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

R-e-RE | Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado

Número 10 – junho/julho/agosto 2007 – Salvador – Bahia – Brasil - ISSN 1981-1888

REFORMA DO ESTADO NA ERA FHC: DIVERSIDADE OU FRAGMENTAÇÃO DA AGENDA DE POLÍTICAS DE GESTÃO PÚBLICA?*

Prof. Humberto Falcão Martins

Doutor em administração e mestre em administração pública pela EBAPE/FGV, especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental pela ENAP e graduado em administração pela UNB. Professor da Fundação Getulio Vargas e consultor em gestão pública. Secretário de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. hfmartins@uol.com.br

1. INTRODUÇÃO

Este estudo tem três propósitos. O primeiro é elaborar uma visão de conjunto dos episódios mais significativos de políticas de gestão pública no período 1995-2002. Trata-se de delinear a big picture, mediante a identificação de trajetórias, que se desdobram em frentes e fases. Metaforicamente, trata-se de um mapeamento analítico do sítio arqueológico, que possa servir de base para a etapa seguinte e mesmo para outros estudos. Nesse sentido, a Parte 2 do texto busca elaborar o modelo explicativo a partir do qual buscar-se-á caracterizar as políticas de gestão pública no período, segundo o qual as políticas públicas são uma combinação de problemas, soluções e instâncias institucionais a partir da ação de empreendedores e sua coalizão.

A Parte 3 inicia-se caracterizando os antecedentes das políticas de gestão pública da era FHC: a singularidade histórica da reforma do estado na democracia e no contexto da globalização; e a visão inicial contida na estratégia administrativa do Presidente. O núcleo da Parte 3 é a composição de um mapa das políticas de gestão pública no período 1995-2002, no qual identifica-se 6 trajetórias: a)reforma institucional (reestruturação de ministérios,

---

* In: Abrucio, Fernando & Loureiro, Maria Rita. O Estado em uma era de reformas: os anos FHC. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2003.

melhoria de gestão e implantação de modelos institucionais tais como organizações sociais e agências executivas); b)gestão-meio (políticas de Recursos Humanos e Tecnologia da Informação); c)gestão estratégica (Eixos de Desenvolvimento e Plano Plurianual); d)aparato regulatório (construção de instituições regulatórias); e)gestão social (mobilização, capacitação e modelos de parceria com o terceiro setor); e f)gestão fiscal (orçamento, privatização, renegociação dívida estados e lei de responsabilidade fiscal). Embora a inclinação de partida, a estratégia administrativa presidencial, apontasse para uma linha central de reforma muito conservadora (burocrática-fiscalista), a era FHC explode em 6 frentes ricas e diversificadas de reforma da gestão pública. A democracia, a complexidade do aparato estatal e fragmentação dos domínios sobre questões de gestão pública em múltiplas jurisdições explicam em parte a diversidade. Mas cada trajetória tem uma dinâmica própria. A Parte 3 termina com a seleção e caracterização dos 3 casos da trajetória reforma institucional que serão estudados em profundidade.

O segundo propósito do estudo é analisar a dinâmica do processo de formulação da política de gestão pública em 3 casos, correspondentes à trajetória reforma institucional. As Partes 4, 5 e 6 buscam explicar a mudança de políticas de gestão pública da trajetória a partir das mudanças na composição dos elementos do modelo explicativo adotado (visão dos problemas e soluções, lócus institucional e coalizões mediante a ação de um empreendedor) e identificar pontos de convergência entre si ou convergência (diálogos) com outras trajetórias. Não se trata de caracterização historiográfica, nem enquadramento taxonômico baseado em esquemas pré-definidos ou no discurso oficial, nem avaliação do conteúdo ou do mérito intrínseco de tais políticas (sua pertinência ou relevância em relação à dinâmica do contexto e do estado da arte). Trata-se de uma análise do processo de formulação (fases pré-decisional e decisional) e implementação destes casos de política de gestão pública que busca explicar o que mudou (em termos de orientação), porque as mudanças ocorreram e em que extensão a trajetória está mais ou menos integrada com as demais. Busca-se, com efeito, elementos para uma caracterização empírica da fragmentação (vertical, entre diferentes trajetórias e frentes; e horizontal, dentre diferentes fases ao longo de uma mesma frente) das políticas de gestão pública no período estudado. A Parte 7 busca apresentar um balanço geral e perspectivas da trajetória nas suas três frentes: reestruturação dos ministérios e melhoria de gestão, organizações sociais e agências executivas.

O terceiro propósito deste estudo é buscar identificar e analisar fatores de fragmentação subjacentes aos casos estudados. Consistente com este propósito, a Parte 8 busca sustentar que falhas na coordenação governamental explicam boa parte da fragmentação e discorre sobre 5 categorias de falhas na coordenação: a)liderança executiva presidencial e a coordenação delegada; b)os vieses da coordenação delegada; c)o colapso das instâncias interministeriais de coordenação; d)a descoordenação intraministerial; e e)a impossibilidade de autocoordenação no topo e na base. Atribui-se, assim, um expressivo peso à variável coordenação na fragmentação das políticas de gestão pública no período abrangido pelo estudo. A fragmentação é tratada

tanto como conflito ou ambigüidade característicos das políticas intersetoriais e dos contextos institucionais complexos, quanto como um custo de oportunidade que produz ineficiência alocativa, ineficácia e reducionismo. Em situações de alta complexidade institucional e baixa liderança executiva e coordenação, o controle dos governos sobre as políticas de gestão pública que eclodem dentro de seu espaço político-administrativo parece estar sob questão.

2. POLÍTICAS DE GESTÃO PÚBLICA COMO UM PROCESSO

O propósito deste segmento é apresentar um modelo explicativo a partir do qual as políticas de gestão pública no período 1995-2002 e seus processos constitutivos possam ser caracterizados.

Tratar as iniciativas de reforma da gestão pública como processos de mudança de políticas públicas, políticas de gestão pública, no caso, possui uma série de vantagens em relação ao tratamento convencional que o objeto tem recebido na literatura (Barzelay; 2001). Primeiramente, o tratamento permite uma abordagem mais científica, baseada na aplicação de modelos de análise de políticas públicas a partir de coleta sistemática de dados qualitativos com a finalidade de explicar as mudanças nas opções de políticas de gestão públicas (porque umas e não outras), o que difere da avaliação de opções baseada em critérios puramente normativos. Tais abordagens proporcionam inferências em bases mais objetivas sobre a dinâmica dos processos de formulação e implementação de políticas de gestão pública, mediante, inclusive, um maior grau de comparabilidade em relação às abordagens baseadas em argumentação doutrinária, que se voltam predominantemente a análises de mérito e identificação de fatores críticos de sucesso.

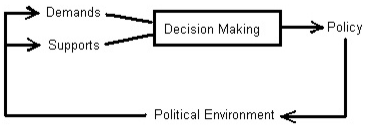
Em segundo lugar, o modelo explicativo em questão posiciona-se na perspectiva da seleção temporal (Sabatier; 1999), que permite uma compreensão dos processos de geração e transformação das políticas públicas como uma combinação instável de problemas, soluções, pessoas e circunstâncias. Esta abordagem representa uma evolução em relação às abordagens heurísticas de análise de políticas públicas, baseadas na caracterização de faseamento sistêmico estanque: estado de coisas e mobilização de atores como inputs do processo; formulação da agenda, priorização, especificação de alternativas e debates sobre issues em arenas específicas como processamento; e decisão política como output do processo, principalmente a partir de Easton (1965)1.

1 A visão sistêmica de políticas públicas como respostas (outputs) a problemas e demandas (inputs) impera na literatura de ciência política a partir da proposição original de David Easton, ilustrada na Figura 6.

A abordagem da seleção temporal também contrasta com o tratamento no âmbito da abordagem institucional da escolha racional (Ostrom, Gardner & Walker; 1994), que privilegia a correlação entre estruturas (regras, papéis e incentivos) e impactos das políticas em questão segundo critérios avaliativos de eficiência. Não obstante, a perspectiva da seleção temporal está mais epistemologicamente identificada com o tratamento qualitativo de dados, ao passo que uma abordagem de corte institucionalista da escolha racional demandaria mensuração de impacto que, tendo em vista o período em questão, ainda não é possível.

O modelo explicativo adotado parte da definição de Barzelay (2001) sobre políticas de gestão pública e de uma variação do modelo de Kingdon (1995) de análise de políticas públicas.

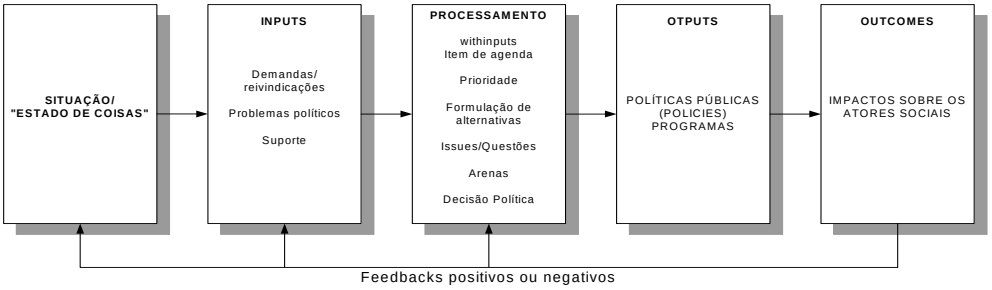
De forma genérica, Políticas Públicas são um conjunto articulado e estruturado de ações e incentivos que buscam alterar uma realidade em resposta a demandas e interesses dos atores envolvidos. Uma política pública é fruto de um processo de decisão política, usualmente consubstanciado em uma disposição normativa (lei, decreto, documento de governo ou outra forma de policy outcome) que demanda competência autorizativa no âmbito governamental (executivo ou, na maior parte das vezes, executivo e legislativo). As políticas públicas dispõem usualmente sobre “o que fazer”



O modelo de Easton é uma compreensão cibernética da vida política. Os sistemas politicos, na qualidade de sistemas vitais, constituem, sob esta visão, sistemas auto-regulados. Easton rejeita o equilibrio, considerando o sistema politico em fluxo contínuo de resposta ao ambiente externo. Os sistemas políticos são "a set of interactions abstracted from the totality of social behavior, through which values are authoritatively allocated for a society" (Easton, 1965A, 1965B). A questão fundamental a ser respondida é: "how political systems manage to persist through time in the face of inevitable stress”.

A visão de Easton sobre o sistema político proporcionou um modelo de análise de políticas públicas. Nesta visão, o sistema político aparece como um conjunto de elementos interrelacionados por padrões de comportamento e ações. O propósito do sistema politico é conveter inputs (demandas e apoios) em outputs (decisões). Os principais elementos do sistema são ações políticas (decisões, demandas, apoios, ações de implementação, etc.). A fronteira do sistema determnina o que é parte sua e o que não é, ou quais ações são consideradas políticas (endógenas) ou não (exógenas, ações e condições do ambiente). Esta visão está desenvolvida na Figura 7.

Figura 7. Modelo sistêmico de análise de políticas públicas.



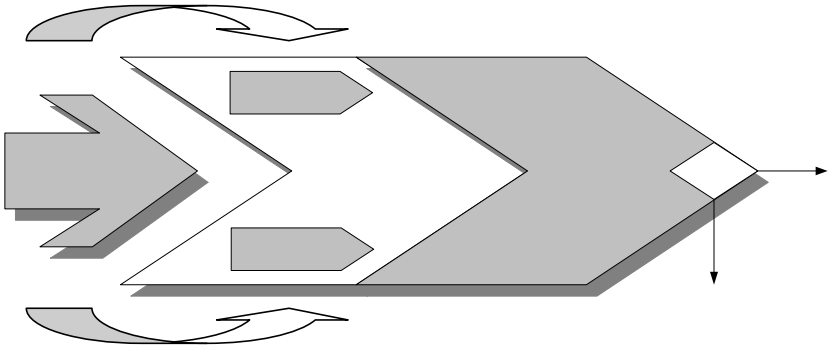
Nessa perspectiva, a análise de políticas públicas envolve a análise dos elementos do processo de decisão política (dos inputs aos outcomes, passando-se pelo modelo de decisão política e pelo modelo de comportamento dos atores envolvidos).

(ações), “onde chegar” (objetivos relacionados ao estado de coisas que se pretende alterar) e “como fazer” (princípios e macro-estratégias de ação).

Na definição de Barzelay (2001): “políticas de gestão pública referem-se a regras e rotinas que se aplicam à administração pública como um todo em relação à macro-organização governamental, processo de planejamento, orçamento e gestão financeira, funcionalismo, organização sistemas e métodos, controle e avaliação e aquisições”.

O modelo de correntes múltiplas (multiple streams) de Kingdon (1984) é uma variação do modelo da garbage can (March & Olsen, 1989) que permite explicações em situações complexas e fluídas. Os postulados básicos do modelo de Kingdon são que agenda difusa é uma característica das políticas de gestão pública e decisões de políticas de gestão pública (formulação e reformulação) acontecem pela combinação de um problema, um fluxo político e um fluxo de política pública, convergida e catalisada pela ação empreendedora de um “líder ou empreendedor da política pública”. Correntes (streams) são uma combinação de problemas, soluções e participantes, arregimentados por um empreendedor. Nesse sentido, os produtos das políticas são uma mistura de “lixo” (garbage): “pessoas trabalham em problemas quando uma combinação particular de problema, soluções e participantes em uma escolha torna isto possível”. (Kingdon, 84:86) A figura abaixo busca ilustrar o modelo.

Modelo de Kingdon



A aplicação do modelo implica em se desconstruir o processo de agenda setting em suas três correntes básicas: a)reconhecimento do problema e de condições problemáticas; b)formação e refinamento de propostas de políticas (what to do ideas); e c)definição da corrente política: valores, pressões e barganha. Quando as três correntes convergem e se combinam, abre-se uma janela de política pública (policy window). As formulações e reformulações nas políticas de gestão pública ocorrem por ações empreendedoras (pessoas ou organizações a partir de pessoas) que combinam as correntes quando uma oportunidade de janela de política pública surge. Nessa dinâmica, a variável tempo e senso de oportunidade são críticas porque quando uma janela de política se abre (influenciada ou não por ação empreendedora) a ação deve ser instantânea. Dentre os exemplos de oportunidades de policy windows estão eventos políticos, crises, choques, rotatividade de dirigentes e oportunidades

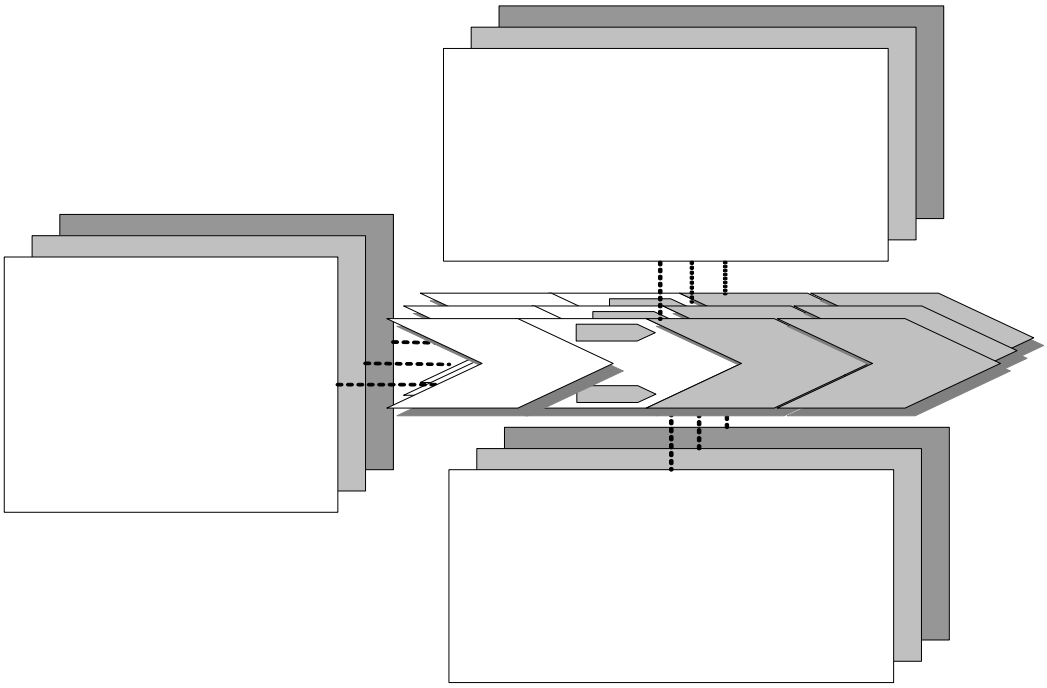
sazonais. Se os empreendedores perdem uma oportunidade de policy window, devem aguardar surgir a próxima. As chances das issues evoluírem estão relacionadas à convergência das correntes, elementos ambientais e acaso (como elemento fuzzy de complexidade). (Barzelay; 2001)

Procedeu-se a duas modificações no modelo de Kingdon: a)incorporou-se a fase de implementação, modificação esta já elaborada e utilizada por Zahariadis (1995); e b)incorporou-se variáveis relacionadas à coalisão e à figura do corretor, modificações estas oriundas da abordagem da advocacy coalition (Sabatier & Jenkins-Smith,1988). Segundo o modelo modificado, ilustrado na figura abaixo, o que caracteriza uma janela real ou potencial de política pública, é a conjunção de problemas, soluções (modeladas por instâncias que se caracterizam pelo domínio da política pública) e coalizões (intra e extra-governamentais) para implementação das soluções propostas por um empreendedor (aquele que consegue antever, provocar ou aproveitar a janela juntando problemas, soluções e coalizões). Metaforicamente, governos são um caldeirão (traduação mais palatável de garbage can) de problemas, soluções, domínios, coalizões e empreendedores capazes de transformar estes ingredientes numa sopa minimamente coerente. Questões pertinentes a domínios de jurisdição2 de políticas públicas e mobilização da atenção3 de atores ao longo do processo são críticos.

2 Barzelay (1986) propõe que a análise de iniciativas de desenho e redesenho de políticas de gestão pública deve considerar a dinâmica da solução de conflitos e problemas de competição entre estruturas de autoridade e delegação. O conflito se estabelece em torno de policy issues e competições sobre âmbitos de atuação (jurisdições). As competições jurisdicionais se estabelecem pela superposição de autoridades sobre as mesmas áreas de produção de um bem ou serviço ou regulação, em razão de maior complexidade, idade, porte etc. O conflito surge quando a organização com jurisdição sobreposta discorda da política da outra ou demais, situação que leva a uma quase-solução. O conflito se resolve quando a autonomia de uma agência é restringida ou há redefinição da política em um nível maior. Quanto mais abrangentes os objetivos e a quantidade de agências envolvidas (com ou sem sobreposição) mais difusa a autoridade do formulador.

3 March & Olsen (1989) argumentam que atenção é um recurso escasso. A associação de oportunidades, escolhas, problemas, soluções e atores dependem grandemente da sustentabilidade da atenção por parte do executivo principal. A problemática da alocação da atenção é ainda maior em eventos de curta duração. Iniciativas de desenho e redesenho de políticas de gestão pública à luz do GCM são marcadas por ambigüidades e quase-soluções. Manter contínua atenção em iniciativas conflitivas é difícil. Barganhas políticas costumam minar iniciativas reformistas. Nesse contexto, a atenção presidencial pode ser facilmente deslocada, o que torna mais difícil a manutenção do ímpeto inicial de reforma na medida em que os ganhos são de longo prazo. March (1994) detalha esta teoria em contextos nos quais alternativas, conseqüências e preferências são imperfeitamente conhecidas e incorpora uma "ecologia da atenção" na análise de políticas públicas. Há uma constante comparação entre desempenho e metas por parte dos atores envolvidos, a partir da qual desempenho abaixo das metas significa maior busca por atenção, ao passo que desempenho além das metas demanda menor atenção. A dinâmica desta abordagem é ainda maior porque além da busca por atenção ser afetada pelo grau de sucesso ou fracasso, as aspirações mudam e a busca depende da oferta e demanda de informações.

Modelo explicativo



3. UM MAPA DAS PRINCIPAIS POLÍTICAS DE GESTÃO PÚBLICAS NO PERÍODO 1995-2002

Objetivo deste segmento é proporcionar uma visão geral das políticas de gestão pública no Poder Executivo Federal no período 1995-2003, caracterizadas à luz do modelo explicativo desenvolvido.

Posta em perspectiva histórica, a singularidade marcante das reformas da era FHC, além do contexto da globalização e do abrangente processo de reordenamento institucional que as sociedades democráticas vêm passando, é a ocorrência de iniciativas sistemáticas de reforma do estado na democracia, conjunção incomum de duas trajetórias constitutivas do processo de construção nacional, a construção democrática e a construção burocrática, que guardam uma relação de conflitos e disfuncionalidades recíprocas.

Os casos demarcados no período 1995-2002 fazem parte de uma trajetória de construção burocrática cujos momentos mais significativos em termos de iniciativas sistemáticas foram promovidas por regimes autoritários (reforma daspeana na era Vargas e reformas a partir do Decreto-Lei 200 no regime militar). As trajetórias de construção burocrática e democrática têm sido mutuamente excludentes: os ciclos de democratização provocaram retrocessos aos avanços burocratizantes (Martins, 1995).

3.1. A ESTRATÉGIA ADMINISTRATIVA DO PRESIDENTE

Não obstante a perspectiva histórica, a origem imediata, o movimento ou inclinação inercial de partida pode ser definido como a estratégia administrativa do Presidente4 e possui 3 principais elementos: a)a transformação do papel do Estado e das estratégias de desenvolvimento; b)as funções vitais da burocracia pública; e c)os modelos institucionais diferenciadores.

O primeiro elemento trata da transformação das noções cepalinas dos anos 60 de desenvolvimento autóctone e da crença segundo a qual fora do Estado não há solução, para as concepções advindas da globalização, a partir da qual o desenvolvimento depende da inserção, da abertura e da interdependência, a partir de um reordenamento de funções entre estado, mercado e a emergente sociedade civil organizada. Em síntese, era clara a visão presidencial de que o Estado deveria mudar seu perfil de atuação, tornando-se mais regulador e menos produtor.

Em relação ao segundo elemento, as funções vitais da burocracia, há duas questões fundamentais na perspectiva presidencial: a crença de que a efetiva administração burocrática não demanda transformações estruturais profundas, uma mudança de paradigmas, requerendo ajustes finos e melhorias localizadas; e a crença de que os órgãos vitais da burocracia pública federal (tais como Banco Central, Ministério da Fazenda e Itamarati) já estavam otimizados (bons quadros e marcos institucionais bem definidos).

O terceiro elemento da estratégia administrativa presidencial aponta para a necessidade de apenas um modelo diferenciador: empresas públicas e sociedades de economia mista, “corporações públicas” na definição presidencial, que demandariam regras especiais de gestão para operar em mercados dinâmicos.

3.2. IDENTIFICANDO TRAJETÓRIAS DE POLÍTICAS DE GESTÃO PÚBLICA

Esta posição de partida que, em princípio, apontaria para políticas de gestão pública predominantemente desestatizantes “explodiu” em seis vigorosas trajetórias:

- *reforma institucional (reestruturação de ministérios, melhoria de gestão e implantação de modelos institucionais tais como organizações sociais e agências executivas);*

- *gestão-meio (políticas de Recursos Humanos e Tecnologia da Informação);*

4 O conceito de estratégia administrativa presidencial consiste em uma fase pré-decisional de formulação de políticas públicas, a partir da conjunção de elementos que podem caracterizar uma estratégia implícita, emergente, uma inclinação ao desenho de política pública. O conceito se aplica porque não havia no programa de governo em 1994 uma política explícita de reforma do estado claramente definida.

- *gestão estratégica (Eixos de Desenvolvimento e Plano Plurianual);*
- *aparato regulatório (construção de instituições regulatórias);*
- *gestão social (mobilização, capacitação e modelos de parceria com o terceiro setor); e*
- *gestão fiscal (orçamento, privatização, renegociação dívida estados e lei de responsabilidade fiscal).*

O Quadro 1 apresenta sinteticamente as diferentes perspectivas das trajetórias de reforma do estado analisadas e permite uma noção da diversidade. Revela-se uma pluralidade de visões sobre os problemas, soluções e valores, mediante diferentes empreendedores e coalizões.

A estrutura de trajetórias apresentada na Figura 1 permite uma visão dinâmica das políticas de gestão públicas no período 1995-2002. Uma trajetória é um conjunto de frentes (iniciativas estruturadas de ação) predominantemente convergentes que passam por diferentes fases em momentos distintos. Pretende-se, assim, desenvolver uma visão dinâmica da trajetória, que se contrapõe à visão heurística, baseada em faseamento estanque e mecânico (formulação e implementação de forma seqüenciada). Ao contrário, a trajetória é um processo dinâmico onde questões de desenho e de implementação se misturam o tempo como parte de um contínuo processo de transformação das políticas de gestão pública. A diversidade de instâncias institucionais, áreas de jurisdição ou monopólios de políticas públicas (Baumgartner & Jones; 1993) estão representados por cores. Uma breve apreciação da Figura 1 permite ao observador perceber a pluralidade de temas conexos, fases e instâncias envolvidas.

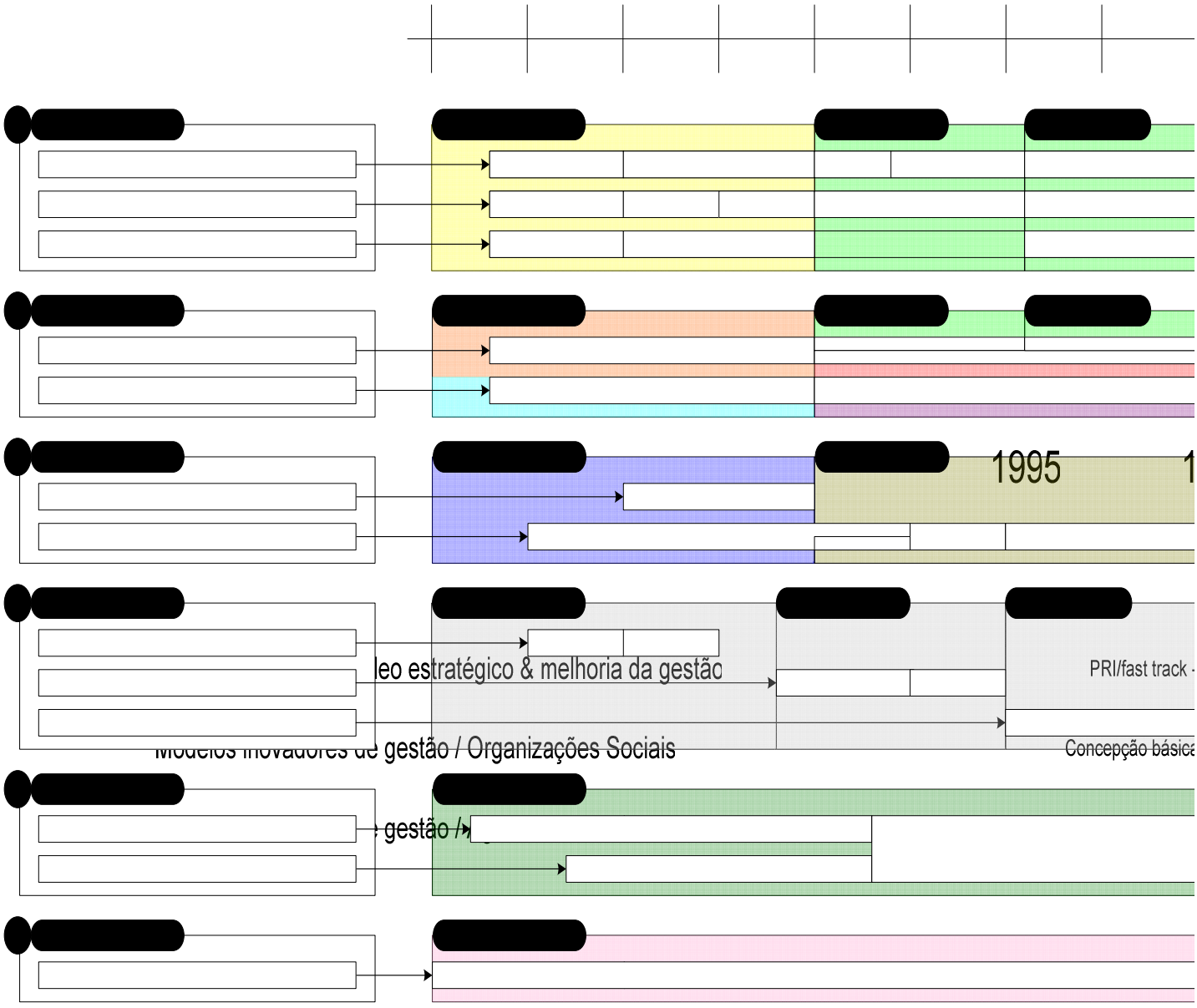
Com respeito ao conjunto da figura, uma questão que subjaz às distintas trajetórias é porque ocorreram, sendo que nem todas podem ser consideradas convergentes com a trajetória histórica ou com a estratégia administrativa do Presidente.

A ausência de uma política única “oficial” em torno da qual se buscasse integrar esforços no âmbito de outras políticas de forma coordenada, deixou o caminho livre para a ação de diferentes empreendedores. A própria postura presidencial de não abortar iniciativas que não convergiam com sua estratégia administrativa também explica a pluralidade de casos, na medida em que abriu espaço para demandas de diferentes segmentos de dentro e de fora do governo. Assim, a pluralidade de políticas de gestão pública no período 1995-2002 pode ser creditada a diferentes combinações de problemas, visões, possibilidades de soluções e ações de diferentes empreendedores e suas coalizões.

Quadro 1. Caracterização das principais trajetórias de reforma do Estado.

	Reforma institucional	Gestão meio	Gestão estratégica	Aparato Regulatório	Gestão social	Gestão fiscal
Visão do problema	Superação da administração burocrática face aos cenários emergentes e ao seu histórico de disfunções (crise do Estado)	Precariedade e escassez dos instrumentos e recursos para formulação e implementação das políticas públicas Precariedade de controles e informações	Falta de orientação finalística precisa das ações governamentais, ausência de postura empreendedora para o alcance de resultados	Necessidade de atrair investimentos para a privatização, estabelecimento de novos marcos regulatórios em mercados sociais e obtenção de autonomia e flexibilidade	Falta de instrumentos adequados de fomento ao associativismo e ao desenvolvimento de capacidades locais para a busca autônoma e participativa de soluções sustentáveis de desenvolvimento	Necessidade de manutenção da política econômica, que implica a geração de superávits primários expressivos e a conseqüente necessidade de redução de gastos
soluções	Implantação da "administração gerencial" Implantação da gestão pública empreendedora	Reorientação da política de RH Modernização dos sistemas de gestão de recursos humanos e compras Implementação do governo eletrônico	Formulação do PPA baseado em Programas Orientação da ação governamental por programas	Implementação de Agências Reguladoras	Capacitação de gestores sociais Capacitação de atores locais Implementação de modelos institucionais de parceria público-privado	Estabelecimento de mecanismos de controle das finanças públicas nos níveis federal, municipal e estadual Repressão fiscal (contingenciamentos)
policy outcomes	Plano Diretor; Leis nº 9.637 e 9.648/98; Decretos 2487/88	Plano Diretor; EC 19; MP 2.200/01	PPA (Lei nº 9.989/2000)	Leis 9.782/99, 9.961/00, 9.427/96, 9.472/97 , 9.478/97, 9.984/00, 10.233/01 e MP 2.228/01	Lei nº 9.970/01	Lei Complementar 104/00
Valores	Flexibilidade Orientação para resultados Foco no cliente Accountability/ Controle social	Centralização Controle Contenção Eficiência Foco no cliente Transparência	Foco em resultados Empreendedorismo	Estabilidade de regras Autonomia Flexibilidade	Parcerias Mobilização Aprendizado Desenvolvimento Cidadania	Austeridade Controle Contenção
Empreende-dores	Bresser Pereira	Cláudia Costin Luiz Capella Sólon Pinto	José Paulo Silveira	Sergio Motta David Zilbersztajn José Serra	Ruth Cardoso	Pedro Malan Pedro Parente Martus Tavares
Coalisão	Pedro Parente Silvano Gianni	Eduardo Jorge Pedro Parente	Clovis Carvalho Martus Tavares Pedro Parente	Clovis Carvalho Eduardo Jorge Pedro Parente Pedro Malan Bresser Pereira Congresso Nacional	Clovis Carvalho Eduardo Jorge Pedro Parente Pedro Malan	Clovis Carvalho Eduardo Jorge Pedro Parente

Figura 1. Trajetórias e casos de políticas de gestão pública no período 1995-2002.



3.3. UMA DESCRIÇÃO SUCINTA DAS TRAJETÓRIAS

3.3.1. REFORMA INSTITUCIONAL

A trajetória reforma institucional compreende um conjunto de iniciativas de políticas de gestão pública voltadas à melhoria da gestão, com ênfase no fortalecimento da capacidade da administração executiva central em formular e implementar políticas públicas, mediante a aplicação de modelos institucionais,

abordagens de otimização organizacional (tais como gestão da qualidade etc.) e/ou processos dirigidos de transformação organizacional.

Para a trajetória da reforma institucional, o quadro de problemas que aflige a administração estatal relaciona-se, em última análise, à defasagem da administração burocrática clássica face aos cenários emergentes da globalização e da crise do estado. Como solução à superação deste estado de coisas, a trajetória se baseia na proclamação de uma nova gestão pública, a partir da "administração gerencial" e da "gestão pública empreendedora".

Os principais case outcomes desta trajetória são: o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, lançado pelo MARE em 1995; Emenda Constitucional nº 19, no que tange à incorporação do parágrafo 8º ao art. 37 da CF que dispões sobre ampliação da autonomia de gestão mediante contrato de gestão; as Leis nº 9.637 (organizações sociais) e 9.648/98 (agências executivas); e os Decretos 2487 e 2488/98, sobre contratos de gestão e qualificação de agências executivas.

Os princípios que inspiraram o desenho de políticas de gestão públicas sob esta trajetória estão relacionados aos princípios gerais da denominada nova gestão pública: flexibilidade, orientação para resultados, foco no cliente e accountability/controle social.

Os principais loci institucionais desta trajetória são a Secretaria da Reforma do Estado do MARE e a Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP). Os empreendedores da trajetória se alternam em diferentes momentos: Bresser Pereira, Clovis Carvalho e Martus Tavares. As coalizões em torno destes atores também se alternam, mas incluem, principalmente, atores próximos ao Presidente no âmbito da Casa Civil, tais como Pedro Parente e Silvano Gianni.

3.3.2. GESTÃO-MEIO

A trajetória gestão-meio compreende um conjunto de políticas de gestão pública voltadas à gestão dos recursos organizacionais, nomeadamente recursos humanos, logísticos e informacionais.

Esta trajetória se destaca das demais porque encerra uma visão peculiar a respeito do problema objeto das intervenções, qual seja, a imperativa necessidade de reversão da tendência de crescimento inercial da folha de pagamento (face ao iminente estrangulamento fiscal), a precariedade de controles e informações efetivos sobre os recursos humanos e a precariedade de instrumentos e recursos para formulação e implementação das políticas públicas, como requisito e suporte à reforma institucional.

As soluções consistiam em reordenamento jurídico do funcionalismo (mediante, inclusive, alterações constitucionais, de tal modo que direitos e prerrogativas onerosas pudessem se converter em maior flexibilidade na

composição de quadros, carreiras e na própria gestão de RH), reorientação da política de RH segundo os princípios da nova gestão pública (recomposição de quadros formuladores e reguladores mediante concursos programados, carreiras mais horizontais, recomposições salariais diferenciadas, remuneração por desempenho, redefinição da estrutura de cargos comissionados etc.), modernização dos sistemas centralizados de gestão de recursos humanos e compras, mediante maciça aplicação de TI e implementação do governo eletrônico, no que concerne à infra-estrutura informacional para otimização de processos e do processo decisório e disponibilização de serviços e informações em plataformas remotas.

Os principais case outcomes desta trajetória são o próprio Plano Diretor, que elabora um diagnóstico do funcionalismo e dá o direcionamento das políticas de RH e TI; a Emenda Constitucional nº 19, que permite o regime jurídico múltiplo, a demissão por excesso de quadros ou insuficiência de desempenho e a política de reajustes diferenciados, pondo fim à isonomia salarial); e a MP 2.200/01, que regulamenta um item da política de TI, qual seja a infra-estrutura de chaves publicas.

Os princípios orientadores desta trajetória são centralização, controle, contenção, eficiência, foco no cliente e transparência, uma mescla de princípios oriundos da nova gestão pública com outros consagrados na concepção burocrática clássica.

Esta trajetória comporta múltiplos loci institucionais, as Secretarias de Recursos Humanos e Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação, que já pertenceram ao MARE, à SEAP e ao MP. Há, nesta trajetória, uma cadeia de empreendedores: Bresser pereira, Cláudia Costin e Pedro Parente, mediante coalizões que variavam entre o eixo Fazenda-Planejamento, principalmente para as questões de política de RH, e a casa civil, principalmente para as questões de política de TI.

3.3.3. GESTÃO ESTRATÉGICA

A trajetória gestão estratégica consiste em um conjunto de políticas de gestão pública voltadas à prospecção e formulação estratégica em âmbito nacional, no sentido de se configurar um plano de desenvolvimento, bem como a gestão de programas governamentais, um conjunto de ações vinculadas à prévia definição de resultados que deveriam orientar a gestão pública.

O quadro de problemas no qual esta trajetória se apóia é a falta de orientação finalística precisa das ações governamentais e a ausência de uma postura empreendedora para o alcance de resultados por parte dos dirigentes públicos. Tais problemas urgiam soluções sistêmicas na medida em que o Plano Diretor, no bojo das trajetórias reforma institucional e gestão-meio, voltara-se à transformação do aparelho do estado sem apontar um direcionamento estratégico (embora apontasse como obtê-lo).

A solução restava na elaboração de um plano de desenvolvimento que servisse como macro-referência estratégica para o conjunto da administração (e também para a iniciativa privada), a partir do qual o Plano Plurianual pudesse ser elaborado, dispondo a ação governamental sob a forma de Programas (disposição esta em relação à qual o sistema de orçamento deveria se conformar, substituindo a classificação funcional-programática fixa pela estrutura de programas do PPA). Tais soluções coadunavam-se com o regate do planejamento governamental nos anos 90, viabilizado pela aplicação de TI na programação e acompanhamento da ação governamental.

Os principais case outcomes são o Estudo dos Eixos, que elabora eixos de desenvolvimento a partir da identificação de clusters produtivos, a Lei nº 9.989/2000, que dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2000-2003, suas alterações e decretos regulamentadores.

Os princípios da gestão estratégica são foco em resultados e empreendedorismo, princípios estes oriundos da abordagem da gestão de projetos, segundo a doutrina do Project Management Institute (PMI), que depositavam forte responsabilidade na figura do gerente de programa.

O lócus institucional desta trajetória foi o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. José Paulo Silveira, titular da Secretaria do Planejamento e Investimento Estratégico, foi o empreendedor desta trajetória, cuja coalisão incluía Clovis Carvalho, Pedro Parente e Martus Tavares.

3.3.4. APARATO REGULATÓRIO

Esta trajetória compreende um conjunto de políticas de gestão pública voltadas à construção de instituições regulatórias, incluindo-se a definição dos marcos regulatórios e a implementação das agências reguladoras.

Há três núcleos de problemas que justificam as intervenções no âmbito da trajetória: a)a necessidade de atrair investimentos para a privatização decorrente do rearranjo de funções estatais, principalmente no que concerne ao atendimento ao requisito de estabilidade de regras; b)a necessidade de estabelecimento de novos marcos regulatórios em mercados sociais de grande impacto, tais como fármacos e saúde suplementar, de alta sensibilidade política e histórico de disfunções graves (medicamentos falsos e planos de saúde fraudulentos); e c)dificuldades operacionais para o exercício de funções alegadamente regulatórias (em sentido amplo, normatizadoras e fiscalizadoras em qualquer setor de atividades estatais) em diversos órgãos e entidades governamentais, o que demandaria a obtenção de autonomia e flexibilidade diferenciadas.

A solução para as três categorias de problemas, que se entrecruzam de forma diferenciada em diferentes casos, recairia na implementação de Agências Reguladoras. Consistente com as soluções, os princípios desta trajetória são estabilidade de regras, autonomia e flexibilidade.

Os principais case outcomes estão relacionados às próprias agências criadas no período 1995-2202: Leis 9.782/99 (ANVISA), 9.961/00 (ANS), 9.427/96 (ANEEL), 9.472/97 (ANATEL), 9.478/97 (ANP), 9.984/00 (ANA), 10.233/01 (ANTAQ e ANTT) e MP 2.228/01 (ANCINE).

Esta trajetória comporta uma multiplicidade de loci institucionais: ministérios da Saúde, Comunicações, Minas e Energia, Cultura e Transportes. Os principais empreendedores são Sergio Motta, David Zilbersztajn, José Serra, Clovis Carvalho, Francisco Weffort, Eduardo Jorge e Pedro Parente, na qualidade de ministros responsáveis pelas áreas reguladas e ministros do núcleo central decisório de governo. Pedro Malan, Bresser Pereira e lideranças do Congresso Nacional figuram dentre os principais atores das diferentes coalizões que se firmaram.

3.3.5. GESTÃO SOCIAL

Esta trajetória compreende um conjunto de políticas de gestão pública voltadas à capacitação e articulação de segmentos organizados da sociedade civil visando o desenvolvimento de capacidades locais para a promoção do desenvolvimento sustentável e provimento de bens públicos, mediante, inclusive, a parceria do poder público.

A visão do problema comporta dois elementos: a)a consolidação do associativismo como capacidade dinâmica da sociedade brasileira contemporânea; b)a apropriação inadequada de modelos de fomento à livre iniciativa social (tais como os títulos de utilidade pública e filantropia). Daí, a necessidade de desenvolvimento de instrumentos adequados de fomento ao associativismo e ao desenvolvimento de capacidades locais para a busca autônoma e participativa de soluções sustentáveis de desenvolvimento. A solução se concretizaria mediante a capacitação de gestores sociais do estado, a capacitação de atores locais e a implementação de modelos institucionais de parceria público-privado.

Os principais case outcomes são o Decreto nº 1.366, de 12 de janeiro de 1995, que institui o Programa da Comunidade Solidária, e a Lei nº 9.970/01, que institui a figura da Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP).

Os valores-chave desta trajetória são parcerias, mobilização, articulação, aprendizado, desenvolvimento local sustentável e cidadania. Os principais empreendedores são Ruth Cardoso, a primeira-dama, e Augusto de Franco. Há uma sólida coalizão formada em torno desta trajetória a partir de Clovis Carvalho, Eduardo Jorge, Pedro Parente e Pedro Malan.

3.3.6. GESTÃO FISCAL

Esta trajetória é composta por uma série de políticas de gestão pública, notadamente na área orçamentária, patrimonial e financeira, que se destina, em última análise, à promoção do ajuste fiscal. Nesse sentido, estas políticas posicionam-se como apêndices da política econômica e, por esta razão, são dotadas de marcante centralidade no governo.

Em geral, a visão do problema nesta trajetória está relacionada à necessidade de manutenção da política econômica, que implica a geração de superávits primários expressivos e a conseqüente necessidade de redução de gastos. A solução passa: a)pela redução de gastos de forma estrutural, mediante privatização ou outras formas de desestatização, reforma previdenciária e do funcionalismo, ou de forma emergencial, mediante a prática do que convencionou chamar repressão fiscal (contingenciamentos orçamentários e financeiros); b)pelo aumento da receita, mediante ações modernizadoras no âmbito da Secretaria da Receita Federal; e c)estabelecimento de mecanismos de controle das finanças públicas nos níveis federal, municipal e estadual, incluindo-se a renegociação das dívidas dos governos estaduais com a União.

Dentre os inúmeros case outcomes, que variam de medidas relacionadas à privatização, ao contingenciamento orçamentário e ao recolhimento de tributos, destaca-se a Lei Complementar 104/00, a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Os valores centrais da trajetória fiscal são: austeridade, controle e contenção. Seus principais empreendedores são Pedro Malan, Pedro Parente e Martus Tavares, ministros da área econômica. A coalizão em torno desta trajetória representa a totalidade do poder central de governo: Clovis Carvalho, Eduardo Jorge e, sucessivamente, Pedro Parente.

3.4. SELEÇÃO DOS CASOS

A identificação dos casos dentro de cada trajetória ou dentre diferentes trajetórias pode seguir vários critérios, uma vez que os eventos em questão se apresentam de forma matricial: distintas frentes (temas) que atravessam distintas fases (tempo). Considera-se, para efeito deste trabalho, que um caso corresponde a um conjunto de frentes numa determinada fase.

Assim os casos a serem analisados em profundidade nos próximos segmentos correspondem a três períodos temporais da dinâmica da trajetória reforma institucional em suas três frentes (ações de reestruturação de ministérios, melhoria de gestão e modelos institucionais tais como agências executivas e organizações sociais):

- *CASO 1:* *período entre 1995 e 1998, denominado Plano Diretor;*
- *CASO 2:* *período entre 1999 e maio de 2001, denominado Gestão pública*

empreendedora I;

- *CASO 3: período entre 2001 e 2002, denominado Gestão pública empreendedora II.*

Estes casos assim se definem porque correspondem a diferentes momentos das políticas de gestão pública. Todavia, para efeito de outros estudos e comparações, os casos podem também corresponder a um conjunto de frentes ou trajetórias de uma mesma fase cronológica, embora de distintas políticas de gestão pública, ou de uma mesma instância institucional.

Segundo o conceito adotado no faseamento, cada nova fase do processo contínuo de transformação da política de gestão pública caracteriza-se por nova visão do problema, novas soluções modeladas nos loci institucionais competentes, novas coalizões e novos empreendedores em busca de uma janela. O Quadro 2 busca caracterizar as políticas de gestão pública da trajetória reforma institucional.

Quadro 2. Caracterização das políticas

	Reforma institucional		
	Plano diretor	gestão pública empreendedora I	gestão pública empreendedora II
Visão do problema	Núcleo estratégico institucionalmente fraco Baixa capacidade de formulação, supervisão e implementação de políticas	Prestação deficiente de serviços e atendimento ao público	Núcleo estratégico institucionalmente fraco Baixa capacidade de formulação, supervisão e implementação de políticas Prestação deficiente de serviços e atendimento ao público
soluções	Implantação da "administração gerencial" nas dimensões institucional, da gestão e da cultura Reordenamento da APF mediante novos modelos institucionais	Transformação da gestão das organizações públicas, mediante capacitação e implementação da gestão por programas	Transformação da gestão das organizações públicas, mediante mobilização e adoção de instrumentos diferenciados de otimização organizacional, inclusive modelos institucionais
policy outcomes	Plano Diretor; Leis nº 9.637 e 9.648/98; Decretos 2487/88	Documento Gestão Pública Empreendedora	
Valores	Flexibilidade Orientação para resultados Foco no cliente Accountability/ Controle social	Capacitação Flexibilidade Orientação para resultados Foco no cliente Accountability/ Controle social	Mobilização Flexibilidade Orientação para resultados Foco no cliente Accountability/ Controle social
Empreende-dores	Bresser Pereira	Clóvis Carvalho	Martus Tavares/Pedro Farias
Coalisão	Pedro Parente Silvano Gianni	Pedro Parente	Martus Tavares Guilherme Dias

Examinar-se-á a seguir estes 3 casos da perspectiva reforma institucional. Esta trajetória comporta três frentes e três fases bem distintas, cada qual representando diferentes perspectivas de desenho e de implementação.

4. CASO 1: O PLANO DIRETOR (1995-1998)

A fase Plano Diretor é o período no qual são lançadas as três frentes da trajetória: a)reestruturação do núcleo estratégico e melhoria da gestão; b)organizações sociais; e c)agências executivas.

O amálgama das iniciativas nesta fase é a proposta de reordenamento institucional do Poder Executivo federal constante do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. O Plano Diretor adotava um modelo de categorização das funções do estado e prescrevia uma estratégia diferenciada para cada categoria:

- *para o núcleo estratégico formulador das políticas públicas caberia fortalecer as funções tipicamente burocráticas tais como carreiras típicas de estado baseadas em competências formuladoras e estruturas ministeriais setorizadas operando de forma otimizada mediante melhoria de processos e sistemas de informações;*

- *para o conjunto de atividades exclusivas, aquelas que demandavam o poder de polícia coercitivo do estado para implementação de políticas (fiscalização, concessão de benefícios, fomento etc.), propunha-se o modelo de agência executiva, uma qualificação que autarquias e fundações públicas poderiam receber para operar com maior flexibilidade e orientada por resultados (dispostos em contrato de gestão);*

- *para o conjunto das atividades não exclusivas, aquelas destinadas a implementação de políticas públicas que envolvem prestação de serviços de relevância pública em áreas de saúde, educação, cultura, meio ambiente etc. e que não demandam poder específico do Estado, embora muitas se constituam obrigação do estado fomentá-las, o Plano Diretor propunha seu modelo institucional mais inovador: as organizações sociais. Trata-se de uma qualificação que entidades privadas (associações ou fundações) podem receber para desempenhar atividades de relevância pública mediante contrato de gestão firmado com o Poder Público, quer esta tenham sido absorvidas do Estado (implicando na extinção da entidade estatal) ou não (quer se trate de uma ONG já atuante que passa a contar com mais um instrumento de cooperação com o Estado, além dos convênios e ajustes afins).*

- *para o conjunto de atividades voltadas a produção de bens e serviços para o mercado, o Plano Diretor propunha a privatização, de forma convergente com o que já vinha acontecendo desde 1990 no âmbito do Programa Nacional de*

Desestatização5.

Esta proposta se apoiava basicamente na divisão contratual do trabalho burocrático entre os "principais" do núcleo estratégico e os "agentes" implementadores das atividades exclusivas (agências executivas) e não-exclusivas (organizações sociais). O enfoque contratual é um dos principais ingredientes da nova gestão pública, cujos princípios formam, grosso modo, a essência da "administração gerencial" proposta no Plano Diretor.

As três principais frentes desta trajetória guardam estreita consistência com este quadro de referência: a)Projeto de Avaliação e Reordenamento Institucional (PARI), posteriormente denominado Programa de Reestruturação e Qualidade (PRQ); b)organizações sociais (OS); e c)agências executivas (AE).

4.1. REESTRUTURAÇÃO DO NÚCLEO ESTRATÉGICO E MELHORIA DE GESTÃO

A primeira frente, reestruturação do núcleo estratégico e melhoria de gestão em geral, tem como antecedentes a reorganização da macroestrutura governamental em razão da posse do primeiro governo FHC em janeiro de 1995 e a denominada via expressa, uma proposta abrangente de racionalização de estruturas ministeriais baseadas na fusão, extinção e privatização de órgãos. Complementarmente, deu-se início ao desenvolvimento de metodologia que possibilitasse o estabelecimento de uma lotação adequada6 para cada órgão e entidade. A ênfase desse projeto era o corte de gastos necessário ao ajuste fiscal. Ambas iniciativas não foram plasmadas dentro do espírito do Plano Diretor, mas ambas influenciaram a primeira iniciativa estruturada desta frente: o PARI, que além de tomar a macro-organização governamental como um dado (político, pois o espaço para proposição técnica de fusões e cisões ministeriais era reduzidíssimo), buscava apoiar e se pautar nas definições da via expressa.

O clímax da primeira fase desta primeira frente é a transformação, a partir de 1997, do Projeto Avaliação Reordenamento Institucional em Programa de Reestruturação e Qualidade (PRQ), que se complementa com outros dois Programas: Apuração de Gastos Governamentais (Contabilidade Gerencial)7 e Unidades Descentralizadas do Governo Federal8. Tais programas estavam voltados ao fortalecimento do núcleo estratégico. Visavam dotar os ministérios de melhores condições de formulação e supervisão de políticas sob sua responsabilidade, mediante: a)planejamento estratégico, contemplando a avaliação da missão, a definição da visão de futuro e a elaboração de um plano

5 Lei nº 8031 de 12/04/90.

6 Trata-se da força de trabalho necessária ao cumprimento da missão do órgão.

7 O PAGG tinha como objetivo introduzir a apuração de custos das atividades/programas/projetos dos órgãos e entidades do Governo Federal.

8 O Programa de Racionalização das Unidades Descentralizadas dos Governo Federal visava a racionalização da ação governamental e das atividades administrativas nos estados (delegacias dos Ministérios nos estados).

de ação com a definição de objetivos, indicadores e metas de desempenho e melhoria de gestão; e b) proposta de redefinição da estrutura organizacional e de novo arranjo institucional da atuação ministerial, tendo como referencial a execução direta das funções formuladoras e supervisoras e a contratualização com agências executivas e organizações sociais das atividades implementadoras. O programa valia-se, para tanto, de metodologia de sensibilização, capacitação e análise do modelo de gestão consagrada no âmbito do programa da qualidade na administração pública. A estratégia era utilizar a abordagem da qualidade como alavanca.

O Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade existia desde 1990, mas foi revigorado no MARE (Os instrumentos de avaliação da gestão foram aprimorados e foi instituído o prêmio da qualidade no governo federal) e se propunha como abordagem de melhoria de gestão aplicável não apenas ao núcleo estratégico, mas a qualquer órgão e entidade pública (e mesmo às OS, posteriormente).

O Programa de Reestruturação e Qualidade funcionava por adesão: após aproximação iniciada pelo MARE, o ministério interessado firmava um protocolo de adesão e dava início a um trabalho de formação e preparação de uma equipe de técnicos do ministério, passando por sessões de sensibilização e capacitação para elaborar as proposições de forma conjunta com os técnicos do MARE. A característica marcante deste programa era seu caráter sistêmico: buscava enxergar o setor de atuação ministerial e elaborar diagnósticos e proposições de reorganizações de forma integrada com os modelos de AE e OS, quando aplicáveis.

A seleção de UPs tinha, inicialmente, como critério o impacto da ação do Ministério no seu setor de atuação, priorizando a área social. Assim, no período 1997/1998, o projeto começa a ser implementado nos Ministérios do Trabalho, da Saúde e no próprio MARE, ao mesmo tempo em que se buscou a incorporação dos Ministérios da Educação, da Cultura, da Agricultura, dos Transportes e de Minas e Energia à carteira de clientes. Mas sua implementação seguiria rumos diferentes nas distintas Ups e, sobretudo, revelaria um razoável estreitamento de escopo.

No MTB, o mapeamento de processos e dimensionamento de força de trabalho foi iniciado com metodologia própria, mas não foi concluído; o plano de desenvolvimento de RH foi elaborado, mas não implantado; e resistências do corpo funcional descartaram a adoção do modelo OS para a FUNDACENTRO. Os trabalhos foram gradativamente paralisados em 1998, em virtude da complexidade da metodologia escolhida, assim como de mudanças na liderança dos grupos de apoio e estratégico, culminando na mudança do próprio Ministro.

O Ministério da Saúde, embora tivesse participado do PARI9, tinha

9 O Ministério da Saúde, em decorrência dos estudos elaborados pelo MARE, promoveu a descentralização do processo aquisição e distribuição de medicamentos para estados e municípios, resultando assim na extinção da Central de Medicamentos (CEME). O Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN) também foi extinto a partir da consolidação da descentralização do Programa Nacional de

necessidade de aprofundar sua reestruturação estratégica, contemplando inclusive sua rede de hospitais, sobretudo com o advento da NOB/96 (Norma Operacional Básica de 1996)10. A mudança do Ministro titular da Pasta comprometeu o desenvolvimento desses trabalhos, mas alguns processos específicos de melhoria de gestão tiveram continuidade, dentre os quais melhorias pontuais de processos de trabalho, principalmente em relação à auditoria do SUS. Os efeitos do programa estão mais circunscritos à fase prévia do PARI: extinção da CEME, INAN e transferência do DATASUS da FUNASA para a Secretaria Executiva. A discussão do modelo OS para o INCA e Hospitais do Rio e de Porto Alegre e do modelo Agência Executiva para Vigilância Sanitária arrastou-se por anos no âmbito dos programas AE e OS (conforme serão abordados adiante).

Os Ministérios da Educação e da Cultura não ingressaram no projeto. A proposição de adoção do modelo OS nas universidades federais e museus gerou uma forte reação nas áreas da cultura e educação, impedindo o prosseguimento do processo para além das sondagens iniciais.

A inclusão do MARE era emblemática porque era preciso dar o exemplo e "provar os próprios remédios". As ações do PRQ mesmo no recém criado MARE resultou na reestruturação de três secretarias (SRH, SAI e SLTI) e na preparação da ENAP para implantação de organização social. Na Secretaria da Reforma do Estado, procedeu-se ao tratamento e organização da informação e rede virtual de clientes na SRE. Nas demais secretarias, procedeu-se à revisão e otimização de processos de trabalho com eliminação de backlog em torno de 30.000 processos (SRH), ao enxugamento do quadro normativo de Recursos Humanos e Serviços Gerais, com a revogação de 180 portarias e instruções normativas; ao início da consolidação das leis referentes a Recursos Humanos, Serviços Gerais, Modernização e Tecnologia da Informação; à criação de central de atendimento ao cliente/usuário a partir de pesquisa qualitativa de satisfação do cliente; à pesquisa sobre clima organizacional; ao desenvolvimento gerencial/técnico/operacional de 92% dos servidores; e à instituição do sistema de reconhecimento de desempenho dos servidores.

No que se refere aos Ministérios dos Transportes e de Minas e Energia, sua inclusão justificava-se pelo impacto que essas Pastas sofreriam com o processo de privatização e a criação de Agências Reguladoras. Esses Ministérios, entretanto, não aderiram ao projeto, embora tenham avançado nas discussões internas.

No final de 1997, ocorre a inclusão da Presidência da República, com meta de efetivar sua reestruturação até o final de 1998. A PR foi um benchmark de implementação do programa. Realizou-se um planejamento estratégico, revisão da estrutura, otimização da estrutura de tecnologia de informação, terceirização e melhoria de processos, revitalização do centro de treinamento e revisão de processos na Imprensa Nacional. Avalia-se que houve significativa

---

Alimentação Escolar. Finalmente o Departamento de Informática do SUS (DATASUS) foi transferido da Fundação Nacional de Saúde (FUNASA) para a Secretaria Executiva do MS.

10 A concepção básica da proposta que resultou na NOB/96 foi elaborada pelo MARE.

mudança cultural (orientação para resultados e custos, equipes multifuncionais, câmaras e comitês, coordenação e negociação); consolidação da tecnologia da informação com visão estratégica, não mais operacional, mas focada no cliente, com definição de gerentes de contas; melhorias na comunicação direta intraorganizacional; redução da força de trabalho com devolução de pessoal requisitado; regulamentação de procedimentos e registro e disseminação de conhecimentos; auditoria na Imprensa Nacional, que resultou em economia de 300 milhões de reais na folha de pagamento (devido a pagamentos irregulares); terceirização de atividades, com economia de 1,5 milhão de reais em cargas, transporte e restaurante; e racionalização e saneamento do almoxarifado, com eliminação de estoques desnecessários.

O programa foi razoavelmente integrado com o comando central de governo apenas durante seus antecedentes (como PARI), articulando-se à via expressa. O programa mostrou razoável distanciamento em relação a uma significativa frente de políticas de gestão pública que ocorria de forma paralela: a criação de agências reguladoras (de 1ª geração: ANATEL, ANEEL e ANP); a elaboração do PPA 2000/2003, a partir do qual já se vislumbrava, desde 1998, a gestão por programas e os ajustes estruturais nos ministérios; a gestão social, cujo programa de capacitação em gestão social se formulou e implementou de forma distanciada das iniciativas de capacitação no âmbito do PRQ; da gestão fiscal, na medida em que as questões concernentes à restrições orçamentárias não eram tratadas no âmbito das ações de otimização de processos; e gestão-meio, na medida em que o fortalecimento do núcleo estratégico não logrou desenvolver um tratamento sistêmico que contemplasse de forma satisfatória a solução de questões de gestão de cargos, salários e carreiras de forma integrada.

Em especial no que tange à criação de agências reguladoras, a concepção destas entidades e a definição da natureza de sua função (a definição de um marco regulatório) passaram ao largo do PD. O Conselho da Reforma do Estado chegou a recomendar a proposição de um marco regulatório baseado em princípios e objetivos pré-estabelecidos. Mas coube ao MARE um papel predominantemente instrumental de operacionalizar as definições relativas a cargos comissionados e opinar, por iniciativa própria, em relação a alguns itens do desenho proposto (tal como mandatos para os dirigentes).

Como programa de reestruturação e qualidade, prevaleceu o voluntarismo do MARE em angariar adesões, sensibilizar equipes e levar processos de transformação a cabo. O programa foi muito útil ao desenvolvimento de uma visão sistêmica para a equipe da reforma sobre conformação institucional do governo federal em geral, indicando muitos casos ideais de adoção dos modelos AE e OS. Todavia, logrou baixa adesão e menor impacto ainda (expressivo apenas na SG/PR) basicamente devido à falta de comprometimento e descontinuidade de ministros. Os incentivos à adesão de ministérios e manutenção do programa em caso de mudanças de ministros por parte do nível central de governo eram baixos.

4.2. ORGANIZAÇÕES SOCIAIS

A segunda frente da trajetória reforma institucional era o projeto organizações sociais, uma proposta inovadora e polêmica do Plano Diretor. Nesta fase, o projeto OS possui antecedentes e três momentos bem demarcáveis. Os antecedentes remontam à alusão no discurso de posse de Bresser à necessidade de se estabelecerem parcerias estáveis entre estado e organizações da sociedade civil públicas não-estatais para implementação de políticas públicas. A idéia não remontava preferencialmente às fundações de direito privado criadas pelo Estado sob a égide do Decreto-lei 200, mas estava referida ao crescente associativismo (assim como às instituições já seculares neste domínio tais como as Santas-Casas) e em exemplos americanos (universidades, museus, hospitais etc.) e britânicos (em especial as QUANGO).

O primeiro momento, entre meados de 1995 (início da redação do Plano Diretor) e 1996, é dedicado ao desenvolvimento da concepção básica em consonância com o Plano Diretor (tipo de entidade, primeiras propostas de lei) e divulgação (intra e extragovernamental). A adoção do modelo OS também ocorria por adesão, mediante processo de aproximação por iniciativa do MARE, levando-se em conta muitas indicações proveniente das análises do programa de reestruturação e qualidade. Havia neste momento uma grande rotatividade de unidades piloto (ITA, HPV, HFA, HUB, GHC, INPE, IMPA, ESAF, FUNDAJ, EMBAPA, IPEA, Museu Goeldi, CEFET Rio, Radiobrás, IBGE, LNLS, FURP, INCA, ROQUETTE), uma vez que a aplicação do modelo estava inicialmente voltada à denominada publicização (transferência de atividades não exclusivas para as OS exclusivamente criadas para tal de forma induzida pelo Poder Público), não ao fomento de entidades já existentes mediante nova titularidade. Havia, sobretudo, uma grande pressão da câmara da reforma para demonstração da aplicabilidade e operacionalização do modelo.

O segundo momento, correspondente ao ano de 1997, consiste no detalhamento da definição da implementação, envolvendo questões sobre gestão de pessoas, finanças e patrimônio (tanto relativos à transferência das atividades de entidades estatais para entidades privadas quanto à própria gestão destas atividades em entidades privadas flexíveis, embora sujeitas a controles do Poder Público). O desenho fino do modelo foi concluído em agosto de 1997 e as duas primeiras OS (ACERP e ABTLuS) foram implementadas em outubro de 1997 mediante um complexo e exaustivo processo de refinamento das proposições legais (que, após significativas adulterações de forma e conteúdo, implicaram na edição da MP 1591/97 e culminaram na Lei 9.637/98). Cada entidade publicizada inicialmente tinha sua razão de ser: a ACERP representava a solução de um problema da SECOM (livrar-se de um pesado passado de má gestão e promover um uso político e logístico da TVE-Rio de forma mais flexível) e outro do MARE (enquanto apoiava-se em Sérgio Amaral, porta voz presidencial, para angariar apoio presidencial na inauguração do modelo); a ABTLuS representava a introdução do modelo na área de C&T, altamente propícia ao seu florescimento, e de uma forma bastante construtivista (o empreendedor do LNLS opinara ativamente no desenho fino do modelo OS).

O terceiro momento da implantação de organizações sociais na Fase do Plano Diretor corresponde ao ano de 1998 e se caracteriza por uma tentativa deliberada de consolidar o processo de implantação nas OS existentes e promover uma melhor escolha e preparação de unidades-piloto para implementação de OS. Paralelamente à implementação, problemas de concepção e de implementação eram detectados e já compunham um conjunto de propostas de alteração da legislação correspondente. Esta fase se encerra com a preparação de 7 unidades piloto (Hospitais federais na cidade do Rio de Janeiro; Bioamazônia; Parque da Tijuca; Museu Imperial; Jardim Botânico; ENAP; e INCA) e indicações de revisão do modelo para o futuro governo.

A concretização de organizações sociais foi um marco emblemático de implementação da reforma gerencial. O modelo e as unidades implementadas ainda eram de uma fragilidade atroz, mas representavam, em alguma extensão a quebra de um paradigma. A grande questão seria a sustentabilidade do modelo e da reforma gerencial em geral no segundo governo FHC.

3.3. AGÊNCIAS EXECUTIVAS

A terceira frente da trajetória reforma institucional representa o advento das agências executivas. Há dois momentos nesta Fase: a)concepção básica e divulgação; e b)operacionalização e início de implementação.

O primeiro momento estende-se de 1995 a 1996 e consiste no desenvolvimento do modelo em consonância com o Plano Diretor e divulgação. Analogamente às organizações sociais, neste primeiro momento ainda não estavam claros e detalhadamente definidos os mecanismos diferenciadores de operação de uma agência executiva, ou as flexibilidades de gestão às quais estariam sujeitas (havia uma relação pré-definida, mas ainda não negociada junto aos órgãos competentes). Tampouco os detalhes da implementação, as ações de preparação de unidades piloto (planejamento estratégico no âmbito de um plano de desenvolvimento institucional), os requisitos para qualificação (firmatura de contrato de gestão, sua definição, elaboração e negociação) e o ritual qualificatório (portarias, decretos etc.). A ênfase deste momento era passar para potenciais unidades piloto a filosofia do modelo e angariar adesões para implementação. Esta estratégia deliberada era condizente com as difíceis condições gerais de negociação intragovernamental para definição fina dos mecanismos de funcionamento e operacionalização do modelo. Havia alta rotatividade de UPs: INMETRO, IBGE, IBAMA, INPI, ABC, SDA, CNPQ, SVS, CADE, FIOCRUZ, INSS.

O segundo momento entre 1997 e 1998 marca uma fase intensiva de definições finas no desenho do modelo e o início da implementação, sob intensa pressão. As condições para conclusão da modelagem dentro da concepção traçada pelo PD não haviam melhorado, mas cessariam de todo, caso não houvesse um exemplo concreto de implementação a partir do qual o modelo pudesse mostrar sua valia. Ainda em 1997, retomou-se a discussão sobre flexibilidades necessárias, a partir do estágio anterior, e buscou-se definir

o modo de operacionalização do modelo (proposição dos Decretos 2487 e 2488 que tratam, respectivamente, das definições para elaboração de contrato de gestão e para qualificação de autarquias e fundações públicas como agências executivas). Paralelamente, a preparação organizacional nas UPs prosseguia em pelo menos sete casos (INMETRO, IBGE, ABC, SDA, CNPQ, CADE, INSS), em ritmos diferenciados. Em maio de 1998 a Medida Provisória 1.549/97 é convertida na Lei na Lei n° 9.649, firmando o marco legal do modelo.

A negociação das flexibilidades e da operacionalização do modelo era uma tarefa tortuosa, porque envolvia o choque frontal de visões do MARE, dentro do espírito do PD, e dos órgãos centrais de orçamento, recursos humanos, finanças e controle interno (o de recursos humanos do próprio MARE) no âmbito das trajetórias de gestão-meio e gestão-fiscal. A conformação centralizadora e controladora dos sistemas auxiliares de orçamento, finanças, recursos humanos e controle interno eram barreiras à flexibilidades gerenciais. Ademais, havia a grande desconfiança de que eventuais flexibilidades seriam efetivamente empregadas na geração dos resultados visados (o temor arquetípico de que qualquer brecha será usada para favorecer práticas patrimonialistas), se estes seriam adequadamente estabelecidos em contrato de gestão e se este último seria bem gerido por estruturas contratantes (os ministérios formuladores de política) esfaceladas. A negociação era basicamente horizontal: o MARE e os demais ministérios/secretarias; não havia orientação determinante da Casa Civil, embora a esta tenha cabido papel de árbitro em alguns impasses.

Os Decretos 2487 e 2488 foram editados em fevereiro de 1998 e o INMETRO foi qualificado como AE após 3 anos de preparação. A negociação do contrato de gestão com as partes intervenientes do Ministério da Fazenda e do Planejamento levou um ano e girou em torno da questão da garantia de repasses. Esta era considerada uma questão basilar no desenho (contratual) do modelo: garantia de repasses mediante metas de redução de despesas. Em dado momento da negociação, o Ministério da fazenda recusou garantir o repasse para uma redução total de 40% no orçamento do Inmetro. Este fato levou, na prática, à superação da questão em desfavor da funcionalidade do modelo.

O INMETRO inaugurou o modelo, mas a atuação do MARE em outras UPs que não lograram implementá-lo rendeu inúmeros efeitos benéficos, gerando vigorosos processos de desenvolvimento institucional em pelo menos duas UPs (IBGE e IBAMA).

Em síntese, uma característica das três frentes (reestruturação dos ministérios e melhoria de gestão; organizações sociais; e agências executivas) nesta fase 1 fases é a integração interna e a divergência externa. A primeira se apóia na convergência de visões promovida pelo PD e a operacionalização das ações a partir de um mesmo lócus institucional: a SRE/MARE. A segunda, nas diferenças de perspectiva em relação às trajetórias gestão-meio e gestão fiscal.

4.4. UMA GENEALOGIA DA FASE PLANO DIRETOR

Porque esta opção de política de gestão pública se firmou desta forma? Tratemos de decompor os elementos básicos do modelo que busca explicar esta fase: o empreendedor, o domínio da política pública, a visão do problema e das soluções e as coalizões.

4.4.1. O EMPREENDEDOR

O empreendedor é Luiz Carlos Bresser Pereira, uma personagem com atuações marcantes no Governo (Ministro da Fazenda do Governo Sarney em 1987, Secretário de Governo no Governo Montoro em São Paulo), no setor privado (ex-executivo e conselheiro do grupo Pão de Açúcar, líder no setor de supermercados), na academia (professor e autor reconhecido internacionalmente de publicações nas áreas de administração, economia, sociologia e ciência política) e na política (fundador do PSDB juntamente com FHC, Montoro, Covas, dentre outros). Bresser é um homem de talentos múltiplos e com uma personalidade marcante: inquieto, criativo, gosta de polêmicas e de desafios.

O nome de Bresser na composição da equipe ministerial surge no momento final e na cota de FHC, de quem é amigo há 3 décadas. A expectativa inicial era para a pasta das Relações Exteriores, mas um movimento por um nome da carreira dos diplomatas forçou uma segunda opção: a Secretaria da Administração Federal, elevada à condição ministerial para Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE).

Do convite à posse decorreram menos de duas semanas. Ainda não havia proposta estruturada e o Plano de Governo reproduzia de certa forma a visão conservadora do Presidente e de seus especialistas no assunto (os Ministros Eduardo Jorge, ex assessor de FHC no senado e no Ministério da Fazenda, assessor parlamentar aposentado e PhD em administração pública pela New York University em Albany; e Clóvis Carvalho, engenheiro com experiência executiva na iniciativa privada e como ex secretário de planejamento do Estado de São Paulo e ex Secretário-Executivo do Ministério da Fazenda na gestão FHC). Em síntese, o empreendedor corria por fora.

4.4.2. A CONSTRUÇÃO DO DOMÍNIO DA POLÍTICA PÚBLICA

O MARE se lançou como domínio da política pública desde o começo do governo e se estruturou rapidamente a partir de colaboradores de Bresser ligados à FGV de São Paulo e de quadros da Burocracia governamental de Brasília, dentre os quais estava um grupo de gestores que desempenhou papel relevante na equipe de transição de governo. Em março de 1995 o MARE estava operacional. A Secretaria da Reforma do Estado era a unidade dentro do MARE que tinha atuação mais central sobre esta trajetória de reforma

institucional. A SRE era estruturada por programas e projetos sob a liderança de Ângela Santana, uma Secretária com perfil ativo e empreendedor muito próxima ao Ministro. Como no MARE em geral, o modelo de gestão era centrado em resultados e a comunicação era fluída (facilitada pela configuração dos layouts físicos em forma de colegiado).

A percepção dos problemas e soluções já são sinalizadas no discurso de posse de Bresser: a necessidade de uma ampla reforma constitucional (diferentemente da disposição inicial do Governo em desconstitucionalizar e mexer o mínimo possível, Bresser propunha uma abrangente revisão do capítulo da administração pública) e já se insinua a necessidade de modelos inovadores de gestão de forma cooperada entre público e privado (o embrião das organizações sociais).

Mas a proposta do Plano Diretor começa se desenhar a partir de dois eventos marcantes: a)o encontro em Brasília, em março de 1995, com Osborne & Gaebler, autores do best seller Reinventando o Governo, libelo emblemático do início do NPM, que sugeriram um atento olhar sobre a experiência britânica; e b)uma visita de cooperação à Grã Bretanha com escala em Santiago de Compostela, sede de um congresso sobre gestão pública, em maio de 1995. A visita à Grã Bretanha mostrou, sobretudo, a experiência das executive agencies, no âmbito do Programa Next Steps e no anterior Citizen's Charter (ambas concepções estruturadas de reforma da gestão pública), inspiração das agências executivas, mas também das Quasi Autonomous Non Governamental Organizations (QUANGO), uma das inspirações das organizações sociais. A escala em Santiago de Compostela possibilitou ordenar estas categorias e deu origem ao principal quadro de referência do Plano Diretor (o que combina setores de estado com diferentes formas de propriedade e formas de administração), momentos antes da conferência de Bresser.

Estabelecido o grande quadro de referência, de maio a julho fez-se a redação preliminar, lapidada, discutida intragoverno e enriquecida com dados e diagnósticos, até o lançamento em novembro de 1995. Bresser preferiu expressar sua política em um Plano Diretor, ao invés de torná-la legislação (a exemplo do legendário Decreto-Lei 200 ou da cogitação de uma Lei Orgânica da Administração Pública). Além da crença de que a dinâmica das políticas excede à inércia legislativa, havia o risco de não obter apoio político intra e extra-governo para aprovar num só golpe uma legislação que desse conta da abrangência de seu Plano Diretor. Na reunião de lançamento solene do Plano Diretor, FHC encerrou a sessão expressando: "agora cabe ao Ministro Bresser convencer o Governo, o Congresso e a Sociedade". O cavalheiro já tinha sua espada e o mundo a conquistar. O Dom Quixote pendurado na parede da sala de reunião ministerial do MARE nunca foi tão emblemático.

4.4.3. A VISÃO DO PROBLEMA E DA SOLUÇÃO

Para além de méritos e restrições de conteúdo e de forma que não cabem aqui discutir, o Plano Diretor revela uma visão segundo a qual as

soluções de ordenamento e gestão no âmbito da administração burocrática não respondem mais aos cenários emergentes da globalização, da organização da cidadania e da reestruturação produtiva (o advento da sociedade do conhecimento, da nova economia etc.). A superação do histórico de disfunções burocráticas que compõem o panorama da crise do Estado exigiria o advento de um novo paradigma de gestão pública, baseados nos princípios da flexibilidade, ênfase em resultados, foco no cliente e accountability. No domínio da reforma institucional, o Plano Diretor e sua proposta de reordenamento institucional seria a solução para implementação de uma administração gerencial11.

Esta visão não era compartilhada pelo Presidente e seus principais Ministros (os denominados "ministros poderosos": Pedro Malan, da Fazenda; José Serra, do Planejamento e, posteriormente, Saúde; Paulo Renato Souza, da Educação; e, principalmente, Clovis Carvalho, da Casa Civil, e Eduardo Jorge, Secretário-Geral da PR, estes dois últimos ministros coordenadores da ação governamental). Pedro Malan e a equipe econômica em geral, incluindo-se os ministros do planejamento que sucederam José Serra, compartilhavam a visão segundo a qual o problema central é o ajuste fiscal, como suporte à sustentação da política econômica em geral. Tal consideração era insensível à problemática da gestão conforme espelhada no Plano Diretor, à ótica do ganho de eficiência e de qualidade dos serviços públicos, restando uma preocupação pragmática e seletiva com a redução de despesas (cujo principal alvo era a folha de pessoal, principalmente os inativos). Os ministros da Saúde e da Educação buscaram inicialmente uma aproximação exploratória, mas a maneira pela qual as propostas do Plano Diretor foram inicialmente apresentadas geraram reação e rejeição, principalmente no domínio da Educação (por parte dos reitores das universidades federais), área caracterizada, assim como a saúde, por um forte debate ideológico em torno da atuação estatal (e qualquer proposta de reordenamento da ação estatal era vista como desestatizante). A perspectiva da gestão pública subjacente à reforma institucional não lograva atenção face à lógica pragmática quer do ajuste fiscal, quer da complexa gestão dos universos institucionais da saúde e da educação. Comprar as idéias da reforma institucional implicaria em esforços e riscos extras de convencimento; a lógica pragmática é que seria possível se alcançar resultados expressivos de outras formas (mediantes otimizações na administração burocrática).

Mas o principal foco de divergência jazia próximo ao Presidente e estava incumbido de desempenhar uma de suas funções gerenciais mais vitais: a coordenação macro-governamental. Eduardo Jorge, a quem cabia coordenar ações políticas extragovernamentais, principalmente com o Congresso, partilhava da crença segundo a qual o ideal burocrático ainda não havia se exaurido, mas apresentava problemas sanáveis mediante ajustes tópicos no nível infraconstitucional e infralegal (uma alteração constitucional deveria, nesse sentido, além de voltar-se à desconstitucionalização, limitar-se ao mínimo possível, tendo em vista as contrapartidas fisiológicas e a

11 Ao menos no que tange a esta trajetória. Há visões de outras facetas do problema que serão explorados na trajetória seguinte.

complexidade do processo de negociação e tramitação parlamentar). Clóvis Carvalho, a quem cabia coordenar as ações intragovernamentais, endossava a crença na superação do paradigma burocrático, mas propunha soluções no nível micro-organizacional voltadas à otimização de processos de atendimento a usuários de serviços públicos, na linha da gestão da qualidade e na gestão de projetos. Sobretudo, para FHC, os conselheiros em administração pública de seu governo eram Eduardo Jorge e Clovis Carvalho. Há claros sinais de que FHC desdenhou da proposta de Bresser, mas pagou para ver, embora de forma desconfiada (há pelo menos um caso de sondagem direta de FHC a um notório especialista em gestão, sobre as idéias de Bresser) e sob a vigilância atenta de seus ministros mais próximos.

Em suma, visões pragmáticas, conservadoras e reducionistas predominavam no caldeirão governamental. O caldo era francamente desfavorável a novas culturas.

4.4.4. A COALIZÃO POLÍTICA

A principal dimensão da coalizão nesta trajetória é intragovernamental, na medida em que o Plano diretor foi aprovado no âmbito do Poder Executivo. Analogamente, o principal elemento da coalizão política intragovernamental de Bresser Pereira era certamente o próprio Presidente. Primeiramente, porque somente com o apoio do Presidente Bresser poderia vencer a barreira dos ministros próximos a FHC.

Com efeito, o Presidente atuou como árbitro em diversas ocasiões em que as tensões aumentaram, embora o Presidente não desautorizasse seus peões coordenadores (o caso mais expressivo ocorreu quando do envio ao congresso do Projeto de lei que criava a ANEEL: criou-se um impasse entre Bresser e o bloco Clóvis carvalho e Eduardo Jorge, porque Bresser apontava inúmeras falhas no projeto. A solução presidencial foi que o projeto fosse enviado como estava ao Congresso porque este trataria de melhorá-lo). Mas a arbitragem, além de tendenciosa, era um recurso extremo, não livrando Bresser de constrangimentos comezinhos no âmbito da Câmara da Reforma do Estado do Conselho de Governo, dirigido por Clóvis Carvalho. Houve a intervenção de altos burocratas que, em momentos de impasse, atuaram como corretores e contribuíram para amenizar as resistências de Clovis Carvalho e Eduardo Jorge, embora possam ser mais facilmente enquadráveis como arranjos temporários de coordenação e solução de conflitos que como aliados. Em todo caso, destaca-se o papel de Pedro Parente, então secretário-executivo do Ministério da Fazenda, Paulo Figueiredo, ex chefe de gabinete de Bresser e pessoa ligada ao staff da campanha de 1994, e Silvano Gianni, Secretário-executivo da casa civil (estes dois últimos tiveram papel fundamental na aprovação do texto final da MP das OS, servindo de corretores junto à Eduardo Jorge e Clovis carvalho, respectivamente).

Não obstante, havia outros interlocutores encarregados de angariar a atenção e o apoio presidencial em momentos especiais: Luciano Martins e

Mário Covas estão entre os principais apoiadores. Por outro lado, as ações de Bresser no sentido de vender sua reforma e convencer ministros e altos burocratas logrou mais diminuir resistências que angariar adesões à coalisão intragovernamental, exceção feitas ao Ministro Nelson Jobim (Justiça) e Carlos Albuquerque (saúde) em questões específicas tais como emenda constitucional e Norma Operacional Básica do SUS.

A coalizão extragovernamental desempenhou um papel secundário nesta trajetória. Havia o apoio manifesto de lideranças partidárias da coligação governamental, mas com diminuto poder de intervenção no Governo em relação à reforma institucional.

Outro meio eficaz de atuação indireta de Bresser sobre o governo foi a academia, a mídia acadêmica e a mídia voltada à opinião pública em geral. O esforço de inserção do tema da reforma na mídia e na academia sensibilizou o arranjo autorizativo governamental de alguma forma.

4.5. O MARE CONTRA A MARÉ

Bresser foi o elemento perturbador do sistema de crenças estáveis que reinava na alta e na baixa burocracia governamental. Foi o elemento de ruptura cujo ruído provocaria mudança.

Em síntese, a visão do empreendedor não era hegemônica, era sectária e antagonizava em diferentes extensões com as visões mais fortemente predominantes dentro do governo. A postura presidencial (em parte devido à amizade com Bresser, em parte devido ao temperamento desconfiadamente experimentalista, mas, sobretudo, devido a uma postura democrática, em alguns casos lassivamente pluralista) explica o lançamento desta trajetória na medida em que possibilitou a abertura de uma janela a um empreendedor capaz de unir problemas a soluções e buscar realizá-las mesmo contra a maré.

Um prognóstico precoce certamente indicaria a baixa implementação e a descontinuidade verificadas. Além da baixa implementação, o que se verificou foi uma implementação fragmentada: alheada em relação à questões de recursos humanos (relativas a carreiras de ministérios específicos) e TI (embora TI tenha tido uma implementação mais continuada, isto não significa que tenha sido integrada ao PRQ) no domínio do próprio MARE, em relação à gestão fiscal (exceto inicialmente no âmbito do PARI), em relação à gestão social, em relação à gestão estratégica e em relação ao aparato regulatório. O PRQ, assim como as AE e as OS, abstraindo-se os problemas de concepção inerentes a estes modelos, não serviram, como deveriam e poderiam, para potencializar resultados no âmbito das demais trajetórias.

5. CASO 2: A GESTÃO PÚBLICA EMPREENDEDORA I (1999-2001)

A gestão pública empreendedora é uma denominação cunhada por Pedro Parente, titular do Ministério do Orçamento e Gestão (MOG), que absorveu o MARE no segundo mandato FHC, para designar uma nova fase nas políticas de gestão pública. A gestão pública empreendedora não estava apenas referenciada na trajetória de reforma institucional; deveria abarcar pelo menos as trajetórias de gestão estratégica (PPA) e gestão-meio (as três no âmbito do MOG). O âmago da gestão pública empreendedora consistia na implementação da gestão por programas consoante a proposta do PPA, o que implicaria mais na alteração das estratégias de reforma institucional que de gestão-meio.

Tal orientação gerou grande transformação na trajetória da reforma institucional, com repercussões nas frentes reestruturação de ministérios e melhoria de gestão, organizações sociais e agências executivas. Tais transformações são devidas a mudanças na visão sobre a natureza do problema da gestão pública brasileira contemporânea, mudanças na formatação de soluções, mudanças no domínio institucional da política de gestão pública, mudança de empreendedor e mudanças de coalizões.

Este segmento buscará caracterizar as transformações nas três frentes e, após, as mudanças nos elementos constitutivos das políticas de gestão pública.

5.1. REESTRUTURAÇÃO DO NÚCLEO ESTRATÉGICO E MELHORIA DE GESTÃO

Há dois momentos bem demarcáveis nesta segunda fase da frente reestruturação do núcleo estratégico e melhoria de gestão, frente esta encampada pela SEGES e traduzida para o discurso da gestão pública empreendedora I.

Superada a confusão inicial característica da chegada de uma nova equipe e da ocupação de um locus institucional fortemente arraigado aos ideais do PD, o primeiro momento da frente reestruturação do núcleo estratégico e melhoria de gestão é um momento de formulação e se caracteriza por uma tentativa de convergência com o PPA, em atendimento às definições do Planejamento estratégico do MOG. O foco da frente reestruturação do núcleo estratégico e melhoria de gestão, que passou a adotar o nome genérico de gestão pública empreendedora (embora esta concepção exceda esta frente), passou a ser a implementação de estruturas por programas (para implementação dos programas do PPA, que implicavam em desenhos matriciais para comportar as unidades funcionais e as unidades de supervisão dos programas a cargo dos ministérios) experimentalmente em 6 ministérios seletos (MT, MP, MMA, MDA, MINC, MPAS/SEAS).

Além deste foco, a porção reestruturação do núcleo estratégico e

melhoria de gestão da gestão pública empreendedora também estava voltada ao denominado atendimento de "balcão", sem foco pré-definido, esporádico e mediante demanda ou oferta em razão de problemas ou oportunidades específicos. A denominação não pode ser tomada de forma pejorativa, uma vez que ações de balcão existem em alguma extensão em qualquer agenda e podem ser consistentes com determinadas visões, podem expressar estratégias deliberadamente construtivistas e flexíveis e, nesta condição, encerrarem um instrumento de aprendizagem experimental. O perigo é quando a dominância das ações de balcão denota falta de política clara de gestão pública e, por conseguinte, falta de foco, promovendo má alocação de recursos e gerando custos de oportunidade. O ponto a reter é que o limite entre ambas inclinações da estratégia de balcão foi tênue neste período.

Ambas atuações (integração PPA e balcão) eram viabilizadas pelo Programa de Modernização do Poder Executivo Federal, um projeto de cooperação firmado com o PNUD a partir de empréstimo do BID que assegurava recursos e meios operacionais relativamente ágeis para contratação de serviços de consultoria em assistência às UPs. O PMPEF existia desde o MARE e havia sido formulado em estrita observância programática ao PD e, embora tornara-se operacional a partir de 1998, era suficientemente flexível para viabilizar ações de balcão.

Incluem-se nesta frente reestruturação do núcleo estratégico e melhoria de gestão o programa da qualidade, que subsistia de forma relativamente autônoma e imune às transformações da SEGES, e o programa da desburocratização12, criado com o MOG e alojado na SEGES com o propósito de integrar a idéia de desburocratização (já duas vezes lançadas na história recente da administração, baseadas na simplificação de exigências, documentos, regras e procedimentos no atendimento ao cidadão) com os novos discursos do foco no cliente e da revisão de processos mediante maciça utilização de TI.

---

12 O Programa Nacional de Desburocratização, incluído no PPA, constitui um conjunto articulado de ações desenvolvidas em articulação com ministérios e órgãos federais, governos estaduais, Poderes Legislativo e Judiciário, e entidades da sociedade, com o propósito garantir o respeito e a credibilidade das pessoas e protegê-las contra a opressão burocrática, mediante a boa qualidade e eficiência dos serviços prestados e a obtenção, em última análise, de melhores resultados para o desenvolvimento social.

O Programa tem como objetivos: superar a cultura burocrática, promovendo uma mudança de atitude e comportamento em relação ao apego a regulamentos e controles excessivos; vencer o sentimento de desconfiança e promover o respeito aos direitos do cidadão-consumidor de serviços públicos, impedindo que cidadãos não se intimidem ao procurar os serviços públicos; aumentar a transparência e efetividade nas ações de governo; e promover inovação contínua, vencendo nichos de resistência às mudanças e implementando novas idéias e soluções, alavancando o governo eletrônico e promovendo a manutenção e aperfeiçoamento permanente da desburocratização.

A implementação desse programa se baseia em três frentes de ação: a) articulação; b) mobilização; e c) promoção de ações de desburocratização.

Articulação e interação é a estratégia básica do Programa. Os instrumentos de articulação e cooperação são comitês ministerial e setoriais de desburocratização. A lógica desta estratégia é a formação de uma rede de desburocratização a partir da qual orientações, estratégias, experiências e resultados possam fluir de forma horizontal, sem a característica de imposições e determinações centrais. No plano federal, cada Ministério tem o seu comitê e cada órgão do Ministério pode criar o seu. A filosofia do trabalho é de adesão, para que as partes promovam as ações de desburocratização segundo possibilidades e metodologias próprias, sobretudo aqueles que estão no nível operacional da burocracia.

As inflexões no desenho da frente reestruturação do núcleo estratégico e melhoria de gestão neste primeiro momento não mostraram resultados visíveis. A mudança e propagação do discurso, a busca por propostas sólidas, a consolidação do espaço intraministerial (agravados após a saída de Parente e a queda de Clóvis Carvalho em agosto de 1999) drenaram a agenda da SEGES neste primeiro momento até fins de 1999. A Booz Allen Hamilton foi contratada para propor novos desenhos de estruturas nos 6 ministérios escolhidos, mas o trabalho encerrou-se por determinação do ministro Martus Tavares após a apresentação da proposta relativa ao próprio MOG (que sugeria a extinção do Ministério e a aglutinação de suas secretarias na Casa Civil). Os resultados da estratégia de balcão não foram visíveis no período. A integração intraministerial foi grandemente dificultada: a baixíssima prioridade das questões relativas à gestão institucional na agenda ministerial; a postura isolacionista da SPI na promoção do seu PPA; e o isolamento operacional da área-meio (já sem a SEAP), mas sujeita a problemas de coordenação intraministerial, dada a quantidade de secretarias. A SEGES era considerada um corpo estranho no MOG, engolida pelo PPA e pela agenda operacional da área-meio.

No segundo momento da frente reestruturação do núcleo estratégico e melhoria de gestão, correspondente ao ano de 2000 até maio de 2001, as condições se agravavam progressivamente, o desgaste intraministerial era intenso e a SEGES o caminho do balcão tornou-se dominante. Nesse momento, a assistência técnica da SEGES passou a restringir-se à elaboração de termos de referência (TOR) para contratação de consultorias e ao acompanhamento de processos licitatórios, uma vez que não dispunha de quadro técnico suficiente para viabilizar uma assistência mais próxima aos clientes. Dentro do cenário criticamente restritivo, a estratégia do balcão era considerada a única possível, consistente com a visão segundo a qual a transformação visada justifica intervenções casuísticas sem o prévio enquadramento em modelos preestabelecidos. Houve, com efeito, assistências difusas que geraram impactos transformadores, mas localizados. Em segundo lugar a estratégia do balcão poderia gerar apoios intraministerial e intragovernamental em geral.

As implementações nas diversas UPs nesta fase podem ser assim sintetizadas:

- *MMA – início da discussão estratégica com foco no setor visando integrações intersetoriais com outros ministérios, ONGs, estados e municípios e entidades vinculadas;*

- *MinC – elaboração de proposta de reestruturação por segmento de atuação (não compatível com o PPA), incluindo o IPHAN (maior foco) e desenvolvimento de modelo de gestão mais adequado às atividades dos museus;*

- *MJ – diversas ações de melhoria deflagradas, tais como otimização de processos de trabalho e apoio a programas;*

- *MJ/DENATRAN – início da elaboração do diagnóstico;*

- *MPAS/SEAS – implantação da "Agendas Sociais nos estados", articulação da estrutura para implementação do PPA e implementada rede de informações SEAS/estados;*

- *MD – proposta de estruturação do gabinete do Ministro que contém as atividades-meio;*

- *MEC – elaboração do planejamento das ações Bolsa-Escola e do termo de referência para sistemática de acompanhamento;*

- *MDA – planejamento estratégico para o INCRA;*

- *AGU – alguns resultados de melhorias de processo de trabalho decorreram das recomendações da consultoria, resultando inclusive na redução do quantitativo de pessoas nas atividades-meio (cerca de 30%). A AGU é uma exceção da estratégia de balcão; a SEGES convenceu a AGU da necessidade de aprofundar a análise da sua estruturação, incluindo otimização de processos de trabalho, com apoio de consultoria.*

Sobretudo, a predominância da estratégia do balcão revelava, naquele momento, o malogro de uma gestão pública empreendedora integrada e focada, conforme preconizada inicialmente por Pedro Parente.

Os programas de desburocratização e qualidade avançavam de forma praticamente autônoma. O programa da qualidade havia inovado muito pouco em relação à orientação doutrinária característica do programa desde sua criação passados 10 anos e desde seu revamp no MARE. O programa de desburocratização sinalizava resultados promissores, na medida em que seu desenho se mostrava altamente sedutor: não havia modelos ou crenças predefinidas (ao contrário do PD e do Programa da Qualidade); não era dogmático quanto à implantação, era construtivista; falava a linguagem da burocracia operacional (revisão de regras e processos, sem neologismos antipáticos ou incompreensíveis) e, como resultado, logrou vender bem uma idéia velha e adequada. Todavia, os resultados do programa ainda não eram visíveis à SEGES, ao Ministério e o Governo em geral.

Em julho de 2000 as condições de integração e coordenação intraministerial melhoram substancialmente a partir do advento da secretaria-executiva adjunta do MP (ex MOG, que passa a se chamar Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão), ocupada por Pedro Farias (ex Secretário Adjunto da SRE/MARE e diretor do programa de reestruturação e qualidade). Ainda assim o tempo já havia passado para a SEGES. O PPA havia drenado a atenção da burocracia para políticas de gestão pública e a SEGES havia se enredado no balcão sem condições de propor um prosseguimento viável à gestão pública empreendedora. A gestão pública empreendedora I se encerra com a saída de Ceres Prates da SEGES em maio de 2001.

5.2. ORGANIZAÇÕES SOCIAIS

A gestão pública empreendedora desprezava os modelos institucionais; sua visão enfatizava a dispensabilidade dos modelos para geração de transformações na gestão pública. Ademais, especificamente em relação às OS, a SEGES nutria dois sentimentos: a)compartilhava com a visão da comunidade solidária no sentido de que as OSCIPS haviam ocupado o espaço cabível para um tal modelo (de parceria com o terceiro setor); e b)temia as limitações do modelo OS e as consequências da ADIN movida pelo PT e PDT contra a lei 9.637. Cogitou-se, desta forma, até na revogação da Lei nº 9.637, mas chegou-se a levantar problemas relativos à legislação e às OS de forma sistemática e a se esboçar propostas de revisão.

Ao fim e ao cabo, a estratégia adotada em relação às OS nesta segunda fase foi a não alteração do modelo, não incentivá-lo, deixa-lo morrer se fosse o caso, mas aceder com sua implementação apenas sob demanda (por força da Lei nº 9.637, a SEGES deve apor sua concordância à qualificação de OS).

O que se verificou no período 1999-2001 foi uma estratégia de implementação paralela (Bioamazônia e Mamirauá) pelo MMA e, principalmente, MCT. A implementação da Bioamazônia não foi motivada pelo MMA, mas por seu empreendedor. A implementação do Mamirauá e demais OS que se seguiram na fase posterior, foi fortemente motivada pelo MCT. Além da preparação prévia no âmbito do MARE na fase anterior e da razão óbvia de que Bresser era o Ministro de C&T (até meados de 1999), a concepção das OS havia enraizado no MCT. Não apenas porque contava com o apoio e a visão de Carlos Pacheco, secretário-executivo, mas havia passado pela análise do Ministro Sardenberg (que sucedeu Bresser) e, sobretudo, havia sido comprada pela comunidade desde a implantação da ABTLuS. A maior prova é o Relatório Tundisi, que, ao analisar os institutos de pesquisa e propor soluções institucionais, indica a opção de OS, dentre outras conforme a natureza do instituto e sua missão.

Em síntese, a implementação paralela pelo MCT significa que este se autoproveu de apoio técnico à implementação e buscou angariar por si só o necessário apoio intragoverno para expedição dos decretos de qualificação.

5.3. AGÊNCIAS EXECUTIVAS

Consistente com o espírito da gestão pública empreendedora I, nesta segunda fase a implantação de agências executivas foi descontinuada. Tal fato ampara-se nas limitações do modelo (flexibilidades restritas, baixa eficácia das prerrogativas legais, aplicação apenas à autarquias e fundações, principalmente) e em estratégias paralelas empreendidas por setores fortes de governo no sentido de dotar órgãos emergentes de condições diferenciadas de gestão. Tratam-se respectivamente, das dificuldades do inmetro em tirar melhor proveito possível do modelo e do advento das agências reguladoras de 2ª geração.

As dificuldades na implementação do modelo AE no inmetro remontam ao MARE e não se limitam apenas ao modelo. Já desde o início, regulações intraministeriais atinentes a questões operacionais de RH (registro de horas-extra no siape, por exemplo) eram descumpridas pela área de RH do próprio MARE ao arrepio das determinações do próprio ministro. Por outro lado, questões de relacionamento entre o inmetro e seu ministério supervisor dificultavam a sinalização de uma demanda ministerial pela melhoria do modelo. Em todo caso, o reconhecido bom desempenho do inmetro se deve muito mais aos seus esforços próprios de desenvolvimento institucional que ao proveito do modelo. Este argumento fortalecia a visão anti-modelo da gestão pública empreendedora I.

Os efeitos da criação das agencias reguladoras de segunda geração (ANVISA e ANS) sobre o modelo AE remetem a duas presunções: a) se o modelo AE fosse robusto, proporcionando sólida alternativa diferenciada de operação, pelo menos a ANVISA não precisaria ter sido criada como agência reguladora; b)se o foi, dada a ausência de um claro marco regulatório e tendo em vista que pelo menos a ANVISA desempenha algumas funções claramente não regulatórias, isto significa que qualquer entidade que precise se diferenciar possa ser uma agência reguladora. Em síntese, já se sinalizava a utilização do modelo de agência reguladora como estratégia de flexibilização (em busca do que se convencionou chamar jocosamente de “kit reguladoras”: mandato, carreira própria, estrutura diferenciada de cargos comissionados, regras diferenciadas de licitação, de provisão de quadros temporários etc.), que explodiu na terceira geração de agências reguladoras (ana, ancine, antaq, antt).

Em parte, o modelo AE havia sido vencido pelo modelo agência reguladora. Em parte, uma legião de órgãos (secretarias de ministérios, principalmente) ainda continuava não atendida por modelos flexibilizadores baseados em resultados, mesmo com o amparo do parágrafo 8º do artigo 37 da Constituição (incluído pela emenda nº 19), segundo o qual a autonomia gerencial de órgãos e entidades da administração pode ser ampliada mediante contrato de gestão. Nessa linha, a SEGES chegou elaborar um projeto de lei que buscava avançar o modelo AE na direção de um regime contratual de gestão. Tal iniciativa chegou a gerar algumas discussões junto à casa civil, que não lograram nenhum resultado.

5.4. UMA GENEALOGIA DA FASE GESTÃO PÚBLICA EMPREENDEDORA I

O que explica a dinâmica desta trajetória nesta fase? O que explica as mudanças desta fase em relação à fase anterior? Tratemos de decompor os elementos básicos que, segundo o modelo explicativo em questão, elucidam porque a trajetória se afirmou e o que a fez variar: mudanças na visão do problema e das soluções; mudanças no domínio da política pública; mudanças nas coalizões na esfera política; e mudança de empreendedor.

5.4.1. O EMPREENDEDOR

Embora Pedro Parente seja o fundador da gestão pública empreendedora, o empreendedor desta fase na trajetória reforma institucional é Clóvis Carvalho.

Primeiramente, da posição de Ministro-Chefe da Casa Civil da Presidência da República, da condição de presidente da câmara da reforma do estado e da condição de "especialista em gestão" junto à FHC, as ingerências de Carvalho no domínio das políticas de gestão pública no primeiro governo foram marcantes. O padrão de cobrança sobre Bresser extrapolava o zêlo da coordenação das ações governamentais e demonstrava especial interesse sobre o tema.

Não obstante as acusações de baixa implementação e as manifestas discordâncias de Clóvis em relação ao desenho da política contida no Plano Diretor (que julgava excessivamente teóricas e pouco pragmáticas), consta que a decisão de extinguir o MARE e incorporá-lo ao MOG partiu do próprio Bresser (após haver cogitado desenhos alternativos de incorporação da SRE à própria Casa Civil). O fato é que a criação da Secretaria de Gestão na estrutura do MOG com as atribuições da SRE e as atribuições de formulação da política de RH da SRH foi sugestão de Clóvis. Não obstante, a titular da SEGES foi por ele escolhida dentre os melhores quadros de sua equipe mais próxima.

A visão do problema, da solução e os arranjos ideais de coalizão revelam que o empreendedor da reforma institucional passaria a ser Clóvis, mesmo sendo Pedro Parente o Ministro, e mesmo este sendo considerado alguém com visão gerencial. Clóvis continuava sendo o empreendedor mesmo após ter deixado a Casa Civil para ocupar, por um curto período de tempo, o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio.

Finalmente, a saída de Clóvis do governo deixaria a gestão pública empreendedora, nesta trajetória de reforma institucional, à deriva. Pedro Parente, já na casa civil, havia recusado a sucessão deste papel e havia tomado para si empreender a frente de Tecnologia da Informação da trajetória de gestão-meio. Por outro lado, Martus Tavares, o novo ministro do MOG havia desde o começo renunciado ao empreendimento da reforma institucional, quer por sua inclinação técnica francamente fiscalista, quer por acreditar no empreendimento de José Paulo Silveira, o PPA da trajetória gestão estratégica, que julgava constituir na nova política de gestão pública.

5.4.2. O DOMÍNIO DA POLÍTICA PÚBLICA

A fase Gestão pública empreendedora I inaugura-se com novo locus institucional: a Secretaria de Gestão (SEGES) do Ministério do Ministério do Orçamento e Gestão (MOG), secretaria que absorveu a SRE e ministério que absorveu o MARE no 2º mandato FHC.

A inclusão das estruturas do MARE no MOG era problemática sob vários aspectos. Primeiramente, a idealizada integração entre orçamento, planejamento e gestão (cuja visão remete ao OMB americano) certamente dependia muito mais de integração de visões, equipes, carreiras e políticas que uma horizontalização do desenho organizacional ministerial mantendo-se as mesmas secretarias (fato este que confere à coordenação ministerial um papel chave, como será tratado mais adiante). Segundo, inicialmente o desenho comportava sobre as secretarias-meio (logística e tecnologia da informação, recursos humanos e patrimônio da União) uma Secretaria de Estado da Administração e Patrimônio (SEAP), ocupada por Cláudia Costin, ex Secretária Executiva e ex ministra interina do MARE. Terceiro, a SEGES havia sido plasmada para ser um dedo de Clóvis Carvalho na reforma do estado e ainda continha a herança da concepção de reforma do extinto MARE. Embora Clóvis Carvalho tivesse patrocinado em boa medida o advento do PPA, no bojo da trajetória gestão estratégica, a SEGES era vista como um corpo estranho no MOG. Quarto, José Paulo Silveira, Secretário de Programas e Investimentos Estratégicos, emergia com o PPA 2000, concebido, apresentado e considerado pelo alto staff governamental (FHC inclusive) como a principal abordagem de modernização gerencial do governo (de forma muito conveniente ao início do segundo mandato, marcado pela crise cambial de janeiro de 1999, no sentido de que acenava com o futuro em oposição à perspectiva da gestão da crise).

Em síntese, a atuação da SEAP chocava-se com a atuação do então secretário-executivo do MOG, Martus Tavares, na coordenação integrada das secretarias, que chocava-se com a atuação isolada da SEGES. Este arranjo gerou maior segregação potencial entre unidades da área-meio (domínio da SEAP), reforma institucional (domínio da SEGES fortemente relacionada à Casa Civil) e planejamento (domínio da Secretaria Executiva do MOG). A Secretaria de Orçamento federal subsistia alheada à realidade das políticas de gestão pública.

O Ministro Pedro Parente, notório tecnocrata da equipe econômica considerado como o de visão gerencial mais ampla (por sua experiência à frente do SERPRO e da Secretaria Executiva do Ministério da Fazenda, uma das organizações governamentais mais complexas), estava consciente das limitações do desenho do MOG. O arranjo exigia muito da coordenação ministerial e visão abrangente, demandas em relação às quais o perfil do ministro respondia a altura. A substituição de Pedro Parente por Martus Tavares logo em meados de 1999 deixou patente esta proposição e levou as deficiências do desenho ao limite. Em síntese, o domínio da política pública estava isolado.

5.4.3. A VISÃO DO PROBLEMA E DA SOLUÇÃO

A visão desta segunda fase caracteriza-se por menos ênfase nos modelos (ênfase do PD, como instrumentos de transformação) e mais ênfase na transformação, baseada em capacitação e na utilização de instrumentos mais simples e consagrados de gestão. Subjaz a esta visão a noção de que o

problema central da gestão pública se coloca menos em perspectiva multi-institucional (a partir de transformações nas esferas do estado, mercado e sociedade civil), tal como o Plano Diretor supunha, e voltava-se mais para dentro do modelo de gestão das organizações públicas: os processos, as pessoas, a "qualidade da gestão". A reforma institucional revestia-se de uma visão micro-organizacional.

Declaradamente, os modelos do PD (a categorização de núcleo estratégico, atividades exclusivas e não exclusivas; organizações sociais e agências executivas) entram em declínio em favor de uma abordagem que se propõe mais pragmática e flexível: "qualquer forma" é válida para gerar transformação da gestão. Passado o momento de rejeição, houve uma tentativa tardia de resgate dos modelos, mais como instrumentos de promoção de transformação, a exemplo de outros possíveis, mas estes certamente já não compunham as figuras centrais da política de gestão pública.

Não obstante, havia também a visão de que políticas de gestão públicas deveriam emergir de um debate orientado fomentado na própria burocracia mediante um processo sistemático e abrangente de capacitação (a exemplo do que ocorreu na casa Civil no âmbito do programa de capacitação em gestão social, no qual a titular da SEGES, Ceres Prates, tivera atuação marcante).

Em suma, gestão pública empreendedora foi a denominação cunhada por Pedro Parente como tentativa de sintetizar substâncias diferentes num só frasco. Havia um desejo imanifesto de superação da era Bresser (afinal, Bresser ainda era Ministro da C&T), mas havia o sentimento de que era preciso tirar proveito dela e integrar outros ingredientes (PPA, políticas de RH no velho estilo PDV etc.). O marco emblemático da tentativa de síntese foi um evento de planejamento estratégico do MOG, comandado pelo próprio Parente. O evento homogeneizou o discurso e apaziguou os ânimos, mas não homogeneizou a visão sobre problemas e soluções. O futuro do arranjo e das políticas de gestão estava nas mãos do ministro, da sua capacidade de integração intra e extra (casa civil). A visão fiscalista de Martus e seu padrão de atuação predominantemente técnico minimizaram o espaço das proposições da SEGES na agenda ministerial.

5.4.4. A COALIZÃO

Num breve primeiro momento, que se estende de janeiro a agosto de 1999, a forte figura de Clovis Carvalho como empreendedor da reforma institucional dispensava arranjos de coalisão intragovernamental, enquanto que as dificuldades de integração da visão da gestão pública empreendedora dentro do próprio MOG demandava sólidos arranjos de suporte intraministerial.

A queda de Clóvis Carvalho, a recusa de Pedro Parente em sucedê-lo no papel de empreendedor da política e a renúncia de Martus Tavares em assumir tal papel forçaram a construção de coalizões que pudessem proporcionar suporte intraministerial e intragovernamental. A construção de

coalizões drenou boa parte da atenção da gestão da política no período dezembro de 1999 a maio de 2001. Até dezembro de 1999, a SEGES ainda acreditava ser possível a costura de uma coalisão intraministerial, a partir do apoio da SPI e do próprio ministro. O incidente causado pela proposição de extinção do MOG pela BoozAllen e o distanciamento da SPI tornaram impossível a costura. De dezembro de 1999 a maio de 2001 seguiu-se um momento de extrema fragilidade: a Secretária permanecia no cargo, mas sequer conseguia fazer nomear seu staff mais próximo.

5.5. A SEGES À DERIVA

A SEGES e a fase que inaugurou nesta trajetória de reforma institucional foi uma clara intervenção de Clóvis Carvalho no domínio institucional da Reforma do Estado, sem a interferência direta do empreendedor anterior, cujas idéias rejeitava. O ideal da conquista do domínio da política de gestão pública, num só golpe, na virada do governo, provou-se um empreendimento sem sustentação após a sua saída de cena. Primeiramente, o tema reforma do estado era desconfortável na agenda de um ministério e um ministro marcados por um perfil fiscalista. Segundo, o momento entre dezembro de 1999 e maio de 2001 foi de intenso desgaste intraministrial e intragovernamental da SEGES, mediante isolamento.

O ponto a reter é que não apenas a SEGES ficou a deriva, mas a política do Plano Diretor havia sido deslocada pela política da gestão pública empreendedora e, em determinado momento, notadamente entre dezembro de 1999 e maio de 2001, já sem o empreendedor, esta não mais se visualizava, parecendo existir o vácuo característico dos momentos de transição passiva (quando uma coisa acaba e outra ainda não se coloca em seu lugar).

6. CASO 3: A GESTÃO PÚBLICA EMPREENDEDORA II (2001-2002)

A gestão pública empreendedora II é uma reação ao estado letárgico final da gestão pública empreendedora I, a partir da perda da coerência que originalmente focaria as diversas ações em jogo. A gestão pública empreendedora II parte da sucessão da titular da SEGES (a substituição de Ceres Prates por Evelyn Levi) e da necessidade de se sinalizar a existência de uma política e sua orientação. Tal necessidade era percebida tanto por organizações públicas “clientes” dos incentivos à transformação da gestão, quanto pelo staff da casa civil (cujo trabalho, no que concerne a proposições por criação de novos órgão, entidades e carreiras é bastante dependente de interação com a SEGES).

O que está sendo chamado de gestão pública empreendedora II pode ser caracterizado como uma política de gestão pública na medida em que comporta uma visão do problema e das soluções de forma diferenciada em relação à fase anterior, visões estas articuladas por um ator que desempenha o

papel do empreendedor em busca de coalizões intragovernamentais. Estas categorias são de alguma forma (uma ou outra com alguma dificuldade) identificáveis, embora não se possa afirmar que a gestão pública empreendedora II seja uma proposta marcantemente diferente das demais. Trata-se muito mais de uma tentativa de síntese ordenada das heranças do Plano Diretor e da Gestão pública empreendedora I.

A gestão pública empreendedora II se propunha a uma nova síntese de elementos do Plano Diretor, da gestão pública empreendedora I e outras agregações concernentes à regulação e gestão de carreiras. Tal concepção reorientou a trajetória da reforma institucional, com repercussões nas frentes reestruturação de ministérios e melhoria de gestão, organizações sociais e agências executivas.

Este segmento buscará caracterizar as transformações nas três frentes e, após, as mudanças nos elementos constitutivos das políticas de gestão pública.

6.1. REESTRUTURAÇÃO DO NÚCLEO ESTRATÉGICO E MELHORIA DE GESTÃO

No que se refere à frente reestruturação do núcleo estratégico e melhoria de gestão, a gestão pública empreendedora II inicia-se em plena implementação da estratégia do balcão. Esta estratégia ganharia, todavia, três elementos orientadores das ações sob seus auspícios, que, destarte, sinalizavam o resgate da visão e dos instrumentos do Plano Diretor: a)fortalecimento do núcleo estratégico; b)consideração dos modelos institucionais do Plano Diretor, mediante revisão e reorientação da estratégia de implementação; c)busca de convergência com os programas da qualidade, desburocratização e PPA.

A ênfase no fortalecimento do núcleo estratégico apontava para uma nova síntese entre a visão original do Plano Diretor e apoiava-se em demandas por intervenção em questões pertinentes à criação de agências reguladoras e carreiras. O resgate da visão do Plano Diretor sinalizava uma nova abordagem sistêmica, buscando tratar os setores como um conjunto de arranjos cujas intervenções nem podem ser isoladas, nem podem desconsiderar as interações com outros setores. Um exemplo é a necessidade de fortalecimento de instâncias ministeriais formuladoras de políticas face à criação de novos entes regulatórios, o que poderia demandar não apenas um rearranjo de estruturas (e cargos comissionados decorrentes, a exemplo do tratamento dispensado inicialmente na gestão pública empreendedora I), mas, também de carreiras, sistemas de informações, processos etc.

A noção de balcão permanece, porque permanece o atendimento por demanda sem enquadramento ex ante, como havia no caso do Plano Diretor (que embora atuasse por oferta, as tentativas de abordagem nos ministérios inicialmente escolhidos como foco fracassaram e levaram a um critério

oportunístico), mas definições variáveis em função de demandas em nível central de governo e avaliações sobre o grau de sucesso de demandas periféricas. MMA, MJ, MINC e MD são alguns dos ministérios que detiveram o foco da atenção da SEGES neste período.

O segundo elemento da frente reestruturação do núcleo estratégico e melhoria de gestão é o resgate dos modelos institucionais propostos pelo Plano Diretor. Esta é uma diferença marcante em relação à gestão pública empreendedora I, que desprezava os modelos, e também em relação ao Plano Diretor, que os considerava um elemento imprescindível do processo de transformação organizacional. A gestão pública empreendedora II reconhece a funcionalidade dos modelos, mas também suas limitações estruturais, o que recomendava revisões dos modelos AE e OS, como será abordado adiante. Nesse sentido, a consideração dos modelos institucionais do Plano Diretor e sua evolução em outras direções também se constituem um ingrediente sistêmico.

O terceiro elemento da frente reestruturação do núcleo estratégico e melhoria de gestão é a integração da atenção a órgãos e entidades com os programas da qualidade, da desburocratização, com a área de RH e com PPA. A busca de convergência reflete-se não apenas na utilização de instrumentos da qualidade (destaca-se o instrumento de avaliação da gestão, utilizado pelo Prêmio da Qualidade do Governo Federal) no atendimento (para afeito de avaliação na "entrada" e durante o processo de assistência à transformação) a órgãos, entidades e programas do PPA, mas também à utilização dos programas da desburocratização, da qualidade e Valorização do Servidor como "porta de entrada" para a reestruturação e melhoria da gestão do núcleo estratégico em geral. Destaca-se o aspecto da mobilização, fortemente presente nos programas da qualidade e da desburocratização, como alavanca do envolvimento do corpo funcional nos processos de transformação.

Os esforços da SEGES referentes à integração desse componente com os demais elementos constitutivos da política de gestão pública ficaram evidenciados em 2002. No que diz respeito ao PPA, as iniciativas de articulação continuaram no corrente ano, com uma orientação mais efetiva por parte da SEGES aos órgãos e entidades participantes da Reestruturação, no sentido de contemplar a integração de suas propostas de reestruturação aos seus programas constantes do PPA. Exceção feita ao Ministério do Meio Ambiente, os demais ministérios e órgãos têm preferido elaborar suas propostas de reestruturação com base nos macroprocessos identificados no setor/área em que atuam. Atém em relação à Lei de Responsabilidade Fiscal a SEGES iniciou processo licitatório para contratação de consultoria para elaborar proposta de ação com o objetivo de apoiar sua consolidação nos estados e municípios.

Esta estratégia rendeu bons efeitos nas principais UPs da implementação desta frente:

- *A PR, além dos resultados altamente positivos apresentados na sua reestruturação estratégica, sinaliza a sustentabilidade do processo, na medida*

em que continua promovendo melhorias nos seus processos de trabalho, com a participação dos seus funcionários, e revisões estratégicas de suas ações, tendo resultado na sua maior integração. No entanto, a PR ainda não conseguiu estabelecer mecanismo efetivo para promoção da articulação-integração da ação governamental sobretudo nas áreas sociais, desafio que se apresenta desde o primeiro mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC)13.

- *O Ministério do Meio Ambiente, apesar de ter optado pela não participação no processo de reestruturação estratégica no primeiro mandato do governo FHC, incorporou a experiência do IBAMA (unidade piloto do projeto Agências Executivas em 1996/98) na sua revisão estratégica. Essa é uma indicação importante da sustentabilidade desse processo.*

- *Entretanto, o mesmo não pode ser afirmado com segurança quanto ao Ministério da Cultura, porque, até o final desse governo, não disporá de tempo hábil para consolidar a implementação da proposta de reestruturação.*

- *A SEAS e a AGU, embora não tenham implementado totalmente as proposições das consultorias, apresentaram melhoria do seu desempenho. Há indicação também de que seus servidores hoje reúnem melhores condições para dar continuidade aos processos de modernização da gestão.*

Quanto aos demais ministérios e ou órgãos, ou a sua participação foi pontual ou o processo ainda se encontra em fase preliminar (caso do DENATRAN), inviabilizando qualquer avaliação dos seus resultados.

Já o programa de Desburocratização logrou desenvolver uma rede composta por um Comitê Interministerial com 95 entidades; 13 Governos Estaduais (AM, AP, BA, CE, DF, ES, GO, MA, PA, PR, PE, RJ e SP); 2 Prefeituras (Salvador e Vitória); 2 Entidades Não-Governamentais (SEBRAE e ANOREG); 78 Órgãos Federais; e 491 Comitês Executivos Setoriais (mais de 2000 servidores envolvidos). O Programa Nacional de Desburocratização, no primeiro ano de funcionamento, apoiou a implementação de uma média de 3.7 medidas de desburocratização por semana e até 2002 foram realizadas cerca de 685 ações de desburocratização, sendo: 376 casos de facilidades para o cidadão; 230 casos de redução de custo, tempo e aumento da produtividade; 51 casos de envolvimento e mobilização de servidores; e 28 casos de divulgação interna e para o cidadão das ações implementadas.

Em síntese, a frente reestruturação do núcleo estratégico e melhoria de gestão desenvolveu um modelo de atuação extremamente flexível, não dogmático, voltado à mobilização e, nesse sentido, com elementos construtivistas favoráveis. Isto revela um aprendizado no nível da estratégia de implementação.

13 As câmaras do Conselho de Governo da Presidência da República, no primeiro mandato, e o Avança Brasil, no segundo mandato, pretenderam promover essa articulação/integração intersetorial. Somente as câmaras da área econômica alcançaram esse objetivo (e por isso mesmo foram as únicas que sobreviveram no 2o mandato de FHC). O Avança Brasil não logrou êxito.

6.2. ORGANIZAÇÕES SOCIAIS

Dentro do espírito de resgate e revisão dos modelos institucionais do Plano Diretor, a frente organizações sociais voltou ao centro das atenções da política de gestão pública deste período. Por um lado, a implementação prosseguiu no âmbito do MCT, com o IMPA, RNP e CGEE/OS (LNA em tramitação), com sinais muito positivos de aceitação e melhoria da gestão. A implementação de OS pelo MCT se deu com pouco apoio da SEGES. Por outro lado, no âmbito da SEGES, a gestora do modelo, foram retomadas as iniciativas de revisão iniciadas na gestão pública empreendedora I. Colocam-se, em relação às OS neste período, questões relativas à concepção e à gestão do modelo pela SEGES.

A discussão sobre a concepção do modelo está, principalmente, amparada no temor de que a ADIN movida pelo PT e PDT em 1998 contra a Lei nº 9.637 seja vitoriosa e culmine por invabilizar a idéia de todo. Embora tenha havido movimentos da SEGES no sentido de fortalecer a defesa da União contra a ADIN, originalmente mal instruída pela Advocacia Geral da União, as atuais discussões em torno da revisão do modelo aceitam a maior parte das alegações da ADIN como válidas, considerando o modelo juridicamente idenfensável e propondo sua evolução no sentido de consolidar-se como titularidade de entidades que operam segundo uma lógica tipicamente comunitária de forma parceirizada com o estado, na linha das OSCIPs. O rumo da atual discussão é, nesse sentido, resgatar o caráter de titularidade do modelo, caracterizando-a mais como instrumento de descentralização da ação estatal para o terceiro setor (em consonância com a emergência da idéia de estado-rede, parceirizado com segmentos organizados da sociedade civil para o provimento de bens públicos), e menos como estratégia flexibilizadora, em consonância com a necessidade de equacionar o binômio autonomia-flexibilidade com o propósito de se promover o desempenho e accountability. Além da ADIN, a ação dos órgãos de controle no sentido de equiparar OS à empresas estatais para efeito de tratamento de auditagem, as tentativas de enquadramento das OS no SIAFI e interpretações de diversos órgãos no sentido de considerar cessão de servidores para OS análoga à sessão para órgãos e entidades são sinais de enquadramento do modelo na lógica burocrática conservadora. Muitos críticos vêem como natural um movimento pendular rumo à progressivo engessamento.

Não obstante, ainda restam ações de gestão do modelo que foram desarticuladas durante a gestão pública empreendedora I e ainda não foram plenamente restabelecidas na fase atual, relacionadas à divulgação intragovernamental (ainda há muitos problemas de entendimento do modelo, desde a filosofia até o caráter contratual e os papéis dos diversos atores contratados, contratantes, conselheiros, membros do comitê de acompanhamento etc.); ao modelo de assistência (na formulação de indicadores, em processos de transformação organizacional, na capacitação dos agentes, na dirimição de dúvidas legais etc.); à regulamentação do modelo (definição fina de questões relativas ao controle, à remuneração de dirigentes, isenção de tributos e prestação de contas etc.); à avaliação e controle do modelo (incluindo-se a gestão interna e o relacionamento com o Poder

Público); ao estabelecimento de resultados (políticas claras, indicadores de desempenho bem definidos, contratos de gestão bem elaborados); ao financiamento (contingenciamentos orçamentáros e busca de fontes alternativas de financiamento); ao modelo de supervisão (acompanhamento e avaliação do contrato de gestão e representação no conselho de administração); e à gestão interna das OS (o aproveitamento das flexibilidades). Todavia, a SEGES tem buscado assistir de forma intensiva os casos críticos de implementação de OS, tal como a ACERP, que absorveu as atividades da extinta Fundação Roquette Pinto.

6.3. AGÊNCIAS EXECUTIVAS

A implementação do Modelo permanece paralisada e sua rediscussão tem caminhado no sentido de se identificar formas de expansão das flexibilidades e aprimoramentos no contrato de gestão. A baixa eficácia das flexibilidades do modelo é creditada ao fato de ser implementado via Decreto, o que contratasta com conquistas mais vigorosas das agências reguladoras, implementadas mediante lei específica. Nesse sentido, cogita-se a proposição de uma Lei específica para o INMETRO, única AE, na qual sejam especificadas as flexibilidades e autonomias a serem concedidas àquele órgão.

Apesar desse incipiente resultado, deve ser ressaltado o processo de transformação e de reflexão estratégica ao qual foram submetidas as demais entidades participantes do projeto. A consolidação do planejamento estratégico como ferramenta de gestão e a sistematização e o acompanhamento de indicadores de desempenho organizacional são claramente identificados ainda hoje em várias entidades que participaram do modelo, com destaque para o IBGE, que mesmo não tendo sido qualificado como agência executiva, continua atualizando até hoje o seu planejamento estratégico, bem como avaliando seus resultados, mediante indicadores de desempenho de eficiência, eficácia e efetividade.

O descompasso na implantação do modelo AE decorrente das dificuldades do próprio MARE em consolida-lo e da transição MARE-MP provocou um aumento da desconfiança em relação ao seu “futuro” – que já sofria em função das poucas flexibilidades.

6.4. UMA GENEALOGIA DA GESTÃO PÚBLICA EMPREENDEDORA II

Tratemos de decompor os elementos básicos do modelo que busca explicar esta fase: o empreendedor, o domínio da política pública, a visão do problema e das soluções e as coalizões.

6.4.1. O EMPREENDEDOR

O papel de empreendedor da gestão pública empreendedora II foi inicialmente exercido por Martus Tavares, mas delegado a Pedro Farias, secretário-executivo adjunto do MP. O empreendedor é alguém que estabelece a ligação entre problemas e soluções percebidas e modeladas em um determinado domínio institucional e constrói coalizões para implementá-las sob a forma de políticas. A percepção do problema se construiu em um nível central de governo, a partir da Casa Civil (Wilson Calvo e Silvano Gianni) e da cúpula do MP (Silveira, Martus e Guilherme Dias). Uma primeira percepção da solução passava, necessariamente por uma espécie de intervenção na SEGES, considerada desalinhada em relação às demandas operacionais (relativas a criação de novos entes e carreiras) e às demais frentes de política de gestão pública (PPA, Regualdoras, gestão-meio etc.). Vislumbrava-se uma solução integradora.

A posição e o perfil de Pedro Farias eram adequados à circunstância: o cargo de sercetário-executivo adjunto proporcionava certa ascendência sobre os secretários envolvidos com outras políticas de gestão pública no âmbito do MP; cuja coordenação, que onerava a agenda do secretário executivo e em relação à qual a agenda do ministro era insensível, poderia ser grandemente facilitada por um perfil de alto nível técnico e experiência na área (ex diretor do programa de reestruturação e qualidade e ex secretário-adjunto da reforma do estado na SRE/MARE; e ex diretor adjunto da ANVISA).

No que tange à reforma institucional, Pedro Farias tornou-se um empreendedor delegado, delegação esta que incluiu a prerrogativa de influenciar decisivamente a escolha do titular da SEGES. Isto marca a segunda renúncia de Martus em chamar para si este papel e também de seu sucessor, Guilherme Dias, embora este último se interesse um mais que seu antecessor pela agenda da gestão.

6.4.2. O DOMÍNIO DA POLÍTICA PÚBLICA

O domínio da política de gestão pública nesta trajetória de reforma institucional neste momento extrapola a SEGES e cobre uma parte da estrutura da Secretaria Executiva. Além de se constituir uma unidade de coordenação à qual a SEGES se vincula funcionalmente (hierarquicamente está vinculada ao Ministro), há uma certo compartilhamento de funções mais operacionais, voltadas à criação de órgãos e entidades e à carreiras e cargos em geral.

A estrutura da SEGES e os dirigentes dos principais programas (gestão pública empreendedora, qualidade e desburocratização) pouco se alteraram em relação à fase da gestão pública empreendedora I (houve apenas a substituição do responsável pela formulação da política de RH). Enquanto as equipes da qualidade e desburocratização cresceram, houve razoável rotatividade de técnicos no âmbito do programa da gestão pública empreendedora, gerando, por um lado, ruptura com a estratégia do passado,

mas, ao mesmo tempo, perda de aprendizado.

Em todo caso, houve um razoável ganho sistêmico interno: as equipes dos diferentes programas buscam convergência crescente e tratamento integrado em casos concretos.

6.4.3. A VISÃO DO PROBLEMA E DA SOLUÇÃO

A visão do problema tem duas componentes: uma operacional; outra finalística. Na componente operacional estão os processos de criação de novas entidades e de criação e manutenção do sistema de cargos (gestão dos DAS) e carreiras, correspondente à agenda mais operacional da SEGES. Com efeito, a dinâmica de criação de agências reguladoras de das pressões pelo advento de reajustes em certas carreiras e criação de outras clamava por orientações mais consistentes e por uma atuação técnica mais presente ao longo do processo (que, afinal, sobrecarregarava a casa civil e deixava as definições ao sabor casuístico das áreas demandantes).

Na componente finalística, havia um contexto diferente daquele da gestão pública empreendedora I. Primeiramente, a orientação do PPA não apresentava o mesmo brilho e posição de destaque na carteira de políticas de gestão pública como antes. Várias questões haviam sido amadurecidas, principalmente, decorrentes da avaliação dos programas, aquelas relativas à capacitação e necessidade de geração de esforços concertados de transformação organizacional (de forma mais abrangente que a simples adequação de estruturas para comportar gerentes de modo matricial). Segundo, algumas idéias oriundas do Plano Diretor emergiam em experiências estaduais e municipais e o debate se enraizava na literatura acadêmica (e, em menor extensão, na mídia). Não obstante, alguns modelos inicialmente condenados, tais como organizações sociais, mostravam-se viáveis sob novas circunstâncias (a partir da implementação no âmbito do MCT). A incompletude da proposta da gestão pública empreendora I e mesmo sua impossibilidade de mostrar resultados coerentes com suas orientações (que haviam, mas não eram percebidos como tal), forçaram à busca do passado próximo do Plano Diretor; não a rejeição de sua proposta em favor de uma visão burocratizante conservadora (e isto é muito significativo). Terceiro, havia, por outro lado, demandas que não encontravam guarida no Plano Diretor: notadamente em relação às agências reguladoras; trajetória que tangenciava a frente de reestruturação do núcleo estratégico e melhoria da gestão em diversos aspectos e permanecia sem uma orientação coerente (abrindo espaço às implementações casuísticas como estratégias meramente flexibilizadoras). Quarto, havia ganhos na gestão pública empreendedora I: a estratégia do balcão, combinada com critérios avaliativos de sucesso e a estratégia de implementação dos programas da qualidade e da desburocratização mostraram bons resultados, gerando transformações profícuas. Desse panorama surge a nova síntese: filosofia do plano diretor (administração gerencial com o nome de gestão empreendedora, até porque a marca era mais congruente com o PPA e já estava disseminada; e referência ao modelo

contratual núcleo estratégico/atividades exclusivas/atividades não exclusivas); maior abertura do PPA e em relação a este; estratégias incrementalistas e construtivistas da gestão pública empreendedora I e atenção à questão regulatória e das carreiras.

6.4.4. A COALIZÃO

A coalizão desta fase da política de reforma institucional é intragovernamental e comporta duas dimensões principais: o MP e a Casa Civil. O grande fator de adesão de atores estratégicos às proposições do MP no domínio da reforma institucional é a convergência técnica selada entre o staff da casa civil (a partir, principalmente de Wilson Calvo) e o staff da Fazenda (a partir de Luis Taca). A atuação e Pedro Farias junto a estas instâncias é fluída e marcada pela construção prévia de consensos técnicos em torno de questões específicas, extremamente facilitado por convergências de visão em torno de problemas e soluções de gestão.

No que tange ao suporte político, a delegação de Martus e, posteriormente, Guilherme Dias, sinaliza o aval no caso de embates intragoverno mais abrangentes.

6.5. A SEGES EM BUSCA DE UM NOVO TEMPO

A gestão pública empreendedora II não representa a busca do tempo do MARE, “perdido” na guinada que a reforma institucional sofreu na gestão pública empreendedora I. Representa uma síntese de elementos de ambas em um contexto diferente que, se por um lado não proporcionou um ciclo de política de gestão pública com o vigor daquele proposto pelo MARE, notadamente pelo caráter de quebra de paradigma, por outro lado proporcionou o advento de uma estratégia de implementação avançada que incorpora elementos em relação aos quais as estratégias anteriores se descuidaram (a mobilização e o envolvimento pela base, o experimentalismo, a integração de programas etc.).

Embora seja possível aplicar à gestão pública empreendedora II a denominação de política de gestão pública, a partir dos elementos desenvolvidos neste segmento, também é possível aplicar a esta a denominação de estratégia emergente de implementação de uma política de gestão pública. Uma grande questão é a extensão na qual o próximo ciclo de política de gestão pública tirará proveito desta estratégia.

7. BALANÇO GERAL E PERSPECTIVAS DA TRAJETÓRIA REFORMA INSTITUCIONAL

Este segmento busca apresentar considerações gerais sobre as frentes da trajetória reforma institucional, identificar singularidades da era FHC e elaborar considerações prospectivas sobre seu prosseguimento no futuro, tendo em conta a iminência do novo Governo.

7.1. REESTRUTURAÇÃO MINISTERIAL E MELHORIA DE GESTÃO

Esta frente será sempre objeto de intervenção planejada no âmbito de políticas de gestão pública, quer numa linha mais ortodoxa, baseada no fortalecimento dos elementos burocráticos clássicos da burocracia central (carreiras, processos etc.), quer numa linha heterodoxa, a exemplo do Plano Diretor, segundo o qual o fortalecimento do núcleo estratégico era um pré-requisito para a funcionalidade dos modelos institucionais preconizados em bases contratuais.

A despeito das três políticas pelas quais a frente atravessou ao longo dos últimos 8 anos, das diversas orientações e estratégias de implementação, dirigentes, corpo técnico e expectativas das organizações beneficiárias, a primeira pergunta que surge é: em que extensão o núcleo duro da burocracia governamental melhorou seu desempenho em virtude de tais políticas? A resposta é obviamente mais complexa que a pergunta e, sobretudo, demanda a elaboração esquemas avaliativos e dados que escapam ao propósito deste trabalho. Mas, ainda assim, é possível se tecer algumas considerações acerca de uma possível vaga resposta: muito menos do que poderia e menos ainda do que deveria, não obstante a modernização gerencial do núcleo central de governo tratar-se de um processo predominantemente incremental. Há três principais tensões por detrás deste custo de oportunidade: padronização versus customização das soluções; estratégia de implementação indutiva versus atendimento de demandas (balcão); e integração com outras políticas versus fragmentação.

Nesse sentido, a história da frente reestruturação dos ministérios e melhoria de gestão revela três importantes movimentos: a)um expressivo ganho de convergência interna, dentre seus diversos programas; b)um ganho residual de convergência com outras políticas de gestão pública, ainda restrito ao âmbito intraministerial e de forma limitada; c)uma grande dificuldade de integração com outras políticas de gestão pública principalmente em âmbito interministerial (gestão fiscal, gestão social e aparato regulatório) e, também, em âmbito intraministerial (PPA); e d)uma inclinação à convergência com outras políticas de governo, no sentido de adequar soluções institucionais a problemas peculiares nos seus domínios (como nas áreas de meio ambiente e cultura, em vez de impor ou oferecer a estes soluções institucionais padronizadas, o que parece ter sido o caso da saúde e da educação, principalmente).

Não obstante, o desenho organizacional no âmbito das políticas de gestão pública é francamente fragmentador, formando diferentes domínios de política pública já estabelecidos no âmbito de diferentes secretarias de diferentes ministérios (Planejamento, mediante as secretarias da Gestão, Recursos Humanos, Logística e Tecnologia da Informação, Orçamento Federal, Investimentos e Projetos Estratégicos e Patrimônio da União; Fazenda, mediante a Secretaria do Tesouro Nacional; e Corregedoria Geral da União, mediante a Secretaria Federal de Controle). A inviabilidade da existência de um órgão central forte dentro do governo (tais como o DASP nas décadas de 30 e 40 e a SEPLAN nas décadas de 70 e 80) torna a coordenação governamental um fator-chave de sucesso, quaisquer que sejam as estruturas envolvidas (ministeriais ou secretariais).

O advento do novo governo trará, provavelmente, uma reorganização macro-governamental e esforços pela busca de eficiência (alternativa à necessidade de conjugar duras metas fiscais com necessários investimentos sociais). Mais do que nunca, estarão colocados os desafios de gestão da tensão entre padronização e customização de soluções, entre intervenções induzidas e atendimento de demandas e, sobretudo, da busca de integração entre as diversas políticas de gestão pública, os processos de trabalho e estruturas sob seus domínios.

7.2. ORGANIZAÇÕES SOCIAIS

A quantidade de organizações sociais implementadas não seria um bom indicador de sucesso das políticas de gestão ao longo desta frente de iniciativas. A implementação de OS deveria corresponder ao processo de reordenamento institucional do governo central, mas sua proposição estava voltada à fixação de alguns conceitos: de que a noção de público não estava restrita à maquina estatal; de que organizações não governamentais poderiam tornar-se parceiros estratégicos da ação estatal; de que a noção do estado-rede demandava modelos inovadores de parceria. Mas, na prática, as OS foram utilizadas como um recurso flexibilizador.

Há, nesse sentido, muitas evidências de impactos relacionados à aplicação direta do modelo OS em organizações específicas, a replicação do modelo em estados e municípios e a discussão sobre modelos inovadores de gestão que se seguiu na academia e na comunidade de praticantes e perspectiva internacional.

A principal questão a respeito dos impactos diretos de sua aplicação na qualidade da gestão é se as atividades “publicizadas” estão sendo geridas de maneira mais efetiva. Uma avaliação sucinta da implantação do modelo nas sete instituições qualificadas aponta para três categorias de resultados:

- *uma visível transformação na gestão, promovendo eficiência e efetividade (impactos secundários) com transparência (caso da ABTLuS, IMPA, Mamirauá e RNP);*

- *ganhos de eficiência, porém com potencial ainda a se explorar;*

- *impasses relacionados à efetividade, principalmente relacionados à tensão entre orientação para o mercado versus orientação para objetivos de políticas públicas associados a impasses de transparência (caso da ACERP e Bioamazônia).*

Outra categoria de impactos está relacionada à replicação do modelo OS nos Estados (Acre, Amazonas, Pará, Maranhão, PE, BA, ES, SP, MG, DF, PR, GO, MT, MS e TO) e municípios, bem como a sua derivação para instituição de novos modelos (OSCIPs e OMPSs14). No que se refere à discussão acadêmica e profissional sobre modelos inovadores de gestão, parceirização, contratualização e consolidação do terceiro setor, há evidências contundentes da expansão do debate pela América Latina a partir da academia (pela quantidade de artigos, teses, livros e estudos em geral).

O futuro do modelo depende da demanda por sua aplicação, da revisão de sua concepção e do resgate das ações de gestão do modelo. Ainda que a demanda tenha enraizado no MCT e ainda que haja questões fechadas em torno da concepção (com a conseqüente proposição de projeto de lei), a efetiva revisão do modelo é uma tarefa que restará ao próximo governo, do partido que argüiu contra a constitucionalidade da lei 9.637/98. Ainda que o novo governo reconheça a utilidade de modelos de parceria Estado-terceiro setor, o modelo OSCIP seria, a julgar pelas alegações da ADIN, uma solução mais aceitável que as OS. No mínimo, estima-se que a qualificação de novas entidades cesse, pelo menos enquanto uma possível revisão não aconteça.

A questão fulcral em relação à uma possível revisão do modelo, de forma mais ou menos convergente com a atual discussão no âmbito da SEGES, é a extensão na qual as alterações descaracterizariam o modelo; a extensão na qual um certo engessamento e submissão a regras padronizadas poderia conviver e não suplantar a lógica flexibilizadora; e a extensão na qual a migração para uma forma de cooperação mais distanciada do estado (com menor presença interna do Estado) poderia garantir formas mais efetivas de controle estratégico da entidade.

7.3. AGÊNCIAS EXECUTIVAS

O grande tema no qual a proposição do modelo de Agências Executivas se insere é a flexibilização e a autonomia gerencial. Esta questão também envolve a regulamentação do parágrafo 8º do art. 37 da constituição federal e o advento de algumas agências reguladoras e de fomento.

O modelo representa, nesse sentido, um flagrante caso de fracasso da tentativa de se equacionar o binômio autonomia-accountability em bases sistemáticas. Dentre outros fatores, a falta de integração entre as políticas de

14 - OSCIPs são organizações da sociedade civil de interesse público e OMPSs são organizações militares prestadoras de serviços.

gestão pública foi determinante na paralisação do modelo.

Há pelo menos dois significativos registros de efeitos fragmentadores, cuja reversão poderia ter beneficiado todas as trajetórias de gestão pública em aparente conflito. O primeiro remonta à negociação do contrato de gestão da única agência executiva, o INMETRO, face à recusa do ministério da Fazenda (gestão fiscal) em garantir o repasse de apenas 60 do seu orçamento, aceitando-se 40% de corte para geração dos mesmos resultados. O segundo remonta à implementação casuística de algumas atuais agências reguladoras, no intuito de apenas usufruir das diferenciações flexibilizadoras do modelo (caso patente da ANCINE). Isto tudo sem contar com a concepção de programas do PPA, segundo a qual o gerente, embora responsável por resultados, não dispõe de autonomia ou incentivos em termos de flexibilidade para efetivamente alcançá-los.

A questão subjacente é a tensão entre padronização (mesmas regras e modelos institucionais consagrados para todas as entidades) e diferenciação (regras e modelos institucionais diferenciados). Em relação a estas questões, há dois principais movimentos concomitantes: a)otimizar o padrão, mediante simplificação de processos, desburocratização, e advento de novos instrumentos de gestão (dentre os quais destaca-se o COMPRASNET e o pregão); e b)implementar modelos diferenciados (tais como, além das agências executivas e reguladoras, as OMPS e centros de prestação de serviço). Ambos movimentos são necessários, primeiro porque a padronização não dá conta da variedade de casos que requerem tratamentos específicos; segundo, porque a diferenciação sem regras ou limites resulta na proliferação desordenada e casuística de modelos.

O próximo governo sinaliza o fortalecimento das funções de regulação, fomento e gestão de programas sociais. É bastante provável que o fortalecimento ou criação de instituições atuantes nestas áreas requeira algumas diferenciações. Espera-se que tais iniciativas possam se beneficiar das lições do passado e buscar convergência com políticas nas trajetórias de gestão estratégica e gestão fiscal, principalmente, para tornarem-se mais efetivas.

8. POLÍTICAS DE GESTÃO PÚBLICA NA ERA FHC: A FRAGMENTAÇÃO E O PAPEL DA COORDENAÇÃO

Os três segmentos anteriores trataram de três casos de políticas de gestão pública: uma mesma trajetória, sentidos diferentes com antagonismos e complementaridades. Em todo caso, trajetórias não exclusivas, que se entremeiam, perpassam, complementam e contradizem, em variada extensão, outras trajetórias vigorosas de políticas de gestão pública ao longo dos governos FHC.

8.1. DIVERSIDADE OU FRAGMENTAÇÃO?

Diante do panorama de trajetórias, a seguinte questão emerge: trata-se de diversidade ou fragmentação? A resposta simples é: ambas.

A diversidade pode ser claramente percebida a partir da pluralidade de visões, valores, ações, atores empreendedores e coalizões em diferentes graus de convergência. A análise das trajetórias e casos revela uma plêiade de ricas experiências de políticas de gestão públicas baseadas em elaboradas construções de problema e soluções, vibrantes atuações de diferentes empreendedores e construção de intrincadas coalizões, resultando em grande variedade de resultados de formulação (documentos referenciais de governo, planos, planos-diretores, decretos, leis e emendas constitucionais contendo regulações de políticas de gestão pública).

A análise de cada trajetória e os casos estudados também possibilitou a identificação de elementos de convergência e divergência entre eles. Nesse sentido, a fragmentação caracteriza-se pelas baixas integrações, obstaculizações, bloqueios recíprocos e orientações contrárias. O Quadro 2 apresenta evidências fragmentadoras mais salientes encontradas nas relações entre as trajetórias: ocorrências restritoras e obstaculizadoras (iluminadas em amarelo), ocorrências integradoras (iluminadas em verde).

Quadro 2. Caracterização das principais trajetórias de reforma do Estado.

	Reforma institucional	Gestão meio	Gestão estratégica	Aparato Regulatório	Gestão social
Gestão meio	Conflito MA e RE Resistência na obtenção de flexibilidades para AE				
Gestão estratégica	Dificuldades na integração entre implementação do PPA e GPE 1 e 2	Integração para capacitação de gerentes do PPA			
Aparato Regulatório	Estratégia autônoma das reguladoras de 1ª e 3ª geração e paralela das reguladoras de 2ª geração	Resistência na obtenção de flexibilidades para as reguladoras, em especial relativas à RH Lei de RH das reguladoras			
Gestão social	OSCIPs e OSs são modelos mutuamente excludentes				
Gestão fiscal	Resistência na obtenção de flexibilidades para AE e discussão do modelo OS Contingenciamento de AEs e OSs	Integração na otimização dos sistemas centralizados para maior controle de gastos	Contingenciamento de programas do PPA	Resistência na obtenção de flexibilidades para ARs Contingenciamento de receita própria das ARs	Integração na formulação do modelo OSCIP

Em alguma extensão, o conjunto de trajetórias revela uma fragmentação da agenda. Sugere-se que o fator coordenação desempenhou um papel chave na geração do nível de convergência/divergência das distintas orientações de política de gestão pública.

8.2. FRAGMENTAÇÃO E FATORES DE COORDENAÇÃO

O propósito deste segmento é explorar cinco fatores de coordenação que estão altamente correlacionados ao grau de convergência das políticas de gestão pública em questão entre si e com as outras cinco trajetórias identificadas. Os fatores são: a)liderança executiva presidencial; b)coordenação delegada; c)instâncias colegiadas de coordenação; d)coordenação intraministerial; e e)auto-coordenação.

Esta categorização parte da definição de Mintzberg (1995) sobre mecanismos de coordenação, segundo a qual esta ocorre por: a)ajustamento mútuo; b)supervisão direta; c)padronização dos processos; d)padronização dos resultados; e e)padronização das habilidades dos envolvidos na consecução das tarefas. Nesse sentido, a categoria liderança executiva presidencial está relacionada à padronização dos resultados e à supervisão direta; as categorias coordenação delegada, coordenação intraministerial e instâncias colegiadas estão relacionadas à arranjos hierárquicos de supervisão e padronização do processos de trabalho. A auto-coordenação está relacionada aos incentivos institucionais para o ajustamento mútuo no topo ou na base da organização governamental.

8.2.1. LIDERANÇA EXECUTIVA PRESIDENCIAL E MACROCOORDENAÇÃO INTRAGOVERNAMENTAL

O padrão de liderança executiva presidencial é o principal fator de macro-coordenação governamental no regime presidencialista. O caso Brasileiro ainda possui algumas características especiais que tornam a liderança executiva um fator primordial de coordenação governamental: o desenho do cargo presidencial impõe o exercício de funções de líder político, de “gerente geral de governo” e de dirigente máximo da Presidencia da República, tomada como organização. (Costa, 1993)

A liderança política é claramente indelegável e se exerce na medida em que o Presidente articula um projeto nacional e o negocia frente à sociedade e as instâncias parlamentares autorizativas. A liderança política implica em coordenação extra-governamental. A função de dirigente da Presidência da República já é plenamente delegável, até porque implica no exercício de atos de gestão administrativa em relação aos quais o Presidente não deve se envolver.

O padrão de liderança executiva presidencial no período privilegiou

claramente as funções de coordenação política em detrimento da macro-coordenação intra-governamental, em função da delegação do exercício da função de "gerente geral de governo" para terceiros, usualmente superministros próximos ao Presidente dotados de grande poder de influência nas decisões governamentais (Casa Civil, Secretaria-Geral da Presidência e Fazenda). Há muitas evidências de que o Presidente atua, nesse arranjo, como árbitro de tensões que se exercem dentro do governo, mas esta arbitragem não diminui a autoridade dos delegados, nem mesmo sob intenso desgaste com outros superministros.

Nesse sentido, maior ou menor convergência das políticas de gestão pública depende de um arranjo complexo de macro-coordenação governamental delegada e tripartida: concentra-se na figura do Ministro-Chefe da casa Civil, mas depende da atuação do Secretário-Geral da Presidência para interfaces externas (relação com Congresso) e submete-se ao poder de veto do Ministro da Fazenda. Isto torna o mecanismo de arbitragem presidencial um último recurso altamente desgastante. Em suma, perante uma estrutura de coordenação fragmentária, apenas a atuação direta do Presidente poderia gerar convergência e integração; mas a atuação presidencial não se volta para a geração de convergência, senão para se evitar situações de extrema divergência.

8.2.2. OS VIESES DIVERGENTES DA COORDENAÇÃO DELEGADA

Há três vieses claramente identificáveis na estrutura de coordenação tripartida: a visão pragmática, a visão conservadora e a visão micro-organizacional.

A visão pragmática poderia fundamantar-se em teorias de alocação de atenção e busca, que, em última análise, tratam a atenção como recurso escasso e fundamentam o foco nas questões consideradas principais em detrimento do "resto". A visão pragmática é a visão segundo a qual a atenção presidencial deve concentrar-se nas questões pertinentes ao ajuste fiscal e a salvaguarda dos objetivos de política econômica se sobrepõe aos demais objetivos de governo. Nesse sentido, há pouco espaço para integrar questões conflitivas entre políticas de gestão pública e ajuste fiscal.

A coordenação pragmática é exercida a partir do Ministério da Fazenda e busca convergência com os objetivos do ajuste fiscal muito mais a partir do veto e da restrição que da articulação de ações racionalizadoras.

A visão conservadora consiste na crença de que as políticas de reforma do estado não devem visar à superação de paradigmas, mas à otimização do paradigma burocrático mediante ajustes tópicos na legislação infra-constitucional e infra-legal. Esta visão converge, aliás, com um dos elementos centrais da estratégia administrativa presidencial. Nesse sentido, políticas de gestão pública inovadoras, que proclamam o advento de novos paradigmas gerenciais, implicariam em esforços e desgastes desnecessários. A

coordenação conservadora foi exercida predominantemente por Eduardo Jorge, na qualidade de Secretário-Geral da Presidência da República no 1º governo FHC.

O terceiro viés da coordenação delegada é a visão micro-organizacional, segundo a qual os processos de otimização da burocracia governamental implicavam no rompimento do paradigma burocrático, mas a aplicação de novas tecnologias e abordagens gerenciais estaria restrita a aspectos micro-organizacionais, tais como revisão de processos, atendimento ao público, definição de objetivos e metas de gestão; e não colocados em perspectiva de amplo processo de reordenamento institucional entre e dentre esferas do Estado, mercado e terceiro setor (perspectiva esta considerada excessivamente teórica, vaga e utópica). A força da visão micro-organizacional, presente predominantemente na ação de Clóvis Carvalho no 1º governo FHC, implicou em dificuldades de integração entre políticas de ambas as linhagens.

8.2.3. O PAPEL DAS INSTÂNCIAS DE COORDENAÇÃO

Em condições "normais" (exceto crises, tal como a crise energética de 2001), diversos mecanismos colegiados de coordenação e integração, tais como câmaras do conselho de Governo (dentre as quais figura a Câmara da Reforma do Estado), conselho da Reforma do Estado (se bem este voltava-se mais à articulação com segmentos da sociedade), comissões parlamentares, comitês interministeriais (incluindo-se grupo formais e informais que se formaram em torno de questões mais ou menos pontuais), falharam em assegurar convergência e integração.

Primeiramente, isto ocorreu por que tais instâncias não competiam com a estrutura de macro-coordenação delegada, submetendo-se aos seus vieses. Segundo, por que muitas iniciativas colegiadas foram descontinuadas, a exemplo da própria Câmara da Reforma do Estado. Há, entretanto, registro de pelo menos um evento (criação da ANEEL) no qual uma comissão do Congresso teve papel realmente integrador.

8.2.4. A COORDENAÇÃO INTRAMINISTERIAL

Algumas trajetórias e casos ocorreram sob a jurisdição de um único ministério e, ainda assim, verificou-se problemas de integração. Há questões de coordenação intraministerial relacionadas ao perfil dos Ministros, à integração entre secretarias e a arranjos e posições integradoras no âmbito intraministerial.

A questão do perfil dos ministros é certamente crítica, porque há ministérios (caso do MARE e MP) que lidam com diferentes trajetórias com baixa integração. O perfil do Ministro define não apenas o padrão de liderança e coordenação entre as diversas secretarias, mas o tipo de atenção e foco.

A questão da integração entre secretarias é outro elemento fundamental da coordenação intraministerial e está relacionado à visões e jurisdições conflitantes: a existência de secretarias com jurisdições sobre o governo como um todo e com valores e orientações diferentes.

No caso do MARE, havia forte liderança ministerial, mas a estrutura de coordenação era mesclada pela atuação do Ministro e pela atuação de duas secretarias que dividiam a coordenação de questões relacionadas à reforma institucional (Secretaria da Reforma do Estado) e à gestão-meio (Secretaria-Executiva). A liderança ministerial não proporcionou a devida integração entre estas trajetórias, até porque ambas trajetórias tinham conexões extra-ministeriais. No que se refere à integração de secretarias, havia no MARE uma clara separação entre os segmentos da reforma, baseados na lógica da inovação, e outros da manutenção dos sistemas administrativos de governo, baseados na lógica do controle e da centralização.

No caso do MP, o problema da liderança ministerial é ainda mais crítico devido à quantidade de secretarias, ao fato de muitas delas terem sido justapostas a outras anteriores em razão da extinção do MARE e ao fato de o MP ter a este vinculado, durante curto período de tempo uma Secretaria de Estado com papel coordenador redundante e altamente conflitivo com a Secretaria-Executiva. Em momento posterior, a Secretaria-executiva adjunta do MP teve um papel integrador fundamental. Não obstante, a Secretaria de Gestão, herdeira da orientação da reforma institucional outrora na SRE/MARE era considerada pela cúpula do MP um domínio extraministerial, o que dificultava muito o diálogo e a integração vertical e horizontal dentro do ministério.

No MP houve, durante o segundo mandato presidencial, dois ministros com perfis bem marcantes e diferentes. O perfil do primeiro era claramente integrador e baseava-se em liderança ativa e em visão abrangente das diferentes perspectivas do MP (planejamento, orçamento e gestão). O evento de planejamento estratégico do MP ocorrido em abril de 1999 é considerado um evento único de integração entre as perspectivas fiscal e gerencial. O perfil do segundo era claramente técnico, exercendo incontestável liderança técnica em questões e segmentos voltados à problemática fiscal, enquanto conferia baixa atenção a questões voltadas ao planejamento governamental e à gestão.

8.2.5. IMPOSSIBILIDADE DA AUTO-COORDENAÇÃO NO TOPO E NA BASE

Finalmente, esgotado o potencial dos arranjos institucionais formais em proporcionar integração e convergência, destaca-se as dificuldades do estabelecimento de um padrão de auto-coordenação em duas perspectivas: no topo e na base, embora esta última tenha logrado alguns bons resultados. A auto-coordenação é a possibilidade de ajustamento mútuo entre as partes sem a interferência direta de um supervisor hierárquico.

A grande dificuldade ao exercício da auto-coordenação no topo é a desigualdade de poder (a existência de "ministros poderosos", na expressão presidencial, que impõem suas perspectivas sobre os demais) e a visão fragmentada das diversas áreas e setores políticos ou de governo (cujo efeito fragmentador se multiplica na ausência de um projeto nacional e na polarização em torno do ajuste fiscal). Um fator atenuador das dificuldades em geração de auto-coordenação no topo pode ser a ação integradora de alguns secretários-executivos, dentre os quais o diálogo, além de mais técnico, é mais fluído.

Até certo ponto, a auto-coordenação na base reproduz as mesmas diferenças de suas respectivas cúpulas, mas com um atenuante: as discussões técnicas nas bases (bem entendido, bases da alta burocracia equivale a DAS 4, 5 e 6) acabam gerando maior integração, embora ainda em níveis muito aquém do ideal, tendo em vista fatores tais como perspectivas de carreiras comuns e relações interpessoais entre técnicos de diversos ministérios e da Casa Civil.

8.3. OS LIMITES E POSSIBILIDADES DA RACIONALIDADE

A análise dos fatores de coordenação indica, em geral, um arranjo de coordenação pouco eficiente subjacente aos casos analisados, revelando os limites da racionalidade de forma convergente com a visão proposta por March & Olsen (1972) a partir da qual as organizações se caracterizam por escolhas problemáticas, processos não claros e participações fluídas de diferentes atores nos processos decisórios. Esta talvez seja uma singularidade específica dos ciclos de política de gestão pública da era FHC, em contraste com outros momentos nos quais ciclos vigorosos de políticas de gestão pública se caracterizaram por arranjos de coordenação ancorados na em forte supervisão hierárquica (caso típico do DASP da era Vargas) e padronização dos processos e resultados (característicos dos princípios do DL 200/67 e do sistema federal de planejamento durante os anos 60 e 70).

Por um lado, a complexidade característica de um macrocontexto de democracia e globalização, promovendo incerteza, pluralidade e ambigüidade, além da fragmentação dos domínios de políticas de gestão pública, explicam apenas parcialmente o malogro da funcionalidade dos fatores de coordenação relacionados ao ajustamento mútuo, à supervisão hierárquica e à padronização de resultados, processos e habilidades. Por outro lado, é preciso não se descartar a possibilidade de que questões relativas à sedimentação de posições de poder (notadamente por parte de superministros detentores de delegação para o exercício da coordenação) poderiam se beneficiar de uma coordenação ineficiente, tornando-se uma perversa inteligência por traz dos arranjos de coordenação.

Em todo caso, há disfuncionalidades flagrantes nos arranjos de coordenação que podem ser minimizadas, ainda que de forma limitada. Os casos analisados sugerem que a coordenação é tão mais falha quanto mais se ascende na hierarquia governamental. Coordenações intrasecretariais, no alvo

do domínio das políticas de gestão pública, não foram fatores críticos. Já a coordenação intra e interministerial já representam fortes fatores de fragmentação.

Os casos analisados sugerem que esforços no sentido de se buscar maior integração mediante melhor coordenação devem ser abrangentes e buscar integrar estratégias, estruturas, processos, pessoas e sistemas de informações.

A integração e coordenação na dimensão das estratégias, perspectiva finalística que remonta, em última análise, ao nascedouro das políticas públicas (inclusive as de gestão), é altamente dependente da intervenção presidencial, tanto no sentido de construção de uma sólida visão sobre os resultados visados (um projeto nacional, uma visão de futuro), quanto indelegável exercício da supervisão hierárquica, principalmente sobre os coordenadores-delegados (usualmente superministros da Casa Civil, do Planejamento e da Fazenda).

A intervenção passiva do Presidente nesse sentido, leva a uma espécie de captura estratégica, de subversão das finalidades pelos meios. O exemplo marcante disto é o ajuste fiscal da era FHC, que de meio converteu-se em fim em si mesmo, abrindo caminho a uma coordenação hegemônica insulada das instâncias responsáveis pela sua gestão.

A integração e coordenação na dimensão das estruturas aponta para a adoção de posições e mecanismos integradores de forma sobreposta ao desenho macro-governamental conforme este se estabelece hoje (mediante uma configuração funcional). Posições integradoras, a exemplo da Secretaria-Executiva adjunta do Ministério do Planejamento, podem se estabelecer em diferentes níveis hierárquicos, junto ao próprio Presidente, Ministros e Secretários, como assessores e adjuntos. Além de facilitar a coordenação mediante supervisão hierárquica nas estruturas às quais integram, azeitando o processo decisório de forma convergente, tais posições integradoras podem adquiri uma atuação extroversa e animar redes de integração inter-organizacionais, visando a integração de processos que extrapolam domínios específicos e a construção de consensos sobre temas emergentes. Posições integradoras e redes de discussão e formação de consenso são mais eficazes que a formalização de órgãos colegiados (tais como comitês, grupos, conselhos etc. que além de apresentar problemas de representatividade, muitas vezes diminuem a autoridade executiva de responsáveis pela implementação de políticas e programas) e podem e devem ser, em alguma extensão, redundantes e sobrepostas.

A interação e coordenação na dimensão dos processos é a que mais depende de ajustamento prévio, a partir da especificação de processos de trabalho voltados à implementação de políticas em diversas áreas. Trata-se da coordenação por padronização (ao menos especificação consensuada de processos) de processos dentre diversas organizações. Os eventos mais marcantes nos casos analisados remontam à aplicação de flexibilidades de gestão em entidades diferenciadas (AE, AR e OS), o que implicava no

estabelecimento de novos processos de gestão e controle, que necessariamente passavam por diferentes segmentos da burocracia, em relação aos quais se obteve pobre consenso. Uma forma de se obter convergência de processos é a promoção de ações de diagnóstico e revisão de processos de forma compartilhada mediante a construção de uma visão sistêmica sobre o processo e seus resultados.

A interação e coordenação na dimensão das pessoas não é menos relevante, embora se revista menos do caráter formal-regulamentar que as estruturas e processos se revestem. Quando as pessoas se comunicam e se entendem, a coordenação flui. Os casos de políticas de gestão pública na era FHC ilustram esta questão de variadas formas: as relações pessoais e o pertencimento à carreiras são exemplos. Esta dimensão da coordenação também pode ser bastante potencializada pela realização de eventos integradores que quebrem barreiras de comunicação e facilite a interação entre as pessoas, independentemente de suas posições hierárquicas.

A interação e coordenação na dimensão das informações também é vital e corresponde ao acesso à bases de dados e informações congruentes ou comuns. É certo que um grande passo foi dado nesta direção na era FHC, a partir das implementações da rede de governo e de aplicações no âmbito do governo eletrônico, mas o avanço situa-se muito mais na expansão do acesso e das possibilidades de disponibilização de dados que sua efetiva utilização. Vários passos podem ser trilhados no sentido de estruturarem bases de dados temáticas dentro do governo, que proporcione convergência de informações para certos setores ou organizações atuarem de forma convergente no tratamento de certos problemas.

Em síntese, a coordenação é importante, é um ingrediente fundamental para o sucesso das políticas de gestão pública, dentre outras. De variadas formas, políticas de gestão pública surgem quando se abrem janelas e algumas delas já se vislumbram para o governo vindouro. Uma das idéias centrais que emerge dos casos analisados, é que em alguma extensão, os governos não têm um controle estrito dos processos de eclosão de políticas: problemas, soluções, visões, empreendedores e coalizões são elementos em rápido e, às vezes confuso, movimento. Em boa parte dos casos, o melhor que se pode fazer é buscar canalizá-los e dotá-los de convergência, mediante a construção de uma visão forte (função do líder ou do Projeto nacional) e mediante múltiplos arranjos de coordenação.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Barzelay, M (2001) Research on public management policy change in Latin American Region: conceptual framework, methodological guide and exemplars. IADB.

Baumgartner, F. R. & Jones, B. D. (1993) Agendas and Instability in American Politics. University of Chicago Press.

Boston, J. et al. (1991) Reshaping the State: New Zealand Bureaucratic Revolution, Auckland: Oxford University Press.

Bresser-Pereira, 1999. Reflections of a reformer: amending the constitution in democratic brazil. a ser publicado in: Schneider, Ben Ross and Blanca Heredia (eds), The political economy of administrative reform: state building in developing countries.

Caiden, Gerald E. (1991), Administrative Reform Comes of Age. New York. Walter de Gruyter.

Cohen, M. D. (1972) A garbage can model of organizational choice. Administrative Science Quarterly; 17 (1) MAR 72.

Costa, V. 1993. Sistema de Governo e Administração Pública no Brasil, in R. C. Andrade & L. Jaccoud, (orgs.) Estrutura e Organização do Poder Executivo - Administração Pública Brasileira. V. 2. Enap.

Cyert, R. M. & March, J. G. (1964) The behavioural theory of the firm. A behavioural science-economics amalgama. NY: John & Wiley.

- (1963) Behavioral Theory of the Firm. Englewood Cliffs.

Easton, D. (1965a) A Framework for Political Analysis.

- (1965b) A Systems Analysis of Political Life.

Ferreira, V. M & Gomes, C. (2002) Estudo sobre a reforma administrativa. Citado por Bressan (2002) sem indicação bibliográfica.

Gaetani, Francisco. 2002. Políticas de Gestão Pública Para o Próximo Governo. ENAP, mimeo.

Holmes, M. & Shand, D. (1995) “Management Reform: Some Practitioner Perspectives on the Past Ten Years”, Governance, v.18, 4.

Kingdon, J. 1995/1984. Agendas, alternatives and public policies. Longman.

Lewis, Marianne W. & Grimes, Andrew J. Metatriangulation: building theory from multiple paradigms. Academy of Management Review, Oct. 1999. Disponível em: http://www.findarticles.com. Acesso em 10032000.

Lowi, Theodore J. (1985)., "The State in Politics: The Relation Between Policy and Administration". in Noll, Roger G. (ed)., Regulatory Policy and the Social Sciences. Berkley. University of California Press. pp. 67-105.

Liou, K. Tom (ed) (1999)., Symposium on Administrative Reform and Economic Development. Policy Studies Review. Vol 16 (2). The University of Central Florida.

March J. G. (1966) The Power of Power.

- (1974) The Bases and Uses of Power in Organizational Decision-Making: The Case of a University.

- (1981) Decisions in Organizations and Theories of Choice.

- (1994) A primer on decision making: how decisions happen. Free Press.

- & Olsen, P. (1984) the new institutionalism: organizational factors in political life. American Political Science review, 77.

- (1989) Rediscovering institutions. Free Press.

Martins, H. 1995. A modenização da administração pública na perspectiva do estado. Tese de Mestrado. FGV.

Morgan, G. 1997. Images of organization. Sage.

March J. G. (1966) The Power of Power.

- (1974) The Bases and Uses of Power in Organizational Decision-Making: The Case of a University.

- (1981) Decisions in Organizations and Theories of Choice.

- (1994) A primer on decision making: how decisions happen. Free Press.

- & Olsen, P. (1984) the new institutionalism: organizational factors in political life. American Political Science review, 77.

- (1989) Rediscovering institutions. Free Press.

Mintzberg, H. 1995. Criando organizações eficazes. Atlas.

Moore, M. (1995) Creating Public Value: Strategic Management in Government, Cambridge: Harvard University Press.

Offe, C. (1998) “The Present Historical Transition and Some Basic Design Options for Societal Institutions”, unpublished, Brasilia: MARE.

Ostrom, E, Gardner, R & Walker, J. 1994. Rules, games and common-pool resources. University of Michigan Press.

Rezende, F. C. 2000. Administrative Reform, Permanent Failure, and the Problem of the External Support: MARE and the Reform of the State Apparatus in Brazil. Ithaca. Cornell University. Ph.D Dissertation.

Sabatier, P & Jenkins-Smith, H. 1988. Special issue: policy change and policy oriented learning: exploring an advocacy coalition framework”. Policy sciences, 21: 123-278.

Sabatier, P. (ed.). 1999. Theories of the policy process. Theoretical lenses on public policies. Westview Press.

Schick, A. (1996) The spirit of reform: managing the New Zealand state sector in a time of change, Wellington: State Services Commission and the Treasury.

Turner, Mark and David Hulme (1997)., Governance, Administration and Development. Connecticut. Kumarian Press.

Zahariadis, Nikolaos. 1995. Markets, States and Public Policies: Privatization in Britain and France. Michigan University Press.

Referência Bibliográfica deste Trabalho:

Conforme a NBR 6023:2002, da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), este texto científico em periódico eletrônico deve ser citado da seguinte forma:

Martins, Humberto Falcão. Reforma do Estado na Era FHC: diversidade ou fragmentação da agenda de políticas de gestão pública? **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE)**, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº. 10, junho/julho/agosto, 2007. Disponível na Internet: <http://www.direitodoestado.com.br/rere.asp>. Acesso em: xx de xxxxxx de xxxx

Observações:

1) Substituir "x" na referência bibliográfica por dados da data de efetivo acesso ao texto.
2) A RERE - Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado - possui registro de Número Internacional Normalizado para Publicações Seriadas (*International Standard Serial Number*), indicador necessário para referência dos artigos em algumas bases de dados acadêmicas: **ISSN 1981-1888**
3) Envie artigos, ensaios e contribuição para a Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado, acompanhados de foto digital, para o e-mail: rere@direitodoestado.com.br
4) A RERE divulga exclusivamente trabalhos de professores de direito público, economistas e administradores. Os textos podem ser inéditos ou já publicados, de qualquer extensão, mas devem ser encaminhados em formato word, fonte arial, corpo 12, espaçamento simples, com indicação na abertura do título do trabalho da qualificação do autor, constando ainda na qualificação a instituição universitária a que se vincula o autor.
5) Assine gratuitamente notificações das novas edições da RERE – Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado por e-mail: http://www.feedburner.com/fb/a/emailverifySubmit?feedId=873323
6) Assine o feed da RERE – Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado através do link: http://feeds.feedburner.com/DireitoDoEstado-RevistaEletronicaDaReformaDoEstado

Publicação Impressa:

In: Abrucio, Fernando & Loureiro, Maria Rita. O Estado em uma era de reformas: os anos FHC. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2003.