Direito do Estado .com.br
O Direito Público da Cidadania

IDPB
Instituto de Direito Público da Bahia

R e RE | Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado

Número 1 – março/abril/maio de 2005 – Salvador – Bahia – Brasil

ASPECTOS CONTEMPORÂNEOS DO DEBATE SOBRE REFORMA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL: A AGENDA HERDADA E AS NOVAS PERSPECTIVAS

Prof. Caio Marini
Professor e Consultor do Núcleo de Administração Pública da Fundação Dom Cabral, dos Programas de MBA da FGV e de Administração Pública da Escola de Administração Fazendária – ESAF, da Escola Nacional da Administração Pública – ENAP e da Fundação Luís Eduardo Magalhães - FLEM.

1. INTRODUÇÃO

As experiências recentes de reforma da administração pública no Brasil e no mundo são, ainda, uma história de final aberto.

Duas variáveis são fundamentais quando se trata de implementar programas de mudança na administração pública: a governabilidade e a governança.[1] A primeira diz respeito às condições de legitimidade de um determinado governo para empreender as transformações necessárias, enquanto que a segunda está relacionada à sua capacidade de implementá-las. Tarschys[2] (2002), ao buscar uma compreensão sobre o significado de governança, recorda a obra de Ambrógio Lorenzetti, que no século XIV "imortalizou" a essência do (bom e mau) governo ao ilustrar cenas do cotidiano tanto na cidade como no campo:

[1] Para uma discussão mais aprofundada, ver: Marini Ferreira, Caio M.- Crise e Reforma do Estado: uma questão de cidadania e valorização do servidor In Petrucci, Vera e Schwarz, Letícia - Administração Pública Gerencial: a reforma gerencial de 1995 – Ensaios sobre a reforma administrativa brasileira no limiar do Século XXI –, Editora UnB, Brasília, 1999.

[2] Riqueza, valores, instituições: as tendências dos governos e da governância, In A governância no século XXI – OECD 2001.

> "... na parede que representa o bom governo, uma combinação de alegorias e cenas da tranqüila vida diária, ilustram como a concórdia e o trabalho diligente podem trazer riqueza... na parede oposta a miséria do mau governo, marcada por rixas, crimes, crueldades e violência".

A presença ainda freqüente destas cenas na realidade atual estimula a produção de interessantes especulações que animam o debate contemporâneo. Afinal, o que significa um "bom" governo? Ou, o que determina a qualidade da gestão pública?

Fazendo um paralelo com a gestão empresarial, durante muito tempo a literatura especializada neste tema dedicou espaço importante tentando motivar os executivos sobre a importância da formulação estratégica como forma objetiva de lidar com as incertezas e complexidades do contexto de atuação das organizações. Embora possa existir, ainda, algum tipo de hesitação, certamente, esta não é a regra geral. As organizações, as equipes, os líderes, de uma maneira geral, estão convencidos de que o sucesso de qualquer tipo de empreendimento pressupõe alguma forma de construção estratégica (no mínimo seria ingenuidade imaginar que objetivos se realizam espontaneamente). Entretanto, a formulação estratégica não assegura o sucesso. Isto significa que uma nova questão vem sendo destacada, tanto na pesquisa acadêmica, como nas práticas empresariais: como "fazer acontecer" a estratégia? O fato de se ter uma estratégia não significa que esta se realize. Basta um rápido exame sobre a realidade cotidiana. Em muitas situações é possível encontrar estratégias bem definidas que apontam um certo direcionamento a seguir. Mas, quando confrontadas com as ações do dia-a-dia, cada uma (estratégia e ação) segue caminhos diferentes. Assim, a nova palavra de ordem é alinhamento estratégico, o que significa o exercício de uma nova competência, que vai muito além da simples elaboração de planos para o controle da ambigüidade externa. O desafio não é mais o de adivinhar o futuro, é o de construí-lo! O novo contexto, caracterizado pela excessiva velocidade da mudança e, também, pela imprevisibilidade (a única certeza sobre o futuro é que ele é incerto) introduz um novo paradigma, baseado no pressuposto que, além de deliberadas, as estratégias emergem do contexto situacional. Desta forma, mais do que planos, as organizações precisam desenvolver a sua capacidade de pensar estrategicamente para aproveitar as oportunidades. Nesta perspectiva, a estratégia deixa de ser uma restrição (seguir burocraticamente o rito determinado pelo plano, visto como uma camisa de força) e passa a funcionar como um instrumento do alinhamento entre pessoas, processos, estruturas para a construção do futuro desejado. É importante também, "aprender a desaprender", desapegando-se de práticas usuais, arriscando e testando novos caminhos.

No campo da administração pública a situação não difere muito. Discutir sobre a qualidade da gestão pública (e o significado dos movimentos reformistas decorrentes), é discutir sobre o seu alinhamento com o contexto mais geral em que se insere o país e a sociedade em questão, com o tipo de desenvolvimento pretendido, com o modelo de Estado que se quer (papéis e funções a desempenhar) e com as estratégias e planos a implementar.

Este artigo pretende contribuir ao debate instalado sobre a gestão pública contemporânea, delimitando seu escopo à realidade brasileira, a partir do exame

da experiência de reforma recente (1995, governo Fernando Henrique Cardoso) e das perspectivas que se apresentam em 2003, (governo do Presidente Luis Inácio Lula da Silva). O capítulo 2 apresenta um breve relato da reforma de 1995, enquanto que o capítulo 3 faz uma descrição sucinta do Plano de Gestão Pública do governo Lula. O último capítulo pretende, numa perspectiva comparada (1995 X 2003) identificar semelhanças e diferenças em relação a:

O INÍCIO: O CONTEXTO EM QUE SE DEU A INTRODUÇÃO DA REFORMA:

- Em que contexto se deu a transformação pretendida (reforma gerencial de 1995)?
- Quais são as características do contexto atual onde se constrói a nova estratégia (plano de gestão pública de 2003)?

O FIM: O OBJETIVO PRETENDIDO

- Quais eram os objetivos da reforma de 95?
- Quais são os objetivos do Plano de Gestão Pública atual?

O MEIO: ESTRATÉGIA DE IMPLEMENTAÇÃO

- Como foi pensada a implementação da reforma gerencial de 95?
- Como está pensada a implementação do Plano atual?

2. A REFORMA DE 95

2.1. O CONTEXTO E OS PRIMEIROS PASSOS

A crise dos anos 70, que provocou iniciativas de reestruturação econômica e a reconfiguração das estratégias empresariais (em resposta à crescente globalização e à revolução tecnológica), chega no início dos anos 80, ao Estado a partir, principalmente, de três manifestações básicas: crise financeira (incapacidade de geração de poupança pública para a realização dos investimentos sociais), crise de identidade (transição caracterizada pelo abandono de alguns papéis tradicionais e incorporação de novos) e crise do modo de administrar (explicada pelo esgotamento do modelo burocrático). Inicialmente na Grã-Bretanha e, depois adotada, em maior ou menor grau, em diversos outros países a estratégia de enfrentamento ficou conhecida como a Nova Gestão Pública (New Public Management)[3] ou reforma gerencial. As principais influências foram extraídas das

[3] Segundo Barzelay (2001), a NGP é, antes de tudo, um âmbito de debate (diálogo) profissional sobre a estrutura, gestão e controle da administração pública, envolvendo a comunidade acadêmica e funcionários e como tal deve-se descartar a tentação de definições formais concentrando o debate na busca de respostas, segundo determinadas circunstâncias, para as questões de como estruturar, gerenciar e controlar os sistemas burocráticos públicos.

teorias da Escolha Pública (Public Choice[4]) e, principalmente, da Agente-Principal, que pressupõe a existência de relações contratuais entre atores. A crise do Estado e o déficit de desempenho decorrente foram o ponto de partida, e este movimento visava melhorar a eficiência da ação estatal (influenciada por métodos empresariais ou empreendedores de gestão) e/ou fortalecer a transparência e o controle social (pressionada pelos avanços da democracia e movimentos de afirmação da cidadania). A realidade de cada país, certamente, determinou o impacto e a intensidade da implementação.

Somente na segunda metade dos anos 90 este movimento chega à América Latina[5] e ao Brasil, em particular, ainda no inicio do primeiro governo FHC, em um contexto semelhante ao de outros países da região, caracterizado pelo aprofundamento da crise financeira do Estado e pela emergência de reformas estruturais prometidas durante a campanha presidencial e iniciadas alguns meses antes da posse com o plano de estabilização econômica (Plano Real). Do conjunto de reformas apresentadas como prioritárias (flexibilização de monopólios, previdência social, tributária, política, etc.) destacava-se a necessidade de repensar a administração pública a partir de sinais de evidente esgotamento do modelo burocrático vigente. Embora houvesse certo grau de conscientização instalada sobre o baixo padrão na prestação dos serviços públicos e da necessidade de mudanças, o assunto (reforma administrativa) estava fora da agenda desde o final dos anos 60 e a motivação junto aos servidores públicos era bastante desfavorável em decorrência da herança deixada por tentativas desastrosas recentes (desmonte da era Collor). Finalmente, vale destacar que esta seria a primeira tentativa de reforma num contexto democrático (governo eleito no primeiro turno, sustentado por uma ampla aliança política que assegurava folgada maioria no Congresso Nacional).

Uma das primeiras demonstrações da prioridade conferida às reformas da administração pública foi dada em 1995, quando da transformação da então Secretaria da Administração Federal (SAF) em um novo ministério, que, além das funções tradicionais de gestão da função pública, assumiu o papel de coordenador do processo de reforma do aparelho do Estado. Além deste novo ministério, o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), foram instalados: a Câmara da Reforma do Estado, instância interministerial deliberativa sobre planos e projetos de implementação da reforma; e um Conselho da Reforma do Estado, integrado por representantes da sociedade civil, com atribuições de assessorar a Câmara nesta matéria.

---

[4] Ver, a este respeito, Buchanan e Tullock (1965).

[5] O Conselho Diretor do CLAD – Centro Latino-americano de Administração para o Desenvolvimento, aprovou documento (1998) que estabeleceu as bases da reforma gerencial na região. Nele são destacadas as especificidades próprias da América Latina, basicamente as relativas à gravidade da crise do Estado "muito maior que a existente no mundo desenvolvido". O documento aponta a necessidade de direcionar a estratégia da reforma na região considerando três questões essenciais: a consolidação da democracia, a retomada do crescimento econômico e a redução da desigualdade social. Também, enuncia o objetivo central da reforma gerencial que é o de "assegurar os mecanismos necessários para o aumento da eficácia, da eficiência e da efetividade da administração pública, além de criar novas condições que possibilitem uma relação mais democrática entre Estado e sociedade".

2.2. OBJETIVOS, ESTRATÉGIA DE IMPLEMENTAÇÃO E PRINCIPAIS INICIATIVAS

Ainda em 1995, foi elaborado o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, documento de expressão da visão estratégica e orientador dos projetos de reforma, que teve como ponto de partida uma reflexão conceitual sobre as três formas de administração pública: patrimonialista (ainda presente em algumas práticas); burocrática (dominante, como cultura; e gerencial (emergente e pretendida).

O pressuposto assumido era o de que, um movimento desta envergadura, implicava em promover mudanças em três dimensões:

Institucional-legal: remoção dos obstáculos de natureza constitucional e de outros ordenamentos:

Cultural: substituir a cultura burocrática dominante pela nova cultura gerencial;

Gestão: implementação da reforma por meio da adoção de novos arranjos institucionais, novas competências e instrumentos gerenciais mais adequados.

Foram, em seguida, definidos objetivos globais[6] aderentes a um conjunto de problemas "tecnicamente" identificados (custeio da máquina: gastos com pessoal e com bens e serviços, ineficiência dos serviços públicos etc) e proposto um novo arranjo institucional, distinguindo os quatro segmentos fundamentais característicos da ação do Estado:

Núcleo estratégico: definição de leis e de políticas públicas, e cobrança de seu cumprimento; Atividades exclusivas: aquelas que são indelegáveis e que, para o seu exercício, é necessário o poder de Estado;

Atividades não-exclusivas: aquelas de alta relevância, em que o Estado atua simultaneamente com outras organizações privadas e do terceiro setor na prestação de serviços sociais;

---

[6] Segundo o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (1995):

− Aumentar a governança do Estado, ou seja, sua capacidade administrativa de governar com efetividade e eficiência, voltando a ação dos serviços do Estado para o atendimento dos cidadãos;

− Limitar a ação do Estado àquelas funções que lhe são próprias, reservando, em princípio, os serviços não exclusivos para a propriedade pública não-estatal, e a produção de bens e serviços para o mercado para a iniciativa privada;

− Transferir da União para os estados e municípios as ações de caráter local: só em casos de emergência cabe a ação direta da União;

− Transferir parcialmente da União para os estados as ações de caráter regional, de forma a permitir uma maior parceria entre os estados e a União.

Produção de bens e serviços ao mercado: que corresponde ao setor de infra-estrutura, onde atuam as empresas, públicas ou privadas, reguladas pelo governo, portanto com tendências à privatização.

A estratégia de implementação mesclava ações de natureza estrutural (mudança do ordenamento jurídico vigente e introdução da nova cultura gerencial via programas de sensibilização e educação continuada) e ações pontuais de transformação (quase sempre fragmentadas) junto aos diversos órgãos da estrutura administrativa (fomento gerencial financiado por programas de cooperação internacional em unidades-piloto que, por adesão, celebravam um protocolo de intenções visando à transformação).

As principais iniciativas, no primeiro período (1998 – 1999), foram orientadas para: (i) a revisão do marco legal (reforma constitucional e da legislação corrente); (ii) a proposição de uma nova arquitetura organizacional (agências reguladoras, executivas e organizações sociais), (iii) a adoção de instrumentos gerenciais inovadores (contratos de gestão, programas de inovação e de qualidade na administração pública); e (iv) a valorização do servidor (nova política de recursos humanos, fortalecimento de carreiras estratégicas, revisão da política de remuneração e intensificação da capacitação de funcionários, visando a promover a mudança cultural).

Em 1999, período correspondente ao segundo mandato do Presidente FHC, foi extinto o MARE, sendo suas funções absorvidas pelo Ministério do Planejamento (que passou a ser denominado Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão), num esforço de integração dos principias instrumentos de gerenciamento governamental: planejamento, orçamento e gestão. A esse respeito, o ex-ministro Bresser Pereira (2002) comentou que o desafio seguinte – o de implementação “não deveria ser empreendida por um pequeno ministério como o MARE, desprovido de poder executivo”, daí a recomendação, inspirada na experiência chilena, de passar a responsabilidade ao novo ministério.

Neste novo contexto, o planejamento governamental, a partir do lançamento do PPA – Plano Plurianual 2000/2003, mais conhecido como Avança Brasil, assumiu papel protagonista. O plano foi elaborado com base em diretrizes estratégicas do presidente da República, destinadas a consolidar a estabilidade econômica com crescimento sustentado, a partir de uma nova visão estratégica espacial baseada no estudo dos eixos nacionais de integração e desenvolvimento, tendo como referência todo o território nacional e o fluxo real de bens e serviços. Esta nova visão é traduzida em um leque de oportunidades de investimento, tanto para o setor público como para o setor privado, nacional e estrangeiro. Além disso, foi adotado um novo conceito de programa, segundo o qual as ações e os recursos do governo são organizados de acordo com os objetivos a serem atingidos, e foi instituída a figura do gerente de programa como elemento central no processo. Na prática, a estratégia contida no Plano Diretor, sofre alterações (ou, em alguns aspectos é descontinuada, ainda que não oficialmente) reduzindo o ímpeto inicial de implementação dos novos modelos institucionais (Agências Executivas e Organizações Sociais) e dos novos instrumentos (contratos de gestão), dando lugar a uma abordagem alternativa que visava o fortalecimento do espírito empreendedor orientado para a implementação dos programas do PPA. A ENAP -

Escola Nacional de Administração Pública - que na primeira etapa teve papel preponderante na introdução da cultura gerencial é encarregada da missão de preparação dos gerentes de programa recém empossados. Finalmente, merecem ser destacadas as iniciativas de intensificação do uso da tecnologia da informação orientadas para a melhoria do atendimento ao cidadão, no relacionamento com o setor privado, a transparência e modernização da gestão interna (governo eletrônico, comprasnet, receitanet, quiosques, rede governo, sistemas corporativos de gestão).

2.3. BREVE BALANÇO

A geração de reformas que foi batizada como NPM – New Public Management – teve como um dos seus princípios centrais o foco em resultados (o que pressupõe a avaliação do alcance dos mesmos), produziu uma verdadeira onda a partir das diferentes iniciativas de implementação em diversos países, deixando, no entanto uma lacuna com relação à mensuração dos resultados efetivamente alcançados tanto na perspectiva nacional, como na internacional (o que não deixa de ser um belo paradoxo!). A propósito, Pollitt e Boucckaert, (2002), argumentam que “avaliar reformas de gestão em todo mundo é, por várias razões, uma tarefa quase impossível”. Dentre outras razões devido aos diferentes pontos de partida, histórias diversas e trajetórias particulares (na linguagem do autor seria como comparar pêras e maçãs) e, fundamentalmente, pela impossibilidade do uso do rigor acadêmico semelhante aos utilizados nos testes clínicos (onde há um grupo de controle, placebos) e comparar quem foi afetado e quem não foi, para aferir a efetividade do tratamento. Além disto, não há, insistem os autores, como manter o tratamento em segredo, nem como adotar procedimentos do tipo: identificar a situação antes da reforma, a situação depois de implementada, projetar (imaginariamente) a situação se a reforma não acontecesse e, finalmente, comparar.

Entretanto, diversas tentativas de registros das iniciativas e de balanços têm sido realizadas a partir tanto de perspectivas nacionais como internacionais.

Em 2002, o Ministério do Planejamento publicou um Balanço da Reforma do Estado no Brasil e realizou um importante seminário visando à publicidade das conclusões. Sucintamente, o Balanço destaca como principais resultados o fortalecimento da capacidade de formulação e monitoramento de políticas públicas (reativando e fortalecendo a carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, realizando concursos públicos seriados e incrementando a capacitação profissional). Promoveu-se, ainda, a criação de novas entidades (Agências Reguladoras, Agências Executivas e Organizações Sociais), a descentralização dos Ministérios (principalmente os da área social), a melhoria da capacidade de gerenciamento nos Ministérios que firmaram contratos de gestão com suas unidades vinculadas (Ciência e Tecnologia, Meio Ambiente e Desenvolvimento, Indústria e Comércio e a Secretaria de Comunicação da Presidência da República). Seguiu-se, a redução de custos nos Ministérios que procederam à revisão de estrutura (especial destaque ao Ministério da Defesa, que alcançou a redução em, aproximadamente R$ 2,4 milhões/ano em logística e R$

411 mil/ano em pessoal). O Balanço destacou ainda importantes avanços no fortalecimento dos vínculos do terceiro setor com o Estado (legislação das Organizações Sociais e OSCIP – Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público), no uso das tecnologias de informação e comunicação (em especial o governo eletrônico), na área de recursos humanos (construção de um novo perfil do servidor público, realização de concursos, política de remuneração, função comissionada técnica, informatização da gestão, redução da força de trabalho no nível central e aumento nos níveis locais, na área da regulação (a criação das Agências e modelos de gestão próprios), os decorrentes das reformas fiscais, da gestão dos programas do PPA e, a experiência dos estados (em especial a melhoria da qualidade na prestação dos serviços através da integração do atendimento ao cidadão).

3. GESTÃO PÚBLICA PARA UM BRASIL DE TODOS: EMERGÊNCIA DE UMA NOVA GERAÇÃO DE REFORMA?

3.1. CONTEXTO DE INSTAURAÇÃO DO NOVO GOVERNO

Em junho de 2002, o então candidato Luiz Inácio Lula da Silva lança “Carta ao povo brasileiro”, contendo análise da conjuntura econômica nacional sinalizando dois aspectos importantes que marcariam a sua futura administração. Por um lado, Lula expressa o seu desejo, alinhado com o anseio popular de “encerrar o atual ciclo econômico e político” (buscando marcar uma posição, junto à sua base original, de rompimento com a lógica vigente), e, por outro, assume publicamente compromissos com as reformas estruturais, de combate à inflação, com o equilíbrio fiscal “como um meio”, de “respeito aos contratos e obrigações do país” (buscando ampliar seu eleitorado, acalmar o mercado e afastar os temores de radicalização). Aponta que o caminho “é o do crescimento econômico com estabilidade e responsabilidade social. As mudanças que forem necessárias serão feitas democraticamente, dentro dos marcos institucionais” e também destaca que “será necessária uma lúcida e criteriosa transição entre o que temos hoje e aquilo que a sociedade reivindica”. O final da história todos conhecem: Lula é eleito Presidente da República, com uma votação expressiva quase conseguida em primeiro turno, construída com base numa aliança histórica (inimaginável para alguns analistas, dada a pluralidade existente dentro do partido). A transição é marcada pelo elevado padrão democrático e institucional, caracterizado pelo comportamento exemplar das equipes (que deixavam e assumiam o poder). Prática significativamente elogiável e imprescindível em um Estado democrático.

O primeiro movimento do novo governo foi o estabelecimento de um novo marco, simbolizado pelo compromisso de enfrentar prioritariamente o problema da fome (base para a construção posterior de um novo modelo de desenvolvimento). Em paralelo, foram preenchidos os cargos de alta liderança política (Ministérios, Secretarias Nacionais) por parte de integrantes da coligação vencedora, mesclando atributos de natureza política e técnica para este fim. A expectativa inicial, como sempre, era quanto à composição da equipe econômica (especialmente Fazenda e Banco Central) e foi mantida a condução da área de gestão pública no Ministério do Planejamento (depois de muitas especulações sobre a volta do MARE).

Na construção da agenda ministerial (em geral e nas áreas de economia e de administração pública em particular) percebeu-se uma inteligente combinação de elementos herdados da agenda anterior e a emergência de novos temas (ou de novas abordagens a antigos temas) que passaram a dar a marca do novo período. Não sem a natural dificuldade de justificar a manutenção de determinados temas (política de juros, metas inflacionárias, alíquotas do imposto de renda, CPMF, reajuste salarial dos servidores) o que provocou (e continua provocando) reações de descontentamento de parte do Partido dos Trabalhadores (argüindo velhos compromissos, amplamente flexibilizados ao longo da última campanha eleitoral) e de manifestações de perplexidade vindas da nova oposição (que, com ironia, insinuava a continuidade programática). O certo é que até o momento, o governo vem conseguindo demonstrar ponderação e equilíbrio no enfrentamento das crises, contando com a compreensão de parte expressiva da opinião pública. A capacidade de liderança e de negociação do Presidente tem sido um atributo fundamental para a manutenção da governabilidade, mas esta posição (ainda favorável) depende da produção sustentada de resultados, notadamente nos programas da área social.

3.2 A GESTÃO PÚBLICA REVISITADA

É exatamente dentro deste contexto que emerge a questão da gestão pública. Num primeiro momento, a ênfase foi dada à adoção de um Programa de Otimização: o contigenciamento fez com que governo decidisse pela seleção de programas e revisão de seus processos visando reduzir custos, melhorar a qualidade e reduzir tempo de execução.

Em paralelo, sustentadas por uma visão mais duradoura e estrutural, duas iniciativas estão sendo desenvolvidas. A primeira diz respeito à elaboração do novo PPA 2004 – 2007, denominado Plano Brasil de Todos, que estabeleceu o direcionamento estratégico a partir dos seguintes (mega) objetivos: (i) Inclusão social e redução das desigualdades sociais; (ii) Crescimento com geração de trabalho, emprego e renda, ambientalmente sustentável e redutor das desigualdades; e (iii) Promoção e expansão da cidadania e fortalecimento da democracia.

A segunda, a construção de um Plano de Gestão Pública (SEGES, 2003) orientado para o fortalecimento da capacidade de governo e que dê sustentabilidade à realização dos programas previstos no PPA.

A adoção deste novo Plano de Gestão significa introduzir transformações orientadas para:

Redução do déficit institucional, que é a ausência do Estado e a sua incapacidade de assegurar direitos civis e sociais (fazer o que deve ser feito);

Fortalecimento da governança, que significa promover a capacidade de formulação e implementação de políticas públicas;

Aumento da eficiência, otimizando recursos (fazer mais e melhor com menos).

Transparência e participação, assegurando, desta forma, o comprometimento da sociedade e a legitimação do processo.

A estratégia de ação (participativa e transparente) prevê a identificação prévia dos problemas da Administração Pública Federal, mediante a realização de um diagnóstico institucional (denominado Livro Azul). Visando assegurar a participação de diversos atores neste processo, serão construídas três redes de implementação (Deliberativa, de Ação e Consultiva). Em seguida, será formulado (com o envolvimento das redes) um plano contendo diretrizes e estratégias de enfrentamento dos problemas apontados no diagnóstico (Livro Verde). Finalmente, serão desenvolvidas atividades de validação/legitimação (junto aos órgãos de governo e sociedade) das propostas, culminando com a publicação do Plano de Gestão Pública (Livro Branco) a ser implementado no período 2004 – 2007 e que será o instrumento do alinhamento estratégico dos programas do PPA e das transformações das organizações visando a concretização das políticas públicas.

4. O INÍCIO, O FIM E O MEIO: SEMELHANÇAS E DIFERENÇAS, A MODO DE CONCLUSÃO

A tarefa de efetuar estudos comparados, da realidade nacional em relação a experiências internacionais (o que não é propósito deste artigo) ou da realidade nacional numa perspectiva temporal não é trivial. Algumas das razões já foram reproduzidas anteriormente. Vale aqui a mesma ressalva feita em outro estudo: “os relatos de experiências apresentados a seguir não conformam o que formalmente se conhece por estudo de casos, nem tem a pretensão de realizar uma análise comparativa. Isto, certamente, exigiria maior aprofundamento investigativo apoiado na utilização de metodologias científicas“ (Marini, 2002). Entretanto, é possível especular sobre algumas semelhanças e diferenças entre os movimentos de Reformas (1995 X 2003), tomando como referência as perguntas propostas na introdução sobre o contexto que caracterizou cada uma das reformas (o início), o objetivo pretendido (o fim) e a estratégia de implementação (o meio).

Considerando o contexto (o inicio) há mais semelhanças que diferenças. A reforma de 1995 foi instaurada num período de afirmação da democracia brasileira (pela primeira vez na história das reformas administrativas do país), foi concebida (e justificada) a partir da emergência da crise do Estado, notadamente nas dimensões financeira e administrativa e foi influenciada pelo movimento da NPM. A reforma de 2003, certamente, herda alguns destes elementos ao constituir sua agenda. A jovem democracia brasileira avança na direção de sua consolidação, (semelhança), a crise (nas dimensões fiscal e administrativa) continua presente (semelhança), mas a estratégia atualmente definida, nega de forma explicita a crise do Estado como mote e recoloca a questão - afirmando o déficit institucional existente - mas, enfatizando um novo mote: o Estado como solução (diferença). A influência da NPM ainda está presente em alguns de seus princípios básicos - eficiência, principalmente – mas como doutrina desgastou-se devido a uma forte crítica (muitas vezes injusta, mas efetiva, pois alcançou o resultado) que associou-

a ao neolibreralismo (o exame da experiência internacional mostra que a aplicação da NPM se deu, em alguns casos, sob a gestão de governos de esquerda). Assim, a atual abordagem parte do esgotamento desta geração de reforma e apresenta o Plano de Gestão Pública como instrumento da consolidação do Estado (e não da reforma, outra diferença).

Quanto aos objetivos (o fim), a reforma de 1995 passou por dois diferentes estágios. No primeiro momento sua formulação foi tipicamente auto-orientada. Estava na agenda, mas não ocupava a primeira fila. A sensação inicial era a de manutenção da antiga SAF (aparentemente o Ministro Bresser Pereira teria outra função no governo) o que, provavelmente, significaria pouca atenção ao assunto. Mas quando da criação do MARE (e a incorporação da nova Secretaria da Reforma do Estado), foi necessário construir um projeto (e com urgência urgentíssima). Assim, o Plano Diretor foi elaborado na perspectiva de ocupar um espaço na agenda de reformas. E é neste aspecto que está o seu papel protagonista (e sua eventual limitação, paradoxalmente). O debate provocado, a qualidade propositiva do documento e o apoio (incondicional) dos governadores à época foram decisivos para reincorporar, depois de algumas décadas, a temática da gestão pública na agenda nacional (fator determinante para que ainda seja um tema atual!). Mas era um plano caracterizado por uma qualidade propositiva superior à qualidade explicativa dos problemas a enfrentar. E, no primeiro estágio, correspondente ao primeiro mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso, não estava alinhado aos outros instrumentos de gestão (planejamento e orçamento). O PPA 1996 – 1997 e o Plano Diretor custaram a ser apresentados um ao outro. No segundo mandato houve uma iniciativa deliberada de integração dos instrumentos de gestão, a partir da iniciativa de absorção do MARE pelo Ministério do Planejamento (solução mantida pelo governo atual – semelhança). Já o Plano de Gestão Pública tem como princípio fundamental ser um instrumento da realização do novo modelo de desenvolvimento (PPA 2000 – 2004).

Mas, é na estratégia de implementação (o meio) que estão as principais diferenças. A primeira delas já mencionada anteriormente, se refere ao processo de elaboração do Plano Diretor (1995), concebido a partir de um conjunto de soluções sem maior aprofundamento sobre a natureza dos problemas (continha é certo, um diagnóstico, mas definido a partir de uma visão endógena do próprio MARE). A estratégia atual, ao contrário parte do diagnóstico para depois definir o plano. Outra importante diferença está no processo de definição do conteúdo do plano. Embora uma primeira versão do Plano Diretor tenha sido submetida à apreciação da Câmara e Comitê da Reforma, não houve uma estratégia deliberada de comunicação e menos ainda de busca de legitimação de seu conteúdo. Desde o princípio, a reforma de 1995 teve que lidar com a dicotomia: concordância por parte da sociedade (nem sempre declarado) que tende a ganhar com a reforma e resistência por parte de importantes segmentos do funcionalismo público (sempre declarado) que tende a perder alguns benefícios conquistados. A dicotomia permanece: a sociedade só tem a ganhar com a reforma e os servidores insistem em perceber somente as perdas (semelhança). A diferença fundamental é que a reforma de 1995 subestimou os riscos decorrentes desta dicotomia, enquanto que o Plano de Gestão Pública - PGP coloca no centro a questão da legitimação (junto aos órgãos do governo e sociedade) para a efetivação do projeto.

Finalmente, valem algumas ressalvas. O artigo reflete a opinião do autor sobre o assunto e não teve a pretensão de esgotá-lo. É mais uma contribuição ao debate, num contexto caracterizado (felizmente) pelo contraditório. Por último, vale relembrar que o objetivo deste trabalho foi o de identificar algumas semelhanças e diferenças e não o de apontar o certo e o errado em cada uma das abordagens. O autor tem plena consciência desta impossibilidade. Aliás, este é um dos predicados deste campo de estudo. Normalmente a melhor resposta a uma boa questão em gestão é... Depende. (Brasília, Julho de 2003).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARZELAY, Michael – The New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue University of California Press 2001

BRESSER-PEREIRA L C– Reforma da nova gestão pública: agora na agenda da América Latina, no entanto ... - Revista do Serviço Público – Ano 53 Número 1 Jan-Mar 2002 – ENAP

BUCHANAN, J.M., TULLOCK, G., The Calculos of Consent, The University of Michigan Press, Ann, Arbor, 1965.

CLAD, Uma nova gestão pública para América Latina – Documento do CLAD – Outubro de 1998

MARINI F, Caio - Crise e Reforma do Estado: uma questão de cidadania e valorização do servidor In Petrucci, Vera e Schwarz, Letícia - Administração Pública Gerencial: a reforma gerencial de 1995 – Ensaios sobre a reforma administrativa brasileira no limiar do Século XXI –, Editora UnB, Brasília 1999.

MARINI F, Caio – O contexto contemporâneo da gestão pública na América Latina - Revista do Servidor Público Ano 53 Número 4 Out-Dez 2002 - ENAP

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL E REFORMA DO ESTADO - Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasil: Presidência da República Brasília 1995

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO – Balanço da reforma do Estado no Brasil: a nova gestão pública – Brasília SEGES, 2002

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO – Gestão Pública para um Brasil de todos: um plano de gestão para o governo Lula – Brasília SEGES, 2003

POLLITT, C e BOUCCKAERT, G – Avaliando reformas da gestão pública: uma perspectiva internacional - Revista do Serviço Público – Ano 53 Número 3 Jul-Set 2002 – ENAP

TARSCHYS, Daniel. - Riqueza, valores, instituições: as tendências dos governos e da governância, In A Governância no século XXI – OECD - Forum for the Future GEPE Lisboa, 2002

R-RE Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado

Direito do Estado .com.br O Direito Público da Cidadania

Referência Bibliográfica deste Trabalho (ABNT: NBR-6023/2000):

MARINI, Caio. Aspectos Contemporâneos do Debate sobre Reforma da Administração Pública no Brasil: a agenda herdada e as novas perspectivas. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado - RERE**, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, nº. 1, março/abril/maio, 2005. Disponível na Internet: <http://www.direitodoestado.com.br>. Acesso em: xx de xxxxxxxx de xxxx

Obs. Substituir x por dados da data de acesso ao site **direitodoestado.com.br**

Publicação Impressa:

Trabalho apresentado durante o VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 Oct. 2003