



Bruno Oliveira Alencar

O Estado Contemporâneo na busca pela modernização do setor público.

Fundação João Pinheiro
Escola de Governo Prof. Paulo Neves de Carvalho
Belo Horizonte, Novembro de 2005.

MC
1963

Bruno Oliveira Alencar

O Estado Contemporâneo na busca pela modernização do setor público.

Monografia apresentada como pré-requisito para
conclusão da graduação no Curso Superior de
Administração Pública da Escola de Governo Prof.
Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro.
Orientador: Ph. D. Luis Aureliano Gama de Andrade.

Fundação João Pinheiro
Escola de Governo Prof. Paulo Neves de Carvalho
Belo Horizonte, Novembro de 2005.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO	
BIBLIOTECA	
N.º	<u>MC 1963</u>
Vol.	Ex.
Data:	<u>06/06/06</u>

Agradeço a Deus. A todos que torceram e apoiaram. Ao meu ilustre orientador que colaborou incisivamente para o êxito deste trabalho. A minha querida e paciente Maria Tereza, maior incentivadora.

RESUMO

O objetivo principal deste estudo é desenhar um panorama geral da estrutura da Reforma do Estado e da Reforma Administrativa. Estas reformas encaradas como acontecimentos concomitantes ou isolados. Outrossim, relataremos a estrutura dos moldes de gestão pública burocrática e gerencial. Debateremos sobre a redefinição do papel do Estado contemporâneo e sua busca pela modernização. Debateremos o caso Inglês de reforma do Estado por considerarmos esse um dos mais tradicionais e emblemáticos. Ao fim mostraremos sucintamente a estrutura da reforma pela qual o Estado de Minas Gerais está passando.

Palavras-chaves: Reforma do Estado; Reforma Administrativa; Modernização; Administração pública; Choque de Gestão.

ABSTRACT

The principal objective of this study is draw a view of the general structure of State's reform and management's reform. This reforms faced like a event that happen joined or isolated. Likewise, we'll be related the structure of the moulds of public administrations: the management and the bureaucratic. We'll be debate the English case cause this is the well thought of the traditions and emblematic cases. In the end we'll show succinctly the structure of the reform that is happening in Minas Gerais.

Key-words: State's Reform; Administration's Reform; Modernization; Public Administration; Management Shock.

Lista de Siglas

ADE – Adicional de Desempenho

ADI – Avaliação de Desempenho Individual

AED – Avaliação Especial de Desempenho

BDMG – Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais

DASP – Departamento Administrativo do Serviço Público

FMI – Financial Management Initiative

IGF – Iniciativa do Gerenciamento Financeiro.

MARE – Ministério da Administração e Reforma do Estado

OSCIP – Organização da Sociedade Civil de Interesse Público

PMDES – Plano Mineiro de Desenvolvimento Econômico e Social

PPP – Parcerias Público Privadas

SEPLAG – Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão

SISAD – Sistema de Avaliação de Desempenho

Índice

INTRODUÇÃO	8
CAP. 1 – Os Precedentes	
1.1 O conceito, a aplicação prática e as falhas da Burocracia.	10
1.2 Crise do Estado: governabilidade restrita, crises fiscal e política.	17
1.3 Tentativas brasileiras de desburocratização.	19
CAP. 2 – Modelo Gerencial: uma Proposta de Modernização	
2.1 Eficiência, Eficácia e Efetividade.	23
2.2 O Gerencialismo puro.	27
2.3 Consumerism: a evolução do gerencialismo puro.	29
CAP. 3 – A Transição dos Padrões de Gestão Pública	
3.1 A redefinição do papel do estado e a reforma administrativa.	31
3.2 A superação do modelo burocrático?	37
CAP. 4 – Experiências de modernização do Estado Contemporâneo	
4.1 Experiência internacional de implementação do modelo Gerencial: o caso do Reino Unido.	41
4.2 O “Choque de Gestão”: uma experiência mineira.	46
CONSIDERAÇÕES FINAIS	50
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	53

Introdução

Antes de iniciarmos o debate ao qual o estudo a seguir se propõe é de suma relevância esclarecer alguns aspectos sobre a natureza deste e dos objetivos que almejamos alcançar durante seu desenvolvimento e especialmente em sua conclusão. Buscaremos aqui analisar de forma sucinta a realidade da gestão da máquina pública mineira ora colocada em prática. Para isso, delimitaremos um panorama sobre as mudanças pelas quais o Estado contemporâneo vem passando no último século, os motivos que explicam esse processo de mudança e a forma como ele se posicionou em cada contexto histórico. Outrossim, avaliaremos a forma como esse Estado contemporâneo conduziu a gestão do seu aparato, e quais são as principais adversidades que vem passando.

Com isso, serão desenvolvidos a seguir uma série de capítulos que a princípio podem apresentar pouca correlação entre si, mas que compõe, cada um em sua instância, a carga conceitual do trabalho. Esta carga será de grande valia ao fim do trabalho quando ao concluir faremos uma breve análise sobre a realidade mineira, o modelo de gestão da máquina pública que ora prepondera e os instrumentos que constroem os pilares organizacionais do Estado de Minas Gerais hoje sob a gestão do governador Aécio Neves. Vale ressaltar ainda que a grande discussão se dará exatamente entomo do papel que o Estado vem tendo diante da sociedade e o recorrente reposicionamento que vem se fazendo necessário. Entenderemos como funcionam e quais são as principais formas primárias de administração pública observadas até então.

Discorreremos sobre a estrutura dos dois principais modelos de gestão pública – a burocracia e o gerencialismo. Analisaremos como são fundamentados e quais são os objetivos prioritários em cada um destes modelos. Buscaremos ainda explicações acerca do escopo de cada um quanto ao atendimento do interesse público. Dissecaremos a idéia de eficiência preferida na burocracia e a idéia de eficácia do modelo gerencial para clarearmos o que se espera do Estado em cada um destes contextos. Traremos ainda um relato sobre experiências externas de países que adotaram o modelo gerencial de gestão pública.

Todas essas colocações para tentar elucidar porque a máquina pública ainda é tão lenta e apresenta tantas falhas, principalmente na hora de atender o *interesse público que é*, de fato, sua maior finalidade. Colocaremos em pauta durante a discussão o entendimento sobre a opção de muitas administrações em manter aparatos públicos monstruosos em número de pessoas e em gasto público que na maioria das vezes se perdem em si mesmo deixando relegado à segundo plano seus fins. Deve-se levar em consideração, também, a idéia de que independente de quem seja o governante a predileção pela eficácia do setor público deve ser sempre buscada.

Diante dessa exposição podemos concluir antecipadamente que o trabalho a seguir não tem a intenção de propor melhorias na gestão do aparelho público e servirá mais como uma base para aqueles que queiram entender a evolução da postura do Estado contemporâneo diante do provimento dos serviços públicos e sua relação com a sociedade. Reiteremos novamente a intenção que temos de apenas expor e analisar os problemas pelos quais o Estado contemporâneo vem passando, no que tange a sua capacidade de dar vazão às demandas sociais, e a forma como ele vem solucionando esses problemas. Portanto, buscaremos trazer a tona momentos importantes pelos quais o Estado contemporâneo passou e entenderemos as transformações gerenciais do seu aparato.

Capítulo 1

Os Precedentes

1.1 O conceito, a aplicação prática e as falhas da Burocracia

O conceito de burocracia é utilizado hoje de uma forma muito distorcida. Esta distorção se dá pelo conflito de idéias que existe entre o que este conceito de fato representa e como ele é utilizado pela grande maioria da população. Isso por que boa parte da sociedade entende a burocracia de forma simplista, como um conjunto de processos estatais, e, ainda, imprimem sobre ela um caracter negativo, uma vez que a percepção desses processos é posta como algo que flui de forma lenta e ineficiente.

No entanto, temos o interesse de estudarmos aqui a burocracia como é colocada pelo escritor alemão Max Weber, que foi o primeiro a explicar o seu funcionamento. Ele partiu de uma idéia geral que colocava a burocracia como uma forma de expressão do tipo puro de dominação racional legal que tem em seu cerne a previsibilidade das ações como garantia da aplicação de racionalidade sobre estas ações, trazendo com isso a eficiência requerida nos processos de uma organização. Estudaremos nesse capítulo, ainda que de forma breve, a estrutura da burocracia clássica descrita por Weber. Para isso entenderemos inicialmente alguns conceitos postos com a idiossincrasia Weberiana, como em que consiste o Estado e o que leva um homem a aceitar uma conduta imposta por outro.

Devemos partir de algumas premissas que este autor coloca, como o fato de que “o Estado consiste em uma relação de dominação do homem sobre o homem, fundada no instrumento da violência legítima (isto é, da violência considerada como legítima)” (WEBER, 1967, p.57). Weber coloca o Estado como o único detentor dos meios de coerção para manutenção da ordem vigente. Em sua outra obra, “Economia e Sociedade”, com a 1ª edição datada de 1922 – considerado o melhor estudo sociológico sobre a burocracia – ele explica o que deve ser entendido por dominação, veja a seguir o que o autor anota:

Debe entender-se por “dominación” la probabilidad de encontrar obediencia dentro de un grupo determinado para mandatos específicos (o para toda classe de mandatos). No es, por tanto, toda especie de probabilidad de ejercer “poder” o “influjo” sobre otros hombres. En el caso concreto esta dominación (“autoridad”), en el sentido indicado, puede descansar en los más diversos motivos de sumisión: desde la habituación inconsciente hasta lo que són consideraciones puramente racionales con arreglo a fines. Un determinado mínimo de *voluntad* de obediencia, o sea de *interés* (externo o interno) en obedecer, es esencial en toda relación auténtica de autoridad (WEBER, 1944, p.170).

Weber escreve, ainda, o fato de serem “três as razões internas que justificam a dominação, existindo, conseqüentemente três fundamentos da legitimidade.” (WEBER, 1967, p.57), são eles: o tradicional, o carismático e o racional legal. Ele aponta ainda neste livro, (1967), que estes diferentes tipos de dominação são observados na realidade através de uma mescla entre eles podendo cada um ser predominante em uma dada organização ou até mesmo não ser observado em determinado caso, e ainda podendo ser observados em conjunto, ressaltado por ele como sendo a hipótese mais comum. Contudo, Max Weber, no intuito de estudar o funcionamento de cada um dos três fundamentos da legitimidade, separou-os e analisou-os enquanto tipo ideal, onde eles funcionariam cada um em seu contexto de forma plena e exclusiva sem a interação com outra forma de dominação.

Explicaremos de forma sucinta a conclusão tirada pelo autor sobre cada um dos tipos de dominação começando pelo tradicional passando pelo carismático e chegando ao racional legal ao qual discorreremos com mais detalhes por consideramos que a burocracia é uma das mais emblemáticas formas de expressão deste tipo de dominação.

O tipo de dominação chamado tradicional é “Antes de tudo, a autoridade do “passado eterno”, isto é, pelo dos costumes santificados pela validade imemorial e pelo hábito, enraizados nos homens de respeitá-los. Tal é o “poder tradicional”, que o patriarca ou o senhor das terras, outrora, exercia.” (WEBER, 1967, p.57). Podemos através desse parágrafo extraído de um texto do próprio Weber perceber que este tipo de dominação é uma espécie de autoridade baseada no tempo, e com uma forte imposição da inércia, ou seja, um determinado processo é desta ou daquela forma porque sempre foi assim. Podemos também expor a relação que se estabelece em organizações tradicionalistas. O superior é geralmente tratado como senhor e o que ele tem não são funcionários, mas sim súditos.

Por sua vez, o tipo de dominação carismática se fundamenta, principalmente, na figura de um indivíduo de destaque. Ele pode alcançar este destaque de diferentes maneiras, seja por vitórias, por conquistas, por heroísmo ou mesmo por características especiais ou dons que o diferenciam. Ele é respeitado no grupo em que está inserido por suas qualidades prodigiosas, e são exatamente elas que garantem a devoção das pessoas que estão sob o seu domínio, como um líder carismático. Vejamos o que anota Weber (1944) sobre o que é carisma e alguns exemplos de líderes carismáticos observados na sociedade:

Debe entender-se por “carisma” la cualidad, que pasa por extraordinaria (condicionada mágicamente em su origen, lo mismo se trata de profetas que de hechiceros, árbitros, jefes de cacería o caudillos militares), de una personalidad, por cuya virtud se la considera en posesión de fuerzas sobrenaturales o sobrehumanas – o por lo menos específicamente extracotidianas y no asequibles a cualquier otro –, o como enviados del dios, o como ejemplar y, en consecuencia, como jefe, caudillo, guía o líder (WEBER, 1944, p. 193).

O tipo de dominação racional legal se diferencia dos demais por ser aquele que melhor representa o que as organizações modernas estão procurando, ou seja, a constante busca que vêm fazendo pela racionalidade. Weber coloca esta busca como um acontecimento que já se estende por séculos e que na era moderna fica ainda mais ressaltado. Essa busca pela racionalidade vem com o que ele chama de desencantamento do mundo, onde observamos que quanto mais racionalidade se imprime sobre uma organização mais se tem domínio desta e mais se pretende racionalizá-la.

Para iniciarmos a discussão sobre este tipo de dominação vejamos o que anota Weber, 1967, a seguir:

(...) a autoridade que se impõe em razão da “legalidade”, em razão da crença da validade de um estatuto legal e de uma “competência” positiva, fundada em regras racionalmente estabelecidas ou, em outros termos, a autoridade fundada na obediência, que reconhece obrigações conformes ao estatuto estabelecido. Tal é o poder, como exerce o “servidor do Estado” em nossos dias e como o exercem todos os detentores do poder que dele se aproximam sob esse aspecto (WEBER, 1967, p. 58).

O exposto nos mostra quais são os pilares deste tipo de dominação e ainda confirma a hipótese do servidor do Estado se balizar na racionalidade durante o exercício de suas funções. A seguir discorrer-se-á sobre quais idéias fundamentam este tipo de dominação. Ademais, utilizaremos o próprio autor para descrever estes fundamentos, como foi exposto por ele em “Economía y Sociedad”, 1944, e que está transcrito logo abaixo:

- (...) todo derecho, “pactado” u “otorgado”, puede ser *estatuído* de modo racional con arreglo a fines o racional con arreglo a valores (o ambas cosas) -, con la pretensión de ser respetado, por lo menos por los miembros de la asociación (...);
- (...) todo derecho según su esencia es un cosmos de reglas abstractas, (...); que la judicatura implica la aplicación de esas reglas al caso concreto; y la administración supone el cuidado racional de los intereses previstos por las ordenaciones de la asociación (...);

- (...) el soberano legal típico, la “persona puesta a la cabeza”, en tanto que *ordena y manda, obedece por su parte al orden impersonal por el que orienta sus disposiciones*. Lo cual vale para el soberano legal que no es “funcionario”, por ejemplo: el presidente electivo de un estado.
- Que – tal como se expresa habitualmente – el que obedece sólo lo hace en cuanto miembro de la asociación y sólo obedece “al derecho”. Como miembro de la unión, del municipio, de la iglesia; en el estado: *ciudadano*
- (...) los miembros de la asociación, en tanto que obedecen al soberano, no lo hacen por atención a su persona, sino que obedecen a aquel orden impersonal; y que solo están obligados a la obediencia dentro de la *competencia* limitada, racional y objetiva, a él otorgada por dicho orden (WEBER, 1944, p. 174).

Tendo explicitado quais são os fundamentos do tipo puro de dominação racional legal passaremos então a enumeração das características principais deste tipo puro de dominação. A seguir, também na forma de tópicos, enunciaremos quais são estas características e explicaremos brevemente o significado de cada característica enumerada.

1. Trata-se de um exercício contínuo rigorosamente praticado com base em leis de funcionamento, que, dessa forma nos permite observar como este tipo de dominação é perene no tempo.
2. Esse exercício está dentro de uma determinada competência, isto significa que existem deveres e serviços delimitados à uma distribuição de funções com a devida distribuição dos poderes necessários para colocá-los em prática e com os meios de coação – para os eventuais desvios – previamente determinados.
3. O princípio da hierarquia na administração garante que todo cargo sofrerá controle de uma instância superior e é o responsável pelo controle dos cargos que estiverem hierarquicamente abaixo do seu. Dessa forma existirá sempre uma regulação e uma inspeção dos cargos dentro da organização.

4. O quadro administrativo contará apenas com pessoas qualificadas para desempenhar as atividades do cargo, estas por sua vez passarão por provas ou qualquer outra forma de comprovação da sua competência antes de assumir o cargo que pretendem.
5. *Deve-se compreender, ainda, a total separação entre esse quadro administrativo e os meios de administração e produção. Assim, toda a infra-estrutura que é necessária para realização de uma tarefa não pertence a quem está incumbido de cumpri-la, ele apenas faz uso dela para atingir a realização da tarefa com êxito. Vale ressaltar que após o fim da tarefa o funcionário não guarda nenhuma relação com os meios que utilizou para executá-la.*
6. O funcionário que ocupa o cargo não é dono daquele espaço. Todas as atribuições, deveres, benefícios e direitos pertencem ao cargo, sendo assim um funcionário em determinado cargo perde os direitos e deveres do cargo quando deixa de ocupá-lo. Este processo coloca, mais uma vez, o cargo numa posição de supremacia em relação a pessoa que o ocupa, dessa forma ele se torna ainda mais perene, já que as pessoas vão e vêm enquanto os cargos perduram na organização.
7. Outrossim, todas as ordens, decisões ou propostas devem sempre ser repassadas por escrito. Isso garante uma significativa redução na duplicidade de informações que podem surgir e, ainda, dá respaldo a qualquer eventual cobrança que venha a ser feita.

O tipo puro da dominação racional legal mostra-se, através destas características, uma boa solução para reduzir as práticas patrimonialistas que existem dentro das organizações públicas. Porém, assim como todos os métodos de gestão a burocracia também apresenta uma série de pontos negativos advindas da sua própria estrutura.

O controle demasiado das ações dos servidores públicos, por exemplo, pode levar a um deslocamento indesejável do escopo da atividade pública dos fins para os meios, fazendo com que a máquina passe a gastar mais com a sua manutenção do que com o atendimento ao interesse público. Além dos gastos excessivos podemos identificar também o fato da burocracia retardar uma série de processos, uma vez que existem várias limitações na maneira como devem ser desempenhadas determinadas tarefas. Esses e outros problemas advindos da burocracia estão bem dispostos no parágrafo abaixo, que foi extraído do livro "*Reinventando o Governo*", 1995, de autoria de David Osborne e Ted Gaebler, considerado a bíblia do governo Clinton na sua gestão à frente da presidência dos Estados Unidos, veja a seguir o que escrevem os autores sobre o tema em destaque:

É claro que a implantação da burocracia visa a evitar sinistros e dissabores. Porém, acaba por evitar que muitas outras coisas boas aconteçam também. A burocracia reduz o ritmo do governo, assemelhando-o ao de uma lesma. Tira-lhe toda a agilidade, tornando-o incapaz de se adaptar com rapidez às súbitas mudanças do dia-a-dia. Ineficiência e desperdício se espalham, chegando a todos os cantos da organização (OSBORNE e GAEBLER, 1995, p. 119).

Como vimos acima os autores citam ainda o fato da burocracia limitar o poder de criação dos servidores públicos, ou seja, "*As organizações orientadas por normas inibem a criatividade, pois há sempre uma regra no caminho.*" (OSBORNE e GAEBLER, 1995, p. 122). Tomando, assim, as organizações orientadas por missões, ou por resultados, mais flexíveis e mais inovadoras e por consequência mais eficazes.

1.2 Crise do Estado: governabilidade restrita, crises fiscal e política

A partir do início da década de 80, do último século, o Estado se viu em meio a uma grave crise de proporções mundiais. A Inglaterra durante o governo Thatcher e os Estados Unidos com o governo Regan observaram claramente os impactos dessa crise em seus países, uma amostra disso foi a iminente necessidade de se reformar o Estado nesses países a partir da crise.

No período que compreende os anos de 1979 à 1994, o Brasil, por sua vez, também passou por um conturbado contexto econômico e político. A renda *per capita* manteve-se estagnada por longa data e em concomitância a isso os preços aumentavam com base em um elevado índice de inflação até então nunca observado pelo país. A dimensão da crise do Estado de cunho econômico pela qual o Brasil passou ocorreu principalmente em decorrência dos impactos gerados pelo segundo choque do petróleo de 1979. Esta crise não afetou só a economia brasileira, mas permeou boa parte das economias globais. Vale ressaltar, ainda, que as economias dos países em desenvolvimento, como é o caso do Brasil, foram as mais afetadas no mundo.

A crise do Estado, porém, não se resume à crise econômica ela tem outras dimensões que interferiram de uma forma tão substancial quanto. Ressaltemos a crise fiscal pela qual o Brasil passou. Em seu cerne estava o fato do governo gastar mais do que conseguia arrecadar, e ainda existiam outros fatores responsáveis por essa crise fiscal como o déficit do crédito público e a poupança pública negativa que foi engendrada por ele. Em decorrência dessa crise fiscal o Estado sofreu forte impacto no financiamento da sua matriz protecionista e autárquica, que há muito vinha garantindo o processo de urbanização e industrialização do Brasil.

Em concomitância a essa crise do Estado brasileiro houve uma série de acontecimentos políticos problemáticos que dificultaram a implantação de reformas no Estado brasileiro e que se estenderam ao longo de décadas atrapalhando o país a dirimir os impactos da crise pela qual o Estado passava. Primeiro problemas de legitimidade que o governo militar causava pela imposição dos seus atos e excesso de discricionariedade. O Estado passou, ainda, agruras para se reinstitucionalizar durante o retorno à democracia. Em meio a um presidencialismo de coalizão o governo Sarney encontrou sérias dificuldades para obter maioria no congresso e reinstaurar a democracia no país. Tivemos, ainda, na seara da política uma grave crise de cunho moral em decorrência do *impeachment* do presidente da república Fernando Collor de Melo, que devido às suas falhas de conduta no cargo levaram-no a uma saída turbulenta com focos de insurreição popular.

A crise do modo de intervenção do Estado foi outro relevante pilar da crise do Estado. Essa dimensão mostrava que a estrutura intervencionista do Estado estava falida. Um dos pontos que a levou à falência foi o fato da sua proposta burocrática de gestão da máquina ter falhado ao tentar solucionar os problemas causados pelo patrimonialismo que o precedeu, mas também por que ao invés de seguir seus princípios que previam a institucionalização de carreiras fortes na alta administração ela optou pelo recrutamento através das estatais enfraquecendo as carreiras. Temos, ainda, em Eli Diniz, 1997, que “sobressai o obsoletismo da matriz estatista-concentradora, ao lado da atualidade de um padrão mais descentralizado e flexível de ação estatal.” (DINIZ, 1997, p. 179).

Por fim, o que podemos observar é uma grande crise do Estado de bem-estar social, onde devido a essa série de fundamentos apresentados o Estado passa a ter dificuldade de gerir a coisa pública, deixando cada vez mais a desejar no provimento dos serviços públicos apresentando, assim, grave crise de sustentabilidade.

1.3 Tentativas brasileiras de desburocratização.

Há muito o Brasil vem tentando tornar sua administração pública mais ágil e competente no provimento dos serviços públicos. Tentativas importantes marcaram essa busca, que se mostra muito atual mesmo nos dias de hoje. É evidente a necessidade que o Estado tem de se profissionalizar cada vez mais e buscar adaptar-se às novas demandas que são apresentadas pela sociedade. Para isso discorreremos brevemente sobre algumas tentativas de desburocratização que a administração pública brasileira passou ao longo do século passado.

Visto que foi alto o número de intervenções que o próprio Estado fez na sua forma de administrar, falaremos brevemente sobre as tentativas mais relevantes. Daremos, porém um enfoque especial ao decreto-lei nº200 de 1967 por considerarmos que ele foi a primeira tentativa, ainda que muito tímida, de implementar um modelo de gestão gerencial no Brasil. Vale ressaltar que estamos considerando somente as investidas que antecederam a reforma do Estado de 1995, já que essa foi sem dúvida a maior ação já feita no Brasil no sentido de modernizar o Estado.

Sua grandeza está, entre outras coisas, em não ter sido uma reforma do Estado isolada, ela trouxe além de um reposicionamento para o Estado uma proposta de reforma administrativa das mais coesas que o país já experimentou.

Outrossim, não poderíamos desenvolver este capítulo sem aqui falarmos também, ainda que de forma sucinta, sobre algumas experiências exclusivamente mineiras, como foi o caso do *Plano de Recuperação Econômica e Fomento à Produção* e a proposta do *Plano Mineiro de Desenvolvimento Econômico e Social (PMDES)*, ambos tendo a proposta de planejar para fortalecer a economia mineira.

A proposta supracitada foi conduzida por Amaral Peixoto e contou com a inspiração do pioneiro das novas idéias no Brasil, o senhor Hélio Beltrão, que veio posteriormente a se tornar ministro da desburocratização. Uma boa descrição do que representou o decreto-lei nº200 é o que foi escrito por Luis Carlos Bresser Pereira, em obra organizada por ele e Peter Spink em 1998, que mostra que “A reforma iniciada pelo decreto-lei nº200 foi uma tentativa de superação da rigidez burocrática, podendo ser considerada como um primeiro momento da administração gerencial no Brasil.” (BRESSER e SPINK (org.), 1998, p. 244).

Com esse decreto-lei foram feitas várias mudanças na forma de se administrar a coisa pública, porém uma delas é muito característica das administrações marcadas pelo gerencialismo: a descentralização. O decreto-lei nº200 propôs a transferência das atividades de produção de bens e serviços para a administração indireta que ganhou *status* de instituição eficiente, diferente das administrações diretas que eram marcadas pela rigidez. Outro fator relevante desse decreto-lei foi o destaque dado às áreas de planejamento e orçamento, outra característica marcante das administrações gerenciais.

Contudo, o decreto-lei nº200 teve duas conseqüências que ele não esperava, a primeira foi que facilitou a manutenção de práticas patrimonialistas por permitir a contratação de funcionários sem concurso público, e a segunda foi que enfraqueceu o núcleo estratégico do Estado, uma vez que acreditou-se tanto na idéia de que a administração direta era muito rígida ou mesmo muito “burocrática” que ficou sem abrir concursos públicos ou desenvolver altos administradores. E:

Dessa maneira, a reforma administrativa embutida no decreto-lei nº200 ficou pela metade e fracassou. A crise política do regime militar, que se iniciou já em meados dos anos 70, agravou ainda mais a situação da administração pública, na medida em que a burocracia estatal foi identificada com o sistema autoritário em pleno processo de degeneração (BRESSER e SPINK, (org.), 1998, p. 245).

A primeira reforma administrativa que podemos identificar no Brasil se deu em meados 1936 com a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público, o DASP, que viabilizou a introdução dos princípios da administração pública burocrática. Este órgão passou por várias mudanças e veio mais tarde a transforma-se no Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, o MARE do governo Fernando Henrique Cardoso que implementou a Reforma do Estado de 1995. Poucos anos depois já se percebia a necessidade de agilizar alguns processos que estavam demasiadamente centralizados, foi então que:

(...) em 1938 temos um primeiro sinal de administração pública gerencial com a criação da primeira autarquia. Surgia então a idéia de que os serviços públicos na “administração indireta” deveriam ser descentralizados e não obedecer a todos os requisitos burocráticos da “administração direta” ou central (BRESSER E SPINK (org.), 1998, p. 243).

A segunda tentativa de reforma administrativa observada foi exatamente a trazida pelo decreto-lei nº200 de 1967. Este decreto-lei trazia em seu cerne uma proposta de remodelamento da máquina. Confirmamos essa assertiva com a transcrição a seguir do ementa desse decreto-lei, onde fica explícito o intuito de se fazer uma reforma administrativa:

DECRETO-LEI Nº. 200
DE 25 DE FEVEREIRO DE 1967

Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa, e dá outras providências (MINISTÉRIO DO INTERIOR, 1971, p. 3).

Esta reforma tinha, por sua vez, um escopo gerencial, onde a proposta era a modernização da máquina através da implantação de uma administração pública permeada com traços da administração privada.

Agora tomando por base as iniciativas exclusivamente mineiras citaremos dois planos que antecederam a reforma do Estado de 1995. O primeiro e um dos mais relevantes instrumentos de planejamento que o Estado de Minas Gerais já teve foi o Plano de Recuperação Econômica e Fomento à Produção implantado pelo Governador Milton Campos (1946-1950). Ele tinha a pretensão de levantar os principais fundamentos do atraso econômico de Minas Gerais e sua proposta básica está bem descrita no parágrafo abaixo:

A proposta básica era o incentivo à industrialização do Estado, principalmente por meio da oferta de infra-estrutura adequada (energia e transporte). Para os elaboradores do plano a industrialização seria a saída para romper o atraso da economia, e a falta de energia elétrica o maior obstáculo da industrialização (MUNHOS, 1991, p. 42).

O Plano de Recuperação Econômica e Fomento à Produção tinha como principal medida a criação de uma taxa que incidiria sobre transações de qualquer natureza e seria aplicada em projetos de fomento à infra-estrutura. Embora o governador Milton Campos não tenha conseguido implementar seu plano de governo ele facilitou a gestão de quem o sucedeu, pois deixou um panorama já desenhado da realidade econômica do estado.

Outro plano exclusivamente estadual foi o Plano Mineiro de Desenvolvimento Econômico e Social, o PMDES. Com a criação deste plano em 1971, Minas Gerais deu um passo importante na direção de profissionalizar sua administração pública aprovando a criação deste instrumento de planejamento que foi o PMDES. No período de 1971 à 1975 Minas observou o crescimento econômico e a influência deste plano nesta conquista. Esse plano deve ser, ainda, considerado um acontecimento histórico que colocava o planejamento em destaque, como relata Luis Aureliano Gama de Andrade, 1980, a seguir:

For first time in the history of Minas Gerais , the state public machinery was to be coordinated, orchestrated by development Council in accordance with the plans, programs and projects set up by the Plano Mineiro (ANDRADE, 1980, p.112).

Capítulo 2

Modelo Gerencial: uma Proposta de Modernização

2.1 Eficiência, Eficácia e Efetividade

O ponto de partida imprescindível na diferenciação conceitual entre eficiência, eficácia e efetividade é a contextualização da necessidade de se fazer tal distinção no presente estudo. Para isso, lançamos mão da frase que se segue:

(...) enuncia o objetivo central da reforma gerencial: o de “assegurar os mecanismos necessários para o aumento da eficácia, da eficiência e da efetividade da administração pública, além de criar novas condições que possibilitem uma relação mais democrática entre estado e sociedade” (Minas Gerais do Século XXI, 2002, v. 9, p. 54).

Os três conceitos são colocados como essenciais no entendimento das reformas do Estado e administrativa, uma vez que os Estados que necessitam de alterações drásticas na natureza dos seus moldes de gestão ou no seu escopo de atuação apresentarão, inevitavelmente, falhas dessa sorte. Entraves que geram ineficiência, dimensionamento equivocado das metas que reduzem a eficácia e até mesmo planejamentos mal feitos que acarretam baixa efetividade podem configurar-se como energia de ativação para reformas do Estado e administrativas.

No entendimento temporal da transição dos modelos de gestão adotados pelo Estado brasileiro percebemos que a natureza dos problemas de gerência mudavam apresentando alguma correlação com um desses conceitos. Por exemplo, o Estado patrimonialista agia com extrema irracionalidade, e isso o classificava como um Estado ineficiente. Sob este molde patrimonialista os servidores impunham um alto grau de subjetividade às suas ações gerando uma infundável diversidade de maneiras para se alcançar determinado fim.

Uma das propostas do modelo burocrático para solucionar o grave problema da ineficiência do modelo patrimonialista era implantar a idéia de racionalização dos processos do serviço público. Isso garantia a máxima eficiência, afinal os processos eram determinados estipulando a melhor forma de se atingir um fim esperado despendendo a menor quantidade de recursos possível e isso configura a essência do conceito de eficiência. Como mostramos a seguir:

Verifica-se, pois, que a eficiência preocupa-se com os meios, com os métodos e procedimentos mais indicados que precisam ser devidamente planejados e organizados, a fim de assegurar a otimização da utilização dos recursos disponíveis (BATISTA JR., 2004, p.112).

Contudo, o modelo burocrático se ateu tanto aos processos e à procedimentalização das tarefas do Estado que passou a ter problemas na vazão da demanda advinda da sociedade. Com uma preocupação demasiada em profissionalizar os meios o modelo burocrático falhou no que tange ao atendimento do interesse público. Falhando, assim, no que deveria ser o objetivo principal do Estado, ou mesmo sua função prioritária, o fim que concede ao Estado a razão de sua existência. Com isso reduziu drasticamente a eficácia do Estado essencialmente controlador.

Para entendermos melhor essa questão de eficácia do Estado devemos observar sua proximidade com o conceito de eficiência. Uma determinada atividade pública tem dois pilares básicos de apreciação da sua qualidade, são eles: o seu fim, ou sua razão de ser, e a forma como alcançá-lo, ou seja, os meios para chegar até ele. Como vimos anteriormente a eficiência está atrelada ao melhor caminho a se seguir, aquele que despenda menor quantidade de recursos e que atinja o mesmo fim, ou seja, à opção do meio mais adequado. A eficácia opõe-se dicotomicamente a esse conceito estando ligada diretamente a questão fim da atividade, seja ela pública como no nosso estudo ou de qualquer outra natureza.

As duas permeiam o cerne da atividade, mas a eficácia se expressa na busca pelos resultados, como fica descrito no parágrafo abaixo:

(...) tem-se uma noção ampliada de eficácia, que representa uma atividade idônea na produção de efeitos, tomando-se como elemento determinante os meios, mas sem olvidar-se dos fins, haja vista que o sucesso só é conquistado com a produção do resultado, ou melhor, quando ocorre o “o tránsito de la potencia al acto” (GABARDO, 2002, pag.25).

Por fim, para encerrarmos essa breve explanação sobre os conceitos relevantes ao estudo dos modelos de gestão do Estado tem-se, ainda, que ser discutido o conceito de efetividade. Como foi visto anteriormente uma ação plenamente eficaz prevê que o resultado almejado seja atingido em sua plenitude. Porém, não existe garantia alguma de que o resultado obtido traga o retorno esperado, ou seja, mesmo se chegarmos a um determinado fim não sabemos se ele gerará o efeito que se pretendia. Portanto, a efetividade é dos conceitos relacionados o mais complexo de ser avaliado. Sobre efetividade anotamos:

(...) sendo a efetividade o corolário da comparação entre os resultados alcançados e os objetivos pretendidos. Dessa forma, a apreensão da efetividade compreende um processo de maior complexidade, na medida em que exige uma mensuração de cunho axiológico variável de acordo com critérios de adequação (dos resultados em face das necessidades), de equidade (justa distribuição de recursos e benefícios) e de patologia (satisfação das exigências sociais) (GABARDO, 2002, p.25).

Os avanços da burocracia já haviam se preocupado em tornar mais eficiente o setor público, e isso foi feito com tanta maestria que ultrapassaram o limite que garantia a eficácia do setor. Com a definição do ato racional o próximo passo da burocracia foi controlar os atos dos servidores públicos para impedir que estes atores imprimissem sobre suas atividades qualquer tipo de subjetividade e, dessa forma, fosse burlado o caminho pré estipulado, foi com essa preocupação que esse modelo se tomou um grande entrave no bom andamento do serviço público.

A proposta do modelo gerencial de gestão prevê, então, uma busca mais focalizada na questão dos resultados a serem alcançados levando em consideração o fato de que deve haver sim uma previsibilidade de atuação nas tarefas públicas e estas devem ser controladas para evitar desvios de conduta, mas esse controle deve ser comedido e não deve extrapolar-se a ponto de impedir que em casos específicos haja a flexibilidade necessária para responder ao interesse público que se põe. Contudo, a preocupação exclusiva em atingir metas previamente determinadas não garante, também, que o interesse público estará sendo atendido, deve-se ainda buscar uma adequação dos resultados obtidos com o que se pretende extrair deles.

O Estado deve, por isso, se preocupar em produzir políticas públicas efetivas, ou seja, que gere resultados com o menor dispêndio de recursos e que surtam os efeitos esperados. Dessa maneira o Estado estará atendendo a inúmeras questões de sua responsabilidade, algumas delas até de ordem jurídica. Concluimos, então, que uma busca pela efetividade do setor público garantirá a função precípua do Estado que é atender o interesse público da melhor forma possível.

2.2 O Gerencialismo puro

Analisaremos adiante o modelo gerencial em sua forma mais pura. Dada a escassez financeira em que a Inglaterra – berço do gerencialismo puro – se encontrava quando da proposição deste modelo gerencial torna-se compreensível que em seu cerne esteja a redução dos gastos do setor público. Outra pretensão que não foge ao esperado foi a intenção de elevar o grau de produtividade do setor público. No início da implantação do modelo fez-se uso de ferramentas básicas utilizadas para se reduzir custos no setor público, como privatização de empresas públicas, desregulamentações e repasse de atividades públicas para a iniciativa privada.

Podemos identificar que, uma vez que o gerencialismo puro busca redução de custos e melhoria do desempenho ele na verdade está buscando mais eficiência para as ações do setor público. Porém, o gerencialismo puro não buscava a mesma eficiência que a burocracia. Ele identificava que algumas mudanças se faziam necessárias para evitar que sua eficiência fosse medida como na burocracia. Mensurando-a através do mero cumprimento dos regulamentos e procedimentos preestabelecidos consonantes com as regras e com a ética. Anota Bresser e Spink (org.), 1998, que:

Em oposição a essa visão de administração pública, o governo Thatcher propunha:

- a clara definição das responsabilidades de cada funcionário das agências governamentais (Butler, 1993:399);
- a clara definição dos objetivos organizacionais, analisados em sua substância e não como processo administrativo (Caiden, 1991:85);
- maior consciência acerca do “valor dos recursos” (*value money*) públicos, procurando maximizar a relação financeira entre os recursos iniciais e os gastos realizados para a produção de políticas, ou seja, incorporando o valor da eficiência na lógica de funcionamento da burocracia (BRESSER E SPINK, 1998, p.183).

Buscou-se a partir de então a implementação dos objetivos que haviam sido definidos como estruturantes desse modelo. Para cumprir tal tarefa o governo inglês iniciou seu trabalho com a consolidação do *Financial Management Initiative (FMI)*, instrumento que será melhor detalhado em um capítulo oportuno onde está inserido estudo específico deste instrumento. Em suma, ele dava a idéia requerida de “consciência de custos”. Posteriormente adotou-se a administração por objetivos que comparava os resultados obtidos pelas agências com os previamente determinados. Adotou-se, ainda, a descentralização administrativa dando maior flexibilidade às agências que ficavam responsáveis por desempenhar seu papel que havia sido definido sob o controle do governo central e a avaliação de desempenho que tinha o intuito de avaliar a performance governamental.

Dois problemas básicos que tiveram como raiz o foco incessante que o gerencialismo puro colocava na eficiência foram: primeiro a questão que define *antecipadamente o quê e com qual padrão* devem ser feitas as atividades do setor público, como fator limitador da capacidade de inovar e criar dos gerentes e a segunda é a questão referente à busca pela eficiência desatrelada da busca pela efetividade.

No primeiro caso o gerente fica impedido de adaptar suas ações à realidade que se põe diante dele inibindo uma série de melhorias que poderiam vir a ser implementadas. Com a capacidade adaptativa reduzida fica nítida a possibilidade do modelo perder seu foco e acabar se tornando um modelo burocrático.

No segundo caso a questão é ainda mais complexa. Devemos pontuar anteriormente algumas preocupações que surgem com o gerencialismo puro. Uma delas é o fato desse modelo tentar desvencilhar questões políticas da administração pública, isso traz grandes problemas no tocante a sua qualidade de desempenhar o que se propõe.

Sobre esse assunto Bresser e Spink, 1998, anotam que “aqui está um dos calcanhares-de-aquiles do modelo gerencial puro: a subestimação do conteúdo político da administração pública.”(BRESSER E SPINK, 1998, p.184).

Não levando em consideração que quem mais sabe das necessidades dos cidadãos são eles mesmos, tem-se um drástico problema de efetividade da ação pública. Um governo que age em direção a alcançar metas previamente estipuladas e avalia seu desempenho com base nesse ciclo está deixando de fora o mais competente avaliador das ações governamentais, que é quem faz uso dos serviços prestados pelo Estado: o cidadão.

Apesar de que “a especificidade do setor público dificulta a mensuração da eficiência e a avaliação do desempenho” (BRESSER E SPINK, 1998, p.185), o gerencialismo puro trouxe consideráveis avanços, principalmente no que tange ao equilíbrio das contas públicas e a redefinição das prioridades de investimento público.

2.3 Consumerism: a evolução do gerencialismo puro.

A evolução do modelo gerencial não parte de uma proposta de retorno ao modelo burocrático tradicional, mas sim propõe avanços em direção à melhorias na sua estrutura. Estas propostas tem o objetivo de solucionar os problemas apresentados como estruturais na crítica do gerencialismo puro, como a questão referente ao excesso cometido na preocupação da avaliação do modelo com base exclusivamente na sua eficiência. As propostas tinham então o interesse de trazer a idéia de efetividade para qualificar as ações governamentais.

Nessa direção introduziu-se no gerencialismo puro a idéia de qualidade no setor público. Esse foi sem dúvida o maior avanço que o gerencialismo puro recebeu. Ele

passava com isso não só a mensurar a adequação das agências executoras às atividades que haviam sido previstas mas também ao impacto gerado por estas. Isto garantia que os serviços públicos tivessem maior relevância na vida de todos que dependiam dos serviços públicos.

A idéia de introduzir a qualidade no setor público foi de certa forma uma influência advinda do setor privado, uma vez que, em meados da década de 80, o setor privado estava observando a introdução da administração da qualidade total. Foi nessa época que o governo inglês iniciou uma mudança no seu modelo gerencial inserindo na sua estrutura a preocupação com a qualidade dos serviços prestados. No setor privado existe uma explicação clara para entendermos tal abordagem, é ela: cada vez mais a concorrência levava as empresas a buscar diferenciais e a produzir de acordo com a necessidade do cliente.

Outrossim, o setor público decidiu adotar a idéia de cliente/consumidor que colocava o cidadão como um consumidor de serviços públicos. Anotam Bresser e Spink (org.), 1998, que “A perspectiva da qualidade surgiu quase no mesmo momento em que a administração pública voltava suas atenções para os clientes/consumidores. Essa talvez tenha sido uma das principais revoluções no modelo gerencial.” (BRESSER E SPINK (org.), 1998, p.186).

A Inglaterra tendo o objetivo de atender às demandas dos consumidores criou um dispositivo chamado *Citizen's Chart*, que em suma era uma avaliação feita dos programas onde quem alimentava o sistema de informações sobre a qualidade dos mesmos eram os consumidores – maiores explicações sobre esse mecanismo serão dadas adiante em hora e capítulo oportuno.

Capítulo 3

A Transição dos Padrões de Gestão Pública

3.1 A redefinição do papel do estado e a reforma administrativa

Dado o contexto em que o Estado brasileiro estava inserido no início da década de 90, do século passado, era clarividente a alarmante insuficiência de recursos que se faziam necessários ao Estado para que pudesse dar continuidade à manutenção de um aparato estatal altamente burocrático como era, e que se mostrava permeado por assistencialismos e intervenções estatais desnecessárias. Sendo assim, o Estado se viu obrigado a repensar seu papel de atuação na sociedade e agir de forma pró-ativa no sentido de reerguer-se enquanto garantidor do interesse público e mantenedor da ordem social.

No auge de sua crise, o Estado brasileiro detinha algo em torno de duzentas empresas estatais atuando nas mais diferentes áreas, passando desde serviços de telecomunicações até produção siderúrgica. Era notório a incapacidade administrativa do Estado para gerenciá-las e isso fazia com que estas empresas estatais deixassem muito a desejar tanto em competitividade com o setor privado quanto em qualidade dos produtos e serviços ofertados, trazendo em sua maioria prejuízo para os cofres públicos. Essa dificuldade de gerenciar esse elevado número de empresas estatais atribui-se a alguns macro fatores, destaquemos dois principais para análise: primeiro a existência de um regime jurídico que privilegiava o baixo rendimento do funcionário público e o segundo

relaciona-se com a organização do Estado que demonstrava uma lentidão nos processos devido ao fato de ser predominantemente burocrática.

Do primeiro fator extraímos o fato do funcionário público – com o instituto da *estabilidade do seu cargo garantido* – não utilizava-o de forma a impor-se a favor do interesse público ante o interesse particular do governante. Ao contrário do que se esperava, este instituto não foi usado como um pressuposto que asseguraria os direitos do servidor contra as arbitrariedades do administrador, na verdade ele deu respaldo para que os funcionários públicos não produzissem utilizando o seu potencial máximo e tivessem *predileção pelo ócio*, com escreve Antônio Augusto Junho Anastasia, 1997, a seguir:

Uma vez unificado o regime, surgiram diversas críticas ao seu conteúdo. Para muitos a natureza estatutária do regime único, a exigir criação de cargos em lei, fixação da remuneração em lei, ingresso por concurso público e uma complexa legislação procedimental sobre aplicação de penalidades, dentre outros institutos, não estimula o servidor a bom desempenho funcional mas, ao contrário, o lança em verdadeira inação (ANASTASIA, 1997, p.23).

O segundo fator vai de encontro com o exposto a seguir. *Uma organização* que pretende obter sucesso no mercado em que atua, independente de qual seja sua área, deve necessariamente possuir uma característica relevante na competição: *facilidade para mudar*. Sem esse pilar da administração fica quase impossível de se manter por muito tempo no mercado. Mais detalhadamente, isso significa que muitas vezes a flexibilidade e facilidade da empresa em responder as necessidades do mercado são fatores cruciais na obtenção ou não do sucesso empresarial. Sendo assim, a *capacidade de mudança* tem um papel fundamental na obtenção dos resultados esperados.

Para o setor público não poderia ser diferente, pois o mercado não possui instrumentos para distinguir o segmento da empresa e qual a natureza do capital desta se é público ou privado, então quando o Estado se posiciona como provedor de produtos e serviços não exclusivos do setor público ele deve se adequar as características requeridas pelo mercado. Uma vez que o Estado não apresente essa qualidade supracitada – facilidade de se adequar as mudanças instantâneas do mercado – ele estará fadado ao fracasso administrativo, e como não existe a possibilidade do Estado falir o que acontecerá é uma realocação indevida de recursos de outras áreas de responsabilidade do Estado para arcar com o ônus financeiro gerado pela incapacidade gerencial do Estado nesses setores.

Um fator que devemos levar em consideração para entendermos a discussão que se coloca é o fato do Estado ser predominantemente burocrático. Como foi exposto em capítulos anteriores as organizações burocráticas – em sua essência – tem como decorrência da sua busca pela previsibilidade a rigidez procedimental, ambas se inserem como ceme da legitimidade do ato público. Concluimos com essa assertiva que o Estado tem todos os seus processos predefinidos, fazendo com que para um determinado fim haja um meio de alcançá-lo predeterminado, além de observarmos que também existe as correspondentes sanções impostas ao administrador público que opte por não seguir esse determinado meio.

Entendamos, existem empecilhos legais que impossibilitam o Estado de mudar alguns procedimentos de que faz uso e torna a alteração de alguns outros uma tarefa hercúlea, quiçá impossível. Isto posto, o Estado encontra sérias dificuldades de se adequar a mudanças muito bruscas, sendo isso percebido até mesmo no atendimento aos interesses do cidadão, que pelo fato de altera-se cada vez mais repentinamente deixa o Estado sempre para trás no momento de responder às demandas da sociedade.

Então, se o Estado apresenta dificuldade em adequar-se à velocidade das mudanças de suas tarefas exclusivas, ou seja, aquelas em que o setor privado não atua, podemos prever a ignominiosa qualidade dos serviços que o Estado irá prestar nos setores em que existe competição com empresas privadas, uma vez que esta habilidade – facilidade de mudança – é requerida pelo mercado, e existem diversas outras que o Estado não consegue adequar-se, “pressupõe-se que as empresas serão mais eficientes se controladas pelo mercado e administrada privadamente” (BRESSER e SPINK (org.),1998, p.259).

Inserimos, ainda, como algo que deriva do entendimento do parágrafo anterior, o princípio da “subsidiariedade” que prevê a atuação do Estado somente nos casos em que a atividade não possa ser controlada pelo mercado.

Após analisarmos a dificuldade do Estado de atuar em competição com o setor privado temos maior solidez na argumentação favorável à transferência de várias empresas estatais para o setor privado. Porém, essa operação, que é mais conhecida como privatização, só resolve uma parte do problema restando ainda ao Estado se reposicionar quanto aos serviços que são públicos, mas não são exclusivos do Estado.

O Estado deve, portanto, se reposicionar quanto a sua atuação nessas áreas onde a atividade seja pública não-estatal. Antes de iniciarmos essa discussão vejamos o que anota Bresser e Spink sobre a classificação das propriedades:

É pública a propriedade que é de todos e para todos. É estatal a instituição que detém o poder de legislar e tributar; é estatal a propriedade que integra o aparelho do Estado, sendo regido pelo direito administrativo. É privada a propriedade que se volta para o lucro ou para o consumo dos indivíduos ou dos grupos (BRESSER e SPINK (org.), 1998, p.262).

Com base no exposto podemos observar que existem determinadas atividades públicas que podem ser desempenhadas pelo setor privado sem gerar nenhuma espécie de ônus para a sociedade, para o Estado ou para quem desempenha as atividades. Para a execução destas o mais interessante é que exista uma organização social que são “entidades que celebram um contrato de gestão com o poder executivo e contem com autorização do parlamento para participar do orçamento público” (BRESSER e SPINK (org.), 1998, p.263). Sobre contratos de gestão falaremos mais detalhadamente logo adiante.

A proposta é ainda mais interessante quando observamos que as organizações sociais são regidas pelo direito privado, que lhes assegura autonomia financeira e administrativa. Portanto, essa descentralização além de trazer eficiência na prestação de uma série de serviços ela traz consigo também a participação da sociedade civil organizada fazendo com que a qualidade dos serviços prestados seja controlada por quem recebe os benefícios e é o maior interessado: o cidadão.

O contrato de gestão é uma modalidade que vem no bojo da reforma do Estado de 1995 como um dos principais pilares na redefinição do posicionamento do Estado. Ele nasce para ser um dos principais instrumentos utilizados pelo núcleo estratégico do Estado, que conta além do contrato de gestão com outros já tradicionais instrumentos de alta gerência da máquina pública federal, como a aprovação de leis no congresso, a definição das políticas públicas na cúpula dos ministérios e a emissão de acórdãos pelo poder judiciário. Sua definição é bem entendida por sua funcionalidade descrita abaixo:

Através do contrato de gestão o núcleo estratégico definirá os objetivos das entidades executoras do Estado e os respectivos indicadores de desempenho, e garantirá a essas entidades os meios humanos, materiais e financeiros para consecução. As entidades executoras serão, respectivamente, as “agências autônomas” no setor das atividades exclusivas do Estado, e as “organizações sociais”, no setor de serviços não-exclusivos do Estado (BRESSER e SPINK (org.), 1998, p.259).

Todos os mecanismos expostos anteriormente balizam a idéia de redefinição do papel do Estado utilizados por Luis Carlos Bresser Pereira, porém o entendimento pleno da proposta de modernização da máquina pública passa necessariamente pelo entendimento de que a reforma administrativa e a reforma do Estado são dois conceitos diferentes, podendo ou não acontecerem em concomitância.

A reforma do Estado é entendida como uma redefinição da postura do Estado diante da sociedade enquanto seus objetivos e funções. E, ainda, como ele irá se postar diante das demandas eminentes dessa sociedade. Um Estado reformado passa por alterações no seu modo de intervenção, além de uma redefinição do seu escopo de ação. O Estado altera suas determinações precípua e sua razão de existir, através da reedição de todas as suas atividades e a forma como irá colocá-las em prática.

Uma redefinição dos padrões administrativos de um determinado aparelho estatal compõe, em suma, a proposta das reformas administrativas. Essas tem no ceme de suas propostas alterar os padrões e procedimentos que o Estado vem utilizando para desempenhar suas funções. Ele não precisa redefinir o que irá prover para a sociedade, mas sim como irá operacionalizar este provimento. Redefinições de procedimentos, de estruturas organizacionais, de relações contratuais com os servidores além de outros inúmeros instrumentos compõe as reformas administrativas. Os objetivos podem ser estratégicos, visando a diminuição ou o crescimento do aparato estatal, aparelhando ou desaparelhando o Estado de acordo com o propósito da reforma. Em sua grande maioria, as reformas administrativas são para diminuir o tamanho do Estado e conseqüentemente reduzir os gastos, uma vez que a direção contrária acaba acontecendo naturalmente, ou seja, não é habitual se ver alguém propondo uma reforma administrativa ampliando os gastos com a máquina.

3.2 A superação do modelo burocrático

Os primeiros escritos do alemão Max Weber sobre Burocracia constituíam a origem da mais brilhante solução a época para acabar com os percalços causados pelo patrimonialismo no setor público. A idéia conceitual originária apontava um artil subterfúgio para sanar as mazelas causadas pela dificuldade da maioria dos governantes em distinguir o patrimônio público do privado. A grande maioria ainda se relacionavam com os servidores e com o bem público segundo padrões de coronelismo, relação muito comum nas administrações públicas que antecederam a Burocracia weberiana. Essa relação colocava o governante como uma espécie de rei ou imperador, onde tudo que fosse público era em certa medida encarado como bens particulares do Senhor.

As previsões weberianas quanto as disfunções deste modelo de gestão pública eram limitadas e mesmo que ele tenha elencado um rol destas ele não pode prever aquelas que foram as principais responsáveis pela falência do modelo. Com o passar do tempo vários países passaram pela instauração da Burocracia dando início, então, a relatos sobre falhas estruturantes observadas na prática deste modelo que atentavam contra o bom andamento do mesmo.

Contudo, observou-se também uma série de experiências positivas que demonstravam efetividade no que a burocracia se propunha. Muito do patrimonialismo que existia foi superado pelas regras bem definidas impostas por ela e muitas das ações da administração pública que atentavam contra o interesse público passaram a não ser praticadas.

Os processos pré definidos ajudavam os administradores públicos a seguir uma racionalidade ao agir. Toda e qualquer atividade no setor público passou, então, a ter a

racionalidade como um condicionante benéfico na busca por saídas que permitissem desviar as atividades do setor público das incertezas da arena política. Dessa forma, o modelo burocrático definiu que a padronização das inúmeras tarefas era condição *sine qua non* para o bom andamento destas atividades enquanto políticas públicas. O argumento utilizado para dar embasamento a isto é o fato de que o melhor caminho para se atingir determinado objetivo não se desenha de forma subjetiva, mas sim através de uma determinação racional, que classifica como racional aquela ação que determina os melhores meios para se atingir determinado fim, como exposto no parágrafo abaixo:

A inadaptação dos meios para atingir os fins visados pode não chegar a ser de tal ordem que impeça que o objetivo seja atingido. Entretanto, esse objetivo será atingido com o dispêndio de maiores esforços, incorrendo-se em maiores custos. O critério, portanto, que distingue o ato racional do irracional é sua coerência em relação aos fins visados. Um ato será racional na medida em que represente o meio mais adaptado para se atingir um determinado objetivo, na medida em que sua coerência em relação a seus objetivos se traduza na exigência de um mínimo de esforços para se chegar a esses objetivos (PRESTES MOTTA e BRESSER PEREIRA, 1997, p.22).

Entretanto, para garantir que o administrador público aja de forma racional, e não fique somente se preocupando em assim agir, mas de fato atinja seus objetivos através da busca pelos meios mais adaptados para isso, faz-se indispensável o uso de uma ferramenta muito poderosa: o controle.

Todo procedimento do mais simples ao mais complexo deve – sob este prisma – ser acompanhado de perto durante seu desenvolvimento, iniciando em sua idealização e indo até sua implementação. Esse forte instrumento visa garantir a racionalidade do administrador público ao desempenhar suas atividades além de emanar legitimidade sobre o ato público, e como era de se esperar acarreta alguma espécie de ônus para o Estado. Os

métodos de controle procedimental são extremamente minuciosos, e assim devem ser, pois se não fossem dessa forma perderiam a razão de existir. Alinhando as duas idéias teremos, então, o pressuposto de que o controle é um instrumento que pode sair caro aos cofres públicos.

Todavia, a ausência do controle sobre os procedimentos pode gerar prejuízos maiores que os de natureza financeira. Como vimos anteriormente um Estado cujo controle é pouco desenvolvido tem abertura para a predominância de uma relação patrimonialista do governante com o Estado, e isso pode acarretar em um problema ainda maior de legitimidade das ações do Estado, onde o cidadão não teria seus interesses atendidos. Outrossim, leva-se em conta o fato da ausência de controle permitir uma relação perversa do servidor com o Estado, deixando aberta a possibilidade de ações autônomas e questionáveis que possam estar em dissonância com o interesse público.

Num primeiro momento, por volta da década de 30 do século passado, esse debate se mostrava extremamente relevante, afinal o grande problema da época era o patrimonialismo que permeava a máquina pública e as relações promiscuas de uma minoria com o patrimônio público.

Porém, com o passar dos anos, mais precisamente no final da década de 70 e início da década de 80, o mundo passou por uma grande crise econômica iniciada pela 2ª crise do petróleo que afetou as economias dos países no mundo inteiro. O Estado brasileiro que vinha atuando com uma postura intervencionista nessa época, mantinha sob seu controle diversas áreas não prioritárias apresentando um aparelho estatal inchado, incompetente no que se propunha e altamente controlador. Dessa forma, foi diretamente afetado pela crise global e observou que era inviável dar continuidade ao enorme gasto público que tinha.

Instalada a crise fiscal, onde o Estado não tinha mais capacidade arrecadativa, e possuía poucos recursos para manter sua estrutura, o Estado não tinha poder de reação e concomitante a isso entrava cada vez mais numa crise política. Esses fatores fizeram com que o Estado entrasse numa grave crise. Em meio a tantos problemas o Estado precisava entre outras ações de diminuir o tamanho da sua burocracia para reduzir seu gasto com a máquina pública.

Alguns questionamentos que foram feitos foram: qual a quantidade ideal de burocracia necessária para um Estado sobreviver? Essa pergunta não é facilmente respondida e faz com que outras variáveis surjam em meio a tudo isso. Devemos lembrar que estamos estudando o caso brasileiro e este é um país diferenciado quando o assunto é a relação do povo com o bem público independente da classe social que ocupe. É notório a facilidade com que os nossos governantes fazem uso do bem público para atender à interesses particulares de uma minoria e o povo em geral não tem nenhuma identidade com o que é patrimônio comum a todos. Essa questão passa, então, a ser central na discussão aqui posta. Devemos buscar um modelo que seja mais dinâmico e menos burocrático? Quais seriam os impactos de uma redução dos controles existentes? Como então conciliar a manutenção da supremacia do interesse público com redução de custos?

Devemos estudar, portanto, se a burocracia teve algum retrocesso desde a sua implementação no Brasil. Creio que o que existiu não foi uma tentativa de acabar com este modelo, mas sim de trazer maior dinamismo à ele. Então, poderíamos dizer que a superação do modelo burocrático não existiu, ora por não ser pretendida pelos governantes ora por não agregar valor à administração pública. A busca por maior dinamismo da burocracia continuará, o que não podemos garantir é que a previsibilidade tão requerida por este modelo de gestão vai continuar tendo um papel relevante dentro das novas administrações públicas.

Capítulo 4

Experiências de modernização do Estado Contemporâneo

4.1 Experiência internacional de implementação do modelo Gerencial: o caso do Reino Unido.

O Reino Unido há muito vem trazendo à tona a discussão sobre a reforma administrativa. Uma das primeiras idéias sobre o assunto deu-se no período da 2ª guerra mundial. Porém, foi em 1966 que se fez algo de prático na tentativa de implementar tais reformas. Um dos governos pioneiros na concretização destas reformas foi o governo trabalhista, que instaurou uma comissão real com o objetivo de examinar o serviço público. Esta comissão confeccionou um relatório que trazia o que havia de melhor em práticas de gerenciamento na época. O sobrenome do presidente da comissão real, *Sir John Fulton*, deu nome ao relatório. Dada sua elevada qualidade este relatório continuou sendo útil mesmo 15 anos depois de sua feitura, auxiliando muitos governos do Reino Unido em sua gestão.

No entanto, foi a partir de 1979 no governo da neoliberal Marghareth Thatcher, a chamada “dama de ferro”, que observamos a primeira tentativa real de implementação de mudanças drásticas na condução do Estado. Estas tentativas se davam no sentido de diminuir o tamanho da máquina pública e reduzir seu custo fazendo com que influenciasse minimamente na economia britânica.

Estas propostas se faziam necessárias dado o complexo contexto em que o Reino Unido se encontrava. Havia além de uma grave crise fiscal uma elevada incapacidade de gerência pública advinda de uma crise do Estado. Iniciou-se, então, um redimensionamento deste Estado alterando alguns de seus padrões da administrativos e introduzindo alguns paradigmas utilizados até então apenas pelo setor privado. Para operacionalizar a reforma o governo se apoiou em algumas iniciativas principais. Estas iniciativas podem ser reunidas em três grupos, como exposto a seguir no quadro 1, que foi retirado de parte do quadro 1, da página 53, do volume IX, do estudo feito pelo BDMG, que recebeu o nome de “*Minas Gerais do Século XXI*”, o quadro traz ainda as iniciativas norte americanas para reforma do Estado, veja a seguir:

Quadro 1

INICIATIVAS DE REFORMA DO ESTADO – PAÍSES SELECIONADOS

PAÍS	INICIATIVAS
GRÃ-BRETANHA	<p>Redução dos gastos: privatizações; enxugamento e escrutínios (breves diagnósticos visando racionalização dos órgãos públicos).</p> <p>Melhoria da eficiência: consciência de custos (<i>value money</i>) e sistemas de informação e avaliação de desempenho institucional com mecanismos de incentivo.</p> <p>Consolidação da Reforma: intensificação de mecanismos de mercado, desconcentração, criação das agências executivas (separadas do núcleo formulador de políticas e administradas por contratos de gestão) e os <i>Citizen's Charter</i> (declaração pública de metas, padrões de serviço e responsáveis).</p>
ESTADOS UNIDOS	<p>Instalação do NPR – <i>National Performance Review</i> (iniciativa do Executivo), com o objetivo de melhorar o funcionamento da Administração Pública, reduzir custos e mudar o padrão de gerenciamento para melhoria do desempenho governamental.</p> <p>GPRA: <i>Government Performance and Results Act</i>: lei aprovada pelo congresso inspirada na idéia da gestão por resultados (iniciativa do Legislativo).</p> <p>Focos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Integração de programas e orçamentos, com ênfase no gerenciamento de custos e provimento de informações gerenciais para apoio à tomada de decisão. • Reforma da legislação contábil/financeira e da legislação tecnológica para a integração de custos, orçamentos e resultados.

O primeiro grupo refere-se à redução dos gastos públicos, já que a crise fiscal reduzia o potencial de investimentos e até mesmo de manutenção da máquina pública. O primeiro passo dado nesse sentido foi o enxugamento da máquina. Uma relevante redução do funcionalismo público teve como base a idéia de que pode-se fazer a mesma coisa, melhor e com menos gente, basta que seja revisto a forma como se está fazendo. Posteriormente veremos um sistema de informação que foi criado para auxiliar neste sentido. Ele permitiu que houvesse uma mudança na forma de se gastar os recursos públicos e, assim, se reduzisse os gastos.

A idéia era a de que um gasto pontual de um determinado departamento, que antes ficava centralizado em uma Unidade Central de Serviços, passava agora a ficar mais perto de quem o executava, reduzindo consideravelmente os custos de operação. A economia advinda da descentralização dos gastos foi tanta que alguns dos relatórios que a sucederam demonstravam que em alguns casos se gastava mais para operar a execução do gasto do que com o próprio fim a que ele se destinava.

Com base no sistema de informação outrora citado foram criados, ainda, os escrutínios. Esse nome era dado a uma série de diagnósticos, uma espécie de avaliação de uma política ou de um programa, que eram feitos em um determinado ministério para monitorar os resultados dos mesmos com base na sua eficiência, ou seja, se os programas ou os projetos estavam sendo bem desempenhados. Eles eram realizados por um grupo do ministério cujo o programa seria avaliado conjuntamente com a assessoria da Unidade de Eficiência - órgão do governo central. Os escrutínios eram feitos e eram produzidos relatórios trimestrais por cada ministério indicando a natureza dos gastos, desde quem os processou até o resultado advindo deles.

Em meados dos anos 80, mais precisamente em 1986 foi produzido um relatório chamado “*Aperfeiçoando o gerenciamento no governo: os próximos passos*”. Ele trouxe outro fator importante na redução dos custos: a privatização de diversas empresas públicas. Empresas estas que sob a gerência do Estado se mostravam deficitárias e traziam enormes prejuízos para os cofres públicos. A terceirização começou bem tímida, os servidores públicos não tinham ainda experiência em elaboração e administração de contratos e isso impedia que grandes setores fossem passados para administração de terceiros.

O segundo grupo discorre acerca da melhoria da eficiência. Destacamos como a principal e mais importante iniciativa desse grupo a Iniciativa do Gerenciamento Financeiro (IGF). O cerne dessa iniciativa era alterar a produção da informação, que até então era produzida para atender o sistema de contabilidade do governo central, ela passa então a ser produzida para atender os departamentos informando-os quanto e quem gastou com o quê especificamente naquele departamento. Essas informações vieram a dar origem a um sistema computadorizado em cada ministério onde as informações eram produzidas pelos níveis mais baixos e subiam aos mais altos. Para supervisionar a criação e o bom andamento desses sistemas foi criada uma Unidade de Gerenciamento Financeiro que foi extinta três anos depois quando todos os ministérios já tinham seu próprio sistema em funcionamento. Esses sistemas possibilitaram que os funcionários, munidos dos dados constados ali, tivessem uma consciência dos custos das suas ações, ou como na expressão original *value money*.

O terceiro grupo refere-se a questão da consolidação da reforma devemos destacar duas ações em especial: a criação das agências executivas e a criação do instrumento que ficou conhecido como Carta-Compromisso com o Cidadão, ou na expressão original *Citizen's Charter*.

As agências executivas vieram de uma proposta de desconcentração onde acreditava-se que era possível se ter um melhor atendimento do interesse público se o órgão provedor tivesse padrões administrativos e práticas gerenciais mais dinâmicas e com maior liberdade de ação. Vale ressaltar que essa busca por uma administração com mais liberdade também foi evidenciado pelo relatório supracitado: “*Aperfeiçoando o gerenciamento no governo: os próximos passos*”, onde havia a proposta de “uma mudança radical na liberdade de administrar para que se obtenham resultados substancialmente melhores” (BRESSER e SPINK (org.), 1995, p. 205).

Os *Citizen's Charter* merecem aqui um certo destaque por ter sido considerada uma das ações mais efetivas da reforma britânica. Sua proposta prioritária coloca em pauta a questão da qualidade dos serviços públicos. Traz o cidadão para o questionamento dessa qualidade dos serviços públicos ofertados pelo governo. As Cartas-Compromisso deixavam preestabelecidas as metas específicas de cada serviço, onde ali veríamos o que o Estado está pretendendo oferecer. Principalmente os funcionários teriam que passar a ver os cidadãos como uma espécie de consumidor que está preocupado com o serviço que está adquirindo.

Colocadas as iniciativas conceituais da reforma no Reino Unido devemos descrever, ainda, algumas peculiaridades da implementação da mesma. Um ponto crucial desse processo foi a pressão adicional feita nas grandes organizações do serviço público que foi necessária para que estas acatassem e executassem as inúmeras mudanças pelas quais o Estado estava passando e que haviam sido acordadas nos sistemas de gestão. “Muitas tentativas de reforma falham porque a reforma na administração pode ser confundida com uma alteração de política. Geralmente se conclui que a mudança nas regras é suficiente para persuadir as pessoas a agir de forma diferente.” (BRESSER e SPINK (org.), 1995, p. 210).

4.2 O “Choque de Gestão”: uma experiência mineira.

O “Choque de Gestão – Pessoas, Qualidade e Inovação na Administração Pública” é um dos principais projetos da Reforma Administrativa pela qual Minas Gerais está passando com o governo Aécio Neves. Esta reforma estruturou-se com base no diagnóstico feito pelo documento *Minas Gerais do Século XXI*, que o BDMG, Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais, desenvolveu no intuito de obter conhecimento sobre a realidade econômica e social do estado de Minas Gerais. Este estudo trazia além de um rico diagnóstico algumas sugestões de como superar os graves problemas apontados por ele.

Esta reforma começou com a fusão das áreas de planejamento, gestão e finanças, o que propiciou um fortalecimento da área de planejamento, já que agora esta área caminhava com o poder financeiro ao seu lado. Outra forte vertente deu início a esta reforma foi a adequação dos gastos públicos à arrecadação do estado, onde o governo buscava um ajuste à realidade. Isso porque se percebia um elevado déficit nas contas do estado, déficit este que se mostrava cada vez mais solidificado, e estava impedindo investimentos em outras áreas que não fosse a própria máquina. As ações que incidiram no sentido de alterar este quadro foram principalmente a *redução dos gastos com a máquina pública, o gasto com pessoal e o aumento da receita*.

O governador editou 63 Leis Delegadas, reduzindo consideravelmente o número existente de secretarias de 21 para 15, além de extinguir 43 superintendências da administração direta, 16 diretorias da administração indireta e 388 unidades administrativas da administração direta e indireta, resultando em uma elevada economia com a estrutura da máquina adequando o estado à proposta do governador Aécio Neves de “Gastar menos com o Estado para gastar mais com o cidadão.” (MINAS GERAIS, 1º novembro 2005a).

Outro fator relevante no corte de custos do estado foi a extinção de um número elevado de cargos comissionados, para ser mais preciso 1.326 cargos, e a estipulação de um teto de R\$ 10.500,00 para os agentes políticos do poder executivo. Também colaborou para esta redução a extinção de 41.979 cargos. A economia que a extinção destes cargos gerou foi R\$ 21.597.097,84.

Tratando agora mais especificamente do projeto Choque de Gestão analisaremos sua estrutura e quais são os principais pilares que sustentam sua proposta. Esta proposta de modernização do aparato estatal mineiro deve ser, antes de qualquer coisa, entendida como um avanço no sentido de tornar o estado de Minas Gerais uma organização mais gerencial e com uma busca declarada por resultados sociais. O próprio governador Aécio Neves prevê que o choque tem a intenção de “Fazer mais e melhor com menos” (MINAS GERAIS, 1 novembro 2005b).

O Choque de Gestão tem doze projetos em sua composição, são eles: Avaliação de Desempenho Individual - ADI; Avaliação Especial de Desempenho - AED; SISAD; Adicional de Desempenho - ADE; Acordo de Resultados; Formação, Capacitação e Qualificação de Servidores; Plano de Carreiras; Prêmio por Produtividade; OSCIP; Curso "Gestão Pública Empreendedora"; Prêmio Excelência em Gestão Pública e Centro Administrativo. Analisaremos aqui os projetos que vão de encontro com a proposta do estudo em questão.

Começamos pelo projeto Acordo de Resultados que é claramente uma tentativa de implementar no estado de Minas Gerais um padrão gerencial de administração pública. Este projeto se apresenta em dois formatos: vertical e horizontal. Vertical é aquele onde cada órgão da administração direta ou indireta pode firmar com as unidades que compõe seu organograma e horizontal é aquele onde o governador através da SEPLAG, Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, pode firmar com outras secretarias através dos projetos estruturadores. Esse Acordo de Resultados consiste na definição de metas a serem atingidas, onde a pactuação de resultados entre os dirigentes garante um alinhamento estratégico.

Devemos ressaltar, ainda, que o projeto Acordo de Resultados tem fortes tendências gerenciais, e isso é facilmente observado pelo fato de trazer consigo a proposta de aumentar a autonomia gerencial, financeira e orçamentária da administração pública. Como vimos no decorrer deste trabalho estes são pressupostos essenciais para se ter um governo com ações mais descentralizadas, e em decorrência mais ágeis.

Através de uma moderna política de recursos humanos o choque de gestão pretende, também, valorizar o servidor público dando a ele a possibilidade de ser retribuído por bom desempenho. O projeto Avaliação de Desempenho Individual pode levar à perda do cargo público como pode levar à bonificação daquele servidor que mostrar bom desempenho no trabalho. Sendo assim, ao mesmo tempo em que esta avaliação prevê a redução da estabilidade no serviço público com medidas que permitem ao estado demitir funcionários que tenham avaliações insatisfatórias de acordo com as regras preestabelecidas, ele prevê também uma valorização destes funcionários, uma vez que eles podem vir a ganharem Adicionais por Desempenho que chegam até 70% do vencimento básico do servidor, mas somente em órgãos com acordo de resultados já firmado. Estes órgãos que já tiverem firmado Acordo de Resultado e alcançarem as metas poderão, ainda, pagar Prêmio por Produtividade com recursos advindos de economia de despesas correntes (custeio e pessoal) ou aumento de receita.

Uma outra dimensão do choque de gestão que cabe aqui ser discutida refere-se a proposta do estado de tomar-se cada vez mais regulador. O projeto de OSCIP (Organização da Sociedade Civil de Interesse Público) é um exemplo dessa transferência de atividades do Estado para organizações externas a ele. Estas organizações são um tipo específico do terceiro setor, ou seja, que se caracteriza por ser uma entidade regida pelo direito privado e que não tem qualquer pretensão de obter lucros financeiros. Vale ressaltar, ainda, que suas características estatutárias devem ser previamente estabelecidas em lei para que a OSCIP tenha validade legal.

Para a garantia do recebimento de recursos públicos as OSCIP's devem ter firmado um termo de parceria com o Estado. Este termo deve ser composto pelo objeto central da Organização, as metas e os resultados previstos, com o cronograma de desembolso, critérios para avaliação de desempenho e previsão de receitas e despesas. A organização que quiser ser qualificada como OSCIP deve requerer sua qualificação que será analisada inicialmente pela SEPLAG. Caso a documentação esteja correta a próxima etapa é a definição do objeto da parceria que será feita com o órgão estatal parceiro.

Existem várias formas de fomento dessas entidades. O estado pode destinar recursos financeiros orçamentários, pode ceder bens públicos, pode também ceder servidor civil em caracter especial gerando ou não ônus para o órgão de sua origem ou pode ainda conceder o título de utilidade pública para que elas possam, assim, receber recursos advindos de deduções do imposto de renda, receber doações de bens do poder público e ainda se tornarem isentas de impostos sobre seu patrimônio, sua renda e seus serviços.

O último projeto do choque que detalharemos aqui é o projeto das PPP's, as Parcerias Público Privadas. Este projeto evidencia a intenção que o choque tem de terceirizar. Sua proposta central gira em torno da transferência de certas responsabilidades do Estado para o setor privado. Este projeto consiste-se essencialmente na feitura de contratos de parceria entre o estado e entes interessados que compõem o setor privado.

Os entes do setor privado supracitados participam das iniciativas públicas com o financiamento de obras, serviços e empreendimentos públicos e têm em contrapartida a sua remuneração segundo seu desempenho. Dessa forma, o estado gerencia contratos enquanto as entidades do setor público executam as tarefas. Tarefas estas que há muito vêm sendo consideradas exclusivamente públicas, hoje se mostram melhor executadas sob essa forma de gestão.

Considerações Finais

Observamos no decorrer deste estudo que a grande discussão do tema abordado se dá na definição do modelo de gestão que o estado lançará mão para intervir na sociedade. Procuramos demonstrar que a busca pela modernização da máquina pública é muito mais do que uma tentativa de racionalizar as ações públicas, implicando na burocratização da máquina, ou mesmo abdicar dos seus atributos de controle, levando a uma liberalização completa, o estado tem, sobretudo, o dever de buscar um meio termo, um equilíbrio, onde suas ações apresentem um elevado grau de efetividade.

O estado não deve, portanto, buscar racionalizar completamente as ações dos servidores, devendo sim parar de basear sua relação com os funcionários na desconfiança. O excesso de racionalização produz entraves que impossibilitam a boa gerência da coisa pública. Porém, não se deve deixar também que o patrimônio fique a mercê de aproveitadores de má fé que, sem nenhum sentimento público, lesam o bem comum sem receio.

Ficou claro, ainda, que a burocracia, como foi proposta por Weber, não obteve o êxito esperado, mesmo que tenha se mostrado uma saída brilhante para dirimir os malefícios do patrimonialismo ela apresentou muitas disfunções. Estas foram observadas no decorrer da análise de inúmeras organizações burocráticas, demonstrando que ainda havia muito a ser corrigido da burocracia poder ser considerada a melhor forma de gestão pública proposta. Afirmamos, também, que no Brasil não se alcançou a plenitude da aplicação dos padrões burocráticos o que para muitos é motivo de ainda não estarmos prontos para modelos mais modernos de gestão.

O estado de Minas Gerais soube com maestria adaptar o modelo gerencial à realidade mineira, para resolver alguns problemas recentes e exclusivos de sua administração pública. Com um quadro diagnosticado como tão ou mais conturbado que o apresentado no cenário nacional antes da reforma de 1995, ele soube sair na frente dos demais estados da federação. O governador Aécio Neves fazendo uso de uma administração essencialmente gerencial, saneou as contas, fortaleceu as instituições, propôs melhorias para os funcionários e conseguiu o que parecia o que era impossível em um curto prazo de tempo: retomar o crescimento da economia mineira. Podemos dizer sem medo de errar que o estado de Minas Gerais tem hoje uma das propostas de administração pública mais modernas do mundo.

REFERÊNCIAS

ABRÚCIO, Fernando Luis. **O impacto do modelo gerencial na administração pública – Um breve estudo sobre a experiência internacional recente.** Cadernos ENAP, nº 10, 1997, Brasília: Fundação Escola Nacional de Administração Pública (ENAP).

ANASTASIA, Antônio Augusto Junho. **Reforma do Estado: uma necessidade?** In Revista do Tribunal de Contas de Minas Gerais, Belo Horizonte, v.25, nº.4, out/dez, 1997.

ANDRADE, Luis Aureliano Gama. **Technocracy and development: the case of Minas Gerais.** Tese (Pós Doutorado). Michigan: University of Michigan, 1980.

BATISTA JR., Onofre Alves. **Princípio Constitucional da Eficiência Administrativa.** Belo Horizonte: Ed. Mandamentos, 2004.

BDMG, Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais. **Minas Gerais do Século XXI: “Transformando o Poder Público: a Busca da Eficácia”.** Belo Horizonte: Rona Editora, 2002.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos ; MOTTA, Fernando C. Prestes. **Introdução à Organização Burocrática.** São Paulo: Ed. Brasiliense, 1980.

_____. **Reforma do Aparelho do Estado e a Constituição Brasileira.** Brasília: Fundação escola nacional de Administração Pública, 1995.

_____; SPINK, Peter. **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial.** Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998.

_____. **Reflexões sobre a reforma gerencial de 1995.** In Revista do Serviço Público. Brasília: Fundação Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), ano 50, nº 4, p. 5-30, out-dez, 1999.

CASTOR, Belmiro Valverde Jobim; BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; LOUREIRO, Maria Rita; AZEVEDO, Clovis Bueno de; CAMPOS, Anna Maria; SANTIAGO JR., Dércio. **Burocracia e Reforma do Estado.** São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.

REFERÊNCIAS

ABRÚCIO, Fernando Luis. **O impacto do modelo gerencial na administração pública – Um breve estudo sobre a experiência internacional recente.** Cadernos ENAP, nº 10, 1997, Brasília: Fundação Escola Nacional de Administração Pública (ENAP).

ANASTASIA, Antônio Augusto Junho. **Reforma do Estado: uma necessidade?** In Revista do Tribunal de Contas de Minas Gerais, Belo Horizonte, v.25, nº.4, out/dez, 1997.

ANDRADE, Luis Aureliano Gama. **Technocracy and development: the case of Minas Gerais.** Tese (Pós Doutorado). Michigan: University of Michigan, 1980.

BATISTA JR., Onofre Alves. **Princípio Constitucional da Eficiência Administrativa.** Belo Horizonte: Ed. Mandamentos, 2004.

BDMG, Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais. **Minas Gerais do Século XXI: “Transformando o Poder Público: a Busca da Eficácia”.** Belo Horizonte: Rona Editora, 2002.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos ; MOTTA, Fernando C. Prestes. **Introdução à Organização Burocrática.** São Paulo: Ed. Brasiliense, 1980.

_____. **Reforma do Aparelho do Estado e a Constituição Brasileira.** Brasília: Fundação escola nacional de Administração Pública, 1995.

_____; SPINK, Peter. **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial.** Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998.

_____. **Reflexões sobre a reforma gerencial de 1995.** In Revista do Serviço Público. Brasília: Fundação Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), ano 50, nº 4, p. 5-30, out-dez, 1999.

CASTOR, Belmiro Valverde Jobim; BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; LOUREIRO, Maria Rita; AZEVEDO, Clovis Bueno de; CAMPOS, Anna Maria; SANTIAGO JR., Dércio. **Burocracia e Reforma do Estado.** São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.

WEBER, Max. **Economía y Sociedad**. Trad. José Medina Echavarría, Juan Roura Parella, Eduardo García Máynes, Eugenio Ímaz e José Ferrater Mora. México: Fondo de Cultura Económica, 1944.

_____. **Ciência como vocação em Ciência e política duas vocações**. Trad. Leonidas Hagenberg e Octany Silveira da Mota. São Paulo: Ed.Cultrix, 1967.

_____. **Política como vocação em Ciência e política duas vocações**. Trad. Leonidas Hagenberg e Octany Silveira da Mota. São Paulo: Ed.Cultrix, 1967.

_____. **Ensaíos de Sociologia**. Rio de Janeiro: Ed. LTC, 1982.