestação de serviços a populações carentes, tais como capacitação profissional, alfabetização e assistência médica. É totalmente financiado por empresas, os projetos são avaliados constantemente e seguem sempre a diretriz de haver competição entre propostas. Inclui a criação de uma rede informatizada para o terceiro setor (independente) e a revisão do marco legal Estado/sociedade civil, que no Brasil ainda é da década de 30. Não tem orçamento próprio nem burocracia, é um grupo pequeno com grande poder de articulação, caracterizando um novo modelo de gestão na área social.

No caso das transferências de recursos para a educação, o Ministério da Educação tem repassado parte dos recursos destinados ao ensino básico nos municípios diretamente a associações de pais de alunos e professores nas escolas beneficiadas. Quando o repasse é realizado à prefeitura municipal, estas associações são informadas e fazem o controle social da aplicação dos recursos.

A nova política de contratações e carreiras é descentralizadora porque prioriza a contratação de funcionários em nível estratégico do Estado, terceirizando as atividades operacionais e acessórias.

Estes novos funcionários têm uma qualificação inicial intensa e são dotados de ferramentas essenciais de ação, tais como um computador pessoal ligado em rede. No Mare, por exemplo, havia apenas 50 computadores três anos atrás; hoje são 621 para aproximadamente 800 funcionários.

A política de terceirização de serviços complementa a política de contratações e carreiras, incentivando a contratação externa de atividades operacionais e acessórias. O Estado brasileiro contrata pouco externamente, predominando a execução direta e a contratação de funcionários públicos.

Neste campo houve uma mudança constitucional muito relevante, que foi a limitação da participação dos gastos diretos com pessoal a 60% do total do gasto público, incluindo todos os níveis de governo (federal, estadual e municipal) e dando um curto prazo para a adaptação.

Com esta nova política de terceirização o que se espera é incrementar a contratação de empresas ou entidades pelo Estado, concretizando uma descentralização na execução da sua ação, reduzindo custos e compromissos previdenciários futuros, além de aumentar a flexibilidade e a eficiência da gestão.

O modelo de gestão implantado para compras governamentais é baseado em um processo decisório descentralizado. Cada unidade gestora no governo federal tem autonomia para executar o seu orçamento e os processos de seleção de empresas são realizados por comissões de licitação constituídas com esta finalidade. O planejamento e a programação também são realizados em um modelo descentralizado. Somente o controle de resultados é centralizado, para permitir a avaliação de desempenho das diversas unidades, comparando-se preços praticados, por exemplo, ou ainda realizando pesquisas de opinião de usuários.

Existe um sistema integrado de administração de serviços gerais (Siasg) que dá suporte a este modelo descentralizado mas integrado. É um sistema corporativo *on line*, que possui um banco de dados central e vários módulos em plena operação tais como o de cadastro de fornecedores (Sicaf), o de cadastro de materiais e serviços (Sicam), o de divulgação eletrônica de compras (Sidec) e o geral de comunicação com os 13 mil usuários conectados, ou seja, os gestores que executam suas aquisições em cada órgão ou entidade.

Transparência e controle social

A disseminação de informações via Internet é um dos principais mecanismos de divulgação de informações do governo federal, além, é claro, dos meios de comunicação de massa. Foram implantados e são atualizados constantemente dezenas de *sites*, praticamente todos os ministérios possuem um (ver

<http://www.brasil.gov.br>). Só a *homepage* do Mare recebeu 42 mil visitas em março de 1998, sendo que estes números continuam subindo a cada mês.

Nos sites do governo existem informações sobre orçamento e gasto público (muito fiscalizadas pelos deputados federais), economia, projetos em execução e canais para opiniões e consultas, entre muitas outras possibilidades.

Já o Programa de Comunicações sobre a Reforma Administrativa envolve a publicação e distribuição dos *Cadernos do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado*, uma revista mensal (*Reforma Gerencial*), alta presença na mídia em geral e organização de eventos. Atualmente está em estudo a elaboração de programas para a televisão.

Entre as publicações do Mare, merece destaque o *Boletim Estatístico de Pessoal*, com informações mensais sobre despesas de pessoal (mais de US\$40 bilhões ao ano), e o número de funcionários por órgão.

A Rede do Governo, já mencionada no item de desburocratização, também aumentará a disponibilidade de informações para a sociedade.

A divulgação de intenção de compras governamentais é outro destaque e tem seguido uma política de total abertura e transparência, buscando-se, inclusive, o fomento de controles sociais sobre o Estado, além do aumento da concorrência. Para tanto, existe um módulo de divulgação eletrônica de compras que pode ser acessado também via Internet a partir de qualquer ponto do planeta. Atualmente estão disponíveis todos os avisos de compras do governo federal gerados no Distrito Federal; até o final de 1998 esta abrangência será ampliada para todo o território nacional (<http://www.mare.gov.br>).

Avaliação de resultados (accountability)

A reforma constitucional criou o conceito de contratos de gestão, que é a negociação e a avaliação de desempenho institucional no governo federal. São pactuados indicadores de desempenho e metas entre o ministério supervisor e suas agências executivas ou organizações sociais, que dele recebem recursos, possibilitando um processo de avaliação contínua.

O Programa de Acompanhamento de Gastos Governamentais também possibilita a avaliação de resultados através da informação dos gastos realizados por unidade organizacional do governo federal. Isto é o que vem sendo conceituado como contabilidade gerencial.

Todo este processo é completado pela avaliação de desempenho do funcionário, que agora, com o fim da estabilidade no emprego aprovada (reforma constitucional), possibilitará a demissão por insuficiência de desempenho, o que deverá mudar radicalmente a cultura no setor público.

Outra ação no campo do controle de resultados é a implantação do Sistema de Registro de Preços e Contratos, que faz parte da política atual de compras. O sistema encontra-se em fase de operação inicial, e em pouco tem-

po será possível a comparação de preços praticados, possibilitando a elaboração de estatísticas de acompanhamento e avaliação de desempenho do setor. São registrados os preços contratados segundo a catalogação com 15 mil linhas de fornecimento de produtos e 1,8 mil linhas de fornecimento de serviços, utilizando o padrão do Federal Supply System norte-americano.

Ética

Existem dois enfoques possíveis para a implantação da ética na administração pública, o primeiro relacionado ao comportamento ético de seus funcionários e dirigentes, e o segundo relacionado à redução de privilégios que existem no Estado.

Em relação ao primeiro enfoque, existe um código de ética federal de 1994, e está em preparação, pelo Conselho de Reforma do Estado, um novo conjunto de recomendações, principalmente para os altos dirigentes públicos. O Conselho de Reforma do Estado realizou com a ONU, em dezembro de 1997, um seminário internacional sobre ética no serviço público, cujas recomendações estão sendo incorporadas nesse trabalho.

A reforma da Constituição previu também a regulamentação de “quarentenas” para ex-dirigentes públicos que tiveram acesso a informações que possam ser usadas em interesses pessoais. Desta forma, serão estabelecidos prazos mínimos para a ida desses profissionais para o mercado.

Além de normatizar, é importante investir na mudança cultural do funcionalismo para coibir a corrupção e criar instâncias institucionais de constante acompanhamento da ética em cada órgão público.

Pelo lado da eliminação de privilégios e redução de custos, o Mare tem reduzido em média a folha de pagamentos do governo federal em aproximadamente US\$1 bilhão por ano, com o corte de irregularidades e privilégios que não existem no setor privado.

Também foi implantado um teto máximo de remuneração para coibir ingressos pessoais exorbitantes, geralmente consequência de ações judiciais em julgamento.

Profissionalismo

Para melhorar a profissionalização do servidor público, está sendo criado o Programa Nacional de Capacitação, que é executado descentralizadamente em cada ministério, mas seguindo diretrizes gerais únicas que dão ênfase à melhoria da gestão. Somente a Escola Nacional de Administração Pública

tem treinado aproximadamente 20 mil funcionários públicos por ano. Somadas todas as ações no governo federal, este número é muito maior.

As novas políticas de contratações e carreiras, já mencionadas no campo da descentralização e que priorizam a contratação de funcionários em nível estratégico do Estado, terceirizando as atividades operacionais e acessórias, também são um dos fatores de profissionalização e têm atraído profissionais de alto calibre para trabalhar no setor público.

Antes desta mudança, faziam-se grandes concursos para a contratação de novos funcionários a cada 10 ou 20 anos. Em decorrência disto, estes funcionários também se aposentam em massa na mesma época, deixando a administração pública somente com empregados recém-admitidos. A nova política distribuiu estas contratações, que agora ocorrem todos os anos, com um número menor de funcionários, para não ocorrerem novamente aposentadorias em massa que levam embora grande parte da experiência das organizações. O momento atual é de alta rotatividade, pois estão se aposentando mais de 20 mil servidores por ano, sendo substituído até um terço dos que saem.

As carreiras típicas de Estado foram fortalecidas e revistas. Recentemente foi criada uma nova carreira de comércio exterior, o que demonstra que o Estado está permanentemente adaptando a organização do seu quadro de pessoal, em nível estratégico, ao novo contexto internacional.

As redes informatizadas locais de cada ministério, que estão sendo integradas para a formação da Rede do Governo, também são um instrumento poderoso no processo de profissionalização do servidor, já que ampliam o acesso à informação e possibilitam uma comunicação mais rápida, dando oportunidade para o desenvolvimento do potencial de cada funcionário.

A formação do servidor público federal é muito superior que a média do setor privado. Há quatro vezes menos analfabetos no serviço público (1,1%) do que na iniciativa privada (4,6%) e quatro vezes mais servidores com nível superior completo (44%) do que nas atividades particulares (11,7%). Assim, os esforços de profissionalização no serviço público são muito mais necessários em capacitações específicas, mudança de valores culturais e motivação para o trabalho.

Competitividade

Os contratos de gestão, já mencionados no item de avaliação de resultados, são pactos de desempenho estabelecidos entre o ministério supervisor e suas agências executivas ou organizações sociais, gerando uma competição por recursos entre os órgãos contratados. Como são órgãos públicos, o que ocorre é uma competição administrada, criando contexto de quase-mercados.

O Programa de Organizações Sociais, já mencionado nos itens de desburocratização e descentralização, também estimula a competição institucional nos mesmos moldes já citados.

Outro enfoque é o da competição entre os fornecedores privados do governo. O anteprojeto de lei de licitações proposto busca a melhoria do processo de compras governamentais no Brasil e o incremento da competitividade, através da simplificação dos processos, da descentralização, da desburocratização e da maior autonomia de gestão do administrador público.

Enfoque no cidadão

O programa de qualidade, mencionado no item descentralização, é fundamental para a mudança da cultura do servidor público, voltando mais suas atenções para o cidadão-cliente. Neste processo é cada vez mais comum a realização de pesquisas de satisfação de clientes na administração pública.

Os serviços de atendimento ao cidadão (SAC), já implantados em seis estados e em planejamento em outros nove com a ajuda do Mare, são o melhor exemplo de serviço público voltado ao cliente. São centrais de atendimento que fornecem carteiras de identidade, de trabalho, segunda via de contas, certidões e informações em geral. São mais de 60 serviços disponíveis em cada SAC, geralmente implantados em áreas de grande movimento como *shopping centers*, chegando a atender, em alguns casos, mais de 70 mil pessoas por mês cada um. O estado da Bahia foi o pioneiro neste tipo de projeto e estabeleceu recentemente um memorando de intenções com a ONU para a difusão desta experiência para outros países.

No futuro a maioria destes serviços documentais poderá ser obtida através da Internet. Por isto, é importante o acesso à informação via Internet e terminais públicos que vem sendo oferecido pelo governo, como um embrião da prestação deste tipo de serviço para o cidadão.

6. Conclusões

Não podemos afirmar que o processo de reforma gerencial da administração pública brasileira consiste apenas nas ações expostas acima, mas podemos utilizar este agrupamento como uma forma de análise.

Há uma ação mais intensa nos quatro primeiros campos de análise e no sexto, ou seja, existem mais ações voltadas à desburocratização (referentes à melhoria de processos de trabalho e maior flexibilidade de gestão), descentralização (principalmente de dentro para fora do Estado), transparência

(com o aumento da disseminação de informações), avaliação de resultados — *accountability* (contratos de gestão, avaliação de desempenho, responsabilização) e profissionalismo (novas contratações e capacitação em massa).

Nos outros três campos analisados há também muitas iniciativas do governo, mas o número de ações em desenvolvimento é menor. No campo da ética, o governo está começando a aprofundar ações neste momento (novas regras para código de ética). Na competitividade, ainda estão sendo criadas as condições institucionais-legais (pequeno número de órgãos realmente competindo). E no enfoque no cidadão a principal ação são os serviços de atendimento ao cidadão (disponíveis a uma parcela ainda pequena da sociedade).

Assim, a reforma administrativa brasileira engloba iniciativas em todos os campos selecionados para análise, com uma concentração em desburocratização, descentralização, transparência, avaliação de resultados e profissionalismo, mas com ótimas perspectivas em ética, competitividade e enfoque no cidadão.

Os princípios gerais da atual reforma gerencial no Brasil são totalmente compatíveis com a análise dos impactos das grandes tendências mundiais no processo de transformação do Estado. Estes princípios passaram a transformar-se em programas de ação concretos e estruturados apenas no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, a partir de 1995. São apenas três anos de execução, mas já com mudanças significativas, como a alteração da Constituição Federal.

A reforma do Estado não é um processo rápido. No Reino Unido, por exemplo, foram mais de 15 anos de transformações profundas na administração pública. No Brasil, o consenso das principais tendências analisadas é recente. Pesquisas de opinião mostram que, antes dos anos 90, políticos, dirigentes e a sociedade como um todo eram contra as privatizações, por exemplo. Por isto, a Constituição Federal de 1988 era tão corporativista e seguia para um modelo centralizador de administração pública.

Podemos concluir que a reforma gerencial do Estado brasileiro é recente, mas apresenta uma tendência bem delineada e não caminha para a constituição de um Estado mínimo, e sim para um Estado forte, legítimo, ágil, indutor e regulador do desenvolvimento econômico e da justiça social.

Referências bibliográficas

- Castells, Manuel. ¿Hacia el Estado red? Globalización económica e instituciones políticas en la era de la información. Ponencia presentada en el Seminario "Sociedad y Reforma del Estado", São Paulo, 26-28 de marzo de 1998. In: <http://www.mare.gov.br>, 1998. (Com referências para *The information age: economy, society, and culture*, Oxford, Blackwell, 1996-98.)

- Gore, Al. *The Gore report on reinventing government, creating a government that works better & cost less. Report of the National Performance Review*. New York, Times Books/Random House, 1993.
- Mare (Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado). *Plano diretor da reforma do aparelho do Estado*. Brasília, Presidência da República, Imprensa Oficial, 1995. (<http://www.mare.gov.br>)
- . *Boletim Estatístico de Pessoal* (22), fev. 1998a. (<http://www.mare.gov.br>)
- . *Ciberespaço não é televisão*. *Revista Reforma Gerencial* (0), mar. 1998b.
- Offe, Claus. *Entrevista*. *Veja*, 8 abr. 1998c.
- . *The present historical transition and some basic design options for societal institutions*. Paper prepared for presentation at the Seminar on "Society and the Reform of the State", São Paulo. March 26-29, 1998. Berlin, Institute of Social Sciences/Humboldt University, 1998b. (<http://www.mare.gov.br>)
- ONU. *Resolução 50/225*. 1996.
- Pereira, Luiz Carlos Bresser. *A reforma do Estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle*. 1997a. (Cadernos Mare da Reforma do Estado, 1.)
- . *Una reforma gerencial de la administración pública en Brasil*. *Revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (Clad) Reforma y Democracia* (9), oct. 1997. (<http://www.clad.org.ve>)
- . *Uma reforma gerencial para a democracia: versão preliminar para comentários*. Brasília, 1998.
- Pimenta, Carlos César. *Aspectos recentes da organização e das políticas de modernização da função administrativa pública federal*. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, FGV, 28(2), abr./jun. 1994.
- . *Novos modelos de gestão descentralizada e de parcerias para as administrações estaduais*. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, FGV, 29(3), jul./set. 1995.
- . *Desafios e oportunidades no setor de compras governamentais na América Latina e Caribe. O caso brasileiro*. Texto apresentado no Seminário Eficiência e Transparência nas Aquisições do Setor Público, Banco Interamericano de Desenvolvimento, Washington, D.C., 26 e 27 de fevereiro de 1998. In: <http://www.mare.gov.br>. 1998.
- Santos, Boaventura de Sousa. *A reinvenção solidária e participativa do Estado*. Texto apresentado no Seminário sobre Sociedade e Reforma do Estado, São Paulo, 26-28 de março de 1998. In: <http://www.mare.gov.br>. 1998.
- The future of the State. *The Economist*. Sept. 20 1997.
- The World Bank. *The State in a changing world*. Washington, D.C., 1997a.
- . *World development indicators — 1997*. Washington, D.C., IEC Information Center, Development Data Group, 1997b.