

A modernização do Estado gaúcho: qual é a agenda?*

Jorge Blascoviski Vieira**

Economista da FEE.

Resumo

O artigo examina alguns pontos relacionados à problemática da gestão pública no Rio Grande do Sul, na perspectiva da montagem de uma agenda para sua modernização. O ponto articulador é a concepção de que os avanços sociais, que expressam uma diversificação social, com a afirmação de novos atores e de um novo elenco de temas, desafiam e impulsionam a máquina administrativa do Estado gaúcho no sentido da implantação de um processo de modernização administrativa. A par dessas transformações na sociedade, está ocorrendo uma renovação tecnológica, derivada do campo das Tecnologias de Informação (TI), que questiona procedimentos burocráticos e instiga a gestão pública a implementar programas de qualificação dos servidores públicos. O texto trabalha, também, com a idéia da necessidade de retrabalhar o "ethos" do servidor público, isto é, construir valores ético-políticos, visando estabelecer o interesse da "coisa pública" como elemento alicerçador do serviço público (a boa gestão, os resultados e o atendimento ao cidadão).

Palavras-chave

Reforma do Estado; gestão pública; modernização administrativa.

Abstract

This article examines some issues related to the problematic of the management in Rio Grande do Sul, from the perspective of setting an agenda for its

* Este trabalho representa uma tentativa de reflexão sobre a experiência recente do autor junto à Secretaria de Administração e dos Recursos Humanos do Estado do Rio Grande do Sul, no período de 1999 a 2002.

** O autor agradece aos colegas Renato Dalmazo e Carlos Paiva pela leitura e observações feitas e isenta-os de qualquer falha ou vinculação com as idéias aqui aventadas.

modernization. The articulating point is the conception that social advancement expresses a social complexity with the affirmation of new actors and a new cast of themes, challenging and driving the administrative machine of the Gaúcho State, in the sense of implanting a process regarding the administrative modernization. Along with these changes in society, a technological renewal is occurring, derived in the field of Information Technologies – IT, which inquires about bureaucratic procedures and urges the public administration towards the implementation of qualification programs for civil servants. The text also deals with the idea of the need for revising the civil servant's "ethos", that is, to construct ethical and political values seeking to establish an interest in the "public thing", as a fundamental element for the public service (an effective administration, results and citizen's service).

**Os originais deste artigo foram recebidos
por esta Editoria em 23.06.03.**

O tema da gestão pública estatal, nas suas inúmeras variantes e ângulos para análise, está, já há um bom tempo, em agenda de discussão, bem como sinaliza um avanço no sentido da constituição de acúmulos e ações, particularmente na trajetória da União, em especial durante os anos 90. Nesse sentido, há uma profusão de trabalhos analíticos, bem como de relatos de inovações tanto por parte de técnicos da estrutura federal como no mundo acadêmico. Diversas unidades regionais também viabilizaram ações visando à recomposição das estruturas de gestão, buscando uma compatibilização com os novos métodos empregados na esfera federal. Em termos do Rio Grande do Sul, apesar de ocorrerem eventos significativos ao longo dos anos 90, há poucos trabalhos analíticos disponíveis que possam ser referência para novas decisões ou busca de alternativas. Nesse período, ocorreram extinções de unidades de governo e alienações de empresas estatais, significando que, no momento atual, o Estado gaúcho, ou melhor, o Poder Executivo do Rio Grande do Sul, é marcadamente diferente, na composição, se comparado com o do final dos anos 80.

O presente artigo propõe-se a examinar alguns elementos que caracterizariam o estágio atual da gestão pública do Estado do Rio Grande do Sul, mais precisamente no tocante ao seu Poder Executivo, visando à composição de uma agenda de modernização administrativa. No que diz respeito à estruturação do trabalho, optou-se por dividi-lo em três partes, além de uma conclusão. Na primeira parte, far-se-á um recorte teórico para, minimamente, situar alguns pon-

tos e dar sustentação conceitual; numa segunda parte, apresentar-se-ão alguns elementos de composição de uma visão, aproximada de um diagnóstico, dos problemas atuais da máquina administrativa; e, por último, o artigo centrar-se-á na afirmação de uma hipótese/possibilidade de agenda para a modernização administrativa do Poder Executivo estadual.

Alguns elementos conceituais

Após diversas experiências reformistas implementadas, especialmente ao longo dos anos 90, nos casos brasileiro e da América Latina, que têm como expressão mais visível as privatizações de diversos tipos de serviços, verificou-se um esforço expressivo de análise em torno do papel do Estado. Verifica-se a presença de uma expressiva bibliografia que recoloca na agenda de discussão a “questão do Estado” e que, em um período anterior, ostentava um viés abstrato de concepção, particularmente aquelas concepções ancoradas na ortodoxia marxista. Mais recentemente, tem-se o conteúdo analítico fortemente influenciado pela realidade empírica, a partir do exame do **Estado em ação**, implementando políticas públicas, sem que tal enfoque signifique ausência ou pobreza teórica.¹

Nesse sentido, duas boas contribuições para esse tema estão em Nogueira (1998a) e Keinert (2000). O primeiro apresenta uma trajetória do Estado brasileiro desde os anos 30 até os anos 90, onde constam, entre outros pontos, os diversos momentos da constituição da burocracia brasileira, assim como as razões para a montagem das unidades autônomas da Administração Indireta (fundações, autarquias, etc.), que propiciaram a formação dos mecanismos de insulamento burocrático. Ao diagnosticar o atual momento da burocracia brasileira, Nogueira trabalha com a idéia da presença de uma “sedimentação passiva”, qual seja, ao longo dos tempos, algumas práticas foram assumidas cotidianamente e assim reproduzidas, o novo incorporando o velho a partir da ausência de rupturas.

Já em Keinert, tem-se uma cuidadosa análise no sentido de estabelecer alguns conceitos, em especial aqueles relativos ao espaço “público” e ao espa-

¹ O Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento (CLAD) tem sido um importante canal de difusão e de relatos de experiências nos diversos processos de reformas levados a termo na América Latina. Nos congressos anuais dessa entidade, são apresentados inúmeros trabalhos: por exemplo, no encontro de Buenos Aires, em 2001, foram mais de meio milhar.

ço “privado”. Mais precisamente, ao modo como algumas instâncias do Estado trabalharam essa dicotomia dos anos 30 aos anos 90. Além disso, Keinert executa a análise na perspectiva de demonstrar que a linha temporal da trajetória do Estado brasileiro possuía unidade interna até o final dos anos 70, em termos da presença de um paradigma, e que, nos anos 80, tem-se uma crise com o esgotamento de um modelo específico de composição estatal — o Estado desenvolvimentista. Os anos 90, na opinião dessa autora, descortinam um novo paradigma para o Estado brasileiro, muito diferente, quanto à forma e ao conteúdo, na comparação com aquele que atuou até o final dos anos 70, como consequência do caráter mais complexo da estrutura social brasileira.²

O formulador central do debate recente da reforma do Estado no Brasil, sem dúvida, é Bresser Pereira, tanto em termos da produção própria como de organizador. Para Bresser Pereira (Pereira, 1995), o processo de reforma do Estado desponta como produto de um duplo movimento combinado; de um lado, a reforma deve ser interpretada como “(...) uma resposta ao processo de globalização em curso”, a qual provoca um reposicionamento estratégico dos atores econômicos, inclusive o Estado, pela necessidade de desregulamentação; de outro lado, é um produto da “(...) crise do Estado, que começa a se delinear quase mundialmente nos anos 70, mas só assume plena definição nos anos 80” (Pereira, 1995, p. 17). Esse processo de redefinição do Estado, para Bresser Pereira, teria duas vertentes fundamentais na perspectiva brasileira. Em primeiro lugar, houve uma crise econômica profunda, que se expressou de forma aguda num processo hiperinflacionário, tornando imperiosa a reforma do Estado diante do expressivo déficit fiscal; ou seja, havia uma determinante de conteúdo material. Em segundo lugar, em termos das relações internacionais, estava em movimento a necessidade de responder o desafio da “(...) globalização em curso” (Pereira, 1995, p. 17), que reduzia a capacidade do Estado brasileiro em formular e implementar políticas públicas. Portanto, os referenciais a balizar as concepções desse autor são fundamentalmente, de duas ordens: crise fiscal e competição internacional. A primeira impõe-se como necessidade de reconstrução do Estado, e a segunda, como um imperativo de redefinição de papéis.

No tocante ao diagnóstico da crise, Bresser Pereira aponta que a paralisia do Estado brasileiro se sustentava “(...) pela perda da capacidade do Estado de

² Um dos primeiros autores a trabalhar essa idéia (o aumento da diversificação da sociedade brasileira) foi Santos (1985). Na concepção desse analista, a “(...) recuperação da administração pública, depurada de clientelismos e das alarmantes taxas de corrupção que se observam agora, é algo que também se situa no horizonte (...)” das possibilidades, para adequá-la aos requisitos de “uma sociedade moderna e dinâmica” (Santos, 1985, p. 308).

coordenar o sistema econômico de forma complementar ao mercado" (Pereira, 1995, p. 20) e, também, a partir da "(...) crise da forma burocrática de administrar [do Estado] devido à incapacidade de extirpar as práticas patrimonialistas ou clientelistas da administração" (Pereira, 1995, p. 21). Para encaminhar a máquina burocrática para outro patamar, o Estado, apesar de ser "(...) reflexo da sociedade" (Pereira, 1997, p. 21), deve ser visto "(...) como sujeito, não como objeto" (Pereira, 1997, p. 21), ou seja, Bresser Pereira apostava em um processo de auto-reforma. Diante disso, a reforma teria como alvos, no curto prazo, o ajuste fiscal, especialmente nos estados regionais e nos municípios, os quais são identificados com evidentes excessos de funcionários, e, no médio prazo, a modernização do aparato administrativo. Para o ajuste fiscal, seria buscada a implementação de três medidas: (a) demissão de funcionários, por excesso de quadros; (b) implantação de teto salarial; e (c) recomposição do sistema de aposentadorias. No médio prazo, buscar-se-ia estabelecer um complexo conjunto de mudanças, para fortalecer a Administração Direta e a descentralização da gestão pública, através da implantação de "agências executivas" e de "organizações sociais" com base nos contratos de gestão.

Em outro trabalho, Bresser Pereira (Pereira, 1997) salienta que o processo de reforma do Estado envolve quatro problemas:

"(...) a) um problema econômico-político — a delimitação do tamanho do Estado; b) um outro também econômico-político, mas que merece tratamento especial — a redefinição do papel regulador do Estado; c) um econômico-administrativo — a recuperação da governança ou capacidade financeira e administrativa de implementar as decisões políticas tomadas pelo governo; e d) um político — o aumento da governabilidade ou capacidade política do governo de incrementar interesses, garantir legitimidade e governar" (Pereira, 1997, p. 7).

Em termos dos propósitos deste artigo, caberia ainda chamar atenção para o terceiro problema (item c), ou seja, a recuperação econômico-administrativa ou governança. As dificuldades no gerenciamento do Estado brasileiro, que resultariam em má governança, decorreriam, fundamentalmente, da crise fiscal dos anos 80, o que explicaria a necessidade de as primeiras medidas de ajuste serem nesse campo. O aumento da capacidade de governança derivaria de uma reforma administrativa que teria como centro substituir o atual modelo burocrático por uma concepção de "administração pública gerencial"³.

³ Nesse momento, poder-se-ia situar a administração pública gerencial, ou, ainda, a nova administração pública, como sendo compatível com os avanços tecnológicos atuais, focada mais nos resultados do que nos controles, como tendo, dentre outros, os seguintes componentes: foco no cidadão, controle de resultados, aumento da autonomia da burocracia,

Resolvidos esses quatro gargalos, o Estado brasileiro transitaria de um modelo estatal centrado na promoção direta do desenvolvimento econômico e social para outro que atuaria como elemento regulador e facilitador ou financiador, a fundo perdido, desse desenvolvimento.

Assegura, ainda, esse autor que esse Estado terá um sentido social-liberal:

“(...) porque continuará a proteger os direitos sociais e a promover o desenvolvimento econômico; liberal, porque o fará usando os controles de mercado e menos os controles administrativos, porque realizará seus serviços sociais e científicos principalmente através de organizações públicas não-estatais competitivas, porque tornará os mercados de trabalhos mais flexíveis, porque promoverá a capacitação dos seus recursos humanos e de suas empresas para a inovação e competição internacional” (Pereira, 1997, p. 18).

Já em Martins (1997), haveria uma preponderância de alguns temas em relação a outros, particularmente privatização e desregulamentação. Dessa forma, “(...) assim uma atenção menor tem sido dada aos problemas da organização interna dos aparelhos de Estado e ao desempenho de suas burocracias” (Martins, 1997, p. 12). Para esse autor, qualquer empreendimento reformista das organizações do Estado deve ter em conta a atuação dos seguintes pontos: (a) presença de uma cultura política particular; (b) processos condutores das disfunções do serviço público; e (c) identificação dos gargalos da administração pública. Cabe destacar que a cultura política do Brasil deve ser percebida em uma dimensão histórica, bem como contrapor-la aos fatores recentes na desarticulação dos serviços públicos. Em consequência, segundo Martins, tem-se a possibilidade de que “(...) o patrimonialismo, o clientelismo, a burocracia extensiva e a intervenção do Estado na economia estão inscritas na tradição brasileira como características persistentes da herança colonial” (Martins, 1997, p. 15). A combinação dessa herança histórica barrou, em diversos momentos, variados processos de revisão das estruturas administrativas, impossibilitando a montagem de uma burocracia do tipo weberiana, no entendimento desse autor⁴. Martins também chama atenção, a partir da análise dos primeiros governos civis após o

separação entre instâncias formuladoras e executoras, criação de unidades públicas não estatais para aquelas agências não diretamente envolvidas em ações típicas de Estado e controle social com contrato de gestão.

⁴ Certamente, esse autor está se referindo às seguintes características: seleção universal dos agentes, impessoalidade das práticas, ordenamento hierárquico e racionalidade em relação a fins.

fim da ditadura militar, para a necessidade da constituição de uma estratégia no processo de reforma, particularmente na adoção de movimentos flexíveis e incrementais, bem como no sentido do estabelecimento de diretrizes sólidas. Por último, ainda se pode destacar desse autor a necessidade da presença de um “arcabouço conceitual”, sendo que um segmento compreende três questões inter-relacionadas: (a) o tipo de Estado projetado; (b) o modelo de burocracia adequado; e (c) a coalizão política para sustentar a reforma.

Em Nogueira (1998b), numa perspectiva diferenciada na comparação com Bresser, percebe-se uma ampliação do cenário do processo de reforma para além da esfera estatal, ou seja, considera como relevante a incorporação da sociedade, dado que:

“Qualquer reforma do Estado digna do nome não pode se reduzir ao plano da administração, do funcionalismo público ou dos ajustes fiscais, tributários e previdenciários: seu nervo, a rigor, está **fora** do Estado, assentando-se na firme revisão das articulações entre o Estado e a sociedade e na reinvenção do modo de se pensar e praticar política” (Nogueira, 1998b, p. 22).

Ou seja, a reforma do Estado (mesmo nas variantes da modernização ou da reforma administrativa) deve ser situada, no limite da discussão, como tendo a dimensão de um reposicionamento entre a estrutura estatal, de uma parte, e a sociedade, de outra, na medida em que ambos são produto de uma trajetória histórica.

Uma outra abordagem para situar a reforma do Estado está na concepção de Matus (1997) sobre o Triângulo de Governo, que é composto pelos vértices projeto de governo, governabilidade e capacidade de governo. O primeiro abrange um conteúdo propositivo de ações (o plano de governo exposto no período eleitoral) e é da alçada exclusiva do gestor político, para definir uma direção e orientar o conjunto do Governo. A governabilidade representa as variáveis, ou recursos políticos, que o gestor controla, ou não, como o peso da bancada de apoio político na área parlamentar, o volume de recursos orçamentários disponíveis, dentre outros. Por último, a capacidade de governo é um conjunto de técnicas, métodos, e diz respeito ao modo de condução, visando viabilizar o projeto de governo. Ou seja, a “(...) capacidade de governo expressa-se na capacidade de direção, de gestão e de administração e controle” (Matus, 1997, p. 22). A reforma do Estado aqui pensada refere-se ao terceiro vértice, pois é aquele que abarca a máquina administrativa e dá viabilidade e potencializa os outros dois. Um bom projeto de governo aliado a bons recursos, sejam políticos ou materiais, poderá alcançar ótimos dividendos, mas será potencializado para níveis mais elevados, se articular boas técnicas e métodos de gestão.

Para encerrar esta parte, deve-se observar que o Estado regional é parte de um todo articulado. O Estado subnacional é tributário e, portanto, dependente, de modo expressivo, das normas e dos regulamentos definidos na esfera maior da nação. Em consequência, deve-se ter como referencial a existência de uma margem estreita, para conceber um programa de reformas dentro de um marco regulatório jurídico dado. Mesmo assim, apresenta-se como tarefa necessária para atualizar métodos e ferramentas de gestão pública diante do avanço tecnológico e das profundas transformações ocorridas no âmbito da sociedade.

Cenário atual — impasses e desafios

O exame das dificuldades da administração pública gaúcha na perspectiva deste trabalho passa pela compreensão alicerçadora de que o modelo de gestão do tipo departamental está esgotado e superado. A forma como os diversos órgãos estão estruturados, ou, em uma expressão simplificada, de ordenamento das “caixinhas”, tem como resultado final um cenário do tipo “federação de ilhas”, com baixa interação operacional, com estruturas pesadas/dispêndiosas e com demora no fluxo das respostas de trabalho. Esse esgotamento do modelo departamental reverbera, fortemente, também na composição das carreiras dos servidores, a partir da presença de inúmeros quadros diferenciados entre si, tendo em vista a definição de que a cada órgão corresponde uma burocracia específica. A grande consequência do modo de agir departamental, mas não única, é potencializar a fragmentação da ação de governo, dificultar o gerenciamento e a avaliação dos resultados.

Outro resultado derivado da experiência departamental diz respeito à problemática da responsabilização tanto do servidor público perante o gestor como deste perante a população. O trâmite burocrático interdepartamental dificulta ou ofusca, senão elimina, os processos de responsabilização. O envolvimento de mais de uma unidade burocrática na formulação ou na resolução de problemas enfraquece esse componente básico dos movimentos da ação estatal. Ao lado do baixo grau de responsabilização, firmou-se, como elemento estruturante do modelo departamental, a Função Gratificada (FG) como parcela relevante na composição remuneratória e fator importante para recrutamento e seleção de servidores. Ou seja, determinadas tarefas ou atividades só logram obter apoio ou adesão se ocorrer a contrapartida da FG. A concessão da FG assumiria a dimensão de que determinadas tarefas só serão realizadas se for concedido esse diferencial; em outras palavras, realiza-se determinada atividade se for concedida a FG, caso contrário, o servidor, em geral, evita assumir a responsabilidade.

Sob outro ângulo, se se tiver o cidadão como alvo fundamental da política pública, apresenta-se como forte equívoco buscar soluções da racionalidade departamental, na medida em que os resultados são parciais e fragmentados. Se, no passado, se poderia conceber que, por exemplo, os problemas da área rural seriam resolvidos a partir das formulações exclusivamente da política agrícola, hoje, obrigatoriamente, a questão é mais complexa. Situar os problemas do campo rural apenas a partir de uma unidade de governo é fragmentar a cidadania, já que a solução dos possíveis gargalos agrícolas, envolve outras áreas, como, por exemplo, a ambiental, tendo em vista o uso das águas e o de pesticidas, ou, ainda, a educacional. Assim, uma visão complexa e, portanto, modernizante da ação estatal deve formular soluções integradas, suplantando a proposta departamental.

Outra variante da fragmentação administrativa liga-se às coordenadorias no interior do Estado. Quer dizer, inúmeros órgãos possuem, em seus organogramas, unidades regionalizadas na perspectiva de potencializar um intercâmbio de informações da região com a unidade central, identificando problemas específicos e acompanhando e gerenciando as ações. O baixo grau de articulação das unidades centrais também é reproduzido, obviamente, no nível das coordenadorias regionais, com o agravante de que diversas dessas delegações estão localizadas em cidades diferentes. Isto é, a coordenadoria da unidade **A** está em uma cidade, e a da unidade **B**, em outra. O distanciamento burocrático e físico dificulta a articulação das diversas políticas de governo. Portanto, repensar a questão da regionalização de atuação no Interior (regionalização do Governo), para ampliar o grau de interlocução horizontal e não apenas vertical, é uma medida relevante em se desejando aproximar o cidadão e os serviços do Estado. Caminhando na busca de uma maior integração das unidades regionalizadas, certamente se criarão as condições objetivas para a implantação, no interior do Estado, de centrais de serviços, evitando, com isso, o deslocamento e a perda de tempo do cidadão.

Outra face perversa da fragmentação administrativa expressa-se no tema do funcionalismo público, particularmente na presença de 45 carreiras com atribuições, modelos de avaliações, remuneração e perspectivas funcionais muito diferenciadas entre si. Nessa situação, torna-se extremamente difícil (se não impossível) articular e implementar uma política de recursos humanos de conteúdo geral, decorrente do desequilíbrio remuneratório existente entre as carreiras. Diante desse contexto, os diversos governos do passado têm procurado implementar políticas pontuais, dada a inviabilidade dos movimentos gerais, ou têm sucumbido à pressão dos grupos politicamente melhor articulados.

Nesse mesmo tema, verifica-se que a pauta de debate de interesse dos servidores possui um estreitamento elevado, basicamente nas questões

econômicas, dificultando a discussão de outros temas, como aqueles relacionados aos ambientes de trabalho e treinamento, por exemplo. O resultado imediato desse cenário é um distanciamento (ou apatia) entre gestores e servidores, particularmente naqueles temas que dizem respeito às tarefas da gestão pública, ou seja, a oferta de assistência e serviços à população. Não estão nessa pauta de debate os diversos processos do cotidiano operacional da burocracia, sejam avaliações de resultados alcançados ou mesmo melhorias nos fluxos de trabalho. Não há uma sistemática que provoque o servidor a desenvolver, de modo autônomo, soluções para gargalos e entraves. Uma hipótese para esse cenário de apatia talvez esteja relacionada à inexistência de espaços (ou fóruns) de discussão nos locais de trabalho, que puxem e sustentem uma discussão acerca das atividades administrativas, nos quais o servidor público possa expor suas avaliações e sugestões. Deve-se ter como referência central ainda que o ato de governar deve incluir o servidor público, e não excluí-lo, como se o Governo fosse uma ação exclusiva do gestor público. Não pode ser esquecido que as políticas públicas são implementadas pela burocracia do Estado, e que esta pode retrabalhá-las ou retardá-las ou, até mesmo, impedi-las, e sempre há margem de manobra para isso. Ou ainda, de outro modo, a decisão de empreender está na alçada do gestor público, mas a implementação não pode dispensar o servidor público.

O padrão de fragmentação das carreiras vai se refletir, de modo mais impactante ainda, na atividade política das entidades de representação de interesses dos servidores. A existência de 45 quadros de funcionários traduz-se na presença de mais de três dezenas de entidades de representação sindical e na presença de diversas associações que desempenham uma atuação aproximada daquela de um sindicato. Nesse cenário, caracterizado por intensa luta intraburocrática de interesses divergentes, tendo em vista as limitações orçamentárias, tem-se, ainda, como elemento complicador, a presença de inúmeras entradas para as reivindicações corporativas. Ou seja, os processos de negociação, em geral longos e difíceis, facilmente podem ser rompidos pela ação em outro ambiente político, não anteriormente envolvido, como se a ação negocial estivesse permanentemente aberta, o que é uma característica persistente do corporativismo praticado no setor público brasileiro.

A atividade sindical das inúmeras entidades de representação vai contribuir para uma hiperpolitização dos ambientes de trabalho, especialmente nos momentos de ativismo negocial. Com isso, deseja-se frisar que o serviço público está imerso na política, o que, talvez, dificulte (ou no limite impeça) a implantação de uma rotina administrativa do tipo weberiana, fundada na obediência, na eficiência e na busca de resultados. Esse cenário fica complicado ainda mais com as práticas clientelistas, sejam elas na relação entre colegas, sejam na

interação com as chefias, bem como a partir das práticas dos gestores. Ou seja, o ambiente organizacional está eivado de diversas racionalidades, todas, de algum modo, com variados graus de legitimidade para o agente envolvido, derivadas de inúmeros interesses, que podem assumir uma dimensão conflitante ou convergente, sejam eles individuais ou coletivos.⁵

A dificuldade que se percebe nesse quadro complexo seria definir uma publicidade, do tipo quem defende o quê, ou, no sentido do estabelecimento de uma hierarquia, acordando que o interesse público, ou seja, a sociedade, é o elemento preponderante. Portanto, deseja-se afirmar que o determinante no amálgama dos interesses deve ser um sistema no qual haja, por parte dos atores envolvidos, processos simultâneos de cooperação e competição, tendo sempre um grande “foco”, o cidadão. Assim, é afirmada a pluralidade de interesses no interior da estrutura administrativa, mas, em um avanço em relação ao passado, busca-se um modo de trabalhar na montagem de mecanismos de explicitação destes.

Também se deve trabalhar com a hipótese de que um dos elementos de composição desse quadro é o desenvolvimento parcial de um *ethos* estruturante para o servidor público. Ele seria parcial por estar desenvolvido apenas em alguns lócus operacionais, em geral ilhas de excelências, nos quais os servidores possuem elevado grau de qualificação técnica e de remuneração salarial, o que cria as condições adequadas para expressar orgulho e a contraface da obrigação política do pertencimento. O pragmatismo das diversas formas de recrutamento para as fileiras do Estado está na origem da dificuldade da composição de valores ético-políticos capazes de instituírem um *ethos* de servidor público na densidade adequada à gestão da “coisa pública”. A questão da má remuneração e a inadequação e/ou degradação dos ambientes de trabalho certamente são elementos que contribuem para entrar a constituição desse *ethos*. Além da melhoria remuneratória, deve-se levar em consideração a necessidade de criar canais de interlocução que não aqueles da representação sindical junto aos gestores, capazes de propiciar trocas com os servidores, integrando-os na gestão das unidades de governo, com isso criando as condições do respeito mútuo e não desconfiança ou desconsideração.

A par da fragmentação das estruturas administrativas, houve a perda de uma tradição de planejamento, a partir do fim dos anos 70, em função da degradação do equilíbrio das contas públicas e do processo inflacionário, que se traduziu numa preocupação excessiva com o curto prazo. Nesse quadro, as projeções mais largas foram relegadas em função das necessidades imediatas

⁵ A. M. Nogueira (1998) discute o sindicalismo no setor público brasileiro.

do “caixa do tesouro”, mas o momento atual é diverso daquele, no qual há equilíbrio nos preços, o que cria as condições para uma retomada das práticas de planejamento do setor público. Ou, usando as idéias de Matus, ocorreu uma perda na capacidade de simulação do futuro e que, portanto, precisa ser readquirida para romper com as práticas da improvisação.

Torna-se imperativo retomar os processos de pensar as políticas públicas em prazos largos, para, pelos menos, os quatros anos de um governo. O referencial fundamental deve ser a erradicação dos imensos déficits sociais que a sociedade apresenta. Esse movimento de planejamento das ações deve ser tanto para fora do Estado, ou seja, para a sociedade, como também para dentro das estruturas administrativas, em especial naquilo que é chamado de custeio, visando potencializar recursos existentes. Assim, recursos importantes podem ser perfeitamente alocados com uma adequada previsão em termos da frota de veículos (modos de uso, manutenção, etc.), dos imóveis (racionalização de espaços, compartilhamento das unidades, conservação, etc.) e das redes lógicas (melhor comunicação, controle de materiais diversos, etc.). Estes são apenas alguns exemplos que demarcam uma margem ampla para o emprego de diversas técnicas de planejamento interno.

Além da questão de uma melhor alocação dos recursos públicos, a adoção de uma visão de longo prazo amplia o grau de legitimidade governamental tanto junto aos atores sociais como perante os servidores, que visualizam um sentido para o cotidiano administrativo. Retomar uma idéia de planejamento impacta, inclusive, no sentido de uma melhoria das técnicas e dos métodos de gestão públicas que estão, na atualidade, voltados para metodologias *ad hoc*, não só em termos de componentes do custeio, como no tocante ao gerenciamento administrativo dos servidores.

Outro fator importante a impulsionar a retomada do planejamento, especialmente interno ao Estado, diz respeito à adoção das novas Tecnologias da Informação (TI). No presente momento, há uma impossibilidade de executar a gestão sem o uso das TI, pelo que elas representam em termos de agilidade e economicidade. Deve-se ter em mente que o emprego dessas novas tecnologias implica trabalhar uma visão de longo prazo, dada a impossibilidade de mudanças abruptas ou intempestivas ao sabor da ação do gestor. Deve-se, além disso, ter o referencial da questão espacial e o conjunto das diversas unidades no Interior, tendo em vista a magnitude dessa implantação, em especial na área educacional, o que, necessariamente, emerge como tarefa para mais de um governo, com isso pressionando na direção da montagem de uma escala de prioridades.

A aplicação das TI vai se refletir na premência de um requalificação dos servidores, dado o impacto dos novos métodos de trabalho e a redefinição em

direção a uma outra cultura administrativa. Com isso, deseja-se afirmar que os métodos de trabalho advindos da informatização se consolidam no sentido da afirmação de um novo tipo de servidor, especialmente no tocante à agilidade de resposta que essa tecnologia produz nos fluxos administrativos (ou seja, o processo administrativo não poderá mais “dormir” em cima da mesa), bem como na perspectiva de assumir uma postura não fragmentada.

Por último, cabe fazer ainda uma reflexão sobre o estágio atual da sociedade como elemento impulsionador na reforma do Estado. São inegáveis os avanços em termos da diversificação social a partir da afirmação sociopolítica de diversos atores da estrutura social. Há uma multiplicidade e inúmeros mecanismos de expressão de interesses, que emergem no debate político com forte conteúdo societal, independentes da sanção e da validação do Estado. Com isso, pode-se afirmar o esgotamento de uma ordem social simplificada, na qual alguns poucos agentes se constituíam como elementos centrais na arena política; em sentido inverso, firma-se uma estrutura social setorizada, onde se formam múltiplos interesses e representações. O processo de urbanização, uma estrutura econômica dinâmica, a ampliação da oferta educacional em diversos níveis, as conquistas de direitos de expressão política e a normalização de práticas democráticas criaram as condições objetivas para a afirmação política de inúmeros atores e temas. Nesse contexto, uma nova ordem social será afirmada, na qual o peso político de antigos interesses é questionado — em especial aqueles ligados à estrutura agrária —, e novos atores vão instalar-se no cenário político. Refletindo esse avanço, diversos espaços de atuação política são constituídos, o que significou deslocar o papel do Estado como ator constituidor e ordenador do jogo político. Nesse cenário, diversas racionalidades divergentes logram se constituir e expressam seus interesses.

Se se considerar o Estado como uma expressão de uma correlação de forças, esses novos tempos, a presença de novos atores e uma nova agenda de interesses vão impulsionar no sentido de tornar a estrutura estatal compatível com o atual cenário socialmente complexo. Um Estado mais aberto, não refém de grupos, que busque atender a amplos segmentos sociais, no sentido de atenuar os déficits sociais, passa a ser mais do que uma necessidade dos novos tempos, um imperativo para dar conta dessa nova correlação de forças existentes, em especial levando em consideração a emergência de atores representativos dos segmentos de “baixo”. Na perspectiva deste texto, a reforma do Estado (mesmo suas variantes de reforma administrativa) assume a dimensão de busca de equalização entre, de um lado, uma sociedade que avançou, amadureceu e se tornou complexa e, de outro lado, um Estado com práticas administrativas defasadas, fragmentadas e com carências tecnológicas. Esse é o desafio fundamental desse processo reformista, colocar Estado e sociedade

no mesmo patamar, sem que um prepondere sobre o outro, mas sendo da sociedade a palavra final.⁶

Uma hipótese/possibilidade de agenda

Inicialmente, é pertinente situar que se trabalha com o prognóstico de que o processo de reforma aqui examinado deve corresponder a duas condicionantes fundamentais para o sucesso desse movimento. A primeira diz respeito à presença de uma estratégia de ação dando conta de diversos elementos, como: diagnóstico, alcance, razão, modo, prazos, dentre outros.⁷ A segunda tem a ver com a presença de uma coalizão política de sustentação no nível parlamentar e na estrutura social. Por conseguinte, a realização dessa agenda vai depender de uma adequada combinação dessas duas condicionantes.⁸

O primeiro passo transformador da gestão pública gaúcha passa pela adoção, ou resgate, de uma cultura de planejamento, que tanto pode ser de curto prazo (para explicitar as urgências) como de longo prazo (para revelar o importante). Cabe ressaltar que esse planejamento não seria de caráter normativo, isto é, elaborado por um grupo de iluminados, que se expressa em um plano. Trata-se de um outro tipo de planejamento, como uma aposta na qual diversos resultados são possíveis, ou, ainda, "(...) uma simulação constante do futuro (...)" (Matus, 1997, p. 191), no qual atuam diversos jogadores, alguns com racionalidades não convergentes, mas que estão sob a direção de uma autoridade com legitimidade política que é possuidora de uma visão de futuro.⁹ Portanto, é um planejamento do tipo estratégico situacional que abarca toda a estrutura de governo, que se retroalimenta, bem como tem uma prática reativa, estabelecendo, dentre outros pontos, tarefas, responsabilidades, metas, que devem ser monitoradas e, se for o caso, alteradas. Essa ação de planejamento não tem fronteira explícita entre o

⁶ Uma boa discussão das implicações entre reforma do Estado e sociedade está em M. A. Nogueira (1998a), que afirma: "A reforma do Estado, nesse sentido, é o prolongamento de uma reforma da própria sociedade, tanto quanto é a remodelação das relações entre Estado e sociedade civil" (Nogueira, 1998a, p. 212).

⁷ Para Martins (1997), o êxito da reforma vai depender "(...) da adoção de uma estratégia flexível, baseada em mudanças incrementais" (Martins, 1997, p. 48). Salieta esse autor, também, que "(...) somente parecem ter chance de sucesso as iniciativas realistas de reforma" (Martins, 1997, p. 46).

⁸ Uma discussão sobre estratégia no setor público está em Matus (1996).

⁹ Uma alternativa para o arranque do planejamento estratégico poderia ser a mobilização da organização/órgão, ou mesmo do Governo, no sentido de responder a uma questão: qual é o principal problema da área?

planejador e o executor na medida em que todos os atores são envolvidos no diagnóstico, na busca de soluções e alternativas, bem como na avaliação periódica; de outro modo, todos planejam e todos executam.

Ao optar por essa metodologia de planejamento, são criadas as condições adequadas para a integração departamental, impulsionando as organizações públicas para a ruptura com a fragmentação do passado, do mesmo modo que, nessa alternativa de ação, o grau de responsabilização do setor público se amplia consideravelmente, tendo em vista que todos são responsáveis. Soma-se ainda a isso o fato de que são geradas as condições objetivas para o gerenciamento das ações planejadas.

A adoção do planejamento como método norteador vai repercutir no posicionamento do servidor público nas atividades e compromissos da gestão, em um duplo movimento combinado. De uma parte, puxa o servidor público para o ato de governar, à vista de que não há governo sem esse ator, assim como a qualidade de um reflete na qualidade do outro, além de mover, positivamente, os mecanismos de responsabilização, como já foi salientado, em especial aqueles que são ligados aos funcionários públicos. Não se trata de transferir para os servidores públicos a decisão de o que fazer, esta sempre cabe aos gestores, sem sombra de dúvida, mas cabe, sim, incorporá-los numa parte do processo de decisão, tendo em vista que serão eles que vão executar a implementação da política pública.

De outra parte, emerge a necessidade da constituição de um processo de requalificação do servidor diante de um novo método de gestão — o planejamento estratégico situacional. A difusão de uma nova metodologia de trabalho vai requerer preparar difusores desse método de trabalho, ou seja, diante de um novo tempo, em que modificações nos sistemas de gestão são introduzidas, elas se traduzem na “reformatação” dos métodos de trabalho, revelando um novo tipo de funcionário público. De modo mais enfático, pode-se afirmar que todo processo reformista que almeje sucesso deve, necessariamente, passar por uma seqüência de eventos de treinamento para os servidores abrangidos por essa ação.

A preparação dos servidores públicos na aplicação desses métodos de trabalho vai se refletir na necessidade da constituição de um espaço — ou de uma Escola de Governo¹⁰, já existente no passado, todavia, na atualidade, desativada — para ser um ambiente de difusão e reflexão para viabilizar e potencializar os novos tempos. Ora, sendo o cidadão o alvo de um novo Esta-

¹⁰ Nogueira (1999) reflete acerca do papel das Escolas de Governo no contexto de implantação das reformas do Estado.

do, supõe-se que os resultados sejam fundamentais. Esse paradigma representa uma transformação dramática na postura da burocracia, demandando claros movimentos na capacitação para o trabalho a partir de novas habilidades e valores.

Na medida em que se efetiva um envolvimento amplo das unidades administrativas na execução da política, a fragmentação tenderá a diminuir, senão a desaparecer. Em consequência, rompe-se com um modelo de trabalho clássico da postura departamental, aproximado de um “fordismo burocrático” em que o funcionário executa parte de uma tarefa e não percebe o todo, e caminha-se para um processo do tipo matricial, mais complexo, porém transparente em objetivos, metas e resultados.

Evidentemente, a implantação de uma nova cultura administrativa, na qual o vetor fundamental é um novo tipo de planejamento, vai requerer paciência, firmeza e tempo. Além disso, fica implícito que algum grau de mediação política será necessário adotar entre a visão do gestor, de um lado, e a prática dos servidores, de outro, do mesmo modo que alguns interesses vão se manifestar visando algum tipo de vantagem, sejam esta simbólica ou material. Portanto, algum filtro para retrabalhar esses movimentos deve existir, para evitar desvio do foco inicial, que é o interesse público voltado para o cidadão.

Concomitantemente à retomada das ações sob a ótica do planejamento, seria desejável o aprofundamento do emprego das Tecnologias de Informação. Além dos impactos na melhoria dos fluxos administrativos, das revisões dos modos de trabalhar, da celeridade nas informações e da redução dos recursos orçamentários, as TI devem produzir mais três efeitos relevantes. O primeiro diz respeito ao monitoramento das ações de planejamento, pois se torna inimaginável pensar que esse controle possa ser efetivo sem o apoio das TI. O segundo se refere ao impulsionamento que as TI provocam no sentido de que os servidores trabalhem em rede. Ou seja, o grau de comunicação e intra-relacionamento da burocracia pública deve aumentar significativamente. O terceiro compreende a abertura que as TI proporcionam ao cidadão, a partir do fornecimento de informações e no atendimento de serviços. Tendo em vista que parcela expressiva da população não tem acesso ao uso de computadores ou tem dificuldades em utilizá-los, é adequado instituir um programa de inclusão digital a partir da formação de postos de acesso gratuito.

Também deve ser enfrentado o tema da regionalização, particularmente a busca de uma melhor articulação e compatibilização das diversas representações dos órgãos no Interior, pois há uma margem para trabalhar na direção de uma otimização, com isso melhorando a presença do Governo junto às comunidades do Interior. A equalização das unidades de representação proporcionaria as condições para uma descentralização administrativa — o que é uma

preocupação inclusive de organismos internacionais como o Banco Mundial —, rompendo com a idéia simplória de que o Governo está em Porto Alegre, quando na realidade é apenas a unidade principal. A par da descentralização administrativa (à semelhança de um Centro Administrativo Regional), ter-se-iam as condições propícias para instituir a interiorização dos postos de atendimentos de serviços, processo semelhante ao implantado em Porto Alegre e conhecido como “Tudo Fácil”.

Por último, no tocante à questão dos interesses corporativos e para fazer avançar o processo democrático, deveria ser constituído um espaço formal único de negociação entre os gestores e a representação sindical dos servidores. Esse fórum de negociação explicitaria as agendas de interesses, portanto, democratizaria e produziria transparência, bem como evoluiria no sentido de o setor público ter política remuneratória única para os servidores, escapando das pressões localizadas. Tal tipo de espaço de discussão poderia derivar, também, para a discussão de outros temas, para além da questão salarial, como, por exemplo, a Reforma Administrativa. Cabe destacar que não se trata de negar ou de derrotar a representação corporativa, mas de democratizar essa prática a partir do tornar pública a pauta de interesse.

Fica o alerta final de que, tendo em vista seu conteúdo, sua magnitude e suas implicações, um programa de modernização, nos termos aqui aventados, representa uma atividade para ser executada para além de um mandato eleitoral de quatro anos. Resumidamente, pode-se situar que uma agenda, em termos da modernização administrativa do Executivo do Rio Grande do Sul, compreenderia os seguintes pontos:

- **foco no cidadão e nos resultados;**
- **planejamento da gestão e do gerenciamento administrativo;**
- **escola de governo e plano de treinamento dos servidores;**
- **aprofundamento das tecnologias de informação;**
- **regionalização administrativa e descentralização do Governo;**
- **fórum de negociação.**

Conclusão

O objetivo primário deste artigo foi apresentar uma agenda que contemplasse um programa de modernização administrativa para o Poder Executivo do Rio Grande do Sul. Essa agenda é apresentada como hipótese, na medida em que há uma imbricação forte desta com o diagnóstico da realidade imediata, e, evidentemente, existem filtros que variam de um analista para outro.

Para realizar esse intento, resgataram-se algumas formulações teóricas do debate geral da reforma do Estado, especialmente as contribuições de Bresser Pereira e Martins. Auxiliaram na argumentação as idéias de Nogueira, pela concepção da necessidade de incorporar a sociedade no processo de reforma do Estado, e de Matus, a partir da defesa da ampliação dos mecanismos de direção, gestão e de administração e controle.

Em exame mais empírico da máquina administrativa do Poder Executivo do Rio Grande do Sul, postulamos que a questão central é o esgotamento do modelo de gestão do tipo departamental. Esse modelo proporciona uma fragmentação da ação de governo e dificulta o gerenciamento e a avaliação dos resultados. Defendeu-se que um dos principais efeitos dessa fragmentação se localiza na presença de inúmeros quadros de carreira para os servidores com modelos de avaliações, remunerações e perspectivas funcionais muito diferenciadas entre si. Tal estrutura, fragmentada e díspar, dificulta a elaboração e a implementação de uma política de recursos humanos de conteúdo geral, impelindo os gestores a produzirem políticas pontuais, que, via de regra, ou potencializam o fracionamento, ou tencionam as relações intraburocráticas.

Chamou-se atenção para o desenvolvimento parcial de um *ethos* estruturante para o servidor público, porquanto este existiria apenas em alguns lócus operacionais, em geral ilhas de excelência, nos quais os servidores possam expressar orgulho e a contraface da obrigação política do pertencimento.

Como argumento legitimador para o processo de modernização administrativa, alegou-se, de um lado, a ampla diversificação social existente no Rio Grande do Sul, que desafia politicamente na direção de uma nova postura das estruturas administrativas do Estado gaúcho e, de outro, os avanços das novas tecnologias da informação.

Finalizando, tem-se como vigamestra para recomposição das atividades burocráticas a instituição de um novo método de planejamento, isto é encaminhar uma solução para a fragmentação das atividades de oferta de serviços públicos. A cidadania passa pelo resgate da prática do planejamento, agora não mais normativo, mas estratégico e situacional, por não dicotomizar planejadores e implantadores, pois quem planeja executa, e quem executa planeja.

Referências

KEINERT, Tânia Margarete Mezzorno. **Administração pública no Brasil: crises e mudanças de paradigmas**. São Paulo: Anablume: Fapesp, 2000. 212p.

MARTINS, Luciano. **Reforma da administração pública e cultura política: uma visão geral**. Brasília: ENAP, 1997. (Cadernos ENAP, n. 8) 56p.

MATUS, Carlos. **Adeus, senhor presidente: governantes e governados**. São Paulo: FUNDAP, 1997. 381p.

MATUS, Carlos. **Chimpanzé, Maquiavel e Ghandi: estratégias políticas**. São Paulo: FUNDAP, 1996. 294p.

NOGUEIRA, Arnaldo Mazzei. **Emergência e crise do novo sindicalismo no setor público brasileiro**. [S. l: s. n.], 1998. (Trabalho apresentado no XXII Encontro Anual da ANPOCS). Mimeografado.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **As escolas de governo e o outro lado da reforma do Estado**. Rio de Janeiro: [s. n.], 1999. Mimeografado. (Trabalho apresentado no Seminário Internacional O Rio Pensa a Reforma do Estado, em 25-26.11.1999).

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **As possibilidades da política: idéias para a reforma democrática do Estado**. São Paulo: Paz e Terra, 1998a. 305p.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Sobre o Estado e o gestor público que se necessita** Mimeografado. [S. l.: s. n.], 1998b. Disponível em: <http://www.Fea.usp.Br/fia/reforma/Textos.htm>

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Uma reforma gerencial da administração pública. In: Petrucci, Vera; Schwarz, Letícia (Org.). **Administração pública gerencial: a reforma de 1995**. Brasília: UNB/ENAP, p. 17-62, 1995.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle**. Mare, 1997. (Cadernos MARE da Reforma do Estado, n. 1) 57p.

SANTOS, Wanderlei Guilherme dos. (1985). A pós-revolução brasileira. In: JAGUARIBE et al. **Brasil, sociedade democrática**. [S. l.]: José Olympio, 1985. p. 223-336.