

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

NEIDE SARACENI HAHN

REFORMA DO SETOR PÚBLICO
EM SÃO PAULO: 1995-1998

Tese apresentada ao Curso de Pós-graduação da
FGV/EAESP – Área de Concentração:
Organização e Recursos Humanos – para
obtenção do título de Doutor em Administração de
Empresas.

Orientador: Prof. Fernando Prestes Motta

SÃO PAULO
1998

I



Fundação Getúlio Vargas
Escola de Administração
de Empresas de São Paulo
Biblioteca



140/99



1199900140

Carlos

| Escola de Administração de Empresas de São Paulo | |
|---|---------------|
| Data | Nº da Chamada |
| 03-02 | 35(816.1) |
| Tomo | H148v |
| 140/99 | Tese e.1 |

0025-23360

HAHN, Neide Saraceni. Reforma do Setor Público em São Paulo: 1995-1998. São Paulo: EAESP/FGV, 1998, 155. p. (Tese de Doutorado apresentada ao Curso de Pós-graduação da EAESP/FGV, Área de Concentração: Organização e Recursos Humanos).

Resumo: A autora analisa a proposta de reforma institucional do governo Covas, suas possibilidades e limitações, para demonstrar que os processos de reforma do Estado não têm caráter universal. Os estudos comparativos evidenciam a singularidade histórica de cada experiência. No caso de São Paulo, a experiência de governo que transcorreu entre 1995 e 1998 apresentou como principal característica a imbricação entre os processos de ajuste das contas públicas e a reforma administrativa.

Palavras-chave: Reforma Institucional – Reforma Administrativa – Administração do Setor Público – Burocracia – Ajuste Fiscal – Política Pública – Crise do Estado – Programa de Governo.

SUMÁRIO

| | |
|---|-----|
| AGRADECIMENTOS..... | V |
| I – INTRODUÇÃO | 6 |
| II – A REFORMA COMO EXPERIÊNCIA SINGULAR..... | 18 |
| III – A EXPERIÊNCIA DE REFORMA NO GOVERNO DE SÃO PAULO..... | 33 |
| III 1 – O Governo Proposto..... | 33 |
| III 2 – Reflexões sobre a Proposta..... | 38 |
| III 3 – Governo com Programa | 40 |
| III 4 – Conclusões sobre o Governo Programático | 59 |
| III 5 – Governo com Ajuste..... | 61 |
| III 6 – Reflexões sobre o Governo com Ajuste | 85 |
| III 7 – A proposta de Reforma Institucional..... | 95 |
| QUADRO 1 – TRANSFORMAÇÕES NAS MISSÕES DO ESTADO | 97 |
| QUADRO 2 – LEVANTAMENTO DOS PROBLEMAS, POR PASTAS, NO INÍCIO DO GOVERNO COVAS..... | 105 |
| IV – CONCLUSÕES..... | 120 |
| ABSTRACT | 150 |
| V – BIBLIOGRAFIA..... | 151 |

A política não é a continuação natural dos nossos desejos.

Antônio Angarita

AGRADECIMENTOS

Dizem que quando alguém não consegue realizar alguma coisa, escreve sobre ela. Isso, em alguns casos, tem sido verdadeiro no que se refere às reformas da administração pública brasileira.

O que me levou a escrever sobre a experiência recente de reforma no governo Mário Covas foi, em parte, o desejo de ver continuar um processo que certamente ocupará várias gestões e, em parte, o imperativo de registrar a história do período.

Espero que o relato das impossibilidades torne-se um desafio para os que continuarem a trabalhar no setor público. Do meu ponto de vista, vale a pena.

Quero registrar agradecimentos aos amigos que compartilharam dessa experiência no governo, especialmente na Unidade de Gestão Estratégica. Dentre eles destaco Benedito Fernandes Duarte, com quem aprendi muito e a quem acho até que ensinei um pouquinho, e Regina Faria, companheira de muitos anos.

Devo também boa parte do meu aprendizado ao Dr. Mário Eduardo Garcia, a quem não debito os defeitos do trabalho mas, certamente, crédito as idéias. Agradeço especialmente a Milan Wohland, companheiro de longa jornada, com quem, desde 1991, venho discutindo as questões relativas à administração pública. Devo-lhe muitas horas de paciente discussão e bastante estímulo intelectual.

Ao meu orientador e amigo, professor Fernando Prestes Motta, sou muito grata pela oportunidade de refletir mais ricamente sobre administração, a partir de suas aulas e das muitas leituras que recomendou.

São Paulo, julho de 1998

I – INTRODUÇÃO

Quando o cientista político Oscar Godoy Arcaya faz um comentário sucinto sobre os rumos da reforma do Estado na América Latina, expressa a tese que tem sido adotada por uma grande parte dos *policy makers* do nosso continente:

A tendência clássica do Estado latino-americano tem sido a centralização e a concentração da autoridade. Este fenômeno tem sido acompanhado, nos últimos 50 anos, por sua expansão reguladora e interventora e pelo crescimento de uma burocracia ineficiente e partidária. Em consequência, a reforma do Estado deve orientar-se em direção oposta, ou seja, para a descentralização política e administrativa, para a descentralização das decisões e, como é evidente, para uma drástica reforma da burocracia para elevar sua qualidade técnica e neutralizar sua tendência partidária (ARCAYA, 1994).

Tais diretrizes – desconcentração, descentralização e aumento da racionalidade administrativa, em contraposição ao comprometimento político dos setores burocráticos – são encontradas em praticamente todos os experimentos de reforma do Estado de que se tem notícia. Constituem elementos de uma visão ortodoxa de administração pública, conforme classificação elaborada por Humberto Falcão Martins (1996). Martins trabalha com três modelos típicos de administração, a saber: a visão ortodoxa, a que nos referimos neste trabalho, a visão liberal, próxima do *laissez-faire* e a visão empresarial, em que predominam as regras do mercado e o cidadão é visto como consumidor. Tal visão estabelece uma dicotomia entre política e administração, concentra-se na reforma dos meios e prevê a construção de instituições fortes – *institutional building* – baseada em carreiras, capacidade gerencial, autonomia, responsabilização, ênfase nos cidadãos e capacidade do aparato público para desenvolver e implementar políticas nas várias esferas de atuação do Estado. O autor observa que esta perspectiva aumenta a distância

institucional entre Estado e Sociedade, na medida em que instrumentaliza a dicotomia entre administração e política.

Tal visão privilegia soluções burocráticas, ignora formas mistas de gestão pública, que ficam sujeitas a um maior controle social, não identifica claramente os limites de intervenção estatal e não desenvolve novas formas organizacionais que integrem administração pública e política. O autor considera também que a crise contemporânea da administração pública corresponde à incapacidade político-administracional do Estado para deliberar e implementar com efetividade aquilo que é definido como certo e como bom para o bem-estar dos cidadãos. O texto questiona a eficácia das burocracias públicas quando operam para pôr em ação as decisões de governo. Para Martins, o engenho político e administrativo de governar consiste em transitar com maior flexibilidade entre os diversos paradigmas, de modo que as virtudes de cada modelo possam ser recuperadas na prática política. Trata-se de recolocar a discussão sobre o comprometimento político da burocracia. O padrão tradicional de administração pública brasileira supõe um comprometimento clientelístico da burocracia, seja a dos altos escalões, na composição dos anéis burocráticos, seja a do 'baixo clero', na utilização dos cargos como moeda de troca política. A esse modelo contrapõe-se, tipicamente, o padrão racional do Estado neutro e universal, instrumentalizado por funcionários de carreira, com ascensão baseada no mérito e que mantêm com a chamada *classe política* relações de independência e impessoalidade. Esse padrão foi o inspirador da maior parte das reformas administrativas propostas no Brasil desde a década dos 30. É uma espécie de cisão permanente entre o universo idealizado da meritocracia e da eficiência racional-legal e a realidade desordenada, clientelística,

patrimonialista e verdadeiramente brasileira que preenche as relações da nossa administração pública.

O novo padrão que parece se configurar atualmente e para cujo entendimento pretende-se que este trabalho possa contribuir, é de uma administração pública que emerge de relações sociais e políticas mais diversificadas e quiçá mais democráticas: nem o padrão do favorecimento clientelístico de poucos e tampouco o modelo de administração neutra e universal que pretende atender a todos de modo padronizado e isonômico, mas u ma relação entre o burocrata e o cidadão que não é pautada pela cumplicidade incestuosa do modelo patrimonial-clientelista, nem pela ficção da imparcialidade acima dos interesses de classe. Talvez, enfim, um olhar mais contemporâneo e humanizado sobre como de fato estão se dando as relações entre o Estado e o cidadão. As relações entre o Estado e a cidadania se estabelecem por diversos caminhos. Quando os governos são substituídos ou confirmados, através de eleições, as demandas da sociedade estão por ser atendidas pela nova administração. A forma de captar essas reivindicações pode ser a de uma plataforma programática, que explicita o modo como o novo governante se propõe a atender os anseios dos cidadãos. Se assim for, os governantes são eleitos com base em propostas de governo explícitas, ou em propostas que os eleitores acreditam que serão implementadas pelo candidato. O conjunto dessas práticas prometidas ou, de algum modo, esperadas pelos cidadãos constitui um construto que é referendado por aqueles que elegem o governante. O *corpus* de propostas de governo não pode ser concebido como peça antagônica ao pensamento de quem se elege. Ao mesmo tempo, o programa se legitima no atendimento das aspirações dos eleitores. Não é por acaso que os temas que mais preocupam a população estejam presentes em

todas as plataformas eleitorais, mesmo que o modo de realizar os programas divirjam substancialmente entre os candidatos aos postos executivos. É, portanto, no modo de realizar as políticas governamentais, ou seja, no processo de implementação de diretrizes políticas, que as diversas propostas e programas de governo se distinguem substancialmente umas das outras. Quando uma plataforma política não é cumprida pelo governante, esta falha é debitada tanto ao governante como ao aparato administrativo que materializa o governo. A imbricação entre as dimensões política e administrativa de um ato de governo sugere que se aborde a questão da reforma do Estado contemplando a interdependência entre Estado, governo e administração. Isto significa questionar o papel dos sistemas burocráticos públicos contemporâneos para além da sua dimensão meramente administrativa. O presente trabalho trata de rastrear empiricamente uma experiência administrativa e, neste sentido, apresenta limitações para sua generalização. Não obstante, busca-se entender uma experiência que carrega muitos elementos inovadores em termos de administração pública, e por esta razão parece-nos que possa contribuir para a compreensão de um novo jeito de cuidar do espaço público no estado de São Paulo e no país.

Não se pretende modelar, idealizadamente, uma proposta prescritiva de bem administrar o Estado mas, sim, tentar entender as transformações recentes da administração pública paulista, no contexto das relações entre o poder público e a cidadania. O que se mostra, na marcha das decisões e indecisões que caracterizaram o processo de governo, é o novo emergindo do embate entre as propostas de mudança e as resistências apresentadas pelos constrangimentos da realidade.

As mudanças que se observam na administração pública contemporânea, ao menos nos países mais desenvolvidos, resultam em maior aproximação entre o aparato burocrático público e o cidadão. As soluções são diversas, mas é inegável a tendência a uma maior democratização da administração, seja pela constituição de novos canais de expressão popular, seja pelo compartilhamento de tarefas comuns entre o Estado e a cidadania, através das concessões e privatizações. Como pressuposto de situações administrativas caracteristicamente democráticas, os políticos e suas decisões podem ser controlados pelos cidadãos, com base no fato de que foram eleitos por eles. O laço que se estabelece entre o político e a cidadania é o compromisso por parte do primeiro em realizar determinadas ações que, de algum modo, contemplem as aspirações dos cidadãos.

Esse compromisso, virtual ou explícito, toma a forma de uma plataforma de governo e consolida as promessas feitas durante a campanha eleitoral. Desde esse momento e até o final do mandato, tendo o poder sido outorgado pelo resultado das urnas, o governante ganha autonomia de ação com respeito às idéias pelas quais se elegeu. O cumprimento das promessas, salvo por iniciativa do próprio governante, só pode então ser cobrado pelo eleitor caso haja canais institucionais que permitam a vigilância popular e o contínuo acompanhamento das realizações de governo – uma prestação de contas aos clientes, por assim dizer. Na ausência de um governo transparente, em relação ao qual o acompanhamento dos gastos e programas seja possível, o único recurso político do cidadão com respeito ao governante é a eleição seguinte, quando então a satisfação com a gestão pode ser expressa pela

reeleição e a insatisfação pode ser expressa pela não-eleição do mandatário ou do representante de seu partido.

A situação empírica sobre a qual nos debruçamos é a de uma gestão de governo eleita contra a apresentação de um programa social-democrático de ações, defendido por um candidato cujas qualidades éticas e morais revestiam de credibilidade as suas propostas. Desde a sua elaboração, trata-se de um programa de cuja discussão participaram diversos setores sociais, ao cabo da qual o programa foi distribuído amplamente para que os eleitores tomassem conhecimento antecipado das ações propostas. O candidato ao governo, com base no processo descrito, escolheu as políticas que pretendia implementar, divulgou tais idéias e foi positivamente avaliado pelos eleitores.

Uma boa parte do presente trabalho será o rastreamento da implementação das propostas feitas no período eleitoral, buscando entender as possibilidades e limitações de se realizar a reforma do Estado, uma das ambições do programa. O processo de governo que é objeto da presente análise é pautado pelo tema das reformas. O objeto de trabalho trata do desafio do governo real, à medida que essa realidade coloca as possibilidades e limitações para a realização de mudanças mais profundas na administração do Estado. Nesse contexto, as reformas deixam de ter importância enquanto objeto isolado de discussão, e passa-se a focalizar o modo como novas formas de administração pública são engendradas, no confronto com uma situação de contenção de gastos públicos, como a enfrentada pela gestão Covas, e com as medidas que daí decorrem. O presente trabalho retrata o processo no qual o ajuste das contas, por um lado, refreia modificações que se pretendia alcançar e, por outro, promove outras tantas mudanças.

Sabe-se que os ajustes são conservadores, de um modo geral, porque impedem investimentos novos e prováveis soluções inovadoras. Por outro lado, a inventividade resultante de situações de escassez tende a resultar em soluções muitas vezes originais. O trabalho lança alguma luz sobre o processo de mudança administrativa que, independente do fato de buscar chegar, em algum ponto do futuro, a se configurar como uma reforma do Estado, apresenta, no seu próprio percurso, bastante interesse.

Na verdade, buscava-se analisar um processo de reforma e encontrou-se um ajuste. A partir disso, buscou-se, então, observar as limitações apresentadas pelo ajuste e, ao final de quatro anos de gestão, encontrou-se uma administração bastante transformada. Não se realizaram grandes projetos de mudança. Nem havia, de início, por detrás das políticas de governo definidas, uma grande proposta teórica de reforma. Os processos de transformação foram, em sua maior parte, decorrência das propostas de ajuste das contas feitas pelo Executivo, incluindo soluções jurídicas e experimentos institucionais. Ao longo de algum tempo, porém, a sucessão de medidas desse tipo pode chegar a configurar uma real proposta de reforma do Estado.

No acompanhamento do processo de governo, ressalta a importância das transformações menores, decorrentes das limitações apresentadas, às vezes, pelos próprios entraves do aparato burocrático, e que terminaram por exigir a busca de brechas na legislação ou a criação de novos parâmetros legais para resolver situações antigas. Outras situações de mudança decorreram dos impedimentos de gasto público que o próprio executivo estabeleceu, impedindo a burocracia de cumprir alguns programas previamente estabelecidos. Foi preciso atingir resultados mediante novos meios.

O grande aprendizado, de todo modo, foi o de que quem quer que decida empreender um processo de reforma do Estado precisa estar tão atento a esse dia-a-dia quanto às teorias de reforma. Talvez mais atento.

Como guia para o trabalho, mais do que como preocupação sistemática e metodológica, queremos explicitar os conceitos que daqui para frente utilizaremos nos diversos capítulos que tratarem do assunto. O texto empregará frequentemente os conceitos de *reforma administrativa*, *reforma institucional* e *ajuste das contas públicas*, além de *reforma do setor público*, como expressão mais abrangente.

Para os fins que aqui nos interessam, consideramos de utilidade a seguinte classificação:

- **Reforma Administrativa** – alteração de procedimentos, normas e processos usuais da administração pública governamental que não impliquem fazer coisas diferentes, isto é, mudar o campo de atuação da administração, mas fazer as mesmas coisas de modo diferente, na direção de um aprimoramento ou desenvolvimento da função pública nos seus vários segmentos;
- **Reforma Institucional** – mudança na forma de atuação do Estado no que diz respeito às normas que regulam as relações entre o público e o privado e criação de novos arranjos institucionais que passam a regular esse espaço, organizado e gerido com a participação de segmentos sociais externos à burocracia pública;
- **Ajuste das Contas Públicas** – um dos procedimentos previstos na reforma administrativa e consiste no processo de racionalizar e moralizar as contas do governo, em situações de desorganização, normalmente

decorrentes de crise de inadimplência ou questionamento dos gastos públicos por parte da sociedade civil;

- **Reformas do Setor Público** – alterações internas à burocracia; é expressão utilizada como sinônimo de reforma administrativa para caracterizar o fato de que as alterações se dão no âmbito interno da administração e não alteram as relações entre a administração pública e a sociedade que a sustenta.

As questões que aqui serão tratadas lidam a todo o momento com os limites dessas ações reformadoras. É disso que se trata em quase todas as burocracias públicas do mundo industrializado. Há uma urgência reformista que informa os discursos dos líderes políticos, na direção de mudar o Estado para aproximá-lo democraticamente da cidadania, ao mesmo tempo em que acomoda as demandas do mercado.

Embora haja convicção sobre o fato de que não existe um padrão configurado de reforma do Estado ao qual possa corresponder a variedade de situações dos países que, nesta década, têm conduzido suas transformações, algumas mudanças na percepção do novo papel do Estado parecem desenhar um modelo novo de administração pública para as sociedades industriais modernas. Adam Przeworski afirma que o objetivo das reformas do Estado é construir instituições que reforcem, no aparato público, as funções desejáveis e o impeçam de realizar as funções não-desejáveis, e que a tarefa da reforma é, por um lado, equipar o Estado com instrumentos efetivos de intervenção e, por outro, incentivar os servidores públicos a agir na direção do interesse público. Preocupado fundamentalmente com a democratização do aparato político e burocrático, o autor considera que “o objetivo da reforma do Estado deve ser construir instituições que ao mesmo tempo permitam aos governos

cumprir seu papel e os impeçam de abusar do seu poder” (PRZEWORSKI, 1996a, p. 22).

Da perspectiva desse trabalho, o objetivo mais abrangente das reformas propostas para a administração pública paulista é o da atualização do aparelho do Estado, aumentando a eficiência da burocracia na direção de serviços de melhor qualidade.

Há ainda um longo caminho a percorrer e uma percepção clara da distância que separa o cidadão da administração pública. As classes abastadas utilizam serviços privados e custosos e têm influência sobre as decisões que afetam a vida da totalidade das pessoas. Os menos favorecidos, que constituem a maior parcela da população, são clientes dos serviços públicos e têm pouca ou nenhuma participação na forma como tais serviços são planejados e executados.

Essa tradição, herdada do período colonial, perpetuada na República e consolidada durante o período de autoritarismo político, vai lentamente sendo revista no Brasil, à medida que governos mais sintonizados com o interesse popular assumem o poder nos estados e nos municípios brasileiros.

Há uma mudança mais profunda a ser empreendida e que mal começa a ser tocada. Trata-se da transformação das instituições públicas, para a concretização das diretrizes da reforma institucional do Estado: fortalecer o Estado para as funções de regulação e fiscalização, assumir totalmente o comando das políticas públicas e da seleção dos investimentos e encontrar novas formas de organização para a prestação de serviços, produção de bens, pesquisa e conhecimento. A legislação recém criada para as Organizações Sociais indica alguns caminhos.

Adam Przeworski afirma que a qualidade do desempenho do Estado depende do desenho institucional, dos mecanismos existentes para implementar as ações públicas e de instituições bem desenhadas que permitam e induzam os governos a realizar intervenções que os tornem melhores para a sociedade do que estados não-intervencionistas. Essa afirmação praticamente encerra, a nosso ver, o debate sobre a necessidade da intervenção do Estado. Trata-se, antes, de qualificar o modo como essa intervenção ocorre, os mecanismos criados para isso e as instituições que consolidam essa forma de atuar, garantindo o benefício que possa daí advir para a cidadania.

A economia é uma rede de relações múltiplas e diferenciadas entre classes particulares de dirigentes e agentes sociais, gerentes e empregados, proprietários e gerentes, investidores e empresários, mas também cidadãos e políticos, políticos e burocratas. O desempenho das empresas, dos governos e da economia como um todo depende do desenho das instituições que regulam essas relações. O que importa é se os empregados têm incentivos para maximizar o esforço, se os gerentes têm incentivos para maximizar os lucros, se os empresários têm incentivos para tomar somente bons riscos, se os políticos têm incentivos para promover bem-estar social e se os burocratas têm incentivos para implementar os objetivos estabelecidos pelos políticos (PRZEWORSKI, 1996a, p. 22).

Na percepção do autor, as instituições organizam todas essas relações, tanto as puramente econômicas, como entre empregadores e empregados, proprietários e gerentes ou investidores e empresários, como aquelas puramente políticas, como entre cidadãos e governos ou entre políticos e burocratas.

Também são as instituições que estruturam as intervenções estatais que envolvem governo e agentes econômicos. Para a economia ter um bom desempenho, todas as relações entre os dirigentes e os agentes sociais devem ser apropriadamente estruturadas.

A estruturação apropriada das relações entre dirigentes e cidadãos através de instituições bem desenhadas e socialmente legitimadas constitui o fulcro das discussões sobre a reforma institucional que se travam no interior do presente texto. Por *apropriada* se entende um maior grau de democratização das relações políticas que se possa alcançar através das instituições públicas. Discute-se a ampliação do acesso dos cidadãos às discussões e decisões tomadas no interior da administração pública. Toma-se para debate a construção dos canais de acesso a esse espaço político e observa-se o imperativo de criar formas de avaliação e retorno da cidadania sobre as intervenções realizadas.

Quando discute as relações entre políticos e burocratas, Adam Przeworski destaca que a delegação de atribuições do governante eleito à burocracia pública é um fato inevitável, na medida em que os resultados desejados somente podem ser atingidos se delegarmos autoridade a outrem. Dado o grau de arbítrio que os burocratas acabam tendo quando são delegados para realizar as propostas dos políticos, o grande problema institucional passa a ser o de como controlar institucionalmente as ações políticas dos burocratas. Canais de participação não referendados institucionalmente se extinguem quando a conjuntura política se altera. Perenizar as mudanças depende da lei. Essa é a razão para que não se perca de vista a reforma institucional do Estado. São as alterações institucionais que contam no processo de transformação do Estado contemporâneo. Mas essas mudanças transcendem as alterações institucionais do setor público. São mudanças políticas da sociedade como um todo e correspondem ao amadurecimento da sociedade política em direção a melhores termos de convivência humana. Essa tese não trata disso. Mas foi elaborada na

esperança de que clarear um pouco a natureza do processo da administração do Estado pode ser de utilidade para os que buscam os mesmos objetivos de aprimoramento das relações entre a cidadania e o Estado.

II – A REFORMA COMO EXPERIÊNCIA SINGULAR

Como tendência universal dos países industrializados, nesse final de século, as transformações que ocorrem no sistema produtivo e as crises sociais daí decorrentes têm levado a grandes mudanças das relações entre a administração pública e a cidadania. Nos países onde a democracia é mais desenvolvida, tais transformações têm tomado a direção do compartilhamento cada vez maior da gestão do espaço público entre os agentes do Estado e os cidadãos. Para que tal avanço democrático ocorra é necessário que as instituições políticas sejam aprimoradas ao ponto de capitalizar virtuosamente as crises do Estado. Na ausência de canais de participação, as crises políticas tendem a se resolver pela simples substituição das elites no poder. Quando as demandas da cidadania podem chegar ao governante, seja pela avaliação das realizações em curso, seja pela aprovação das propostas de políticas públicas, aumenta a chance de que se realize um governo bom para todos. Não é ocioso lembrar, como faz Aberbach, que há apenas 20 anos, em todo o mundo ocidental, os funcionários públicos eleitos e indicados decidiam sobre assuntos como reestruturação da indústria de aço, modelagem atuarial de fundos de pensão, localização de aeroportos, controle de inflação e outras.

A complexidade e o número de atribuições do setor público, com o correspondente aumento das despesas, transformou o Estado no único setor do mundo moderno a apresentar taxas constantes de crescimento desde o final do século XIX (ABERBACH, 1981, *Introdução*, p. 2).

Seguiram-se vinte anos de reformas de Estado. A França promoveu, com o ministro Rocard, uma revisão das práticas de gestão, orientando-se pelos princípios da delegação, da responsabilização e do controle de resultados. A Inglaterra, contra todas as críticas e enfrentando grandes resistências da burocracia pública, promoveu um programa arrasador de desestatização. Há testemunhos de que antes da 'era Thatcher', a companhia pública de eletricidade possuía até departamentos para consertar ferros de engomar.

No Reino Unido [...] os governos têm lutado contra a incompetência, a estagnação e a ineficiência, desde o surgimento da burocracia governamental. [...] Os objetivos têm sido sempre os mesmos: melhorar as operações do governo, aumentar a eficiência, reduzir os custos, eliminar o clientelismo e a corrupção e melhorar a efetividade de medidas (JENKINS, 1996, p. 2).

Na reforma do setor público realizada na Nova Zelândia, entre 1984 e 1994, o tema principal foi o maior uso das forças de mercado, aliado a um enfoque de médio prazo nas políticas fiscal e monetária. Houve profunda transformação na linha da liberalização econômica e uma desregulação das atividades governamentais, com o objetivo de melhorar o desempenho e aumentar a *accountability* do setor público em todos os aspectos (PRZEWORSKI, 1996b, p. 3).

Nos Estados Unidos, nos últimos cinco anos, a reforma administrativa do aparato público tem reduzido sistematicamente o quadro de pessoal e transferido para a sociedade funções antes desempenhadas pelo Estado. Os países da antiga União Soviética entram atabalhoadamente numa economia de mercado e promovem a privatização das empresas estatais, apontando na direção de um setor público menor e mais eficiente. A América Latina, premida pela crise econômica dos anos 80, inicia a década dos 90 sob o

imperativo de reformas no setor público, ademais impostas e financiadas pelos bancos de desenvolvimento internacionais. São notáveis os exemplos da Argentina, do Chile e da Colômbia. Uma rápida comparação entre duas dessas experiências recentes – a dos Estados Unidos da América e a da França – ilustram a singularidade de cada processo de reforma do Estado. Resultantes de processos sociais, econômicos e políticos bastante diferentes, ambos os países realizaram mudanças particulares em suas administrações públicas. No caso dos Estados Unidos, a tradição política nacional aponta para uma grande autonomia da sociedade civil com respeito ao Estado. Desde a colonização, a cultura política é forjada na luta contra a coroa britânica. Paralelamente, a história da ocupação do território é uma história de desbravadores individuais que, à medida que ocupavam terras indígenas e obtinham legalização das mesmas para a agricultura e o pastoreio, tomavam iniciativas de fundar escolas locais, contratar professoras do leste do país ou da Europa e estabelecer, sempre por iniciativa privada, núcleos urbanos que somente mais tarde foram incorporados pela administração pública americana, geralmente em razão da legislação sobre terras e estradas de ferro. Dessa tradição descentralizada, individualista e privada, resultou uma cultura política pouco afeita à interferência do Estado nos negócios do cidadão.

A Guerra da Secessão e a unificação dos estados americanos sob a égide dos unionistas só ocorre na segunda metade do século XIX e o fato de que a economia americana continua a florescer com base em um mercado interno previamente robustecido pelo comércio inglês, reforça o padrão social e econômico fundado no mercado privado e na pequena interferência do Estado. Somente a crise de 1929 e a política do *welfare state*, introduzida para restabelecer o equilíbrio do mercado, trouxe ao país a experiência de um

Estado unificado e de uma política pública nacional no que diz respeito à organização econômica. É sobre essa base que se colocam as propostas de reforma do aparato administrativo público na última década. Tendo crescido excessivamente, a administração pública norte-americana não resistiu à crise econômica dos anos 80. As propostas de reforma, orientadas pelos critérios empresariais correntes na cultura norte-americana, encontraram terreno fértil entre os acadêmicos e entre os *policy makers*. Não por acaso, o país de onde emanam todas as correntes teóricas importantes sobre administração de empresas gerou também as teorias mais radicais no que diz respeito à racionalização do aparato administrativo público, na linha do *downsizing*, dos programas de qualidade e produtividade e da devolução dos serviços públicos para o setor privado.

Em análise de política comparada feita por Caio Márcio Martini Ferreira (1996), vê-se, para o caso norte americano, a confirmação dessas afirmações. O autor resume as idéias recentes do consultor David Osborne, inspirador de muitas discussões recentes sobre a modernização da administração pública.

A idéia central de Osborne, segundo Ferreira, é o conceito de *governo empreendedor*. *Inventar o governo* tem a acepção de adequar o Estado à era da informação, desenvolver a capacidade criativa e inovadora dentro da administração pública, de modo a fazer frente à cultura burocrática dominante, tendencialmente ritualista e conservadora.

As características do *governo empreendedor* são:

- a possibilidade de catalisar novas idéias e transformá-las em experiências úteis para a administração;

- o fato de se introduzir, dentro da burocracia pública, o fator competitividade;
- a orientação para descentralizar as atividades da burocracia para a comunidade;
- a orientação por missões e resultados; e
- o fato de colocar o cidadão, visto como cliente, como principal ator do processo.

O objetivo da consultoria técnica prestada por David Osborne ao governo norte-americano foi de melhorar a qualidade dos serviços e racionalizar gastos, tendo em vista que a administração pública avançava monopolisticamente sobre a prestação dos serviços e a burocracia se mostrava enrijecida, pouco inovadora e sem estímulo para melhorar seu desempenho.

É notável, no caso norte-americano, a adesão imediata da sociedade a esse tipo de proposta. De um lado, observa-se que as alterações tratam da organização interna da burocracia e a transposição de padrões administrativos característicos do setor privado para o setor público não sofre resistência cultural dentro da administração pública, por se tratar de padrões de eficiência universalmente aceitos. Por outro lado, a sociedade é bastante robusta para receber de volta tarefas que o setor público quer descentralizar. Assumir funções públicas é um padrão bastante familiar para a sociedade civil organizada norte-americana.

No caso da França, tomado aqui como caso contrastante e ilustrador da singularidade dos processos de reforma do Estado, a reforma administrativa não se dá para fora do Estado em direção à sociedade civil, mas se caracteriza

por uma reforma interna, realizada através da revisão dos processos administrativos e do papel da função pública (ARAÚJO, 1997, p. 6).

O princípio fundamental do serviço público francês é assegurar o interesse geral. Para tal, é adotado um modelo estatizante e centralizador. O padrão resultante é o fortalecimento da lógica burocrática, privilegiando os controles e a conformidade. Quando do esforço de recuperação do pós-guerra, a França passa por um grande fortalecimento do Estado e por um conseqüente fortalecimento da burocracia pública. Durante os anos 70, o Estado como única instância legítima de ação pública passa a ser contestado, por inibir a participação social na gestão das questões comuns e por se exceder em controles e em corporativização. Mesmo assim, a administração conservadora de Georges Pompidou e de Valéry Giscard d'Estaing mantiveram e ampliaram a intervenção do Estado tanto na política industrial como na centralização das decisões sobre políticas sociais. O governo socialista de Mitterrand nacionaliza empresas privadas e cria mais empresas públicas, mantendo e ampliando o Estado tecnocrático, embora realize algumas medidas de reforma na linha da descentralização e da desconcentração, modernizando o serviço público. Mas, como bem observa Valdeci Araújo, em sua análise sobre a reforma administrativa francesa, “a delegação de poderes não tem o mesmo sentido em um Estado unitário ou no centro de um Estado federal” (ARAÚJO, 1997, p. 5).

A partir de 1981, ao passo em que a sociedade francesa se estatiza, evidencia-se a falência do modelo de Estado onipresente na vida social, econômica e política. São indicadores dessa situação a crise do Estado-providência, a necessidade de redução dos gastos públicos, as exigências de adaptação em face à integração européia e o descrédito dos homens públicos

em decorrência dos fatores anteriores. As tentativas de modernização ocorreram no âmbito da própria administração pública francesa, não permitindo que outros interesses e pressões advindos da sociedade civil pudessem alterar a cultura corporativa vigente. Com o tempo, a burocratização e a rotinização dos procedimentos comprometeram o processo.

Segundo o autor dessa análise, a gestão socialista não questionou o “poder do Estado”, acreditando que a democratização poderia se dar através de movimentos internos, sem iniciar uma maior participação da sociedade civil na gestão da República (ARAÚJO, 1997, p. 8).

Em 1986, a opinião pública francesa se torna favorável às privatizações, mas a política nessa direção quase que se limitou a reverter as nacionalizações realizadas no início da década dos 80. Analisando a reforma do Estado e a concepção francesa do serviço público, Jacques Chevallier afirma que, a exemplo de outros países ocidentais, a reforma do Estado, do início dos anos 80, provocou a retomada do reformismo administrativo através de medidas relativas à produtividade, à avaliação, a novas tecnologias, à inovação e à transparência.

O autor enuncia cronologicamente a evidência dessa afirmação: Chirac, em 1986, com o “caminho da qualidade”; Rocard, em 1989, com a “renovação do serviço público”; e Juppé, em 1995, com suas propostas de “melhor servir os cidadãos”, “situar o usuário no centro da administração” e a idéia de ter “o cidadão no coração do serviço público”. Como bem nota o autor, “o ponto cego continua sendo [...] o problema da posição do serviço público na economia e na sociedade” (Chevallier, 1996, p. 37). Ao invés de se desestatizar a administração, prevalecem as soluções racionais internas à própria administração, exemplificadas nas *administrações por missão*.

As administrações por missão deveriam colaborar para a renovação da vida administrativa através da criação de agências incumbidas de tarefas específicas. Trata-se de agências públicas ou parapúblicas, geralmente de direito privado, compostas por funcionários recrutados no setor público por suas habilidades profissionais. Tais agências atuavam como consultoras em planejamento regional e como especialistas em engenharia financeira. Não obstante “a Reforma do Estado aprofunda e amplia as referências tradicionais e não modifica a própria essência do regime administrativo, mantendo o papel dos serviços públicos no cumprimento das funções primordiais do Estado” (ARAÚJO, 1997, p. 5).

As transformações propostas na França nos últimos anos constituem resposta à iminência da União Européia e visam a redefinir o papel do Estado para permitir parcerias com o setor privado e, desse modo, sobreviver aos imperativos da concorrência. Algumas reformas, como a do setor de telecomunicações, ocorreram sob essa pressão.

As linhas gerais dessa transformação apontam para o enfoque no cidadão, para o fortalecimento do papel regulador do Estado, para a delegação de responsabilidades para a sociedade e para a renovação da gestão orçamentária e dos recursos humanos. Desse modo, enquanto em países como a Inglaterra as reformas se concentram sobre a bandeira da privatização – e este também é o caso do exemplo que utilizamos dos Estados Unidos – na França, o problema manifesta-se principalmente pela crise da função pública e em questões como a descentralização e desconcentração de poderes.

Este é um exemplo de situações diversas que surgem da dialética entre as fórmulas ‘universais’ de reforma e as realidades histórico-culturais de cada país ou localidade. O ponto que desejamos enfatizar é de que ao fazermos

análises comparativas, buscando traços recorrentes que resultam de movimentos globais, corremos o risco de simplificar realidades e perder a riqueza dos processos de mudança de cada situação particular.

De um modo geral, nota-se que as reformas do setor público mantêm uma relação dialética com as reformas administrativas no setor privado. O tema da reforma das organizações de um modo geral ganha corpo teórico e farta bibliografia de apoio, por razões ligadas ao processo de modernização, que extravasou os limites da produção industrial e da organização empresarial privada e atingiu as organizações públicas. Não obstante, tanto para o setor público como para o setor privado, os objetivos gerais das propostas de reorganização e reforma organizacional apresentam características similares. São eles:

- 1) melhorar a relação custo/eficiência com a qual os bens e serviços são produzidos;
- 2) melhorar a qualidade destes bens e serviços;
- 3) dar aos clientes da organização maior controle sobre como o dinheiro é utilizado, aumentando a transparência da gestão; e
- 4) restringir os gastos em geral, dentro dos limites de uma administração fiscal responsável.

Em razão de que, como vimos, as experiências administrativas são peculiares ao processo histórico de cada país e de que a conjuntura política que condiciona as mudanças também são muito específicas, verifica-se quase uma impossibilidade de generalizar experiências.

Os mesmos princípios de racionalização organizacional que pautam as diretrizes de reforma administrativa e institucional ganham recheios diversos de acordo com a realidade que buscam modificar.

No caso do Brasil, as experiências de reforma administrativa e institucional que povoam nossa história tornaram-se quase uma bandeira política dos governos que assumiram o poder nos estados e na federação, nos últimos dez ou quinze anos. Entre nós, as pressões sociais por reformas profundas na administração pública antecederam em muito o período da história paulista aqui analisado.

Na realidade, a atualização da administração pública é uma demanda quase que genética no sentido de que acompanha o processo político desde os anos 30, quando a reforma do aparato administrativo entrou na agenda dos governantes pela via da criação do Departamento de Administração do Serviço Público – DASP –, no âmbito federal.

Mais recentemente, as transformações observadas no aparato administrativo público correspondem a uma profunda mudança verificada pela reconstrução do regime democrático no país. As conquistas resultantes em maior participação da sociedade nas decisões de governo geraram uma maior capacidade política dos governantes para intermediar interesses, garantir legitimidade, robustecendo dessa forma a governabilidade.

A redemocratização brasileira dos anos 80 constituiu processo de natureza espasmódica e teve seu principal ponto de inflexão na crise de 1993, com o *impeachment* do então presidente Fernando Collor. As conquistas resultantes da participação popular no processo político durante a década dos 80 tiveram seus pontos altos na campanha das diretas e nas manifestações de opinião pública, fundamentalmente através da atuação dos partidos de oposição e da imprensa livre da censura. Enquetes e pesquisas de opinião tornaram-se freqüentes e cada vez mais são elementos incorporados no *marketing* político e na condução das políticas públicas.

O período que se seguiu imediatamente à abertura e a natural ansiedade por participação política promoveram a emergência de líderes políticos populistas e em alguns casos desligados de seus compromissos de campanha. Pode-se afirmar que a assim chamada *eficiência tecnocrática* foi de alguma forma perdida na passagem do regime autoritário para a democracia e a ausência de instituições democráticas de controle da atividade governamental por parte da sociedade ensejou maior corrupção e arbítrio por parte dos governantes.

Permanecem inconclusos processos-crime e processos da administração que deverão documentar historicamente estas afirmações. O início dos anos 90 inaugurou uma espécie de ‘guerra santa’ contra governantes corruptos. Esse movimento colocou em cheque toda a administração pública, repetidamente criticada pela sua ineficiência, clientelismo e alto custo para a sociedade.

A reação da burocracia pública e dos políticos eleitos, face à postura reivindicativa da sociedade, foi um revigoramento das teses reformistas, reeditando antigos paradigmas racionalizadores e modernizantes da gestão pública, mas alertados para as novas demandas por participação e democratização.

Assim, se, até os anos 70, as propostas de reforma fundamentaram-se na racionalidade técnica, na adequação dos planos e nos princípios ‘científicos’ da administração, a partir da década dos 90, as pressões democratizantes levam ao questionamento não só do *como* fazer – elemento constituinte da dicotomia política-administração – mas do *quê* fazer.

Ao paradigma técnico-racional de administração pública corresponde uma visão de políticas públicas, pela qual o papel do político é claramente

dissociado do papel do burocrata, marcando uma divisão de trabalho em que, no plano político, tomam-se as decisões baseadas na responsabilidade político-partidária, no quadro das instituições representativas (partidos, legislatura), articulando os interesses gerais e difusos da sociedade, enquanto que a burocracia implementa as decisões tomadas, orientada pela eficiência gerencial e focada em clientelas específicas, segundo a política a ser executada.

Esta postura foi mudando, não apenas pelo fracasso constante destas propostas de reforma (baseadas apenas na racionalização de procedimentos, alterações na estrutura organizacional, redução do número de funcionários, reagrupamento de órgãos e secretarias) como também pelo fortalecimento da cultura democrática na sociedade brasileira e pela evolução paradigmática do campo teórico de administração pública no Brasil (KEINERT, 1993, p. 67).

A década dos 80 presenciou, em termos de políticas de governo, uma série de experimentos democratizantes, nos quais as palavras de ordem eram *participação popular*, *descentralização administrativa* e *desburocratização de procedimentos*. Ocorreu também nos anos 80, o auge da atuação política do principal partido de oposição aos governos militares e aos líderes conservadores, o Partido dos Trabalhadores.

O que disso resultou em termos de novas práticas de governo foi uma gradual politização da burocracia, comparativamente ao período anterior, marcadamente centralizador e burocrático. A burocracia pública estava agora envolvida numa nova perspectiva de lidar com as relações entre Estado e Sociedade, que se caracterizava por uma crescente burocratização da política no sentido de que aumentava a participação dos burocratas na forma de implementar as decisões.

Nessa nova situação, políticos e burocratas formulam políticas públicas e estão comprometidos com sua implementação, constituindo tais políticas

públicas a tradução técnico-racional de soluções específicas dos problemas colocados pelos interesses sociais em disputa.

Os anos 90 requerem proposições de reforma concebidas como verdadeiros processos de mudança social, provocando alterações na distribuição de poder, no atendimento aos interesses públicos e privados, nas atitudes dos servidores e da população, além de na estrutura organizacional. Trata-se de implementar reformas complexas, que abranjam o próprio âmago do Estado, no sentido de criar condições à prática democrática (KEINERT, 1993, p. 68).

As mudanças ocorridas entre os anos 70 e 90 alteraram profundamente a percepção que tanto os agentes como os observadores têm do processo administrativo público. O *policy maker*, antes visto como um implementador de políticas públicas, vê-se agora envolvido no processo decisório tanto quanto na responsabilidade da implementação das decisões. Na década dos 70, a análise de políticas públicas era uma disciplina incipiente, baseada no estudo de iniciativas localizadas, à luz de análises sistêmicas. Os anos 90 constituem um momento histórico privilegiado para o observador, em razão das mudanças ocorridas nas relações entre os governos e as sociedades que os elegem.

As relações entre Sociedade e Estado eram estudadas pelo Direito Constitucional, naquilo que se referia ao marco jurídico no qual as relações ocorriam, e pela Teoria da Administração para o entendimento dos processos administrativos, de uma perspectiva prescritiva de racionalização de processos. O ano de 1994 marcou profundamente a sociedade brasileira, por restabelecer o poder aquisitivo da moeda nacional e devolver ao brasileiro pobre a dimensão cidadã do consumo básico, especialmente de alimentos.

A nova política econômica trouxe benefícios para cerca de dois terços da população nacional, desprotegida dos mecanismos da indexação financeira. Por outro lado, penalizou o sistema financeiro e especialmente os

tesouros públicos, já que o governo era beneficiado pelas altas taxas de inflação, nas atividades de arrecadação e dispêndio. Do ponto de vista da gestão pública, o advento do Real e a política econômica que o estabeleceu recoloca com mais força a necessidade de reformar a administração pública e de formular alternativas viáveis para a continuação do exercício de políticas de governo. A eficiência da gestão passa então a ser cobrada não somente em nome da modernização do setor público – ideal nunca preterido pelos aspirantes aos cargos executivos, ao menos em seus discursos de campanha – mas, principalmente, em razão de que, à semelhança do setor privado, se o caixa não ‘fecha’ – situação bastante comum no setor público brasileiro – a própria ação do governante, materializada na implementação de políticas públicas, não se realiza e o poder fica comprometido para o partido e para o líder político.

Trabalhar com orçamento, em termos reais e não apenas formais, é um aprendizado a que todos os governantes que se elegeram após a implantação do plano Real tiveram que se submeter. Acrescente-se a esse quadro o fato de que todos os estados brasileiros, como também o governo federal, encontravam-se, nos anos de 1994 e 1995, em face de uma situação-limite de endividamento público, não podendo levantar recursos no mercado interno de títulos e não podendo igualmente, em razão da austeridade da política econômica acertada com o sistema financeiro internacional, buscar recursos externos. Sobre, para os governos, a alternativa de aprimorar o sistema de arrecadação e cuidar zelosamente dos gastos públicos.

A tradução mais direta dessa contingência foram as reformas no sistema de arrecadação e as chamadas *políticas de ajuste fiscal*, implementadas quer por iniciativa de governos austeros e democráticos como

os do Rio Grande do Sul, do Ceará e de São Paulo, quer por determinação do governo federal como no caso do Rio de Janeiro e de alguns estados do Nordeste.

Por outro lado, o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso inicia sua gestão sob o signo das reformas e das emendas constitucionais. A reforma administrativa proposta pelo ministro Bresser pretende responder às demandas nos novos tempos: propõe o fortalecimento do papel regulador do Estado e a delegação, para a sociedade, das tarefas relativas a produção de bens e serviços. Nesse quadro geral, a busca do entendimento do processo de reforma da administração pública paulista passa pela preocupação com a particularidade do processo e pelo seu condicionamento histórico.

O governo que assumiu o estado de São Paulo, no início de 1995, carregava uma bandeira de reforma administrativa que pretendia, com base na eclosão de três revoluções fundamentais – moral, administrativa e de produtividade – mudar substancialmente a natureza das relações Estado e Sociedade.

O presente trabalho visa a discutir, para entendê-lo melhor, o processo de mudança realizado no âmbito do governo paulista, buscando nexos explicativos para o desenho que esse processo tomou no correr da gestão Mário Covas. O programa de reforma organizacional do aparato administrativo, que constituía um dos pontos centrais das propostas de mudança de governo – foi parcialmente obliterado pelo processo de ajuste das contas públicas a que se viu obrigado o executivo, ao se deparar com a difícil situação financeira do Tesouro paulista. O que pode se observar é que, sob condições de premência econômico-financeira e situação de insolvência das contas públicas, as propostas de reforma que buscavam alterar a natureza do

aparato público e a forma como o Estado se relaciona com a Sociedade tenderam a perder espaço.

Por outro lado, pode-se constatar que, sob condições de equilíbrio financeiro e folga orçamentária, algumas medidas importantes de transformação da administração do governo dificilmente teriam sido implantadas. Algumas dessas transformações levaram, em alguns casos, a soluções institucionais inovadoras, que resultaram em modificações estruturais não programadas antes da eleição.

Até que ponto as reformas ocorridas dentro da administração do Estado de São Paulo e as alterações substantivas que ocorreram nas relações desse aparato com a sociedade paulista, configurando um novo padrão de gestão pública, teriam se consolidado, em uma situação de equilíbrio das contas públicas?

III – A EXPERIÊNCIA DE REFORMA NO GOVERNO DE S. PAULO

III 1 – O GOVERNO PROPOSTO

As idéias que geraram a proposta de realizar uma reforma no setor público paulista têm suas raízes no ano de 1994, quando um grupo de trabalho elaborou, para a campanha eleitoral de Mário Covas, uma proposta de organização e gestão de governo. O grupo que discutiu esse tema foi um dos 29 grupos de trabalho a discutir e propor o programa de governo. A montagem de todo o programa tomou dez meses, envolveu cerca de 200 pessoas, convidadas abertamente entre membros do partido e simpatizantes do candidato e produziu, dentre diversos textos, dois documentos finais – um,

sobre propostas setoriais, outro, sobre as diretrizes da candidatura Covas (SÃO PAULO, Estado, 1994 a).

Foi um empreendimento por si só inovador, na medida que buscou dar suporte técnico ao desejo político do candidato de se eleger governador. Em 28 de fevereiro, o então candidato ao governo do Estado afirmava em entrevista à imprensa: “Quero governar São Paulo para revolucionar a administração pública. Vamos consertar o Estado”.

O folheto “Um Governo para São Paulo: Propostas Setoriais”, editado no final de 1994, enfatiza como prioridade de governo, na área administrativa, a

radical transformação da estrutura do Governo e da organização da máquina estadual”, mediante a aplicação de métodos empresariais modernos à gestão da coisa pública

e acrescenta:

[...] o aparato administrativo de São Paulo haverá de incorporar aos seus procedimentos habituais o planejamento estratégico, a descentralização de decisões e recursos, a atribuição de responsabilidades, a procura de qualidade e produtividade nos serviços e a avaliação periódica do desempenho dos diferentes órgãos e dos resultados de cada projeto.

O núcleo da proposta de governo no que se refere à mudança administrativa se apoiava em dois pontos: (1) reduzir o aparato administrativo à efetiva necessidade de intervenção do Estado e (2) imprimir uma dimensão empresarial à gestão pública, atribuindo responsabilidades, descentralizando decisões, estabelecendo controles, avaliando processos e cobrando resultados (SÃO PAULO, Estado, 1994b).

Quando a eleição foi ganha pelo então candidato Covas, estabeleceu-se um governo de transição que operou entre 16 de novembro e 31 de dezembro de 1994, véspera da posse do novo governador.

O grupo coordenador da campanha, liderado pelo próprio governador eleito, passou então a formular uma estratégia de governo que pudesse desenvolver as propostas de campanha e transformá-las em programa de governo. Os compromissos básicos assumidos durante a campanha eleitoral diziam respeito à redução da desigualdade e à promoção da justiça social, com base num novo modelo de desenvolvimento

econômico para São Paulo. As prioridades estratégicas estabelecidas pelo governador para a realização desses compromissos foram, naquele momento, o restabelecimento da eficiência da gestão pública e a priorização de alguns setores considerados essenciais, no contexto da proposta social-democrática de governo (SÃO PAULO, Estado, 1994b).

Havia um consenso dentro do grupo nuclear de governo sobre os desafios de se assumir a administração do estado, e sobre o imperativo de se formular uma estratégia capaz de dar conta desse desafio. Tratava-se de caminhar, de uma plataforma eleitoral nova para um plano de governo e, desse, para as ações governamentais propriamente ditas.

A plataforma eleitoral foi concebida sobre o tripé redução da desigualdade, eficiência na gestão pública e dinamização econômica do estado, com promoção de emprego. A transição para a nova administração supunha assegurar as operações rotineiras de governo e, paralelamente, alterar o aparato na direção dos objetivos do programa. O plano estratégico inicial buscava articular tal projeto de governo com as perspectivas de governabilidade – que, ao ver do grupo executivo, estava ensejada pelos resultados da eleição majoritária – e a capacidade de governar, dimensão até aquele momento pouco desenvolvida.

Este tripé foi discutido pela equipe da transição de governo a partir dos supostos da metodologia de Planejamento Estratégico Situacional – PES – desenvolvida pelo professor chileno Carlos Matus. Aumentar a capacidade de governar constituía o principal desafio e, para enfrentá-lo, era necessário elaborar uma agenda inicial de governo e adotar alguma forma de planejamento que permitisse implementar o projeto político e alcançar as transformações desejadas.

Logo no início do governo, o fulcro da ação política consistia, portanto, em manter as condições de governabilidade asseguradas na eleição e em desenvolver a capacidade de governar. Parte das ações que assegurariam esse objetivo eram estreitar o relacionamento com deputados estaduais e federais, ampliar os entendimentos com o governo federal e aliado e com a esfera municipal. Além disso, havia que estabelecer a identidade do governo, a *persona* que o distinguiria e o identificaria dali em diante. A identidade consistia no compromisso com a própria plataforma eleitoral – amplamente divulgada durante a campanha – e com uma postura de coordenação e conciliação de interesses, buscando uma imagem de governo com autoridade, mas não autoritário.

Esse estilo de governar constituiu a moldura política do planejamento estratégico, vertente ou dimensão técnico-racional da governabilidade. O cerne da postura estratégica consistia em iniciar uma administração dentro de um padrão existente, sem todavia desmobilizar o aparato em funcionamento, para evitar a paralisia dos serviços e o agravamento da reconhecida inoperância do sistema público. A partir daí se construiria um novo modelo de gestão.

Os dois principais vetores do planejamento adotado foram: construir uma estratégia por problemas, adotando metodologia do PES – “planejar, agir, avaliar e responder” – e formular uma visão prospectiva do Estado em São Paulo, no sentido de visualizar o que se chamava na época “o estado que queremos”.

Desde o início, a filosofia do novo governo foi de realizar as mudanças a partir do núcleo do executivo – a administração direta – de modo a trazer o moderno para dentro do próprio Estado, ao invés de constituir fora dele

instâncias de modernização que pudessem se esvaziar à medida que o capital político, aportado pela eleição, se desvalorizasse. Dessa perspectiva, a primeira tarefa foi de instituir o governo, fortalecendo suas funções essenciais, a saber: formulação de políticas, articulação das ações dos agentes públicos e controle da efetividade das intervenções. Não obstante estivessem estabelecidas diretrizes claras relativamente à racionalização e modernização de estruturas e processos administrativos, pode-se dizer que o governo que assumiu o estado de São Paulo, em janeiro de 1995, não tinha, como projeto de realizar reformas mais profundas, muito mais do que algumas premissas gerais relativas ao desejo de compartilhar com a sociedade as tarefas de governo, democratizando as estruturas administrativas e aproximando o cidadão do Estado. Havia também uma preocupação sobre o espaço administrativo e político que conteria a discussão e a aplicação dessas idéias, logo que se iniciasse a nova administração.

A solução encontrada foi localizar na Secretaria de Governo, uma unidade cuja função primordial fosse apoiar a implementação do programa de governo e contribuir, com uma visão de planejamento estratégico, na elaboração de novas propostas. Esse espaço não foi concebido para gerar as mudanças que se pretendia produzir na administração pública estadual, mas para induzir e articular as várias intervenções que a administração estadual fosse produzindo no decorrer do processo de governo.

Na recuperação das idéias que geraram a concepção da unidade de gestão estratégica, encontramos:

Esse grupo deverá atuar num espaço institucionalizado, com atribuições definidas formalmente, de modo a garantir legitimidade e poder de decisão. Sua vocação é multiprofissional e multitemática, desempenhando funções de organização, gestão e discutindo os conteúdos da ação de governo propriamente dita. Os meios de ação do

grupo deverão ser propostas relativamente a instrumentos, formas de organização e consolidação de metodologia que articule sua ação com as áreas-fim de governo. Nas questões relativas à organização, o grupo tratará especialmente das dimensões institucionais e dos aspectos jurídicos da administração. Nas dimensões relativas à gestão serão vistos os processos e instrumentos a eles adequados e no que se refere as questões mais substantivas a serem tratadas, aquelas relativas às políticas públicas, serão discutidos os conteúdos mais gerais da intervenção governamental nas várias áreas e nos serviços prestados ao público. A pauta de trabalho desse grupo de trabalho estratégico inclui desse modo as chamadas áreas-fim de governo. Diferentemente porém dos grupos temáticos (educação, saúde etc.), as áreas não serão discutidas de uma perspectiva setorial, mas de modo a relacionar cada tema com os aspectos comuns que possam ter com as questões mais gerais de governo, que os tangenciam. Esse conjunto de questões relativas a cada setor de atuação governamental deverá enfeixar também aspectos estratégicos que ultrapassam os limites da área, tais como existência de infra-estrutura, informações, previsão orçamentária, relações com o Legislativo e outros. As macroquestões estarão permeadas pelos aspectos de organização e gestão (SÃO PAULO, Estado, 1994a)¹.

Desse modo, ao iniciar o governo, tinha-se um programa consolidado, uma estratégia de implementação do mesmo e a proposta de criação de uma unidade técnica e administrativa, situada dentro da administração direta do estado, com o objetivo específico de articular as ações de governo que levassem à execução do programa.

III 2 – REFLEXÕES SOBRE A PROPOSTA

Nota-se, durante etapa das discussões que a ênfase é dada na gestão do Estado, mais do que na discussão do Estado propriamente dito. É uma discussão orientada pragmaticamente para as alterações administrativas. Poucas referências existem para as dimensões institucionais de uma mudança do Estado. Isso pode ser atribuído, em parte, ao fato de que poucos cientistas políticos se envolveram nessa fase do processo. Havia uma urgência de operar

¹ A reprodução deste longo texto justifica-se, espero, por ser este um documento 'de trabalho', quase inacessível, na prática, mas fundamental para a história das idéias que

um aparato que se sabia desmantelado para gerir a administração da massa falida. Os textos produzidos para orientar a ação do governo, estão igualmente referidos ao processo de reforma administrativa. Senão vejamos: Os compromissos do programa com a chamada revolução moral prescrevem a adoção de novas práticas de governo como: a eliminação da corrupção, a realização de obras no interesse popular, não-eleitoreiro, e a nomeação de pessoas tecnicamente competentes para cargos de governo, no lugar do habitual loteamento de cargos. São medidas modernas de gestão e representam mudanças moralizadoras da administração pública. Quando prescreve a revolução administrativa, o documento de Propostas Setoriais lista, como medidas, a adoção de uma tecnologia moderna de gestão e a racionalização de recursos visando à eficiência e à produtividade. Quando se trata da revolução da produtividade, prevê-se a utilização criteriosa dos recursos públicos, a parceria com o setor privado e a realização de privatizações e concessões.

O documento mais político do Programa de Governo que é “Diretrizes Políticas de uma Candidatura”, que reflete também numa proposta bastante objetiva de se transformar o modo de governar: restaurar finanças, descentralizar a gestão, melhorar e modernizar a máquina administrativa, aprimorar a provisão de serviços públicos essenciais, induzir o desenvolvimento, estimular a cultura e a ciência e promover a cidadania.

Não se discutia, até esse momento, no âmbito central do governo, a proposta de uma reforma institucional que gerasse alterações no marco jurídico formal da administração pública. Essa discussão só teria espaço

nortearam os primeiros passos do governo Covas.

depois de decorrido o primeiro ano de governo e, como veremos adiante, como uma proposta mais compreensiva de reforma.

III 3 – GOVERNO COM PROGRAMA

A concepção de um plano de governo, que envolvia diretrizes gerais de atuação e metas específicas para cada setor de intervenção do Estado, incluiu, desde o início das discussões sobre programa de governo, a idéia de um pequeno grupo de trabalho que ajudasse a conceber a estratégia de implantação do programa e também os mecanismos que assegurassem a articulação dos vários setores de atuação. Esses conceitos foram construídos durante a fase que se seguiu à eleição do governador e enquanto o secretariado estava sendo escolhido.

Tratava-se de uma discussão até certo ponto descomprometida com a conjuntura imediata de governo. Buscava-se visualizar os quatro anos de gestão, quais os instrumentos que permitiriam implantar o programa de governo legitimado pela eleição e quem poderia fazê-lo numa instância, por assim dizer, superior aos interesses imediatos das pastas.

Decidiu-se sediar, na Secretaria de Governo, um grupo de planejamento e gestão estratégicas, com o objetivo principal de articular as ações das secretarias e ajudar a implantar as diretrizes e os programas da nova administração. Com base nisso, procedeu-se ao redesenho da Secretaria de Governo, transformada em Secretaria de Governo e Gestão Estratégica e foi

criada, em janeiro de 1995, para operar junto ao gabinete do Secretário, a Unidade de Gestão Estratégica – UGE.²

A UGE é integrada por um conselho de coordenação composto dos secretários-adjuntos de governo, que aprovam diretrizes, políticas e programas a serem submetidos ao governador e secretários, além de propor a alocação de recursos. Também integra a Unidade um conselho orientador, composto de conselheiros nomeados pelo Secretário de Governo e Gestão Estratégica, que propõe diretrizes, políticas, formula programas e propõe condições para a sua implementação. Faz parte também da gestão estratégica um comitê executivo, composto de assessores técnicos, que articula a implantação das decisões, coordena os grupos de trabalho e formula o processo de avaliação das ações governamentais.

Os Quatro Programas Estratégicos

Reunidos durante algumas semanas antes de que o governo se instalasse definitivamente para uma gestão de quatro anos, os assessores que refletiam sobre a necessidade de reformar a administração chegaram a uma relação de temas que conduziriam à transformação do padrão de gestão. Resumiam, a nosso ver, a visão possível que se tinha, no primeiro momento de governo, sobre as questões mais importantes a serem equacionadas pela nova gestão. Foram, por essa razão, escolhidos como cunhas estratégicas que se poderiam estabelecer para deslanchar uma revolução administrativa. Os temas estratégicos geraram quatro programas globais que, à medida de seu

² Introdução ao Decreto nº 39.914, de 11 de janeiro de 1995. Institui, junto à Secretaria do Governo e Gestão Estratégica, a Unidade de Gestão Estratégica do Governo, define as diretrizes básicas para o seu funcionamento e dá providências correlatas.

desenvolvimento, estabeleceriam o novo padrão de gestão preconizado pelo programa de governo, visto que correspondiam a eixos centrais de intervenção sobre o conjunto da administração do Estado.

Tais eixos consistem em:

- 1) reforma institucional da administração, contendo diretrizes para as principais alterações na organização e atuação do setor público;
- 2) programa de valorização dos recursos humanos dentro do Estado;
- 3) estabelecimento de programas de parceria entre o Estado e os diversos grupos da sociedade organizada para a realização de funções antes desempenhadas exclusivamente pelo setor público; e
- 4) desenvolvimento de um amplo programa de informação gerencial para o setor público e de comunicação com a população.

Os quatro programas apontam para uma transição no padrão de gestão. Apostam num modelo contemporâneo, em instituições mais abertas para a sociedade, com ênfase em parcerias, e na contratação mais flexível da força de trabalho.

Quando se iniciou a nova administração, as políticas de governo foram formuladas a partir das prioridades estabelecidas por cada secretário de Estado, respeitado o programa de governo e convalidadas em discussões setoriais com o governador.

Cada secretaria de Estado enviou representantes para discutir suas prioridades de ação na Unidade de Gestão Estratégica e todas as ações propostas foram crivadas pelos quatro programas, para que, ao se desenvolver a ação administrativa, ela ocorresse de modo a implementar concomitantemente os quatro programas estratégicos de governo.

A discussão desses programas ocorreu na Unidade de Gestão Estratégica, constituída, como já descrito, com a incumbência de conceber e implantar o planejamento e a gestão estratégica no governo estadual, além de dar suporte no acompanhamento das ações, na avaliação dos resultados e na indicação das medidas de ajuste.

Um rastreamento das idéias que percorreram as reuniões ocorridas durante o ano de 1995, no âmbito dos conselhos da Unidade de Gestão Estratégica, permite ver como a preocupação com a governabilidade, através da articulação das áreas de governo, foi reiteradamente perseguida. O Conselho de Orientação formulava e digería idéias e o Conselho de Coordenação buscava aplicá-las às ações concretas de governo. Os Conselhos e mais o Comitê Executivo criavam os instrumentos para auxiliar o governo a planejar.

As preocupações básicas, nesse momento, eram transformar as propostas de transição em ações de governo e, ao mesmo tempo, informar as ações conjunturais dos executivos públicos da abordagem estratégica que se pretendia implantar.

Ainda no início de 1995, os secretários-adjuntos, atuando como executivos privilegiados do programam de governo, reuniram-se para definir áreas de intervenção governamental nas quais, delimitadas grandes *issues*, fosse possível a aplicação dos quatro programas estratégicos. O objetivo básico do encontro foi o de estabelecer as prioridades governamentais para o primeiro ano de gestão.

As macroáreas de intervenção governamental então definidas foram: descentralização da educação, gestão da qualidade e quantidade de água

oferecida à população, desenvolvimento de regiões deprimidas do estado e melhoria do atendimento em saúde pública.

Como resultado de reuniões sucessivas envolvendo a consideração dos setores de intervenção governamental definidos como prioritários – educação, água, desigualdade regional e saúde – e levando em conta a interseção que esses setores mantêm com os programas estratégicos – recursos humanos, reforma institucional, informação e parcerias – chegou-se ao conjunto de temas e ações que consubstanciariam a capacidade de governo e que constituíam as chamadas *áreas estratégicas de intervenção*.

A Lei das Diretrizes Orçamentárias

A oportunidade de consolidar as propostas estratégicas sobre ações de governo foi a elaboração da primeira Lei das Diretrizes Orçamentárias – LDO – da nova gestão.

Durante o primeiro ano da administração Covas, continuou vigente a Lei de Diretrizes Orçamentárias formulada pelo governo anterior. Agora se elaborava a lei orçamentária que determinaria as ações para o ano de 1996 e daria subsídios para se formular o Plano Plurianual de Investimentos para o quadriênio 1996-1999. Tratava-se de organizar os projetos no contexto do orçamento público e realizar as ações de governo prometidas na campanha.

A articulação entre recurso orçamentário e ação programática se consubstancia na Lei de Diretrizes Orçamentárias, aprovada pela Assembléia Legislativa a cada final de ano e posta em execução no ano subsequente.

Em janeiro de 1995, através de discussões exaustivas das ações programáticas propostas pelas diversas secretarias de estado para a composição da LDO, à luz das áreas estratégicas previamente definidas a

nível de governo, definiram-se os programas de ação das diversas pastas. Desse modo, os problemas que estavam na agenda do governo – e que lá continuariam até o final da gestão – foram explicitados no principal documento formal de planejamento de que o governo dispõe, a Lei de Diretrizes Orçamentárias.

O que se pretendeu, naquele momento, foi revitalizar o planejamento, dando conteúdo substantivo a uma atividade que era tida como exclusivamente formal (até mesmo, por alguns, como uma peça de ficção).

Todas as secretarias de Estado foram convidadas para discutir (1) os pontos-chave do programa de governo, (2) os modos como cada órgão se propunha a cumpri-las e (3) que programas poderiam pôr em prática, com prioridade, tais idéias.

Quando os secretários enviaram, em março e abril de 1995, a relação dos seus programas de ação para compor a Lei de Diretrizes Orçamentárias do ano seguinte, essas áreas estratégicas foram o ponto central das propostas de ação das diversas pastas. Foram definidas então nove áreas de intervenção .

1) Reforma Institucional do Estado

A proposta inicial da reforma foi de se fazer a reestruturação do Estado envolvendo os três poderes, o padrão de relacionamento entre eles e um novo conceito de interação com a sociedade. Considerada a ambição do projeto e a situação de desmonte generalizado em que se encontrava o aparato administrativo público, ao final de 1994, foi decidido empreender a reorganização temporária do aparato governamental, desenvolvendo alternativas para o processo de transição do “Estado que tínhamos” para o “Estado que queríamos”.

Tais propostas eram:

- a reorganização administrativa do Estado, com definição de áreas de atuação, evitando duplicações e superposições;
- a criação de mecanismos de integração e coordenação das ações de governo, visando a superar a departamentalização, a duplicação de ações e a pulverização de recursos;
- a viabilização operacional das secretarias e órgãos, desfalcados de recursos, em função das medidas de saneamento – ajuste fiscal – determinadas pelo governador.

Ao mesmo tempo que se empreendessem tais ações, as mudanças estruturais que pudessem configurar um novo padrão de gestão poderiam ser implantadas, quer sob a forma de ações inovadoras que ganhassem regulamentação formal a médio prazo, quer sob a forma de novos arranjos institucionais que promovessem as mudanças desejadas.

2) Valorização dos Recursos Humanos

A tônica da proposta foi da valorização dos recursos humanos com base no pressuposto de que, se motivado, o servidor responde com competência e dedicação ao trabalho.

As principais diretrizes propostas para o desenvolvimento dessa política foram: flexibilização da carreira do funcionalismo, requalificação do servidor visando à redução, à formação e à renovação dos quadros, ao afrouxamento da rigidez hierárquica característica das relações intra-governamentais e ao estabelecimento de gestão compartilhada e por resultados.

Também se previa melhoria da remuneração e mudança do conceito de gratificação mediante avaliação e retribuição por mérito além de racionalização e valorização dos planos de carreira.

3) Parcerias

A tônica desta proposta estratégica é a delegação criteriosa da produção de serviços e infra-estrutura para o setor privado, proposta essa a ser desenvolvida de acordo com as seguintes diretrizes: constituição de marco jurídico institucional capaz de, ao mesmo tempo, preservar o interesse público e criar condições favoráveis à implementação de parcerias com a iniciativa privada, outros segmentos sociais e órgãos públicos; realizar parcerias com alcances variados, i. é., como política abrangente de desenvolvimento, como meio para viabilizar programas e projetos e como meio para articular ações de solidariedade, criando canais de participação da cidadania; antecipar a implementação de algumas parcerias de porte, capazes de sinalizar a disposição do governo de empreender decisivamente nessa direção.

4) Informação e Comunicação

A política proposta para essa área estratégica foi a de utilizar a informação como instrumento de democratização do Estado na sua relação com a Sociedade e de estabelecer transparência nas ações de governo. As principais diretrizes para alcançar tais objetivos foram: organizar e disseminar, para a administração e para os cidadãos, informações que atendessem às demandas diversificadas que a sociedade coloca; utilizar a informação como instrumento de gestão e como insumo no processo de tomada de decisões públicas; formular uma política estadual de informações

baseada nos princípios do Programa de Governo e no Programa de Informação, que prevêem o estabelecimento de redes de informação tecnológica e de controle e avaliação de ações governamentais.

5) Saneamento Financeiro

Essa área estratégica de intervenção foi definida sobre três eixos: o aumento da arrecadação a ser obtido através da modernização do aparato fiscal e tributário; a gestão dos recursos, supondo desmobilização e reconversão de ativos e de recursos não-financeiros e, ainda, a transformação da natureza do gasto, usando o poder de compra do Estado, para combater a desigualdade social e estimular o desenvolvimento econômico.

6) Combate à Pobreza

Objetivando basicamente o resgate da cidadania e buscando realizar ações compensatórias, enquanto medidas de maior impacto estivessem sendo implantadas, a área de serviços sociais teve como principal objetivo a redução das desigualdades. A ênfase das intervenções governamentais foi direcionada para as articulações regionais, com vistas à descentralização e à municipalização da execução da política de atendimento social do Estado.

Esse atendimento foi agrupado basicamente em duas categorias: ações integradas de atendimento às demandas do cidadão e ações políticas compensatórias, visando ao enfrentamento da pobreza.

7) Educação

Originalmente concebida como uma área mais ampla de formação humana, esta área temática tem como centro de preocupações a ampliação das condições de cidadania, com ênfase maior em educação informal e cultura.

Supõe fomento à educação técnica e produção de tecnologia de fácil incorporação, com base em parcerias estabelecidas com os municípios e com os setores organizados da sociedade. Trata-se, da perspectiva do planejamento governamental, de área organicamente vinculada à ampliação de oportunidades de emprego, através da formação de mão-de-obra mais competitiva.

8) Desenvolvimento e Emprego

Tem o foco na redução das desigualdades sociais, com ênfase na geração de empregos e na criação de condições favoráveis à dinamização da atividade produtiva. Busca induzir o reaquecimento econômico das regiões economicamente deprimidas, através da racionalização ou intensificação do uso de infra-estrutura instalada, bem como pela priorização de investimentos e intervenções articuladas das diversas secretarias com as diretrizes de desenvolvimento regional de governo.

Está ligada à política de atração de investimentos para o estado de São Paulo e ao deslanche de processos sociais produtivos, como parcerias e privatizações.

9) Saúde

Esse setor estratégico, já constante das áreas prioritárias de intervenção do governo Covas desde a campanha de governo e convalidada pela eleição de áreas prioritárias pelos secretários-adjuntos, em reunião de planejamento realizada em fevereiro de 1995, foi incluída por emenda nos anexos do texto da Lei, por sugestão da Assembléia Legislativa, e aprovada pelo governador.

Propõe uma cobertura de saúde mais ampla e mais bem distribuída entre os municípios paulistas.

À luz desses temas foram organizadas reuniões com assessores de todas as secretarias de Estado, buscando ver dentro desses temas, quais as prioridades setoriais. Esse trabalho tomou cerca de um mês e, ao final de março de 1995, tinha-se o elenco das principais ações propostas pelos secretários para suas pastas.

Submetido o texto à secretaria do Planejamento, para adequá-lo ao formato da lei, elaborou-se o projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias, encaminhada a seguir à Assembléia Legislativa.

Embora tenha recebido cerca de 800 propostas de emenda, o texto da lei por fim aprovado retratou integralmente a proposta feita pelo Executivo. Pela primeira vez em muitos anos houve uma iniciativa de se colocar no principal documento de planejamento do governo conteúdos de política pública.

A mesma base programática deu origem ao Plano Plurianual de Investimentos, documento legal com vigência até o ano de 1999. Como anexo ao corpo principal da lei, seguiu a proposta substantiva de ação para o ano de 1996, com a seguinte *Introdução*:

A atuação governamental em 1996 será pautada pela missão de reduzir a desigualdade social e alavancar uma agenda de desenvolvimento para São Paulo. Essas políticas estarão fundadas no restabelecimento da funcionalidade do aparato de governo, via saneamento administrativo e recuperação financeira realizados em 1995. As bases assim construídas permitirão o aprofundamento da reforma do Estado, capacitando-o a exercer suas funções básicas de formulação de políticas e regulação de mercado. A partir desses pressupostos, o critério básico para alocação de recursos políticos será o de atendimento das necessidades da população em regime de eficiência, vale dizer, priorizando os investimentos que proporcionem retorno social e econômico mais elevado. Tais objetivos exigem o estabelecimento de uma estratégia norteadora da ação governamental e de uma estrutura de avaliação

dos resultados obtidos. A estratégia implica a redistribuição de responsabilidades entre o Estado e os agentes sociais: ao concentrar seus esforços no estabelecimento de políticas, o Estado delega, onde couber, a produção de serviços, estabelecendo todavia arranjos institucionais que garantam a sua provisão ao público. Isso se dará, de forma especial, no caso da infra-estrutura de energia, comunicações, transportes e saneamento, através de um amplo programa de parceria com o setor privado. Embora com um caráter diferente, isto é, sem realizar concessões de serviços, parcerias serão também estabelecidas com outros segmentos da sociedade, para melhorar o atendimento à população na área social. Essa linha estratégica impõe a reengenharia da Administração. As responsabilidades, a estrutura organizacional e os recursos humanos serão adaptados e valorizados para o desempenho de funções com conteúdo político-gerencial mais elevado. As iniciativas deslanchadas nos primeiros meses de 1995, com as propostas de redesenho de setores e empresas estatais, e com os projetos-piloto de reinstitucionalização da administração direta, serão discutidos com os três poderes e com o público, de forma a poderem ser expandidas e generalizadas em 1996. Um pré-requisito dessas mudanças é a adoção de modelo de gestão que dinamize a atuação intersecretarias, garantindo a coordenação de políticas e agilidade das ações. Isso exigirá que, em 1996, sejam consolidadas as iniciativas já em curso, através das quais se estabeleceram diretrizes de governo, de alcance multissetorial, como fundamento principal para a elaboração orçamentária (SÃO PAULO, Estado, 1996).³

A introdução à LDO aponta claramente na direção de uma mudança na forma de atuar da administração. A ação intersecretarias de Estado foi uma tônica constante nas propostas novas de gestão aportadas pelo governo. Significa envolver órgãos setorializados na solução de problemas comuns. A idéia era de não encarar os problemas isolados de saúde, educação ou emprego mas visualizar problemas de governo correspondentes à qualidade de vida ou à cidadania, cujo equacionamento envolveria mais de uma área especializada. Essa foi a razão básica de se aglutinar, em torno dos temas estratégicos, as propostas das várias pastas.

A idéia da gestão estratégica era centrada na construção coletiva e não na constituição de um grupo especial. As questões que se revelassem

³ Outro 'documento de trabalho', cuja longa citação justifica-se por se tratar de documento praticamente inacessível e importante para a compreensão do processo em curso.

importantes para serem desenvolvidas e incluídas na proposta estratégica de governo deveriam nascer, portanto, do conjunto das secretarias de Estado. Se as ações propostas pelas secretarias fossem incompatíveis com as áreas consideradas estratégicas pelo governo, a reflexão estratégica errara o alvo. Mas isso não ocorreu.

O documento resultou robusto e foi elaborado em torno de temas comuns. A considerar-se o espírito com que foi elaborado, fica claro que as secretarias – em torno de 23 pastas – se veriam articuladas através de áreas comuns de atuação, áreas essas definidas pelos próprios grupos setoriais desde o programa de governo.

Quando se remete às propostas de atuação publicadas em setembro de 1994, no documento produzido durante a campanha eleitoral, lê-se: [Trata-se de] “um levantamento dos problemas que afligem o povo de São Paulo, com suas causas, implicações e desdobramentos” e “a discussão das alternativas de solução desejáveis em cada caso”.

E quais são, da perspectiva dos grupos setoriais responsáveis pelo programa de governo, tais problemas? Praticamente os mesmos que dez meses depois informaram a Lei de Diretrizes Orçamentárias: Governo, Formação Humana, Serviços Sociais, Direitos, Infra-estrutura e Desenvolvimento.

O desdobramento desses temas denota a perspectiva integradora da proposta:

- Governo, compreendendo organização do Estado, finanças, informatização e comunicação social;
- Formação Humana, incluindo educação, ciência e tecnologia, cultura, esporte e lazer;

- Serviços Sociais, abrangendo saúde, habitação, trabalho e emprego e promoção social;
- Direitos, envolvendo justiça, segurança, contribuinte, minorias e defesa civil;
- Infra-estrutura, contendo energia, transportes, telecomunicações, água e saneamento e ambiente;
- Desenvolvimento, com economia, agricultura, abastecimento, indústria e comércio, relações internacionais, progresso regional e turismo.

A concepção de governo foi, portanto, desde o início, uma perspectiva não-burocrática, na acepção que a expressão carrega como especialização e departamentalização. A pedra angular da proposta de reforma institucional foi a da ação articulada em torno de problemas multissetoriais. A atualização da atuação administrativa estava assim indicada.

Curiosamente, no texto da Lei de Diretrizes Orçamentárias aprovada em 1995 para o exercício de 1996, a reforma institucional da administração consta como um dos setores estratégicos de intervenção ao invés de, como seria adequado – dada a natureza do tipo de ações pressupostas num programa de reforma –, ser tratada como um enfoque, um método, um modo de atuação que informa todos os outros programas ou setores estratégicos.

Visto como um, dentre vários setores de intervenção, o programa de reforma pode ser uma revisão dos processos e modos de atuar da administração pública. As diretrizes do programa, tais como se encontram descritas nas políticas e metas setoriais constantes do texto legal, apontam para medidas de reestruturação das práticas vigentes até que o programa seja implantado. Em outras palavras, há o pressuposto claro de que se estará

governando enquanto se transforma, não que se estará transformando enquanto se governa.

A escolha mais radical por fazer as transformações de antemão, que foi cogitada quando das discussões que precederam à criação dos grupos estratégicos que integraram o governo, poderia ter tido mais espaço político, caso o desastre das contas públicas não tivesse tomado a agenda de decisões governamentais desde a antevéspera da posse do novo governador, com o fato simbólico que representou a intervenção federal no Banco do Estado de São Paulo.

Dessa forma, lêem-se, à página 10 do texto da LDO, de 1996, expressões que remetem à reforma administrativa mais do que à reforma institucional: *reorganização administrativa do Estado, criação de mecanismos de integração, implantação de mecanismos de controle, gerenciamento das ações do estado, desburocratização dos meios de atuação, planejamento integrado e estratégico.*

É importante observar que o texto que integrou a LDO de 1996 levou em conta e respeitou integralmente as sugestões de reforma oriundas do próprio governo através de uma série de discussões realizadas pela Secretaria de Governo e Gestão Estratégica com os representantes das diversas secretarias de Estado. Essa era portanto a percepção de reforma possível, no entender dos próprios agentes que se propunham a desenvolvê-la.

O Planejamento Estratégico Situacional

Em março de 1995, o governador e seu secretariado reuniram-se, durante um final de semana, para realizar um seminário de planejamento

estratégico situacional, em torno do problema do ajuste fiscal e suas penosas consequências para a gestão pública.

Na descrição do problema – basicamente identificado como a severa crise fiscal e financeira em que se encontrava a administração –, a constatação dos impedimentos que o ajuste representaria para a capacidade de governar foram amplamente enunciados. De um modo geral, havia a percepção imediata de que o ajuste fiscal significaria menos investimentos públicos e também que implicava uma demanda por redução de custeio da burocracia, incluindo corte de pessoal. A luta contra o déficit orçamentário era vista como condição fundamental para as realizações de governo, sob pena de impedir resposta aos compromissos de natureza política, de inibir as funções básicas do Estado e de imobilizar e impedir o alcance de resultados preconizados no programa de governo.

Diversas dificuldades foram citadas como devidas à situação de descontrole orçamentário e fiscal, dentre as quais:

- atraso no desenvolvimento de áreas fim de governo;
- redução do nível de atividade econômica;
- desorganização da estrutura governamental existente;
- asfixia do setor produtivo do Estado;
- compressão salarial; e
- dificuldades da gestão pública.

As principais expectativas geradas em relação às discussões foram: estabelecer prioridades e articular ações das várias pastas para trabalhar nelas; traduzir o programa de governo em objetivos e metas; definir os pontos estratégicos para a ação do governo entre 1995 e 1999; definir ações de governo coerentes com o projeto inicial; obter melhor conhecimento da

realidade do Estado; obter coerência e eficiência na ação da equipe de governo, aumentar a integração da equipe de governo, estimular a unidade de ação; trabalhar coletivamente; e, ainda, ter unidade de ação no governo, objetividade, melhorar a visão de conjunto e pensar o governo fora da pressão do dia-a-dia.

A necessidade de se conhecerem melhor as questões e de agir articuladamente na solução de questões prioritárias foi a tônica desse primeiro e fundamental encontro dos dirigentes do setor público.

Observe-se que o ajuste não foi, em nenhum momento, encarado como uma ação isolada do conjunto das ações de governo. A tônica do seminário foi de tratar as questões financeiras do Estado articuladas como programa de governo, mas de modo a trazer respostas para os problemas de curto prazo da administração.

O problema detectado como central do ponto de vista do principal ator – o governador do estado – e que foi exaustivamente discutido por todas as pastas após a realização da reunião de março, foi descrito da seguinte forma: “O pesado ajuste de 1995 dificulta a gestão pública e reduz a capacidade governamental de alavancar o desenvolvimento e o emprego” (SÃO PAULO, Estado, 1996).

Como dimensões desse macroproblema, fazendo parte do fluxograma explicativo do mesmo, elencaram-se as seguintes dimensões:

- 1) anacronismo institucional do estado;
- 2) desvalorização dos recursos humanos;
- 3) alta taxa de sonegação;
- 4) falta de controle gerencial para controle de resultados;

- 5) articulação conservadora do estado com outros agentes;
- 6) explosão do endividamento e do serviço da dívida;
- 7) prejuízo para os programas sociais;
- 8) adiamento de projetos de impacto; e
- 9) recursos limitados para comunicação.

A descrição do problema tinha aproximadamente a seguinte configuração: a falta de dinheiro e de condições de governo dificulta uma ação para favorecer o desenvolvimento social e a diminuição de desigualdades, impedindo a ação do estado como agente econômico. A limitação de recursos, que impede custeio e investimentos adequados, compromete o funcionamento da administração. O déficit e a dívida são tão altos que impedem a alocação de recursos para a implementação de projetos prioritários. O excesso de dívidas contribui para diminuir a arrecadação e dificulta a ação do governo. Como consequência, as ações governamentais serão freadas e o impacto das mesmas será frustrante. Não foram discutidas as causas ou dimensões consideradas fora do âmbito de governabilidade, apontando-se apenas aquelas sobre as quais o poder do governador pudesse ter algum impacto.

Em seguida à realização desse encontro, os secretários ligados mais de perto às questões do ajuste passaram a trabalhar num documento de propostas com o objetivo de eliminar o déficit projetado no orçamento estadual do ano seguinte, mas com a decisão de implementar medidas de contenção de despesas, ainda durante o ano de 1995.

Como consolidação das propostas da área financeira, o documento lista diversas medidas, retomadas posteriormente por várias propostas e programas de ação de governo. No que se refere ao aumento da receita, propunha-se

gerar recursos não-fiscais, promover o aumento da arrecadação, rever e controle da concessão de benefícios fiscais, realizar programa de comunicação e de educação tributária e de cidadania.

No que diz respeito à redução de despesas correntes previa-se reduzir custeio de autarquias, salvo universidades e hospitais, renegociar vinculações orçamentárias permanentes de entidades autônomas, fixar metas não-lineares de redução de custos, priorizar aluguel e *leasing* para ativos operacionais, proceder à revisão de contratos de serviços com terceiros e elaborar um programa de combate ao desperdício.

Relativamente à renegociação da dívida, as medidas propostas foram: reduzir o custo do serviço da dívida, securitizá-la, formular proposta de reestruturação do Banco do Estado de São Paulo e divulgar essa proposta.⁴

Como parte da proposta de planejamento estratégico desenhou-se uma articulação entre o PES e a Lei das Diretrizes Orçamentárias. Em documento preparado para sistematizar os resultados do planejamento estratégico situacional articulando-o com as propostas que os secretários haviam enviado à UGE contendo as prioridades governamentais para integrar a Lei de Diretrizes Orçamentárias, lê-se:

As propostas da comissão de Secretários e dos grupo do PES visaram medidas internas de ajuste ou reestruturação nas áreas financeira, institucional,

⁴ Todas essas medidas foram adotadas durante os primeiros dois anos da administração Covas, conforme documentado pelo Projeto *Escriba* (SÃO PAULO, Estado, Governo Mário Covas, 1995-1998) que consolidou, mês a mês, as atividades do governo estadual. O projeto *Escriba* nasceu de uma conversa informal do governador com seus assessores, ainda durante o mês de dezembro de 1994, quando foi lembrada a existência dos antigos escribas que registravam tudo o que se passava, e que documentaram a história para a posteridade. No caso, foi eleito como instrumento de divulgação das ações de governo, para aumentar a transparência da gestão e articular os setores de governo através da informação.

organizacional, intergovernamental e de recursos humanos. É necessário completá-las com um grande projeto de desenvolvimento do estado de São Paulo, onde o governo não será o ator principal. Sua responsabilidade será de induzir o processo, criando condições propícias para a atuação dos demais agentes. A proposta de desenvolvimento exigirá a construção da infra-estrutura necessária e este é o principal objetivo do programa de parcerias (GARCIA, 1996).

A essa altura, o desafio da administração paulista consistia basicamente em estabilizar a gestão pública, encontrada em situação de descontrole, transformar a proposta eleitoral em ações concretas visando fundamentalmente a reduzir a desigualdade social e, por fim, a alavancar o desenvolvimento e reformar o estado, “[...] sem o que, os objetivos anteriores não passariam de utopias inconseqüentes” (GARCIA, 1996).

Disso emerge a noção clara de que uma nova maneira de governar se impunha. Cumprir as metas prometidas e fazê-lo dentro de um critério de ética e probidade já consistia uma proposta substancialmente diferente em relação ao padrão de governo a que o estado de São Paulo se sujeitara nos últimos anos. O governador considerava tais tarefas não mais do que a obrigação mínima do governante. O que poderia diferenciar substancialmente o modo de governar seriam aquelas ações que conduzissem a um novo relacionamento da administração pública com a Sociedade, compreendida aí a dimensão institucional desse relacionamento.

III 4 – CONCLUSÕES SOBRE O GOVERNO PROGRAMÁTICO

O que aqui denominamos *governo com programa* consistiu numa plataforma de ações previstas nas várias áreas de atuação da administração. Dois documentos básicos resumem os trabalhos e discussões sobre o que seria uma ação social democrática para o governo eleito: “Diretrizes de uma Candidatura” descreve os princípios ideológicos do programa e “Programas

Setoriais” faz uma síntese das principais ações propostas para a administração. Esses documentos balizaram as propostas de cada secretário de Estado indicado pelo governador e foram objeto de reflexão estratégica na Secretaria de Governo para efeitos de articular uma ação intersecretarias que permitisse realizar as ações setoriais preservando a unidade de governo. Essa atuação certamente distingue a gestão Covas na medida em que não só busca coerência com propostas técnicas exaustivamente discutidas durante a confecção do programa de governo, mas também porque estrutura a própria administração num marco de políticas públicas *a priori* referendadas pela aprovação nas urnas.

Destaca-se a importância do programa de governo. De um lado, significa a crença dos que nele trabalharam de que é possível planejar abertamente a ação administrativa no setor público e submeter essas discussões ao crivo eleitoral. Por outro lado, ressalta-se a importância de um plano de ação que teve por base o programa de governo, que se revela durante todo o período da administração analisada. A busca da coerência das ações e a correção dos rumos foi possível porque o caminho a ser percorrido estava claro para todo o primeiro escalão do governo.

O conceito de que o governo se exerce na articulação da ação das várias pastas também só pode ser concretizado porque estava em todos os documentos de campanha e orientava as diretrizes do executivo. Tendo proposto o plano de governo e uma metodologia para realizá-lo, tratava-se de enfrentar, então, o governo real.

No caso da presente análise – até porque a principal circunstância a ser enfrentada pela gestão Covas foi a crise de inadimplência das contas públicas – o governo real é chamado de *governo com ajuste*. O *governo com ajuste*

significou uma revisão do prazo de cumprimento de metas, visto que os débitos contraídos por governos anteriores tiveram que ser pagos pela nova administração. Mais do que isto, a energia política e técnica que poderia ter sido investida na realização de novos empreendimentos teve que ser parcialmente colocada no esforço de reorganização administrativa, o que terminou por marcar profundamente os traços do governo no seu primeiro ano de exercício.

III 5 – GOVERNO COM AJUSTE

O governo Mário Covas assumiu em janeiro de 1995. Em 30 de dezembro de 1994, o governo federal realizou uma intervenção no Banco do Estado de São Paulo, principal instrumento de gestão financeira do governo estadual, cuja dívida com o Banco Central do Brasil excedia a possibilidade de um refinanciamento diário como ocorria até aquela data. Para essa situação contribuíram, além dos governos anteriores, também o fato de que, com a economia do país estabilizada depois do advento do Plano Real, não era mais possível administrar uma dívida crescente, sem um correspondente ganho financeiro para enfrentar as altas taxas de juros que a reajustavam diariamente.

A situação com que se deparou o governo, nos primeiros meses de gestão, mostrou, em pouco tempo, que governar o estado pressupunha, antes de mais nada, controlar as contas públicas, reduzir os gastos de custeio das empresas, das fundações e dos órgãos da administração direta, disponibilizar ativos móveis e imóveis para saldar compromissos com terceiros e negociar da melhor maneira possível o *stock* da dívida estadual, constituída

principalmente de títulos em mãos do governo federal e de debêntures ou precatórios em poder do público.

Em 1995, a gravidade da situação financeira do estado não somente comprometia a governabilidade como impedia, a médio prazo, a formulação de políticas de desenvolvimento e emprego com base nos investimentos públicos que se faziam necessários.

Da perspectiva da Secretaria da Fazenda, os pontos de estrangulamento do governo eram, a essa época:

- 1) a incapacidade para fazer demissões no serviço público;
- 2) o valor dos débitos do estado de São Paulo que somavam, entre a dívida contratual e mobiliária, R\$ 52 bilhões; e
- 3) as transferências obrigatórias do Tesouro para o ensino público e a pesquisa, no valor de R\$ 1,7 bilhões.

O total de investimentos públicos realizados pelo estado em 1995 foi da ordem de R\$ 250 milhões, quando o ideal, do ponto de vista do secretário da Fazenda, seria da ordem de R\$ 5 bilhões (GAZETA MERCANTIL, 1995).

O equacionamento dos débitos do estado dependiam de negociações políticas com o governo federal com o qual, durante os dois primeiros anos de governo, as relações foram bastante delicadas.

Embora aliados – como eram o governador de São Paulo e o presidente da República –, algumas discordâncias de natureza política provavelmente dificultaram os primeiros momentos em que se tentou negociar a dívida do Estado. Somente ao final de 1996 é que os acordos foram fechados e as dificuldades, especialmente no que diz respeito às negociações envolvendo o banco estadual, foram contornadas. No que diz respeito às deliberações sobre contenção das despesas públicas, as propostas de intervenção governamental

se concentraram no chamado *ajuste fiscal* e sua formatação passou pelas seguintes diretrizes:

- 1) sistematizar o processo, definindo ações genéricas e específicas;
- 2) distinguir entre iniciativas que atuam no fluxo e iniciativas que atuam no estoque de recursos;
- 3) alienar ativos públicos (empresas, imóveis, direitos de exploração) para reduzir o estoque da dívida e viabilizar novos investimentos;
- 4) reduzir o déficit do orçamento de curto prazo; e
- 5) desonerar o Tesouro estadual, redefinindo responsabilidades.

O documento de propostas de ajuste, um documento contendo cerca de trinta medidas de curto prazo para economizar recursos, passou a ser o grande vetor das decisões do Executivo. Durante mais de um ano e meio, a agenda governamental estaria impregnada pela questão do saneamento financeiro e do ajuste das contas públicas. Alguns exemplos, retirados do relatório-síntese anual do governo do estado de São Paulo e escolhidos entre setores de maior contingente de pessoal apontam na direção da remodelação administrativa e da diminuição de despesas:

- Secretaria de Segurança Pública: criação ou remodelação de departamentos;
- Secretaria da Saúde: mudança estrutural, redução de coordenadorias e substituição de dirigentes (“Em 1995 arrumamos a casa, fazendo-a, ao mesmo tempo, funcionar” [SÃO PAULO, Estado, 1996]⁵); e, dentre outros exemplos possíveis,

⁵ Relatório interno solicitado pelo governador aos secretários, logo após os primeiros meses de gestão. Este documento deu origem ao relatório *Você Sabia?*, que foi publicado a partir

- Secretaria da Educação: reestruturação administrativa, seleção de delegados de ensino, cadastramento de estudantes, valorização do professor, reorganização da rede escolar.

Tendências semelhantes também podem ser observadas nos relatórios de Secretarias com menor contingente de pessoal:

- Economia e Planejamento: reengenharia da pasta e corte substancial das despesas; redução do quadro de pessoal em 50%; acompanhamento rigoroso da execução orçamentária com vistas à redução do déficit orçamentário – de R\$ 5,9 bilhões para R\$ 1 bilhão;
- Emprego: redução de quadros, revisão de contratos com terceiros, redução de 1/3 do orçamento executado; e
- Governo e Gestão Estratégica: reforma administrativa, centralização da folha de pagamento, coordenação do processo de ajuste, busca de solução para a ‘questão Banespa’.

A Secretaria da Fazenda, por sua vez, principal ator no processo de ajuste, tem o seguinte relato em 1995:

- execução financeira: eliminação do déficit previsto de caixa, crescimento das receitas de ICMS, redução das despesas como proporção do ICMS, de 143% em 1993 para 118% em 1995 (os 18% que ainda ultrapassavam a arrecadação somente seriam ajustados em 1996);
- situação da dívida pública: estoque da dívida: crescimento de 27,24% em 95 (correspondentes a 50,653 milhões), sendo 2/3 dívidas mobiliárias e

de 1997 e que constituiu o primeiro veículo oficial de comunicação de ações de governo, com uma tiragem de cerca de um milhão de exemplares.

junto aos bancos Banespa e Nossa Caixa Nosso Banco, sujeitas a juros de mercado;

- gestão da dívida: renegociação, junto ao governo federal e troca de títulos paulistas por Letras do Tesouro Nacional; estudos para saneamento do Banespa e renegociações com a Nossa Caixa Nosso Banco; e
- modernização da arrecadação: Coordenadoria de Arrecadação Tributária (Sistema Integrado de Administração Financeira de São Paulo – CAT-Siafem), novas estratégias de controle, captação de recursos externos.

As empresas públicas, ligadas a secretarias de infra-estrutura, tiveram ajustes muito profundos. A maior parte delas se encontrava em situação deficitária e mesmo a Companhia do Metrô, empresa reconhecida por sua eficiência, operava ‘no vermelho’, em 1994.

Os principais setores de infra-estrutura (energia, recursos hídricos e transportes) têm o seguinte resultado em 1995:

- **Energia:** saneamento econômico-financeiro das empresas através de readequação da mão-de-obra, reformulação administrativo-organizacional e renegociação de contratos e dívidas; programa de reestruturação do setor elétrico paulista;
- **Recursos Hídricos:** obtenção de recursos federais para o controle e preservação da qualidade da água; reestruturação da Sabesp e programa de combate às inundações; e
- **Transportes:** saneamento financeiro, parcerias com iniciativa privada e prefeituras, programa de concessões rodoviárias, ferroviárias, aeroviárias, portuárias e travessias hidroviárias.

É improvável que, se a prática do governo tivesse sido partir de uma proposta geral de reforma do Estado para, em seguida, realizar o ajuste das

contas públicas, fosse possível alcançar os resultados que as propostas localizadas de racionalização qualidade e produtividade promoveram a partir do próprio ajuste.

É interessante observar, portanto, o grau em que as medidas pontuais na direção da reforma moral e administrativa lograram contribuir para uma reforma mais profunda no padrão de gestão do setor público paulista.

Dentre as propostas de ajuste realizadas pelo governo e que deslancharam alterações estruturais, destacam-se as políticas de desestatização e privatização, compreendendo devolução, para a Sociedade, de parte das atribuições que o poder público exercera em nome desta.

O programa de parcerias foi iniciado com a coordenação de uma Comissão de Privatização, sob responsabilidade direta do vice-governador do estado. Mesmo arrostando as dificuldades naturais em se tratando de um Estado patrimonialista e de uma burocracia⁶ bastante corporativa, pode-se dizer que o programa de parcerias avançou bastante. Este avanço pode ser verificado tanto nas parcerias do estado com os municípios, caso exemplar da Secretaria de Educação, como no caso das privatizações, em que o exemplo da concessão de exploração das rodovias estaduais é significativo e o caso das empresas energéticas é exemplar.

O conceito de *parceria* sempre foi central na plataforma política de Covas. No programa estratégico que antecedeu as medidas concretas de governo, lê-se que

⁶ Decreto nº 40.000, de 16 de março de 1995, que institui o Programa Estadual de Participação da Iniciativa Privada na Prestação de Serviços Públicos e na Construção de Obras de Infra-estrutura e dá providências correlatas. E Lei nº 9.361, de 5 de julho de

tarefas tradicionalmente realizadas na área estatal, em qualquer campo, poderão ser transferidas, segundo diversos modelos, para o setor privado ou para outros formatos organizacionais, desde que se comprove, inequivocamente, que custarão menos ao contribuinte e que garantam qualidade aos seus usuários

e que

uma vasta gama de ações de poderoso efeito catalisador impulsionarão o sistema produtivo, abrangendo parcerias entre governo e setor privado para explorar novas oportunidades, privatizações de ativos existentes ou de novos projetos (SÃO PAULO, Estado, 1994a).⁷

O professor Luiz Olavo Baptista, no termo de referência que redigiu para a Secretaria de Governo e Gestão Estratégica, o qual deu origem ao documento de apoio para o estabelecimento de modelos de parceria com o setor privado e com outros segmentos da sociedade organizada, assim contextualiza a questão de que tratamos:

Exemplos de parceria Estado-particular estão na própria gênese do Estado brasileiro, a partir da experiência colonial. No entanto, estavam profundamente impregnadas por uma visão absolutista-mercantilista, em que os privilégios eram concedidos pelo Estado, em troca da lealdade ao soberano. Esta visão derivada do Estado colonial, acaba persistindo até os dias de hoje e se incorpora na moldagem das instituições do direito público brasileiro. Afirma-se desde então o primado do Estado nos negócios e atividades, sendo que o denominado cidadão, na realidade *súdito*, além de não ter direitos contra o Estado, é colocado sob permanente suspeição. Para suprir a distância entre o soberano e o indivíduo, a partir da inexistência de uma visão da cidadania, tal como gerada nas revoluções americana e francesa, faz-se uso das corporações. É nesse contexto que se dá a evolução histórica do funcionalismo. Partindo da condição de servidores do público, segundo uma ética de responsabilidade profissional e social absorvida e ainda retida por muitos, essa coletividade é atingida por processos políticos que anulam a sua capacidade produtiva e a fazem prisioneira da mesma lógica das demais corporações. Maximiza-se a capacidade de gerar privilégios, obtidos segundo favores ou influências. O problema poderia ser atenuado pela mobilização das energias de outros setores da sociedade para, sob controle social, colaborarem mais intensamente com o setor público. No entanto, o quadro político institucional

1996, que Cria o Programa Estadual de Desestatização sobre a Reestruturação Societária e Patrimonial do Setor Energético e dá outras providências.

⁷ Vide Nota 1.

recente não tem sido favorável a iniciativas nesse campo, sendo limitada a experiência contemporânea brasileira na realização de parcerias por iniciativa do Estado. O programa federal de privatização, por exemplo, concentrou-se na área industrial. Embora ele inclua também empresas de campos subordinados a concessão, especialmente nos setores de transportes ferroviários e energia, esses processos ainda não deslancharam. Há alguns sinais positivos, representados por experiências localizadas bem-sucedidas e pela aprovação da nova legislação sobre concessões. Na área estadual, o progresso foi ainda mais modesto. Muito pouco se realizou até agora. Empreendimentos novos de infra-estrutura, de porte, implantados e explorados com recursos do setor privado são inexistentes. Diversas razões contribuem para esse fraco avanço, ressaltando a inexistência de base jurídica que defina com clareza direitos, obrigações e garantias das partes. As incertezas políticas e de evolução da economia também contribuem para retardar o avanço. O problema do funcionalismo antes apontado e a necessidade de restaurar a sua dignidade e funcionalidade serão objeto de um amplo movimento tático-estratégico, composto por iniciativas já desencadeadas de saneamento e recuperação e pelos quatro programas em início de execução. Essa meta, todavia, não será suficiente para atender as complexas demandas geradas no Estado contemporâneo. As necessidades de recursos gerenciais e financeiros implicam a mobilização das energias de uma sociedade que se mostra disposta a colaborar, em resposta à convocação de um governo austero que tem um programa a cumprir (BAPTISTA, 1995).⁸

Além do programa de parcerias e privatizações, o programa de informação e comunicação foi outra proposta estratégica que alavancou a mudança da administração. O que se verificou desde o início do processo de governo foi a necessidade urgente de se desenvolver e implantar um programa de informação eletrônica para pôr em rede o primeiro escalão do governo e dessa forma fazer chegar aos dirigentes de empresas públicas, fundações, autarquias e secretarias de Estado as determinações quase diárias do governador na direção das medidas de ajuste das contas públicas, com diminuição das despesas e aumento da produtividade.

⁸ Reprodução autorizada pelo autor.

Documento preparado em janeiro de 1994, quando se tratou de conceber e implantar os sistemas de informação para utilizá-los na gestão governamental diz:

[...] o uso da informação na administração pública guarda uma correspondência estreita com o tipo de Estado predominante. Do ponto de vista do Estado articulado para atender clientelas localizadas e demandas específicas, o segredo contribui para a manutenção dos privilégios e a informação é essencialmente imemorial, narrativa e permanente, evidenciando uma recorrência das práticas administrativas. Quando se trata do Estado que atende as demandas mais universais, de forma padronizada, a tendência é de que a informação também se dissemine padronizadamente. O Estado provedor, que oferece soluções aos problemas sociais sob a forma de ações setorializadas, dissemina informação predominantemente delimitada, racional, instrumentalizadora e axiomática. Quando o sistema de informações administrativas visa a atender um modelo de Estado capaz de atender democraticamente as demandas fragmentadas e diversas que a sociedade contemporânea formula, é indispensável que se reduzam os prazos entre conceber, decidir e implementar ações. Por isso, a informação precisa ser amplamente disseminada e utilizada quase ao mesmo tempo em que a ação ocorre. Da perspectiva do cidadão, além dos benefícios gerados pela melhoria do desempenho governamental, o acesso à informação é garantia de transparência e dignidade. De um lado, ela proporciona melhoria da comunidade. De outro, permite aprimorar o conhecimento das demandas e modernizar o atendimento nos serviços públicos (SÃO PAULO, Estado, 1994).

É interessante observar que tanto o programa de parcerias e privatizações como o programa de informação e comunicação, bases estratégicas para a mudança do padrão de gestão do Estado, foram fortemente impulsionados pelas propostas de ajuste das contas públicas sancionadas logo nos primeiros meses de governo. É possível afirmar que a determinação do ajuste, nesses dois casos, foi razão da prioridade que os projetos de informática e as medidas desestatizantes tiveram no conjunto das decisões tomadas pelo Executivo. Não obstante, a simples venda das empresas de energia, muito embora pudesse contribuir para saldar as dívidas do estado para com a União e com terceiros, como de fato ocorreu, pouco teria alterado a forma de o estado se organizar. Até a realização bem-sucedida dos leilões

estaria cumprida a proposta de saneamento das contas públicas, relativa à política de ajuste a que nos referimos anteriormente.

A novidade institucional reside na criação da Comissão de Serviços Públicos de Energia, uma agência reguladora, criada com o objetivo de assegurar o cumprimento das obrigações estabelecidas para os concessionários de energia no estado de São Paulo, para a distribuição de energia com alto grau de qualidade e tarifas justas. A garantia do cumprimento dessas obrigações por parte dos concessionários privados será consolidada através da fiscalização da Comissão de Serviços Públicos de Energia, que por sua vez celebrará convênio com a agência reguladora federal, a Agência Nacional de Energia Elétrica – Aneel. A Aneel delegará suas atribuições para o estado de São Paulo, instrumentalizado para tal pela CSPE, agência estadual de energia. Na linha de ver fortalecido seu papel regulador e controlador do setor privado no interesse coletivo, o poder público cria a autarquia especial com a finalidade de regular, controlar e fiscalizar a qualidade e os preços dos serviços, protegendo o consumidor dos serviços. Outros exemplos de mudanças estruturais associadas ao saneamento financeiro podem ser encontrados no caso das empresas Companhia de Saneamento Básico do estado de São Paulo – Sabesp – e a Secretaria dos Transportes. A primeira realizou subconcessões de serviços para os municípios e promoveu um intenso processo de descentralização, através da constituição de unidades de negócio. O quadro dos municípios atendidos pela empresa foi, até 1997, de seis unidades de negócio no interior do estado envolvendo 278 municípios e 4,7 milhões de habitantes; sete unidades de negócio e uma unidade de serviço envolvendo 35 municípios e 16 milhões de

habitantes, na Região Metropolitana; e três unidades de negócio envolvendo 31 municípios e 1,7 milhões de habitantes, no litoral paulista.

No setor de transportes, concederam-se mais de 5.000 quilômetros de estradas até 1998, sendo que, na área de transportes metropolitanos, as principais medidas foram a concessão do Corredor Metropolitano de Trolebus São Mateus/Jabaquara e a transferência da Fepasa para o governo federal, para ser privatizada (SÃO PAULO, Estado, Governo..., 1997).

Em janeiro de 95, início do governo, as medidas de saneamento e estabilização da administração haviam sido incorporadas como parte da administração, de forma quase rotineira: conter despesas, reorganizar, formular políticas emergenciais de recursos humanos, melhorar a prestação dos serviços e aumentar a arrecadação. Decorridos quatro meses do início da gestão Covas, a Unidade de Gestão Estratégica – UGE – constituída, como vimos, em torno da implantação do programa de governo, foi envolvida na discussão sobre a crise fiscal do estado.

A questão do ajuste das contas públicas fora indicada pelo governador, logo em janeiro de 1995, como o principal problema a ser enfrentado pela administração. Fora objeto de discussão do primeiro escalão em reunião de Planejamento Estratégico Situacional, realizada em março de 95 e desde então permanecia na agenda do governador. Sete secretários de Estado foram convidados a discutir a questão e apresentar soluções imediatas, com a colaboração do Conselho Orientador da UGE, do seu comitê executivo e da assessoria de política salarial da Secretaria da Fazenda. O objetivo central do trabalho era eliminar o déficit projetado no orçamento estadual para o exercício de 1996, estimado em R\$ 3,1 bilhões. O ajuste proposto deveria resultar em decisões de largo alcance, envolvendo ações genéricas e

específicas, a serem deflagradas de imediato, e implementadas ainda no exercício fiscal de 1995. Sabia-se que, caso fossem mantidas as condições então presentes de dispêndio, no ano seguinte (1996) o resultado da receita total do estado, menos os custos operacionais, levaria a um déficit de R\$ 3 bilhões. Impunha-se, portanto, realizar um ajuste pesado nas contas públicas.

Além da tarefa de propor um elenco de medidas de ajuste, previa-se, como trabalho do grupo de secretários, a criação das bases para a reforma institucional do Estado, o que significava, da perspectiva conceitual dos documentos originais do programa de governo, adequar o aparato governamental a uma nova realidade e transformá-lo na direção do desempenho de funções consideradas essenciais.

As discussões realizadas pelo Conselho de Orientação da UGE incorporaram conceitos elaborados durante o processo de planejamento estratégico situacional, realizado em fevereiro e liderado pelo governador, dentre os quais:

- a noção de que as várias iniciativas de ajuste deveriam ser sistematizadas num processo controlado pelo governador;
- o pressuposto de que as iniciativas de ajuste relativas ao fluxo de caixa são distintas das relativas ao estoque da dívida;
- o pressuposto de que o estoque da dívida deveria ser reduzido com o produto da venda de ativos públicos (empresas, imóveis e concessões de exploração), de modo a viabilizar novos investimentos públicos prioritários;
- a decisão de que o déficit estimado no orçamento público deveria ser reduzido basicamente com ações orientadas para a redução de custos e para o crescimento de receitas correntes; e

- o suposto de que as responsabilidades do Estado que implicam ônus para o Tesouro devem ser, sempre que possível, diminuídas em caráter permanente.

A partir dessas idéias já consagradas, o grupo de planejamento estratégico chegou a uma proposta de ajuste fiscal do estado que contemplava 23 medidas voltadas para a redução de custos e 13 ações voltadas para o aumento de receitas. A análise dessas proposições é importante para a compreensão do padrão de gestão que se configurou nesse primeiro ano de administração e que deixou sua marca no governo Covas como um todo (SÃO PAULO, Estado..., 1995a).

As principais ações propostas pelo grupo para a realização do ajuste fiscal do Estado dizem respeito a reduzir custeio dos órgãos da administração direta, indireta e fundações, converter o patrimônio imobiliário do estado em recursos para amortizar dívidas, racionalizar e modernizar a administração e repassar para os municípios e para o setor privado atividades que pudessem ser mais bem realizadas pelos mesmos.

As principais ações voltadas para o aumento das receitas se referem a melhorar o aparato de arrecadação de tributos estaduais, criando, na Secretaria da Fazenda do estado, a chamada *inteligência fiscal*.

Ficou claro, desde o início das discussões, que o corte puro e simples de despesas não resolveria o problema do déficit. O grupo de trabalho então constituído optou por uma abordagem compreensiva, acrescentando na discussão sugestões sobre o aumento da receita.

Para estabelecer os critérios para a diminuição do tamanho da burocracia retomou-se a discussão sobre a missão do Estado. Colocava-se a

questão de enxugar o aparato administrativo público e redefinir suas funções, cuidando de ver:

- quais as funções típicas do Estado;
- o que poderia ser transferido para a Sociedade;
- o que poderia ser transferido para outras esferas de governo;
- o que poderia ser feito em parceria; e
- o que poderia ser considerado como ação precípua e indispensável do Estado.

Da perspectiva do corte de custo da folha, a constatação inicial foi de que cerca de dois terços dos recursos da folha controlada pelo Executivo destinavam-se ao pagamento dos servidores da Saúde e da Educação, áreas nas quais não se cogitava de corte de pessoal. Essa constatação deslocou a discussão para o núcleo duro dos gastos, visto que parcela substancial dos recursos da administração direta estavam sendo gastos com aposentados e pensionistas ou com setores nos quais o custeio já estava no limite possível de contenção.

Havia também a constatação dos altos custos de custeio e pessoal realizados pelos poderes Legislativo e Judiciário, mas essa era uma discussão que, se sabia, não podia prosperar sem a participação desses interlocutores. Sabia-se também que um dos fatores de maior rigidez da folha eram os gastos com inativos, além do impedimento legal de demitir servidores estatutários ativos. Esses constrangimentos remetiam claramente à necessidade de alterações qualitativas dentro do estado, em vez de se adotarem meras medidas de corte. A estabilidade, assegurada pela legislação federal, estava e continua a ser negociada no conjunto das medidas de reforma administrativa propostas pelo Executivo ao Legislativo. Qualquer alteração da situação dos

estatutários ficaria, pois, sujeita à determinação federal. Os gastos com o chamado *Estado Inativo*, compreendendo aposentados e pensionistas, atingiam, à época, mais de R\$ 4 bilhões por ano. Trata-se de uma despesa crescente, observadas as tendências demográficas da população dos funcionários do Estado.

A administração Covas iniciou estudos sobre a constituição de fundos de previdência privada para mudar o financiamento das aposentadorias e pensões e, ao mesmo tempo, criar mecanismo de formação de poupança para financiar a geração de empregos em São Paulo. O conjunto das medidas de ajuste propostas permitia calcular um resultado total esperado de R\$ 4,6 bilhões, assim decompostos:

- ações para redução de custos R\$ 2.652 bilhões; e
- ações para aumento de receita R\$ 1.946 bilhões.

As ações relativas ao primeiro grupo de propostas foram:

- 1) recuperar os recursos federais nos casos em que fosse pertinente;
- 2) reduzir custeio de autarquias, salvo universidades e hospitais;
- 3) renegociar vinculações orçamentárias permanentes (habitação, universidade);
- 4) demitir criteriosamente funcionários não-estáveis;
- 5) incentivar o programa de demissões voluntárias;
- 6) reforçar controle de presença de funcionários;
- 7) elaborar um programa de combate ao desperdício;
- 8) fixar metas não-lineares de redução de custos, por secretaria;
- 9) negociar com os outros poderes estaduais medidas de redução de custeio e de redução de pessoal;

- 10) adotar medidas de redução dos quadros estáveis, em consonância com a reforma constitucional;
- 11) extinguir, fundir ou revocar órgão para racionalizar custos;
- 12) extinguir cargos e funções vagas; e
- 13) rever contratos de serviços com terceiros (fornecedores diversos), com vistas a obter para o estado melhores condições de compra.

As medidas relativas ao aumento das receitas resultaram numa profunda reestruturação do aparato arrecadador da secretaria da Fazenda do estado, reforma que ainda está em processo, e que tem como principal resultado qualitativo a restauração da credibilidade da instituição do tributo fiscal. Essas medidas configuram, embora de maneira assistemática, uma proposta de reforma administrativa, já compreendida no programa de governo.

Um relatório preparado ao término dos primeiros meses de governo permite uma visão mais integrada dos principais problemas econômicos da administração e também enuncia a adoção de algumas medidas emergenciais que, embora representassem os primeiros passos da reorganização administrativa do estado, já prenunciavam a mudança das estruturas organizacionais que estava por vir:

Desde o início da atual gestão, a Secretaria da Fazenda encontra-se totalmente pressionada na administração de recursos financeiros extremamente escassos. Diante da magnitude dos pagamentos atrasados, de contas a pagar que vencem diariamente, de sentenças e desapropriações, do serviço da dívida e custeio corrente, tudo isso frente a uma receita rígida, muitas vezes os problemas financeiros parecem ser insolúveis. Na liberação de recursos para pagamento de atrasados, além da ordem cronológica, foi estabelecido um critério de prioridade para custeio básico. De acordo com esse critério, são priorizados os débitos mais antigos e de menor valor, especialmente referentes a alimentação, combustível, medicamentos, vale-transporte, vale-refeição, limpeza hospitalar, lavanderia hospitalar e vigilância. As dívidas financeiras, cujo pagamento envolva graves consequências legais, como o bloqueio

das contas do estado, estão também dentro das prioridades. Conforme será visto adiante, graças ao esforço de contenção empreendido nesses primeiros meses de governo, hoje já é possível estabelecer novos critérios de regularização do pagamento de parte dos atrasados. O custeio corrente está sob controle e sendo reduzido para o mínimo necessário para não paralisar a administração pública. Os investimentos, especialmente nos dois primeiros meses, ficaram praticamente parados, em grande parte refletindo as operações emergenciais referentes à recuperação de estradas e ferrovias prejudicadas por força das enchentes ocorridas no início do ano. Já no mês de março, foi possível liberar verbas para pagamentos de atrasados e novos investimentos. O maior item da despesa – gastos com pessoal – pressiona excessivamente o Tesouro estadual, sendo justamente onde se encontra maior rigidez. Na administração direta, as possibilidades de corte da despesa de pessoal existem, mas a economia será bastante reduzida. Assim, o esforço maior tem que se concentrar nas entidades descentralizadas e empresas, nas quais há maior flexibilidade. Do lado da receita, diversos esforços foram e continuam sendo feitos rumo à reestruturação da Coordenação da Administração Tributária, buscando incrementar a arrecadação, especialmente através do combate à sonegação e da desobstrução dos caminhos percorridos pelo crédito tributário. Com relação à dívida do Tesouro e das empresas, diversos esforços foram feitos ao longo de todo o período, resultando em importantes ganhos para o estado. Destacam-se aí as negociações em torno da dívida do Tesouro com o Banespa e Nossa Caixa Nosso Banco e das empresas de energia elétrica junto à Caixa Econômica Federal (GARCIA, 1996).⁹

Quando o Secretário de Governo e Gestão Estratégica, atribuiu à UGE a incumbência de propor o ajuste das contas públicas demonstrando o quanto tais medidas estavam no centro das preocupações do executivo, recomendava que o grupo trabalhasse “em consonância com a proposta estratégica de transformação do aparato institucional”. Em outras palavras, a UGE não foi incumbida de promover um ajuste *tout court*.

Nesse momento, as discussões no âmbito do Conselho Orientador eram sobre a questão da reforma institucional do estado. Buscou-se então um eixo comum entre as propostas da reforma e a contingência do ajuste estrutural, que se impunha. As discussões sobre as transformações institucionais, até então, caminhavam na direção de um esvaziamento da esfera estadual

⁹ Reprodução autorizada pelo autor.

enquanto prestadora de serviços e no fortalecimento do governo enquanto aparato regulatório.

Quando o problema relativo à crise fiscal do estado foi formulado pelo governador ao conjunto dos secretários, havia uma clara indicação de que a gestão pública e a capacidade governamental tinham como principal alvo a alavancagem do desenvolvimento e do emprego com base em investimentos públicos e em parcerias, concessões e na reconversão de patrimônio imobiliário.

Os secretários sabiam que o ajuste, caso fosse tomado como empreendimento isolado, poderia se constituir num obstáculo para o desenvolvimento do estado. Para os secretários, podiam-se prever, como as principais consequências recessivas imediatas das medidas necessárias de ajuste, as seguintes:

- menos investimentos públicos;
- redução de custeio resultando em demissões;
- menores recursos para promover desenvolvimento e equidade social;
- menor velocidade na ação do governo e algum imobilismo-inibição das funções básicas do Estado;
- compressão salarial e dificuldades de gestão;
- desorganização da estrutura governamental;
- redução da atividade econômica geral e asfixia do setor produtivo estatal;
- dificuldades no desenvolvimento de áreas-fim do Estado; e
- impossibilidade de dar resposta aos compromissos de natureza política, permanentemente assumidos.

Sabia-se que, embora o ajuste fiscal aumentasse as receitas e diminuísse os gastos, havia que considerar o risco da redução da atividade econômica.

Não é possível avaliar a relação entre as medidas de ajuste realizadas pela administração Covas e a dinâmica das atividades produtivas do estado. Sobretudo, porque a crise da produção – que tem como consequência principal o aumento do desemprego está mais fortemente relacionada com a política federal de juros e com as transformações internacionais das condições da produção industrial. Não obstante, a questão esteve presente nas discussões do ajuste e ainda constitui um dilema para a administração.

Numa tentativa de avaliar *a posteriori* o impacto do processo de ajuste empreendido no interior da administração pública paulista, pode-se dizer que foram os seguintes os principais resultados obtidos com a aplicação das medidas:

Contenção de Despesas de Custeio

Dados constantes do comparativo anual entre as despesas realizadas em 1995 e 1996 pelas autarquias estaduais, incluindo pessoal ativo e inativo, custeio e despesas correntes mostra que, em 1995, tais gastos foram de R\$ 715,926 milhões e diminuíram, durante 1996, para R\$ 677,080 milhões.

Se levarmos em conta a rigidez das despesas em razão dos altos salários pagos, por exemplo, para procuradores das autarquias, pode-se avaliar o esforço que o ajuste representou para as autarquias estaduais. Ainda é preciso levar em conta nessa análise a natureza das instituições envolvidas, pois seis das treze autarquias estaduais são hospitais de clínicas e faculdades de

medicina, com orçamentos já bastante restritos para suas reais necessidades operacionais.

Demissão de Funcionários Não-estáveis e Incentivo ao Programa de Demissões Voluntárias

O mês de janeiro de 1995 surpreendeu o governador do estado com uma conta de salários superior à arrecadação do mês e com débitos comprometidos no período anterior de governo que se apresentavam sem previsão de receita à nova gestão.

A primeira providência no que diz respeito ao disciplinamento da folha de pagamento do estado foi um levantamento de todas as contratações irregulares feitas pela administração direta, das fundações e das autarquias, sem concurso público e a demissão indenizada desses empregados.

A seguir, realizaram-se dois bem-sucedidos programas de demissão voluntária, que beneficiaram especialmente pessoas com pequenos salários e mais longo tempo de serviço, a quem podiam interessar as indenizações. O conjunto dessas medidas resultou, ao final do processo, na demissão de cerca de 130.000 funcionários. A médio prazo, a despesas com essas pessoas, além do salário, representaria encargo adicional, quando se aposentassem e passassem a ser pagos como inativos. O pleno alcance dessa medida, portanto, só poderá ser avaliado no decurso de alguns anos, visto que, de imediato, representou desembolso, pela Fazenda pública, para pagar as indenizações.

Cadastramento de Funcionários, Controle de Presença e Extinção de Cargos e Funções Vagas

A administração pública paulista não conhecia seu contingente de trabalhadores. As tentativas anteriores de se cadastrarem funcionários não foram bem-sucedidas. O crescimento desordenado das agências, somado ao descontrole das despesas resultou num controle de pessoal meramente formal, realizado através da impressão das folhas de pagamento do estado. A utilização de técnicas modernas de informática e a condução séria do processo de cadastramento permitiu que as medidas subseqüentes, como a diminuição de níveis hierárquicos e a extinção de cargos e funções vagas, pudessem ser implementadas.

Combate ao Desperdício e Implantação do Programa de Qualidade e Produtividade no Serviço Público Estadual

A noção de que a economia pode ocorrer nas pequenas providências do dia-a-dia das organizações é um dos supostos dos modernos programas de qualidade e produtividade. O início desse programa, no estado, foi dado pelas empresas públicas, com destaque especial para as Centrais Elétricas de São Paulo, cujos resultados impactantes motivaram os dirigentes das secretarias e empresas a empreender um ambicioso programa de qualidade e produtividade na administração pública paulista.

Cada órgão, divisão e departamento do estado foi organizado em comissões e comitês de qualidade e os resultados, tanto no que diz respeito à economia de recursos como à motivação dos funcionários foram impactantes.

Fixação de Metas Não-lineares de Redução de Custos e Revisão de Contratos de Terceiros

A proposta feita pelo governo no início de 1995 para redução de custos, foi de 30% para toda a administração. O resultado concreto dessas medidas foi variável, dependendo da direção do órgão e das possibilidades concretas de economia de recursos que cada situação permitia. Os contratos com terceiros firmados para a realização de serviços de limpeza, manutenção, segurança, alimentação e outros, foram disciplinados logo no início da gestão.

A implantação do Sistema Estratégico de Informações, que permitiu o gerenciamento, acompanhamento e cobrança de resultados e responsabilidades de toda a máquina administrativa gerou um cadastro de serviços terceirizados contendo informações sobre cerca de 13.000 contratos. A manutenção desse sistema, através da coleta periódica de informações, possibilita ao governo uma visão geral e atualizada da terceirização no estado e fornece, ainda, um instrumento gerencial eficaz para a administração dos contratos, no interesse do estado.

Ao mesmo tempo que se discutiam medidas de contenção de natureza fiscal e financeira, as quais, se supunha, teriam impacto imediato sobre o resultado das contas, a Unidade de Gestão Estratégica propôs um conjunto de medidas qualitativas que tivessem impacto sobre a forma de organização da administração pública. Tais medidas foram pensadas como propostas que levassem, no médio prazo, a uma alteração substancial na forma de o governo atuar, de modo que, independentemente de crises financeiras futuras, a racionalização dos gastos já estivesse incorporada na própria estrutura da prestação dos serviços. Essas medidas qualitativas são:

- 1) constituir fundos descentralizados de aposentadoria, pensão e benefícios para os funcionários do estado;
- 2) municipalizar o ensino de 1º grau;
- 3) municipalizar as ações de saúde;
- 4) conceber modelo operacional de entidades estaduais reguladoras, com auto-suficiência financeira;
- 5) promover parcerias com a iniciativa privada para o atendimento público de saúde;
- 6) recriar fundações vinculadas ao Estado, transformando-as em fundações de direito privado;
- 7) privatizar empresas públicas e dar concessão de exploração de serviços;
- 8) reduzir os níveis hierárquicos da administração;
- 9) securitizar a dívida do estado; e
- 10) priorizar aluguel e *leasing* para ativos operacionais.

São, como se pode facilmente depreender, medidas qualitativas de médio prazo e longo alcance e que supõem o investimento político pesado para vencer resistências corporativistas e outras advindas da própria cultura da administração pública tradicional. Várias dessas propostas foram encaminhadas e algumas delas, efetivamente implementadas.

A proposta de se descentralizar e privatizar a administração dos fundos de pensão para os funcionários do estado envolveu um processo de licitação pública para contratar uma empresa que modelasse um novo sistema previdenciário. A proposta envolve os poderes Legislativo e Judiciário, além das universidades públicas e encontra-se pronta para ser implementada.

A municipalização do ensino básico, que já atinge mais da metade dos municípios paulistas, não traz alívio financeiro a curto prazo, porque a folha

de professores da rede estadual continua sendo paga pelo Tesouro estadual. Não obstante, permite rever, em pouco tempo, a estrutura administrativa da Secretaria da Educação, tornando-a menor, mais barata e eficiente.

A criação de entidade estadual reguladora, que permita as concessões e privatizações sem prejuízo do interesse público, teve origem na concepção gerencial das empresas de energia elétrica de São Paulo. A distribuição de energia pode ser realizada privadamente, mas o estado, mediante a atuação de agências públicas, garante a qualidade e o preço dos serviços. O atendimento privado na área da saúde sempre foi um dilema para os governos, tendo em vista o volume de recursos que envolve e a dificuldade de garantir acesso universal a serviços de boa qualidade.

As parcerias com a iniciativa privada puderam ser feitas com sucesso a partir da instituição das Organizações Sociais – OS. As OS podem gerir privadamente os serviços, mediante contratos de gestão com o governo do estado. Esta forma de administrar assegura a boa qualidade, ao mesmo tempo que descentraliza a prestação dos serviços de saúde, tanto para os municípios como para fora do Estado, embora preservando seu caráter público.

As privatizações configuram política pública bastante conhecida. A adesão do setor privado às propostas de privatização, parceria e concessão de serviços desonerou os cofres públicos e resultou na possibilidade de pagar débitos com o governo federal e com credores privados. Para tanto também contribuíram as medidas administracionais de médio prazo e a política de ocupação mais racional dos imóveis.

Aquilo que se afigurava muito improvável ao final do primeiro ano de gestão, foi aos poucos sendo realizado. Talvez pareça, à primeira vista, que, no conjunto das medidas de ajuste, o corte de despesas tenha prevalecido

sobre a qualidade da administração. Mas ao longo do tempo, o que se vem observando é que as medidas que formataram a gestão do governo foram qualitativamente positivas e foram orientadas para a mudança do padrão de gestão pública, na direção de uma reforma mais profunda de seu modo de operar.

III 6 – REFLEXÕES SOBRE O GOVERNO COM AJUSTE

Quando se analisa o conjunto das propostas de redução de custos, algumas apontam na direção de economia de recursos *tout court*. Outras, embora visando igualmente a desonerar o estado, têm um comprometimento acentuado com medidas de natureza mais estrutural, levando a reformas institucionais, como é claramente o caso da constituição dos fundos de pensão e benefícios para os funcionários públicos, da delegação de serviços e outras já elencadas acima.

Em 1996, o ajuste das contas públicas se tornara tão presente que praticamente configurava o padrão de gestão. Mas o impasse crítico colocado pela obsolescência das estruturas institucionais da administração permanecia. Toda a administração sofrera um corte de 30% a 50% dos recursos, mas buscava-se fazer, agora com menos dinheiro, exatamente as mesmas coisas que se fazia antes da crise.

A necessidade de mudar, ao mesmo tempo, o padrão institucional e o padrão administrativo do estado passou, então, a ser um dos temas importantes nos debates de governo.

Nas reuniões internas da UGE expressava-se a preocupação de se promoverem os ajustes necessários sem uma conotação exclusivamente fiscal. Buscava-se preservar a alavancagem do desenvolvimento do estado, como

uma das políticas centrais e o ajuste, era sabido, tinha conseqüências recessivas. Recomendava-se identificar as dimensões negativas do ajuste e selecionar as questões críticas passíveis de compensação, para compor a agenda do governo.

Tinha-se como pressuposto geral que, ao se fazerem alterações pontuais na administração, não se podia perder de vista a necessidade de transformação do marco jurídico que regula as ações públicas, de modo a aprofundar as transformações e torná-las irreversíveis, garantindo a realização de propostas inovadoras para além de uma gestão de governo. Na verdade, muitas mudanças importantes ocorridas na forma de atuação do governo tem-se realizado no país, independentemente de reformas institucionais que as antecipassem.

Em artigo recente, o ministro Bresser Pereira destaca as virtudes do ajuste fiscal realizado pelo governo federal e considera que o grande desafio a ser enfrentado pelo governo é o desequilíbrio das contas dos estados, sendo que a reforma administrativa constitucional não é essencial para esse ajuste. Para Bresser Pereira, a reforma do Estado tem ocorrido em grande parte através de medidas não-constitucionais, como é o caso da abertura comercial, que não exigiu emenda à Constituição e que permitiu as privatizações (PEREIRA, 1997).

A proposta do grupo de planejamento estratégico, no momento em que o ajuste das contas tornou-se um imperativo do governo era de que ele gerasse as condições para a reforma institucional.

O processo de planejamento estratégico situacional realizado durante o primeiro semestre de 1995 já propunha atingir transformações organizacionais mais profundas, a partir das medidas de ajuste. Menos de um

ano depois, quando a reforma institucional entrou na agenda decisória, o grupo chamado para constituir o Conselho da Reforma foi integrado por praticamente os mesmos secretários que conduziram a discussão do ajuste. A experiência que carregavam, as chamadas *acumulações*¹⁰ já indicavam alguns caminhos a seguir.

Na prática, o que se verificou foi um ajuste bastante bem-sucedido, na avaliação posterior que dele se pode fazer e uma reforma do Estado que ficou ensejada. Os processos de reforma supõem um complexo trabalho de aprendizagem de todos os agentes envolvidos na operação do governo, incluindo as dimensões cognitiva e instrumental, com destaque para a comunicação social ao longo de todo o processo.

A mudança do padrão de governo envolve a perspectiva estratégica como *fundamento*, o governo como *assunto* e a institucionalização como *resultado*. Como etapa operativa, a reforma, entendida como prática de governo, tem como condição o desencadeamento de algumas ações centrais, que são:

- 1) suprimir parcelas da administração que não se ajustem aos desafios colocados pela atualização;
- 2) operar a administração remanescente segundo o novo paradigma, mesmo em ambiente institucional inadequado;

¹⁰ *Acumulações* são capacidades ou incapacidades dos atores do jogo político, algo sedimentado, arraigado e internalizado por eles. Carlos Matus utiliza a metáfora do jogo para definir os *problemas*, tema central da metodologia do PES: “se continuarmos a usar a metáfora do jogo, podemos dizer que as causas imediatas do placar do jogo são as *jogadas*, as quais chamamos *fluxos*. Para produzir jogadas são requeridas diferentes capacidades de produção, que identificamos pelo termo *acumulações*. As *acumulações* são capacidades de produção de fluxos ou jogadas que os jogadores têm, ou das quais se utilizam” (HUERTA, 1996, p. 38).

- 3) estabelecer programas e projetos com novos recortes, segundo uma hierarquia que deriva dos desafios existentes; e
- 4) desenvolver novos arranjos institucionais, capazes de dar sustentação às tarefas emergentes, seguindo os princípios da flexibilização, visando à eficiência produtiva e à equidade social.

Quase todas as ações propostas no programa de governo implicavam um certo aporte de recursos, quer como manutenção e desenvolvimento da capacidade instalada (caso da Saúde e da Educação), quer como alavancagem de novas frentes de desenvolvimento social e econômico (caso da política de emprego e das parcerias em transporte e infra-estrutura).

O estado, como vimos, perdera sua capacidade de negociar recursos externos, dado que o Banespa encontrava-se sob intervenção federal, nem podia buscar recursos no mercado interno de títulos porque já havia atingido limites críticos de endividamento. Criou-se assim uma situação paradoxal: de um lado, a constatação de que mudanças profundas na administração se faziam necessárias para aumentar a eficiência da administração e, ao mesmo tempo, aproximá-la da cidadania, democratizando o acesso às decisões e a visibilidade das iniciativas públicas; por outro lado, ao mesmo tempo, todas as propostas de ação aprovadas publicamente através do processo eleitoral tinham sua realização comprometida pelas restrições decorrentes da situação de desorganização financeira do Tesouro estadual.

O impasse levou o governador a buscar soluções de curto prazo – o chamado *ajuste fiscal* – para conter gasto público e aprimorar a arrecadação. Considerava-se que esta etapa era imprescindível para o posterior desenvolvimento do programa de governo. A idéia era criar as bases para as

reformas necessárias, passando por adequar a máquina estatal a uma nova realidade: a da total falta de recursos.

Ao mesmo tempo que a Unidade de Gestão Estratégica promovia as discussões sobre reformas administracionais e transformações institucionais que viabilizassem as propostas do programa de governo, por todos os lados e em todas as discussões da administração observava-se a pressão por implantação de medidas de ajuste, condição *sine qua non* para que qualquer política de governo pudesse ocorrer.

Uma evidência da competição entre as medidas de ajuste e da reforma administrativa é o fato de que, dentre os quatro programas estratégicos discutidos pela UGE, a saber, recursos humanos, parcerias, informação e reforma institucional, somente dois deles tiveram suas propostas amplamente realizadas, justamente os que, por sua própria natureza, estavam mais imbricados, com o processo de ajuste das contas públicas. São eles, a transformação das informações no estado e o programa de privatizações e concessões.

Impõem-se algumas observações sobre a convivência do ajuste das contas públicas e da reforma administrativa, dado que esses dois processos caminharam juntos no período que transcorre entre janeiro e maio de 1995.

A reforma, como ideário articulado, tinha um caráter de dever-ser para o conjunto da administração pública paulista, que remetia à moralização do setor público, ao aprimoramento dos processos administracionais e à mudança na efetividade das ações governamentais na direção da produtividade, conforme vimos no início deste trabalho. Tratava-se, para o grupo de técnicos que assumia a liderança do processo político estadual, de modificar comportamentos, valores, regulamentos e, fundamentalmente, de encurtar a

distância entre a cidadania e a administração, distância esta estabelecida por administrações de natureza mais burocrática e autoritária.

O caminho entre estabelecer esse construto teórico e prescritivo, sobre a administração que se desejava para o estado de São Paulo e a concretização dessas idéias é – e provavelmente ainda será por um bom tempo – uma estrada em processo de pavimentação e, em muitos casos, de abertura.

O ajuste, em contrapartida, não foi discutido como parte do programa de governo e tampouco participou, como concepção, do processo de planejamento estratégico que orientou as reuniões técnicas realizadas durante o período de transição entre a vitória eleitoral e a posse do novo governo. O ajuste das contas públicas consistiu num conjunto de medidas administracionais adotadas pelo governo logo no início da gestão, como forma de enfrentar uma situação de falência do estado e de descrédito de suas instituições. Consistiu basicamente no estabelecimento de controles efetivos sobre o gasto público, como a revisão de todos os contratos de serviços, aluguéis e mão-de-obra terceirizada, além da tomada de medidas de cobrança da dívida ativa do estado e de ações mais rigorosas no controle da evasão de tributos. Foi o que se convencionou chamar de ‘arrumar a casa’.

No âmbito da reforma administrativa discutia-se que a ‘casa’ não servia mais aos seus moradores, independentemente de que precisasse ser limpa e consertada. Isso significava dar um passo adiante.

Não se queria apenas agilizar processos e aumentar a eficiência da burocracia e governar a um custo menor para a sociedade; o que se queria era mudar o padrão de gestão, a natureza das instituições governamentais e a maneira de compartilhar o espaço público com a Sociedade. Essas eram bandeiras da campanha de governo mas o planejamento estratégico que

informou os primeiros meses de gestão tinha uma preocupação nitidamente operacional, dado que a administração pública paulista perdera sua funcionalidade nas últimas duas gestões de governo. Tratava-se então de pôr em prática os novos valores propostos na campanha eleitoral, que resultavam em mudanças na prática administrativa pública e também, durante e ao final desse processo, realizar modificações no estatuto legal, de modo a perpetuar as mudanças e torná-las, o quanto possível, irreversíveis.

Essa concepção de institucionalização da prática política foi bastante bem enunciada por Carlos Mateo Balmelli em recente livro sobre a democracia moderna no Paraguai. Diz ele:

O processo de institucionalização político-social se propõe a reduzir o custo adicional da incerteza que acompanha as interações sociais. Isto se consegue reduzindo ao mínimo o arbítrio ou a discricionariedade da vontade dos atores e, no que se refere às estruturas estatais, limitando o elemento não-previsível no exercício do poder político (BALMELLI, 1995, p. 126).

Elucida ainda o autor que esse processo de institucionalização não é neutro mas, sim, informado de um critério ético sem o qual não se edificam sociedades morais:

O conceito de justiça introduz o elemento ético no processo de elaboração institucional. Sem uma referência ao ético estruturam-se sociedades amorais, isto é, o modelo de dominação se limita a estabelecer um vínculo entre prática estatal e necessidade de ordenação social (BALMELLI, 1995, p. 126).

Neste contexto, o modelo político de dominação “é a resultante do processo de ordenação social e seu funcionamento não está submetido a nenhuma valorização da justiça. [...] Do ponto de vista do Estado Democrático de Direito, a prática estatal deve submeter seu proceder a um princípio de justiça que considera que o indivíduo tenha direitos anteriores à constituição da sociedade política (BALMELLI, 1995, p. 126).

Em São Paulo, o que ocorreu foi a adoção, em todos os níveis e órgãos da administração do estado, de medidas de racionalização, economia e busca de produtividade enquanto, num plano mais geral e menos tangível, se propunham alterações estruturais na forma de organização do setor público estadual. Carlos Mateo Balmelli não minimiza a importância dessas medidas pontuais para a consolidação da democracia e certamente considera que fazem parte da reforma institucional do Estado: “uma das tarefas pendentes para a consolidação da democracia e para a conclusão bem-sucedida dos processos de transformação e modernização socioeconômica, é a de converter o Estado em uma máquina eficiente, que seja funcional e sirva de suporte ao Estado de Direito” (BALMELLI, 1995, p. 217).

Para atingir os objetivos propostos, Mateo sugere: (1) “*simplificação, agilização, legalidade e transparência da atividades administrativas*”. É importante que se busque um novo tipo de relacionamento entre a administração pública e a cidadania e para fazê-lo, é preciso promover “a reestruturação dos intrincados e complexos procedimentos administrativos”. Consegue-se isto introduzindo critérios apropriados de administração que servirão para agilizar e simplificar os procedimentos nas esferas burocráticas do Estado. Os princípios de legalidade e transparência serão os parâmetros dentro dos quais deverá realizar-se a prática estatal administrativa. O mesmo autor sugere também (2) “*Descentralização e desconcentração funcional das atividades administrativas*. Favorecer a transferência da capacidade de decisão a outras esferas da estrutura estatal. (3) *Capacitação e profissionalização dos funcionários*. (4) *Utilização de modernas técnicas de gestão*. E (5) *Privatizações*: reservar ao Estado a produção ou provimento

daqueles bens e serviços em áreas de benefício social nas quais a empresa privada não invista de forma espontânea” (BALMELLI, 1995, p. 217).

No âmbito do governo do estado de São Paulo, não foi possível, dadas as limitações práticas e teóricas dos novos administradores, ensejar, no início de 1995, um plano estratégico complexo e compreensivo que contemplasse ao mesmo tempo ajuste e reforma, com a racionalidade que se pode aduzir *a posteriori*. O que se verificou foi uma coexistência das duas políticas. Na prática, os agentes de ambos os processos foram os mesmos.

As idéias de transformação que circulavam entre os planejadores desde a campanha envolviam sempre a idéia de reformar o aparato público na direção da melhor qualidade e da maior produtividade. As chamadas *medidas saneadoras* – demissões, revisões de preços de contratos, política imobiliária e racionalização de algumas estruturas administracionais – não chegaram a modificar a configuração geral da administração. Pode-se dizer que a administração ‘desinchou’, o que não é um resultado trivial, levando-se em conta o pequeno número de pessoas envolvidas inicialmente no processo. Mas o núcleo da questão *reforma* permaneceria intocado, caso o único resultado do processo de mudança que se instaurou em janeiro de 1995 fossem as medidas restritivas de gasto e geradoras de receita.

O grande aprendizado que a prática administrativa do período 1995-1998 pode trazer está na imbricação do conjunto de medidas pontuais de ajuste com algumas transformações estruturais mais profundas. Embora advindos de situações diferentes e atendendo razões de Estado de natureza diversa, não se verificou, na prática, uma cisão entre ajuste e reforma institucional. Pelo contrário, algumas situações de ajuste resultaram em alterações institucionais e produziram padrões inovadores de gestão. O

exemplo emblemático do modo como o processo de ajuste conviveu com medidas definitivas de transformação pode ser encontrado no setor de energia.

O Programa Estadual de Desestatização – PED – pretende arrecadar cerca de R\$ 10 bilhões com a venda das quatro empresas de energia do estado – CPFL, Cesp, Eletropaulo e Comgás. A CPFL, vendida bem acima das expectativas do governo e do mercado, resultou em mais de R\$ 3 bilhões, apesar do período de grande turbulência financeira nacional e internacional. Esses recursos foram usados, na sua maior parte, para abater a dívida do estado, na linha do ajuste fiscal proposto no início do governo. Boa parte das ações dessas empresas haviam sido dadas como garantia para pagamento de débitos estaduais com o governo federal, de débitos do Banespa, da Nossa Caixa e das dívidas mobiliárias com a União. Parte das ações das empresas de energia irá para a Companhia Paulista de Ativos – CPA – que tem a atribuição de administrar as dívidas do estado com empreiteiras, fornecedores e precatórios.

Ao passo que atendeu às diretrizes do ajuste e financiou ademais a recuperação da adimplência do estado de São Paulo, a reestruturação do setor paulista de energia resultou em mudanças definitivas no padrão de prestação de serviços públicos. A proposta envolve

uma profunda e consistente reforma do setor elétrico, mediante um programa de reestruturação societária, patrimonial e desestatização de suas empresas, envolvendo, inclusive, a criação de uma Comissão de Serviços Públicos de Energia. A reforma do setor elétrico é a reforma do seu modelo de financiamento da expansão e, portanto, da criação de condições que viabilizem sua privatização (BERNINI, 1996, p. 3).

Através do Programa Estadual de Desestatização – como afirma publicação recente do governo do estado de São Paulo – o setor de energia

deverá ser totalmente reestruturado. Antes de vender as empresas de energia – para o que já se fez a avaliação econômico-financeira e a modelagem legal –, tais empresas serão desmembradas em 20 subsidiárias, sendo oito geradoras e 11 distribuidoras de energia, inteiramente privatizadas. Uma só empresa transmissora ficará sob o controle acionário do estado (SÃO PAULO, Estado, Governo..., 1997).

O ajuste se articulou com a reforma do Estado principalmente mediante processos de *privatização* e a *descentralização*, propostos com o objetivo de realizar serviços públicos fora do âmbito estadual ou fora do estado. Não obstante, há uma série de transformações menores que ocorreram no âmbito da administração direta – as secretarias de Estado – cujo impacto e resultados já se fazem sentir e que configuram, ao final desse governo, um processo de reforma organizacional bastante consistente.

III 7 – A PROPOSTA DE REFORMA INSTITUCIONAL

Passado o momento mais intenso do ajuste, iniciaram-se as discussões sobre a reforma institucional. Tomando-se os processos de privatização e de descentralização como molas propulsoras do processo de mudança, observamos como são espelhados pelas diretrizes da Reforma Institucional do Estado, proposta por decreto em março de 1996, no qual se lê:

Constituem Diretrizes do Programa de Reforma: reassumir o comando na formulação e execução de políticas públicas e na seleção dos investimentos, fortalecer o Estado para as funções de regulação, desregulação e fiscalização. Parceirizar, privatizar, conceder ou encontrar novas formas de organização para a prestação de serviços ou produção de bens, pesquisa e conhecimento.¹¹

¹¹ Decreto nº 40.705, de 7 de março de 1996, que dispõe sobre o programa de reforma institucional.

A terceira diretriz da Reforma Institucional tem clara relação com o eixo de privatização constante do ajuste estrutural e as duas primeiras dizem respeito ao estabelecimento da missão do Estado nas suas dimensões nucleares quais sejam: como agente regulador, formulador de políticas e indutor de desenvolvimento. Fica claro que a realização das propostas ocorre de forma descentralizada, fora da esfera estadual ou fora da esfera pública.

Um exercício de aplicar as diretrizes da reforma aos setores de atuação do Estado, com vistas a chegar até algumas propostas gerais de ação estratégica, resultou no Quadro 1, seguinte.

QUADRO 1 – TRANSFORMAÇÕES NAS MISSÕES DO ESTADO

| DIRETRIZES | SETOR/GRUPO DE SETORES | AÇÕES PROPOSTAS |
|--|--|--|
| 1. Reassumir o comando na formulação e execução das políticas públicas e na seleção dos investimentos. | 1.1. Governo e Gestão Estratégica, Fazenda, Planejamento e Administração. 1.2. Transporte, Transporte Metropolitano, Energia e Recursos Hídricos. 1.3. Educação, Saúde, Ciência e Tecnologia e Desenvolvimento e Emprego. 1.4. Agricultura. 1.5. Segurança, Justiça e Administração Penitenciária. | 1.1.1. Articulação institucional, fortalecimento das instâncias de coordenação e controle. 1.2.2. Planejamento indicativo articulado com a política de desenvolvimento do Estado. 1.3.3. Orientar-se pelas demandas da nova sociedade urbana novos perfis ocupacionais (decréscimo do emprego industrial) e novos perfis nosológicos ('doenças' da nova sociedade). 1.4.4. Concentrar no fomento (extensão rural e financiamento) e na indução do desenvolvimento agrícola. Pesquisa e defesa fitossanitária. 1.5.5. Publicizar e garantir o acesso. |
| 2. Fortalecer o Estado para as funções de regulação e fiscalização. | 2.1. Transportes, Transportes Metropolitanos, Energia e Meio Ambiente. | 2.1.1. Garantia de regras claras e estáveis para o mercado: – competitivo na oferta; – regulado na distribuição. |
| 3. Parceirizar, privatizar, conceder ou encontrar novas formas de organização para a prestação de serviços ou produção de bens, pesquisa e conhecimento. | 3.1 Cultura, Esporte e Turismo e Criança, Família e Bem-estar Social. 3.2. Educação e Saúde. 3.3. Transportes, Transportes Metropolitanos, Energia e Meio Ambiente. 3.4. Segurança, PGE, Justiça e Administração Penitenciária. | 3.1.1. Transferência da execução dos serviços para os agentes da sociedade civil já envolvidos na atividade (sociedades sem fins lucrativos, fundações privadas, organizações sociais). 3.2.2. Sair da produção e do atendimento com forte ênfase na municipalização. 3.3.3. Passar a operação dos serviços para o setor privado e social. 3.4.4. Reformar, desburocratizar. Descentralizar e induzir reforma no Poder Judiciário. |

A proposta de reforma contém uma preocupação clara com a integração de áreas de atuação, no sentido de reverter à tendência departamentalizada na prestação dos serviços públicos. Por outro lado, em nenhum momento do processo de concepção, a proposta de ajuste das contas públicas foi isolada das propostas de mudanças mais profundas no Estado, com vistas a sua democratização no sentido do compartilhamento das tarefas com a Sociedade. Não obstante, quando se tratou de realizar as medidas, a redução de despesas e o aumento de receita prevaleceram, pois o ajuste das contas era condição *sine qua non* de sobrevivência do governo, ao passo que as transformações institucionais puderam ser adiadas. Embora as finanças públicas estejam nesse momento saneadas, o desafio permanece: é preciso desenvolver novas bases jurídicas de atuação, capazes de dar sustentação às tarefas emergentes, seguindo os princípios da flexibilização e visando à eficiência produtiva e à equidade social.

No momento em que a Reforma entrou em pauta, por volta de abril de 1996, por demanda do próprio governador, as condições de estabilidade do governo se encontravam ameaçadas pelo endividamento crescente do Tesouro paulista. Equacionar a dívida passou a ser pré-requisito essencial para avançar na modernização democrática do Estado.

A reforma institucional restabelecerá a funcionalidade do setor público. Entretanto, é necessário definir medidas concretas e imediatas para alcançar condições aceitáveis de eficácia a curtíssimo prazo, inclusive como condição de estabilidade do governo na transição e de implementação da própria reforma (GARCIA, 1995, p. 4).

Como ficou dito anteriormente, a principal preocupação com os efeitos deletérios do ajuste era a possibilidade de que a implantação de medidas restritivas comprometesse a reabilitação social, um dos pontos fortes do

programa de governo. Reduzir gastos resultaria em menor investimento do Estado em infra-estrutura e em programas de natureza social, voltados principalmente para a saúde, para a educação, para habitação e para segmentos carentes da população. A reforma do Estado foi concebida, dentro da Secretaria de Governo e Gestão Estratégica, como uma reforma política, compreendendo a redefinição de estruturas de poder.

O Estado que se contava estivesse em construção era um Estado democrático, no sentido de que fosse facilitador e promotor da cidadania, indutor de desenvolvimento sustentável, formulador, coordenador e regulador de políticas públicas, compensador de desigualdades sociais, prestador de serviços essenciais e investidor em áreas estratégicas nas quais o mercado não tivesse interesse ou nas quais sua participação não fosse pertinente. Os novos parâmetros que pudessem assegurar tais práticas repousavam em alguns princípios básicos como planejamento na ação, gestão participativa, administração voltada para o usuário e centrada em resultados, gerenciamento focado no espaço-sociedade, dimensões pequenas e estruturas leves, multiplicidade de relações verticais, horizontais, diagonais etc. e constituição de redes interorganizacionais, intermunicipais e inter-regionais. Os vetores básicos da reforma proposta foram a parceria Estado-Sociedade, a priorização das atividades de planejamento regulamentação e avaliação na ação do Estado e o fortalecimento de determinados focos de atuação, voltados para o desenvolvimento do estado. Por sua vez, a metodologia de trabalho que se propôs para a reforma foram a comunicação com a sociedade e com os servidores, a abertura à participação visando à construção de consensos e ao empreendimento de movimentos estruturantes que tornassem o processo irreversível.

No âmbito da operacionalização da reforma propôs-se, em primeiro lugar, a comunicação do processo através de artigos de imprensa, seminários e palestras para públicos específicos: em seguida a articulação e o desenvolvimento da proposta com a constituição de um Conselho Superior da Reforma do Estado, a constituição de grupos de trabalho de reforma do Estado em cada secretaria, uma agenda de reuniões do Conselho Coordenador e do Conselho Orientador da UGE e a implantação de um Conselho de Assessoramento, com a formação de grupos de trabalho nas áreas de Reforma do Estado e Regionalização, tendo em vista o fortalecimento das instâncias regionais de governo.

Era exigência mínima para a implantação da reforma institucional, tanto da parte do governo como da sociedade, a existência de uma percepção comum de que a reformulação do Estado exige uma profunda reforma institucional e de que essa só pode se realizar com a adesão das pessoas encarregadas de dirigir e realizar essa reforma ao conjunto de idéias que a inspiram. Ter feito dessa percepção e dessa adesão uma exigência, impôs um alto investimento em comunicação social e em ações que promovessem a circulação e o debate sobre as idéias e os princípios da reforma, além de discussão de experiências de reforma realizadas no exterior.

Decorre do Decreto da Reforma a orientação principal que concentra a atenção nas tarefas governamentais de formulação de políticas públicas e que privilegia a execução das ações sob uma forma descentralizada – com forte valorização das atividades de regulação e fiscalização. Trata-se, portanto, de encontrar soluções institucionais adequadas para que estas tarefas sejam realizadas, com uma perspectiva que supera o velho modelo de Estado concentrador de ações, burocratizado, patrimonial e autoritário.

As grandes linhas propostas para a reforma foram estabelecidas por decreto, em março de 1996:

- 1) concentrar recursos e esforços no aumento da capacidade governamental de planejar e estabelecer políticas públicas, além de controlar os resultados de sua aplicação;
- 2) delegar a produção de infra-estrutura e serviços, de modo a redirecionar os gestores para a formulação de políticas e melhorar a eficiência dos serviços públicos; e
- 3) reestruturar a administração e redimensioná-la, como decorrência das ações anteriores.

A proposta de novas funções para o governo do Estado e a revisão de funções já existentes, constituem o núcleo ideológico do processo de mudança; são chamadas *funções-objetivos* porque se ligam especificamente aos objetivos centrais de governo, a saber, o desenvolvimento sustentado e a reabilitação social. Outras tantas funções são consideradas indelegáveis porque vinculadas diretamente ao ato de governar ou a serviço cuja produção não pode ou não deve ser transferida a terceiros. É o caso típico da justiça, da segurança, das finanças públicas e da gestão global de governo.

Em contraposição a essas, existem funções transferíveis para os agentes privados, em condições de maior ou menor regulação. São funções implementadas via venda de ativos ou concessões de serviços públicos, precedidas ou não da execução de obras. No caso de São Paulo enquadraram-se aí as áreas de energia, transportes, água e saneamento, edificações e telecomunicações. Outras constituem funções que podem ser compartilhadas entre governo e setor privado, para juntos assumirem responsabilidades de financiamento, operacionais e empresariais, e configurar agências

reguladoras. No plano de reforma administrativa do governo federal, esse espaço é ocupado pelas organizações sociais, modelo organizacional criado pelo governo federal no Projeto de Reforma Administrativa (BRASIL, 1995).

Por último, e talvez constituindo a dimensão mais complexa na rediscussão das atribuições do aparato público estadual, estão funções novas ou que exigem nova concepção antes de terem definido seu enquadramento institucional. Estão nessa situação, dentre outras, as questões de meio ambiente, ciência e tecnologia, comunicação e informação, as questões metropolitanas e a função de indução do desenvolvimento econômico.

Consideradas as ambições mais amplas do governo, as grandes diretrizes da reforma institucional, conforme foram discutidas desde a formulação do programa de governo são:

- publicizar a formulação e execução de políticas públicas, e fortalecer Estado e governo para a realização dessa diretriz. Dessa ação resulta o fortalecimento do estado nas atividades regulatórias, desregulatórias e fiscalizatórias.
- Parceirizar, privatizar, conceder ou encontrar novos arranjos para a prestação de serviços ou produção de bens, pesquisa e conhecimento, retirando do Estado a produção de bens e a prestação de serviços em todos os casos nos quais os agentes privados cumpram melhor essa função.
- Manter o compromisso com a condução democrática do processo da reforma, buscando harmonia das ações empreendidas com os poderes Legislativos e Judiciário e com a Sociedade.
- Empreender o desenvolvimento sustentado da economia, com a elevação da competitividade do estado de São Paulo e com a ampliação das condições de cidadania e de boa qualidade de vida.

- Reduzir o custo do setor público estadual em relação ao PIB e elevar o retorno social em relação ao gasto e ao investimento público.
- Valorizar o cidadão, elevando a boa qualidade e a produtividade do setor público e evitando o monopólio na prestação de serviços a população. E
- Valorizar o servidor público, assegurando a participação dos servidores nas transformações propostas e a transparência no relacionamento do servidor com a administração.

A proposta de reforma, assim concebida, não constitui um projeto que se esgota em si mesmo, mas é visto como parte de um processo liderado pela Sociedade, no qual o Estado se torna indutor e avalista de uma regulação confiável, flexível e estabilizada. O setor público, dessa perspectiva, atua como força indutora do desenvolvimento, capacitado para servir à Sociedade e para exercer suas funções com eficiência e legitimidade.

Alguns princípios comuns a todo o empreendimento da reforma e que certamente extravasam o texto legal são:

- a constituição de um aparato governamental integrado a realidade social;
 - a utilização do planejamento na ação;
 - a administração voltada para o usuário na busca de serviços de boa qualidade;
 - a orientação por resultados, com avaliação da sociedade;
 - o direito de escolha, contrário a qualquer tipo de monopólio de serviços por parte do governo, e garantidor da competitividade;
 - a gestão participativa, em contraposição ao padrão burocrático e autoritário;
- e, ainda,

– a superação da entropia negativa e da deterioração organizacional clássica, tendências características das burocracias e que resultam no abandono dos objetivos para os quais foram criadas.

Para a reforma institucional paulista, desde a sua concepção, adotou-se a metodologia de *orientação por problemas*. As demandas sociais, problematizadas, gerariam políticas que, por sua vez, se desdobrariam num conjunto de projetos, mas não se pode minimizar a influência da metodologia do Planejamento Estratégico Situacional, formulada pelo professor Carlos Matus da Fundação Altadir, da Venezuela.

Toda a estratégia governamental, além disto, foi baseada, como vimos, em um problema central – o desmantelamento e a inadimplência do setor público. Esse problema orientou a ação administrativa para o ajuste das contas públicas, todas as pastas trabalharam com seus principais assessores no levantamento de problemas que configurassem a questão central de cada uma de suas respectivas áreas. O Quadro 2 abaixo resume *grosso modo* os problemas apontados pelas pastas, logo no início do governo.

QUADRO 2 – LEVANTAMENTO DOS PROBLEMAS, POR PASTAS, NO INÍCIO DO GOVERNO COVAS

| PASTAS | PRINCIPAIS PROBLEMAS |
|--|--|
| Educação | Estrutura administrativa agigantada e padrão ultrapassado de gestão. |
| Saúde | Insuficiência e precariedade do atendimento. |
| Justiça | Extrema dificuldade de acesso, pela população, à Justiça. |
| Recursos Hídricos | Insuficiência na prestação e na qualidade dos serviços. |
| Habitação | Crescente déficit de moradias. |
| Cultura | Elitização dos serviços prestados. |
| Turismo | Baixa exploração do potencial de lazer. |
| Emprego | Altas taxas de desemprego e de subemprego. |
| Indústria e Comércio | Baixos investimentos e perda da competitividade no estado de São Paulo |
| Transportes | Insuficiência e ineficiência do sistema. |
| Agricultura e Abastecimento | Distribuição ineficiente de insumos e produtos. |
| Segurança | Baixas condições de segurança para a população. |
| Família, Bem-estar e Assistência | Carências não-resolvidas e má distribuição de recursos. |
| Desenvolvimento Científico e Tecnológico | Ausência de articulação entre a universidade e o setor produtivo. |

No que diz respeito às *secretarias-meio* – ligadas à arrecadação, ao planejamento, ao governo e aos sistemas administrativos do Estado – as questões se concentraram em problemas relativos aos gastos públicos e ao aumento de arrecadação. A Secretaria de Governo e Gestão Estratégica preocupou-se, desde a sua constituição, com as questões referentes à reforma institucional. A idéia era de que se deveriam “produzir novas soluções jurídico-administrativas e novos arranjos institucionais com o desvencilhamento de formas ultrapassadas de atuação. As normas e procedimentos deveriam ser simplificadas e revistas, questionando-se sua operacionalidade para os objetivos desejados” (FUNDAP, 1996).

Na opinião do Secretário da Fazenda de São Paulo, o governo, em razão do comprometimento financeiro, investia menos do que o devido para garantir a recuperação e a manutenção da infra-estrutura física do Estado. Sua perspectiva era de que a reforma do Estado tinha como pressuposto inadiável a contenção das contas públicas. Por sua vez, o Secretário do Emprego e Relações de Trabalho, em texto solicitado pelo governador, argumentava que a equipe de governo, tendo a perspectiva de trabalhar durante o ano de 1996 com os dois lados do orçamento – receita e despesa – certamente terminaria o ano com superávit fiscal. O fato se verificou *a posteriori*. Com base em tal prognóstico, o secretário sugeria que o governo rompesse o determinismo resultante de decisões de gasto tomadas por governos anteriores e estruturasse o orçamento de modo a mudar a qualidade da relação do Estado com a Sociedade.

Na opinião do professor Walter Barelli, as duas grandes ações estruturantes seriam: (1) a municipalização do ensino de primeiro grau e (2) a renegociação do serviço da dívida. Desse modo, as despesas com pessoal deixariam de ficar no papel de vilão e a opinião pública – ao ver que o governo gastava programaticamente – poderia saber como os impostos estavam sendo gastos. É uma posição menos pragmática, do ponto de vista do ajuste, mas que, apesar disto, não dispensa o ajuste como ação inicial.

Em abril de 1996, quando pela primeira vez se reuniu o Conselho da Reforma Institucional, lia-se no documento em que se buscava enunciar a lógica da proposta de reestruturação do governo:

as economias geradas pelas medidas organizacionais e de enxugamento, embora importantes, não responderão à crise financeira do setor público; e parte da solução consiste na delegação das atividades de produção de infra-estrutura e serviços e no

desenvolvimento de alternativas estruturais de equacionamento da dívida, que não se limitam a dimensão fiscal (GARCIA, 1996, p. 1).

Desse modo, pelo menos três focos ou eixos estruturantes estavam propostos para a reforma institucional do Estado: a racionalização dos gastos, a orçamentação por programas com ênfase no setor social e a busca de parcerias com a sociedade.

Iniciadas as discussões do Conselho, realizadas durante reuniões semanais para atender aos objetivos do decreto da reforma, alguns outros focos foram acrescentados. Enunciamos a seguir alguns dos principais:

- dar prioridade a setores mais importantes de intervenção, focando ações que alavancam a reforma como, por exemplo, a descentralização do fornecimento de água e energia e o estabelecimento de um sistema privado de aposentadoria para os funcionários públicos;
- incentivar a atração de capitais para o Estado de São Paulo, mediante forte investimento em capital humano, portos e ferrovias, transportes e comunicação;
- buscar a avaliação positiva da população mediante desempenho;
- melhoria dos serviços;
- recursos para ações de impacto;
- saúde, educação e segurança; e
- comunicação de resultados.

Essas discussões resultaram, em maio de 96, numa série de propostas relativas ao aparato institucional, apresentadas ao conjunto do secretariado pelo governador do estado, para obter críticas e contribuições. As discussões que produziram o documento “Propostas para a reforma institucional do estado de São Paulo” foram conduzidas sob a coordenação da Secretaria de

Governo e Gestão Estratégica durante os meses de março, abril, maio e junho de 1996.

No convite que o secretário da pasta do governo fez aos secretários que compunham o Conselho de Reforma, lê-se:

A secretaria de Governo e Gestão Estratégica, juntamente com os senhores secretários, já havia dado andamento a algumas propostas de reforma, contidas no programa de governo. [...] Parte dessas ações foi de caráter emergencial, obedecendo aos imperativos determinados pela crise fiscal do estado, e parte decorrente de iniciativas das próprias pastas ou de sugestões resultantes das reuniões de planejamento conduzidas pela UGE.

Há uma clara intenção de não perder a oportunidade oferecida pela necessidade do ajuste fiscal, atrelando ao corte de gastos a proposta de reforma institucional. A isso o Conselho da Reforma chamou *ajuste virtuoso*. Havia-se discutido bastante a situação da administração pública paulista, que a exemplo do restante do país, sofria de uma disfunção considerada central, a saber: ao passo que a produção de serviços era realizada dentro do estado, a custos altos e gerando distorções administrativas de toda ordem, a determinação das ações governamentais, correspondendo à formulação das políticas públicas propriamente ditas era realizada fora do estado, por aqueles grupos privados que tinham poder suficiente para propor como sendo de interesse coletivo propostas que eram apenas de seu próprio interesse. O caso mais flagrante na administração pública paulista e brasileira é o das empreiteiras de obras e serviços que, em última instância, determinaram durante muito tempo, a direção e o montante dos investimentos públicos. Tinha-se, portanto, um quadro no qual as políticas públicas estavam, por assim dizer, ‘privatizadas’ e a produção de serviços estava ‘estatizada’.

Em linhas gerais, a estratégia de empreender a reforma institucional para recolocar a administração pública na sua função precípua consistia em

reformular o governo e o quadro jurídico-administracional e repactuar relações de produção entre Estado e Sociedade. Deliberou-se que o Conselho da Reforma trabalharia sobre material preparado pelo grupo executivo instituído pelo Decreto da Reforma.

O grupo executivo era composto de assessores técnicos com o papel de:

- articular a implantação das decisões e recomendações dos Conselhos;
- apoiar a ação dos grupos de trabalho e de comissões constituídas por profissionais das diversas secretarias de estado;
- organizar as informações para o acompanhamento e avaliação dos resultados; e
- formular alternativas e dar subsídios para elaboração de políticas de governo.

Desde o início do governo, as discussões promovidas no âmbito do grupo executivo tiveram como objeto as questões relativas às dificuldades de gestão enfrentadas pela nova administração.

O planejamento estratégico situacional, sistematizando os problemas identificados em reunião do governador com seu secretariado – Seminário de Nova Odessa, em março de 1995 –, gerou grupos de trabalho para formular e implementar as operações que levariam à superação dos nós críticos detectados.

Foram cinco os principais problemas então apontados:

- 1) a falta de controle gerencial;
- 2) a alta sonegação de impostos associada à baixa arrecadação de tributos;
- 3) o anacronismo do aparato institucional;
- 4) a baixa valorização dos servidores públicos; e

5) a extrema dificuldade na decolagem do governo, como decorrência natural dos quatro problemas anteriores.

O que o Conselho da Reforma tinha em mãos quando foi encarregado de formular uma proposta de reforma institucional era: acumulações produzidas nos documentos de planejamento estratégico coordenados pela UGE; documentos contendo as medidas de ajuste estrutural proposto um ano antes pelo mesmo grupo de secretários e discutido no âmbito da Unidade de Gestão Estratégica; uma demanda explícita do governador solicitando propostas de alterações estruturais que aumentassem a funcionalidade da administração; e um desejo forte por parte dos integrantes do Conselho da Reforma de atualizar o aparato público para as novas políticas de governo.

O documento final resultante de reuniões do Conselho realizadas entre abril e junho de 1996 é menos uma proposta de revolução no arcabouço da administração pública do que uma tentativa de responder em parte à questão das novas funções propostas para o governo na revisão de seu papel junto à sociedade e, em parte, à demanda do governador que queria uma solução institucional atualizada para secretarias, empresas, fundações e autarquias.

Conforme registrado à época das reuniões do Conselho da Reforma:

A reforma institucional é uma iniciativa de caráter estratégico, que será implementada por meio de três dimensões articuladas:

- 1) instituir a capacidade da formulação de políticas públicas e sua imediata tradução em ações de governo;
- 2) dinamizar a delegação da produção de serviços e infra-estrutura para vários agentes sociais sob a forma de privatizações, via venda de ativos ou concessões e descentralização, mediante vários tipos de parceria; e
- 3) restaurar a funcionalidade da administração direta (GARCIA, 1996, p. 1).

De fato, enuncia o documento, não se pode falar em delegar funções cuja provisão é de responsabilidade do Estado, sem referi-las a objetivos

sociais claramente formulados, que favoreçam a reabilitação social e o desenvolvimento sustentado. “Da mesma forma”, diz o autor,

a idéia de restabelecer o comando sobre entidades da administração indireta através da contratação de serviços atende ao princípio da soberania do Estado, desde que não gere centralização operacional. Para que a privatização e a descentralização ocorram a tempo e a hora há que se recuperar a funcionalidade da administração direta (GARCIA, 1996, p. 4).

Esse documento, produzido pelo mesmo grupo de secretários que se reunira um ano antes para produzir as propostas de ajuste das contas públicas, propunha ampliar as condições de governabilidade já asseguradas de algum modo pelos resultados do ajuste realizado e, a partir disso, transformar o padrão de gestão governamental através de alterações no arcabouço institucional do Estado.

Havia uma preocupação dos proponentes da reforma em se comunicar a firmeza do rumo, buscando um processo que se tornasse permanente e definitivo na transição do velho para o novo. Os principais pontos do documento, relativos às alterações propostas na administração direta do Estado foram; elaborar propostas de organização para a administração direta como um todo (sistemas administrativos, formatos organizacionais), preservar os setores centrais da governabilidade como segurança, saúde, educação e fazenda, reordenar os demais setores segundo as missões consideradas essenciais e dialogar com os servidores públicos e com a Sociedade durante o processo de reforma.

A principal diretriz para as mudanças propostas na administração direta foram fortalecê-la através de reconfiguração organizacional, além da centralização dos instrumentos de indução de políticas e da requalificação profissional dos servidores, a partir da flexibilização das formas de trabalho.

Propôs-se também reestruturar as missões do primeiro escalão do governo, consolidando-o em menor número de secretarias, cada qual com atuação mais densa, do ponto de vista técnico e político. Também foi proposta a criação de Secretarias Extraordinárias, com atuação matricial sobre problemas comuns a várias ou a todas as demais secretarias, tais como emprego, comunicação, ciência e tecnologia e ativos e dívidas. Por fim pensou-se na instituição de um gabinete com função de Governadoria, para reforço da capacidade de execução além de coordenação e monitoramento das ações de governo. Esse órgão envolveria as secretarias de Governo, Planejamento e Administração.

As alterações propostas para a administração direta do Estado compreenderam cinco principais movimentos: fundir, transferir, reestruturar, criar e descentralizar. O movimento de fundir secretarias propôs a fusão de duas ou mais secretarias de Estado, abrangendo parte ou a totalidade de seu campo funcional. O movimento não previa a substituição de nenhuma das secretarias anteriores nem o remanejamento de unidades ou atividades entre as secretarias a serem fundidas. Nesse primeiro movimento estavam incluídas a Secretaria de Meio Ambiente e a Secretaria de Recursos Hídricos, Saneamento e Obras, as quais, pela proposta, constituiriam a Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos, cuja principal atribuição seria a de planejar e de executar a política estadual de recursos hídricos e de meio ambiente, em todo o território do estado de São Paulo. Por sua vez, as atividades de saneamento e obras da Secretaria de Recursos Hídricos seriam somadas às da pasta da Habitação, resultando na Secretaria de Desenvolvimento Urbano. O conteúdo de ação dessa pasta seria o de planejar e implementar uma política urbana para o estado de São Paulo e prestar apoio aos municípios, coordenando também algumas funções públicas nas regiões

metropolitanas. O núcleo da ação dessa secretaria de Estado seria a coordenação, nos municípios, de ações relativas ao uso do solo, à drenagem e aos resíduos sólidos e à implantação de um novo modelo para o abastecimento de água e para os serviços de esgotos, através de unidades de negócio descentralizadas. Previam-se também para essa pasta a tarefa de duplicar o trem metropolitano, privatizá-lo onde fosse necessário para essa expansão e conceder os serviços operados pela Empresa Metropolitana de Trens Urbanos.

O que se verifica é que ações prioritárias já definidas pelos setores de governo desde o programa original formulado durante a campanha estavam agora sendo reprogramados dentro de novas estruturas operacionais. Propôs-se ainda a constituição de uma Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Regional, com forte atuação para alavancar o desenvolvimento econômico do estado e composta das secretarias de Ciência, Tecnologia e Desenvolvimento Econômico – destacando-se a função de desenvolvimento econômico – Turismo, Agricultura e Abastecimento, e da Secretaria de Economia e Planejamento. Essa nova pasta teria a tarefa de estabelecer e implementar a política econômica estadual relacionada com o desenvolvimento da agricultura, indústria, comércio e serviços, inclusive turismo, além de realizar o planejamento econômico regionalizado do estado de São Paulo. O caráter inovador dessa ação reestruturante reside no fato de que o Estado diminui seu papel na produção e no controle das atividades econômicas e reforça seu papel de agente articulador e regulador, deixando espaço para a atuação das empresas privadas.

O segundo movimento proposto para a administração direta foi o de transferir, que compreende o remanejamento de unidades ou atividades entre

secretarias, substituindo as mesmas, com alteração em seu campo funcional. Entre as pastas objeto dessa proposta estava a Secretaria da Criança, Família e Bem-estar, que teria suas atividades alteradas com a incorporação, à Secretaria da Justiça e Defesa da Cidadania, das questões relativas a adolescentes acusados de atos infracionais.

A questão do tratamento a ser dado aos Institutos de Pesquisa do Estado levou à concepção de uma Secretaria Extraordinária de Ciência e Tecnologia, constituída a partir da transferência dos Institutos de Pesquisa localizados nas pastas da Agricultura e Abastecimento, Saúde, e Meio Ambiente. Esse movimento visa a preparar a definição de uma política científica e tecnológica para o governo do Estado.

O terceiro movimento proposto no âmbito da administração direta foi o de reestruturar, com o significado principal de mudar o campo funcional ou a organização da pasta. Esse é o caso da proposta realizada para a Secretaria da Saúde, que se reestruturaria para fortalecer cada vez mais sua capacidade de formulação das políticas do setor, ao mesmo tempo que a execução dos serviços seria transferido para setores não-estatais ou municipalizados. Também é este o caso das pasta dos Transportes, cuja missão se redefiniria para uma forte regulação do setor e cujos serviços seriam concedidos, na maior extensão possível.

Duas novas pastas seriam criadas e esse quarto movimento proposto resultaria na instalação de secretarias cujo campo funcional não se encontrava definido anteriormente, representando um novo conceito a ser implantado na administração direta do estado. Este é o caso da Secretaria Extraordinária de Ativos e Dívidas, proposta para gerenciar o *stock* da dívida pública, bem como os ativos e passivos do estado. É também o caso da Secretaria

Extraordinária de Informação e Comunicação, destinada a cuidar das informações dentro do governo e deste com a sociedade.

Finalmente, a proposta de um quinto movimento, de descentralizar, compreendendo a transferência, no todo ou em partes, de atividades realizadas pelas pastas. Essa transferência, para outro nível de governo, geralmente compreende a transferência de atividades para o município. Este é o caso da Secretaria da Criança, Família e Bem-estar, da Secretaria da Educação e das atividades relativas ao esporte da pasta de Esportes e Turismo.

Propunha-se, ademais, a constituição de um gabinete para reforço da capacidade da execução, coordenação e monitoramento das ações de governo. Esse gabinete, com funções de Governadoria, seria constituído basicamente das pastas de governo, administração e planejamento.

No que diz respeito à administração indireta do estado, compreendida pelas empresas públicas, autarquias e fundações, os movimentos propostos pelo conselho coordenador da reforma foram os seguintes:

- 1) no caso das empresas públicas, privatizar, conceder, parcerizar, federalizar, extinguir ou transformar em autarquia, conforme as características e necessidades de cada caso em particular;
- 2) no caso das autarquias, propunha-se resgatar o papel original desses órgãos no setor público, buscando redução de custo, aumento da produtividade e melhoria da qualidade de seu desempenho; e
- 3) as fundações públicas de direito privado deveriam devolver para o setor privado ou organizações não-lucrativas as atividades que pudessem assim ser mais bem realizadas ou a custo mais baixo, e reestruturar sua

organização interna de modo a prestar serviços ao Estado nas áreas de sua competência.

O conselho coordenador da reforma trabalhou para que a proposta de reformulação organizacional das pastas tivesse como principal resultado deslocar a ênfase da ação de governo tradicionalmente voltado para o setorial para uma ação focada em problemas, envolvendo sempre a colaboração de mais de um setor.

Para tanto a proposta de reforma institucional elenca sete focos, os quais, ao ver dos secretários, constituíam o próprio núcleo estratégico das ações de governo para cuja realização colaboraria, em maior ou menor grau, a reforma administrativa e organizacional proposta. São eles: (1) desenvolvimento urbano; (2) dívida estadual; (3) emprego e educação; (4) informação e comunicação; (5) meio ambiente; (6) saúde; e (7) transporte de carga.

No que se refere à estratégia de implantação da proposta, o Conselho indicava, para qualquer arranjo final a que se chegasse, a observação dos seguintes princípios:

- 1) trabalhar a partir dos problemas que a sociedade coloca, ao invés de seguir a lógica das competências – setorializadas e compartimentadas – que caracteriza as organizações públicas;
- 2) articular as pessoas empregadas pelo Estado e os recursos existentes sob novas formas, inclusive incorporando agentes privados, ligados ao mercado ou aos movimentos sociais;
- 3) realizar a articulação da reforma no quadro institucional vigente, introduzindo as modificações necessárias e adotando o princípio da experimentação e da inovação;

- 4) encontrar brechas na legislação, que permitam exercitar a novidade – especialmente nas áreas de finanças e de pessoal – enquanto ainda não se tem uma visão mais acabada do modelo institucional. Adotar inovações organizacionais que possam ser institucionalizadas dentro do quadro normativo existente ou nele realizando modificações;
- 5) usar foco, privilegiar problemas, operar as reformas institucionais em torno de áreas relevantes do governo; e
- 6) evitar a duplicidade institucional, inclusive a montagem de estruturas paralelas, de natureza informal ou temporária.

Ao tempo que esse projeto era discutido, os diversos órgãos da administração paulista já tinham empreendido, por sua conta, e inspirados nas diretrizes do programa de governo, suas próprias mudanças organizacionais. À Secretaria de Governo foi reservado o papel de articular as diversas experiências fragmentadas de reforma, operando como uma espécie de caixa de ressonância dessas ações inovadoras e pendurando, por assim dizer, cada peça no longo varal das diretrizes e princípios da reforma institucional instituída pelo governador. As inovações realizadas eram discutidas no Conselho da Reforma e desse modo se buscava articular as iniciativas em torno das diretrizes da Reforma Institucional.

Era aceito consensualmente entre os secretários de Estado que, na falta desse mecanismo de integração, as medidas transformadoras, implementadas de maneira fragmentada, poderiam trazer contribuições para cada segmento do aparato administrativo, mas pouco agregariam ao governo como um todo. Partia-se do suposto de que alterações localizadas, que atendessem a problemas setoriais específicos, não conduziram a modificações no padrão de governo. Os conteúdos deveriam, desse ponto de vista, ser apreendidos a

partir da reflexão e da análise do papel que se pretendia para a administração pública como um todo. *Transformar*, dessa perspectiva, consistia em atribuir prioridade a determinados conteúdos de ação a ser implementados pelo governo, com destaque para alguns setores prioritários como saúde, educação e transportes, o que resultaria no deslocamento de certos objetos de atuação governamental, mesclando setores e mesmo suprimindo alguns.

O passo seguinte foi estruturar uma lógica de implementação para a proposta de reforma, visando a reestruturar o governo segundo as diretrizes da reforma e a garantir os objetivos estratégicos de desenvolvimento sustentado e reabilitação social previstos no programa de governo. Para tanto, a tática consistia em avançar simultaneamente nos sentidos de cima para baixo – sinalizar a reforma a partir do primeiro escalão de governo – e assegurar o movimento de baixo para cima – pelo estudo de mudanças e racionalizações possíveis dentro das novas estruturas. Ao mesmo tempo, pensava-se ir ajustando o novo desenho institucional em função dos impactos alcançados.

Havia preocupações com os desdobramentos financeiros e operacionais do processo de implementação da reforma, dentre os quais as principais eram a de que as economias geradas pelas medidas organizacionais e de enxugamento não resolvessem a crise financeira do setor público e a de que a delegação das atividades de produção e serviços constituía apenas parte da solução. Fica clara a preocupação com as limitações que as medidas de ajuste de contas ou racionalização administrativa apresentavam face às ambições de se mudar em profundidade a administração pública.

A idéia era de que a reforma institucional levaria alguns anos para ser concluída e que, a esse tempo, deveria restituir a funcionalidade ao setor público mas que, até seu término, algumas medidas seriam ainda necessárias

para garantir uma fase de transição bem-sucedida. Dentre essas medidas, a priorização de medidas imediatas para melhorar o retorno funcional e financeiro da administração pública, a garantia da estabilidade da administração durante o processo de mudança e a recuperação da eficácia do setor público a curto prazo, como pré-requisito da própria reforma.

Ainda como medidas gerais de implementação da proposta, propunha-se estabelecer modelos de controle externo ao âmbito das secretarias de Estado, com representantes empresariais, de trabalhadores e outros, com mandatos não coincidentes com os do Executivo, de modo a induzir a continuidade de políticas na época de transição de governos. Adotou-se também a prática de realizar reuniões quinzenais de governo, para avaliar a evolução do processo e os impactos previsíveis em termos de desenvolvimento sustentado e de reabilitação social.

Por fim, propunha-se estabelecer um dispositivo do tipo *think tank* junto ao gabinete do governador, para pensar contínua e criticamente o processo. Nesse ponto reside a maior contribuição que a gestão estratégica pode oferecer em termos organizacionais e gerenciais, na medida em que não apenas propunha a generalização dos instrumentos de gestão, como é o caso da implantação do Sistema Estratégico de Informações, mas também sugeria novas soluções organizacionais, mais adequadas às finalidades da reforma.

A marca característica dos governos que antecederam a gestão Mário Covas, quanto ao aparato administrativo tem sido operar a partir de uma divisão de trabalho preestabelecida, articulando agentes e grupos de interesse que gravitam em torno dessas áreas. Essa prática inibe a realização de transformações efetivas. Da perspectiva da gestão estratégica, caberia ao grupo de reforma construir, em termos analíticos, alternativas suficientemente

potentes para deslocar os conteúdos da ação do governo, remanejando os espaços de concorrência entre os diversos grupos, como condição necessária para transformar o padrão de governo. Ao fazer isso elege-se como forma de atuação a integração dos conteúdos de ação, materializados nas políticas públicas, e os meios jurídico-administracionais necessários à sua implementação. O núcleo da ação estratégica com vistas à realização de

sido bem-sucedida naqueles empreendimentos nos quais o ajuste permitiu que novos arranjos institucionais fossem feitos, resultando em mudanças em profundidade. Desse modo, à medida que situações novas se apresentavam, soluções inovadoras foram aportadas e, em muitos casos, as medidas de ajuste resultaram em mudanças estruturais mais profundas e impactantes.

Este foi o caso das situações de parceria ou descentralização, quando foi preciso desenhar novas soluções jurídicas para viabilizar tais ações. Um caso emblemático é o da privatização do sistema de aposentadorias e pensões dos funcionários públicos estaduais, para a qual será necessária uma modelagem institucional totalmente nova. Pode-se dizer que o ajuste das contas públicas foi, durante a gestão Covas, um fim em si mesmo, na medida em que viabilizou a criação de um governo austero e deu substância à chamada *revolução moral*. A consequência importante é que, todas as vezes que as medidas de contenção significaram a criação de novas formas de gestão, o ajuste resultou em avanços importantes para a realização de reformas na organização do Estado.

Acreditava-se, no início da administração Covas, que seria possível realizar uma reforma a qual, à medida que se fosse governando com os velhos instrumentos, pudesse criar novos modelos de agências públicas, novos formatos legais para responder com flexibilidade às novas situações propostas e uma relação nova com a própria força de trabalho do Estado. Essa perspectiva pôde ser realizada em parte, e os resultados podem ser creditados aos esforços de contenção de despesas e busca de soluções inovadoras para prestar os mesmos serviços com menos recursos. A concepção final a que se chegou com a proposta de reforma institucional apresentada pelo Conselho da Reforma não deu conta da importância desse processo. Mesmo tendo partido

dos documentos do ajuste e das propostas de planejamento estratégico, que eram as chamadas *acumulações*, a um dado momento a proposta de reforma se rende a uma modelagem totalmente nova da estrutura de governo. De um lado, tinha-se um grupo de executivos públicos desejosos de implantar idéias modernas e racionalizadoras para reestruturar a administração pública e, de outro, buscava-se atender a demanda do próprio governador que buscava respostas novas para a organização das secretarias de estado, para as fundações e para as autarquias. O resultado foi que, de alguma maneira, a proposta se descolou do processo administrativo e político em curso. Os secretários que não estavam envolvidos no Conselho da Reforma queriam fazer suas próprias reformas administracionais e contratavam consultorias privadas com o objetivo de aumentar a eficiência de suas pastas. Não houve uma socialização *a priori* das diretrizes da reforma. Provavelmente, se o processo tivesse sido conduzido de modo mais aberto entre o secretariado e todo o primeiro escalão do estado, o destino das discussões teria sido outro. A pergunta que se faz é: por que o ajuste não engendrou mais fortemente a reforma institucional? No processo de implantação das medidas, em alguns momentos o elo entre ajuste e reforma se perde. O movimento de ajuste das contas públicas ganha então autonomia e, em vez de se constituir em *meio*, como era a clara intenção dos agentes envolvidos, torna-se um *fim* em si mesmo.

Provavelmente, se o governo como um todo estivesse aparelhado tecnicamente para dar continuidade ao processo de planejamento estratégico situacional, a prática de se trabalhar *por problemas* como era a proposta inicial, pudesse ter tido continuidade.

O diagnóstico sobre por que não deu certo inclui algumas conclusões que ainda demandam discussão, mas que podem ser enunciadas como suporte para uma reflexão mais aprofundada sobre planejamento governamental:

- 1) a instância que deveria operar a reforma, na concepção do grupo que articulou o programa de governo seria a Unidade de Gestão Estratégica, criada por decreto, em janeiro de 1995. Condição para que a UGE operasse desse modo era a exigência de que o coordenador se reportasse diretamente ao governador do estado, o *principal dirigente* na linguagem do planejamento estratégico situacional. Essa articulação foi interrompida pela saída do primeiro coordenador da UGE, em abril de 1995.
- 2) Não houve, em nenhum momento, uma sinalização clara por parte do núcleo central do governo, no sentido de que os problemas detectados nas etapas iniciais do processo fossem processadas no âmbito da Unidade de Gestão Estratégica, ou de qualquer outro órgão ou grupo de trabalho.
- 3) Em decorrência dessa falta de legitimação, o grupo executivo da UGE passou a desenvolver projetos especiais solicitados pelo Secretário de Governo, conforme a agenda do governador demandasse.
- 4) Não se constituiu, no período que se seguiu aos primeiros meses de governo, qualquer instância de planejamento que operasse substitutivamente à Gestão Estratégica ou em colaboração com a mesma, para dar seqüência ao processo de planejamento iniciado por ela. Nas palavras de Carlos Matus, o idealizador da metodologia de planejamento estratégico, “se não há demanda por planejamento, não há por que planejar”.

Em que pesem essas circunstâncias, houve tentativas consistentes de se articular as propostas do ajuste com os resultados do Planejamento

Estratégico Situacional. A área de intervenção governamental na qual isso inicialmente ficou mais claro e na qual as necessidades imediatas do Estado coincidiam com as propostas originárias dos grupos de planejamento estratégico foi a área financeira, resultando de imediato no projeto Siafem. Não obstante esses importantes avanços, mesmo levando-se em conta todas as transformações promovidas pelas medidas racionalizadoras e transformadoras, a realização do ajuste e a sua localização prioritária na agenda do governo significou uma perda de terreno para as mudanças institucionais que pudessem de fato alterar o padrão de gestão. O processo de democratização da administração pública ocorre nas instituições e não no ajuste, terreno da moralização, da ética e da probidade administrativas. As medidas de economia, racionalização, moralização e produtividade do serviço público, embora condição *sine qua non* da governabilidade, nas condições em que o novo governo recebeu a administração, não asseguram as condições para o estabelecimento de transformações estruturais.

A modificação mais profunda das relações entre o Estado e a Sociedade ocorrem na dimensão institucional e é dessa perspectiva que se pode propor ou discutir a reforma institucional do Estado. Sendo o governo um agente dentre outros na sociedade e com o papel precípua de acomodar os vários interesses, linhas e tendências que a sociedade propõe constantemente, o conceito de reforma também deve ser algo consistente com essa dinâmica. Ao governo caberia, então, a cada momento, ver o que ocorre, participar da montagem das alianças, e dar o rumo político ao grupo social, levando a sociedade organizada para o ponto que mais bem atenda aos interesses da maioria das pessoas. Agir dentro dessa concepção é uma escolha arriscada e um caminho tortuoso.

A parceria, pilar das propostas de reforma, é um exemplo dessa forma de o Estado intervir. A agenda é parcialmente colocada pelo setor privado. O papel do governo é menos o de proponente e mais de articulador. Isso relativiza o peso das diretrizes de governo na medida em que as oportunidades reais é que estabelecem efetivamente o rumo das reformas. O papel do setor público é assegurar a lisura das negociações e a preservação do interesse público, mas o formato final que terão as instituições não depende exclusivamente da vontade política do governo. O governador Mário Covas, recentemente questionado sobre o fato de pagar dívidas que não tinha contraído no seu governo, respondeu que “o Estado é um ente contínuo”, querendo dizer que o governo é um ente transitório e que os compromissos que o Estado assume têm de ser cumpridos pelo governador que estiver no poder, representando o Estado e que essa era a razão pela qual se propunha a pagar dívidas não contraídas durante a sua gestão. O exemplo dá um pouco a dimensão da importância do fortalecimento das instituições democráticas dentro do Estado. Esse ente contínuo deve se sobrepor ao desejo e à ação conjuntural dos governantes, muito embora a construção desse arcabouço institucional dependa sempre da ação pontual dos sucessivos governos. As medidas de curto prazo representadas pela proposta de ajuste permitem que a operação do governo se viabilize e que o cidadão use o sistema público de saúde, educação, segurança e outros. Essa é a dimensão da administração pública cujo exercício é transitório porque reafirmado pela vontade política dos cidadãos, a cada curto período de quatro anos.

As dimensões mais estruturais são as questões institucionais, relativamente à dimensão *governo*, e que correspondem, no dizer de Przeworski (1966), a “[...] como capacitar o governo para intervir de modo

adequado e como induzi-lo a fazer isso”. Ou seja, alguns conjuntos de regras estabelecidas e convalidadas devem assegurar que, independentemente do resultado líquido do embate dos interesses em presença, que ao governo cabe articular, o atendimento do interesse geral seja assegurado. Esse é, no entender do governante democrático, a tarefa mais árdua do cargo: reconhecer, a cada momento e a cada decisão a ser tomada, onde está o interesse geral. O conjunto das instituições servirão para assegurar a qualidade dessa escolha.

A outra dimensão, aquela que remete ao ente contínuo Estado, é trabalhada e aprimorada pela sucessão das hordas civilizatórias que ocupam os postos de governo. Às vezes mais civilizatórias, às vezes menos. É no plano do Estado, então, que as instituições que capacitam a ação de governo e que induzem a boa ação de governo são cristalizadas. Essa é a boa guerra. Com isso, pode-se dizer que o lado virtuoso do ajuste, que viabiliza o governo, é assegurar um grau elevado de liberdade de atuação. A reforma, por sua vez, concebida de modo amplo como o processo de democratização das instituições públicas, é o processo que garante os meios pelos quais essa liberdade se perpetua. As propostas de mudança institucional, tal como aqui se descrevem, trabalham com a transformação da relação do Estado com a Sociedade, democratizando a administração, devolvendo funções públicas que possam ser mais bem realizadas fora do aparato administrativo público, e articulando, dentro do Estado, os recursos necessários ao governo para as funções consideradas inerentes e essenciais.

Para a reforma administrativa tratava-se de superar a existência de um aparato burocrático autoritário e centralizado, submetendo-o a transformações. A reforma institucional que pretende a democratização do

Estado visa a utilizar esse aparato transformado, a perenizar tais transformações e a empreender os projetos públicos a partir da própria sociedade e juntamente com ela. Na prática, essa transformação demandava, além de uma concepção clara – que constituía a visão do problema – também uma proposta objetiva da ação a ser empreendida. Essas condições existiam. Sobre a proposta de ação há farta documentação e o presente trabalho trata de resgatar parte dessa história. Faltavam recursos humanos em maior número do que o pequeno grupo envolvido com as idéias de reforma, instrumentos jurídicos e administracionais que pudessem viabilizar as propostas e um aparato organizacional adequado para sustentar o empreendimento. Tratava-se de uma ação de governo que teria demandado uma coordenação intersecretarias e embora a Secretaria de Governo tivesse desempenhado esse papel e colocado o projeto de reforma institucional no centro de suas preocupações por um certo período, as discussões foram por assim dizer, e citando as palavras do próprio secretário de governo, ‘atropeladas’ pela pressão do ajuste fiscal necessário. Há um momento, também em razão da falta de pessoal, instrumentos de atuação e infra-estrutura organizacional, em que o ajuste se descola da proposta de reforma e ganha autonomia no processo de governo. Não obstante, pode-se observar que, não poucas vezes, deu-se um atrelamento de medidas de ajuste e de processos de reforma. As propostas de reforma institucional pretendiam ir além da moralização e da racionalização da administração. Não se tratava somente de fazer as mesmas coisas de um modo mais ético e mais eficiente, mas de fazer coisas diferentes. Esse era e continua sendo o nó górdio da questão na administração pública paulista. Realizar o ajuste desvinculado da transformação institucional resulta fazer as mesmas coisas com menos recursos. E realizar as transformações

necessárias, desatreladas do arranque que o ajuste estrutural ensejou, significa fazer transformações setoriais, ainda que relevantes, sem mudar o núcleo do Estado e sem alterar o padrão de governo. Como contrariar essa tendência?

De acordo com a proposta estratégica da UGE, que não aceitava o ajuste fiscal como medida isolada, as medidas de ajuste propostas teriam de ser completadas com um grande projeto de desenvolvimento do estado de São Paulo, no qual o governo não fosse o ator principal. Sua responsabilidade seria a de induzir o processo, criando condições propícias para a atuação dos demais agentes. Além disso, a proposta de desenvolvimento exigia a construção da infra-estrutura necessária, e esse constitui o principal objetivo do programa de parcerias, conforme texto de Mário Eduardo Garcia, para quem a conjunção das medidas de ajuste, com implicações de ordem financeira, institucional, organizacional, intergovernamental e humana podem conduzir a uma proposta de desenvolvimento do Estado, caso sejam aliadas à construção de uma infra-estrutura apoiada num sistema efetivo de parcerias com a sociedade.

O processo de democratização do aparato governamental subjacente a essa proposta supõe:

- 1) parceria na oferta de serviços, permitindo a participação ampla de novos agentes, promovendo parcerias com o setor privado para o atendimento público de saúde, constituindo fundos descentralizados de aposentadoria e pensão para funcionários do estado e privatizando empresas públicas, além de conceder a exploração de serviços;
- 2) parcerias nas ações de desenvolvimento, articulando setores da sociedade para o planejamento e desenvolvimento dessas ações; e

3) parcerias na informação e na comunicação, criando uma oferta oportuna de informações para o público externo e promovendo a participação dos usuários na avaliação dos serviços.

Ademais, a proposta de conciliar ajuste e reforma compreende uma dimensão intergovernamental, com a adoção de medidas para recuperar recursos federais, desonerar o executivo de despesas não-pertinentes com o Judiciário e com o Legislativo, negociar com o governo federal a reestruturação e o refinanciamento da dívida do Estado e rever o sistema tributário federal em favor do estado de São Paulo, corrigindo distorções. De fato, tratar do ajuste estrutural à luz da reforma institucional do estado significa apreender que, além do equilíbrio fiscal, objetivo geral e imediato, há uma preocupação em mudar qualitativamente a natureza do gasto público. O custo político de cindir ajuste e reforma pode ser alto porque o governo será cobrado no caso de, tendo feito o ajuste e obtido resultados importantes na diminuição do custo do aparato administrativo, mas adiando as mudanças estruturais no modo de prestar os serviços, um novo gestor poder retomar o padrão de governos anteriores e – com a arrecadação aperfeiçoada e o caixa equilibrado – voltar a gastar irresponsavelmente.

É importante ressaltar que, da perspectiva da prática política autoritária e burocrática que marcou profundamente o país nos anos 70 e 80, esse tipo de reflexão não poderia ter prosperado. Por um lado a oportunidade de discussão não se colocava e por outro ocorreram mudanças substanciais nas relações entre agentes políticos e burocratas na direção de um compartilhamento de tarefas. Como consequência, alterou-se a natureza de reflexão que se pode fazer sobre o processo de mudança da administração pública.

Mais recentemente, a discussão sobre a questão pública tendeu a aglutinar opiniões contra ou a favor da intervenção do estado na economia, além de questionar o tamanho da burocracia. A presente discussão empenha-se em um debate atualizado da questão da democratização do Estado, através da vinculação do aparato administrativo público aos reais interesses da sociedade que o financia. A premissa é a de que *o modo* como a burocracia encontra-se estruturada, muito mais do que seu tamanho ou custo, impede o acesso da sociedade à discussão da natureza do gasto público. Os orçamentos são votados na Assembléia anualmente, consolidados na Lei de Diretrizes Orçamentárias e controlados de modo cada vez mais eficiente pela burocracia das pastas do Planejamento e da Fazenda. Se houver menos recursos, o gasto é menor. Se houver mais recursos, tanto melhor para o cumprimento dos programas setoriais. O ajuste trabalha nessa dimensão. Não entra no mérito das transformações estruturais. Permanece no âmbito das reformas administracionais, sempre necessárias e não-suficientes. Quando o ajuste estrutural caminha autonomamente em relação a mudanças institucionais no modo como o governo opera, resulta que, de um lado, se economiza dinheiro e, de outro, se realizam intervenções setoriais que, em princípio, são feitas do mesmo modo como no passado, mas com mais austeridade, qualidade e eficiência. O que, ressalte-se, não é pouco. Não obstante, dessa perspectiva, a sociedade continua fora do processo de governo, a menos que as lideranças intelectuais, sindicais, empresariais e comunitárias compartilhem da tarefa de governo através de concessões, parcerias, privatizações, delegações de competência, transferência de responsabilidades, venda de ativos, reestruturações, terceirizações e uma maior flexibilidade do aparato no trato da diversidade de situações e problemas que a sociedade enfrenta. Buscou-se

aqui compreender a relação entre os processos de ajuste e reforma e a configuração específica que essa interação teve no caso da experiência do governo de São Paulo.

A reflexão que se segue imediatamente à análise desse processo é o quanto as propostas de reforma realizadas fizeram avançar o processo de atualização e modernização do aparelho do Estado, aproximando a Sociedade das decisões, criando e ampliando canais de participação política – aquilo que se convencionou chamar *a boa reforma*. Os fatores que geraram o movimento da reforma e os que podem acelerar ou retardar esse processo constituem o ponto principal da discussão.

Retomando as propostas contidas no programa de governo, verifica-se que havia planos consistentes de alteração da administração no que diz respeito à mudança de procedimentos e estrutura organizacional, na direção de se atingir um patamar mais eficiente e moderno de administração. A dimensão institucional da reforma do Estado é menos aprofundada no programa de governo, não obstante haver explicitação clara sobre a necessidade de se aproximar o cidadão das decisões políticas, diminuindo a distância entre as pessoas e a burocracia e aumentando os órgãos de representação e manifestação popular. Há pouca referência sobre a questão do ajuste das contas públicas nos textos de programa de governo, a não ser no que se referem à moralização dos procedimentos administracionais-financeiros. Quando a nova administração assume, em janeiro de 1995, com a notícia recente da intervenção federal no Banco do Estado de São Paulo, a proposta de governo sofre seu definitivo teste de realidade. A situação de desorganização das contas públicas a que já nos referimos neste trabalho se coloca como assunto prioritário de deliberação. O enfrentamento político e

administracional desse problema maior vai gerar a principal política do governo Mário Covas : o ajuste fiscal e financeiro das contas do governo. A partir daí temos o tecido específico da experiência administrativa do governo do estado de São Paulo: **uma proposta de reforma contida no programa de governo, revista e reformatada à luz do imperativo da reorganização das contas públicas.**

Uma experiência de ajuste sem uma prévia discussão de reforma administracional e institucional teria sido certamente empobrecida. Realizar ajuste sem perspectiva de reforma resultaria, como já foi comentado, em aumentar o nível de gastos ao longo do tempo, o que é uma tendência histórica da administração pública, e torna o ajuste inócuo. Por outro lado, realizar reformas administracionais e institucionais sem passar por um processo de racionalização das contas públicas na direção do aprimoramento da arrecadação e do gasto do dinheiro dos impostos é quase impossível. O melhor cenário para os estados que empreendem reformas é redimensionarem seu aparato administracional com base em sólidas diretrizes de reforma institucional e administrativa, que aprimorem ou instituam uma ampla comunicação das decisões e processos públicos para o conjunto da população. Cenários menos favorecidos constituem as experiências nas quais o ajuste é feito como objetivo em si mesmo, o que tende a resultar no retorno aleatório das despesas e em desgaste político do empreendimento. Também têm alcance limitado as experiências de reforma institucional que não se preocupam com o aprimoramento das finanças públicas. E, naturalmente, é de conhecimento geral o desastre produzido por administrações que nem fazem o ajuste nem se preocupam com a atualização de sua estrutura institucional e administracional.

A peculiaridade do processo político e administrativo da experiência paulista resulta de um paradoxo interessante. Ao tempo em que o ajuste representou um refreamento ao ímpeto reformista da equipe de governo, algumas medidas de ajuste acabaram por promover reformas profundas no modo de atuar da administração do estado. Caso emblemático, aqui, é o sistema estratégico de informações. Concebido inicialmente como mecanismo de controle de contratos com terceiros, para baixar os custos dos serviços comprados pelo Estado, o sistema estratégico de informações terminou por gerar um sistema de informação gerencial que pôs em contato todos os executivos públicos e alterou substancialmente o padrão de gerenciamento público em São Paulo.

Outra vertente do ajuste, o processo de privatização de empresas públicas, inicialmente imaginado como uma das medidas destinadas a aliviar o estoque da dívida do estado com a União e com terceiros, resultou num sofisticado processo de engenharia administrativa e financeira que criou as agências regulatórias, entidades públicas que atuam no espaço privado para defender o interesse público.

Como tendência geral, observou-se que a falta de recursos para a manutenção das atividades-fim do estado tem gerado soluções imaginativas na linha da descentralização e da parceria com o setor privado ou com outras esferas de governo. A Secretaria da Educação empreendeu um vigoroso programa de municipalização do ensino, mantendo o pagamento dos professores mas delegando todas as outras atividades para as prefeituras municipais. A Secretaria da Assistência Social tem buscado parcerias com organizações da sociedade civil e com empresas privadas para compartilhar a atenção aos menores carentes. A Secretaria dos Transportes tem realizado

sucessivas licitações para conceder a exploração das estradas paulistas, visando a desonerar o Tesouro público com a garantia da qualidade dos serviços rodoviários. A Secretaria da Saúde está estabelecendo convênios para delegar a exploração dos hospitais públicos, de modo a ficar com o controle e a regulação dos serviços, sem aumentar o quadro de funcionários da saúde. São alguns dos exemplos. É uma tendência que se confirma e que, ao fim e ao cabo, configurará um novo padrão de gestão para a administração pública de São Paulo.

Vimos que, em razão da crise econômica que se instalou na década dos 80, e também da incapacidade gerencial dos governos anteriores, a situação do estado de São Paulo, ao final desse período, se caracterizava por um déficit elevado das contas públicas com a conseqüente perda da capacidade de investimento, pelo aumento explosivo da dívida pública e pelo sucateamento generalizado das empresas estatais. O ajuste das contas, visava a corrigir essa situação para lograr, como de fato fez no primeiro ano de governo, a eliminação do déficit orçamentário, com resultados imediatos no aumento da capacidade de investimento, a recuperação financeira das empresas estatais e a reestruturação da dívida pública do estado. Iniciado o governo, logo se constatou que era imperativo restabelecer o equilíbrio financeiro, sem o qual a própria soberania do Estado se veria comprometida. A perspectiva inicial era de realizar reformas institucionais que visassem à transformação democrática das instituições públicas que regulam as relações entre o poder público e a cidadania. À medida que a realidade das contas públicas tomou o espaço da agenda governamental, as decisões privilegiaram o ajuste em detrimento de medidas de reforma, resultando num descolamento desta, e a oportunidade de realizar a transformação estrutural a partir de medidas de conjuntura ficou

parcialmente comprometida. Isso provavelmente ocorreu porque o fôlego e a energia política investidos nas iniciativas de governo não foram suficientes para que as duas empreitadas pudessem ocorrer ao mesmo tempo.

A tendência a resolver os problemas mais urgentes os quais, como se viu, constituíam real impedimento à capacidade para governar, tomou a agenda do principal executivo e de seu secretariado. Todo esse panorama se delineou já no primeiro ano de governo e, não obstante o empenho com que se discutiu e batalhou pela implantação de transformações mais estruturais, o aparato institucional permaneceu, com algumas exceções, intocado. De todo modo, e agora com o relato enriquecido pela história que transcorreu durante os anos de governo, medidas que eram de natureza exclusivamente financeira e fortemente relacionadas ao ajuste das contas públicas, como é o caso claro da instalação do Siafem, um novo sistema de administração financeiro das contas, acabaram por promover profundas transformações no modo de governar o aparato administrativo e no modo como esse aparato se relaciona com a sociedade que o suporta. Da implantação do Siafem decorre a possibilidade de automatizar toda a execução orçamentária num sistema único, o que permite aos cidadãos, através do Tribunal de Contas e da Assembléia Legislativa, controlar os gastos públicos. Do mesmo modo, o caso das empresas de energia é bastante ilustrativo, como exemplo de medidas de ajuste e racionalização que acabaram por gerar mudanças institucionais profundas. Tendo sido no início do governo o exemplo de economia, racionalização e aumento de produtividade na linha de um grande ajuste de contas que as tirasse de uma situação de prejuízo operacional, as empresas de energia foram sendo leiloadas para capitais privados e, ao final do processo, se configura uma forma totalmente inovadora de administrar

esse serviço, tradicionalmente estatal, estabelecendo, em várias dimensões, um verdadeiro processo de reforma institucional do setor público.

Há uma provável relação entre a pressão representada pela crise financeira e as iniciativas governamentais na área da reforma. Observa-se, historicamente, tendência a administrar de forma conservadora, caso não haja ameaça de diminuição de recursos. O déficit orçamentário, cujo controle resultou tanto da diminuição das despesas como do aumento da arrecadação, era de 25,6% em 1993, de 21,7% em 1994, foi reduzido para 3,0% em 1995 e, em 1996, caiu para zero. Em 1997, os recursos para investimento nas diversas áreas de atuação do Estado, em razão do saneamento financeiro realizado, foram da ordem de R\$7 bilhões. Do ponto de vista da solução do principal problema de governo, ao final de dois anos, poder-se-ia dizer que a missão principal estava cumprida. Foi possível, então, cumprir o programa de governo.

Neste trabalho sobre o processo de reforma do Estado durante a gestão Mário Covas, foram discutidas as razões de suas limitações e sucessos e buscou-se plantar a semente de um trabalho que, espera-se, será retomado por outros no decurso das próximas gestões de governo. A moldura das discussões foi a concepção da estrutura governamental com duas dimensões: a do governo propriamente dita, que é o empreendimento do qual se tratou durante todo o trabalho e que cuida do dia-a-dia da administração e da formulação política das ações, e a dimensão do Estado, visto como um ente contínuo cujas instituições são constantemente atualizadas pelos governos que ocupam a administração.

As discussões que foram empreendidas no decorrer do trabalho levantam importantes pontos para reflexão.

Em primeiro lugar, observa-se que, no processo recente de transformação das relações entre governo e cidadania, tem aumentado a interação entre os formuladores de políticas, os tomadores de decisões e o grupo técnico que é encarregado de implementar as medidas governamentais. A reflexão acadêmica apreende bastante bem esse processo e aponta para a configuração de um novo padrão pelo qual políticos e burocratas vêm mesclados seus papéis. Trata-se de fenômeno recente e essa nova dinâmica de conduzir a administração pública é, ao mesmo tempo, vivida e pensada pelos técnicos de governo. O resultado imediato parece ser um comprometimento maior dos políticos e burocratas na condução da administração do setor público e o conseqüente aprimoramento da gestão do setor público.

O segundo ponto diz respeito ao caráter singular das experiências de reforma do Estado. O processo de mudança descrito leva em conta o fato de que em São Paulo, sob dadas circunstâncias e como resultado de um processo histórico específico que diz respeito ao estado e ao país, a experiência de Reforma sofreu as limitações e ganhou as possibilidades que foram relatadas no presente trabalho. A recente experiência de reforma do setor público no estado de São Paulo apresentou duas tendências principais:

- a racionalização e o aprimoramento do aparato administrativo na direção de uma burocracia mais eficiente e menos custosa; e
- a adoção de medidas efetivas na direção da constituição de um Estado regulador substituindo um Estado-empresário.

Acredita-se também que as transformações ocorridas na gestão Mário Covas, não obstante o ideário reformista que caracterizou o programa de governo, não teriam tomado tanto impulso, caso não fosse deflagrada a grande crise de inadimplência das contas públicas com que se deparou o

governo logo nos primeiros dias de gestão. Não obstante, observa-se que, ao mesmo tempo em que a crise fiscal e financeira empurrou algumas reformas profundas no aparato administrativo público, a energia demandada por um extenso e profundo programa de ajuste obliterou a possibilidade de realizar mudanças mais estruturais nas instituições públicas.

Aponta-se que algumas medidas de ajuste acabaram por engendrar alterações na maneira de prestar serviços públicos. Este é o caso emblemático dos serviços de energia e dos serviços de água e saneamento. Em ambos os casos, as medidas de contenção de despesas, racionalização organizacional, implantação de programa de qualidade e produtividade, entre outras, prepararam as empresas para irem a mercado em busca de parceria com o setor privado. As privatizações e associações de capital público e privado não teriam provavelmente tido igual sucesso, se não tivessem sido antecedidas por um eficiente programa de ajuste de contas.

Outras tantas inovações na administração paulista, nesse período, foram resultado de fatores externos, conseqüência da própria dinâmica econômica do mercado, induzida pela política governamental. Este é o caso da política de atração de capitais para o estado, política desenvolvida pelo Secretaria de Ciência e Tecnologia.

O desafio representado pelos novos papéis que o governo tem que assumir, obriga o aparato burocrático a operar como um agenciador de investimentos, atuação para a qual certamente se demandam novas habilidades e instituições públicas mais flexíveis. Essas alterações contribuem para a mudança no padrão de gestão tradicional. O Estado pode ser então um agente, dentre outros, da dinâmica da economia estadual e promover distribuição de riquezas o que, a médio prazo, diminui a demanda por

políticas assistencialistas e compensatórias. As mudanças recentes observadas na administração pública estão relacionadas com a insuficiência de recursos para atender a demandas crescentes através de soluções custosas, utilizando um aparato burocrático complexo. Amplia-se a percepção de que os serviços públicos não podem ser gerais e padronizados, mas devem ser moldados para situações específicas e em constante mudança.

O ideário que sustentou a reforma proposta pelo governo do estado de São Paulo na gestão Mário Covas representou uma tentativa de construir um novo modelo de administração pública estadual baseada em redução de custos, modernização gerencial dos dirigentes e busca de inovações institucionais para a solução dos problemas enfrentados. Em resumo, a especificidade da experiência paulista resulta, em primeiro lugar, das consequências desastrosas das duas gestões anteriores de governo, que tornaram o ajuste das contas públicas o tema básico das políticas públicas nos primeiros dois anos da gestão Covas. Sobre essa base construiu-se uma administração austera, baseada em revisão de despesas, corte de pessoal e legislação reformadora de estruturas administracionais anteriores. Algumas propostas mais avançadas na direção de reformas institucionais foram levadas a cabo. A grande porta para a transformação institucional continua sendo a possibilidade da colaboração entre os setores público e privado, na condução dos negócios públicos. Essa vertente caminhou pouco porque a marca histórico-cultural da administração pública brasileira ainda é, segundo já ilustrado com citação do professor Luiz Olavo Baptista, uma visão do Estado colonial, em que os privilégios são concedidos pelo Estado em troca da lealdade ao soberano e esse padrão molda as instituições do direito público brasileiro.

Segundo Baptista (1995), a saída para essa situação é a mobilização de setores da sociedade para colaborarem mais intensamente com o setor público. Nossa experiência se resume a iniciativas estatais em direção às parcerias. São ainda poucas as iniciativas independentes do setor privado e entre essas se destacam os programas da Fundação Abrinq em São Paulo, na área da educação fundamental. Retomando as já anteriormente citadas palavras do autor “as necessidades de recursos gerenciais e financeiros implicam a mobilização das energias de uma sociedade que se mostra disposta a colaborar, em resposta à convocação de um governo austero que tem um programa a cumprir” (BAPTISTA, 1995).

Quanto ao objetivo principal da reforma institucional – a democratização da estrutura administrativa – o que seria necessário fazer, no âmbito da administração pública, para que a atualização do Estado se realize? Em primeiro lugar, fortalecer o processo de parceria e privatização dos serviços públicos, com o conseqüente afluxo de capitais e poder de decisão privados em setores onde o Estado tinha mercado cativo. Também em conseqüência e como ação concomitante, deve-se promover o desenvolvimento institucional dos parâmetros legais que regulam a atividade pública, de modo que a Sociedade possa ingressar nessa atividade com participação efetiva, através de agências regulatórias nas quais os diversos grupos de interesse relativos ao setor em questão estejam representados. Todas as iniciativas nacionais e estrangeiras na direção acima enunciada revelaram que à medida que o Estado abre mão de seu papel de empreendedor e reforça seu papel de regulador e defensor dos interesses coletivos, surge a tendência de que os custos dos serviços diminuam e de que se obtenha melhor qualidade dos mesmos.

Este é um desafio para as futuras gestões de governo no estado de São Paulo. No caso paulista, as transformações mais importantes ocorridas no aparato administrativo decorreram do acerto das contas públicas. Essas transformações, como vimos, tiveram consequências institucionais importantes e contribuíram para o início de uma reforma institucional fundamental para o estado de São Paulo, consideradas as mudanças da sociedade e da economia, neste final de século.

Ao mesmo tempo, o processo de ajuste que constituiu, como vimos, o principal eixo político do governo nos primeiros dois anos de gestão, foi um processo limitador das possibilidades de mudança estrutural. Esse paradoxo decorre do fato de que o ajuste, em si mesmo, não cria as bases da reforma. Os objetivos do acerto das contas se extinguem no atendimento do equilíbrio orçamentário. Algumas medidas de ajuste puderam engendrar alterações estruturais na administração, em razão de que havia, entre os agentes públicos, posições técnicas e políticas de maior alcance, resultando em propostas de natureza transformadora. Desse modo, a crise fiscal e financeira puderam ser administradas de forma virtuosa.

Ao passo que as contas se equilibraram, algumas transformações estruturais importantes tiveram lugar. À medida que essas transformações se institucionalizaram, aumentou, em alguns casos, a garantia do equilíbrio fiscal e financeiro da administração, através de novas regras que passam a regular as relações entre os setores público e privado. Esse processo foi mais presente na área de infra-estrutura – energia, transporte, saneamento – do que nas políticas sociais do governo. Os setores de educação, saúde, segurança, justiça e assistência social andaram menos na direção da atualização de suas estruturas organizacionais. Provavelmente por manterem uma distância maior

do mercado competitivo. Continuam a desafiar os administradores nessas próximas gestões de governo.

O principal ativo a ser transferido para as próximas gestões de governo é a noção clara da construção e do processo. Se as diretrizes são claras e se há uma concordância social mais ampla em torno das iniciativas governamentais propostas, cada governante passa adiante a missão de aprimorar o aparato institucional da administração, na direção de construir um bom governo. O empreendimento *governo*, tal como hoje se concebe, evoluiu desde uma concepção de instância regulatória dos conflitos sociais. Dessa perspectiva política, seu papel é instituir a unidade face à diversidade de interesses que os vários grupos, setores e facções aportam na disputa pelo poder.

Da perspectiva da economia “a intervenção estatal, qualquer que seja sua forma ou maneira, não passa de uma transferência de renda” (PRZEWORSKI, 1996, p. 2), o que significa encarar o governo como um conjunto de intervenções realizadas com o objetivo de redistribuir o produto do esforço coletivo. Para exercitar essas prerrogativas ocorre, historicamente, um processo amplo de concentração de poder – que configura a *soberania* – bem como de universalização do exercício desse poder sobre o conjunto dos cidadãos. Essa ação soberana sobre uma comunidade se exerce dentro de limites territoriais determinados e acaba por especializar-se em áreas ou setores de atuação, o que gera um desdobramento funcional da ação do Estado.

Do ponto de vista do *soberano*, agora visto como o executivo principal do governo, surge o problema da articulação das ações que se encontram dispersas. É este exatamente o espaço de atuação da gestão estratégica de governo, que se define em torno da questão interorganizacional – setores – e

da questão intergovernamental – esferas de poder. A visão estratégica de governo é a de um processo político de reajuste constante, alternando situações de delegação de poder do centro para as pontas e o contrário, retomando o poder delegado quando a descentralização ameaça a soberania. Esse balanceamento decorre do fato de que a centralização das decisões tende a gerar formalismo, rigidez e ineficiência, enquanto que a delegação da autoridade decisória para os níveis inferiores da burocracia pode significar, na prática, uma renúncia à capacidade de ação política dos governos e o conseqüente enfraquecimento da governabilidade.

A visão estratégica também dá conta de que entre os vários setores de governo e entre as esferas de competência estabelece-se um processo concorrencial intenso, resultante do fato de que a relação do governante com a cidadania deixa de ser uma quando a ação se descentraliza e quando as esferas de governo disputam recursos num mesmo espaço político. Em razão disso a tarefa estratégica fundamental é projetar e implementar ações que permitam a atualização do governo, em meio aos desafios impostos pelas demandas sociais, levando em conta o ambiente concorrencial no qual ele se insere.

Quais seriam essas ações de natureza estratégica?

Em primeiro lugar, ações que levem o governo a elevar seu patamar cognitivo, isto é, sua capacidade para apreender e internalizar os desafios da atualidade. Esse aprendizado obriga também a uma proximidade com a cidadania. A burocracia pode tentar traduzir tecnicamente esse interesse, mas não pode substituir o contato verdadeiro que só ocorre quando o diálogo se estabelece no interior do aparato administrativo ou com o próprio governante. Outra operação estratégica fundamental diz respeito a poder excluir, a todo

momento, ações anacrônicas e incorporar novas ações, o que significa agir despadronizadamente, reposicionando constantemente o governo no seu contexto. Por fim, como complemento necessário às ações anteriores, é preciso incrementar a capacidade operacional do governo no que se refere aos recursos e meios de atuação.

A essa última dimensão o planejamento estratégico situacional chama de *capacidade para governar*. Sem esses meios, a visão estratégica não se traduz em intervenção governamental. No exercício de governo propriamente dito, a ação transcende a figura do governante. Embora o principal executivo tenha o papel central, o desempenho do ato de governo, constituindo parte de um processo social da maior complexidade, depende da institucionalização de ações e do estabelecimento de um corpo de agentes que possam trabalhar com a complexidade do processo. Essa é a dimensão humana do governo. A valorização do servidor público e a responsabilização dos agentes públicos como programa estratégico se enquadra nessa perspectiva.

Como pode ocorrer o processo de atualização do governo?

A referência contemporânea do governante é operar num ambiente globalizado e competitivo, o que supõe uma revisão das prioridades de investimento dos recursos arrecadados pelo estado. A *rationale* econômica que comanda essa atualização, orientando a ação governamental para a alocação produtiva dos recursos do Estado tem como contraponto contemporâneo o imperativo da justiça social. Significa crescer sem excluir parte da comunidade. Supõe aplicar recursos priorizando investimentos que incorporem mão-de-obra e distribuam riquezas entre os grupos sociais e entre as regiões do território governado.

A segunda e importante dimensão do processo estratégico de atualização do governo é a adoção da flexibilidade como parâmetro de atuação.

A exemplo das grandes corporações privadas que, até a década dos 70, tendiam a reproduzir seus modelos organizacionais nos mais diversos mercados, o Estado, até a grande crise do *Welfare State*, orientava-se por uma extrema padronização na prestação dos serviços produzidos por uma burocracia de natureza tecnocrática e relativamente distante da ponta e configurando o que chamamos aqui de macromodelo estatal. Esse modelo se revelou ineficiente e custoso e tem sido questionado nos países ocidentais pelos próprios usuários dos serviços públicos, o que gerou toda uma linha de discussão e reformas em torno do atendimento customizado das necessidades do cidadão-cliente.

De uma perspectiva de Estado atualizado, o governo se exerce de modo particular, sobre situações específicas. Nesse modelo de intervenção, os serviços são realizados em conjunto com a sociedade, seja através de parcerias, de concessões, de contratos de gestão ou de delegação de tarefas públicas que passam a ser realizadas no âmbito privado. O micromodelo público demanda uma grande flexibilidade e eficiência das organizações governamentais e o desenho institucional desse aparato supõe regras claras e bastante gerais, podendo ser detalhadas para cada situação concreta. A ênfase da operação governo se dá então na construção de novos mecanismos de articulação e coordenação, substituindo regras rígidas que atribuem ao Estado responsabilidade na produção dos serviços. Também está contido nesse modelo uma visão empresarial/empreendedora de governo, o que significa, dentre outras coisas, atuar em ambiente competitivo, no qual o agente público

pode ser um prestador de serviços entre outros agentes, privados, que oferecem alternativas ao consumidor. Como se posiciona a proposta de reforma institucional, face a este novo paradigma de administração pública?

Parte-se do suposto de que nenhum método ou instrumento isolado permite engendrar mudanças no padrão de administração vigente. Para induzir tal processo complexo de transformação, é indispensável uma alteração das condições institucionais em que os agentes públicos e privados interagem.

O debate sobre reforma do Estado no Brasil, hoje, é também o resultado da crise mais geral da organização do Estado na década dos 80, basicamente uma crise do modo de produção capitalista, à qual os diversos países responderam com políticas de racionalização das organizações governamentais e com propostas de diminuição do tamanho do Estado.

A questão básica sobre a qual nós, administradores públicos, devemos nos debruçar é qual o vetor da transformação do Estado e a que interesses respondem as transformações que estão aí para serem discutidas e adotadas.

Se levarmos em conta os interesses colocados pelo movimento internacional do capital, o fenômeno que se caracteriza como globalização da economia, o vetor da transformação é o interesse do mercado. Suas premissas são a da integração econômica irrestrita entre os países ligados pelo comércio e o pressuposto da política internacional é a eficiência gerencial. Esta teoria é uma resposta pragmática à desregulação do mercado financeiro internacional e à incerteza gerada pelo rápido movimento de capital e produtos em todo o mundo.

A política pública que resulta desse vetor atende aos interesses do mercado e de suas leis. Favorece portanto as organizações econômicas

supranacionais que podem, através de uma prática de *global searching*, buscar os produtos e serviços mais baratos em qualquer ponto do mapa, sem restrições protecionistas ou barreiras alfandegárias. O resultado imediato – que está aí nos jornais para se ver – é a desorganização dos produtores nacionais menores de bens e serviços e a obsolescência muito rápida de profissões, qualificações e modos locais de organização econômica. O que o neoliberalismo econômico não considera são as consequências políticas e sociais do desemprego de longo prazo e essa é uma das piores consequências da globalização econômica (KOUZMIN e ANDREWS, 1998).

Mas se, por outro lado, é possível pensar em redirecionar o vetor das reformas do Estado para o interesse nacional de cada comunidade política e para o interesse social de cada país, as soluções gerais propostas pela globalização podem ser revistas. As reflexões que decorrem dessa alteração de perspectiva têm como pano de fundo o confronto globalização *versus* interesses nacionais.

Há uma discussão teórica importante denunciando que a globalização quer tornar o Estado passivo e facilitar os interesses comerciais, em vez de facilitar os interesses sociais e nacionais. As teorias e as práticas administracionais decorrentes de se adotar a proteção dos interesses nacionais caminham na direção de reformas singulares, que respondem às condições históricas e às situações socioeconômicas específicas de cada país ou comunidade. A comunidade acadêmica está começando a identificar “os diferentes países que sofrem pressões semelhantes por causa da globalização econômica. Os problemas, as capacidades, as soluções e o nível social dessas economias são diferentes” (KOUZMIN e ANDREWS, 1998).

A reforma gerencial entra, dessa perspectiva ‘nacionalista’, para aumentar a capacidade do Estado para agir, não para enfraquecê-la e deixar o país vulnerável às leis internacionais do mercado. Esta posição está claramente explicitada nas palavras do ministro Bresser Pereira:

O Estado tem o papel fundamental de não só garantir a propriedade dos contratos, mas garantir o capital humano, os direitos sociais, a ciência, a tecnologia, a promoção do comércio exterior e a competitividade internacional do país. Para isso precisa assegurar e reforçar sua capacidade para governar que se traduz em capacidade fiscal e capacidade gerencial para executar as decisões políticas (PEREIRA, 1998).

A aproximação entre as propostas de reforma do Estado e os agentes que tratam quotidianamente dos processos administracionais parece ser uma das condições indispensáveis para que todas essas novas idéias resultem em efetivo aprimoramento do aparato da administração pública.

Como a operação governo não é um processo automático, é preciso, além de perceber quais os movimentos necessários para atingir as reformas, também empreender as ações na direção da mesma. A reforma como *proposta* é o tema que mais tem gerado documentos e relatórios no setor público e na comunidade acadêmica voltada para o assunto. A reforma como *tese* tem que se materializar em reforma como *processo*. Para isto, é preciso desenvolver capacidade operacional.

Há a questão dos meios para a reforma, que compreende responder, dentre outras, a questões como:

- quem a empreende?
- qual o tempo adequado para as iniciativas?
- onde se localizam os agentes da reforma? E
- quem lidera o processo?

Por outro lado, é preciso eleger o método adequado para realizar o empreendimento da reforma. O aprendizado obtido nestes anos nos diz que a reforma é muito mais um processo de costura, que se faz a partir das experiências localizadas, do que a dedução a partir de um princípio geral, que se materializa em varias ações. Mas para que seja possível 'costurá-las' é preciso que as experiências fragmentadas de reforma sejam registradas e de algum modo consolidadas documentalmente, para que haja a possibilidade de se generalizar experimentos ou corrigir erros de percurso.

Este é um dos bons produtos do projeto *Escriba*, que permite visualizar o conjunto da administração, retirando informações gerais sobre qualquer dimensão técnica ou administrativa das ações de governo. À imagem do conhecimento científico acumulado nas ciências da natureza, a acumulação resultante do relato de trabalhos anteriores economiza etapas importantes no percurso dos que integram grupos de reforma do Estado. Um dos aspectos críticos, no processo de reforma, é a constituição dos grupos encarregados de desenvolver o projeto.

A burocracia pública se caracteriza pela escassez de quadros qualificados para refletir criticamente as questões de mudança interna da administração. A solução, contudo, não é criar um aparato novo, mas conseguir aglutinar recursos humanos que provavelmente estão espalhados pelos diversos órgãos do Estado, e que podem dar contribuições significativas. Dessa forma, recursos humanos, metodologia e, acima de tudo, pensamento estratégico, foram e continuam sendo condições necessárias para realizar projetos de reforma no setor público.

ABSTRACT

The author analyzes the proposal, by Covas government, of an institutional reform, its possibilities and limitations, to demonstrate that the process of reform of the State – generally considered – doesn't have universal character. Comparative studies evidence the historical singularity of each experience. In the case of the state of São Paulo, Brazil, the most typical characteristic of government's experience during the period 1995-1998 is the coexistence and complementarity of two processes: the adjustment of public finances and the administrative reform.

V – BIBLIOGRAFIA

ABERBACH, D. et al.

1981 *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*.
Cambridge, Mass.: Harvard University

ARAÚJO, V.

1997 *A reforma administrativa francesa*. Brasília, DF.: ENAP.
(Texto para Discussão, ENAP, 20)

ARCAYA, O. G.

1994 Democracia y desarrollo economico y social: consideraciones
sobre las condiciones politicas para una nueva politica
económica en américa latina. In: KLIKSBURG, B. (Comp.)
*Pobreza, un tema impostergable: nuevas respuestas a nivel
mundial*, Caracas: CLAD/PNUD

BALMELLI, C. M.

1995 *El Desarrollo Institucional*. Assunção: Ed. El Lector

BAPTISTA, Luis Olavo

1995 Programa III – Modelos de Parceria. São Paulo: Secretaria de
Governo e Gestão Estratégica. Mimeo

BRASIL. MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO E DA REFORMA DO
ESTADO. Secretaria de Administração e Reforma do Estado

1995 *Reforma Administrativa*. Brasília, DF.

BERNINI, E. J.

1996 *Oportunidades de investimento no setor elétrico paulista*. São
Paulo: Secretaria de Estado da Energia. Fev. [Documento
interno]

CHEVALLIER, J.

1996 A reforma do Estado e a concepção francesa. *Revista do
Serviço Público*, a. 47, v. 120, nº 3, set./dez.

FERREIRA, C. M. M.

- 1996 Crise e Reforma do Estado: uma questão de cidadania e valorização do servidor. *Revista do Serviço Público*, ano 47, v. 120, nº 3, set./dez.

FUNDAP – Fundação do Desenvolvimento Administrativo

- 1996 *Avaliação das ações governamentais*. Nov. 48 p. [Relatório Final do Projeto FUNDAP-302-10957 “Apoio à implantação de ações governamentais” - Secretaria de Gestão Estratégica]

GARCIA, M. E.

- 1995 *Uma Ponte Para o Futuro*. São Paulo: Abril
1996 *Sugestões Gerais para a implementação da Reforma Institucional*. São Paulo.

GAZETA MERCANTIL

- 1995 *São Paulo investe menos do que deveria*. São Paulo, maio

HUERTA, Franco

- 1996 *O Método PES: Entrevista com Matus*. São Paulo: Edições FUNDAP [tradução do espanhol de Giselda Barroso Sauveur]

JENKINS, K.

- 1996 *Reforma da Administração Pública no Reino Unido*. In: SEMINÁRIO SOBRE REFORMA DO ESTADO NA AMÉRICA LATINA E CARIBE, Brasília, DF, 1996

KEINERT, T. M. M.

- 1993 Reforma Administrativa nos anos 90: o caso da prefeitura municipal de São Paulo. *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v. 33, n. 4, p. 66-81, jul./ago.

KOUZMIN, A.; ANDREWS, C. W.

- 1998 Dando nome à Rosa: o discurso da nova administração pública no contexto brasileiro. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE REESTRUTURAÇÃO E REFORMA DO ESTADO: O BRASIL E A AMÉRICA LATINA NO PROCESSO DE GLOBALIZAÇÃO, São Paulo, 1998. Textos do Seminário Internacional. Texto disponível na Internet. [16 Jul. 1998]

MARTINS, H. F.

- 1996 Uma análise dos paradigmas de administração pública à luz do contexto do estado social. *Revista de Parcerias Estratégicas*, Ano I, v. 1, maio

PEREIRA, L. C. B.

- 1997 Reforma ou Ajuste. *Folha de S. Paulo*, set.
1998 Abertura. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE REESTRUTURAÇÃO E REFORMA DO ESTADO: BRASIL E AMÉRICA LATINA NO PROCESSO DE GLOBALIZAÇÃO, São Paulo: 1998. *Programação*. São Paulo: FIA-FEA/USP

PRZEWORSKI A.

- 1996a A Reforma do Estado: responsabilidade política e intervenção econômica, *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 11, n. 32, p. 18-40, out.
1996b On the Design of the State: A principal-agent perspective. SEMINÁRIO A REFORMA DO ESTADO NA AMÉRICA LATINA E NO CARIBE, Brasília, DF., 1996

RICHARDSON, R.

- 1996 *A experiência da Nova Zelândia*. In: SEMINÁRIO SOBRE A REFORMA DO ESTADO NA AMÉRICA LATINA E CARIBE, Brasília, DF.

SÃO PAULO (Estado) Secretaria de Governo e Gestão Estratégica. Unidade de Gestão Estratégica

- 1994a *Documento 2*. nov. [Documento Interno]. Mimeo
1994b *Um governo para São Paulo: propostas setoriais*. jul./set. Mimeo
1996 *Relatório de Planejamento Estratégico Situacional*. jan. [Documento Interno]

SÃO PAULO (Estado) Secretaria de Governo e Gestão Estratégica

- 1994 *Diretrizes políticas de uma candidatura: documentos de campanha*. jul./set. Mimeo
1995a *Ajuste Estrutural*. Maio. [Documento Interno]
1995b *Programa II – Informação e comunicação*. Jan. Mimeo

SÃO PAULO (Estado) Governo Mário Covas

1995-1998 *Escreva – palavra de governo*: síntese das principais
ações. Coordenação Lúcia Maria Dal Medico. São
Paulo, jan./95-jul./98.

1997 *Você Sabia?*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado.

SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE REESTRUTURAÇÃO E REFORMA
DO ESTADO: O BRASIL E A AMÉRICA LATINA

1998 Brasília, DF., FIA/FEA, USP
