Programa de Estudos e Pesquisas em Reforma do Estado e Governança

Coordenação:
profª Sonia Fleury

"Debate acerca de questões teóricas, metodológicas e político-administrativas realizadas no âmbito do Programa de Estudos e Pesquisas em Reforma do Estado e Governança."

Sonia Fleury

Reforma administrativa: discutindo os instrumentos

No último número da *RAP*, discutimos os pressupostos teóricos que têm orientado a proposta de reforma administrativa, como formulados pelo ministro Bresser Pereira. Tais suposições afirmam: a necessidade de se implantar um modelo gerencial que elimine as formas administrativas, patrimoniais e burocráticas; a concepção da burocracia como intrinsecamente autoritária e incapaz de tratar diferencialmente a pluralidade de interesses; a opção pelo mercado como modelo de excelência na prestação eficiente de serviços e na provisão de bens, ainda que eles sejam garantidos pelo Estado como direitos dos cidadãos.

A crítica teórica que possamos apresentar em relação a tais pressupostos (ver RAP, *31*(4), jul./ago. 1997) não nos exime, no entanto, de discutir os mecanismos de implementação propostos para a reforma administrativa. Nesse sentido, é necessário assinalar o caráter insular desse projeto de reforma, que não se insere em uma proposta mais orgânica de mudança nas principais áreas críticas, ao contrário do que se deveria esperar de um projeto de redesenho do aparelho estatal. Esse caráter insular torna-se ainda mais crítico quando pensamos que o que se está propondo, mais do que uma reforma administrativa, é uma reforma do próprio Estado, o que compreende a mudança na correlação de forças, a formulação de uma nova hegemonia e, portanto, uma articulação distinta entre Estado e sociedade.

No entanto, o que se observa é que se pretende implantar a reforma administrativa, ainda que as demais reformas, como a tributária, a política, a trabalhista e a previdenciária — para mencionar algumas das mais impor-

tantes —, não pareçam, na conjuntura atual, ser capazes de produzir as mudanças necessárias para redesenhar o Estado. Além disso, a proposta da reforma administrativa não tem gerado, no interior do aparelho de Estado, a necessária base de apoio, que resultaria em melhor preparação de cada ministério ou órgão público para a implantação da reforma em seu âmbito. Tal "alienação" do aparelho estatal — que pode comprometer seriamente a implementação da reforma administrativa — é fruto da estratégia de implantação adotada na condução desse processo, que, mais uma vez, identifica a proposta de reforma brasileira com o projeto conduzido pela sra. Tatcher, em uma situação de franca confrontação com o funcionalismo público.

Se a estratégia de confrontação pode ser justificada pela impossibilidade de criar consenso em um contexto em que as demandas corporativas sobrepõem-se ao interesse público, essa estratégia tem, como conseqüência, a impossibilidade de se contar com um processo gradual de mudança, no qual cada etapa é capaz de gerar não apenas as condições de apoio necessárias ao avanço, mas também as condições técnicas para seguir adiante. Na opção pelo confronto, a proposta é radical, em vez de incremental, necessitando, portanto, de um elevado poder de enfrentamento, derivado da expectativa de apoio a ser recebido tanto do governo quanto da sociedade, entendida como aceitação da necessidade da reforma, por parte da opinião pública.

Para discutirmos os instrumentos previstos para a implementação da reforma, vamos reproduzir a matriz que sintetiza toda essa proposta na figura.

Como vemos, a estratégia da reforma do aparelho do Estado está estruturada a partir de um trabalho analítico que distingue, para posteriormente combinar, os tipos de atividades, as formas de propriedade e as formas de administração.

As formas de administração são reconhecidas como a *patrimonial*, a *burocrática* e a *gerencial*. Por administração patrimonial entende-se a modalidade administrativa na qual não existe distinção entre bens públicos e privados. Ou seja, na qual os bens públicos são utilizados como se fossem patrimônio dos grupos privados. A modalidade patrimonial é uma sobrevivência de sociedades tradicionais onde predominara, sendo que essa apropriação privada da coisa pública ficou conhecida entre nós como clientelismo, indicando que os postos públicos eram cativos de clientelas de grupos políticos e/ou econômicos. Apesar de

Estratégia da reforma do aparelho do Estado

	Forma de propriedade			Forma de administração		Instituições estratégicas
	Estatal	Pública não-estatal	Privada	Burocrática	Gerencial	
Núcleo estratégico (Legislativo, tribunais, presidência, cúpula dos ministérios)	○				○	Carreiras e concursos
Atividades exclusivas (segurança pública, controle, fiscalização, subsídios, seguridade social básica)	○				○	Agências executivas
Serviços não-exclusivos (universidades, hospitais, centros de pesquisa, museus)	Publicização →	○			○	Organizações sociais
Produção para o mercado (empresas estatais)	Privatização →		○		○	Empresa privada

Fonte: Pereira, Luiz Carlos Bresser. *A crise econômica e a reforma do Estado no Brasil.* São Paulo, Editora 34, 1996. p. 284.

um resquício de uma sociedade tradicional, o clientelismo nunca foi extinto ou reduzido na administração pública brasileira, tendo sido sempre a modalidade predominante nas áreas sociais, ou seja, aquelas cujas funções são atender às demandas da população.

A administração burocrática é característica da emergência do Estado moderno, tendo sido descrita por Weber como aquela em que um corpo de funcionários selecionados por mérito e com carreiras definidas administra os bens públicos, não em proveito próprio, mas em função do interesse público, a partir da observância das normas e leis que prescrevem os comportamentos que devem ser adotados, independentemente da condição social da pessoa que está demandando. Nesse sentido, o surgimento de uma burocracia com tais características é a condição para garantia da igualdade básica entre os cidadãos.

A administração burocrática está, pois, voltada para o cumprimento de regras e procedimentos previstos legalmente, o que tem sido apontado como um obstáculo cres-

cente à eficiência de suas ações. A ênfase nas normas processuais expressa a máxima aplicada ao Estado, cuja lógica de ação deve estar voltada para evitar a possibilidade de se errar, enquanto a lógica que preside o mercado rege-se pela busca do acerto para obter o lucro. No Brasil, a administração burocrática surge na década de 30, com a criação do Dasp.

Já a administração gerencial é oriunda das ações mais típicas de mercado, em que as empresas estão voltadas para alcançar certos resultados, para o que necessitam de suficiente liberdade e agilidade para competir com os demais e atingir, com o menor custo e no menor tempo possíveis, os fins esperados. Trata-se de incorporar à administração pública os instrumentos necessários para tornar seus órgãos mais ágeis, flexíveis e eficientes, sendo capazes de reconhecer os sinais ambientais e admitir a pluralidade dos interesses e a diversidade da clientela. No caso brasileiro, a administração gerencial esteve sempre presente quando as necessidades de implantação de um projeto econômico requeriam a agilidade e a eficiência necessárias por parte do Estado, desde os grupos executivos dos anos 50 às empresas estatais e fundações dos anos 70.

A percepção de que a autonomia adquirida pelas empresas e fundações havia levado a um processo de desintegração da autoridade e da unidade estatal, bem como a constatação da presença do clientelismo e da corrupção na administração pública, levou os constituintes a criar um sistema rígido de controle dos órgãos públicos, em termos de admissão, incentivos e processo de compras, incorporado à Constituição Federal de 1988. Tal situação hoje é vista como um empecilho para que o Estado possa ser gerido de forma mais compatível com as demandas atuais de produtividade, eficiência e qualidade.

A solução proposta é eliminar a forma burocrática de administração em todas as atividades que não sejam aquelas definidas como pertencentes ao *núcleo estratégico do Estado*, ou seja, onde são definidas as leis e as políticas públicas. Apenas a esses casos limitar-se-ia a existência de carreiras do funcionalismo público estatutário.

Já para as *atividades exclusivas do Estado*, como aquelas onde é exercido o poder de Estado de regular, legislar, tributar e transferir recursos, admite-se que a *propriedade* seja *estatal*, mas a forma de *gestão* deveria ser *gerencial*. Nesse caso, prevê-se que o gestor seja indicado pelo governo, com plenos poderes para administrar os recursos humanos, financeiros e materiais, necessários ao

cumprimento das metas de produção acordadas com o governo, através de um *contrato de gestão*. Ou seja, os recursos orçamentários serão repassados ao órgão, denominado *agência executiva*, de acordo com as metas e o cronograma estabelecidos em contrato entre o gestor e o ministério. Ele terá toda a liberdade de demitir, admitir, comprar etc., apenas sendo-lhe cobrado que cumpra o contrato firmado.

Atividades consideradas como *serviços não-exclusivos ou competitivos* são aquelas que tanto podem ser exercidas pelo Estado quanto por outros agentes produtores de bens e serviços em áreas como ensino superior, pesquisa, museus e outras atividades culturais, hospitais e outros órgãos produtores de bens e serviços de saúde etc. Nesse caso, é considerado dever do Estado garantir o bem/serviço e o acesso à cidadania, não necessariamente a provisão. Mais ainda, considera-se necessário *descentralizar* tais atividades, tanto para os níveis sub-regionais, ou seja, do central para o local, quanto para os produtores não-estatais, ou seja, do Estado para a sociedade. A descentralização e a competição que se estabeleceria entre os produtores deveriam resultar em maior eficácia e eficiência.

Nesse caso, o mesmo mecanismo de *contrato de gestão* será também o instrumento utilizado, só que entre o Estado e um ente *público não-estatal*. Ou seja, seriam transferidos tanto o patrimônio quanto os funcionários para organismos privados não-lucrativos, denominados *organizações sociais*, que passariam a geri-los com total independência de seus gestores autônomos, apenas garantindo que os recursos orçamentários que lhes são repassados serão utilizados para assegurar a prestação de um serviço público aos cidadãos, conforme acordado no contrato de gestão. A tal processo se denominou publicização, para indicar a garantia da coisa pública através da prestação privada de serviços.

A expectativa é que, além de haver competição entre os produtores pelos recursos orçamentários, cada organização social poderia, e deveria, aumentar esses recursos, sempre escassos, com a venda de serviços no mercado.

Finalmente, as atividades de produção de bens e serviços para o mercado deveriam sair da esfera do Estado, sendo tais organismos privatizados, passando a operar segundo a lógica de mercado.

Se partirmos da pressuposição de que não há ingenuidade nessa proposta, como poderemos entender que se pretenda flexibilizar os controles sobre o aparelho admi-

nistrativo, sem que isso venha a implicar um aumento sem precedentes do clientelismo e da corrupção? Em outros termos, retiradas as salvaguardas atuais da Constituição, quais os mecanismos que poderão garantir que o patrimonialismo não seja a modalidade administrativa prevalecente?

A resposta parece ser encontrada na possibilidade de substituir os *mecanismos de controle colocados a priori* por *mecanismos de controle a posteriori.* Ou seja, ao invés de se procurar criar um conjunto de normas que evitem que a burocracia possa agir como não deveria, criar mecanismos e incentivos que garantam que ela vá agir da maneira desejável.

Os instrumentos e mecanismos para tanto seriam: o contrato de gestão e a competição entre órgãos públicos e privados. Em outras palavras, supõe-se que a transformação do Estado *provedor* em Estado *contratador* seja condição necessária e suficiente, associada à competição entre os provedores, para garantir o sucesso da proposta.

Algumas questões emergem como conseqüência desta análise.

- Em que medida o Estado está capacitado para essa mudança?

Os diferentes ministérios, no seu núcleo estratégico de formulação da política, estão hoje aparelhados para saber o que querem contratar? Isso implicaria conhecer o mercado, ou seja, o lado da oferta, bem como a demanda, de tal forma a poder formulá-la em termos contratuais com os provedores mais capacitados?

O que observamos, até o momento, é que, dado o caráter insular já mencionado da reforma, não houve o necessário aparelhamento dos diferentes ministérios para exercerem este novo papel.

Além da capacitação para saber formular as demandas em termos de metas a serem atingidas por um provedor contratado para tal, torna-se necessário o aparelhamento do Estado para acompanhar e avaliar todo esse processo. Ou seja, é preciso que o núcleo estratégico de cada área seja capaz de construir parâmetros capazes de transformar metas sociais a serem atingidas em indicadores que possam ser verificados e avaliados. Essa não é uma tarefa simples quando pensamos nas medidas adequadas para aferir produção em serviços no campo social. Muitas questões devem ser respondidas previamente à implantação de um processo de contratação. São questões impor-

tantes, tais como se a aferição se dará em relação às atividades desenvolvidas (por exemplo, número de consultas) ou sobre os resultados esperados (por exemplo, a situação da saúde).

Se o núcleo estratégico do Estado se encontra, em grande medida, desaparelhado para agir como um "comprador inteligente", o que se pode dizer das próprias instituições que deverão ser transformadas em organizações sociais e mesmo em futuras agências executivas? Acostumadas a um padrão gerencial viciado, tais instituições carecem das condições mínimas de administração em regime competitivo, desconhecendo sistemas de custos, métodos de avaliação da produção, modalidades de compra no mercado etc.

Assim, um processo como o previsto só poderia ter sucesso se antecedido de um amplo programa gerencial que alterasse o padrão administrativo em ambos os lados, o do contratante e o do contratado.

Outras questões menos óbvias podem ser levantadas em relação a esse ponto, já que a postulação do papel do Estado como contratador tem implicações de ordem política e jurídica, sendo o contrato o instrumento predominante de ação do mercado, exatamente por ter o Estado como seu garante. Na medida em que o Estado deixa de ser o garante e passa a ser um dos entes que entra em relação contratual, quem garantia a vigência e o cumprimento desse contrato?

Finalmente, aceita a necessidade — e a capacidade — do Estado de formular suas metas e contratar os serviços, por que não utilizar esse instrumento para gestão dos órgãos públicos, na suposição incorreta de uma vinculação entre contrato de gestão e utilização de produtores privados? O contrato de gestão, se considerado o mecanismo mais eficiente de gestão, pode ser perfeitamente aplicado à relação entre órgãos públicos, como demonstra a experiência internacional e como também faz parte da proposta atual de criação de agências executivas. No caso das organizações sociais, parece que o que se pretende é implantar a competição, a fim de aumentar a eficiência e qualidade dos serviços. Mesmo assim, não há qualquer razão que justifique pensar que essa competição não possa existir entre os órgãos públicos, ou seja, que se requeira a mudança de propriedade de tais órgãos para implantar uma modalidade gerencial competitiva.

Como última observação, restaria lembrar que muitas vezes se tem observado que o problema de gestão dos serviços públicos está condicionado muito mais pela

forma de propriedade do que pelo caráter monopólico que assumem. Assim, tanto a introdução da competição por recursos dentro da administração pública como a contratação são possíveis e desejáveis, como também a transferência de órgãos públicos à sociedade ou ao mercado não está isenta, de nenhuma maneira, dos riscos da monopolização.

- Em que medida essas propostas podem representar um afastamento do Estado de suas funções primordiais?

Considerando-se que a função primordial do Estado é garantir a sobrevivência e integridade da nação, temos de nos preocupar com as ameaças representadas pelo nível de desigualdade, tanto regional quanto social, a que chegamos com nosso processo de desenvolvimento histórico, que se acentuaram recentemente com o modelo atual de ajuste econômico. Nesse sentido, qualquer ação do Estado deve ser avaliada à luz de sua capacidade redistributiva, que nesse caso extremo de iniqüidade representa a própria possibilidade de garantir a existência da nação, como comunidade politicamente integrada.

Não há dúvida de que o Estado forte, autoritário e centralizado implantado desde os anos 30 foi uma condição essencial para evitar a desagregação nacional. Hoje, tais recursos não são mais capazes de controlar a explosão das demandas sociais urbanas, bem como a violência e o banditismo que grassam especialmente em áreas em que a ausência do Estado, como provedor de bens públicos, mais se faz notar.

É certo que se torna crucial e, mais que tudo, urgente a presença do Estado nessas comunidades, de uma forma que lhes garanta seus direitos de cidadania e, portanto, sua inserção política.

A preocupação com a proposta atual de reforma administrativa surge a partir da proposta de "publicização" dos serviços sociais. A mudança de propriedade dos serviços públicos pode ter implicações políticas que vão afetar a questão nacional assinalada acima. Isso ocorre porque se pretende que, com a competição tanto pelos recursos orçamentários quanto pelos alcançados com a venda de serviços se possa melhorar a qualidade e a eficiência na prestação dos serviços.

Ora, o que nos preocupa é o resultado desse processo de competição em relação à função estatal redistributiva. Existe atualmente uma distribuição absolutamente perversa dos bens e serviços públicos, sendo as comunidades

mais carentes quase totalmente excluídas do acesso aos melhores serviços, ou a qualquer serviço. A lógica competitiva não seria capaz, de maneira alguma, de alterar, por si só, essa tendência de concentração dos bens públicos. Ou seja, é necessário que o poder público elabore e execute políticas sociais que enfrentem essa questão.

Por outro lado, quanto aos serviços já existentes, sua capacidade de competição também varia na ordem inversa em que estão atentendo à população mais carente. Ou seja, uma universidade pública em São Paulo terá condições de ampliar seus recursos vendendo serviços no mercado nacional e internacional; o mesmo, no entanto, não será verdadeiro para as universidades localizadas nas regiões mais pobres do país.

Se considerarmos que os recursos públicos destinados à prestação dos serviços sociais estão bastante desvalorizados — como a tabela do SUS — e que não existe uma probabilidade maior de que venham a alcançar os preços de mercado, é certo, então, que o bom gerente de qualquer organização social se verá na contingência de aumentar cada vez mais a venda dos serviços no mercado, mesmo em detrimento do atendimento contratado com o poder público.

Já apontamos que essa situação pode aumentar as enormes desigualdades existentes, dado o poder competitivo diferencial das instituições no mercado. Mas o que queremos ressaltar agora é que esse mecanismo pode fazer com que a função pública de garantia de serviços à população seja substituída pela venda de serviços ao mercado, como única forma de manutenção, nem tanto da qualidade, mas da sobrevivência mesmo da instituição.

Se não forem tomadas medidas simultâneas que alterem as duas tendências apontadas — de concentração dos recursos públicos em áreas mais ricas e de diferenciação das instituições em relação à competitividade —, estaremos correndo um sério risco de aumentar as iniqüidades e contribuir, dessa forma, para a desagregação do tecido nacional.

Finalmente, não poderia deixar de lembrar aqui, tratando das questões relativas aos direitos de cidadania, alguns pontos referentes aos direitos dos funcionários públicos que serão afetados com a reforma proposta. A alteração do regime jurídico de estatutário para celetista (só serão preservadas as carreiras do funcionalismo para o pessoal do núcleo estratégico) torna os funcionários muito mais vulneráveis às injunções do poder político e econômico. Retiradas as garantias constitucionais que impedem

a demissão imotivada, conhecida a cultura política brasileira eivada dos valores do patrimonialismo e clientelismo, imediatamente se coloca a questão de como fazer face a essas tendências quase inexoráveis.

Aparentemente, o mecanismo de contrato de gestão seria suficiente para evitar que o gestor se submeta aos ditames políticos em detrimento da produtividade. Também se tomou o cuidado de extinguir por um período o cargo daqueles que forem demitidos, evitando sua substituição por clientelas cativas. Em relação a esse ponto, em entrevista recente, o maior especialista em poder político no país, Raimundo Faoro, afirmou que, dada a imaginação nacional, o que vai ser extinto será o nome do cargo, em vez do cargo.

Mesmo tendo em conta a necessidade de cumprir as metas acordadas, é preocupante pensar que, no caso das agências executivas, na medida em que os gestores são designados pelo governo, sendo, portanto, esse um cargo político, os empregados dessas agências não estarão a salvo de interferências e pressões políticas e econômicas.

Finalmente, gostaríamos de lembrar que, ao contrário dos demais empregados coletivos, que têm sua força de resistência e negociação oriunda da sua capacidade de organização e representação através dos sindicatos, no caso dos empregados públicos a retirada dos direitos do regime estatutário não foi substituída pela garantia dos direitos trabalhistas dos demais empregados. Ou seja, em relação às questões trabalhistas o empregado público passa a ser, a partir de agora, um pré-cidadão, já que não tem como enfrentar as determinações de seu patrão todo-poderoso, o Estado gerencial.