

AVANÇOS E PERSPECTIVAS DA GESTÃO PÚBLICA NOS ESTADOS: AGENDA, APRENDIZADO E COALIZÃO

Fernando Luiz Abrucio¹
Francisco Gaetani²

INTRODUÇÃO

O ciclo de reformas nas políticas de gestão pública, iniciado no Governo Federal em 1995, desdobrou-se de forma escalonada pelas administrações públicas estaduais nos últimos doze anos. Enquanto alguns estados deram início a políticas inovadoras simultaneamente às reformas implementadas pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado (Mare), outros iniciaram ciclos modernizadores em 1999, ou mesmo em 2003. Sugestivamente, os avanços que têm ocorrido no âmbito estadual muitas vezes não estão relacionados a uma parceria ou indução da União, embora vários deles tenham recebido a influência das propostas defendidas pelo ministro Bresser Pereira no primeiro governo FHC. É como se a irrupção das idéias disseminadas a partir do debate em torno do Plano Diretor da Reforma do Estado se constituísse como um passo impulsionador, mas com impactos temporais e de intensidade heterogêneos.

Diante desta múltipla realidade, coube um papel especial ao Conselho de Secretários Estaduais de Administração (Consad). Criado em 2000, ele atuou especialmente na discussão e disseminação de inovações e modelos de modernização administrativa. Para fortalecer o papel desta importante instituição, é preciso fazer um balanço das reformas estaduais, analisando o que ocorreu, as motivações e os atores vinculados ao processo de mudança, os acertos e os erros, além de mostrar a agenda que falta colocar na ordem do dia, definindo que passos seriam necessários para realizá-la. Este é o desafio deste seminário e do presente artigo: decifrar a trajetória recente da gestão pública estadual e vislumbrar o caminho a ser percorrido.

O cenário da gestão pública estadual no período 1995-2006 apresenta uma dupla feição. De um lado, diversos governos estaduais tiveram a vitalidade e a capacidade de inovarem no âmbito das políticas de gestão pública de forma bastante autônoma em relação à União. Seguindo uma característica do federalismo, as unidades estaduais brasileiras puderam ser um campo propício à experimentação de reformas.

Neste sentido, tais avanços verificados no âmbito estadual sugerem um comportamento mais próximo do identificado por David Osborne em "Laboratórios de Democracia",

¹ Doutor em Ciência Política pela USP e coordenador do Programa de Mestrado e Doutorado em Administração Pública e Governo da FGV (SP). Autor de vários artigos e livros, no Brasil e no estrangeiro, sobre reforma do Estado e federalismo.

² Doutor em Ciência Política pela London School of Economics and Political Science. Coordenador da área de Governo do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud).

livro que realçava as inovações realizadas pelos governos estaduais norte-americanos e que antecederam o debate reformista proposto por Bill Clinton para o nível federal. A diferença é que no Brasil as mudanças não se processaram antes das reformas federais da década de 1990, mas simultaneamente e/ou depois, embora, no geral, sem nenhum tipo de relação de subordinação.

Por outro lado, no entanto, há uma desigualdade muito grande entre os estados brasileiros no que se refere à capacidade reformista, como mostrou a radiografia mais ampla sobre o assunto. Realizado entre 2003 e 2004, o diagnóstico do Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados e do Distrito Federal, conhecido como PNAGE, revelou que também existem vários governos estaduais atrasados em termos de reforma (Abrucio, 2004). O fato é que as disparidades socioeconômicas e, sobretudo, de qualidade entre as elites burocráticas, realçam a necessidade de forças indutoras de mudança. Dada a natureza essencialmente democrática do federalismo (Elazar, 1987), auxílios ou parcerias a governos devem ser feitos mantendo a autonomia e a independência de cada ente.

Assim, para enfrentar o problema da desigualdade de situações e para potencializar as experiências estaduais bem sucedidas, é fundamental fortalecer formas de cooperação federativa, feitas livremente entre os governos estaduais, ou então com a ajuda do Consad, e mesmo de forma articulada com o Governo Federal, contanto que se respeite a peculiaridade de cada estado e a sua autonomia decisória.

Para analisar a trajetória recente e as perspectivas de modernização das administrações públicas estaduais, o texto busca centrar sua atenção em três aspectos do debate: a agenda de reformas, o aprendizado em curso nos últimos anos e a vicissitudes de uma eventual coalizão reformista capaz de impulsionar as reformas.

Em primeiro lugar, a agenda reformista vem sofrendo mudanças desde seu lançamento em 1995. É preciso, portanto, descobrir quais foram as continuidades e as descontinuidades, e, especialmente, as razões que explicam as mudanças, se elas se relacionam a um aprendizado ou aperfeiçoamento, ou então à falta de uma visão de mais longo prazo sobre a modernização do Estado.

Em segundo lugar, os processos de aprendizados e de transferência de políticas para e entre os governos estaduais que se processaram nos últimos doze anos não tiveram uma única fonte inspiradora, vinda de um centro irradiador hegemônico. Nem os estados passaram a copiar as reformas do Governo Federal – muitas das quais descontinuadas –, tampouco o processo de disseminação de idéias e conceitos inovadores se deu por meio de comunidades epistêmicas entrincheiras em redutos acadêmicos consolidados. Lições foram extraídas da União, mas, no geral, sem que isso fosse mera clonagem (Rose, 1993) – ao contrário, o resultado conformou uma variedade de experiências. Ocorreram formas de aprendizado direto e indireto (Levit and March, 1990), como se discutirá no texto, porém de modo fluido e fragmentado.

Terceiro ponto: a constituição de coalizões reformistas, tanto no plano federal como estadual, vem se revelando um desafio dinâmico, marcado por marchas e contramarchas. No Governo Federal as reformas de 1999-2002 guardam pouca relação com as do ciclo 1995-1999 e nenhuma das duas reformas gerenciais de Cardoso teve desdobramentos no Governo Lula (Gaetani, 2005). Isso não quer dizer que não tenha havido continuidades, inclusive bem sucedidas; acima de tudo, o que ocorreu foi a perda de uma agenda integradora das reformas, tal qual havia com o Plano Diretor e com o Mare (Abrucio, 2005b) Na maioria dos estados, as alianças reformistas são também frágeis em função do maior grau de descontinuidade administrativa e do ponto de partida para as reformas ser mais complicado do que o colocado para a União. Destrinchar os elementos constituintes de coalizões reformistas potencialmente ganhadoras é condição para sua compreensão, construção e fortalecimento.

Além das três questões balizadoras do artigo (agenda, aprendizado e coalizões), procura-se, inicialmente, entender os vetores impulsionadores das mudanças. Nas seções finais, ademais, há um esforço para a identificação maiores fragilidades dos governos estaduais e dos temas que constituem uma espécie de “agenda perdida”, isto é, assuntos que volta e meia aparecem na discussão, mas, por alguma razão, retornam a seguir ao campo dos “grandes silêncios”. O texto conclui com um comentário sobre os dilemas que os próximos governos – federal e estaduais – encontrarão na esfera das políticas de gestão pública.

1. OS VETORES IMPULSIONADORES DAS REFORMAS

Os governos estaduais passaram por várias modificações nas duas últimas décadas. Primeiramente, ganharam maior poder e autonomia com a redemocratização, iniciada pelas eleições a governador em 1982 e consolidada com a aprovação da Constituição de 1988 (Abrucio, 1998). Nesta nova situação, governos comandados por políticos vindos da oposição ao regime militar trouxeram inovações para a gestão pública, particularmente no campo dos programas sociais. O projeto de descentralização e participação popular no mandato de Franco Montoro (1983-1986) em São Paulo foi um dos maiores exemplos dessa experimentação bem sucedida.

Entretanto, a redemocratização impulsionou mudanças insuficientes no modelo de gestão dos governos estaduais. Ainda permaneceu um quadro clientelista e de uma burocracia defasada na maioria dos casos. Para piorar, aconteceu uma novidade perversa, que foi a constituição de uma postura predatória por parte dos estados, que aumentaram em demasia o endividamento e criaram instrumentos para produzir “recursos” sem base orçamentária clara, repassando tais custos à União. Não bastasse isso, acentuaram o conflito entre eles, particularmente por meio da guerra fiscal, a qual, em nome da busca de investimentos e empregos, abdicou de receitas sem obter os resultados esperados – e normalmente tal processo foi realizado contra as normas legais do Confaz, com impactos negativos para a cooperação entre os governos estaduais (Abrucio & Ferreira Costa, 1998). Com a implementação do Plano Real, em 1994, começou uma séria crise

financeira nos estados, o que acabou com vários instrumentos predatórios e, como veremos adiante, foi um estímulo forçado ao ajuste fiscal.

Outra modificação recente para os estados foi o novo cenário de relações intergovernamentais. Nele, destacam-se dois aspectos. Um é o fortalecimento dos municípios, que ganharam um *status* constitucional inédito. O resultado principal disso foi a municipalização de várias políticas públicas, algo que retirou os governos estaduais da execução direta de diversos serviços, dando-lhes o papel de coordenação, financiamento suplementar ou de ação conjunta junto ao poder local – tarefas que ainda não foram completamente digeridas pelos estados.

Além disso, a Constituição de 1988 e o *front* intergovernamental dos últimos vinte anos produziram uma espécie de federalismo compartimentalizado (Abrucio, 2005a). Trata-se de uma situação na qual há poucos incentivos ao entrelaçamento e compartilhamento de tarefas entre os níveis de governo, dificultando a articulação entre as várias competências comuns e concorrentes estabelecidas pela Carta constitucional. Em outras palavras, a coordenação federativa é frágil no Brasil.

Decerto que algumas áreas têm maior articulação intergovernamental do que outras. O melhor exemplo disso é o da Saúde, com o SUS, uma política nacional estruturante que garante a autonomia e a interdependência dos entes segundo os princípios do federalismo democrático. Não por acaso, na pesquisa PNAGE, supracitada, os integrantes dos governos estaduais disseram que a política de Saúde é a mais bem sucedida na coordenação federativa e na integração entre formulação e implementação (Abrucio, 2004). Graças ao Fundef, um mecanismo coordenador de ações entre os níveis de governo, embora muito focado no aspecto financeiro, a Educação teve uma razoável avaliação pelos estados. Já a Segurança Pública é o setor com pior avaliação, pois não têm diretriz federativa clara, dado que não há definição do papel dos entes e da maneira como se deve dar o entrelaçamento entre os três âmbitos. Nesta linha, poderia ainda ser incluído o Saneamento Básico, bem como certas questões urbano-metropolitanas.

Mesmo nos casos em que a articulação intergovernamental funciona melhor, geralmente o papel dos estados é o mais indefinido, como também o é seu modo de articulação com os outros níveis de governo em diversas políticas. Esta realidade dificulta as reformas da gestão pública estadual, uma vez que a modernização dos meios não necessariamente melhora o desempenho das atividades-fim. A articulação entre gestão e políticas, geralmente complicada na história do Estado brasileiro, é ainda mais nebulosa no plano estadual.

O quadro heterogêneo das políticas públicas de âmbito estadual contribuiu para que as pressões por transformações no âmbito das políticas de gestão pública tivessem origens muitas vezes distintas das inovações setoriais. Neste sentido, as políticas de gestão pública – recursos humanos, modelagem organizacional, planejamento & orçamento, auditoria & controle, compras governamentais, atendimento ao cidadão e governo eletrônico – tiveram modificações cujos impulsos normalmente não vieram de influências das áreas-fim de governo.

As reformas na gestão pública no âmbito estadual vêm sendo impulsionadas, desde a metade da década de 1990, por cinco fatores que interagem e se reforçam mutuamente:

- 1) a crise financeira dos governos estaduais e a construção de uma coalizão e de instituições pró-ajuste fiscal;
- 2) a propagação das idéias da Nova Gestão Pública após 1995, com o reforço recente de técnicos com passagem pelo Governo Federal, os quais, sobretudo desde 2003, migraram para governos estaduais;
- 3) disseminação de boas práticas e inovações administrativas pelo País;
- 4) fortalecimento de fóruns federativos interestaduais, como o Conselho de Secretários Estaduais de Administração (Consad);
- 5) o processo de construção de rede entre a União e os estados em prol do PNAGE, em termos de diagnóstico, montagem e negociação do programa.

Com a promulgação do Plano Real e a vitória de Fernando Henrique Cardoso à Presidência da República, o Governo Federal se fortaleceu no *front* federativo e ganhou poder suficiente para atacar os mecanismos financeiros predatórios que os estados detiveram ao longo da redemocratização. O fim da inflação, a falência e posterior privatização da grande maioria dos Bancos estaduais, a renegociação das dívidas em termos mais restritivos (em 1997), a aprovação da Lei Kandir e, por fim, as legislações que visaram enquadrar as finanças subnacionais, particularmente no que se refere aos gastos com pessoal, foram fatores que obrigaram os estados a reduzir gastos e a buscar maior eficiência.

Premidos por esta situação, os governos estaduais tiveram, no início, dois tipos de caminho. Um foi o de aceitar a ajuda da União para diminuir o endividamento e obter algum fôlego fiscal. Neste quesito, foram muito importantes o processo de privatização e os programas de demissão voluntária, ambos financiados por agências públicas federais – BNDES e Caixa Econômica Federal, respectivamente. Embora este padrão de reformas tenha sido essencial para reduzir custos e para diminuir a politização da burocracia das estatais, seu saldo final foi mais o de desmontar o antigo aparato do que o de propor um novo modelo de gestão pública. Para o “dia seguinte” da reforma do Estado, nada se colocava no lugar – e isso foi especialmente perverso na falta de um marco regulatório para os setores recém-privatizados.

Outra forma de atuação contra a crise fiscal foi a criação de novas tecnologias de gestão para racionalizar os gastos da máquina administrativa, com impactos econômicos e, em certa medida, de eficiência. Estados pioneiros, particularmente São Paulo, investiram fortemente na informatização e no governo eletrônico para controlar a folha de pagamento, reduzir o valor das compras governamentais e diminuir os desperdícios por toda a administração pública. As novidades no campo das compras eletrônicas colocaram os governos estaduais na dianteira deste processo em relação à União. Além disso, a burocracia do fisco estadual foi reforçada, em termos de recursos e treinamento.

Este movimento de fortalecimento da capacidade burocrática e modernização tecnológica das Secretarias de Fazenda estaduais ganhou impulso com a criação do Programa

Nacional de Apoio à Administração Fiscal para os Estados Brasileiros (PNAFE), apoiado por recursos do BID e gerenciado pelo Governo Federal. Participaram do PNAFE 84% dos estados e 65% do total disseram à pesquisa PNAGE que o programa havia sido bem sucedido. É bem verdade que houve uma diversidade de resultados, mas o fato é que a questão fiscal favoreceu a modernização das estruturas de gestão pública.

Após os avanços na área fazendária, muitos estados entraram numa nova etapa do ajuste fiscal. Trata-se da adoção do Plano Plurianual (PPA) como instrumento central da gestão pública. O fortalecimento do binômio Orçamento-Planejamento fora impulsionado, primeiramente, pelo Governo Federal no segundo mandato do presidente Fernando Henrique, depois ganhou força com a incorporação desse tema pelo Fórum de Secretários Estaduais de Planejamento e Consad, ativando-se ainda mais no último quadriênio governamental com a vinda de técnicos que ocuparam postos federais para a esfera estadual. Ressalte-se que o avanço foi mais na linha da integração das políticas com a lógica orçamentária, havendo poucos avanços no que se refere à articulação entre políticas por meio da gestão por programas – em resumo, tem-se nos estados (bem como na União) mais um OPA (“Orçamento Plurianual”) do que um PPA.

Um segundo vetor de modernização dos estados foram as propostas do Plano Diretor da Reforma do Estado, concebido pelo ministro Bresser Pereira. Seus efeitos podem ser constatados em quatro níveis. O primeiro diz respeito ao apoio que o então ministro dera aos encontros de representantes dos governos estaduais, ajudando a reforçar os laços interestaduais. É possível dizer, inclusive, que a criação do Consad, em 2000, tenha sido, em boa medida, uma reação à diminuição do ímpeto reformista no segundo governo FHC, procurando assim voltar a dinâmica impulsionada por Bresser.

A adoção de modelos institucionais derivados da reforma Bresser constitui uma segunda demonstração de sua importância. Embora os estados não tenham assimilado da mesma maneira as propostas, algumas delas se difundiram em mais de um caso. Um dos maiores exemplos é o das Organizações Sociais (OS), que foram adotadas por doze governos estaduais, perfazendo hoje 67 OSs pelo País – São Paulo, com 25, e o Pará, com 7, são as unidades com maior número dessas instituições (Sano & Abrucio, 2006). Não há, ressaltado-se, um modelo único, do mesmo modo que não houve uma cópia da proposta do Plano Diretor, mas sim um estímulo à imaginação institucional dos estados, o que gerou adaptações e aperfeiçoamentos.

Mas a maior importância da reforma Bresser advém das idéias disseminadas para os estados. Trata-se de um nível de difícil mensuração. Na verdade, a partir do debate que se instalou durante quatro anos (1995-1998), essa concepção foi utilizada como pano de fundo das reformas, mesmo quando houve o arrefecimento desse modelo no plano federal. Desse “caldo de cultura” estabeleceu-se um referencial geral de modernização, capaz de fornecer motivações para a adoção de um novo modelo de gestão pública. Num primeiro momento, tais propostas eram classificadas como gerenciais e, depois do primeiro governo FHC, nem tinham necessariamente este rótulo colado a elas.

E foi nesta última etapa, quando ficaram mais livres das brigas ideológicas e nomológicas, que as idéias germinadas pioneiramente pelo ministro Bresser ganharam mais força. As resistências iniciais de políticos e burocratas foram paulatinamente reduzidas à medida que as propostas eram implementadas segundo as condições locais e começavam a mostrar resultados. Obviamente que há ainda vetos e pressões contra elas, mas hoje é mais difícil abandonar as novas práticas num conjunto significativo de estados.

Completando o processo de propagação das idéias presentes na reforma Bresser, houve no quadriênio 2003-2006 uma migração de técnicos de alto escalão que tinham trabalhado no Governo Federal, especialmente durante o primeiro governo FHC, para os governos estaduais. Outros deles tornaram-se consultores para modernização da administração pública dos estados. Em estados com maior presença direta dessas pessoas, como Minas Gerais e São Paulo, houve avanços significativos em prol da agenda defendida pela Nova Gestão Pública, ancorada em idéias como a contratualização, a flexibilização das estruturas organizacionais e da política de recursos humanos, além da busca de maior transparência e *accountability* (Clad, 2000). Em lugares até então com pouca penetração dessas idéias também foram beneficiados pelo trabalho de consultoria desses especialistas muito vinculados à Era Bresser. Cabe ressaltar que a experiência deles não só teve de ser adaptada à nova realidade, como incorporou uma série de críticas ao modelo do Plano Diretor no que tange a certas propostas e, sobretudo, à forma de implementar as reformas.

O terceiro vetor impulsionador das mudanças na gestão pública estadual é a disseminação pontual de boas práticas em praticamente todas as esferas de governo. Os bancos de experiências acumuladas ao longo dos últimos doze anos em premiações como as promovidas pela FGV-SP/Fundação Ford, ENAP, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e BNDES, entre os principais, revelam que, se por um lado a agenda da reforma do Estado vem enfrentando dificuldades para avançar no plano das macropolíticas, muitas iniciativas bem sucedidas estão se multiplicando no plano micro – local ou organizacional –, independentemente do equacionamento de pendências estruturais ou da adoção de uma agenda integradora no plano nacional.

O fato é que a multiplicação de inovações de diversas naturezas no âmbito das políticas de gestão pública tem gerado um ambiente propício para que a esfera estadual reflita sobre suas possibilidades de melhoria, modernização e transformação a partir das mudanças em seu entorno e da crescente consciência de que reformas não são apenas necessárias, como também possíveis e factíveis.

A proliferação de reformas da gestão pública teve impulso num quarto vetor: o papel dos fóruns federativos. Embora não se tenha a tradição norte-americana de relações interestaduais (Zimmerman, 1996), o Brasil avançou muito neste sentido nos últimos doze anos. Não são apenas os encontros de especialistas em planejamento e administração; houve crescimento e fortalecimento das reuniões em outras áreas de políticas públicas. Em alguns casos, o Governo Federal e/ou políticas nacionais

estruturantes tiveram um peso decisivo, mas noutras vezes foi exatamente a falta de diretrizes e/ou de recursos que levou à associação entre os governos estaduais.

Mais especificamente, o modelo do Conselho Nacional de Secretários de Administração (Consad) constituiu um híbrido diante destas duas alternativas. Ou seja, houve tanto incentivos de ações federais para sua consolidação, como as idéias de Bresser, a montagem de uma coalizão pró-PPA e recentemente o PNAGE, como ações autônomas interestaduais, impulsionadas por alguns dos estados interessados em multiplicar suas experiências bem sucedidas, ou então motivadas pela necessidade de pleitear um papel mais sólido por parte do Governo Federal. Em qualquer uma das hipóteses, teve um papel central um grupo seletivo de lideranças estaduais, composta por uma elite concomitantemente técnica e política.

Ressalte-se que a gestão pública é tradicionalmente considerada secundária no contexto das chamadas políticas sistêmicas, como a fazendária e o planejamento. São percebidas como residuais e titulares de uma agenda negativa e pouco atrativa politicamente. Além disso, não possuem a força e a vitalidade das comunidades dos setores vinculados às atividades-fim, organizadas já há décadas a partir de suas bases acadêmicas e agendas específicas, com "*constituencies*" aguerridas e articuladas – como é o caso típico da Saúde. A criação e institucionalização do Consad estão mudando este quadro e trazendo os problemáticos temas da agenda de gestão pública – tradicionalmente implícitos e pouco transparentes – para o debate público.

Graças em especial às suas últimas direções, o Conselho Nacional de Secretários de Administração institucionalizou uma arena interestadual de gestão pública, com autonomia em relação aos altos e baixos do tratamento do tema no plano federal. Assim sendo, o Consad transformou em realidade concreta uma rede nacional de políticas de gestão pública constituída a partir da experiência dos governos estaduais, cuja agenda é distinta da federal, apesar de sabidamente haver sobreposições entre elas.

A periodicidade dos encontros do Consad, ademais, em um contexto de redução do ímpeto da agenda de reformas do Estado no âmbito federal, possibilitou a manutenção sobre o debate sobre os temas constitutivos das políticas de gestão pública em um contexto de instabilidade institucional na União. Um indicador desta volatilidade é o fato do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão ter tido, no período 1999-2006, seis Ministros, cinco Secretários Executivos e cinco Secretários de Gestão.

O quinto elemento propulsor das políticas de gestão pública nos governos estaduais é o Programa Nacional de Apoio à Gestão Pública (PNAGE). Ele foi montado juntamente com o Programa de Modernização do Controle Externo dos Estados e Municípios Brasileiros (PROMOEX), embora ambos fossem autônomos no diagnóstico e na articulação com o Governo Federal. Na verdade, houve a preocupação de que ocorresse um diálogo entre os dois programas, procurando integrar a atividade de gestão e execução, a cargo do Executivo, com a de controle externo, desempenhada pelos Tribunais de Contas subnacionais. Embora suas primeiras formulações tenham sido feitas

no segundo governo FHC, a efetiva montagem e implementação do PNAGE e do PROMOEX vem ocorrendo desde 2003, com o início do mandato do presidente Lula.

O PNAGE e o PROMOEX não são os primeiros programas de modernização das instituições subnacionais comandados pelo Governo Federal. No mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso houve o avanço, já comentado, do Programa Nacional de Apoio à Administração Fiscal para os Estados Brasileiros (PNAFE), que teve um caráter pioneiro no auxílio aos governos estaduais na área financeira. No entanto, os dois programas supracitados são diferentes – e mesmo representam um corte no projeto de reforma do Estado coordenado pela União – em razão de tratarem basicamente da temática da gestão pública. Depois de duas décadas de reformas nas quais a redução ou o aumento da eficiência do aparato e dos gastos estatais constituíram os fios condutores do processo, o PNAGE representou uma consciência cada vez maior da importância de variáveis vinculadas ao planejamento, aos Recursos Humanos, à sua interconexão com as políticas públicas e ao atendimento dos cidadãos, neste último em termos de produção de serviços e de criação de mecanismos de *accountability*.

Em linhas gerais, é possível identificar quatro inovações presentes no modelo PNAGE/PROMOEX levado adiante pelo Governo Lula (Abrucio, 2004a). A primeira diz respeito à primazia do aspecto da gestão pública dentro dos propósitos do programa, sem desmerecer a questão fiscal, mas não se subordinando a ela. Neste sentido, trata-se de uma mudança dialética em relação à trajetória de reforma do Estado no Brasil, pois se incorporou o lado positivo da agenda de modernização das finanças públicas e foram agregadas questões de cunho gerencial e de responsabilização da administração pública. Conseguiu-se, com isso, sair de um dos dilemas da reforma Bresser, conforme pesquisa de Flávio Rezende: a tensão entre o ajuste fiscal e as mudanças institucionais, com a derrota da segunda para a primeira no período FHC (Rezende, 2004).

Além disso, como segunda novidade, o PNAGE baseou-se num amplo e prévio diagnóstico, indo contra a lógica “solução em busca de problemas”, a qual é norteada por um *blueprint* que deve ser mimetizado pelos governos, característica marcante de muitas das reformas na América Latina. O diagnóstico, ademais, envolveu a participação dos estados na confecção do modelo de pesquisa, bem como no recolhimento e consolidação dos dados. Na realidade, os governos estaduais conheceram melhor, ao longo do processo, uma série de lacunas e dificuldades que não tinham sido tematizadas ou que ganharam um novo olhar a partir de então.

O PNAGE também representou, em terceiro lugar, o primeiro programa efetivamente nacional de modernização da administração pública estadual, sob coordenação, e não imposição verticalizada, da União. Diante da heterogeneidade da Federação brasileira, em termos de situação administrativa e de recursos públicos à disposição, é preciso levar em conta que muitos governos estaduais não têm conseguido, sozinhos, modernizar a gestão pública. Isto só será possível no curto prazo com a ajuda do Governo Federal, por meio da cooperação interestadual e, em boa medida, mediante o repasse de fundos internacionais – no caso em questão, o dinheiro emprestado pelo BID é importante como aspecto estabilizador do impulso reformista nos estados.

Devido à enorme assimetria que caracteriza a Federação brasileira, o Governo Federal tem de cumprir uma função essencial em políticas que busquem corrigir as diversas desigualdades entre estados e Regiões do País. Por esta razão, precisa auxiliar os governos subnacionais, em termos financeiros e administrativos, mas deve exercer esta tarefa respeitando e levando em consideração a autonomia dos outros entes. Este é o desafio do federalismo brasileiro e que foi enfrentado com bastante sucesso pelo PNAGE e pelo PROMOEX, pois ambos estabeleceram programas nacionais com ampla e igual participação dos atores subnacionais, em parceria com a União.

A natureza nacional do PNAGE responde, portanto, aos ditames da Federação brasileira. Esta característica fica mais evidenciada quando o programa é comparado ao Programa Nacional de Apoio à Administração Fiscal para os Estados Brasileiros (PNAFE). A principal diferença entre eles é que o PNAFE não teve abrangência completa, isto é, ocorreu em muitos, mas não em todos os estados, ao passo que o PNAGE – como o PROMOEX, no que se refere aos Tribunais de Contas subnacionais – abarcou todo o universo estadual. Ressalte-se que tal distinção não se refere apenas a uma variável numérica, e sim a um modo de construir a ação reformista. A concepção do PNAGE era de necessariamente abarcar todos os governos estaduais, ao contrário do que historicamente tem ocorrido neste tipo de programa, no qual se privilegiam os mais ricos e/ou mais preparados e depois se procura incorporar alguma parcela a mais, partindo do pressuposto de que certo contingente de administrações públicas subnacionais não está preparado para participar de um processo de modernização.

Assim, enquanto os modelos anteriores de atuação do Governo Federal junto às instâncias subnacionais davam maior importância ao sucesso dos mais qualificados – pensando em “não desperdiçar recursos e esforços com quem não tinha condições” –, o PNAGE foi verdadeiramente o primeiro programa nacional, incluindo desde o início todas as unidades, pois seu ponto de partida era de que o ataque à desigualdade regional brasileira implica tentar incorporar, sobretudo, os que têm piores condições.

A mais relevante novidade do PNAGE foi o trabalho em rede entre a União e os estados, e destes entre si. Este tipo de articulação intergovernamental deve ser incentivado, seja para disseminar as experiências bem sucedidas, seja para ajudar os governos estaduais com mais carências administrativas. A lição desse programa deve ir além dos seus resultados intrínsecos. O modelo cooperativo, vertical e horizontal, precisa estar presente numa lógica reformista de longo prazo, para a qual o Consad pode ser um dos atores centrais.

A conjugação destes cinco fatores gerou um arcabouço favorável aos esforços de reformas nos estados, mesmo em um momento em que a agenda da gestão pública tinha perdido o ímpeto no plano federal (Gaetani, 2005) – paradoxalmente, o presidente Lula foi incapaz de dar centralidade à modernização da Administração Federal e teve um papel estratégico para incentivar o processo reformista nos governos estaduais, por meio do

PNAGE. O desafio é descobrir que variáveis permitem dar maior perenidade às mudanças, independentemente dos governantes eleitos no próximo ciclo eleitoral. O primeiro passo neste sentido é diagnosticar o que foi feito até agora de forma consistente, gerando experiências e medidas com força suficiente para convencer os políticos e a sociedade de sua necessidade.

2. A AGENDA REFORMISTA DOS ESTADOS: TEMAS, INOVAÇÕES E *PATH DEPENDENCE*

Ao contrário do atual quadro de indeterminação, instabilidade e paralisia que marca a área de gestão pública no Governo Federal, parte significativa dos estados vive um momento de experimentação e efervescência. Há um movimento em torno de três objetivos: procurar implantar medidas inovadoras, construir uma agenda que compatibilize o ajuste fiscal com políticas gerenciais e melhorar a prestação dos serviços públicos. O ponto de partida é heterogêneo, como se ressaltou antes, mas já há atualmente uma intenção de priorizar a reforma da administração pública num número substantivo e crescente de governos estaduais, algo que é evidenciado pelo papel cada vez mais relevante do Consad.

Antes de tudo, o aspecto que salta à vista, dentro da nova agenda reformista dos governos estaduais, é a relevância da questão fiscal. Medidas como governo eletrônico, compras governamentais, aperfeiçoamento do fisco estadual, maior descentralização e desconcentração, todas elas, em suma, visavam à redução de gastos e de custos. Houve um considerável aumento da consciência fiscal e foram produzidos resultados palpáveis. Basta lembrar que há oito anos apenas quatro estados cumpriam os limites da chamada Lei Camata, referente às despesas com pessoal, e hoje, em relação à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), somente dois têm ficado numa linha perigosa. Não obstante tais avanços, há dilemas financeiros mal resolvidos, particularmente a questão previdenciária do funcionalismo público e a existência em alguns estados de fundos extra-orçamentários que escondem ou subvertem a verdadeira situação das contas públicas.

Em pelos menos três temas os governos estaduais foram precursores na administração pública brasileira. O primeiro deles refere-se aos Centros de Atendimento Integrado. Na década de 1990, Bahia e São Paulo foram pioneiros, respectivamente com o SAC e o Poupatempo. Hoje, 23 das 27 unidades – incluindo aí o Distrito Federal – gerenciam algum tipo de Centro de Atendimento Integrado, sendo que em alguns casos o modelo se aperfeiçoou com a criação de mutirões e centros móveis, como há, por exemplo, em Tocantins e no Maranhão (Vaz, 2006). Ainda são poucos os casos em que esta forma de provisão de serviços tenha se incorporado à dinâmica cotidiana do restante das políticas públicas – quando isso acontece, normalmente é na área de Justiça. Mas a existência dos Centros de Atendimento Integrado leva a uma pressão enorme sobre os outros setores estaduais, criando um movimento “bola de neve” em prol de um Estado voltado mais aos

cidadãos. Até que ponto este vetor avançará, ninguém sabe; todavia, é quase impossível que se retroaja nesta questão.

Os estados também estiveram na vanguarda no chamado governo eletrônico. São Paulo teve um papel precursor, mas governos como Pernambuco, Bahia, Paraná e Minas Gerais deram passos importantes nos últimos anos. A clareza estratégica do governo pernambucano, ou a abrangência e a qualidade dos portais de Minas e Distrito Federal, são bons exemplos de reformismo bem sucedido (Fernandes, 2006). Sua aplicação se deveu, em parte, ao avanço da área de TI em termos de equipamentos e treinamento – embora o planejamento dessa política tenha diversas falhas na grande maioria dos estados, bem como é frágil sua articulação com os outros setores governamentais (Abrucio, 2004). Mas a principal motivação para investir nesta política foi a busca do equilíbrio fiscal. Neste sentido, suas ações se concentraram na organização administrativa e, sobretudo, no processo de compras eletrônicas, com menor espaço para medidas de democratização da informação pública e de seu acesso.

E por esta mesma linha em prol do ajuste que a terceira medida vanguardista de gestão foi propiciada. Fala-se aqui das compras governamentais. Como os estados precisavam urgentemente reduzir custos e estavam se aperfeiçoando na área de TI e governo eletrônico, o modelo de compras e licitações ganhou terreno fértil para avançar. A principal característica desta política, similarmente aos Centros de Atendimento Integrado, foi sua disseminação impressionante para diversos estados, com grande apoio do Consad – talvez esta tenha sido a política disseminadora mais bem sucedida deste fórum interestadual. Destaque também para a visão de “coordenação descentralizada”, propugnada por Pernambuco, e para as licitações sustentáveis, concebidas por São Paulo (Marini, 2006). Além dos problemas de legislação, os desafios para esta área relacionam-se à qualidade dos bens comprados, o que mostra o quão difícil é coadunar eficiência com eficácia e efetividade.

A necessidade do ajuste fiscal, sem dúvida alguma, foi o maior propulsor das reformas e inovações nos estados. Uma área como Recursos Humanos, preocupou-se, antes de mais nada, com a tarefa de “arrumar a casa” (Marconi, 2006). Mas não se pode dizer que este tenha sido o único *leitmotiv* das mudanças. A preocupação com a melhoria da articulação intergovernamental junto aos municípios foi a maior obra do último governo catarinense (Martins, 2006). O tema da regionalização também está presente no Espírito Santo, que criou um Fórum de Secretários Municipais de Administração, nos moldes do Consad.

A montagem de uma coalizão pró-PPA, abarcando um universo enorme de estados, é outro tema que, apesar de sua inegável preocupação fiscal, ampliou o horizonte reformista. A questão das metas e indicadores para as políticas públicas tiveram destaque nos PPAs de Sergipe e do Ceará. Além disso, há uma preocupação geral em atuar em prol da intersetorialidade, a despeito desta empreitada não ter tido ainda muito sucesso, pois normalmente a estrutura organizacional e a posição insulada dos setores dificultam a coordenação e a integração intragovernamentais – talvez a grande exceção aqui seja o exemplo bem sucedido de Minas Gerais (Vilhena et alli, 2006).

A preocupação com a efetividade das políticas públicas foi outra orientadora das ações estaduais. De um lado, isso pode ser captado na preocupação em implementar a gestão por resultados, por meio de formas de contratualização, como apareceram nos casos de Pernambuco, São Paulo e Minas Gerais. Por outro, diversos governos estaduais procuraram melhorar a prestação dos serviços públicos, inclusive dando aos cidadãos meios para avaliar melhor as políticas públicas, como foi o caso do Paraná com o Portal da Gestão do Dinheiro Público (Pacheco, 2006).

Além dos temas e motivações, vale compreender as reformas estaduais por sua capacidade de se orientar pela Nova Gestão Pública. Mesmo que num número ainda restrito de estados, o contratualização dos serviços aparece com destaque, principalmente nas experiências de Pernambuco – onde 15 entidades da administração indireta e 5 organizações sociais já assinaram contrato de resultados –, São Paulo – particularmente com as Organizações Sociais que gerenciam 16 hospitais – e Minas Gerais, com o chamado Acordo de Resultados. Ressalte-se mais uma vez: a maioria dos estados ainda não trilhou este caminho reformista.

Na área de Recursos Humanos, a profissionalização da burocracia estadual teve alguns avanços. Entre eles, dignas de nota foram as medidas vinculadas à criação de carreira de gestores – como ocorreu em Goiás e Sergipe, por exemplo –, ao aumento do número de Escolas de Governo e, sobretudo, à enorme ampliação dos recursos e programas de capacitação – não obstante estas políticas de formação e treinamento nem sempre terem o foco adequado. Uma análise incauta consideraria tais ações mais próximas do chamado modelo burocrático. O erro deste tipo de visão está em pensar de uma forma etapista e completamente separada tais paradigmas, quando, à luz da experiência internacional, constata-se mais intersecção entre eles do que uma trajetória meramente evolutiva. No caso dos governos subnacionais brasileiros, reformar o Estado é, ao mesmo tempo, combinar iniciativas meritocráticas relacionadas à burocracia clássica e à Nova Gestão Pública.

Segundo a literatura e a experiência internacionais, o que hoje dá um sentido modernizador à área de RH é a capacidade de pensar estrategicamente o planejamento da força de trabalho. Isto é, trata-se de definir o perfil da burocracia, com suas atribuições e incentivos. Nesta linha, estaria a flexibilização das formas de contratação de pessoal. E aqui apenas um ente, o governo do DF, avançou em prol do instrumento do emprego público. De resto, afora Bahia e Minas Gerais, a maioria dos estados não consegue articular a gestão de pessoas com as outras políticas públicas (Marconi, 2006). No campo das inovações da Nova Gestão Pública, portanto, o tema dos Recursos Humanos tem um enorme caminho pela frente.

Mas é no campo da democratização e *accountability* do Poder público que os estados pouco evoluíram em relação à Nova Gestão Pública. A governança democrática interna – junto aos servidores – e externa – em relação à sociedade e aos outros Poderes – dos estados não avançou muito, o que pode prejudicar o restante das reformas, uma vez que as mudanças dependem decisivamente de coalizões reformistas e da transformação dos valores dos funcionários públicos e da população. Medidas destinadas a aumentar a

transparência da administração pública não receberam a mesma atenção dos reformadores estaduais. O exemplo das Ouvidorias é paradigmático neste sentido: apesar de 59% dos governos estaduais adotarem este instrumento, 48% dos ouvidores não têm mandato fixo e são fortemente subordinados ao governador. Pior: apenas 30% das Ouvidorias dos estados divulgam suas atividades e a avaliação de seu desempenho regularmente (Abrucio, 2004: 162-163).

Como contraponto, alvissareira é a percepção dos estados de que devem estabelecer parcerias entre si. Para além da vontade, já há uma realidade: segundo a pesquisa PNAGE, 63% dos governos estaduais afirmaram que a participação em fóruns federativos teve papel recente na melhoria de sua administração pública (Abrucio, 2004: 172). Trata-se, então, de uma situação que, por conta de seus resultados, dificilmente será abandonada pelos futuros governantes. Estabelece-se uma forma de *path dependence*, ou seja, são criados obstáculos ao retorno para o antigo modelo e, mais do que isso, há fatores que impulsionam a continuidade de tais políticas, muitas vezes tendo um efeito diagonal, pois outras áreas são afetadas.

Este fenômeno de *path dependence* se repete em medidas da área fiscal, em ações de governo eletrônico e compras governamentais, evidentemente é muito forte nos Centros de Atendimento Integrado, bem como o aumento da capacitação de pessoal e a criação de carreiras e Escolas de Governo favorecem a demanda futura por maior profissionalização. Sucesso tanto em termos de eficiência como de efetividade, os hospitais administrados por Organizações Sociais em São Paulo têm poucas chances de serem desativados por um novo governador. Em suma, todos estes exemplos ressaltam casos em que a alteração do que já foi constituído torna-se mais custosa do que a continuidade.

Ficam duas dúvidas, entretanto. Primeira: qual é a abrangência, no conjunto dos estados, das reformas com efeito de *path dependence*? Segunda: qual é a capacidade destas medidas impulsionarem, em cada lugar em que foram instaladas, transformações em outros setores da máquina pública? Dada a curta série histórica do reformismo no nível dos estados, torna-se difícil imaginar um padrão esperado de resultados. Por isso, mais relevante é entender quais são os atores que podem conformar uma coalizão de longo prazo, como eles podem aprender com o processo e que temas deveriam entrar na pauta dado que estariam, por enquanto, fora do debate. Para seguir esta trilha de perguntas, vale realçar um ponto essencial mostrado por esta seção: os estados já têm uma história de reformas e, portanto, devem partir do caminho construído, com o aprendizado daí retirado.

3. OS ATORES DA REFORMA: POSSIBILIDADES E DIFICULDADES PARA A COALIZÃO

Políticas de gestão pública não são neutras em relação a processos políticos e estruturas de poder. Múltiplos atores estão direta ou indiretamente envolvidos com os processos de transformação da administração pública. Uma breve análise de como estes grupos se

posicionam é útil para a compreensão das potenciais alianças em torno de coalizões reformistas.

Antes de descrever a estrutura de interesses, valores e poder que envolve a questão, vale ressaltar que políticas de gestão pública costumam ter menor visibilidade do que as atividades-fim, além de serem mais difusas, pois atingem várias áreas. Por estas razões, geralmente não têm tido grande apelo eleitoral e pouco mobilizam os potenciais beneficiários, mesmo porque seus ganhos são “divididos” com outros temas e, sobretudo, manifestam-se mais claramente, aos olhos da sociedade, do médio para o longo prazo. Não há hoje, ademais, uma comunidade acadêmica no Brasil em número e força suficientes para colocar o assunto no topo da agenda. Por fim, a maior parcela da classe política ainda não compreendeu a importância das ações da Nova Gestão Pública, uma vez que seu cálculo eleitoral ainda se move por ações vinculadas à distribuição de serviços e recursos aos eleitores, de forma clientelista ou não, mas com uma preocupação pequena em relação **ao modo de produzir** os programas governamentais e no que tange aos **impactos mais amplos e intertemporais** da ação política.

Mas quatro aspectos favorecem as políticas de gestão no plano dos atores e das alianças. O primeiro relaciona-se com a necessidade imperiosa do ajuste fiscal, pelo menos num nível capaz de dar conta dos ditames da LRF e, mais particularmente, da poupança estadual exigida para pagar as obrigações vinculadas à renegociação das dívidas, efetuada no final da década de 1990. Desse modo, não há como um novo governador chegar ao poder e atacar as ações que aumentam a economicidade e eficiência da máquina pública – no máximo, ele pode aperfeiçoar tais medidas. Além disso, já uma consciência nos formadores de opinião contrária à “cultura da ganância” sem bases fiscais sustentáveis. E os governos que se posicionam num ponto muito distante da visão mediana da opinião pública ou sofrem uma pressão irrefreável, ou então têm de conseguir construir um novo paradigma, convencendo a sociedade da pertinência de seus programas. Não parece haver no horizonte algum modelo, com sustentação teórica e empírica, capaz de se contrapor à responsabilidade fiscal, pelo menos de forma radical.

Conclui-se que a responsabilidade fiscal é o primeiro – e sólido – pilar das alianças reformistas estaduais. Tão importante quanto são os tipos de *path dependence* criados pelos últimos governos estaduais, isto é, as políticas que chegaram a um estágio de “não-retorno”. Para tanto, tais ações devem ter um resultado muito bem avaliado e, ao mesmo tempo, congregar apoio social em torno de si. Do ponto de vista da literatura, trata-se de um padrão em que as **policies geram politics** (Couto & Abrucio, 2003). Neste caso, estariam com certeza os Centros de Atendimento Integrado, as compras governamentais, o uso do governo eletrônico e a coalizão em prol do PPA – vinculando o Orçamento a metas de planejamento. Além destes, num conjunto menor de casos e com graus distintos de aceitação, poder-se-ia elencar medidas vinculadas à maior profissionalização da administração pública – carreiras de gestores e particularmente Escolas de Governo geram aliados essenciais –, à contratualização bem sucedida de resultados – o maior exemplo são as Organizações Sociais em certos estados – e outros programas inovadores específicos a um estado, cujos impactos tenham sido bem avaliados política e administrativamente, como parece ser o caso da gestão regionalizada em Santa Catarina.

As coalizões em torno das políticas de gestão pública nos estados são beneficiadas por um terceiro aspecto: a constituição, nos últimos anos, de “*policies entrepreneurs*”, na linha definida por John Kingdon (1995). Estes “empreendedores de políticas” seriam constituídos atualmente por um grupo formado por funcionários de carreira e, especialmente, por um híbrido de técnico e de político, composto pelos líderes no processo de mudança administrativa – trata-se daqueles que Aberbach, Putnam e Rockman (1981) chamam de *policy-makers*, os quais aliam o conhecimento especializado com habilidades políticas.

Tais lideranças por vezes vêm da burocracia estadual, em alguns casos têm experiência no Governo Federal, enquanto outros tiveram trajetória no setor privado e/ou na academia. O que os unifica são três coisas: uma visão de mundo, isto é, valores compartilhados em termos de gestão pública, a ocupação de uma posição comum em termos de problemas a enfrentar e, por fim, a utilização de medidas semelhantes para reformar a administração pública. A percepção dessa situação que os agrega tem sido possibilitada pelo Consad e foi fortalecida pelo PNAGE. Assim, quanto mais houver formas de articulação horizontal e vertical, mais chances haverá dessa coalizão se tornar mais sólida.

É bem verdade que há, neste ponto, diferenças razoáveis entre os estados. Com base nas entrevistas e na comparação do desempenho dos governos estaduais fornecidas pela pesquisa PNAGE, é possível dizer que há lugares em os “*policies entrepreneurs*” são fortes o suficiente para manter o processo reformista independentemente da mudança de governo; noutros eles são capazes de, no mínimo, evitar retrocessos; e num conjunto substancial de estados, em razão das reformas terem andado muito pouco, é possível dizer que não há *policy-makers* suficientes com capacidade para pressionar e se articular com os políticos e a sociedade em prol da modernização da gestão pública.

Para evitar a postura voluntarista, cabe frisar que os “*policies entrepreneurs*” não podem sozinhos liderar o processo reformista. Eles dependem de condições políticas para exercer seu papel. Entre estas, destacam-se três: o padrão de atuação da União, a situação política de cada estado e a ação do Consad como fórum capaz de fortalecer os laços interestaduais. No primeiro caso, a inconstância da política de gestão pública do Governo Federal nos últimos anos não é um bom alento; contudo, a aprovação do PNAGE, um mérito do Governo Lula, deu ao Executivo federal o papel de coordenação do programa, o que constitui um forte incentivo à sua participação como indutor de reformas nos governos estaduais na próxima gestão. Este fator vertical favorável poderá ser potencializado quanto mais a articulação horizontal entre os estados se fortalecer, de modo que o sucesso do ciclo em prol da Nova Gestão Pública dependerá da atividade política do Consad, de como suas lideranças vão aumentar o tamanho da coalizão, tanto entre os agentes públicos como junto à sociedade.

O apoio dos governantes e políticos eleitos no estado é estratégico para a continuidade das reformas. Este aspecto poderá ser pressionado pela força que a idéia mobilizadora presente no slogan “Choque de Gestão” começa a adquirir. Aqui está o quarto e último

fator capaz de potencializar uma coalizão reformista mais sólida em prol de reformas da gestão pública estadual. O fato é que foi aberta uma “janela de oportunidade”, a partir da capacidade de atores políticos centrais, em especial os governadores de Minas Gerais e de São Paulo, colocarem um novo tema na agenda pública, para o qual conquistaram uma aceitação ampla e difusa, baseada não só na demanda da sociedade, mas em práticas administrativas já testadas. Esta idéia mobilizadora tende a ganhar a arena eleitoral, mobilizando alianças e confrontos em torno desta questão, particularmente entre os formadores de opinião. É possível concluir que nem todos os governadores seguirão esta agenda, porém muitos deles serão pressionados ou perceberão benefícios políticos em fazer o seu “Choque de Gestão”.

Em resumo, os quatro fatores que favorecem as alianças e coalizões em torno da política de gestão pública nos estados são: o efeito da questão fiscal, as inovações administrativas que geraram *path dependence*, o peso dos “*policies entrepreneurs*” e a “janela de oportunidade” aberta pela idéia mobilizadora do “Choque de Gestão”. Tais aspectos potencializadores, obviamente, dependerão da efetiva articulação com os atores que sempre afetam o processo de reforma. Primeiramente, os governadores são atores decisivos. Os chefes do Executivo estadual de Pernambuco, Minas Gerais, São Paulo, Goiás, Bahia Ceará e Santa Catarina, dentre os que manifestaram maior intensidade de preferências, buscaram associar suas gestões a símbolos e retóricas reformistas. Neste sentido, não só apoiaram as reformas como as tornaram um elemento estratégico em seu cálculo político.

Para juntar a percepção técnica com a estratégia política, estes governadores inovaram ao dar ao tema da gestão pública um sentido positivo na agenda governamental. Trata-se de uma abordagem mais rara e difícil, pois os fracassos da proposta de Bresser Pereira e de outros projetos de reforma pelo mundo afora, relacionam-se fortemente com a dificuldade de mostrar quais seriam os benefícios contidos nas reformas. Tratava-se, em suma, de anunciar uma promessa de mundo novo para o “dia seguinte” da reforma do Estado (Nogueira, 2004). Ressalte-se que Bresser fora muito prejudicado no governo FHC pela hegemonia de economistas e tecnocratas cuja visão era meramente desconstrutiva do processo reformista – estavam mais para o “ajuste” do que para a “reconstrução” do aparelho estatal.

A reforma da gestão pública nos estados também é condicionada pela sua relação com a área econômica, usualmente liderada pelas Secretarias de Fazenda. Aí está um essencial protagonista no cenário político-administrativo estadual. Sem o apoio efetivo da burocracia fazendária, ou pelo menos sem a oposição dela, não há como realizar grandes mudanças na administração pública. Uma lição apreendida das dificuldades observadas pelo Mare é que não basta o alinhamento das reformas com objetivos de ajuste fiscal e eficiência gerencial. É preciso a compreensão e o comprometimento da área econômica com a implementação das políticas de gestão pública, que precisam de suporte financeiro inicial antes de produzir resultados do ponto de vista estritamente econômico. Os governos estaduais que aparentemente têm produzido modificações e inovações mais duradouras e sustentáveis são aqueles em que as esferas econômica e administrativa

possuem um relacionamento mais harmonioso, cooperativo e sinérgico – ou, pelo menos, com grau baixo de conflito.

Outro ator estratégico são as Secretarias-fim, vinculadas às políticas setoriais. Elas condicionam o processo reformista, acima de tudo, porque se as medidas de modernização administrativa não chegarem a elas, direta ou indiretamente, será mais difícil obter apoio dentro e fora do governo, uma vez que a capitalização política é maior nos órgãos de linha, que desempenham um papel potencial de catalisadores de inovações nas administrações estaduais. Isto significa que políticas públicas, como Educação e Saúde, que avaliem a possibilidade de ter ganhos potenciais com a implementação de reformas, podem ser importantes parceiros na sua formulação, negociação e implementação, com impactos intragovernamentais e nos usuários de serviços públicos.

Ademais, a falta de participação ou a oposição das Secretarias-fim é um dos maiores obstáculos às reformas de gestão pública. No primeiro caso, a dependência de um centro irradiador único aumenta os custos políticos do processo reformista. No segundo, o efeito é ainda pior: o órgão e os *policy-makers* responsáveis pela política de gestão pública ficam isolados, têm grandes dificuldades para mostrar resultados concretos aos cidadãos e, no limite, são “derrubados” pelos setores mais articulados e poderosos. Este último aspecto deve ser ressaltado: existem fortes corporações e “cartórios” nas administrações públicas estaduais e eles devem ser, no mínimo, neutralizados.

A relação com os demais Poderes é uma condição importante para o sucesso das reformas. As Assembléias Legislativas têm sido um dos atores políticos mais alheios, quando não resistentes, a processos de modernização do Estado – aqui, sobretudo nas questões previdenciárias do setor público. No entanto, os Executivos estaduais possuem um grau de controle sobre seus Legislativos muito maior do que o Governo Federal (Abrucio, 1998), embora os governos estaduais, em sua maioria, pudessem mexer mais no modelo de patronagem se não precisassem montar maiorias parlamentares pela via do fisiologismo.

De qualquer modo, as Assembléias Legislativas não vêm se constituindo em obstáculo significativo às mudanças. Só que o maior envolvimento dos deputados estaduais daria maior legitimidade ao processo, seja porque eles mudariam o foco de seu cálculo político – que seria menos centrado na patronagem e no clientelismo –, seja porque poderiam atuar mais no processo de controle do Poder público e da burocracia. E aqui está um dos maiores déficits das reformas recentes: as inovações administrativas incorporam pouco o elemento da *accountability* em sua lógica. Parte da culpa está na fraqueza institucional dos Legislativos estaduais.

Os outros órgãos de controle dos governos estaduais geralmente não têm a mesma autonomia de atuação e a capacidade de intervenção que marcam seus congêneres federais como a Controladoria Geral da União (CGU), o Tribunal de Contas da União (TCU) e o Ministério Público Federal. O mais fraco deles no plano estadual são os Tribunais de Contas. Os TCs estaduais ainda são fortemente afetados pela composição extremamente politizada de sua cúpula e pela adoção majoritária de padrões formalistas

de fiscalização. Ressalve-se aqui o primeiro gérmen de mudança: a realização do Programa de Modernização do Controle Externo dos Estados e Municípios Brasileiros (PROMOEX), com apoio financeiro do BID, poderá alterar parte do quadro descrito, não obstante a variável política ser o nó górdio dos Tribunais de Contas subnacionais (Arantes, Abrucio & Teixeira, 2005). Até mesmo os procuradores estaduais, pertencentes ao mais autônomo dos três "*watchdogs*", não possuem a mesma capacidade de fiscalização e controle de seus análogos federais, embora tenham ganhado importância com o uso crescente do Ajustamento de Conduta, forma importante de garantir os direitos dos cidadãos, mas que poderá ser melhorado à medida que as noções da Nova Gestão Pública forem incorporadas ao ideário do Ministério Público estadual, ainda muito formalista em sua visão administrativa.

A sensibilização destes atores institucionais para os processos de reformas da administração pública pode fazer a diferença entre se posicionarem como aliados ou opositores de mudanças, mas, acima de tudo, dará outra qualidade ao processo aumentando os pontos de *accountability* do sistema. As recentes iniciativas do Conselho Nacional de Justiça em relação às questões do nepotismo e do teto salarial no Judiciário sugerem que a pressão da opinião pública combinada com o esforço de reformistas estrategicamente situados podem dar origem a importantes mudanças.

A sociedade civil vem se fortalecendo no Brasil nas últimas décadas, desde o processo de redemocratização. Tanto a mídia quanto organizações não governamentais e formadores de opinião vêm recorrentemente abordando a questão da reforma do Estado, embora de forma superficial. A atenção destes atores é, em geral, motivada por denúncias de nepotismo, corrupção ou desperdício dos recursos públicos – tradicionais justificativas para a deflagração de reformas na administração pública (Light, 1998). Com poucas exceções, a maioria das lideranças sociais não tem se engajado em processos de reforma da administração pública com conteúdos positivos, sejam eles próximos de uma agenda burocrática ou mais gerencialista.

Nos estados mais desenvolvidos a vitalidade da sociedade civil não tem sido um fator impeditivo de casos de degradação da administração pública estadual – como ocorreu no Rio de Janeiro –, tampouco consegue ser uma grande impulsionadora de processos modernizadores. Há muito a ser feito em termos de persuadir a sociedade de que o Estado – aqui, os governos estaduais – podem ter seu desempenho significativamente melhorado à medida que os cidadãos e suas associações se engajarem num debate sobre como reconstruir a gestão pública, não ficando apenas na perspectiva negativa – por vezes privatista, por outras, meramente udenista. Nesta linha, três ações em prol da ampliação da coalizão reformista devem ser feitas. Uma é a articulação com a universidade, com empresas privadas ou consultorias, com o intuito de agregar conhecimento técnico e experiência de gestão. Isso ainda é raro, mas os governos da Bahia, Minas Gerais, São Paulo e Pernambuco já vêm fazendo esta articulação de forma mais constante.

A articulação com a sociedade precisa contemplar também a inclusão das associações civis no debate da agenda de reformas. Isso precisa ser feito de forma mais perene, por meio da criação, em cada estado, de um conselho de reforma da gestão pública, e precisa

ser ativado por poucas e sintéticas idéias mobilizadoras, capazes de colocar na pauta política este tema. Daí que a “janela de oportunidades” aberta pelo slogan “Choque de Gestão” deve ser aproveitada para criar a mesma pressão social que no final da década de 1990 estabeleceu uma coalizão pró-responsabilidade fiscal, só que agora em prol da modernização da administração pública.

Não se pode esquecer, em hipótese alguma, da necessidade de atrair o cidadão comum, em especial os mais pobres, para o processo de reformas. Ações neste sentido aumentariam a legitimidade social do reformismo estadual. A melhor maneira de fazê-lo é aprimorar os canais de participação dos usuários de serviços públicos, tanto nos conselhos de políticas públicas – impulsionados pela Constituição de 1988 –, como principalmente na gestão e avaliação dos equipamentos sociais. Obviamente que este processo vai exigir uma maior articulação entre os projetos diagonais da área de gestão com a lógica das Secretárias-fim. Soma-se a isso à necessidade de mudar a cultura predominante entre os funcionários públicos, muito ensimesmada e pouco voltada para responder à sociedade. E não se pode negar que esta mudança do *ethos* público depende fortemente do reforço do Estado nas áreas mais carentes e hoje carcomidas por uma situação hobbesiana – em outras palavras, o professor e o médico da periferia precisam de condições profissionais e institucionais para cumprir o seu dever de servir aos cidadãos.

As organizações financeiras internacionais – notadamente o BID e o Banco Mundial – são importantes atores nos processos de formulação, implementação e avaliação de políticas de gestão pública. Ambos vêm atuando com mais ênfase na viabilização de recursos em escala necessários para programas mais ambiciosos de modernização do Estado. Além disso, eles têm contribuído também com a realização de diagnósticos e com o desenvolvimento de pesquisas que contribuem para a qualidade das políticas públicas no País. Embora sejam atores secundários nos processos decisórios, o BID e o Banco Mundial têm sido parceiros engajados no enfrentamento dos problemas das administrações públicas federal e estaduais, e seu potencial será mais bem explorado se os governos evitarem o mimetismo, utilizando este auxílio para agregar instrumentos à **capacidade da gestão estadual** de resolver os problemas. Transferências de recursos ou tecnologias somente são boas se estabelecem alicerces para os governantes e suas sociedade tomarem decisões autônomas e com qualidade.

Há outras organizações estrangeiras, como as Nações Unidas a OCDE e o CLAD, que têm influenciado o debate sobre a gestão pública no Brasil. Todas têm sido importantes para aumentar a massa crítica relacionada ao tema, mas, sem dúvida, o CLAD vêm se constituindo na principal delas para os governos estaduais, em função da crescente participação de dirigentes, acadêmicos e consultores brasileiros nos seus congressos anuais. A ausência no campo da administração pública de uma *policy community* brasileira de maior número e força acadêmica faz com que o debate latino-americano seja ainda mais relevante como instância aglutinadora da discussão. Ressalte-se que o ganho daí advindo não substitui a lacuna principal: é preciso fortalecer e ampliar o número de pesquisadores e centros de pós-graduação dedicados à gestão pública. E os estados

poderiam ter um papel importante neste processo de adensamento de conhecimento, pois seriam beneficiários imediatos e de longo prazo dessa ação.

Feito o mapa dos fatores que favorecem a coalizão e dos atores estratégicos no plano estadual, é necessário entender o que leva ao aprendizado em relação às inovações e ao próprio processo de reforma – sua formulação e implementação bem sucedidas.

4. APRENDIZADO EM POLÍTICAS DE GESTÃO PÚBLICA: FORMATOS E LIÇÕES DO REFORMISMO ESTADUAL

Gestão Pública é um campo de conhecimento peculiar. Trata-se de uma área por definição interdisciplinar e que depende de conhecimento advindo da ciência política, da economia, da administração, da sociologia, do direito, da história e da cibernética. Acrescente-se aí o forte componente aplicado do aprendizado. A ênfase no aprendizado prático chega inclusive a gerar desconfiças em relação às potenciais contribuições de teóricos e acadêmicos sem vivência no setor. No Brasil, o número ínfimo de instituições e pesquisadores dedicados ao assunto, a pouca atenção que as áreas correlatas dão à questão e a ausência de um espaço de reflexão mais sistemático que agregue acadêmicos e administradores públicos são aspectos que tornam ainda mais necessário pensar sobre como ativar o aprendizado reformista.

O processo de aprendizado pode se dar de duas formas: direta e indireta. No âmbito das experiências estaduais, as duas formas estão ocorrendo. A forma direta diz respeito ao aprendizado em primeira mão, isto é, à capacidade de refletir, elaborar e aprender com a própria experiência. Os estados onde tem se verificado maior continuidade da administração e aqueles onde a mudança de governo não gera descontinuidades administrativas são os que mais tem vivenciado esta forma de aprendizado.

Já o aprendizado indireto é o que se processa mediante o aproveitamento das experiências de outros. Trata-se de aprender com modelos alheios, o que por um lado elimina os custos do pioneirismo, mas, por outro lado, pode dificultar a internalização dos ganhos do aprendizado direto. Esta modalidade tem sido potencializada em temas como Centros de Atendimento Integrado e Compras Eletrônicas. Vários estados estão se beneficiando dos acertos, erros e desenvolvimentos de outros, graças em especial à dinâmica de funcionamento em rede possibilitada pelo Consad, e, mais recentemente, com o PNAGE, que poderá propiciar um salto de modernização que alguns governos estaduais não dariam sozinhos.

Cabe um comentário em relação ao fato das lições poderem ser positivas ou negativas. No caso da aprendizagem direta a tendência é que aprendamos mais com nossos fracassos que com nossos erros. Com a aprendizagem indireta ocorre o inverso: experiências bem sucedidas são disseminadas com mais facilidade. Observando as administrações públicas estaduais, ambos os processos se verificaram. A circulação das

idéias e de processos inovadores se deu por meio de dirigentes estaduais que estão envolvidos com os processos de reformas há mais de uma década e por intermédio de pessoas que participaram dos processos relacionados com as reformas de 1995-1998 e 1999-2002, que depois se deslocaram para posições de direção nos Estados e para a área de consultoria a governos estaduais. Além disso, já há impactos do PNAGE e do auxílio federal na Era Lula aos estados mais atrasados em termos de reforma.

O aprendizado nos estados é influenciado por um conjunto de fatores que inclui recursos de poder, acesso a redes de conhecimento, nível de inserção no debate acadêmico nacional e internacional, familiaridade com o posicionamento dos especialistas da área, os valores dos tomadores de decisão (que podem incentivar ou inibir o processo de aprendizado e disseminação de boas práticas) e, por último, mas não menos importante, o grau de necessidade imposto pela realidade – caso de problemas cujo agravamento força os dirigentes a se posicionarem, como a questão fiscal e a necessidade de maior eficiência. Ressalte-se que a recuperação destas trajetórias e rotas por onde o debate sobre as políticas de gestão pública se manteve ativo mesmo estando em declínio no plano federal é revelador do sentido profundamente prático e aplicado do aprendizado nesta área.

A experiência dos integrantes do Consad revela uma tomada de consciência em relação a uma série de dimensões dos processos de políticas públicas. Em primeiro lugar, há clareza de que políticas e programas na área de gestão são construções institucionais e que este processo de formulação não se dá de forma espontânea. Ainda, existe a compreensão de que há experiências, tecnologias, metodologias e conceituações que são transferíveis, e que outras, não, da mesma forma que se percebeu que elementos não intencionais afetam estes processos. Muitos estados também constataram que, ao se buscar transplantar experiências de outro contexto e momento, esta apropriação passa por avaliação pragmática das possibilidades de transferência. Finalmente, há toda uma variedade de formas de se extrair lições de outras iniciativas, todas ocorrendo em maior ou menor frequência no âmbito do Consad³. Esta densidade de interações pode e deve ser celebrada como um dos maiores ativos desta rede que percebe no aprendizado mútuo uma importante ferramenta para ação.

5. POR ONDE O REFORMISMO NÃO AVANÇA: FRAGILIDADES DA GESTÃO ESTADUAL E A AGENDA PERDIDA

O Brasil vem passando por sucessivas reformas da administração pública desde os anos 1930, com resultados variados, mas sempre deixando a sensação de incompletude (Gaetani, 2005). Quase todos os presidentes desde Vargas assumiram seus mandatos com o propósito de reestruturar, de forma mais ou menos profunda conforme o caso, o modo de funcionamento da administração pública federal. Sete décadas depois o País é outro,

³ O plano estadual tem realizado as cinco variantes do processo de aprendizado com base em outras experiências, segundo a definição de Rose (1993: 30: cópia, adaptação, construção de híbridos, geração de sínteses e inspiração).

as linguagens, as tecnologias e as ferramentas gerenciais mudaram igualmente, bem como a complexidade do País. O interessante, no entanto, é entender por que certas coisas não se alteraram substancialmente, ou pelo menos por que tem mudado tão lentamente e por que tem sido tão difícil promover estas transformações. E, neste sentido, os governos estaduais vêm enfrentando dificuldades semelhantes, senão maiores, que o Governo Federal. A compreensão do reformismo nos estados deve passar pela descoberta de suas maiores fragilidades e, sobretudo, das razões que levam a constituir uma agenda de temas silenciados ou retirados do núcleo do debate.

Além dos aperfeiçoamentos que devem ser realizados nos pontos em que os estados já deram, em maior ou menor grau, passos reformistas, é preciso analisar quais são suas maiores fragilidades, aquelas em que até houve percepção e discussão dos problemas, mas que pouca coisa foi feita. Tomando como base o Diagnóstico PNAGE (Abrucio, 2004), entre as várias questões problematizadas, é possível selecionar, sinteticamente, cinco centrais.

A primeira diz respeito às informações que os governos estaduais têm sobre si mesmos. Há uma quantidade enorme de dados básicos e estratégicos que ou não existem, ou então não são atualizados, ou ainda ficam concentrados num setor e não são conhecidos por *policy-makers* importantes. É possível imaginar que, neste último caso, certos “cartórios” ganhem com esta situação, em detrimento do planejamento e do cidadão. Não que nada tenha sido feito até agora, mas, a despeito do avanço do governo eletrônico, alguns sistemas de informação ainda são bastante precários. Sem uma base sustentável e organizada de informações, não é possível dar solidez às reformas. Elas, ademais, dependem de subsídios informacionais para que decisões de melhor qualidade gerencial sejam tomadas.

Se o Consad quiser impulsionar de forma contínua, consistente e estratégica as reformas da gestão pública, ele terá de construir um Banco de dados contendo informações de todos os estados, ajudando-os assim a constituir um alicerce fundamental à modernização do aparelho estatal. Talvez esta seja uma das medidas mais prioritárias para tornar o Consad um ator estratégico na reforma do Estado brasileiro.

O que mais salta à vista na radiografia dos governos estaduais é a fragmentação e a descoordenação entre as partes. Esta segunda fragilidade dificulta a adoção de uma visão mais sistêmica, capaz de articular gestão e políticas públicas, questão fulcral para a reforma do Estado. Trata-se de um problema estrutural que tem como grande característica a conformação de uma série de “caixinhas”, que são as Secretarias e os órgãos, com baixa capacidade de comunicação entre si. Isto cria uma série de obstáculos à articulação intersetorial, o que, por sua vez, torna mais difícil a gestão por programas, instrumento central do PPA.

Produz-se, enfim, um déficit de coordenação nas políticas de gestão pública, o que explica, em boa medida, o paradoxo dos avanços ocorridos em áreas-meio enquanto pouca coisa muda nas áreas-fim. É surpreendente o descasamento entre umas e outras. Isto não significa que políticas setoriais não tenham obtido sucesso isoladamente. Mostra

apenas que os desdobramentos da implementação de boas ações de gestão pública – como nos diversos estados que têm procurado implementar iniciativas como contratualização de resultados ou radicais inovações nos processos de *procurement* – ainda não foram capazes de produzir impactos no âmbito das áreas finalísticas. Há exceções, mas a regra acompanha o paradoxal contraste relativo à modernização dos meios descolada de avanços nas atividades-fim.

A prestação dos serviços públicos nas três principais áreas-fim dos governos estaduais deixa muito a desejar. Segurança, Educação e Saúde precisam aprimorar a implementação de suas políticas. Em certa medida, as Organizações Sociais resolveram em parte o problema da provisão no campo da Saúde, porém, a maior parte dos estados não utiliza ainda este instrumento de contratualização e gestão. Há graves falhas gerenciais e de articulação intergovernamental nos campos educacional e da Segurança, sobretudo nesta última política. O fato é que a reforma da gestão pública de nada adiantará se não atingir estas três políticas, especialmente a Segurança, dado que ela é vista como a atividade mais importante dos governos estaduais, de maneira que sua fragilidade transforma-se, assim, num problema de legitimidade social dos governantes. No cenário otimista, ao contrário, o sucesso neste setor, por meio da modernização administrativa, fortaleceria as coalizões reformistas estaduais.

A quarta e maior fragilidade dos estados encontra-se na área de Recursos Humanos. Trata-se de uma variável diagonal, ou seja, que afeta a todos os outros setores da administração pública. Cita-se abaixo trecho da pesquisa PNAGE para mostrar a importância desta questão para a reforma do Estado:

“Os Recursos Humanos preparam o Estado para formular e implementar as mudanças colocadas pela política democrática. Se a Segurança Pública se torna prioridade nacional número 1, não basta vontade política; é preciso ter funcionários capacitados e motivados. Certas políticas corretamente tornadas prioritárias, como o PPA, falharão caso não haja um quadro de pessoal adequado – serão boas idéias sem os devidos realizadores. Por fim, qualquer mudança administrativa passa pelo corpo burocrático existente, e a falta de uma política consistente de RH cria cenários entrópicos, em que o “salve-se quem puder” prevalece. De modo que é preciso criar incentivos necessários para que os servidores sejam convencidos a se comprometer com a mudança” (Abrucio, 2004: 176-177).

A despeito da comprovada importância, os Recursos Humanos constituem a área em que houve menos reflexão e ação administrativa no campo da Nova Gestão Pública em todo o mundo, em particular nas reformas feitas na América Latina (Abrucio, 2005b). Diagnosticando a situação dos estados, constata-se a falta de articulação da variável de RH com as outras partes do sistema administrativo, a ausência de informações básicas sobre o assunto em quase todos os governos estaduais – mesmo nos mais reformistas – e, conseqüentemente, a enorme dificuldade para fazer o planejamento da força de trabalho, definindo um perfil da burocracia que dê conta dos novos desafios colocados ao Estado contemporâneo.

É bem verdade que a premência da questão fiscal obrigou os estados a se concentrar muito no problema do excesso de gastos com pessoal – embora a maior parcela disso tenha a ver com a Previdência. Contudo, sem colocar esta questão no topo das prioridades, o reformismo dos últimos dez anos não se tornará sustentável, especialmente quando se constata a existência de desafios como a necessidade de prestar melhores serviços, de aprimorar a regulação e coordenação das atividades e, como veremos mais adiante, de sepultar o modelo de patronagem construído historicamente no plano subnacional, ao qual se soma hoje um corporativismo que distancia o Estado da sociedade.

Na seleção aqui proposta, a quinta e última fragilidade relaciona-se com a gestão da mudança. Fazer reformas é preparar o terreno para uma nova institucionalidade. E esta depende fundamentalmente da disseminação de valores referentes a um novo *ethos* público. Neste sentido, salvo num conjunto pequeno de estados, a atual safra de reformistas não têm criado políticas mais amplas para mudar a lógica dos servidores públicos e motivá-los a se incorporar no novo modelo. Dois exemplos neste sentido. Primeiro: de acordo com a pesquisa PNAGE, somente 30% dos estados têm políticas para disseminação de valores éticos e um menor número deles, 19%, criou Comitês de Ética, a despeito de 74% deles ter constatado desvios de conduta ética nos últimos quatro anos (Abrucio, 2004: 161). Sem adoção de políticas nesta área, com certeza haverá um confronto entre a cultura organizacional dominante, com fortes traços burocratizantes acoplados à lógica clientelista, e os modelos institucionais da Nova Gestão Pública. Ademais, como esperar que funcionário público responda ao cidadão de forma pública sem garantir instrumentos para o predomínio do republicanismo dentro do Estado?

Um segundo exemplo bem interessante é o da governança interna, mais especificamente, o da relação com os servidores. Somente 37% dos estados têm uma política ativa de comunicação com os funcionários públicos e, pior, apenas 22% dos governos têm formas institucionalizadas de relacionamento com os sindicatos. A pesquisa PNAGE mostra, inclusive, que as relações dos governos estaduais com a sociedade têm mais instrumentos e formas de efetivação do que a própria articulação governamental junto ao conjunto da burocracia. Neste cenário, a gestão da mudança precisa começar de um ponto fundamental: fazendo a “lição de casa”. Esta aí uma das frentes mais importantes da reforma da gestão pública estadual nos próximos anos.

Em boa medida, as fragilidades aqui descritas já foram tematizadas num conjunto de estados, além de não se constituírem em questões interditas ao debate. Há um outro leque de assuntos, entretanto, que se transformou numa “agenda perdida”. Esta pode ser definida de duas maneiras: de um lado há os problemas que alguns estados (a minoria, ressalte-se) vêm até enfrentando, mas procuram retirá-las do centro do debate, pela dificuldade em realizar reformas aí e/ou para evitar que novos adversários ou os costumeiros se coloquem contra o governo; e, de outro, existem “grandes silêncios”, temas que são tabus ou ainda não foram completamente compreendidos em sua importância.

A “agenda perdida” contém, basicamente, cinco pontos. O primeiro se relaciona como uma questão histórica e estrutural: a estrutura de patronagem e clientelismo. Seja pela expansão de cargos de confiança cujo preenchimento serve para responder à lógica localista e personalista da classe política, seja por meio de sucessivas manobras para estender a contratados os direitos de servidores públicos estatutários contratados mediante concurso público, a profissionalização dos quadros burocráticos está longe de ser uma realidade em muitos dos governos estaduais. Decerto que alguns deles têm se esforçado para fortalecer – por vezes, criar – um núcleo meritocrático duro na administração direta, mas os resultados ainda são indeterminados tendo-se em vista a magnitude do desafio. Trata-se, é bom dizer, de um padrão que ultrapassa a esfera estadual, abarcando os municípios – em pior situação – e o Governo Federal, que ainda mantém, surpreendentemente, mais de 20 mil cargos em comissão, em grande parte com um provimento completamente livre. Esta estrutura política, portanto, é mais profunda. Para modificá-la, é preciso alterar a visão que orienta a carreira da classe política brasileira, bem como a percepção que parte da população tem do Estado, que seria “naturalmente” um provedor de empregos, e não o responsável pela produção de serviços públicos de qualidade, garantindo os direitos de cidadania. Talvez esteja aqui a principal reforma do Estado brasileiro, pois ela daria o sentido republicano e democrático capaz de impulsionar a Nova Gestão Pública.

A patronagem nos estados se combina, de maneira perversa, com uma profunda assimetria na organização dos recursos humanos. De um lado, funcionários do fisco e procuradores com remunerações extremamente competitivas. De outro, grandes contingentes de mão-de-obra em atividades-fim, como nas esferas de educação e segurança, com condições insatisfatórias de trabalho em relação à importância de suas funções. No meio de tudo isso, há tanto os indicados para responder às necessidades da classe política quanto um conjunto enorme de funcionários da área-meio, muitas vezes sem qualificação para lidar com os desafios do governo contemporâneo. O pior é que um corporativismo ensimesmado e cada vez mais distante da sociedade, principalmente das parcelas mais pobres que precisam de serviços públicos, trabalha pela reivindicação das áreas realmente essenciais e as coloca no mesmo barco, por meio do discurso da isonomia, de outra enorme parcela de servidores que pouco ou quase nada tem a ver com as tarefas estratégicas do Estado. Neste jogo, os princípios do mérito e do funcionário do público – a origem da palavra, tal como definida inicialmente por Robespierre – perdem para lógicas particularistas de atuação.

Um segundo ponto da “agenda perdida” refere-se à questão previdenciária. Desde o *day after* da Constituição de 1988, a massa crítica sobre a Previdência do funcionalismo tem aumentado consideravelmente. A administração federal vem tentando promover mudanças de toda sorte nos últimos doze anos de forma a atacar e/ou mitigar o problema, seja mediante mudanças constitucionais seja por meio de medidas administrativas. Estes esforços têm incluído suporte para que os governos estaduais se habilitem para produzir diagnósticos, estudos técnicos e desenhos organizacionais para equacionarem seus quadros atuariais. Em vários casos, a proporção entre ativos/inativos/pensionistas nos estados aproxima-se da razão 60%/40%, sendo que a idade média dos primeiros é geralmente superior a quarenta anos. Detalhe: a pesquisa PNAGE revelou a precariedade

dos dados da maioria dos governos estaduais sobre o assunto, algo estranho diante da magnitude do problema. E mesmo no conjunto dos que têm informações bem organizadas, poucos são os que têm um modelo previdenciário, incluindo um Fundo de Previdência específico.

Alguns governos estaduais, como o Paraná, Bahia e Pernambuco, estão buscando equacionar de forma estruturada seus desafios nesta área. Mas a atitude dominante tem sido a de procrastinação para além do calendário dos mandatos dos atuais governantes. Interessante que os estados mais desenvolvidos e que têm tido bom desempenho reformista, São Paulo e Minas Gerais, estão bem atrasados nesta questão – embora o pior caso, entre os estados mais ricos, seja o do Rio Grande do Sul, conhecido por ter uma meritocracia acima da média nacional, mas cujo futuro é bastante incerto caso não se resolva este problema. É este o cerne da questão: se os governos estaduais não equacionarem adequadamente o impasse previdenciário – e eles têm menos saídas fiscais que a União para fugir do tema –, o futuro de suas burocracias e dos cidadãos servidos por elas é sombrio.

A *accountability* foi o aspecto que menos avançou entre os temas da Nova Gestão Pública que informaram as reformas estaduais recentes. Isto a habilita a entrar no rol dos assuntos da “agenda perdida”. Analisando um dos aspectos da questão, o do controle, constata-se que, no plano interno aos Executivos, a maioria dos órgãos de auditoria encontra-se profundamente atrofiada e, em geral, suscetível à influência política do governo do momento. No plano do controle externo, as Assembleias Legislativas exercem muito pouco o papel de fiscalização, e concentram-se mais em construir redes de patronagem que sustentam a carreira da maioria de seus parlamentares.

A situação dos Tribunais de Contas subnacionais é bastante preocupante também. A politização de sua cúpula, geralmente vinculada aos grupos políticos que dominam a política local, sua distância em relação à sociedade – salvo raras exceções, como Pernambuco e Santa Catarina – e o controle de tipo formalista que exerce enfraquecem seu papel de responsabilização dos governantes e representantes da população. Alviante é a ação do Programa de Modernização do Controle Externo dos Estados e Municípios Brasileiros (PROMOEX), com apoio do BID, que poderá melhorar a capacidade de fiscalização dos TCs. Mas, no quadro atual, é possível dizer que há, na grande maioria dos casos, uma forte intersecção entre o grupo dominante instalado no Executivo, sob o comando do governador, e os outros Poderes. Não necessariamente isso gera problemas de desvio de conduta e malversação de recursos públicos. Só que na medida em que a administração pública estadual compartilha a informação de que há poucas estruturas zelando pela legalidade e pela qualidade do gasto, o convite à corrupção é uma realidade, que fica menos visível hoje nos estados do que na União exatamente por conta da fragilidade dos mecanismos de controle no plano subnacional – trata-se, assim, de um típico círculo vicioso.

Os estados desenvolveram muito pouco suas capacidades regulatórias – eis o quarto ponto da “agenda perdida”. Os governos estaduais têm espaço para regulação em uma série de atividades privatizadas ou sob concessão pública. Não obstante, poucos foram os

que se beneficiaram dos erros cometidos pelo Governo Federal na condução dos processos de privatização e de criação de Agências Reguladoras para os serviços correspondentes, questão, aliás, que continua mal resolvida no nível da União.

Se o Governo Federal tem caminhado lentamente em relação à regulação, os governos estaduais também não têm tirado partido da oportunidade para se posicionarem de forma consistente sobre o assunto. Conforme dados da pesquisa PNAGE, há mais estados que fizeram privatização ou concessão do que aqueles que possuem agência e marco regulatório nítidos. Com a entrada de um tema na agenda como as parcerias público-privado – as PPPs –, adquire maior relevância o papel regulador dos estados, uma vez que esta iniciativa poderá alavancar positivamente os investimentos, porém isso não garante a qualidade de sua realização e, em alguns casos, da futura provisão de serviços. No fundo, parece que as administrações estaduais dão maior importância à necessidade de haver regulação do que à construção de instrumentos para exercer esta função. De forma mais prosaica, se pode medir este descompasso: novamente segundo os dados do Diagnóstico PNAGE, todos os estados usam formas de terceirização, mas a maioria não tem controle sobre este processo, seja em relação ao quanto se gasta, seja em relação à avaliação do desempenho dessas atividades.

Mesmo admitindo os diversos avanços da gestão pública estadual nos últimos anos, um “drama existencial” os acompanha: o que cabe aos governos estaduais fazerem no desenho federativo brasileiro? Esta é a pergunta mais distante da agenda atual dos estados – ela é o verdadeiro elo perdido. É possível que as administrações estaduais estejam fazendo as “coisas certas”, mas sem que isso tenha o impacto desejado, em razão da indefinição de suas funções. Suas competências geralmente são fluídas, à exceção da Segurança Pública, exatamente a política mais complexa e que envolve forte relacionamento com as demais. Mais do que uma heterogeneidade setorial, constata-se que os governos estaduais hoje não possuem um mandato nítido em muitas políticas públicas. De resto, o papel das outras instâncias governamentais e da ação que elas têm nas diversas áreas, como Educação, não se articula adequadamente com a atuação dos governos estaduais.

As formas de relacionamento dos estados com os municípios ainda não foram adaptadas ao novo cenário descentralizador. Por muitas vezes, a solução é utilizar o velho *modus operandi* da cooptação política de prefeitos e líderes locais, com resultados ruins para a prestação dos serviços públicos. Interações com modelos consorciados de governos locais também não têm avançado significativamente. Na verdade, falta aos governos estaduais descobrir de que maneira devem atuar cooperativamente e em prol da coordenação das diversas partes de seu território.

Este dilema é maior ainda nas Regiões Metropolitanas. Trata-se do espaço mais importante da opinião pública brasileira, onde se concentram as maiores riquezas e os maiores problemas do País, em intensidade e capacidade de expressão. E aqui a confusão, a indefinição, a beligerância entre os governos estaduais e os atores locais – e mesmo o nacional – é enorme. O resultado típico desse impasse, em muitos estados, é o de diminuir o espaço na agenda de políticas para as questões metropolitanas, como forma de

evitar um tema de difícil resolução. O problema é que o melhor dos reformismos não pode existir sem o público a que se destina, o qual, normalmente, se organiza por dinâmicas especiais. Se estas são mal resolvidas, nem mesmo a melhor gestão pública pode curá-las.

A desarticulação federativa e a indefinição do papel dos estados são igualmente relevantes para definir a relação com a União. Isso vale para diversas políticas públicas, entre as quais a de gestão pública. O fato é que uma maior articulação entre os governos federal e estaduais para estabelecer uma agenda nacional de reformas do Estado encontra um grande obstáculo na forma compartimentalizada e pouco coordenada da Federação brasileira. Entretanto, olhando por um outro ângulo, que procura trazer à tona o que está fora do debate, é possível que a ampliação da discussão e a implementação de reformas nos governos estaduais possam recolocar, no seu devido lugar, o pacto federativo. E, desse modo, o déficit de coordenação que aparece tanto na várias políticas públicas, incluindo a de gestão pública, como entre os níveis de governo, poderia ser enfrentado de forma mais efetiva e nas suas profundezas.

CONCLUSÃO: OS GRANDES DESAFIOS ADIANTE

O dinamismo existente no âmbito das políticas de gestão pública nos estados contrasta com o declínio dessa agenda no plano federal. Mas a situação geral da União é melhor por conta de seu legado histórico, marcado por um número maior de reformas ao longo do tempo, incluindo aí as realizações do projeto Bresser. Noutras palavras, embora os governos estaduais vivam um momento mais reformista, o Governo Federal ainda conta com um aparato estatal mais efetivo e bem estruturado em comparação aos estados.

Uma das principais diferenças está na existência de um núcleo de carreiras estratégicas – as chamadas carreiras do ciclo de gestão –, que dá uma ossatura consistente às ações do Governo Federal. Em contraste, os estados ainda se apóiam excessivamente em estruturas de cargos de confiança e nos quadros fazendários, o que não contribui para a estruturação de administração pública profissionalizada e equilibrada. Em comum, ambas as instâncias federativas enfrentam problemas no equacionamento das necessidades de pessoal e de modelos organizacionais adequados nas áreas finalísticas. Uma década depois da publicação do Plano Diretor da Reforma do Estado, o resultado geral é de um avanço lento, em que pese o fato do impulso que o mesmo produziu ainda perdurar.

Há que se dar visibilidade às mudanças em curso nos estados para que realimentem as iniciativas em curso em outras unidades estaduais – e mesmo em municipais ou, por que não, como exemplo para a União. A publicização é importante também para garantir a sustentabilidade desse processo reformista. O problema da descontinuidade administrativa é, no mais das vezes, maior no plano estadual do que no federal, de modo que as eleições de 2006 sem dúvida serão um teste para muitas das reformas em fase de consolidação. Para tanto, o Consad e os atores organizados em torno do PNAGE precisam se mobilizar politicamente, para ampliar a coalizão de apoiadores.

Este debate remete a um outro desafio maior, conforme mencionado no início do texto: afinal qual será o papel a ser desempenhado pelas administrações públicas estaduais no futuro? Os debates em relação à renegociação do pacto federativo têm sido dominados pelas disputas em torno de distribuições de recursos, mas sem avançar a discussão sobre papéis e atribuições. Neste sentido, a aprovação da nova Lei de Consórcios Públicos tem grandes chances de possibilitar a emergência de novos arranjos intermediários envolvendo municípios e estados, bem como entre estes e a União. Mas em um modelo de competências compartilhadas como o brasileiro é importante o País estabelecer consensos mínimos sobre as forma como se deve dar a relação entre níveis de governo e entre estes e a sociedade. E, na maioria das políticas públicas, esta questão não foi resolvida, com impacto negativo maior para os governos estaduais, cujas funções são as mais indefinidas dentro da Federação.

A clarificação dos novos papéis dos governos estaduais remete à redefinição do perfil da burocracia estadual, à definição de uma estratégia de profissionalização correspondente e à valorização da função pública. Estes três itens fazem parte de uma agenda positiva que passa por um conjunto de medidas combinadas que incluem programas de capacitação, estruturas remuneratórias, introdução de mecanismos de avaliação de desempenho e alinhamento de estruturas de carreiras – sem concessões a corporativismos. O desafio de trazer a discussão de recursos humanos para o campo positivo não será trivial.

É preciso insistir no seguinte fato: o aprimoramento das políticas de gestão pública pode trazer significativos impactos para o conjunto do governo. Exemplos históricos não faltam como Vargas e Rossevelt nos anos 1930 e, mais recentemente, a presidência Clinton-Gore nos Estados Unidos e os sucessivos mandatos de Thatcher, Major e Blair no Reino Unido, além das amplas reformas feitas recentemente pelos países nórdicos. Estes casos têm em comum o fato dos governantes terem utilizado o fortalecimento dessa agenda reformista como instrumento para modelar e perseguir políticas setoriais prioritárias, mas sempre articuladas com um centro irradiador e supervisor das mudanças. Desse modo, a reforma do Estado deve servir para fortalecer e legitimar uma coalizão voltada à melhoria da prestação dos serviços públicos, garantindo assim, de forma eficiente, efetiva, ética e com equidade, os direitos de cidadania.

O maior desafio está, porém, no ponto de partida. Isto é, nos primeiros passos que levam à construção de uma coalizão reformista capaz de impulsionar e dar sustentação às políticas de gestão pública. Em geral, os ganhos produzidos pela modernização administrativa são difusos e de longo prazo. As reformas precisam, portanto, de uma articulação política que coordene seus processos sua formulação, decisão e implementação, mesmo quando o tema já está na agenda do governo. Isso exige um trabalho permanente de *advocacy*, negociação e aprendizado coletivo para viabilizar-se.

A crise política recente e suas conexões com o grave problema da corrupção, as enormes deficiências na provisão de serviços públicos, o caos das grandes cidades, e a perda de autoridade dos governos junto aos cidadãos nos colocam num momento estratégico: ou o País reformula o seu Estado, ou o desenvolvimento ficará como um sonho distante. Para

mudar esta situação, o conjunto de reformas necessárias é amplo, envolvendo os três níveis de governo e todos os ramos de Poder. Por isso, dificilmente estas transformações se processarão apenas pelos esforços dos integrantes do sistema político-administrativo. Reside aí o maior desafio para as políticas da gestão pública: serem percebidas e demandadas pela sociedade a ponto dela dar-lhe suporte suficiente para o redesenho das estruturas governamentais do Estado brasileiro. O conhecimento sobre a trajetória das reformas estaduais pode ser um estímulo para que os cidadãos e os grupos sociais comecem a se mobilizar em prol da Nova Gestão Pública.

BIBLIOGRAFIA

Aberbach, Joel. Putnam, Robert & Rockman, Bert (1981). *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Harvard. Harvard University Press.

ABRUCIO, Fernando Luiz (1998) *Os Barões da Federação: os governadores e a redemocratização brasileira*. São Paulo. Hucitec/USP.

& FERREIRA COSTA, Valeriano Mendes (1998). *Reforma do Estado e o Contexto Federativo Brasileiro*. São Paulo. Fundação Konrad Adenauer.

(1999). “O longo caminho das reformas dos governos estaduais: crise, mudanças e impasses”. In: MELO, Marcus André. (Org.). *Reforma do Estado e mudança institucional no Brasil*. Recife. Fundação Joaquim Nabuco, Ed. Massangana.

& SAMUELS, David (2000). “Federalism and democratic transitions: the new politics of the governors of Brazil” *Publius: the journal of federalism*. Easton. v.30. n.2. p.43-61.

(2004). *Diagnóstico Geral das Administrações Públicas Estaduais*. PNAGE/Ministério do Planejamento/BID. São Paulo, Mimeo.

(2004a). *Uma Nova Concepção de Reforma do Estado: as experiências do PNAGE e do PROMOEEX*. Relatório de Avaliação Geral da Pesquisa PNAGE/PROMOEEX. São Paulo, Mimeo.

(2005). “Reforma do Estado no federalismo brasileiro: a situação das administrações públicas estaduais”. *Revista Brasileira de Administração Pública* vol. 39, 401-420. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas.

(2005a). “A cooperação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula”, **Revista de Sociologia e Política**, n. 24, julho de 2005, 41-67, Curitiba/PR. Universidade Federal do Paraná.

(2005b). Modelo Estratégico para a Reforma da Gestão Pública: agenda, coalizão e idéias mobilizadoras. II Fórum de economia da Fundação Getúlio Vargas. *Reforma da Gestão Pública e Acordo Nacional*. 13 de setembro EESP/FGV, São Paulo. Mimeo.

Arantes, Rogério Bastos, Abrucio, Fernando Luiz & Teixeira, Marco Antonio Carvalho (2005). “A imagem dos tribunais de contas subnacionais”. *Revista do Serviço Público*, vol. 56, Jan/mar 2005, 57-85, Brasília/DF. ENAP.

Bresser Pereira, Luiz Carlos (1998). *Reforma do Estado para a Cidadania*. São Paulo. Editora 34.

CLAD (2000). *La Responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana*, CLAD/BID. Buenos Aires. Eudeba.

Couto, Cláudio Gonçalves & Abrucio, Fernando Luiz (2003). “O Segundo Governo FHC: coalizões, agendas e instituições”. *Tempos Social*. Revista de Sociologia da USP, vol. 15. n. 2. São Paulo. USP.

Elazar, Daniel (1987). *Exploring Federalism*. Alabama. The University of Alabama Press.

Gaetani, Francisco (2003). “O recorrente apelo das reformas gerenciais: uma breve comparação”. *Revista do Serviço Público*, Ano 54, n. 4, 106p., Out-Dez. ENAP.

_____ (2005) *Public Management Reforms in Modern Brazil*, London, London School of Economics and Political Science PhD thesis.

Gerzoni, Gilberto (1996). “Tentativas e perspectivas de formação de uma burocracia pública no Brasil”. *Revista do Serviço Público*, vol.120, n.1. janeiro/abril. Brasília. ENAP.

Kingdon, John (1995) *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, 2 ed New York, Harper Collins College Publishers.

Levitt, B. and March, J.G. (1990) *Chester Barnard and the Intelligence of Learning in Willianson*, Oliver E. (ed) *Organization Theory*, New York, Oxford University Press

Light, Paul. (1998) *The Tides of Reform*, Washington D.C. Brookings

Marconi, Nelson (2006) São Paulo *FUNDAP VER O TÍTULO DO ARTIGO DELE*

Marini Caio (2006) São Paulo, *FUNDAP VER O TÍTULO DO ARTIGO DELE*

Martins, Humberto (2006) São Paulo, *FUNDAP VER O TÍTULO DO ARTIGO DELE*

Nogueira, Marco Aurélio (2004). *Um Estado para a sociedade civil. Temas éticos e políticos da gestão democrática*. São Paulo. Cortez Editora.

Nunes, Edson (1997). *A Gramática política do Brasil*. Rio de Janeiro. Enap/Jorge Zahar.

Pacheco, R. (2006) São Paulo, *FUNDAP VER O TÍTULO DO ARTIGO DELE*

Vaz, (2006) São Paulo, *FUNDAP VER O TÍTULO DO ARTIGO DELE*

Rezende, Flávio da Cunha (2004). *Por que falham as reformas administrativas?* Rio de Janeiro, Editora da FGV.

Rose, Richard (1993) *Lesson-Drawing in public policy*, Chatam, Chatam House

Sano, Hironobu & Abrucio, Fernando Luiz. *Organizações sociais e accountability: entre a teoria e a prática*. Mimeo. São Paulo.

Tendler, Judith. (1998) *Bom Governo nos Trópicos: uma visão crítica*, Brasília, ENAP.

Vilhena, R., Martins, H.F., Marini, C. e Guimarães, T.B.(2006). *O Choque de Gestão em Minas Gerais*, Belo Horizonte, UFMG.

Zimmerman, Joseph (1996). *Interstate Relations – the neglected dimension of federalism*. Westport, Praeger.