

Recibido
30.8

1199300555



MARIA INÊS BARRETO

4/3/

NT

**UMA CONTRIBUIÇÃO AO ESTUDO DA
GESTÃO GOVERNAMENTAL
NO ESTADO DE SÃO PAULO**

Dissertação apresentada como exigência
parcial para a obtenção do título de
Mestre em Administração de Empresas à
Escola de Administração de Empresas de
São Paulo - EAESP/FGV.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Osmar Bertero
Departamento de Administração Geral e
Recursos Humanos.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
São Paulo/1993



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



555/1993



1199300555

SP-00006236-0

Escola de Administração de Empresas de São Paulo	
Data	01.09
N.º Volume	555/93
Registrado por	PR

35
(811)
R273c

Dis.
e.1

Carla

A todos aqueles que, por amor
ou amizade, tornaram possível
esta dissertação.

AGRADECIMENTOS

Embora o tema escolhido para esta dissertação constitua objeto de meu interesse desde há muito tempo, os contornos que foi assumindo dependeram, e muito, dos trabalhos realizados em grupo e das considerações trocadas com colegas e amigos, no ambiente profissional e acadêmico ou fora dele. Assim, o conteúdo aqui desenvolvido deve ser atribuído mais aos resultados de pesquisas, debates e provocações, do que a uma iniciativa estritamente individual.

Primeiramente, os meus agradecimentos ao Prof. Carlos Osmar Bertero, pelo estímulo e orientação, em vários momentos de minha vida acadêmica.

À Fundação Getúlio Vargas, por recepcionar esta proposta de dissertação de mestrado, e aos Professores Orlando Figueiredo e Marilson Alves Gonçalves, pela disponibilidade e amizade. Ao Professor Domingo Zurrón Ocio, devo a compreensão nos momentos difíceis das fases administrativas do processo.

À Fundação do Desenvolvimento Administrativo, e, em especial, à Professora Liana Aureliano, pela oportunidade de reflexão sobre o tema. Aos Professores Marco Aurélio Nogueira, Carlos Estevam Martins e Plínio Pimenta, pelo apoio e incentivo, em diversas situações.

Ao Professor José Roberto Felicíssimo, pelo efetivo interesse e disponibilidade na busca de novos caminhos e pela abrangência e profundidade de sua orientação.

À Maria Cristina C.P. Galvão, pela amizade e companheirismo, em todas as etapas do desenvolvimento das pesquisas, e pela enorme contribuição nas decisões estratégicas, no aprofundamento do conteúdo e na reflexão crítica.

À Maria Stella Reis, pela efetiva dedicação e empenho na realização de pesquisas subsidiárias ao desenvolvimento de importantes tópicos desta dissertação.

Às equipes dos projetos "Macroestrutura do Governo do Estado de São Paulo" e "Análise do Setor Público Paulista", pela relevância de sua colaboração, nos diferentes momentos das pesquisas: Ernesto Jeger, Berenice Kfoury, Irineu Silva Júnior, Ana Lúcia Magyar e Norma Takeuti.

Aos amigos Milan Wohland e Hadjimu Migashita, pelas considerações sempre argutas e criativas.

Aos Professores e consultores Sebastião Alves Ferreira Santos, Sérgio Zaratin, Eurico de Andrade Azevedo, Ana Cândida da Cunha ferraz, Mário da Cunha Lima, Jorge Vianna Monteiro, Armando Barros de Castro e Otávio Gonçalves, pela validade de suas contribuições, nas várias etapas dos projetos cujo conteúdo inspirou esta dissertação.

Ao professor Paulo Roberto Motta, pelo incentivo à realização deste trabalho e pelo grande apoio nos momentos turbulentos de minha vida profissional.

Ao professor Márcio Wohlers de Almeida, amigo e companheiro de muitas batalhas, leitor paciente e crítico estimulante, responsável pela objetivação de muitas linhas de raciocínio e pela contenção de possíveis digressões.

À querida amiga Marília Pacheco Fiorillo, pela ampliação intelectual do conteúdo, pela variedade e riqueza de seus comentários, sempre generosos e abundantes.

À Maria Cristina Felamingo, pela preocupação e cooperação na fase final do processo.

À Ana Clara, companheira recente nesta luta, pela dedicação com que realizou a revisão, assegurando a tranquilidade de espírito necessária à conclusão do trabalho no prazo estabelecido.

As colaboradoras Angélica, Rosângela, Rosa, Marisa e Shirley, pelo apoio fundamental, nos vários momentos desta jornada.

À Maria Eunice, mãe e amiga, pela compreensão e apoio incondicionais, desde sempre.

Ao meu pai, Oscar Barreto, pelos valores transmitidos e pelas lições de intransigência no que se refere aos ideais de liberdade, verdade, justiça e ética.

Aos queridos Antonio Luiz, Patrícia, Paulo Fernando, Maria Cecília, Rodrigo, Maísa e Francisco, pelo interesse com que vêm acompanhando os meus passos, nestes caminhos tortuosos.

Fábio, Maria Cristina, Maria Fernanda, Elisa, Eduardo e Luiza, com todo o carinho.

A todos, a minha esperança de que esta contribuição seja de alguma valia.

SUMÁRIO

A reflexão sobre o modelo de organização e gestão dos órgãos responsáveis pela função de coordenação global do governo, no Estado de São Paulo, constitui tema central desta dissertação. Partindo do princípio de que a renovação do atual padrão de administração pública se impõe como condição de competitividade para a nação e de maior legitimidade para o governo, uma vez que urge enfrentar os crescentes desafios colocados pela crise econômica e social, a autora realiza um balanço da situação da gestão no campo estadual. A ênfase será dada ao Planejamento, procurando, com isso, identificar e caracterizar os limites e possibilidades existentes para superar as dificuldades, potencializar o desenvolvimento e garantir a democracia. À luz das contribuições recentes do campo da Administração e do conceito de gestão democrática, a autora analisa as oportunidades de inserção de elementos inovadores na gestão, em três dimensões fundamentais: a valorativa, a funcional e a organizacional.

ÁREA TEMÁTICA: ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

PALAVRAS-CHAVES: GESTÃO GOVERNAMENTAL

ÍNDICE

PÁG.

INTRODUÇÃO	09
OBJETIVOS	14
I. ASPECTOS METODOLÓGICOS E CONCEITUAIS.....	16
1. A Insuficiência das Abordagens Tradicionais....	16
2. A Metodologia Utilizada.....	22
3. O Conceito de Gestão Democrática como Referencial Básico.....	31
4. As Novas Tendências do Pensamento Gerencial....	36
II. EVOLUÇÃO HISTÓRICA.....	57
1. Natureza do Estado Regional no Federalismo Brasileiro.....	59
2. Evolução dos Papéis Assumidos pela Coordenação do Governo do Estado de São Paulo(58/90).....	83
III.SITUAÇÃO ATUAL DA COORDENAÇÃO GLOBAL DE GOVERNO E POSSIBILIDADES DE TRANSFORMAÇÃO.....	115
1. Diagnóstico do Atual Padrão de Gestão Governamental do Estado de São Paulo.....	115.
2. As Possibilidades de Transformação.....	143
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	174
ANEXOS	203

*"És quimera pensar en uma sociedade
que reconcilie al poema y al acto,
que sea palabra viva y palabra
vivida, creación de la comunidad y
comunidad creadora ?"*

Octávio Paz

Los Signos en Rotación

INTRODUÇÃO

A escolha do tema a ser explorado relaciona-se com o desafio profissional a que se propôs a autora, em sua atuação como pesquisadora, consultora e gestora, no campo da Administração Pública paulista e brasileira, ao longo dos últimos dezesseis anos.

A preocupação com o tema da gestão do Poder Executivo, no Estado de São Paulo, teve início em 1986, quando de sua participação em projeto realizado pela Fundação do Desenvolvimento Administrativo - FUNDAP, intitulado "Macroestrutura do Governo do Estado de São Paulo", que teve como propósitos centrais identificar e analisar aspectos da estrutura e do funcionamento organizacional do Governo Estadual e conhecer sua influência sobre as condições de governabilidade. A importância do projeto consistiu em desenvolver uma nova metodologia, baseada na determinação dos "fatores condicionantes" da gestão governamental, alertar para o tratamento aleatório comumente dispensado à Administração Pública em seu conjunto e enfatizar a validade de uma abordagem global, que integre os vários setores da ação governamental.

O tema da coordenação global de governo foi retomado em 1988, mediante envolvimento da autora no projeto "Análise do Setor Público Paulista", junto à mesma Instituição, com o intuito de investigar a evolução do padrão de gestão dos governos recentes, desenvolver elementos para a proposição de modelo de gestão apropriado à realidade do Estado de São Paulo e contribuir para o atual debate sobre as funções públicas.

A reflexão sobre o tema da gestão governamental emerge com notável apelo no momento atual, em função do quadro de agravamento da instabilidade política e econômica, de fracasso dos planos de combate à inflação, de crise financeira e fiscal do Estado, de desorganização institucional, de deterioração da

infra-estrutura e dos serviços públicos urbanos, de carência social e de esgotamento do modelo de desenvolvimento.

A observação da atual conjuntura brasileira permite constatar que a crise econômica dos anos 80 conformou um quadro social de extrema gravidade. A extensão e a profundidade da pobreza - que abarca, hoje, 65% da população do país - assim como a tendência democratizante, que criou espaços favoráveis para a expressão das demandas dos amplos setores afetados, aumentaram sobremaneira a pressão social pelo acesso aos bens e serviços públicos necessários ao pleno exercício da cidadania, incluídos aí os novos direitos sociais.

A resposta governamental a essa situação, condicionada por políticas neoliberais de ajuste, afetou duramente os serviços básicos - saúde, educação e programas de alimentação, entre outros -, acentuando a chamada "dívida social", que, segundo Kliksberg ⁽¹⁾, "expressa a obrigação da sociedade de garantir a seus membros condições fundamentais de vida".

As novas tecnologias emergentes na década de 70, de cunho sistêmico e informático, alteraram profundamente a ordem econômica, política, organizacional e gerencial, impondo o conceito de desenvolvimento como proposta e paradigma mundial ⁽²⁾. Com o desaparecimento do eixo ideológico nos anos 80 ⁽³⁾, o critério de distinção entre os países recai unicamente na separação entre riqueza e pobreza e entre desenvolvimento e subdesenvolvimento. A introdução acelerada de um novo padrão de produção capitalista configura uma nova organização da economia internacional, que tende a fortalecer alguns macro-mercados regionais e excluir importantes regiões periféricas.

(1) Kliksberg, Bernardo - "Gerencia Social": Una Revisión de Situación.

(2) Uribe, Augusto L. - "La Gestión Estratégica de La Tecnología" - Revista Universidad Eafit - Nº 81.

(3) Idem, ibidem.

É nesse contexto que, conforme ressalta Uribe, ⁽⁴⁾ "(...) o planejamento e a gestão estratégica tiveram como variável fundamental a tecnologia e o campo da gestão converteu-se na base conceitual, ou melhor, no marco do desenvolvimento, confundindo a variável econômica e a variável tecnológica".

Segundo Hervé Serieyx, ⁽⁵⁾ a renovação do padrão da gestão pública impõe-se, primeiramente, como condição de competitividade para a nação, uma vez que "a mundialização da mudança coloca os Estados e seu aparelho público em situação de concorrência na escala dos grandes blocos econômicos." Além desse determinante fundamental, razões de diferentes naturezas estão a exigir melhorias no desempenho das funções de coordenação dos governos. Trata-se de desenvolver as condições necessárias para a realização das mudanças exigidas pelo atual contexto econômico, tecnológico e sociológico. No campo econômico, o desafio consiste em compatibilizar desenvolvimento econômico e justiça social; no campo tecnológico, deve-se converter estruturas arcaicas, piramidais, em organizações voltadas para funcionar em rede, mais compatível com a dinâmica da informática; em matéria sociológica, deve-se atender às demandas por maior equidade e qualidade nos serviços. Frente à dimensão desses problemas, o Estado tem se revelado incapaz de exercer o papel que lhe cabe - relativo ao planejamento, promoção e coordenação do desenvolvimento e atendimento às demandas sociais - o que tem aumentado o grau de insatisfação da sociedade com o desempenho governamental, gerando sucessivas crises políticas de legitimidade e credibilidade.

Embora a preocupação com o grau de eficácia das políticas públicas esteja presente na maioria dos esforços empreendidos pelas administrações recentes, os efeitos dessas iniciativas, comparados aos objetivos sociais dos governos, mostram resultados modestos. Essa crítica é consensual entre autores e instituições que se dedicam a examinar o fenômeno. Destacam-se, aqui, as

(4) Idem, ibidem.

(5) Serieyx, Hervé - "O Desafio das Empresas em Face da Modernização do Estado - Subcomissão de Serviço Público - Comissão de Modernização do Estado - França - 1990

observações formuladas por Kleber Nascimento e Beatriz Warlich <6>.

As insuficiências evidenciadas nos modelos tradicionais e correntes em apresentar respostas efetivas tornam ainda mais urgente o desenvolvimento de novas abordagens que tomem em consideração a relação crítica existente entre o grau de eficiência, eficácia e efetividade das políticas e o padrão de organização e gestão prevalecente nas administrações governamentais.

A profundidade e complexidade das questões enunciadas têm colocado em xeque as práticas correntes de gestão pública, que tendem a considerar o senso comum suficiente para o exercício da função gerencial. Ao contrário, o bom senso, a experiência, a autoridade do cargo, a competência no exercício de funções técnicas e/ou políticas e o conhecimento de procedimentos burocráticos não garantem a capacidade de decisão e inovação requeridas pela magnitude dos desafios impostos à Administração Pública contemporânea <7>.

O trabalho está organizado em três capítulos. O primeiro, com quatro partes, informa sobre os aspectos metodológicos e conceituais utilizados para a exploração do tema, apontando a insuficiência das abordagens tradicionais, a razão e a oportunidade da opção metodológica, a importância da adoção da "gestão democrática" como marco conceitual e as tendências contemporâneas do pensamento gerencial.

(6) O primeiro critica o modelo adotado no Brasil, que privilegiou a intervenção na estrutura formal, mediante a adoção de estilo impositivo. Exercida por um grupo isolado do contexto da Administração Pública, as reformas revestiram-se de caráter totalizante e imediatista. De cunho eminentemente racional, desconsideraram aspectos culturais e comportamentais típicos da Administração Pública brasileira. Beatriz Warlich ressalta o tratamento padronizado dispensado aos órgãos e entidades da Administração Pública, uma vez que as reformas conceberam o setor como sistema fechado, não tiveram compromisso com resultados e nem visão de processo na implementação das propostas de mudança. A autora destaca, ainda, a ausência de motivação, participação e de perspectiva de continuidade dessas iniciativas.

(7) Motta, Paulo Roberto "Gestão Contemporânea: A Ciência e a Arte de Ser Dirigente". Rio de Janeiro: Record, 1991.

O segundo capítulo inicia-se com uma síntese da evolução histórica do papel desempenhado pelo Estado de São Paulo nos diferentes momentos do federalismo brasileiro, desde a proclamação da República. Trata-se de um esforço da autora em compreender o momento atual através de uma retrospectiva de seu processo de formação e desenvolvimento. Na segunda parte deste capítulo, a mesma preocupação volta-se para a atividade de coordenação global de governo, aqui compreendida através do estudo do papel desempenhado pela atividade de planejamento nos sucessivos governos paulistas, no período 1958/90.

O terceiro capítulo inicia-se com um breve diagnóstico do atual modelo de gestão predominante nas recentes administrações governamentais, no Estado de São Paulo.

Com base nesses dados factuais, e tomando como cenário as transformações históricas apresentadas no capítulo anterior, a autora desenvolve, em sua parte final, um estudo exploratório, tencionando identificar as possibilidades de incorporação de inovações gerenciais no campo de atuação da coordenação global de governo. Constitui tema central de sua preocupação a reflexão sobre a oportunidade e a adequação desses elementos às características históricas e culturais da Administração Pública e às expectativas prementes e atuais da Sociedade.

OBJETIVOS

Numa perspectiva mais geral esta dissertação tem por objetivo produzir elementos para reflexão sobre o padrão de organização e gestão prevalecente nas últimas administrações do governo do Estado de São Paulo e avaliar o que se optou por denominar de "oportunidades perdidas" - aqueles aspectos da moderna tecnologia gerencial que têm sido desconsiderados pelos dirigentes públicos .

Para tanto, tenciona-se realizar um balanço da situação da gestão no governo estadual, procurando, com isso, identificar e caracterizar, o mais claramente possível, os limites e possibilidades que se têm apresentado no cumprimento de valores, metas e políticas públicas, no Estado. Esses dados devem permitir a análise das oportunidades de inserção de elementos inovadores na ação governamental, através da comparação do modelo configurado com as idéias e princípios emergentes no campo da gestão, aqui entendida como base conceitual do desenvolvimento <@>.

De forma específica, estes objetivos foram concebidos com o intuito de responder às seguintes questões que constituem o problema central desta dissertação:

- quais aspectos organizacionais da coordenação global do governo do Estado de São Paulo e que instrumentos de gestão, integração e controle não mais correspondem às atuais exigências derivadas da crise sócio-econômica, do avanço tecnológico e da consolidação do processo democrático no país?

- quais as razões que dificultam e/ou impedem a alteração do atual modelo ou a introdução de novos elementos organizacionais e/ou gerenciais nas administrações dos governos recentes, no Estado de São Paulo?
- até que ponto a incorporação de novas concepções teóricas e metodológicas poderia contribuir para superar as dificuldades, potencializar o desenvolvimento e garantir a democracia na gestão governamental?

Evidencia-se, enfim, o forte compromisso desta dissertação com o debate sobre a renovação da gestão do governo estadual, com a finalidade de contribuir para o delineamento de um novo referencial que lhe permita enfrentar com agilidade a atual fase de transição em que está imerso.

CAPITULO I - ASPECTOS METODOLÓGICOS E CONCEITUAIS

1. A INSUFICIÊNCIA DAS ABORDAGENS TRADICIONAIS

Conforme visto no texto introdutório, o debate sobre as questões cruciais referentes ao papel e dimensão do setor público e ao padrão da gestão governamental ocorre em um momento dramático de estagnação econômica que não só acentua a deterioração dos indicadores sociais e de distribuição de renda, como também fragiliza a capacidade de resposta do Estado para enfrentar os desequilíbrios básicos da economia, sobretudo no controle inflacionário. Isso sem mencionar a deterioração dos instrumentos de gestão e o próprio "encurtamento" da visão a respeito da importância estratégica da gestão no processo de desenvolvimento. De modo geral, o setor público tem-se constituído a partir de uma dinâmica de agregação de instituições. No caso brasileiro, tal processo resultou numa administração pública heterogênea, com baixa racionalidade de conjunto e com padrões elevados de desarticulação.

A intensificação do debate sobre o papel do Estado brasileiro e a magnitude do setor público ocorreu em meados dos anos 70, com a reversão do processo de crescimento econômico, agravada pela ruptura do modelo de financiamento externo. As consequências, para o setor público, são perversas, uma vez que a escassez dos recursos externos reforça a conjuntura de crise, em última instância responsável pelo acúmulo de demandas contraditórias e de amplo espectro face aos recursos disponíveis. Demanda-se que o setor público brasileiro, hoje, promova o desenvolvimento de tecnologias de ponta, execute programas sociais em larga escala (contemplando os segmentos prejudicados pela crise), administre o pagamento da dívida externa, minimize o déficit público, atenuar os desequilíbrios sociais e regionais,

além de reduzir sua própria dimensão e participação na economia, mediante extinção ou transferência de algumas de suas atribuições e/ou setores e adoção de políticas de desregulamentação.

Genericamente observam-se tendências no sentido de responder a tais demandas mediante a realização de intervenções centradas no redimensionamento do aparato estatal, destacando-se as seguintes medidas:

- política de desincorporação, abrangendo a extinção, a fusão e a transferência indiscriminada de órgãos e entidades, assim como a privatização de empresas em todas as suas formas;
- política de descentralização dos serviços públicos, responsável pela transferência de poder decisório, recursos e funções para regiões (descentralização territorial), para outras instâncias de poder (descentralização política), para a administração descentralizada (descentralização funcional) ou para a sociedade civil;
- política de desregulamentação que se exprime pela redução das normas jurídicas ao indispensável. Na atualidade, a desregulamentação tem sido aplicada principalmente com o propósito de reduzir o protecionismo aduaneiro, eliminar os entraves ao comércio exterior e extinguir as reservas de mercado, entre outros;
- políticas macroeconômicas centradas na redução do déficit público;
- reforma dos sistemas tributário e previdenciário;
- autonomização das empresas públicas visando conceder-lhes liberdade tarifária e de decisões sobre investimentos, associada à redefinição das formas de controle estatal, no sentido de atribuir maior corresponsabilidade, como, por exemplo, através da celebração de contratos de gestão;

políticas para o servidor público, envolvendo, principalmente, a redução do quadro de pessoal e a contenção salarial.

Como se pode verificar, tais medidas indicam uma tendência imediatista com dupla finalidade: apresentar mudanças à sociedade e reduzir o déficit público, partindo da tese do necessário redimensionamento do aparato público. Os resultados de propostas dessa natureza, contudo, têm-se revelado bastante limitados, na medida em que não promovem alterações no padrão da gestão governamental, atendo-se simplesmente à realização de alguns ajustes administrativos, em sua maioria aparentes.

Com efeito, revela-se ilusória e equivocada a abordagem da gestão exclusivamente pela ótica administrativa, em seu sentido mais restrito. Dado que a Administração, enquanto praxis, materializa decisões inerentes a vários campos de conhecimento e referidas a diferentes graus de complexidade, não se pode pretender que a resposta seja apresentada por instrumentos técnicos desprovidos de conteúdo substantivo e finalístico.

Impõe-se, portanto, aos governantes, a necessidade de uma revisão profunda do quadro teórico que informa a "cultura gerencial" do setor público, bem como a substituição de antigas premissas.

As premissas, objeto de reexame, referem-se aos postulados assumidos pelas escolas tradicionais da administração⁽⁹⁾. Estas se pautam pelo paradigma formalista do aparato público, pela valorização das atividades-meio, pela dicotomia entre política e administração, pela importação indiscriminada de tecnologias administrativas e de padrões de referência com enfoque empresarial-privado e, por fim, pela desconsideração da formação histórica do setor público.

(9) Kliksberg, Bernardo - "Como Transformar el Estado? - Mas Allá de Mitos y Dogmas" - Fondo de Cultura Económica, México, 1989.

Acrescente-se a esses enunciados o caráter elitista das proposições e dos encaminhamentos predominantes, determinados por grupos restritos de profissionais e lobbies de variada natureza.

A utilização generalizada do paradigma formalista pode ser facilmente reconhecida pela formulação de propostas baseadas na concepção das organizações enquanto conjuntos de funções a serem cumpridas, de objetivos a serem alcançados e de recursos a serem alocados. Este modelo costuma privilegiar intervenções calcadas na eliminação de estruturas, transferência de funções e revisão de procedimentos. A avaliação da experiência brasileira demonstra o quanto a Administração Pública está vinculada a esse padrão, com a conseqüente apresentação de resultados muito limitados e de elevado grau de conflito, decorrentes da tendência à perpetuação das normas antigas - baseadas em estruturas arraigadas e conservadoras. Em contraposição, a tentativa de implementação de normas ⁽¹⁰⁾ é obstaculizada permanentemente.

Outra premissa questionada neste trabalho refere-se à valorização das atividades-meio no âmbito do setor público, enquanto instância responsável pela maximização da eficiência. Essa postura reflete uma tendência a buscar soluções através da implantação de sistemas voltados para a administração e o controle dos recursos, em detrimento das atividades-fins.

A revisão das concepções tradicionais exige um reexame da alegada dicotomia entre política e administração, que supõe a identificação entre uma classe política eleita e que estabelece as ordens, e uma estrutura administrativa puramente técnica e neutra em termos de valores para executá-las.

(10) Nascimento, Kleber - "Reflexiones sobre la Estrategia de la Reforma Administrativa. La Experiencia Brasileira". in Kliksberg, Bernardo, comp. La Reforma de la Administración Pública en América latina, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1984.

Deste ponto de vista uma proposta consistente estaria intrinsecamente relacionada com o desempenho técnico, envolvendo decisões sobre alternativas racionais e empregando critérios de caráter estritamente tecnológico. Essa postura preconiza a universalidade das tecnologias de gestão e a "impessoalidade" das relações. As propostas daí resultantes estão voltadas exclusivamente para o investimento tecnológico e a capacitação funcional.

A questão técnica é levada ao extremo pelas correntes de pensamento que defendem a transferência permanente de "modelos ótimos" do setor privado para o setor público, o que significa a apropriação dos objetivos, estratégias fundamentais, tecnologia organizacional e estilo gerencial privado pelo setor público.

A prevalência da vertente técnica como elemento central da gestão acaba por deslocar o foco real do problema que normalmente apresenta múltiplas dimensões e não apenas essa. Impõe-se, então, a necessidade de compreender e examinar a administração pública no marco de um processo histórico global. Não se pode pretender transformações isoladas de um contexto mais amplo, desconsiderando a interação com a sociedade e com as diferentes áreas integrantes do próprio setor público.

A abordagem aqui defendida propõe uma orientação substantiva, voltada para o entendimento do setor público em suas múltiplas dimensões - valorativa, funcional e administrativa ⁽¹¹⁾. Isto significa assumir como objeto da intervenção o próprio Estado enquanto sistema político, envolvendo os intercâmbios e interações com os seus meios próximo e distante. O destaque, numa abordagem deste tipo, será dado aos limites e potencialidades existentes para a inserção de elementos inovadores que ajudem na superação dos constrangimentos do processo de alocação de

(11) Motta, Paulo Roberto "A Crise da Governabilidade na Perspectiva Burocrática - Um Ensaio para Referência" - Elaborado especialmente para o projeto "Análise do Setor Público Paulista" - FUNDAP - 1990.

valores, cumprimento de metas e implementação de políticas públicas.

2. A METODOLOGIA UTILIZADA

Tradicionalmente o tema da gestão pública tem sido entendido como a mera racionalização e estruturação dos aspectos tecnológicos, o que por si bastaria para incrementar seu nível de desempenho e produtividade. Tal enfoque, porém, tem se mostrado insuficiente para responder ao alto grau de complexidade que os problemas têm apresentado. Influenciados por uma tradição teórica que associa a efetividade e eficácia da gestão a determinadas fórmulas organizacionais e funcionais, os atores políticos e administradores públicos tendem a perder de vista a especificidade histórica do problema, assim como a própria noção de complexidade. Nessa medida, uma nova concepção de gestão constitui-se num múltiplo desafio, por lidar essencialmente, com a questão da complexidade em vários níveis. Como afirma Edgar Morin ⁽¹²⁾, a complexidade pode ser definida como algo que "ao mesmo tempo contém em si a impossibilidade de unificar, a impossibilidade de acabamento, uma parte de incerteza, uma parte de indecifrábilidade e o reconhecimento do tête-à-tête final com o indizível". Nessa acepção, a gestão pública será entendida num horizonte mais amplo, e seus problemas abordados sob uma ótica multidimensional, que se proponha a contemplar não apenas o idealizável, o racionalizável e o normatizável, mas sobretudo as incontáveis incertezas inerentes à sua própria dinâmica.

São inúmeros os autores da teoria das organizações que hoje se valem das modernas descobertas da física quântica para ressaltar que, assim como ocorre no mundo da natureza, a imprevisibilidade também permeia o mundo das relações sociais e institucionais. Alain Chanlat ⁽¹³⁾, ao propor a abordagem multicomplementarista como metodologia para a abordagem da gestão pública, cita o físico Werner Heisenberg, que em inícios de 1927 enunciou seu "princípio da incerteza", desde então um marco

(12) Morin Edgar. "O Problema Epistemológico da Complexidade, Publicações Europa - América - 1983, p.98.

metodológico. Os estudos de física atômica de Heisenberg levaram-no à conclusão de que seria impossível conhecer simultaneamente, sob um mesmo ângulo e com uma precisão arbitrariamente estabelecida, a posição e velocidade de uma partícula.

O exame da natureza dos fenômenos subatômicos estilhaçou os alicerces da epistemologia até então vigente: os cientistas tomaram consciência que o mundo material já não se assemelhava a uma máquina constituída de uma multidão de objetos distintos; surgia-lhes, em vez disso, como um todo indivisível, uma rede de relações que incluía o observador humano de modo essencial. Daí o comentário de G. Holton ⁽¹³⁾: "A clareza não provém de uma simplificação, de uma redução a um modelo único, imediatamente inteligível, mas, ao contrário, da exaustão, por justaposição de descrições divergentes, associadas a noções aparentemente contraditórias".

A incorporação dos conceitos de complexidade e multicomplementaridade, nesta dissertação, refere-se, especialmente, à forma de abordagem do objeto de análise. Num primeiro momento, pretende-se analisar, de modo multicomplementar, os diagnósticos existentes sobre o funcionamento dos órgãos responsáveis pela coordenação global do governo, sobretudo no que se refere aos seus aspectos institucionais e administrativos. Constituem matéria de especial interesse, nessa análise, as atividades de formulação e implementação de políticas públicas globais voltadas para o desenvolvimento integrado. Tenciona-se, ainda, produzir avaliações do desempenho da coordenação global enquanto centro que impulsiona e articula a dinâmica da ação do Governo paulista.

Do ponto de vista metodológico, há um compromisso, não com a sofisticação teórica, nem com a produção de micro-modelos de gestão, mas com um campo intermediário que faz a intersecção entre dois níveis extremos de abordagem, normalmente utilizados

(13) Chanlat, Alain "La Multicomplementaridad en el Conocimiento y en la Acción". Revista de Administração - vol. 19(4) - Out/dez-84.

nos projetos de análise organizacional. "O primeiro nível, macro, envolve modelos políticos, análises globais e esferas de poder e expressa o elevado grau de complexidade das relações de forças que abrangem a decisão e a ação na Administração Pública. O segundo nível, micro, trabalha com reformas administrativas reducionistas, setoriais, concernentes apenas à abordagem intraorganizacional e compreende a racionalização de métodos, de técnicas de trabalho e de sistemas administrativos, omitindo-se as relações de poder na organização do setor público" (15). É esse nível intermediário que se pretende explorar, produzindo subsídios para análise que ampliem a possibilidade de uma articulação teórica e prática.

Outra característica importante desta dissertação é o tratamento global dispensado ao seu objeto - o governo estadual e sua coordenação global - em oposição às interpretações setorialistas vigentes. Desta forma, o objeto de análise é reconhecido como um sistema em si, e não como resultado da soma de subsistemas setoriais. Adota-se, aqui, a definição de Guerreiro Ramos (16), de sistema dinâmico, que se contrapõe à noção de sistema mecanicista e faz referência "a uma totalidade, internamente composta de elementos ou subsistemas de interação, subordinada a regras operacionais comuns (programas, objetivos, normas, valores, papéis, etc.), dotada de fronteiras, que a diferenciam do ambiente (elementos e sistemas externos) sobre o qual age, e do qual recebe influência, assim procurando manter um equilíbrio dinâmico, tanto em suas relações internas, como em suas relações externas".

(14) Holton, G. A. *Imaginação Científica*, Gallimard, 1981.

(15) Felicíssimo, J. R., Galvão M. C. C. P. e Barreto, M. J. "Desenho Organizacional e Governabilidade no Setor Público Paulista: Aspectos Metodológicos" in *Cadernos FUNDAP* - São Paulo - Ano 8 - nº 15 - Abr/1988.

(16) Ramos, Guerreiro. *"Administração e Contexto Brasileiro"* Editora da Fundação Getulio Vargas - Rio de Janeiro, 1983.

É importante esclarecer que a incorporação do conceito de sistema "dinâmico", nesta dissertação, está referida à noção de desequilíbrio e equilíbrio, e sua geração. Enquanto no sistema mecanicista o desequilíbrio é sempre fruto de perturbações externas, e presume-se que sua tendência, se deixado a si mesmo, é de que nada perturbe seu estado ótimo de funcionamento, no sistema dinâmico a perturbação pode ter origem endógena, fruto do desequilíbrio de decisões ou diretrizes geradas no seu interior. É sobretudo por essa razão que se considera o sistema dinâmico um instrumental mais adequado para esta investigação. Este modelo tem utilidade, na área administrativa, principalmente quando as funções de manutenção estrutural dos sistemas devem ser, de forma legítima, controladas e estimuladas. Quando este mesmo modelo se detém sobre as funções de articulação e modificação estrutural dos sistemas é que sua eficácia se mostra ainda maior, porque permite que se lide com a verdadeira natureza de sua dinâmica, que assume a tensão existente entre pessoas e estruturas.

O conceito aqui utilizado de "sistema" é a evolução natural de toda uma bibliografia a respeito do tema. Desde Von Bertalanffy, a noção de sistema tem sido adotada por inúmeros autores, e, ao contrário de outras abordagens anteriores, permite a incorporação de variáveis mais abrangentes. Sob a égide da noção de sistema, pode-se encontrar uma série de teorias que se distinguem pela ênfase que colocam em determinadas variáveis.

Katz e Kahn ⁽¹⁷⁾ enfatizam o intercâmbio informacional para as instâncias mais próximas do centro organizacional e de tomada de decisões, salientando a importância dos diferentes ambientes organizacionais, a natureza da dependência organizacional quanto ao ambiente, bem como os processos de retroalimentação essenciais à sobrevivência do sistema.

(17) Katz, Daniel e Kahn, Robert. Psicologia Social das Organizações. São Paulo - Editora Atlas - 1970.

Burckley ⁽¹⁸⁾, por sua vez, estabelece a distinção entre simplicidade organizada e complexidade organizada: à medida em que se sobe aos níveis mais elevados da organização, aumenta a complexidade e os sistemas tornam-se mais dependentes do intercâmbio de informação. Para ele, a questão central reside no desenho do sistema de informação.

Já Khandwalla ⁽¹⁹⁾ ressalta as múltiplas conotações do conceito de sistema, enfatizando a sinergia entre as partes interagentes. Assim, a coordenação assume um papel estratégico como promotora da elevação das capacidades setoriais no resultado global.

David Easton ⁽²⁰⁾ incorpora esse conceito à dimensão política, ao analisar o sistema político como um sistema de comportamento. Em sua reflexão chama a atenção para a necessidade de ajustes de sua própria estrutura e processos internos ao meio externo, aí incluídos os subsistemas interagentes. Nessa concepção, o funcionamento de qualquer sistema depende da constituição e fortalecimento dos mecanismos de coordenação, integração e compatibilização que se estabelecem entre os proponentes e os executores de ações.

Morin, por sua vez, relaciona a abordagem sistêmica à noção de complexidade. No seu entender, a teoria deve centrar-se na idéia de complexidade organizacional, e deve mover-se do objeto ao sistema, da interação à organização. Após salientar que o universo é um universo de sistemas, do átomo à abóbada cósmica, Morin repassa as várias definições de sistema, notando que essas põem ênfase ora no aspecto da totalidade (ou globalidade), ora no aspecto relacional: "o sistema é o caráter fenomênico e global que adquirem as interrelações cuja disposição constitui a organização do sistema. Os dois conceitos estão ligados pelo conceito de interrelação: toda interrelação dotada de certa estabilidade ou regularidade toma um caráter organizacional e

(18) Burckley, Walter. A Sociologia e a Moderna Teoria dos Sistemas. São Paulo, Editora Cultrix, 1974.

(19) Khandwalla, Pradip N. - "Design of Organizations". Harcourt Brace Jovanovich Inc, 1977.

produz um sistema. Existe, portanto, uma reciprocidade circular entre estes três termos: interrelação, organização, sistema" (21).

A noção de rede é essencial ao desenvolvimento desta dissertação, que trabalhará sempre com a idéia de interdependência organizacional em rede, conforme desenvolvida por Gonçalves (22). Mais especificamente, será utilizada a idéia de rede como o resultado do processo de agregação de várias organizações afins em torno de um interesse comum, seja na prestação de serviços, seja na produção de bens. É importante frisar que, nesta acepção, as unidades operacionais independentes são "credenciadas e interdependentes com relação aos processos operacionais que compartilham".

A opção pela abordagem globalizante, nesta dissertação, decorre da própria natureza deste objeto de análise, cujas múltiplas facetas têm que ser contempladas dinamicamente. Utilizando-se a abordagem de Morin (23), pode-se assumir que administrar é "recusar a redução de um dado complexo a um princípio mutilador, é recusar a hipótese de um conceito dominante (a matéria, o espírito, a energia, a informação, a luta de classes). É recusar o discurso linear como ponto de partida e de fim. É recusar a simplicidade abstrata". É aprender, portanto, a trabalhar com uma perspectiva complexa. Daí a evolução para a incorporação da chamada "perspectiva multicomplementarista", nos termos propostos por Chanlat (24), que ao realizar a crítica dos enfoques exclusivamente analíticos, desenvolve uma "taxonomia das complementaridades" que inclui a maioria dos meios utilizados para constituir os diferentes saberes e enfatizar a importância

(20) Easton, David - "Uma Teoria de Análise Política" - Zahar Editores - Rio de Janeiro - 1968.

(21) Morin, Edgar - "O Método I. A Natureza da Natureza" Publicações Europa América - 1987.

(22) Gonçalves, Marilson - "Contribuição ao Estudo dos Processos de Interdependência Organizacional e Tecnológica" - Tese de Doutorado - 1990.

(23) Morin, Edgar - "O Método I - A Natureza da Natureza" Publicações Europa América - 1987.

(24) Chanlat, Alain "Gestion et Culture d'Entreprise - le Cheminement d'Hydro-Québec" - Editions Québec - Amérique - 1984.

das abordagens globais, multidisciplinares e diacrônicas, normalmente questionadas e consideradas pouco sérias.

Assim como o "universo-relógio" e as concepções físicas que o fundamentam sofreram, no decurso do século XIX, um grande abalo com os desenvolvimentos físicos da termodinâmica, a discussão sobre a organização e as técnicas de gestão não se pode furtar às novas abordagens metodológicas, mais condizentes com a evolução geral do campo do conhecimento. Outro físico citado por Chanlat apresentaria, ainda no final da década de 20, uma concepção ampliada da complementariedade. Nesta oportunidade, o físico atômico Niels Bohr desferiu outro golpe na visão unilateral dos fenômenos físicos. Bohr mostrou que se pode explicar a luz tanto recorrendo à teoria ondulatória como à teoria corpuscular e que, portanto, fazia-se necessário uma abordagem complementar para o estudo do fenômeno.

Esta posição é hoje compartilhada por inúmeros homens de ciência, entre eles clássicos como o epistemólogo J. Piaget. Inspirando-se em Heisenberg e Bohr, o etnopsicanalista G. Devereux ⁽²⁵⁾ sugere a transposição do conceito de complementariedade para as ciências humanas: "É precisamente a possibilidade de explicar completamente um fenômeno humano através de, pelo menos, duas maneiras (complementares) que demonstra, por um lado, que o fenômeno em questão é a um só tempo real e explicável e, por outro, que cada uma destas duas explicações é completa (logo, válida) em seu próprio marco de referência".

Nessa perspectiva, serão evitadas abordagens unilaterais, seja de cunho imediatista ou exclusivamente orçamentário, bem como aquelas eminentemente "diagnósticas", sem compromisso com avaliações vinculadas à proposição de inovações. O que se pode observar, na realidade, é que as sugestões inovadoras, atualmente, têm se limitado aos aspectos mais aparentes da

(25) Ethnopsy canalyse Complémentariste - Flamarion - 1972.

gestão, tais como recursos humanos, tributos elevados e desperdício, entre outros. Embora tais aspectos não deixem de ter sua importância, constata-se que, na maior parte das vezes, refletem a superfície de um fenômeno submetido à influência de outras variáveis, usualmente desconsideradas na avaliação dos problemas específicos da gestão pública. Tais abordagens ilustram o perigo que a análise eminentemente sincrônica apresenta, à medida em que a mera interpretação dos fragmentos que compõem o conjunto induz a equívocos presunçosos. Assim, sem desprezar "in totum" o enfoque sincrônico, propõe-se, aqui, a realização da análise diacrônica, que enfatiza o "todo" em sua gênese e em seu desenvolvimento.

A diacronia insiste sobre os fatores de tensão e sobre a mudança, em contraste com uma abordagem sincrônica, que ressalta os aspectos invariantes. A superioridade do enfoque diacrônico é que apenas ele permite "examinar cuidadosamente o relacionamento entre o que existe, as dificuldades que enfrenta e a maneira como se desenvolveu historicamente, antes de passar à consideração do que poderia "vir a ser", como enfatiza Peter Spink, em sua análise sobre a arena inter-organizacional (26).

Outros aspectos decorrentes desta opção metodológica residem na incorporação de uma variedade de teorias, de quadros de referência, de modos de expressão e de tipos de explicação. Tal variedade decorre do caráter multidisciplinar da pesquisa, onde cada campo de estudo integra em seu interior um grande número de teorias, dotadas de peculiaridades próprias. Paralelamente, dado que grande parte das análises situa-se no campo das ciências humanas, três grandes quadros de referência são considerados, em momentos diferentes, para integrar as evidências captadas nas várias representações: o funcionalismo, a análise sistêmica e a análise dialética.

(26) Spink, Peter - "A Arena Inter-Organizacional: seus desafios para a Assistência Técnica - Encontro Nacional de Mudança Organizacional na Administração Pública - 1978.

Tendo em vista a natureza da abordagem metodológica em que se apóia a pesquisa - onde a globalidade, a multidisciplinariedade e a diacronicidade assumem maior relevância -, esta dissertação adota duas posturas distintas. O enfoque analítico, sincrônico e descritivo deverá se ater aos aspectos relevantes do diagnóstico sobre o funcionamento de cada um dos órgãos da coordenação global do governo. Porém, em sua interpretação global, assume-se uma postura mais formulativa e exploratória, de forma a incorporar um modo de conhecimento mais holístico, envolvendo aspectos simbólicos e qualitativos, fatores de tensão e de mudança. A contribuição desta dissertação, portanto, não será somente a de apresentar novos dados e informações, mas a de fornecer um elenco de interpretações e idéias para o tema da gestão governamental.

Neste trabalho foram utilizados dados primários e secundários. As evidências empíricas foram extraídas de levantamentos, estudos e pesquisas realizados por instituições de pesquisa sócio-política e por agências governamentais. Destaca-se, em particular, o conjunto documental produzido pela Fundação do Desenvolvimento Administrativo - FUNDAP, pela Secretaria da Administração e Modernização do Serviço Público e pela Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado de São Paulo. Foram também realizadas entrevistas e questionários, em profundidade, com personagens que exerceram funções de governo, direção e assessoria nos governos estadual e federal, em administrações recentes. Muitas análises aqui desenvolvidas decorrem, também, de debates com consultores especializados que apoiaram as pesquisas nas quais esta dissertação se inspirou.

3. O CONCEITO DE GESTÃO DEMOCRÁTICA COMO REFERENCIAL BÁSICO

Assumindo-se, aqui, que a gestão pública envolve, essencialmente, o compromisso com a busca de um maior grau de aderência da ação governamental com as exigências cada vez mais complexas da sociedade, optou-se, neste estudo, pela adoção do conceito de "gestão democrática" como marco conceitual básico. Defendido por diversos autores, este conceito constitui o fundamento de uma corrente teórica que propõe a revisão profunda dos caminhos tradicionais da gestão pública nos países latinoamericanos. Ignacio Perez Salgado e Bernardo Kliksberg ⁽²⁷⁾, num trabalho apresentado em 1984, para a reunião continental do PNUD, para a América Latina, definem o "Estado desejável como aquele que melhor incorpora a gestão democrática." Para eles, os conceitos de democracia e Estado estão intimamente unidos (...)", "a função do Estado e do governo é a de garantir e salvaguardar a liberdade dos diversos grupos de cidadãos ante à discriminação e possível interferência de um grupo contra os demais.

Já Ozslak o define como uma "estrutura de autoridade poliárquica, em que diversos centros de poder em equilíbrio instável são definidos e articulados através de mecanismos de negociação e compromisso que tornam o processo decisório complexo e tendem a produzir um alto grau de informação e retroalimentação da sociedade" ⁽²⁸⁾. Esse conceito tem como principal mérito o de explicitar a questão da democracia na discussão sobre organização e gestão governamental. Isto significa reconhecer a existência e a atuação, na sociedade, de diversas instâncias organizadas de poder, que estão em processo de permanente interação e negociação, constituindo um campo de extremo dinamismo para o processo de tomada de decisões e de sua implementação na esfera

(27) Salgado, Ignacio Perez e Kliksberg, Bernardo "La Reforma del Estado - Enfoques Renovadores Ediciones Especiales del Centro Latino Americano de Administración para el Desarrollo - 1985 - Caracas - Venezuela.

(28) Ozslak, Oscar - "Democracia e Administração Pública: Condições de uma Administração Pública Democrática". Documento apresentado ao Congresso Ibero-Americano sobre "Democracia, Sociedade e

pública. Tais estruturas são constituídas, essencialmente, por partidos políticos, associações profissionais, movimentos sociais, organizações corporativas, meios de comunicação e opinião pública, entre outras.

A gestão democrática, ao incorporar os agentes de uma sociedade organizada, tende a ampliar o campo de interação entre o setor público e a sociedade, para além do espaço hoje ocupado por alguns grupos de influência, produzindo maior fluidez na disseminação da informação para a sociedade, e no seu retorno para o Estado, além de enriquecer qualitativamente a relação.

Oscar Oszlak ressalta, ainda, o quanto seria equivocado enfatizar unicamente os aspectos tecnológicos na explicação dos baixos níveis de desempenho e produtividade da gestão pública. "São escassos, em troca, os esforços dirigidos a explorar outras possíveis dimensões da gestão estatal, além de seus componentes estritamente tecnológicos", afirma Oszlak. Os antecedentes históricos da formação dos Estados latinoamericanos explicam, em boa parte, suas características. "O domínio do Estado" - continua Oszlak - pode ser observado como uma arena de conflito e negociação, onde se dirimem as questões que seletivamente integram a agenda de problemas sociais vigentes. Por isso, em sua objetivação institucional (um dos temas desta dissertação), o aparelho estatal manifesta-se como um ator diferenciado e complexo. Suas múltiplas unidades e instâncias de decisão e ação traduzem uma presença estatal difundida, e frequentemente contraditória, no conjunto das relações sociais". Só uma gestão plenamente democrática pode legitimar tal presença do Estado na vida social e econômica das comunidades: "O elemento que homogeneiza sua presença heterogênea, a referência comum de seu comportamento diversificado, é a invocação legítima de exercer

uma autoridade suprema em nome do interesse geral da sociedade" (29).

O problema central seria, portanto, o de compatibilizar critérios de gestão administrativa e demandas de participação em nível local, dentro dos parâmetros que governam as relações políticas entre os poderes central e local. Diz-se frequentemente que as autoridades locais não contam com capacidade técnica e instrumentos necessários para prestar determinados serviços, ou são marcadamente mais tradicionalistas, o que explicaria boa parte do fracasso de suas atividades. Esta avaliação é inadequada, pois ataca o sintoma, não a doença. Se forem promovidos mecanismos operativos que institucionalizem a participação das administrações locais e reforcem sua capacidade de gestão, se estará, automaticamente, fortalecendo a participação da cidadania, e reforçando a democracia.

"A linha de defesa de uma sociedade democrática contra a onipotência estatal consiste em criar limites a seu avanço, resguardando os direitos e garantias individuais", conclui Oszlak. Isto implicaria, em termos funcionais, na promoção de iniciativas que envolvam ativamente segmentos ou organizações da sociedade civil; numa crescente descentralização no manejo dos recursos, e numa orientação predominantemente redistribucionista, em que o Estado seria o regulador das fortes desigualdades em termos de ingressos, poder e informações próprios de uma sociedade capitalista. "O estilo da gestão estatal democrática e, sobretudo, sua preservação - acrescenta Oszlak - não dependem unicamente das intenções e ações do regime, mas também do grau de democracia alcançado pelas instituições sociais e estatais. (...) A idéia de estabelecer garantias ante o poder burocrático implica tornar mais transparente sua gestão, evitar seus abusos e submeter seu desempenho a um controle efetivo, ampliando os canais de participação social e incorporando à vida pública um conjunto de mecanismos e órgãos que assumam a intermediação de

(29) Idem, *Ibidem*

interesses, e valores. Introduzir racionalidade na administração seria, numa palavra, obter níveis de racionalidade e participação compatíveis com um estilo de gestão democrática.

Considerando a complexidade do conceito de gestão democrática, procurou-se identificar os requisitos imprescindíveis à sua aplicabilidade na Administração Pública. No entender de Motta (30) as condições de evolução para uma administração pública democrática referem-se ao alcance de igualdade de acesso ao poder político por parte de todos os setores da sociedade, de modo a viabilizar a transformação de suas demandas em políticas públicas. No que concerne à gestão governamental, impõe-se a adoção de uma administração verdadeiramente pública, o que significa, de um lado, incorporar demandas dos vários segmentos sociais e, de outro, instaurar procedimentos administrativos que permitam às instituições de representação da sociedade (por exemplo, o Poder Legislativo) atuar como instância de avaliação, legitimação e controle das decisões tomadas na esfera do Poder Executivo. Trata-se de introduzir mecanismos que possibilitem o questionamento e a avaliação de pressupostos políticos influenciadores de decisões burocráticas. Desse modo, a gestão democrática é alcançada quando o pluralismo instituído no processo decisório passa a se refletir numa maior equidade na distribuição de recursos e de serviços à sociedade, bem como na própria melhoria da qualidade do gasto público.

A assunção de uma forma de gestão efetivamente democrática determina um novo referencial de ação ao setor público, consubstanciado por um conjunto de diretrizes, a saber:

(30) Motta, Paulo Roberto - "A Administração Pública na Década dos 80: Limitações e Desafios". Conferência proferida no Congresso Ibero-Americano sobre Democracia, Sociedade e Administração Pública. Instituto Nacional de Administração Pública - INAP, Espanha, Junho de 1984.

- „ instauração de processo sistemático e permanente de atualização de conceitos e metodologias globais para o desenvolvimento institucional e administrativo do setor público;
- „ ênfase nos aspectos estratégicos da ação pública na condução de projetos de mudança;
- „ desenvolvimento de metodologias apropriadas às realidades locais e regionais;
- „ institucionalização de mecanismos de informação e consulta para o processo decisório, especialmente nas áreas críticas da gestão;
- „ envolvimento dos diversos setores da sociedade no estabelecimento de prioridades, na formulação e na execução de políticas públicas;
- „ alteração do conceito tradicional e da dinâmica do planejamento, mediante fusão das funções de planejamento e de execução nos vários níveis da ação governamental;
- „ descentralização de políticas públicas, de modo a contemplar capacidades regionais e locais;
- „ fortalecimento do processo de integração regional, coadjuvando esforços de intercâmbio e de cooperação;
- „ promoção de mecanismos eficazes de controle e de avaliação da ação estatal.

Esse entendimento implica na necessidade de revisão dos pressupostos da gestão governamental, na medida em que solicita maior interação do governo com amplos setores da sociedade e da Administração Pública. A prática da gestão, nesse referencial, privilegia o discernimento sobre temas estratégicos, sobre a capacidade de construção das decisões, sobre a formação e a

ampliação de redes de contatos internos e externos e sobre o manejo das informações.

Outro grande passo ainda pode ser dado, é o do aperfeiçoamento da gestão das instituições. Em outras palavras, o que se coloca é a necessidade não apenas de construir, mas de administrar as instituições, de modo tal que se possa garantir a estabilidade do padrão democrático de interação. A mera existência de um aparato político-institucional democrático não garante, por si só, a efetividade de uma gestão democrática. E uma democracia só será efetiva se, para além de seus mecanismos formais, estiverem assegurados seus conteúdos.

Gerenciar o setor público, portanto, significa, ao mesmo tempo, administrar valores - através da identificação e incorporação das expectativas da sociedade - assumir uma postura estratégica frente aos problemas sociais e gerenciar políticas públicas, o que se contrapõe à simples noção da administração de recursos. Assim, o conceito de gestão pública adotado distingue-se da visão tradicional - restrita à linha técnico-administrativa - ao assumir a interação entre política e administração.

4. AS NOVAS TENDÊNCIAS DO PENSAMENTO GERENCIAL

Como bem analisa David Landes ⁽¹⁾, o raciocínio de muitos economistas que consideravam o desenvolvimento um fenômeno natural e inevitável - disponível a todas as nações dispostas a persegui-lo mediante adoção de estratégia econômica adequada,

(1) Landes, David - "Repensando o Desenvolvimento" - Revista Diálogo nº 2 - vol. 24 - 1991. Landes é professor de História e Economia na Universidade de Harvard e autor de "The Unbound Prometheus: Technological Change and Industrial Development in Western Europe from 1750 to Present" e "Western Europe: the Trials of Partnership".

revela-se equivocado. Segundo sua avaliação, a partir de Adam Smith (1776), "por mais de um século prevaleceu essa confiança na inevitabilidade do progresso material (...) é verdade que surgiram vozes de desencorajamento em alguns lugares e momentos. Thomas Malthus e David Ricardo fizeram advertências sobre os limites do crescimento, sobre a superpopulação e sobre o estado estacionário. A economia não foi chamada de ciência sombria sem motivos. Entretanto, com a passagem do tempo, a difusão de novas tecnologias e a propagação da influência econômica européia pelo mundo, (...) os perigos anunciados pareceram tão remotos e hipotéticos que poderiam ser seguramente ignorados."

Entretanto, a experiência das duas últimas décadas tem colocado em questão essa crença no progresso, pressuposto tácito tanto dos economistas neoclássicos, defensores do mercado livre, como dos planejadores econômicos, pertencentes à escola de pensamento denominada economia do desenvolvimento - à medida que se assiste a um aumento do nível de pobreza nas regiões mais carentes, conforme demonstram os relatórios anuais do Banco Mundial. Suas estatísticas apresentam fracassos "que levam ao ponto do desespero. Mostram os efeitos de desastres naturais produzidos pela atividade humana, de dois choques relativos à alta do preço do petróleo, de guerras e revoluções, de liberdade transformada em opressão política. Mostram o crescimento se desacelerando mesmo entre países da liderança, mostram algumas nações recuando, enquanto cambaleiam em seu voo abortado ou interrompido; testemunham a fome e a pobreza amplamente

disseminadas, um desnível crescente entre os ricos e os miseráveis. (...) Em resumo, a confiança fácil, gratuita, desapareceu. O desenvolvimento econômico não pode ser considerado uma conquista fácil e certa, não é garantido. É uma luta difícil e dura."

A realidade impõe, especialmente aos países em desenvolvimento, uma melhor compreensão sobre a natureza dos problemas, assim como a busca de soluções políticas e econômicas adequadas. As reações iniciais, frente ao desapontamento e frustração, tendem a colocar a responsabilidade no poder e na política. Assim, proliferam as denúncias sobre erros de avaliação, desempenho insatisfatório, corrupção administrativa e política. Florescem, também, argumentos sobre neocolonialismo, dependência e comércio desigual, cujo cerne consiste em responsabilizar os países desenvolvidos por seus males e fracassos. Embora haja muito de verdade e consistência nessas colocações, há que se adotar uma postura proativa e apropriada para o enfrentamento de tamanho desafio. Outras iniciativas privilegiam exclusivamente os aspectos culturais e sociais, apresentando, entretanto, uma tendência a rejeitar os valores associados à industrialização e às demais pré-condições do crescimento econômico. Nessa linha de pensamento, não estão contemplados esforços no sentido de transformar estruturas sociais e padrões culturais com vistas à modernização, condição primeira do desenvolvimento.

A constatação de exemplos de taxas crescentes de crescimento em alguns países, tais como a conquista, pela economia japonesa, de superioridade industrial óbvia, e de exemplos de crescimento ultra-rápido em países do Leste da Ásia, tem suscitado o interesse de estudiosos, políticos, economistas e administradores, responsável pelo aparecimento de vasta bibliografia que se propõe a desvendar os fatores determinantes do sucesso do sistema de gestão japonês.

O sucesso da gestão japonesa pode ser explicado através de todo um conjunto de forças complexas. Primeiro, a capacidade da sociedade japonesa de apreender e adequar às suas próprias características culturais os conhecimentos e tecnologias externos. Outras sociedades não conseguem realizar essa adaptação. Segundo, os gestores japoneses estão mais abertos ao planejamento a longo prazo do que os ocidentais. Terceiro, as organizações japonesas são mais receptivas à adoção de práticas humanistas, tais como emprego vitalício e solidariedade de grupos, demonstrando maior preocupação com a dimensão pessoal dos empregados. Quarto, os japoneses tendem a aceitar melhor a responsabilidade coletiva do que a individual.

Partindo de um argumento sociológico de base teórica, Ouchi⁽²⁾ utiliza uma abordagem estrutural para a gestão dos recursos humanos. A Teoria Z, exposta em seu livro, é uma teoria global, que explica como os empregados devem ser motivados para que a sua produtividade aumente. Diferentemente do que ocorre em outros países, há, no Japão, um grande número de valores culturais, assim como filosofias empresariais e influências históricas que reforçam e incentivam essa teoria. Princípios como emprego vitalício, responsabilidade coletiva, participação, promoção lenta, tomada de decisões consensuais e de baixo para cima, aliados à preocupação em possuir generalistas e em atender às necessidades psicológicas, emocionais, sociais e econômicas dos empregados, tornam dispensável a existência de políticas e normas de trabalho. Um dos pressupostos basilares dessa forma de gestão humanista consiste na atribuição de um objetivo social à empresa, que deve se preocupar simultaneamente com a produtividade e com a criação de um ambiente social estável e coeso, no qual fique assegurado o bem-estar psicológico e emocional de seus empregados, de modo a criar as condições de ordem e estabilidade que a sociedade industrial necessita. O clã industrial aparece, nesse contexto, como um substituto da família, dos amigos e de outras instituições, comportando-se como uma "força que pretende o bem"⁽³³⁾ e adotando os princípios - já mencionados - que estimulam o desenvolvimento de relações profundas, participadas e cooperativas entre os empregados

(2) Ouchi, W. G. "Theory Z: How American Business can Meet the Japanese Challenge". Reading, M. A.: Addison - Wesley, 1981.

(33) Antonio, Nelson Santos - "Gestão Japonesa - Características Principais" - Edições Sílabo Ltda.- 1988

atuantes nos diversos níveis hierárquicos, de modo a criar um clima de envolvimento e confiança. Para Ouchi, somente em clãs industriais é possível um tipo de gestão humanista.

Outros autores, tais como Pascale e Athos⁽³⁴⁾, abordam essas questões de forma mais pragmática, baseando sua argumentação num nível diferente de análise. Embora considerem também importante atribuir aos recursos humanos a categoria de recurso-chave e valorizem a filosofia e os objetivos sociais, apresentam uma formulação teórica que inclui sete variáveis (Ss), subdividindo-as em dois grupos básicos: as "Soft Ss" relacionadas com o fator humano, envolvendo "Staff", "skills" e "style"; as "Hard Ss", que correspondem à "strategy", "structure" e "systems". Uma terceira categoria, denominada "superordinate goals", refere-se aos objetivos principais e desempenha um papel de articulação entre os dois grupos. Através de uma análise comparativa entre a Matsushita Corp. e a ITT, os autores demonstram o contraste entre os padrões de gestão japones e americano. Enquanto os japoneses dedicam extrema atenção aos "Soft SS", os americanos privilegiam o estilo autocrático de tomada de decisão e os controles rígidos. Enfatizam, ainda, a relação entre determinados valores culturais e estilos de gestão pautados pela ambiguidade, sutileza, comunicação implícita, indiscrição e incerteza. Segundo suas análises, "a comunicação explícita é um dado cultural, e não um imperativo lingüístico".⁽³⁵⁾

(34) Pascale, R. T. e Athos, A.G. "The Art of Japanese Managment: Applications for American Executives" New York: Simon e Schuster, 1981.

(35) Idem, ibidem.

A comparação das análises realizadas por esses dois autores leva a conclusões distintas, senão opostas. Ouchi defende a Teoria Z por sua abertura e transparência quanto a princípios e padrões de comportamento. Já Pascale e Athos preocupam-se com a "Arte de ser menos frontal": "as preferências intrínsecas da organização são a clareza, a certeza e a perfeição, enquanto a natureza intrínseca do relacionamento humano envolve ambigüidade, incerteza e imperfeição. Como privilegiar, equilibrar e integrar as necessidades de ambos é o verdadeiro segredo da gestão".

Já Hatuany e Pucik desenvolveram um modelo de gestão japonesa fundamentado na maximização do aproveitamento dos recursos humanos. Na busca de um sistema integrado de gestão, enfatizam a importância do desenvolvimento de um mercado interno de trabalho - que deriva do sistema de emprego vitalício -, como ponto crucial da estratégia organizacional. Outros dois aspectos estratégicos, que se relacionam com o primeiro, referem-se à assunção de uma filosofia empresarial que estimule a cooperação e o trabalho de grupo e à utilização de um processo bem definido de recrutamento e integração de novos elementos. Neste modelo, privilegia-se o recrutamento da mão-de-obra masculina, por ocasião de sua graduação, com o intuito de zelar por sua permanência. A mão-de-obra feminina e de trabalhadores part-time é utilizada como medida para adaptar a dimensão da força de trabalho às necessidades econômicas vigentes. Paralelamente, adota-se uma política de sub-pagamento dos trabalhadores nos estágios iniciais de sua carreira, compensando-os nos últimos

anos de atividade, o que é complementado por um processo demorado de promoções e por uma prática permanente de socialização, tendo em vista formar e consolidar uma identidade de "homem da empresa". Fomenta-se, ainda, o desenvolvimento de um amplo conhecimento das operações da empresa, através da rotação dos cargos, assim como a formação de grupos coesos, onde predominam os interesses coletivos. Desenvolve-se um sistema de comunicações aberto - caracterizado pela ausência de gabinetes privados e pela visita frequente dos subordinados aos seus locais de trabalho - e de um processo participativo de tomada de decisões. Atitudes são consideradas como critérios de avaliação, ao lado dos fatores de desempenho.

De modo geral, pode-se identificar, nas várias propostas, elementos constituintes do modelo de gestão japonês. A consciência de grupos difundiu-se por todos os aspectos gerenciais japoneses. A responsabilidade e a autoridade distribuem-se de modo ambíguo e flexível, de modo a evitar a atribuição de culpas por eventuais erros nas relações laborais, segundo analisam Keys e Miller (36) "os sindicatos e a gerência tendem a formar uma forte e produtiva associação, preparando o caminho para uma fácil introdução de dispositivos que conduzam à poupança de mão-de-obra". Isto porque, como afirma Vogel (37), "os sindicatos do Japão são sindicatos de empresa e não sindicatos por setores. Uma vez que o

(36) Keys, J. Bernard; Milles, Thomas R. "The Japanese Management Theory Jungle". *Academy of Management Review*, 1984, vol. 9, nº 2.

(37) Vogel, Erza F. "Guided free Enterprise in Japan". *HBR* Maio/Junho 1978.

empregado é permanente, os interesses do sindicato estão intimamente ligados aos da gerência da empresa."

O sistema de emprego permanente garante segurança aos membros do grupo e o paternalismo - que tem suas raízes na relação feudal servo-senhor - "cria nas empresas uma atmosfera do tipo familiar, intensificando sentimentos de lealdade e devoção ao grupo". (38) Relacionada ao valor da lealdade para com a empresa está a preocupação com a situação do país, demonstrada pela ênfase colocada na noção de **"grande empresa - Japão"**, fator em grande parte responsável pelo rápido crescimento verificado no período pós-guerra. Também o conceito de **"Japan Incorporated"** é adotado por alguns autores para configurar a profunda relação que se estabelece entre o governo, os empresários e os sindicatos. O papel do governo, nessa configuração, consiste não somente em incentivar a concertação social, mas também em fornecer os meios financeiros e promover o desenvolvimento industrial. Através de organismos estatais, como o Banco Central e o Ministério do Comércio Internacional e da Indústria, o governo orienta a política industrial do país. "O Banco Central coordena a política de empréstimos dos bancos comerciais. Estes, por sua vez, financiam prioritariamente os projetos que mereceram a aprovação

(38) Segundo Antonio, Nelson Santos, ("Gestão Japonesa - Características Principais" já citada) a origem do sentimento de lealdade remonta ao período Tokugawa (1600 - 1860) e identifica um conjunto de valores que acabou por constituir um sistema de referência para o líder japonês, que, egresso da classe hereditária samurai, tinha na lealdade a mais alta virtude. Seu código pode ser resumido em três termos: "giri", uma noção complexa de dever; "on", conceito de benevolência e uma certa obrigação para com as pessoas de menor status e "ninjo", um sentimento humano, que exprime uma espécie de tolerância para com a natureza humana.

aprovação do poderoso Ministério do Comércio Internacional e da Indústria. Compete aos diferentes departamentos deste Ministério:

- „ recolher informação sobre os últimos desenvolvimentos industriais em todo o mundo, com a finalidade de prever tendências futuras das diferentes indústrias;
- „ acompanhar a compra de patentes estrangeiras para assegurar que sejam adquiridas por empresas que efetivamente as possam utilizar. (A possibilidade de compra de patentes é muitas vezes utilizada como meio de favorecer empresas em dificuldades);
- „ financiar projetos de pesquisa que possam, no futuro, favorecer o desenvolvimento industrial do país”.

Conforme elucida Vogel ⁽³⁹⁾, a orientação do desenvolvimento económico do país não constitui atribuição exclusiva deste Ministério: “as entidades governamentais japonesas consideram que uma das suas tarefas principais é aconselhar e encorajar as indústrias que supõem vir a tornar-se crescentemente competitivas a nível internacional. Pelo contrário, desencorajam aquelas que apresentam poucas hipóteses de se conservar competitivas. Num certo sentido, fornecem mecanismos exteriores ao mercado e apressam a resposta das forças do mercado”.

(39) Idem, ibidem. Vogel Ezra F. "Guided Free Enterprise in Japan" H.B.R - Maio/Junho - 1978.

Para Mc Millan ⁽¹⁰⁾ a essência do movimento "learn from Japan" não reside simplesmente na incorporação de novas técnicas gerenciais, tais como os "círculos de qualidade", o "just in time", o método "ringi" de tomada de decisões e de informação geral e a "Teoria Z", entre outros. Não se trata, unicamente, de uma mensagem exclusivamente japonesa. Consiste na viragem que se deu na economia mundial para uma economia de concorrência e comércio verdadeiramente globais, onde a gestão e as capacidades organizacionais - já não mais as matérias-primas e o capital - são a chave das vantagens comparativas". Segundo sua análise, a atuação concorrencial japonesa deu-se em três níveis: através do governo, sob a forma de uma política industrial proativa, pela indústria, mediante análises setoriais e pelas empresas, que desenvolveram estratégias concorrenciais e tecnológicas.

No entender de Peter F. Drucker, ⁽¹¹⁾ uma das causas do excelente desempenho japonês consiste na solidariedade existente entre os diversos grupos sociais que, embora possuam interesses distintos, não tencionam destruir os demais e atuam de modo a integrar seus próprios interesses na estrutura ampliada dos interesses, objetivos, aspirações e valores nacionais.

(10) Mc Millan, Charles J. "The Japanese Industrial System" de Gruyter, 1984

(11) Drucker, Peter "Behind Japan's Success" H.B.R. Maio/Junho - 1981.

Nos países ocidentais, a partir do anos 80, competitividade torna-se uma das preocupações centrais dos governos e das indústrias. Os Estados Unidos são um exemplo óbvio, em razão da evidente perda de sua posição econômica em relação a outras nações industriais. O exame crítico dos sistemas gerenciais americanos - em boa parte objeto de preocupação também de outros países ocidentais, particularmente na Europa -, inicia-se levando em consideração os princípios norteadores do modelo japonês. Assim são criticadas as posturas gerenciais e as técnicas diretivas voltadas à maximização do lucro a curto prazo, sobretudo ao controle operacional e financeiro, à estabilidade de uma carteira de negócios, a um comportamento excessivamente vinculado aos mercados tradicionais. Também é criticado o conceito de "gerente profissional", considerado falso e vazio por desconsiderar a importância de um conhecimento profundo do setor e da organização, aí considerados os componentes tecnológicos, mercadológicos, competitivos, organizacionais e humanos - e privilegiar a aplicação de fórmulas abstratas de estratégia empresarial e de controle financeiro. O debate sobre essas questões não ficou circunscrito aos ambientes acadêmicos, tendo ganhado grande impacto na maior parte das empresas, que iniciaram um notável esforço de adaptação estratégica, organizacional, gerencial e cultural, envolvendo todos os níveis gerenciais. Um dos principais problemas consistiu em elaborar e adaptar os sistemas dirigentes e de gestão às novas exigências decorrentes das pressões advindas de transformações externas e de maior competitividade internacional. A dificuldade de aplicar soluções

plenamente adequadas para responder a essas novas demandas representou, e ainda representa, um obstáculo consistente para a adoção de formas organizacionais capazes de favorecer soluções estratégicas. Com efeito, o "conservadorismo" organizacional e gerencial, em grande parte, é baseado na dificuldade de inovação das principais funções empresariais. Evidencia-se a necessidade de desenvolvimento de novos instrumentos gerenciais capazes de orientar a organização na direção adequada.

Esse padrão gerencial, assim como as dificuldades dele decorrentes, advém da crença de que a melhoria das funções setoriais gera, automaticamente, a otimização da performance global. Com o passar do tempo, revelou-se necessário dedicar maior atenção às interconexões e aos resultados globais, bem como às reflexões entre fatos externos - mercado, necessidades da clientela, dinâmica da concorrência, e fatos internos. A importância atribuída à globalidade da resposta deu origem à noção de "qualidade total", que consiste na "prática do melhoramento contínuo e contemporâneo de todos os elementos que definem a lógica de funcionamento da empresa e de suas relações com o ambiente externo. Trata-se, em substância, de uma modificação de perspectiva bem mais profunda do que se possa depreender dos enunciados". (12) A "qualidade total" emerge, portanto, como um repensar das modalidades de gestão da empresa, de suas relações com fornecedores e com a rede distribuidora, das interrelações nos âmbitos interno e externo.

(12) Romiti, Cesare "Considerazioni Sulla Qualità Totale". Economia Industrial, nº 7 - 1990.

Arrayo, ⁽¹³⁾ com base nos estudos realizados por Deming, sintetiza as principais características das empresas tradicionais e daqueles que se utilizam do conceito da qualidade, conforme especifica o Quadro IV, de modo a evidenciar os aspectos-chave de transformação.

(13) Aguayo, R. "Dr. Deming, The Who Taught The Japanese about Quality" a Fireside Book, publicado por Simone Schuster, New York, 1990.

Quadro IV

EMPRESA TRADICIONAL	EMPRESA DE QUALIDADE (Segundo Deming)
„ a qualidade custa	„ a qualidade leva a uma redução dos custos
„ a inspeção é a chave da qualidade	„ a inspeção ocorre sempre muito tarde, podendo ser eliminada à medida em que os operadores possam produzir sem defeitos
„ a qualidade é garantida pelos especialistas e pelos inspetores.	„ a qualidade é determinada pela cúpula da empresa.
„ os defeitos são provocados pelos operadores.	„ a maior parte dos defeitos é causada pelo Sistema.
„ o processo de produção pode ser otimizado por especialistas externos. „ nenhuma contribuição é solicitada aos operadores.	„ o processo não é nunca otimizado, podendo sempre ser melhorado.
„ a definição de "standard", quotas e objetivos pode favorecer a produtividade.	„ é necessário eliminar todos os standards e as quotas.
„ medo e recompensa são instrumentos adequados para motivar.	„ o medo leva ao desastre.
„ as pessoas podem ser tratadas como mercadorias - serem adquiridas quando necessário e dispensadas quando não servem mais.	„ as pessoas têm necessidade de sentir-se seguras no trabalho.

EMPRESA TRADICIONAL	EMPRESA DE QUALIDADE (Segundo Deming)
„ a recompensa pelo melhor desempenho e a punição pelo pior leva a uma maior produtividade e criatividade.	„ muitas variações são causadas pelo sistema. Os sistemas de prêmios e punições podem destruir o espírito de grupo.
„ pode-se fazer aquisições por custos mais baixos.	„ as aquisições são feitas por fornecedores empenhados na qualidade do próprio produto.
„ cada fornecedor é colocado contra os outros	„ é necessário colaborar com os fornecedores.
„ os fornecedores devem ser mudados frequentemente, utilizando-se como único critério a base de preços.	„ devem ser desenvolvidas relações de longo prazo com os fornecedores, uma vez que se deve investir tempo e conhecimento para ajudá-los a melhorar a qualidade e o custo.
„ os lucros são obtidos a partir de elevadas receitas e custos reduzidos.	„ os lucros são produzidos através de clientes leais.
„ os lucros constituem o indicador mais importante dos resultados de uma empresa.	„ gerir uma empresa visando somente lucros é como guiar olhando o espelho retrovisor: sabe-se onde se estava e não se sabe onde se vai.

A análise das características atinentes às novas formas gerenciais conduz à revisão de dois aspectos: o primeiro refere-se às metodologias para implementação das mudanças e ajustes na gestão, o que significa passar de um referencial que incita a evitar e a punir os erros para uma outra idéia que incorpora e assume a possibilidade de se cometer erros. Isto porque é impossível não errar em um mundo complexo e incerto. Até porque, esse tipo de preocupação pode conduzir ao imobilismo e à morte. Por outro lado, é necessário aprender com os erros, tomar consciência, o quanto antes, de sua presença, reduzir os danos, aprender com os outros e com os próprios erros, errar no "pequeno" e acertar no "grande". Trata-se de adotar os pressupostos da pesquisa científica, da "falsificação" popperiana e da experimentação: fazer poucos erros - ou evitar os grandes - conscientizar-se o quanto antes e corrigi-los.

Outra tendência reside em reduzir os níveis gerenciais, enfatizar o trabalho em grupo, a participação e o envolvimento do pessoal. Ocorre, porém, que estas tendências não podem ser adotadas simultaneamente com os conceitos tradicionais de hierarquia e de responsabilidade, exigindo, portanto, uma radical transformação de todo o funcionamento organizacional e das técnicas gerenciais.

Outra abordagem sobre essas mesmas questões é realizada por Michael Porter ⁽¹⁴⁾ que, ao estudar a razão do sucesso de determinadas economias em segmentos industriais específicos, desmonta os argumentos daqueles que vêem a competitividade nacional como um fenômeno macroeconômico, impulsionado por variáveis como taxas de câmbio, taxas de juros e déficits governamentais. Para ele, "nações têm desfrutado da rápida elevação de seu padrão de vida apesar de déficits orçamentários (Japão, Itália e Coréia), da valorização de moedas (República Federal da Alemanha e Suíça) e de altas taxas de juros (Itália e Coréia)." Critica, igualmente, os argumentos centrados no baixo custo e na abundância da mão-de-obra, bem como na posse de fartos recursos naturais, uma vez que nações como Alemanha, Suíça e Suécia têm prosperado apesar dos altos salários e de longos períodos de escassez de mão-de-obra, e países como Japão, Itália, Coréia, Alemanha e Suíça situam-se entre as economias de maior êxito, apesar de seus limitados recursos naturais.

A questão central, para Porter, não depende da noção de "competitividade", e sim do conceito de "produtividade", por ele definido como o valor da produção obtida por uma unidade de capital ou trabalho. Desta forma, os critérios que devem orientar as decisões estratégicas são **as determinantes e a taxa de crescimento da produtividade** em setores específicos.

(14) Porter, Michael E. "A Vantagem Competitiva das Nações" - 1991.

A partir do entendimento dessas variáveis, o desafio consiste em criar-se um sistema mutuamente reforçador, onde o efeito positivo de certa determinante crie ou eleve vantagens em outras. Em sua concepção, "são necessárias vantagens em todas as variáveis para se alcançar e manter êxito competitivo nos segmentos industriais de uso intenso de conhecimento e que formam a espinha dorsal das economias avançadas." Acrescente-se, aqui, a importância por ele atribuída aos aspectos culturais, que, quando bem adaptados ao contexto organizacional, são de difícil alcance por parte daqueles que estão de fora.

Atualmente, assiste-se, nos Estados Unidos, ao aparecimento de toda uma nova geração de pensadores que se dispõem a desenvolver novos referenciais teóricos para a gerência. Para Robert W. Galvin, presidente da Motorola Inc., a variável-chave é a idéia. Michael Hammer ⁽¹⁵⁾ cunhou o termo "reengineering" para descrever o "repensar" e o "redesenhar" radical de um sistema de negócios, envolvendo estrutura de cargos, estruturas organizacionais e sistemas gerenciais. A sua concepção de organização tem como premissa a organização do trabalho a partir dos resultados e não de tarefas e funções. David Nadler, presidente do "Delta Consulting Group", responsável pela reorganização da Xerox Corp., defende o conceito de "arquitetura organizacional", metáfora que força os gerentes a pensar mais amplamente sobre a organização. Tal conceito descreve uma nova forma de estrutura corporativa, onde estruturas formais e

(15) Michael Hammer é responsável pela reestruturação da Eastman Kodak Co. e da American Express Co.

informais são consideradas em seu conjunto, conduzindo à criação de grupos autônomos de trabalho e à constituição de alianças estratégicas, de forma a constituir os chamados "high performance work systems".

Esses novos pensadores têm, de alguma forma, atualizado as concepções de Peter Drucker, adicionando novas idéias e instrumentais ao que Drucker denominou de "prática da gerência". Peter M. Senge, pesquisador do Massachusetts Institute of Technology - M.I.T., desenvolve um quadro de referência para a organização do futuro centrando a análise na noção de que o aprendizado é chave do sucesso. ⁽¹⁶⁾ Sob essa ótica, a gerência deve observar o quadro geral, escapar do pensamento linear e entender a sutileza dos interrelacionamentos. C. K. Prahalad, professor da Universidade de Michigan, revoluciona as bases do planejamento estratégico ao afirmar que a estratégia não deve ser desenvolvida a partir da habilidade de conjugar recursos com ambições empresariais. Sua proposta, ao contrário, consiste em permitir que as aspirações e os desejos superem os recursos, de modo a criar as condições para que a criatividade e a inovação ocorram.

Reforçando essa forma de pensar, Prahalad propõe a noção de "core competencies" como critério norteador do pensamento estratégico. De acordo com essa tendência, as estratégias corporativas devem basear-se nas competências que lhes permitem

(16) Peter Senge baseia-se na psicologia educacional para afirmar que as corporações; como as pessoas, têm habilidades variadas para acessar e aprender com as suas próprias experiências.

acesso aos diversos mercados e que são difíceis de serem alcançadas pelos competidores.

Outro importante movimento no campo do pensamento gerencial corresponde à noção da "time-based competition", de autoria de George Stalk, do Boston Consulting Group Inc. Baseada na equivalência das variáveis tempo, dinheiro, produtividade, qualidade e inovação, essa tendência desenvolve a idéia de que o tempo, assim como os demais fatores, é gerenciável, constituindo, portanto, uma fonte de vantagem competitiva.

Embora os autores ocidentais destacados representem algumas tendências significativas na atualidade, outros mereceriam igualmente destaque, como é o caso de Charles Handy, autor do livro "The Age of Unreason" e defensor da noção de "descontinuous change". Não se pretende, aqui, esgotar o elenco das tendências emergentes. A intenção, nesta parte da dissertação, é a de apresentar uma visão panorâmica do "estado da arte" no campo gerencial, onde a perplexidade e, muitas vezes a impotência, têm incitado a busca dos mais variados desenvolvimentos teóricos e experimentais.

CAPÍTULO II .

EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO PAPEL DO ESTADO PAULISTA E DE SUA COORDENAÇÃO DE GOVERNO NO PERÍODO 1938-90.

A adoção da visão multicomplementarista impõe a necessidade de compreensão da gênese e do desenvolvimento do Estado Regional no federalismo brasileiro, assim como da evolução da atividade de Planejamento nos sucessivos governos paulistas. Tais insumos compõem o quadro de referência básico para a configuração e o entendimento do padrão atual da coordenação global do Governo do Estado de São Paulo.

A utilização desse enfoque metodológico implica no permanente esforço para detectar, numa perspectiva dinâmica, o conjunto das atividades do Poder Executivo Estadual, que compreende o Governo e a Administração Pública, no contexto ampliado e dinâmico de seu relacionamento com as esferas Federal e Municipal, com os demais poderes estaduais e com a sociedade.

Assume-se, aqui, que as modificações marcadas pelas várias gestões estaduais são determinadas pelas diversas formas através das quais se dá a relação entre o Estado e a Sociedade. Definidas historicamente em cada formação social, tais formas estabelecem, a cada momento, uma gama de funções assumidas e desenvolvidas por um conjunto de agências que compõem o aparelho do Estado.

Face ao enfoque adotado, menor destaque será dado às variáveis intraorganizacionais, uma vez que sua utilidade reside em fornecer uma visão descritiva, e não explicativa, da lógica e do funcionamento da ação de Governo. Por motivo inverso, serão privilegiados os aspectos relativos à análise da importância do papel do planejamento e do orçamento na Administração Pública paulista. Tal opção decorre do fato dessas atividades constituírem um poderoso instrumento analítico para o diagnóstico

do padrão da atual gestão governamental, evidenciando problemas e fornecendo subsídios para análises prospectivas.

1. NATUREZA E EVOLUÇÃO DO PAPEL DO ESTADO REGIONAL NO FEDERALISMO BRASILEIRO

Nesta primeira parte do capítulo pretende-se apresentar os aspectos mais significativos da dinâmica das relações intergovernamentais instaurada a partir das variações do modelo de federalismo adotado nas Constituições Brasileiras, na perspectiva de uma discussão sobre a natureza do Estado Regional enquanto sub-sistema da Federação, com destaque aos limites e às potencialidades para a gestão governamental.

Observe-se que não se trata de esgotar todas as possibilidades de análise, sobretudo a partir dos impactos da atual Carta Magna, que introduz elementos significativos para uma gestão baseada em princípios democráticos. Pretende-se, por ora, efetuar uma exploração dos diversos momentos do federalismo brasileiro, ressaltando-se as contradições entre os princípios jurídico-formais de um modelo federalista e as práticas político-administrativas adotadas pelos governos, ao longo da história da nossa República.

A partir desta abordagem histórica, procurar-se-á explorar a natureza do Estado Regional e o seu grau de autonomia, na perspectiva da gestão governamental. Conforme bem analisam Galvão e Takeuti, ⁽¹⁾ a adoção do modelo federativo no Brasil tem sua origem no período colonial, quando o Governo português, devido à grande extensão territorial do País, impunha às Províncias um regime de autonomia administrativa. Assim, elas assumiam vida própria de grande intensidade e tomavam decisões sem consultas à metrópole. Porém, o modelo de federalismo só foi adotado após a instauração da forma republicana, com a Constituição de 1891, que elevou as antigas províncias à condição de Estados autônomos.

(1) Galvão, M.C.C.P. e Takeuti, N.M. "A Natureza do Estado - Membro da Federação e suas Condições de Gestão" in, Projeto Análise do Setor Público Paulista - FUNDAP - 1990.

A primeira forma de federalismo praticada no Brasil é a que se convencionou chamar de **dual ou isolacionista**, apresentando um esquema de relações intergovernamentais extremamente rígido. A regra desse modelo é a do isolacionismo entre as três esferas de governo.

A principal justificativa para esta opção é a necessidade de decisões mais autônomas pelos Estados, para as operações de compra e venda de terras, contratação de mão-de-obra estrangeira e entrada de capital inglês no País, capital que seria utilizado para o financiamento da produção cafeeira e de obras públicas.⁽²⁾

A adoção desse modelo consubstanciou um reforço na posição de domínio das oligarquias rurais de três Estados: São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul, que deram a conformação aos respectivos Governos Estaduais, detendo a hegemonia no âmbito do Governo Federal.

O aparecimento do setor urbano-industrial e de suas classes sociais, assim como a debilidade financeira da maioria dos Estados economicamente fracos compõem um cenário favorável ao surgimento de um movimento pela centralização do poder político na União.

Essa tendência, conflitando com os interesses dos Estados regionais economicamente fortes, contribuiu para aumentar as tensões políticas entre a União e os poderes locais.⁽³⁾ Esse clima político provocaria a ampla reforma da Constituição em 1926⁽⁴⁾, que formalizou os pressupostos de intervenção Federal nos Estados.

(2) Ulhôa, M.G. e Cruz, M.L. "A Federação Brasileira" Revista de Ciência Política - Rio de Janeiro - 1981 v.2 nº 24.

(3) IBAM - Instituto Brasileiro de Administração Municipal - Relações Intergovernamentais União - Estado - Rio de Janeiro, 1979

(4) Pedrosa, B. Perspectivas do Federalismo Brasileiro - Revista Brasileira de Estudos Políticos - Belo Horizonte nº 52 - 1981

A Constituição de 1934, apesar de curta duração, lança as bases de um novo modelo de federalismo, fundamentado no estreitamento das relações entre as diferentes esferas de governo do País. Esse modelo se caracteriza pela solidariedade nacional e pela articulação de esforços entre os três níveis de Governo, dando ênfase à cooperação. Observa-se, nessa Constituição, a expansão das atribuições dos órgãos do poder central, em detrimento dos Estados regionais, bem como o estabelecimento de competências exclusivas para os Municípios.

Com o advento do Estado Novo, em 1937, a União efetua, definitivamente, a centralização de poder, eliminando a autonomia política dos Estados e dos Municípios, impondo uma administração própria, através de regime de intervenção.

O federalismo passa a ser meramente formal, mantendo apenas a divisão tripartida da arrecadação dos tributos. A força dos decretos-leis impõe-se totalmente sobre a estrutura constitucional.

A normalidade constitucional é restabelecida na Constituição de 1946, que institui formas de cooperação entre os três níveis de Governo. Ocorre, então, uma maior aproximação entre as três esferas de Governo, com base em inovações implementadas nas relações intergovernamentais. Os Estados e Municípios passam a partilhar dos impostos federais.

Entretanto, o que se verifica é um enfraquecimento da posição relativa do Estado Regional na Federação, uma vez que sua participação no processo decisório não é garantida. Além disso, a criação de mecanismos de relação direta entre União e Municípios, assim como o reforço das competências concorrentes entre os três níveis de Governo, geram conflitos e duplicações.

Verifica-se, ainda, a crescente ampliação da competência da União, a expansão de sua máquina administrativa e a criação de órgãos regionais.

Com o golpe de 1964, observa-se a hipertrofia do poder central, sobretudo do Executivo Federal. Todo o regime de competências é reformulado em seu benefício. Assiste-se a uma proliferação dos órgãos federais de âmbito regional, que se constituem nos instrumentos de concretização da política federal de intervenção econômica nas várias regiões do País.

Um dos principais instrumentos desse novo modelo político-administrativo é criado pela reforma tributária de 1966, que retira parte da capacidade de tributação dos Estados e Municípios, estabelece normas rígidas para a cobrança dos impostos restantes, amplia o esquema de rendas transferidas e aumenta a dependência dos Municípios em relação aos Estados e à União.

A partir do regime iniciado em 1964, consolidado pela Constituição de 1967 e pela emenda constitucional de 1969, a União passa a comandar toda a política de desenvolvimento econômico e social do País, possuindo um enorme poder de manobra na manipulação dos recursos públicos.

Observa-se uma tendência uniformizadora e centralizadora da União, inclusive no que concerne às áreas de atuação das outras esferas de Governo, tais como:

- . o estabelecimento de critérios rígidos para aplicar recursos transferidos pela União aos Estados e Municípios, segundo prioridades federais;
- . a eleição indireta de Governadores e a nomeação dos Prefeitos dos Municípios das Capitais e das áreas consideradas de fronteira e segurança nacional;
- . a criação de regiões metropolitanas sob o comando de órgãos do Governo Estadual;

- „ a criação de instrumentos de planejamento governamental, visando à integração vertical dos Estados e Municípios, de modo a se obter controle absoluto de seus orçamentos;
- „ a normalização de um padrão orçamentário e contábil, rigorosamente estendida aos Estados e Municípios como forma de disciplinar as relações governamentais;
- „ a proibição da emissão e lançamento de títulos Estaduais da sua dívida consolidada, vedando aos Estados a captação da poupança pública;
- „ a fixação de subsídios e incentivos.

Esse quadro configura uma disposição do modelo político-administrativo brasileiro em sedimentar elementos antifederalistas, que ao longo da nossa história, com maior ou menor ênfase, contribuíram para a deformação da prática do federalismo em sua concepção básica.⁽⁵⁾

No entender de Ulhôa e Cruz⁽⁶⁾ tais fatores referem-se, basicamente:

1. à política tributária, responsável pela asfixia das economias regionais, em proveito da União e de alguns Estados mais ricos;

(5) Segundo Bernardette Pedrosa, "o federalismo é uma das formas de distribuição das competências no âmbito de validade material da ordem jurídica que é o Estado. Apesar das características de que se possam revestir os diversos modelos de federação, condicionados por fatores de ordem histórica, social ou política, a existência de certos princípios permite a distinção entre a federação e sua antítese, que é o Estado unitário, ou entre a federação e as uniões entre os Estados" (Pedrosa, 1981, p.105). A autora explicita ainda que o Estado federal se diferencia do modelo de Estado unitário, onde o poder político se apresenta centralizado, à medida que sua principal característica é justamente a descentralização, formada à base de uma repartição de competências entre o governo nacional e os governos estaduais e municipais, dotados de autonomia constitucional.

(6) Esses fatores são discriminados na pesquisa realizada por Ulhôa, Miguel Gonçalves de O. e Cruz, Maria Luiza Tostes de Carvalho, intitulada "A Federação Brasileira" e publicada na Revista de Ciência Política - Rio de Janeiro V.2, nº 24, pp.139-161 - 1981.

2. ao desnível marcante entre as economias regionais, que impede a autonomia econômica das unidades federadas, salvo raras exceções;
3. ao controle do sistema bancário e creditício exercido por três Estados da Federação, que dispõem de uma rede de tentáculos em todo o País, absorvendo as reservas que vão surgindo nos outros Estados;
4. ao intervencionismo crescente da União na economia e na política regional, fazendo com que nenhum Estado, exceto o de São Paulo, pudesse viver sem a ajuda Federal;
5. às tensões de toda espécie, resultantes das disparidades regionais;
6. à necessidade de um planejamento econômico e financeiro global, só possível à União, para racionalização das medidas governamentais ditadas pelo poder central⁽⁷⁾;
7. ao montante dos recursos federais aplicados pela União nos Estados, através das dependências dos seus ministérios, de suas autarquias, de suas empresas públicas e de seus organismos regionais, que suplantavam em muito os poucos recursos estaduais, enfraquecendo e destituindo o Estado de sua autonomia;
8. à interpretação, por parte da União, de que a autonomia pretendida pelos Estados constituía corrente desagregadora e até mesmo um possível perigo separatista;

(7) Segundo Uilhôa O. Cruz, "O crescimento da influência do planejamento começou, há várias décadas, com o famoso Plano Salte, passando depois à figura do Ministro Extraordinário do Planejamento (o primeiro foi o Prof. Celso Furtado, no Governo João Goulart), transformando-se, com o correr dos anos, num superministério, controlador do demais, ditando toda a política econômica do País, dos Estados e dos Municípios. Os programas gerais do governo são controlados em sua esfera. Isto determina um planejamento nacional em todos os setores, subordinando as administrações estaduais às suas diretrizes".

9. à falta das condições financeiras, econômicas, políticas e administrativas necessárias à existência autônoma dos Estados⁽⁸⁾;
10. aos condicionantes históricos inerentes à própria constituição dos Estados, que, em 1891, foram elevados à condição de Estados autônomos sem possuir os requisitos necessários ao desenvolvimento de vida própria e de direção política;
11. à dificuldade de separação entre os interesses Municipais, Estaduais e Federal, gerando confusão e concorrência de jurisdições.

Conforme esclarece Mello⁽⁹⁾, "a atuação conjunta desses fatores, ao longo da história republicana brasileira, fere os princípios do federalismo no que este possui de mais avançado, ou seja, no que concerne à descentralização, à participação e à cooperação. Isto porque não se verifica a adequada divisão de funções governamentais entre as três esferas de poder".

Essa ordem político-administrativa é mantida até o Governo Geisel. Neste governo observa-se os primeiros sintomas de crise econômica e de abertura política. Mais tarde, fatos políticos de grande relevância vêm reforçar as expectativas de mudanças na sociedade brasileira. Ao mesmo tempo, intensifica-se a crise : anistia política (1982), o movimento "Diretas- Já" (1984), a eleição de Tancredo Neves pelo Colégio Eleitoral (1985), o sufrágio universal para escolha de Prefeitos das Capitais e dos

(8) Conforme análise realizada pelo Prof. Dalmo de Abreu Dallari: "Os federalistas procuraram assegurar o máximo de competências para os Estados. O que, entretanto, não se considerou devidamente, foi que a outorga de competências significava atribuição de encargos, o que, por sua vez, representava a necessidade de realizar despesas. Não se tendo considerado com o necessário cuidado esse aspecto, não se cuidou também adequadamente de estabelecer uma relação equilibrada entre as despesas e as receitas estaduais. Isso teria como consequência a incapacidade dos estados, sem exceção, para cumprir todas as tarefas de sua competência".

(9) Mello, Diogo Lordello de, "Federalismo e Relações Intergovernamentais" in Revista de Administração Municipal - RAM - Rio de Janeiro, nº 132, p.p. 5-20 - set/out - 1975.

Municípios de fronteira e segurança nacional (1985) e da eleição de parlamentares constituintes (1986).

Sob o ponto de vista histórico, o federalismo brasileiro caracterizou-se por fluxos e refluxos, com centralização do poder por parte da União. Através das diversas Constituições, percebe-se que este movimento tem sido determinado pela conjuntura sócio-política e econômica, em detrimento do poder político e da autonomia administrativa dos Estados.

Observe-se que, nesse movimento de fluxo e refluxo, a União nunca deixou de preservar ou mesmo de ampliar a sua hegemonia política. E, sendo assim, a questão aqui é assinalar que nos movimentos de refluxo há maior participação política dos Estados, mas nunca perda acentuada de poder da União.

Com essa ótica, a Constituição atual, promulgada em 5 de outubro de 1988, pode ser identificada como resultado de um movimento de refluxo em relação ao caráter centralizador da Constituição anterior. Embora não altere a configuração estrutural do modelo federativo existente, a atual Carta traz diretrizes indicativas de uma desconcentração de competências e de recursos, no tocante à execução de políticas públicas. Resguarda, porém, uma parcela significativa do poder normativo da União.

A seguir, procurar-se-á discriminar os principais elementos intervenientes na gestão do Estado, consubstanciados pelas inovações constitucionais de âmbito Federal. Para tanto, selecionou-se os aspectos que se constituem em elementos limitadores ou facilitadores da ação governamental, a partir de sua caracterização nas seguintes dimensões de análise:

- .. auto-organização dos Estados;
- .. auto-administração dos Estados;
- .. repartição de competências e

„ capacidade tributária „

QUANTO À AUTO-ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS-MEMBROS

Os dispositivos a seguir discriminados são elementos limitadores da gestão governamental, na medida em que restringem a autonomia do Estado para a organização e a estruturação dos poderes estaduais. Disciplinam sobre as seguintes materias:

- „ a divisão interna, a composição e a estrutura básica dos poderes estaduais;
- „ o sistema eleitoral, direitos, deveres e garantias, impedimentos e incompatibilidades dos membros dos Poderes Legislativo e Executivo Estaduais;
- „ a composição, as atribuições do Poder Judiciário e as garantias, os direitos e os impedimentos de seus membros;
- „ a organização, a estrutura, as regras de funcionamento e as atribuições do Tribunal de Contas do Ministério Público da Defensoria Pública e das polícias civis e militares, assim como os direitos, os deveres, os impedimentos e as incompatibilidades de seus membros.

Ressalte-se que, no que concerne a esses elementos, não resta qualquer possibilidade de atuação autônoma ao constituinte estadual.

Como oportunidade de atuação, nessa dimensão de análise, o Estado disporá das seguintes prerrogativas:

- „ estabelecer as regras de funcionamento dos poderes legislativo e executivo, especialmente as que disciplinam o processo legislativo estadual, o estabelecimento de regras de equilíbrio entre seus poderes e suas respectivas atribuições;
- „ definir a competência dos tribunais e instituir a "representação da inconstitucionalidade".

Observe-se que estas matérias constituem o núcleo material autônomo do constituinte estadual, que poderá optar por seguir o modelo federal ou inovar, criando modelo estadual próprio.

QUANTO À AUTO-ADMINISTRAÇÃO DOS ESTADOS REGIONAIS

Embora a Constituição Federal não defina, explicitamente, a estrutura administrativa da Administração Pública dos Estados, ela estabelece regras que interferem no desenho organizacional de toda a Administração Pública Centralizada e Descentralizada e dos Poderes estaduais. Define, também, os princípios para sua gestão: legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade.

Tais regras fornecem o balizamento para a estruturação e o funcionamento da Administração Pública Estadual e referem-se aos seguintes temas:

- „ funcionalismo público;
- „ criação, por lei específica, de empresas públicas, fundações, sociedades de economia mista, autarquias e suas subsidiárias;
- „ processo de licitação pública;
- „ mandato eletivo para servidor público;
- „ regime jurídico único e planos de carreira para servidores da administração Pública Direta e das Fundações Públicas;

. regras para servidores públicos militares..

Todo o desenho organizacional da Administração Pública Estadual fica, portanto, sujeito a essas regras . Sua configuração dependerá da repartição das competências legislativas, executivas e privativas da União, dos Estados e dos Municípios, assim como das competências comuns a essas esferas e das concorrentes entre essas três instâncias..

Há que se ressaltar, entretanto, que a escolha do modelo de gestão não sofre interferências constitucionais. Podem os governantes estaduais optar por princípios centralizadores ou descentralizadores; concentradores ou desconcentradores; autoritários ou participativos ou, ainda, conservadores. Possuem, ainda, plena liberdade para decidir sobre o tamanho da estrutura organizacional, assim como sobre seu modo de funcionamento e estilo de gestão..

REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS

Ao analisar as competências determinadas para cada esfera de governo, na Constituição Federal, nota-se que a União concentra entre as suas competências privativas as que permitem deter os instrumentos formuladores das políticas públicas de impacto nos rumos do desenvolvimento econômico e social do País, sem, contudo, prever qualquer participação das outras esferas governamentais.

Essa opção constitucional demonstra a estagnação do modelo federativo brasileiro, que privilegia a centralização do poder normativo e a hegemonia política e econômica na União.

Outra característica desta Constituição é a manutenção do papel reduzido do Estado Regional no tocante às competências exclusivas. "Aos Estados são reservados poderes somente naquelas matérias não vedadas pela Constituição, exceto no que se refere a "explorar diretamente, ou mediante concessão, a empresa de gás canalizado" e "mediante Lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões..." (artigo 25).

Além das competências exclusivas, a Constituição estabelece outras:

- **as comuns,** "que se referem à listagem de atividades que constituem deveres e obrigações a serem cumpridas pelo poder público - qualquer que seja o nível - e de preceitos indicativos e rumos a serem perseguidos, particularmente no desempenho de encargos em matérias de relevância social" ⁽¹⁰⁾
- **as concorrentes,** "que permitem a atuação de diferentes níveis de poder relativamente à mesma matéria, atuação todavia que não é cumulativa. Definidos os limites, cada centro de poder exerce sua competência com exclusividade e sem hierarquia" ⁽¹¹⁾.

Mais uma vez o poder do Estado encontra-se limitado. Tanto nas competências **comuns** como nas **concorrentes**. Predomina a superioridade das leis federais, que, no primeiro caso, fixarão normas complementares para cooperação entre União, Estados e Municípios e, no segundo, estabelecerão as normas gerais, podendo os Estados legislar de forma suplementar. **Somente no caso de inexistência de leis federais, os Estados exercerão a plena competência legislativa.**

(10) Ferraz, Ana Cândida - "União, Estado e Município na Constituição Federal: Competências e Limites" In "Governabilidade e Administração Estadual de São Paulo" São Paulo Cadernos FUNOAP ano 8 nº 15 abril/88.

(11) Idem, Ibidem

No Título II, Cap. VI, Art. 34, encontram-se os incisos que destacam o poder de intervenção da União sobre os Estados. Dois desses incisos são de suma importância, pela capacidade potencial que têm de limitar a ação dos Estados:

- . intervenção da União nos Estados que suspenderem o pagamento da dívida fundada por mais de dois anos consecutivos e que deixarem de entregar aos Municípios receitas tributárias fixadas na Constituição Federal (Art. 34, Inciso V);
- . intervenção da União nos Estados que não observarem os seguintes princípios constitucionais (Art. 34, Inciso VII):
 - a) forma republicana, sistema representativo e regime democrático;
 - b) direitos da pessoa humana;
 - c) autonomia municipal;
 - d) prestação de contas da Administração Pública Direta e Indireta.

Conclui-se que resta aos Estados um poder residual e capacidade limitada para criar competências privativas, uma vez que a lista de competência atribuídas à União ou em conjunto com ela e o Município é bastante exaustiva. Houve inovação no campo da competência concorrente com a União. Novas matérias foram introduzidas nessa área:

- . direito tributário e financeiro;
- . direito econômico e urbanístico;
- . produção e consumo;
- . procedimentos em matéria processual, e
- . previdência social.

Nessas matérias, o limite da competência da União será o das normas gerais, deixando aos Estados um amplo campo para legislar.

QUANTO À CAPACIDADE TRIBUTÁRIA DOS ESTADOS

Graças à crise fiscal vivida pelos Estados e Municípios nos últimos anos, criou-se, durante os debates constitucionais, expectativas no sentido de reverter a tendência centralizadora do sistema tributário nacional. Apesar do Executivo Federal considerar tais mudanças desnecessárias, prevaleceram os interesses regionais e locais.

Assim, o atual sistema tributário introduziu algumas inovações, no sentido de aumentar a eficiência econômica dos tributos, reduzir a injustiça social e fortalecer a Federação.

Para tanto, a Constituição Federal assumiu como princípios básicos a descentralização tributária e financeira, a maior progressividade fiscal e a modernização do sistema.

Os Quadros I e II, respectivamente, relacionam o conjunto de competências tributárias, por nível de governo, e as transferências regulares de tributos entre os níveis de governo na Constituição anterior e na atual.

Quadro I

DISTRIBUICAO DAS COMPETENCIAS TRIBUTARIAS POR NIVEL DE GOVERNO

VERNO	CONSTITUICAO ANTERIOR	CONSTITUICAO ATUAL
UNIAO	<p>Sobre:</p> <ul style="list-style-type: none"> - renda e proventos de qualquer natureza (IR); - produtos industrializados (IPI); - operacoes de credito, cambio e seguro (IOF) - importacao (II); - exportacao (IE); - propriedade territorial rural (ITR); - unico sobre energia eletrica (IUEE); - unico sobre lubrificantes e combustiveis (IULC); - unico sobre minerais (IUM); - servicos de comunicacoes (ISC); - transportes (IT); 	<p>Sobre:</p> <ul style="list-style-type: none"> - renda e proventos de qualquer natureza (IR); - produtos industrializados (IPI); - operacoes de credito, cambio e seguro (IOF) - importacao (II); - exportacao (IE); - propriedade territorial rural (ITR); - grandes fortunas (IGF);
ESTADOS	<p>Sobre:</p> <ul style="list-style-type: none"> - circulacao de mercadorias (ICM); - propriedade de veiculos automotores (IPVA); - transmissao de bens imoveis (ITBI). 	<p>Sobre:</p> <ul style="list-style-type: none"> - circulacao de mercadorias e servicos de transporte e comunicacoes (ICMTC); - propriedade de veiculos automotores (IPVA); - transmissao causa mortis e doacoes (ITCMD).
MUNICIPIOS	<p>Sobre:</p> <ul style="list-style-type: none"> - servicos de qualquer natureza (ISS); - propriedade predial e territorial urbana (IPTU). 	<p>Sobre:</p> <ul style="list-style-type: none"> - servicos de qualquer natureza (ISS); - propriedade predial e territorial urbana (IPTU); - transmissao inter vivo de bens imoveis (ITIVB); - vendas a varejo de combustiveis e lubrificantes (IVVC).

OBS.:

Uniao detem a competencia residual para instituicao de impostos, bem como em casos extraordinarios de guerra.

em dos impostos, os tres niveis de governo podem instituir taxas de contribuicoes de melhoria.

Quadro II

TRANSFERENCIA REGULAR DE TRIBUTOS ENTRE NIVEIS DE GOVERNO		
GOVERNO	CONSTITUICAO ANTERIOR	CONSTITUICAO ATUAL
UNIAO PARA OS ESTADOS	14% do IR e IPI (Fundo de Participacao) 2% do IR e IPI (Fundo Especial) IR Retido na Fonte - Tesouro Estadual 40% do IULC 40% do IUEE 70% do IUM 50% do IT 2/3 da Contribuicao ao Salario-Educacao	21,5% do IR e IPI (Fundo de Participacao) 7,5% do IPI (Ressarcimento Exportacao) IR Retido na Fonte - Tesouro Estadual (?) Cota Contribuicao Salario-Educacao
UNIAO PARA S MUNICIPIOS	17% do IR e IPI (Fundo de Participacao) 100% do IR IR Retido na Fonte - Tesouro Local 20% do IULC 20% do IUEE 20% do IUM 20% do IT	22,5% do IR e IPI (Fundo de Participacao) 2,5% do IPI (Ressarcimento Exportacoes) 50% do ITR IR Retido na Fonte - Tesouro Local
ESTADOS PARA S MUNICIPIOS	20% do ICM 50% do IPVA 50% do ITBI	25% do ICMTC 50% do IPVA

Com relação à situação tributária dos Estados, verificam-se mudanças significativas tanto no âmbito das competências quanto no das transferências. A base tributária foi ampliada, passando a arrecadar tributos que geram receitas mais compatíveis com a respectiva base econômica.

No que se refere às competências tributárias, as mudanças constitucionais foram de caráter mais estrutural, destacando-se os seguintes aspectos:

- **Imposto sobre circulação de mercadorias e prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação (ICMTC)⁽¹²⁾:** este imposto teve a sua base ampliada à medida em que passou a incidir, também, sobre combustíveis e lubrificantes, energia elétrica, minerais, serviços de transportes e de comunicações, que antes eram de competência da União.

Foi ainda concedida autonomia às autoridades fazendárias estaduais para fixação das alíquotas das operações internas, que poderão ser seletivas conforme a essencialidade de bens, ressalvada, com referência a tais operações, a competência do Senado, para a fixação das alíquotas mínimas e máximas, em casos de conflitos entre unidades federadas. Caberá, também, ao Senado a definição das alíquotas interestaduais.

- **Criação do adicional do Imposto de Renda:** este adicional incide sobre ganhos e rendimentos de capital, representando um rompimento com a tradição de competência exclusiva da União. Isto vem contribuir para o fortalecimento da competência estadual e para melhorar a progressividade do sistema tributário. Esse adicional tem sido criticado por elevar a carga tributária e concentrar-se nas unidades mais ricas da Federação. Como sua alíquota poderá variar entre 0% e 5%, a sua fixação dependerá de decisão de cada Estado, eventuais

(12) Os Estados preferiram adotar a sigla ICMS.

alterações poderão causar evasão de contribuintes de um Estado para outro.

QUANTO ÀS TRANSFERÊNCIAS DA UNIÃO PARA OS ESTADOS

As principais inovações introduzidas no campo das transferências de recursos da União para os Estados referem-se ao veto, à vinculação ou quaisquer condicionamentos para o pagamento das cotas, bem como à possibilidade dos governos dos Estados beneficiados participarem do processo de sua liberação. Cabe destacar:

- „ o aumento do percentual das transferências do Fundo de Participação dos Estados, de 14% para 21,5%;
- „ a criação do Fundo de Ressarcimento das Exportações, estabelecido em 10% do IPI, que surge como forma de ressarcimento do ICM não incidente sobre exportações de manufaturados;
- „ a elevação do percentual de arrecadação do Fundo Especial de 2% para 3% do IR e do IPI, que passou a favorecer, de forma direta, o setor produtivo dos Estados mais carentes;
- „ a retenção do IR incidente na fonte sobre rendimentos pagos pela Administração Direta, Autarquias e Fundações dos Governos Estaduais;
- „ a participação dos Estados em 20% do produto da arrecadação de qualquer novo imposto criado pela União.

Embora o sistema tributário apresente transformações que propiciam maior autonomia financeira aos Estados, as inovações introduzidas no campo das transferências não representam avanços, pois não promovem mudanças estruturais em seu interior.

O PAPEL ATUAL DO ESTADO REGIONAL NA FEDERAÇÃO

Ao se analisar a natureza e o papel do Estado Regional nas diversas Constituições, percebe-se que, com exceção da Constituição de 1891, que privilegiou somente os três Estados mais ricos da Federação (São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul), o Estado Regional nunca foi totalmente detentor do poder político e tampouco gozou de grande autonomia administrativa.

As demais Constituições resguardam apenas o federalismo em sua concepção jurídico-formal. Em especial as Constituições de 1937 e 1967/69, caracterizaram-se, principalmente, pelo predomínio da União sobre Estados e Municípios. Com a Constituição de 1946, destacou-se a política de desenvolvimento regional no Brasil, aumentando, com isso, o controle da União sobre o território nacional.

Essa tendência foi reforçada pela Constituição de 1967, responsável pelo aumento significativo do número de órgãos setoriais do Governo Federal nas regiões, reduzindo ainda mais a força política dos Estados.

O regionalismo manifestou-se, fortemente, durante os debates constitucionais de 1988, quando os **lobbies** regionais predominaram sobre os interesses específicos dos Estados, principalmente com relação às matérias relativas ao Sistema Tributário Nacional.

A exposição da evolução do federalismo no Brasil demonstra as vicissitudes por que tem passado o Estado regional. Vale ressaltar alguns aspectos:

A Constituição de 1988 mantém e acentua a centralização normativa, através da criação de dispositivos e mecanismos, que além de fornecer os elementos do desenho político institucional dos Estados, interferem na dinâmica de estruturação e funcionamento de suas instituições. Esses elementos referem-se, sobretudo, à organização dos Estados e de seus poderes, à estruturação administrativa, à repartição de competências e à partilha tributária.

Com relação à **participação** dos Estados no processo decisório do Governo central, assegurado pela representação dos Estados no Senado Federal, vemos que a competência privativa da Câmara é muito reduzida. Embora ampliada pela nova Constituição, continua limitada. Seus limites são as funções julgadoras de aprovação de altos magistrados e funcionários, de destituição do Procurador Geral da República, de aprovação, organização e funcionamento do regimento e de controle de natureza econômico-financeira.,

Neste tópico foi incluído o controle da dívida da União, o que não ocorria antes e, talvez, constitua a inovação mais notável de participação dos Estados no processo decisório Federal.

Este é um ponto fundamental, que deveria ser objeto de discussão na futura revisão constitucional.

Urge identificar outras formas de participação dos Estados em questões como a negociação da dívida externa e decisões da política econômica, através do Conselho Monetário Nacional.

Apesar das várias Constituições, ainda não foram encontrados critérios objetivos para a atribuição de competências, no que se refere à autonomia dos Estados. Os Estados e Municípios são tratados como se tivessem o mesmo grau de desenvolvimento, a mesma capacidade econômica e a mesma eficiência administrativa. O que acarreta esta distorção no Congresso é o fato da representação dos Estados no Senado ser paritária e a

representação da população na Câmara não ser proporcional ao número de habitantes por Estado. A única Constituição que assegurou essa proporcionalidade foi a de 1891.

A Assembléia Constituinte de 1988, eleita com base na legislação eleitoral anterior, fez com que nas discussões sobre a Federação prevalecessem sobretudo os interesses regionais. A grande maioria dos constituintes recusava-se a tomar conhecimento de qualquer proposta inovadora do sistema federativo. A única novidade foi a faculdade outorgada aos Municípios para elaborar suas leis orgânicas. Dentro dos limites impostos não há possibilidade de qualquer alteração no modelo.

De todas as inovações da Constituição de 1988, o que mais ampliou a autonomia dos Estados (sem fazer referência à nova discriminação de rendas) foi a possibilidade de legislar em concorrência com a União, posto que a legislação concorrente abrange temas de alta relevância para a gestão estadual. Atualmente, a Constituição Federal admite que a lei complementar autorize os Estados a legislar sobre questões específicas relacionadas com a legislação privativa da União.

"Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:"

- I. Direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;
- II. Orçamento;
- III. Juntas comerciais;
- IV. Custas dos serviços forenses;
- V. Produção e consumo;
- VI. Florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção ao meio ambiente e controle da poluição;

- VII. Proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico;
- VIII. Responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;
- IX. Educação, cultura, ensino e desportos;
- X. Criação, funcionamento e processo do juizado de pequenas causas;
- XI. Procedimentos em matéria processual;
- XII. Previdência social, proteção e defesa da saúde;
- XIII. Assistência jurídica e Defensoria pública;
- XIV. Proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência;
- XV. Proteção à infância e à juventude;
- XVII. Organização, garantias, direitos e deveres das polícias civis."

Conclui-se, portanto, que setores importantes, como economia e finanças, ordenação do solo e proteção ambiental, justiça e segurança puderam ser regulamentados a partir do artigo 24 da Constituição de 1988.

Finalmente, cumpre esclarecer que, embora a Constituição Federal estabeleça os princípios que devem reger a Administração Pública, bem como disponha sobre a moldura jurídico-institucional básica para o seu funcionamento, a nova vocação político-administrativa do país ainda não se encontra totalmente configurada, em razão de sua dependência à regulamentação da própria Carta, assim como da dinâmica de implementação dos novos

dispositivos constitucionais pelas instâncias Estaduais e Municipais.

Para completar a configuração do espaço jurídico-institucional que se apresenta para a gestão Estadual, alguns aspectos, relacionados à Constituição Paulista de 1989, são especialmente importantes.

Em primeiro lugar, a Constituição Estadual pôde disciplinar livremente o processo legislativo estadual, aproveitando o espaço aberto pela Constituição Federal. ⁽¹³⁾ Ao fazer isso, reforçou o Legislativo, a exemplo, aliás, do ocorrido na esfera Federal, em detrimento do Executivo, particularmente no que diz respeito à questão da auto-administração do Governo Estadual. A título de exemplificação, pode-se mencionar o fato relativo à criação de Secretarias de Estado, que passam a ser disciplinadas pelo processo legislativo, tornando-se matéria de Lei. ⁽¹⁴⁾

Em segundo lugar, o Legislativo foi fortalecido, também, no tocante ao Governo Estadual, na medida em que lhe foi atribuído mecanismos de fiscalização e de controle em relação aos demais poderes.

Em terceiro lugar, o Executivo continua a participar da função normativa do Legislativo através de dois instrumentos básicos: o da iniciativa das leis e o do poder de veto, total ou parcial, aos projetos de lei.

Finalmente, em quarto lugar, procurou-se modernizar e agilizar a estrutura do Judiciário, com a criação dos Juizados Especiais e de Pequenas Causas, como também atribuiu-se competência a esse Poder para apreciar os "mandados de injunção", a representação de inconstitucionalidade de ato normativo

(13) FERRAZ, Anna Cândida. União, Estado e Município na Nova Constituição: enfoque jurídico-formal, in A Nova Constituição Paulista, FUNDAP, Março de 1989: "...a liberdade de o constituinte estadual estabelecer o seu modelo de processo legislativo poderá ter reflexos no equilíbrio e relacionamento entre os poderes e, conseqüentemente, na mecânica da separação de poderes."

(14) Ver também Galvão, Maria Cristina Costa Pinto e Takeuti, Norma Missae, Natureza do estado-membro da Federação e suas condições de gestão da FUNDAP, agosto de 1989.

Estadual e os conflitos de atribuições entre as autoridades administrativas e judiciárias do Estado.

O texto estadual abrigou todos os princípios constitucionais federais pré-estabelecidos e de caráter geral. Portanto, aparece, integralmente, na Carta Estadual o que foi estabelecido na Constituição Federal referente à Administração Pública.

2. EVOLUÇÃO DOS PAPÉIS E FUNÇÕES ASSUMIDOS PELA COORDENAÇÃO DO GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO NO PERÍODO 1958-90.

Esta segunda parte do capítulo objetiva reconstituir, de forma sumária, a evolução das funções desempenhadas pela coordenação global do governo do Estado de São Paulo, com ênfase na função planejamento, no período 1958-90. Pressupõe-se que o planejamento, enquanto prática de governo, reflete o padrão de gestão definido pela relação existente entre o Estado e a sociedade civil. Serão considerados, implicitamente, os aspectos relativos aos condicionamentos impostos ao Poder Público Estadual pela dinâmica do Federalismo brasileiro nos diferentes momentos históricos, uma vez que estes foram objeto de análise no item anterior.

Pode-se dizer que as primeiras tentativas do Governo Estadual em estabelecer a prática do planejamento como um dos instrumentos de sua ação remontam ao período pós-30, mais especificamente às décadas de 40, 50 e 60. A concepção de planejamento aparece, então, estreitamente associada aos ideais desenvolvimentistas que orientavam o projeto nacional no pós-30. Tendo como parâmetro histórico os países capitalistas avançados, a orientação do Governo Federal volta-se para o crescimento econômico, de acordo com os padrões de produção e acumulação capitalistas.

A dinâmica da Administração Pública do Estado de São Paulo, a exemplo dos demais estados da Federação, está intimamente associada à estrutura do processo produtivo e ao papel assumido pelo Estado Federal, determinados pelos interesses que o modelo de desenvolvimento privilegia em cada período histórico.

Ao longo da história republicana, observa-se que os papéis assumidos, bem como o apoio e a sustentação oferecidos pelo Estado, serão proporcionais à carência de capital da sociedade em relação ao projeto de crescimento econômico. Nesse quadro, portanto, a idéia do desenvolvimento econômico passou a ser o carro-chefe determinante de todas as ações empreendidas pelo Estado. Adotado como política nacional, o desenvolvimento passou a ser prioridade, por consequência, nas agendas dos governos estaduais.

Ao longo do período em estudo, apesar da forte e constante presença da determinante econômica, houve variações na maneira de abordar o desenvolvimento. "De uma maneira geral, este desenvolvimento é visto como desenvolvimento do Estado. Num primeiro momento (Jânio, Carvalho Pinto, Garcez), ele é nitidamente econômico e ligado às condições necessárias para a produção".⁽¹⁵⁾

As questões sociais, pelo menos no discurso, passaram também a ser encaradas sob a perspectiva desenvolvimentista. Por trás da adoção do caráter social do desenvolvimento está a idéia, nacionalmente disseminada, de que o aumento da produtividade leva

(15) "Evolução da Administração Pública do Estado de São Paulo face ao Desenvolvimento Urbano" - FUNDAP - 1947/77.

ao crescimento econômico que, através da criação de empregos e da capitalização do Estado, reverte-se em benefícios sociais.

Estreitam-se as relações do Estado com a iniciativa privada. Jânio Quadros é o primeiro governo deste período que trata explicitamente esta questão, ao referir-se à recuperação financeira do Estado e à sua colaboração com a iniciativa privada. Isto mostra como o Estado cria as bases para o desenvolvimento industrial realizado pelo setor privado. Na relação Estado-iniciativa privada, o papel do Estado passa, de promotor e incentivador do desenvolvimento, ao papel de suporte, coordenação e cooperação.

Espera-se que o Estado opere com eficiência, produtividade e equilíbrio, o que impõe uma administração racional.

Nas décadas de 40 e 50 houve adaptações significativas na Administração Pública, representadas pela expansão das estruturas de fomento industrial e pelo apoio aos setores onde se identificava desequilíbrio entre oferta e demanda. Enfatiza-se, nesse período, a estruturação e a reforma das atividades-fim. Não havia aí grande preocupação com o apoio administrativo aos programas fixados. Com relação ao desenho organizacional da Administração Pública, inicia-se, a partir da metade dos anos 50, o processo de constituição e utilização intensiva das entidades descentralizadas. A coordenação da ação do Estado passa a ser mais setorial do que global, em virtude da urgência da remoção dos obstáculos que dificultavam o desenvolvimento e a industrialização.

A questão do planejamento nesse período inscreve-se nas formulações do Estado (Governo) sobre o desenvolvimento. O planejamento apresenta-se então como um campo de atividade do Governo, que por ser capaz de expressar simultânea e organizadamente as questões mais amplas, acaba conformando e orientando a atuação do Estado.

Em relação ao período 47-64, nota-se uma grande diferença entre os "discursos" dos Governadores e seus estilos de gestão. O Estado de São Paulo passa a desempenhar papéis visando superar os pontos de estrangulamento econômico, assumindo-os diretamente ou apoiando os setores envolvidos na sua resolução. Nesse processo a máquina burocrática estadual foi utilizada como instrumento para privilegiar interesses de grupos em nome do crescimento econômico.

Conforme coloca Mendonça de Barros ⁽¹³⁾, esse processo ocorre predominantemente em São Paulo que, dentre os demais estados, tem as condições mais propícias para o empreendimento de um planejamento eficaz e para o fortalecimento do setor industrial como polo dinâmico do sistema econômico.

"Uma análise mais detalhada revela que o Estado de São Paulo é responsável pela manutenção e ampliação da rede rodoviária, abastecimento de água e coleta de esgotos, ferrovias, universidades, pesquisa e extensão rural etc. A participação do Governo Central no dispêndio público da região é bastante modesta."⁽¹⁴⁾ As políticas gerais do Governo Federal sempre levam

(13) Barros, José R. Mendonça de "A Experiência Regional do Planejamento" - in Lafer, Betty Kindlin, org. "Planejamento no Brasil - São Paulo - Perspectiva - 1970.

(14) Idem, Ibidem

em consideração a posição e as repercussões no Estado; (São Paulo)..."(15)

No governo paulista as iniciativas de planejamento evoluem, passando de ações planejadas em âmbito setorial para uma ação mais integrada, abrangendo o conjunto das ações do governo. Essa visão integral está mais próxima do que aqui se denomina Coordenação Global de Governo.

É na gestão Carvalho Pinto que a racionalidade do planejamento se estende ao conjunto dos setores, respeitando uma visão de desenvolvimento global, ainda que persista o plano setorial. Conforme esclarece Kugelmas (16) "Como caracterização geral, poderíamos dizer que no período 1946/57 gestam-se os planos e diagnósticos para uma mudança de estilo de atuação que virá no Governo Carvalho Pinto. Isso é especialmente verdadeiro com relação ao período Garcez, em que se realizam os estudos e diagnósticos fundamentais que orientarão a ação futura."

O momento fundamental deste período é, sem dúvida, o Governo Carvalho Pinto (1958/62), caracterizado pela primeira tentativa de ordenar e sistematizar a ação governamental segundo critérios de planejamento, através da formulação e execução de um Plano de Ação e de um sistema de planejamento.

Nesta fase, o planejamento objetiva a racionalidade e a eficiência da atuação do Estado e um melhor aproveitamento dos recursos. Cabe ressaltar que, mesmo com o avanço obtido na gestão Carvalho Pinto, nenhum dos Governos propôs medidas de ampliação

(15) Idem, Ibidem

(16) Kugelmas, Eduardo - "Políticas Públicas na Administração Paulista: 1946/77" Administração Paulista - Evolução Institucional Cadernos FUNDAP - São Paulo - Ano 5 - nº 9 - 1985.

da esfera de atuação do Estado.⁽¹⁷⁾ O planejamento é, até então, um instrumento utilizado em norma de organização e programação. Porém, a experiência do Governo Carvalho Pinto é fundamental no que se refere à questão da ordenação da ação governamental e planejamento da Administração Pública.

As profundas modificações estruturais da economia brasileira nos anos 50, o salto a um novo ciclo de acumulação capitalista e o novo papel do Estado constituem o pano de fundo do Governo Carvalho Pinto. O capitalismo brasileiro entra numa etapa de industrialização pesada e o Estado efetua um esforço consciente para liquidar o passivo deixado pela "industrialização restringida", segundo expressão de Cardoso de Mello.

O Plano de Metas do Governo Federal é facilmente aceito e assimilado com a ajuda do Plano de Ação. A Lei nº 5.444, de 17 de novembro de 1959, em seu texto introdutório à edição oficial do Plano de Ação, autorizava o Poder Executivo a efetuar gastos nos exercícios de 1959, 1960, 1961 e 1962, "na execução de obras e serviços destinados ao aperfeiçoamento e atualização dos serviços públicos e ao desenvolvimento econômico-social do Estado."

Mendonça de Barros denomina esse período do planejamento paulista como fase "simples", avaliando-a como eficaz. Tal denominação refere-se à simplicidade da estrutura responsável pela atividade de planejamento, formada pelo Grupo de Planejamento, situado acima das Secretarias de Estado, vinculado ao Governador. Sua atribuição era a de apresentar propostas,

(17) Idem, *Ibidem*

formular e acompanhar o Plano de Ação e as unidades administrativas responsáveis por sua operacionalização.

Embora esse modelo tenha se revelado eficaz na execução, no acompanhamento físico e financeiro e na reforma do Plano, através de um sistema de informações, algumas críticas são pertinentes:

- „ o processo de formulação do Plano de Ação da Gestão Carvalho Pinto não contemplava a realização de um diagnóstico que lhe possibilitasse uma visão global;
- „ a não institucionalização desse sistema resultou na sua simples dissolução na gestão de Adhemar de Barros, opositor político de Carvalho Pinto.

Porém, segundo Kugelmas,⁽¹⁸⁾ “tratou-se de uma real modernização e racionalização da máquina estadual, que era quase a mesma de duas décadas antes. A eficácia do “Grupo de Planejamento - GP”, a pequena equipe de técnicas diretamente ligada ao Governador permitiu a unificação do comando, jamais vista anteriormente. Os inevitáveis atritos com setores da burocracia tradicional eram quase sempre rapidamente arbitrados pelo próprio Governador junto ao “Grupo de Planejamento”. Alguns importantes setores da burocracia tradicional foram cooptados e participaram com entusiasmo do Plano de Ação, como por exemplo, os técnicos da Secretaria da Fazenda que assessoravam Carvalho Pinto em sua gestão de Secretário no governo anterior.”

A história da elaboração do Plano merece ser mencionada. O pequeno “staff” que constituía o Grupo de Planejamento teve a incumbência de prepará-lo a partir dos relatórios feitos pelas

(18) Idem, Ibidem

Secretarias que determinariam as necessidades dos diversos setores do Estado (Decreto nº 34.656, de 12 de dezembro de 1959). A tarefa do Grupo de Planejamento foi, principalmente, a de examinar e compatibilizar as programações solicitadas pelas várias secretarias, autarquias e outros órgãos."

Com enfoque setorial, o Plano de Ação contemplava, em especial, os setores de Energia, Transportes, Educação, Saúde, Saneamento básico, Agricultura e Abastecimento (42% para investimentos em infra-estrutura, 30,7% para a melhoria das condições do homem e 27,2% para a expansão agrícola e industrial).

Dentre os aspectos mais importantes do Governo Carvalho Pinto está o fato de sua gestão ter se constituído em uma experiência bastante bem sucedida, tendo como sustentáculo a modernização e racionalização da intervenção estatal. Seus resultados foram obtidos a partir de uma reestruturação administrativa significativa, com a criação de um reduzido número de órgãos e empresas. Esta parece ter sido uma opção voltada para a priorização das atividades-fim em relação às atividades-meio, postergando, assim, a reforma administrativa. Um simples "Grupo de Planejamento" obteve êxito em sua tarefa, em contraste com os sofisticados aparatos de planejamento desenvolvidos mais tarde por outros Governos.

O período da gestão Adhemar de Barros (1963 a 1966) foi profundamente conturbado, marcado por um contexto nacional de crise e destruição do regime político existente, derrubado pelo movimento militar de 1964. A Constituição de 1946 continua

formalmente até a promulgação da Carta de 1967, embora a estrutura política e institucional do País tenha sido completamente transformada.

A instalação de um regime autoritário impõe-se especialmente por seu caráter centralizador e modifica o padrão de relacionamento União-Estado. Caracteriza-se, ainda, pela contínua expansão da intervenção estatal.

Conforme esclarece Celso Lamparelli⁽¹⁹⁾, o planejamento, enquanto atividade do Estado, atendeu aos objetivos assumidos de acumulação e de privilégios, protegendo certos segmentos da sociedade, identificados com o capitalismo monopolista. O planejamento era considerado assim como um dos seus principais instrumentos, pois auxiliava na busca da lógica do mercado.

Tal argumentação respeita o conceito de Estado assumido por Castor⁽²⁰⁾, segundo o qual este é um "comitê executivo das classes dominantes, desempenhando o papel de agente que consolida a dominação e mantém as forças do projeto concentrador e centralizador do desenvolvimento capitalista."

Com o regime de 64, marcado pela centralização de poder político na esfera federal, inicia-se um período de transição que se estende até 67, caracterizando-se por uma profunda crise política e econômica, principalmente a partir de 62, e por um grande empenho dos Governos Estaduais na promoção do desenvolvimento e da iniciativa privada. A orientação básica desse momento é estreitar a vinculação entre desenvolvimento e segurança nacional.

(19) Lamparelli, Celso Monteiro - "O Papel do Estado no Planejamento Organizacional e na Política Social do Governo" - FUNDAP - 1985.

(20) Castor, Belmiro Valverde Jobim & "Questões Relevantes no Processo de Descentralização na Administração Pública Brasileira" in "Administração Pública Brasileira - 1964/84 - Aspectos Políticos, Institucionais e Organizacionais" - Documento de Trabalho nº 4 - FUNDAP - São Paulo - 1985.

Nesse processo o planejamento emerge como instrumento de concretização da ação governamental com significativa vinculação com o Governo Federal. Nesse período surgem planos e programas Nacionais e Estaduais, assim como germina o fenômeno de mimetização de órgãos federais, a partir da criação de similares estaduais. A articulação entre os níveis federal e estadual intensifica-se. Esta relação é especialmente fértil a partir de 67, com a nomeação de Secretários de Estado pelo Governo Federal. **O papel do planejamento, nessa dinâmica, ultrapassa os limites de um instrumento de aperfeiçoamento administrativo para constituir-se em exigência de funcionamento do novo sistema.** Nesse momento as empresas estatais passam por reformas que visam à criação de mecanismos para permitir ao Estado efetivar sua própria acumulação.

A gestão Adhemar de Barros já reflete o novo papel do Estado. Assim, o Estado é visto como coordenador, ao mesmo tempo, das iniciativas públicas e privadas. Duas medidas adotadas refletem essa nova dimensão das relações do Estado com a economia, cristalizadas nos Governos do período pós-64: 1) a criação da Secretaria do Planejamento (1964) e 2) a criação do Conselho de Defesa dos Capitais do Estado - CODEC. Este último com a finalidade de proteger, defender e fiscalizar os interesses do Estado nas entidades em que a Fazenda Estadual fosse acionista ou participante, assim como de coordenar a política de investimentos públicos nos setores básicos da economia.

Na gestão Adhemar de Barros ocorre a **institucionalização da atividade planejamento com a criação da Secretaria do Planejamento.** Porém, ainda persiste a idéia do planejamento como recurso para elevação do nível da organização administrativa.

No contexto da maior aproximação entre Estado e iniciativa privada, (em que o Estado é visto como coordenador das iniciativas públicas e privadas), coube a essa Secretaria, criada em 1964, coordenar toda a economia, tanto pública quanto privada. Essa orientação racional da política econômica do Estado era

dirigida também para a política de financiamento de planos públicos e particulares, além de criar as condições favoráveis para o investimento de capitais nacionais e estrangeiros em território Estadual, com vistas à realização do desenvolvimento econômico. A intenção era criar condições para a articulação dos financiamentos nacionais e estrangeiros.

Face à dissolução do sistema de planejamento da gestão anterior, Adhemar de Barros teve que implementar seu sistema, criando nova estrutura administrativa. De acordo com a classificação de Mendonça de Barros,⁽²¹⁾ é aqui que se inicia outra fase do planejamento paulista: a fase "sofisticada". Sem contar com a participação da máquina administrativa, o Plano de Desenvolvimento Integrado (PLADI 1964-68) foi elaborado exclusivamente por técnicos e, por isso, "é o mais completo e tecnicamente melhor elaborado" ⁽²²⁾.

O grande problema desse sistema foi a dificuldade da operacionalização. Não houve consistência, na medida em que as liberações de verbas eram realizadas pelos técnicos, mas não computadas, a tempo e hora, para adaptações e alterações. Isto, segundo este autor, levou essa atividade do Estado a um "empirismo total".

Daí decorre a avaliação de que o sistema de planejamento de Adhemar de Barros, apesar de sofisticado, demonstrou-se ineficiente. É assim que, na avaliação de Kugelmas, "Apesar da criação da Secretaria e mesmo com a elaboração, ainda em 1963, de um plano de excelente nível técnico, houve um forte retrocesso no sistema de planejamento. O PLADI não chegou a ser executado, a nova Secretaria revelou-se uma secretaria "fraca", de significado quase simbólico, e não se deu continuidade ao estilo de intervenção do quadriênio anterior."

(21) Barros, José R. Mendonça de "A experiência Regional do Planejamento" - in Lafer, Betty Hindlin, org. "Planejamento no Brasil" - São Paulo - Perspectiva - 1970.

(22) Idem, ibidem

Já no plano Federal, esse novo processo de modernização da Administração Pública - valorizando as funções de coordenação e as atividades-meio, engloba uma reforma administrativa nas áreas orçamentária, financeira, contábil, tributária e institucional, com o objetivo de introduzir o planejamento e aperfeiçoar os sistemas administrativos. Tais alterações visaram, inclusive, capacitar a Administração Pública a obter financiamentos externos condicionados à existência de planos de desenvolvimento.

Após o processo marcado por sucessivas tentativas históricas de se criar uma Lei Orgânica para a Administração Federal, foi assinado o Decreto-Lei 200, de 25 de fevereiro de 1967. Uma nova ordem surge para as jurisdições dos ministérios, privilegiando a especialização de algumas atividades governamentais em novas estruturas ministeriais: a entronização de princípios de eficiência governamental (planejamento), descentralização e delegação de competências.

Através desse Decreto, a atividade de planejamento foi institucionalizada na Administração Federal, vinculada ao Ministério do Planejamento e Coordenação Geral. Foi implantado um sistema que instituiu a obrigatoriedade da adoção de programas gerais, setoriais e regionais, de natureza plurianual, com definição de ações de longo prazo. Formuladas em pleno contexto autoritário, a atividade do planejamento representaria a realização do ideal da **racionalidade a serviço da promoção do desenvolvimento econômico-social do país**, contando com os seguintes instrumentos básicos: planos geral de governo, programas gerais, setoriais e regionais de duração plurianual e orçamento financeiro de desembolso.

O Decreto-Lei nº 200, de 1967, instrumentaliza, através de seus princípios, a organização do poder central, dando-lhes condições de viabilizar o aludido projeto de modernização, a partir de uma perspectiva centralizadora e sistemática, funcionando como carro-chefe desse projeto.

As modificações institucionais trazidas pelo novo regime vão transformar, de maneira notável, o padrão de relacionamento União-Estados. Segundo Kugelmas, "um elenco de reformas - tributária, administrativa e do sistema de planejamento - vai consolidar o intenso processo de centralização, que fará com que se duvide da própria sobrevivência do regime federativo."⁽²³⁾

Os fundamentos da reforma tributária foram estabelecidos pela Emenda Constitucional nº 18, de outubro de 1965, pelo Código Tributário Nacional e Lei Federal nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, com algumas modificações dadas pelo Ato Complementar nº 31, de 28 de dezembro de 1966. A Constituição de 1967 consolida o novo sistema, confirmado pela Emenda Constitucional nº 1, da Constituição de 1969.

O propósito da reforma é o de aumentar a capacidade de captação de recursos do Governo Federal e centralizar as decisões sobre os recursos estaduais e municipais. A maior parte dos Estados passa, então, a depender, muito mais do que antes, das transferências federais, através do Fundo de Participação dos Estados e Municípios, das quotas do Imposto Único sobre Combustíveis e Lubrificantes etc.

A centralização é concretizada através de um dispositivo da Emenda Constitucional nº 1 (Constituição de 1969), que considera razão de intervenção federal nos Estados "reorganizar as finanças do Estado: /.../ adotar medidas ou executar planos econômicos ou financeiros que contrariem as diretrizes estabelecidas em Lei Federal."

Nessa mesma perspectiva, a institucionalização do Sistema Nacional de Planejamento, pelo Decreto Federal nº 71.353, de 9 de novembro de 1972, determinou a articulação do planejamento federal com o dos estados e municípios, fazendo com que os planos

(23) Kugelmas, Eduardo "Políticas Públicas na Administração Paulista: 1946/77" in Administração Paulista - Evolução Institucional - Cadernos FUNDAP - São Paulo - 1985.

nacionais de desenvolvimento servissem de ponto de referência obrigatório para os planos estaduais.

De fato, no período autoritário houve considerável simetria entre o estilo de desenvolvimento institucional adotado pelos Governos Estadual e Federal. Utiliza-se, aqui, o conceito de centralização de Motta ⁽²⁴⁾, que a identifica como um "processo organizacional no qual todas as competências pertencem às autoridades centrais e os agentes locais lhes são inteiramente subordinados". Todo o regime de competências é reformulado em benefício do poder central.

Em síntese, o Decreto-Lei 200 instrumentalizou, através dos seus princípios e diretrizes, a organização do poder central, procurando a viabilização do projeto de modernização administrativa pretendida, a partir de perspectiva centralizadora e sistemática. Contudo, o que a história mostrou como resultado desse projeto foi a hipertrofia do poder central, com valorização da função de coordenação e das atividades-meio. Observa-se, também, que a simetria constituiu uma de suas características básicas, homogeneizando as administrações dos Estados e dos Municípios.

Segundo Belmiro Castor ⁽²⁵⁾, esse Decreto carregava uma metástase burocrática incontrolável, em todos os níveis do Governo. No seu entender, a excessiva expansão do aparato burocrático gerou quatro "fascínios", a saber:

- .. a crença na eficiência econômica setorial;
- .. a uniformidade expressa nas tendências formalistas do Governo Central e a simetria do aparato organizacional dos Estados e Municípios;

(24) Motta, Fernando C. Prestes. "O Estado como Organização Complexa: Centralização, Descentralização, Desconcentração e Regionalização - FUNDAP - São Paulo - 1990.

(25) Castor, Belmiro Valverde - "Questões Relevantes no Processo de Descentralização na Administração Pública Brasileira" in: "Administração Pública Brasileira - 1964/84 - Aspectos Políticos, Institucionais e Organizacionais" - FUNDAP - São Paulo - 1985.

- .. o fetichismo da economia de escala;
- .. a crença na modernidade.

Na Administração Pública paulista as ações empreendidas pelos Governos durante o período autoritário reforçaram a idéia do Estado como coordenador das atividades públicas e privadas. O período em questão corresponde aos governos Abreu Sodré (1967/71), Laudo Natel (1971/75), Paulo Egydio Martins (1975/78) e Paulo Maluf (1979/83).

Na gestão Abreu Sodré o planejamento passa a ser princípio de governo. Assim, na esfera administrativa procurou-se garantir a coordenação de decisões e ações de grande número de entidades integrantes da administração direta e indireta do Estado. Esta idéia de planejamento como princípio de governo é claramente expressa no seu discurso quando postula a planificação rigorosa da ação do Estado e da aplicação de seus recursos a fim de que todos os objetivos do Governo sejam alcançados. O planejamento abrange todo o governo como concepção norteadora e orientadora de toda a atuação do Estado. Ele pode, também, articular campos e setores de atividades. A criação das Coordenadorias de Assuntos Econômicos e Sociais e a de Planejamento e Controle da Execução parecem indicar esta visão de planejamento. Um exemplo da função planejamento como atividade de articulação de vários setores é o Programa de Integração Comunidade-Escola, onde se associam os campos da educação e da promoção social.

No governo Abreu Sodré o desenho organizacional do aparelho administrativo foi significativamente alterado em função do desencadeamento da Reforma Administrativa do Serviço Público Estadual. Na administração-meio, visava-se a implantação de sistemas de administração financeira e orçamentária, de administração de pessoal e de transportes internos. Nessa gestão foi ressaltada a reestruturação administrativa e a necessidade de coordenação e harmonização de decisões, principalmente entre as administrações centralizada e descentralizada. Teve importância

fundamental a criação do Grupo Executivo de Reforma Administrativa - GERA, pelo Decreto nº 48.162 de Junho de 1967.

Esta reforma administrativa foi coordenada pelo Secretário da Fazenda, figura-chave do período, que exercia funções semelhantes à de "primeiro ministro". Isso significou um certo esvaziamento da Secretaria do Planejamento e uma concentração de poder na área da Secretaria da Fazenda.

Na área de planejamento, pelo argumento político setorial da gestão, o objetivo prioritário da Secretaria de Economia e Planejamento continua sendo o de estimular o desenvolvimento econômico de São Paulo, através do planejamento global. Para tanto, a estrutura dessa Secretaria contemplava, basicamente, grupos de planejamento setorial localizados nas outras Secretarias, os quais eram coordenados por um Grupo Central de Planejamento, junto ao gabinete do Secretário. Tendo em vista estruturar o planejamento, também em base territorial, conforme o programa de regionalização da gestão, foram criados os Escritórios Regionais de Planejamento, cuja missão principal seria a de promover a articulação destes com as outras unidades regionais do Governo do Estado e com organismos públicos e privados de cada região.

Na área de competência da Secretaria da Fazenda, a grande preocupação foi com o saneamento das finanças. O discurso ressaltava a necessidade de uma administração sólida e tecnicamente aparelhada. Assim, respeitando o princípio organizativo da especialização como critério de definição das unidades administrativas, novos órgãos são criados, tais como a Assessoria de Programação Financeira, o Departamento de Auditoria do Estado e o Centro de Estudos e Pesquisas da Administração Municipal - CEPAM. Tem início a implantação do orçamento-programa.

Na gestão Abreu Sodré, a viabilização do programa estadual de desenvolvimento foi encontrada na expansão da administração descentralizada, em especial das empresas públicas, sociedades de economia mista e Fundações.

Esse modelo de administração pública floresce até o final da década de 70, quando ocorrem os primeiros sintomas de crise econômica e de abertura política. Observe-se que todo o aparato público constituído surge exatamente num momento em que não se considerava a importância da sustentação econômico-financeira, quando da criação de órgãos públicos. Era papel do governo criar fontes alternativas de recursos para a manutenção dessa estrutura. Com o esgotamento da capacidade de endividamento externo, limita-se a capacidade de sobrevivência desse modelo, que se sustentava com tais recursos, gerados pelo "milagre econômico".

O período da gestão de Laudo Natel corresponde à expansão das atividades do Estado. A idéia de planejamento, como princípio de governo, permanece na gestão de Laudo Natel - "o alvo a atingir é o desenvolvimento (...) e a execução instrumental deste objetivo é o processo de planejamento". E mais: "cabe ao setor público, objeto e motor do planejamento, a responsabilidade pela tomada de medidas concretas que objetivam a inversão da tendência ao aumento das disparidades regionais".

Diferentemente dos governos anteriores, **Laudo Natel** concebe o Estado não só como incentivador da iniciativa privada, mas como seu suporte, sendo, portando, de sua incumbência, os papéis de investir e de fortalecer a sua capacidade de investimento. O esforço de ampliação de recursos no setor público faz-se simultaneamente ao desenvolvimento de programas que têm por objetivo específico o apoio e o incentivo às atividades do setor privado. O argumento central de seu governo é a interiorização do desenvolvimento como meta a ser conseguida através da expansão da infra-estrutura (transportes e saneamento) e do incentivo à exportação agrícola.

Na área de planejamento foi mantida a estruturação criada na gestão anterior com algumas redefinições de competência. Podemos citar a definição da competência da SEPLAN no que se refere à análise e aprovação de planos de aplicação elaborados pelos Municípios do Estado de São Paulo, para a utilização dos recursos do Fundo de Participação dos Municípios.

Pelo discurso percebe-se que a ênfase na atuação da SEPLAN estava centrada na organização das disparidades regionais através da Coordenadoria da Ação Regional, promovendo assim o desenvolvimento e o equilíbrio regional.

Na área financeira e orçamentária a ênfase do discurso estava no fortalecimento da capacidade de investimento do Estado e na atuação dos mecanismos financeiros do Tesouro, para garantir o crescimento acelerado da economia mediante o desenvolvimento da infra-estrutura de serviços.

No âmbito dos métodos administrativos esta gestão alterou a relação de prioridade dada até então às reformas estruturais. O Governo Natan dirigiu sua atenção às áreas-meio de recursos humanos e financeiros, buscando a modernização administrativa. Assim, a maior parte dos esforços concentrou-se no incremento à implantação do processamento eletrônico de dados.

A gestão Paulo Egydio Martins (1975/79) ocorreu sob a égide do II PND. Este contemplou os setores de infra-estrutura econômica e a organização de fundos como mecanismos de financiamento especializados e setorial.

Formulou-se uma estratégia global de governo. Foi elaborado um diagnóstico, "Problemas Emergentes do Estado de São Paulo" pela Secretaria do Planejamento em 1976. Com base neste diagnóstico o governo traçou um programa de trabalho. Essa disposição representou uma tentativa ambiciosa. Mais ambiciosa do que qualquer outra desde o Plano de Ação, procurou racionalizar a intervenção governamental e institucionalizar o planejamento.

Não é por acaso que a Secretaria do Planejamento nesse período ganha prestígio e passa a integrar o Gabinete do Governador (Decreto nº 8.692, de 30 de setembro de 1976). Nem por isso passa a ter o poder efetivo de que gozou o Grupo de Planejamento no período Carvalho Pinto.

O Governo Paulo Egydio Martins empenhou-se na modernização do aparelho administrativo estadual, com o intuito de capacitá-lo a enfrentar os problemas decorrentes do desenvolvimento econômico. Sua concepção de desenvolvimento consiste não só em crescimento econômico, mas em processo de integração social do indivíduo e na melhoria de sua qualidade de vida.

Nesse governo a questão do planejamento vincula-se sobretudo ao desenvolvimento urbano e regional, destacando-se principalmente a região metropolitana de São Paulo. É desse período a criação do Sistema de Planejamento e de Administração Metropolitana para promover a coordenação das atividades governamentais de modo a assegurar o desenvolvimento integrado da região. Verifica-se uma conotação mais de gerenciamento da atuação do Estado, cuja coordenação deve ser pensada como sistema. O princípio básico de organização administrativa é a centralização da informação e da competência normativa com a descentralização da execução.

A consolidação do planejamento Estadual, como princípio de Governo, ao lado de uma acentuada descentralização administrativa, ocorre justamente no momento de centralização de decisões na esfera Federal. No âmbito da reorganização da administração direta ampliou-se a **setorialização e firmou-se as funções de coordenação**. Pode-se citar, por exemplo, a reestruturação da Secretaria de Estado dos Negócios da Administração, destacando-se a ênfase na Regionalização da Administração.

Dentre as transformações administrativas empreendidas, houve também a implantação de sistemas que têm como característica principal o envolvimento de toda a Administração Pública em relação a determinadas atividades, como por exemplo a institucionalização do Sistema Estadual de Defesa Civil.

As atividades de organização política e apoio administrativo acontecem, nesta gestão, com eventos significativos. A Casa Civil e a Secretaria de Governo tiveram suas atribuições rearranjadas. Tanto a Casa Civil do Gabinete do Governador, quanto a Secretaria de Governo passaram a desempenhar funções político-partidárias. A Secretaria de Governo ficou com as atribuições de administração geral do Estado e apoio técnico e administrativo. Todas as entidades da Administração Centralizada passaram a vincular-se a essa Secretaria, bem como os principais órgãos responsáveis pela reformulação da organização e do funcionamento interno das Secretarias de Estado. É o caso do GERA, do Grupo de Formulação e Análise de Política Salarial, do Departamento de Transportes Internos, da Corregedoria Administrativa do Estado e do Conselho Estadual de Processamento de Dados.

A área de planejamento, sob a alçada da **Secretaria de Estado dos Negócios de Economia e Planejamento**, define-se com atribuições de coordenação intersecretarial, organização e administração do sistema de Planejamento do Estado, formulação da política de desenvolvimento econômico, implantação de um sistema de informações, realização do planejamento global e regional, elaboração e acompanhamento do orçamento da esfera estadual. As principais diretrizes apontadas em discurso foram: atuação na área do orçamento-programa; atuação regional na coleta, análise e distribuição das informações; coordenação das funções das outras Secretarias de Estado e cumprimento de programas especiais para a avaliação dos resultados da ação governamental.

Na Secretaria de Estado dos Negócios da Fazenda destacou-se a reorganização e o fortalecimento do CODEC - Conselho de Defesa dos Capitais do Estado, com o objetivo de melhorar as articulações entre a Administração Centralizada e a Descentralizada. O fortalecimento desse órgão se daria por conta da criação da Coordenação das Entidades Descentralizadas. Esta, além de prestar serviços de apoio técnico ao CODEC, deveria promover a viabilização econômico-financeira dos investimentos do Governo, através das entidades descentralizadas e, principalmente, acompanhar a gestão e exercer o controle de resultados, promovendo a adequada utilização dos bens imóveis da Administração Descentralizada.

Coube às Secretarias do Planejamento e Economia e Fazenda a regulamentação de fundos financeiros para a viabilização de programas e projetos específicos do Governo Paulo Egydio, que obedeceu às ações empreendidas pela União. Todos esses fundos receberam aporte de recursos federais para empreendimentos integrados às diretrizes das áreas setoriais da União.

Conclui-se que a partir de 1967 dá-se início a uma série de alterações significativas no conjunto de agências que compõem a Administração Pública Paulista. É o que se vê através do mapeamento da evolução organizacional dessa Administração. Em função da Reforma Administrativa, experiência até então inédita, são criados órgãos coordenadores e executores de planos e projetos, tais como: CEPS - Conselho Estadual de Política Salarial e DETIN - Departamento de Transportes Internos. Posteriormente, a Secretaria da Administração assume a coordenação da Reforma Administrativa, anteriormente atribuída à Secretaria da Fazenda. As Secretarias que estiveram voltadas para as atividades meio foram Fazenda, Economia e Planejamento (parcialmente), Administração e Governo. Registra-se, também, uma expansão da Administração Pública: de 13 agências voltadas para as atividades-fim do Executivo Estadual evoluiu-se para 17, em 1977.

É assim que, nos anos 70, assiste-se à multiplicação das agências governamentais e, em especial, dos órgãos federais de âmbito regional. Estes, cada vez mais presentes no espaço político dos Estados, constituem-se em instrumentos para a concretização da política federal de intervenção econômica em várias regiões do país.

Os anos 80 foram marcados pela decadência desse modelo de desenvolvimento; à medida em que a crise econômica colocou em evidência as suas perversidades, engendrou, também, o questionamento a respeito do papel da administração pública, assim como da dimensão de seu aparato, especialmente no que se refere:

- .. à transferência de recursos para o setor privado, através de subsídios, financiamentos a baixo custo e investimentos em infra-estrutura;
- .. à efetividade de seu desempenho na área social, já que esta parece ter se restringido ao âmbito do discurso político;
- .. à assunção das funções que caracterizam o Estado-empresário, que determinou o aumento de sua participação em atividades econômicas;
- .. ao privilégio do setor urbano em detrimento do rural;
- .. ao tamanho de sua máquina, tanto no nível da administração centralizada quanto da descentralizada.

O Governo Paulo Maluf teve como pano de fundo um quadro nacional marcado pelos efeitos da crise econômica: esgotamento da capacidade do Estado de endividamento externo, instabilidade política e social. O reflexo desse quadro no aparato administrativo foi a desaceleração do processo de reestruturação e modernização na área de administração dos negócios e a criação de instrumentos de financiamento do gasto público.

No período que corresponde ao regime autoritário, as sucessivas gestões estaduais estiveram alijadas dos processos de elaboração dos planos nacionais e das decisões de investimento, e atreladas aos incentivos fiscais e creditícios. Tal situação confirma o estilo de coordenação predominante na esfera federal: a centralização. Em função da diretriz Federal voltada à infraestrutura econômica, a divisão setorial foi critério dominante para a implementação de programas e distribuição de recursos (energia, saneamento, transportes, abastecimento). Essa fragmentação dos recursos transferidos e repassados implicou em excessiva setorialização dos gastos, e da própria forma de gestão. Dessa situação avolumaram-se os problemas de uma coordenação global incipiente, caracterizada pela falta de mecanismos eficazes de articulação intersetorial e de um planejamento integrado das ações governamentais.

O reforço conferido aos sistemas administrativos, implantados como modelos padronizados nas áreas orçamentária, financeira e contábil, foi insuficiente para dar suporte ao planejamento global e regional e coordenar as atividades intersetoriais. A crescente autonomia das entidades da administração indireta, concentrando recursos e instrumentos gerenciais, contribuiu fortemente para a desarticulação programática, ao subtrair poderes da coordenação central.

Coube à gestão Paulo Maluf o desenvolvimento de ações voltadas para o enxugamento da máquina pública. Porém, as ações empreendidas foram incipientes face ao gigantismo da máquina e seus gastos.

A "marca" dessa gestão é relacionada ao setor de obras que, apesar da crise, foi amplamente privilegiado. É fato que o gigantismo da área administrativa, a inversão do comando no relacionamento entre administração direta e indireta e a centralização dos sistemas administrativos foram fatores que, face ao aprofundamento da crise econômica, de 83 até nossos dias, contribuíram para a falência do modelo de desenvolvimento

institucional. A própria crise evidencia as suas perversidades e engendra questionamentos a respeito do papel da administração pública e de sua dimensão. Há que ressaltar, contudo, que essa mesma crise, marcada pelas restrições econômicas e financeiras impostas ao Governo Federal (que perdeu sua capacidade de planejamento), (26) e somadas às conquistas políticas do período, configurou um quadro menos fechado aos Estados e Municípios.

Novos condicionadores deram margem de manobra adicional aos Estados para gerir seus negócios. Esses fatores surgem como formas autônomas de administração financeira e institucional, consentâneas com o marco político dos distintos Governos Estaduais. O abandono do planejamento como modelo de administração centralizada e a revisão tributária (1983) desempenharam papel importante na distensão da situação de dependência dos Estados em relação à União. Ilustram, assim, a tendência de rescisão do ciclo de dependência vigente até então.

Delineava-se a crise política e institucional do regime político autoritário e a ascensão das forças democráticas ao poder. Esse processo, de transição do autoritarismo para a democracia, persiste até nossos dias.

Sob o regime democrático, a gestão Franco Montoro (1983-1987) herdou uma estrutura administrativa fragmentada, uma política administrativa ultrapassada e uma grande dívida para com a área social. Os setores da administração voltados para a área social (educação, saúde, habitação, promoção social e trabalho) estavam carentes de recuperação, o que leva a perceber o quanto os programas de ação e orçamento estiveram distantes da realidade social.

(26) Segundo Eduardo Maia de Castro Ferraz, em "A Crise do Planejamento". São Paulo em Perspectiva, out/dez. 1991, a incapacidade/falência do planejamento como atividade do governo se deve ao fato de que o Estado perdeu sua capacidade (seu papel) de agente financiador. "Era, portanto, através da capacidade de investimento que o estado adquiria a capacidade de planejar" (CASTRO FERRAZ, 1991, pg.2). Conclui, ainda, que o Estado só poderá planejar racionalmente se houver um projeto nacional de autoria da sociedade, com critérios de priorização e redefinição do papel do Estado.

Face à centralização excessiva do Governo Federal pode-se dizer que, nesse período, as políticas públicas formuladas pelo planejamento central e implementadas pelos Governos estaduais, tiveram seu conteúdo informado por demandas e variáveis muitas vezes descoladas das demandas sociais e dos interesses conjuntos dos Estados e dos Municípios. Além disso, a gestão Montoro sofreria uma série de limitações, em função das restrições de recursos. A administração indireta, que recebia volumosas transferências de recursos do Tesouro, já era a virtual responsável pelo comando das ações públicas, bem como a fonte de graves distorções na alocação dos gastos do Estado.

Franco Montoro (83-87) - primeiro Governador eleito diretamente, após longo período de centralização política e ausência de expressão popular - assume, em sua ação governamental, os princípios de descentralização e participação, de modo a atender aos anseios mais prementes da sociedade. Sua atuação será pautada no sentido de promover a democratização da gestão governamental, através da valorização de setores da administração pública voltados para a área social, até então marginalizados. A administração pública paulista sofrerá, de forma direta, os impactos da adoção desses princípios, reconhecendo a impossibilidade de administrar o Estado de forma excessivamente centralizada na Capital, assim como de governar centros urbanos como se fossem pequenas cidades. Nesse momento é retomado e aprofundado o processo de descentralização das decisões administrativas por regiões e sub-regiões. Assim, são implantados 42 Escritórios Regionais de Governo - ERG's. Neste particular, cabe salientar a criação de quatro conselhos, com o objetivo de auxiliar a coordenação global de governo, quais sejam: Social, Econômico, Financeiro, de Infra-estrutura e Jurídico-Administrativo. A adoção dessa nova forma de organização foi tão expressiva que, ao final de seu mandato, a administração pública paulista contava com 116 conselhos.

Essa experiência não logrou alcançar os resultados desejados, embora tenha contemplado instâncias de negociação e articulação que imprimiram maior realismo à elaboração dos orçamentos e dos programas de ação. As limitações decorreram das restrições de recursos, que inviabilizavam grande parte das iniciativas regionais, e da constituição de uma estrutura paralela aos setores da administração, criando toda a sorte de resistências.

Com relação à gestão econômico-financeira, adota-se uma política de austeridade, envolvendo a revisão e a contenção das despesas não essenciais das administrações direta e indireta e, em especial, a consolidação e revigoramento dos organismos de coordenação e controle da administração indireta.

No período correspondente ao **Governo Quércia**, que se inicia em 1987, observa-se, num primeiro momento, um significativo aumento da estrutura da administração centralizada. Simultaneamente, falta incentivo ao funcionamento das estruturas descentralizadoras das ações governamentais, tais como os conselhos e os ERG's.

No segundo ano de seu mandato, o Governador Quércia promove uma ampla reforma administrativa, que resultou na extinção de sete Secretarias de Estado, na privatização de duas empresas - VASP e Terrafoto -, na liquidação da CEDESP, Paulistur, DOP, CONESP e FUMEST, na alteração de vínculos de algumas Secretarias descentralizadas e na eliminação de 54 diretorias de Empresas e Fundações, além de outras ações de cunho administrativo. Isso, porém, não altera o padrão da ação setorial na sua gestão governamental.

Observa-se, a partir das transformações empreendidas, uma tentativa no sentido de reduzir o aparato administrativo, especialmente no que se refere à administração descentralizada. Esse processo de enxugamento da máquina estadual é auxiliado, também, pelos movimentos de municipalização dos serviços

públicos, fundamentalmente daqueles voltados para a área social, tais como: saúde, educação, entre outros. Nesse quadro se encaixa a questão da autonomia concedida às Universidades, cuja gestão deixa de constituir objeto de preocupação da coordenação Global de Governo.

O traço organizacional da Administração Pública Paulista, nesse período, demonstra que a par das alterações administrativas introduzidas, foram privilegiadas as funções do Estado voltadas para a promoção do desenvolvimento econômico. Assim, permanecem, sem grandes alterações, as estruturas pertencentes aos setores econômico e de infra-estrutura: transportes, energia, saneamento, habitação, desenvolvimento urbano, meio-ambiente, ciência e tecnologia, desenvolvimento econômico, agricultura e abastecimento. Nessa linha de atuação, cabe mencionar a criação do Programa de Desenvolvimento Econômico, financiado com recursos provenientes da arrecadação do IPVA, com o objetivo de promover o desenvolvimento do interior do Estado, através da desconcentração industrial e da tecnologia, em articulação com o setor privado.

Além dessas estruturas, vale citar a existência de um grande aparato para administrar os recursos públicos e institucionais. Destaca-se aqui a preocupação com a Fazenda do Estado e com as funções de Segurança e Justiça, objeto de investimentos significativos, tais como a informatização da Secretaria da Justiça e a construção de presídios.

Como pano de fundo dessa gestão, está a Constituição de 1988, representando um marco importante na redefinição da relação entre União, Estados e Municípios. A partir de sua promulgação, abre-se a perspectiva de recuperação da capacidade fiscal dos Estados e Municípios, bem como de uma política fiscal mais autônoma.

A nova repartição de encargos entre os três níveis de governo também é item importante da pauta de recuperação da autonomia estadual, que obtém maior controle sobre a definição de políticas e a implementação de programas, em amplo espectro, de setores econômicos e sociais.

Uma breve análise da performance da atividade de planejamento no Estado de São Paulo permite identificar momentos significativos em sua evolução, no período considerado. Nos anos cinquenta, o nacional desenvolvimentismo aparece como opção ao *laissez-faire* exportador, exigindo do Estado o exercício de funções de indução da industrialização, assim como de modernização de seu aparelho. Caracteriza-se um período em que o Estado assume uma postura intervencionista e desenvolvimentista, englobando, inclusive, a temática social. Porém, as antigas classes dominantes oferecem resistência a essa nova ideologia, aferrando-se às idéias liberais e conservadoras e adotando uma postura individualista e empresarial, assim como defendendo a idéia comunitária. Conforme bem analisa Cardoso,⁽¹⁾ "a idéia comunitária, nos anos cinquenta e sessenta foi escudo da reação ao estatismo de cunho social e desenvolvimentista. (...) Ao Estado, opunha-se a Igreja; ao Plano, a livre iniciativa; ao desenvolvimento a nível Nacional e Global, o desenvolvimento da comunidade. (...) A Ideologia e as políticas de desenvolvimento da comunidade contavam com o suporte das agências oficiais do governo norte-americano e de agências internacionais de desenvolvimento." Tais correntes visavam uma metodologia desenvolvimentista contrária à da CEPAL, defendendo a idéia de que o desenvolvimento social e econômico deveria ser buscado através da promoção de competências e iniciativas individuais nas comunidades, em pequena escala e de forma fragmentada.

(1) Cardoso, Fernando Henrique - "As Políticas Sociais na Década de 80: Novas Opções?"

As mobilizações de forças contrárias ao populismo e ao estatismo têm sua origem na postura adotada face ao enfrentamento das questões relativas ao desenvolvimento e à questão social, aglutinando a direita clássica, os defensores da modernização conservadora e representantes da doutrina social cristã.

Paralelamente ao embate ideológico, imperativos da realidade do desenvolvimento econômico demandavam do Estado soluções globais para os problemas sociais. É nesse cenário que têm início os anos sessenta, que se caracteriza por um processo de "reversão ideológica" dessas expectativas. O que se assiste, nesse momento, é o predomínio do pensamento imposto pelas agências internacionais de desenvolvimento, pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e, mais tarde, pelo Banco Mundial - que passam a definir a forma de sustentação das políticas sociais.

Esse fenômeno imobilizou as teses do desenvolvimento estatal - que, se implementadas, acabariam por impor uma modificação substantiva do esquema de dominação social e econômica - e deslocou o eixo da questão social, que passou da linha de regulamentação das relações de trabalho (salário mínimo, aposentadorias, sindicatos, etc) para a linha de atendimento das necessidades sociais básicas do consumidor em geral: água, esgoto, habitação e educação. Subjacente a essa ótica reformista está a questão das reformas agrária e fiscal. Esta última acaba se realizando através da transferência de recursos dos setores assalariados de maior renda para o financiamento dos gastos sociais. Verifica-se, ainda, uma política ativa de endividamento externo para essas mesmas finalidades.

Segundo o mesmo autor ⁽²⁾, "foi desta maneira bizarra que se generalizou na América Latina a preocupação com o planejamento da área social. Partiu-se das décadas anteriores do populismo para chegar-se ao tecnocratismo planejador induzido do exterior".

Na década de 70, considerada a década do desenvolvimento, ocorre um novo processo de reacomodação das políticas sociais. A incorporação da questão social será realizada por um esforço conjunto das agências especializadas das Nações Unidas, da Organização dos Estados Americanos - OEA e do Estado. O enfoque adotado para tal finalidade foi o de generalizar para a área social "a metodologia criada para a proposição das metas setoriais econômicas e para a adequação dos recursos disponíveis aos fins desejados ⁽³⁾". Trata-se de uma abordagem que privilegiou a via da "racionalidade formal", voltada para a adequação entre os meios e fins, sem maiores preocupações com o sentido finalístico da questão, que consiste em discutir a forma de desenvolvimento econômico desejada pela sociedade. Embora êxitos tenham sido alcançados - especialmente no campo da saúde, habitação e, mais tarde, na educação - a crítica que hoje se faz refere-se à setorialização do social e ao formalismo do instrumental do planejamento em geral. Estudos publicados na Revista da CEPAL, notadamente os de autoria de Marshall Wolfe, Anibal Pinto e Jorge Gracianena, incorporam a crítica sociológica à análise econômica do desenvolvimento, recolocando o debate sobre a questão social na temática do crescimento econômico, revelando o "estilo perverso" de desenvolvimento adotado e propondo alternativas para o combate às desigualdades sociais e à pobreza.

(2) Idem, ibidem

(3) Idem, ibidem

Os esforços do planejamento governamental, entretanto, obtiveram efeitos mais em termos de conscientização do que de resultados concretos, uma vez que a ação efetiva do governo privilegiou a agenda definida pelas agências financiadoras internacionais.

O que se assistiu foi "a instrumentalização de políticas sociais por Estados autoritários, cuja base de sustentação se esclaava com uma ordem econômica e com um estilo de desenvolvimento voltados para interesses de minorias privilegiadas (...) não se desfazendo, portanto, a contradição possível entre a intenção redistributiva das políticas sociais e a prática monopolizadora da ordem econômica"⁴². Os resultados alcançados efetivamente nesse período relacionam-se com as obras de infra-estrutura, por razões diretamente relacionadas ao interesse concreto da ordem capitalista.

Como consequência dessa orientação, verifica-se que a instrumentalização da prática de políticas sociais distorceu significativamente o sentido da ação governamental através da privatização de segmentos do Estado, com a conseqüente prevalência de interesses de grupos preferenciais na proposição e na execução de políticas públicas.

Nos anos oitenta o Brasil submerge em profunda crise fiscal, como decorrência da ruptura do padrão de financiamento do setor público. Esta ruptura ocorre em consequência da assunção, pelo Estado, de grande parcela do ônus da crise econômica, da recessão, da inflação e da impossibilidade de manutenção de um modelo de financiamento baseado no expressivo endividamento externo. Além da retração do nível de atividades e do estrangulamento externo, assiste-se a uma profunda falta de hegemonia política tanto no que respeita à definição de rumos

42) Idem, *Ibidem*

para o desenvolvimento, quanto à extensão social a ser imprimida à abertura política. A atuação do Estado se faz de forma desordenada, marcada pelo atendimento ad hoc de interesses emergenciais de setores com problemas de mercado, dificuldades de manutenção de margens de lucro e insolvência financeira. Como o Estado absorve parte significativa do ônus da crise, as empresas privadas ajustaram-se financeiramente acumulando lucros, gerando poupanças internas e reduzindo seu grau de endividamento. Esse estado de coisas repercutiu negativamente sobre a capacidade de planejamento do setor público, que entra em crise em função da ausência de uma diretriz global para o desenvolvimento.

"Essa crise, vista em sua globalidade, é, em verdade, múltipla, porque enfeixa uma crise de credibilidade, uma crise de ansiedade, uma crise técnica e uma crise conceptual".⁽⁴⁾

Esse quadro de acentuada crise - que atinge o Estado, a economia, a sociedade e as instituições políticas - é o cenário onde se diagnosticam, no item seguinte, as características fundamentais do padrão atual de Gestão do Governo do Estado de São Paulo.

(4) Maciel, Everardo - "A Crise do Planejamento Brasileiro" - Revista do Serviço Público Ano 44 vol.117 - 1989.

III - SITUAÇÃO ATUAL DA COORDENAÇÃO GLOBAL DE GOVERNO E POSSIBILIDADES DE TRANSFORMAÇÃO

1. DIAGNÓSTICO DO ATUAL PADRÃO DE GESTÃO GOVERNAMENTAL DO ESTADO DE SÃO PAULO

Os obstáculos que se colocam, hoje em dia, para a atividade de gestão governamental, em São Paulo, podem ser consolidados em duas dimensões básicas: as restrições ao financiamento que sustenta os gastos públicos e as deficiências do atual modelo de organização e funcionamento dos órgãos responsáveis pela coordenação global do governo.

O desempenho da economia paulista, a partir do qual o governo estadual extrai os recursos necessários ao financiamento de suas atividades, foi extremamente fraco desde o início da década dos anos 80. Observa-se, através da tabela abaixo, que o crescimento do PIB paulista, nos anos 80, alcançou o inexpressivo montante de 0,6% a.a., em contraposição à taxa de 7,5% a.a. verificada na década anterior.

PIB A CUSTO DE FATORES TAXAS ANUAIS DE CRESCIMENTO**Estado de São Paulo - 1970/1990 (em %)**

SETORES	1970/80	1980/90
Agropecuária	2,4	2,3
Indústria	7,3	-0,6
Serviços	7,6	1,6
<hr/>		
Total	7,5	0,6
<hr/>		

Fonte: Plano Plurianual do GESP - 1993/95

Esse comportamento, em grande parte, resultou da crise industrial ocorrida na década de 80 (crescimento de 0,6% a.a.), que só não se abateu com a mesma força sobre o conjunto da economia, devido ao desempenho (relativamente melhor) da agricultura (2,3% a.a.) e das atividades terciárias (1,6% a.a.).

O fraco desempenho da economia estadual paulista reflete-se imediatamente no orçamento do Estado, uma vez que compromete a arrecadação do ICMS (Imposto sobre circulação de Mercadorias e Serviços), sua principal fonte de recursos. Além da queda do montante da arrecadação desse imposto, que representou 70% da receita total, no período 1989/91 identifica-se outra dificuldade, relativa ao efeito corrosivo da elevada taxa de inflação sobre o valor real dos impostos. Isto se deve ao impacto exercido pela inflação no intervalo de tempo que se verifica entre o fato gerador do tributo e seu efetivo recolhimento aos cofres públicos. Constata-se, desta forma, que binômio recessão-inflação é um fator altamente inibidor do aumento da receita tributária do Estado de São Paulo. Além disso, cabe ressaltar a repercussão igualmente devastadora, do alto grau de evasão fiscal, que decorre tanto do aumento da sonegação quanto da inadimplência fiscal. Configura-se, desta forma, uma situação extremamente adversa ao crescimento da receita tributária.

O quadro de crise nas finanças estaduais aprofunda-se ainda mais devido ao elevado montante das despesas de custeio, especialmente daquelas referentes a pessoal e reflexos, que representam um alto percentual no orçamento do Estado. Soma-se a isto o fato destas despesas não serem passíveis de redução a curto prazo. Tal situação parece, também, não apresentar alternativas do lado da receita, considerando-se a inexistência de mecanismos de financiamento, a longo prazo, na economia brasileira, e a impossibilidade de transferências significativas, por parte do Governo Federal.

A Tabela abaixo mostra a execução orçamentária do Governo do Estado, no período 1980/89. Observe-se a gravidade dessa crise. Constata-se, por exemplo, que os investimentos do Governo do Estado (Administração Direta, Autarquias e Fundações), nos três últimos anos da década de 80 foram, quase que inteiramente, financiados pelos déficits orçamentários ocorridos nesse período.

EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DO GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO
- ADMINISTRAÇÃO DIRETA, AUTARQUIAS E FUNDAÇÕES

EM MILHÕES DE US\$ DE 1988

DISCRIMINAÇÃO	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
1) RECEITAS DISPONÍVEIS DO ESTADO	6 445	6 073	6 531	5 258	5 230	6 738	9 156	8 589	8 164	9 766
Receitas Próprias	6 014	5 646	6 010	4 854	4 802	6 191	8 302	7 679	6 979	8 801
. ICMS/Quota Parte do Estado	5 321	4 838	5 029	4 311	4 278	5 157	6 889	5 935	5 796	6 618
. Receitas Financeiras	29	171	232	0	0	354	686	867	379	1 134
. Outras Receitas	664	637	749	543	524	681	727	877	804	1 049
Receitas Vinculadas	431	427	521	404	428	547	854	911	1 185	965
2) DESPESAS DE CUSTEIO E OUTRAS	5 613	5 881	6 022	4 821	4 897	6 010	8 123	8 247	8 129	9 448
Despesas de Custeio	4 719	4 366	4 608	3 960	3 565	4 623	6 187	6 437	5 993	7 042
- Pessoal e Encargos	3 784	3 513	3 696	3 205	2 787	3 722	5 137	5 229	4 358	5 109
- Custeio	935	853	912	755	779	901	1 050	1 207	1 635	1 932
Transferências	819	851	980	794	1 331	1 208	1 426	1 497	1 993	2 063
- Transferências a Empresas	819	851	980	769	1 274	1 106	1 284	1 355	1 786	1 736
- Transferências a Municípios				24	57	102	142	142	207	327
Sentenças Judiciais	40	46	36	90	154	133	525	257	102	150
ERRO E/OU OMISSÃO	36	617	397	(22)	(152)	46	(15)	56	41	194
3) RECURSOS DISP. PARA INVESTIMENTO (1-2)	832	192	510	437	333	728	1 034	342	34	318
4) Operações de Crédito Líquidas	(37)	504	189	(395)	(116)	(92)	150	165	(92)	(87)
CAPACIDADE DE INVESTIMENTO DO ESTADO	795	696	699	42	217	635	1 184	507	(58)	232
5) Investimentos	831	794	842	662	451	680	1 203	1 164	1 244	1 291
6) SALDO (Superavit/Déficit) (3+4+5)	(37)	(98)	(144)	(621)	(234)	(45)	(19)	(657)	(1 302)	(1 060)

FONTE: Secretaria da Fazenda -CAF.

O funcionalismo estadual atingiu, em 1989, o número de 786,5 mil pessoas, sendo 625,2 mil de funcionários ativos e 161,3 mil inativos. O crescimento médio do número total de funcionários, no período 1982/89, foi de 4,8% a.a., sendo que o de ativos cresceu pouco menos (média de 3,9% a.a.) que o de inativos (média de 9% a.a.). A tabela a seguir apresentada demonstra que o grande contingente de funcionários gera uma exagerada proporção na relação entre gastos com pessoal e ICMS arrecadado, restando, assim, uma diminuta percentagem a ser aplicada nas demais despesas do Estado. Como pode-se verificar, a participação do item pessoal mais encargos no ICMS arrecadado, no período 1982/89, oscilou entre um mínimo de 66%, em 1984, e um máximo de 90%, em 1987.

TABELA

EVOLUÇÃO DO PESSOAL, GASTOS COM PESSOAL E PARTICIPAÇÃO NO ICM

EM US\$ MILHÕES DE 1988

	No. de Pessoas				Geral	Evolução do ICM Puro	Gastos com Pessoal+Enc.	Pessoal/ ICM
	Ativos	% de Cresc.	Inativos	% de Cresc.				
1982	478 841		88 447		567 288	4 968	3 696	74
1983	478 619	0.0	110 782	25.3	589 401	3.9	4 269	75
1984	496 531	3.7	115 397	4.2	611 928	3.8	4 222	66
1985	515 344	3.8	122 651	6.3	637 995	4.3	5 096	73
1986	558 678	8.4	132 660	8.2	691 338	8.4	6 818	75
1987	577 798	3.4	142 434	7.4	720 232	4.2	5 814	90
1988	614 256	6.3	152 783	7.3	767 039	6.5	5 701	76
1989	625 212	1.8	161 256	5.5	786 468	2.5	6 551	78

FONTE: Secretaria da Fazenda -CAF.

A situação financeira das empresas estaduais, por sua vez, também não é boa. Análises produzidas por entidades estaduais ⁽¹⁾ demonstram a existência de severas restrições à expansão dessas empresas. Tais limitações referem-se à inexistência de fontes de financiamento a longo prazo e à impossibilidade de aportes do Tesouro Estadual de larga escala.

Considerados os constrangimentos advindos da crise das finanças estaduais e, mais fortemente, do financiamento global da economia do país, analisa-se a seguir, a atual situação da coordenação global do Governo.

Para fins da análise que ora se realiza, consideram-se responsáveis pelas atividades de coordenação global do governo os seguintes órgãos:

- .. Secretaria de Planejamento e Gestão;
- .. Secretaria da Fazenda;
- .. Secretaria do Governo;
- .. Secretaria de Administração e Modernização do Serviço Público.

Esses órgãos, criados com o intuito de realizar as atividades de planejamento, coordenação e controle das ações do Governo, via de regra gerenciam, dentro de uma visão de curto prazo, os "sistemas" administrativos, financeiros e orçamentários.

As principais características dessa coordenação global, em grande parte identificadas pela FUNDAF, ⁽²⁾ são descritas nos itens que se seguem. Este diagnóstico, entretanto, não hierarquiza os problemas apontados, nem tampouco se preocupa em exaurir o elenco das relações de causalidade existentes entre os diferentes fatores. Propõe-se somente, a mapear as principais

(1) Instituto de Economia do Setor Público - IESP - Fundação do Desenvolvimento Administrativo - FUNDAF

(2) Projeto "Análise do Setor Público Paulista" - FUNDAF - 1992.

"disfunções" ou problemas da coordenação global, enfatizando-se aqueles de natureza interorganizacional, que se verificam na relação dos órgãos de coordenação entre si, com as demais estruturas integrantes do Poder executivo paulista e com a sociedade.

1. Dimensão do Aparato Burocrático Estadual.

Atualmente constata-se uma grande quantidade de órgãos e entidades subordinados, direta ou indiretamente, ao Governador do Estado, o que implica numa excessiva "amplitude de comando".

O aparato burocrático estadual, no presente momento, (vide Anexo 1) é formado por noventa e quatro (94) estruturas administrativas, que obedecem à seguinte composição:

- . Administração Centralizada - 35
- . Gabinete do Governador - 15
- . Secretarias de Estado - 20
- . Administração Descentralizada - 59
- . Autarquias - 16
- . Empresas - 27
- . Fundações - 15

Esses números resultam de um acréscimo substancial empreendido desde 1967, quando o Governo Sodré iniciou a implementação de uma reforma administrativa. Essa expansão deu-se, especialmente, no âmbito da Administração Descentralizada, com o aumento da quantidade de empresas e com o surgimento das fundações no contexto do aparato administrativo.

Esse processo de ampliação permaneceu até 1979. Verifica-se, então, uma tendência de reversão, pelo enxugamento do setor público, mediante a implementação de programas setoriais localizados. No entanto, uma avaliação mais acurada demonstra que essa tendência é mais aparente que efetiva, já que as estruturas internas dos órgãos existentes sofreram um crescimento significativo, criando estruturas convencionais, tais como conselhos, colegiados, escritórios regionais, grupos executivos, consórcios, convênios, comissões, etc.

A enorme "amplitude de comando" concentrada na figura do Governador exige uma coordenação global comprometida, simultaneamente, com os aspectos políticos e administrativos da ação governamental, de modo a cumprir e fazer cumprir o Programa do Governo. Porém, evidencia-se que o padrão de gestão adotado na Administração Pública paulista tem desconsiderado a necessidade de constituição de uma instância efetiva de coordenação global, com capacidade para direcionar e fazer implementar o Plano de Governo.

A análise realizada pela FUNDAP (1992), por exemplo, aponta para dificuldades no exercício da função Planejamento, que tem ficado aquém das exigências impostas pelo contexto econômico e social do Estado de São Paulo. Uma das questões que demonstram essa avaliação é a carência de articulação governamental em seu conjunto, envolvendo as relações entre a coordenação e as áreas setoriais, bem como aquelas intra e intersetoriais.

2. Ausência de Planejamento efetivo a Longo Prazo

Na medida em que os órgãos de coordenação global, via de regra, atuam a curto prazo (não obstante a existência de peças formais, tais como o Plano Plurianual de Governo, previsto pela atual Constituição do Estado), há a tendência dos gestores das diferentes atividades governamentais não valorizarem a definição

de diretrizes de políticas de desenvolvimento sócio-econômico do Estado e de planejamento setorial/regional. A consequência desse modelo de gestão é a fragmentação das ações e a dificuldade de sistematização de indicadores globais que viabilizem uma avaliação conjunta quanto ao dispêndio de recursos, ao alcance de objetivos e ao impacto das políticas públicas implementadas.

A insuficiência de informações dessa natureza, por sua vez, dificulta a realização de avaliações posteriores visando efetuar eventuais redirecionamentos na ação do Governo. Esse padrão de gestão ainda pode propiciar o surgimento de situações favoráveis à atuação de grupos de interesses que, alheios à vontade e ao conhecimento público, acabam por prevalecer nas decisões.

3. Alternâncias do Poder de Decisão sobre a Destinação dos recursos do Estado Dissociação entre Planejamento e Desenvolvimento Econômico.

No que tange à interação entre as atividades de planejamento, orçamento e finanças, pode-se identificar um conflito histórico, decorrente do peso relativo que seus órgãos executores têm exercido na composição das forças políticas, no Governo do Estado. Com efeito, o relacionamento entre as atividades fazendárias e de planejamento, em função da alternância do poder de decisão sobre a destinação dos recursos do Estado, tem apresentando um padrão de permanente tensão, explicado também pela própria natureza de suas respectivas funções. Enquanto o Planejamento trabalha com as perspectivas a longo prazo e de recursos ilimitados, posto que a demanda tende a ser infinita, a Fazenda atua com uma visão de curto prazo, centrada na escassez dos recursos disponíveis. A lógica do conflito explicitado é melhor entendida pelo que se pode identificar como "cultura fazendária", ou seja, o comportamento da Administração Pública no sentido de centralizar no órgão de finanças, decisões últimas sobre assuntos que envolvem grandes

quantidades de recursos financeiros. Tal cultura leva a uma concentração do processo decisório sobre uma gama de políticas governamentais, cujos conteúdos estão afetos a outras instâncias do Governo, constituindo-se em entrave para todo e qualquer tipo de proposta de descentralização. O órgão de finanças passa, então, a exercer papéis adicionais, dentre os quais se destacam as funções de articulação e de negociação na relação do Governo com o setor privado.

A coordenação global do Governo - que deveria ser exercida em conjunto pelo Governador e pelas Secretarias do Governo, do Planejamento e Gestão, da Fazenda e da Administração e Modernização do Serviço Público - encontra-se atualmente restrita, quase que unicamente, ao Governador e à Secretaria da Fazenda. No momento a atividade de Planejamento está dissociada do desenvolvimento econômico e social, reduzindo-se somente à elaboração do orçamento e ao acompanhamento de sua execução. Mesmo o orçamento acaba não garantindo ações efetivas de sua realização, apesar de justificar formalmente alguns investimentos. A tendência natural de cada Governo é a de concentrar-se nos novos investimentos, administrando financeiramente o restante do orçamento. Esse processo acaba favorecendo os órgãos e entidades que gastam mais rapidamente seus recursos, sem qualquer compromisso com a eficiência, a eficácia e a efetividade de sua ação.

4. Prática de um processo de orçamentação "incremental", face à escassez de recursos e à instabilidade macroeconômica.

A atual conjuntura de instabilidade econômica contribui para a corrosão da capacidade de previsão, cada vez mais limitada. Tendo em vista a precariedade das informações relativas ao orçamento efetivamente realizado, observa-se a ocorrência de um vício fundamental, correspondente à prática do orçamento "incremental", responsável pela repetição, ano após ano,

praticamente dos mesmos números, acrescidos da correção inflacionária dos valores monetários. Dentro do processo orçamentário, tem-se revelado como ponto nevrálgico o componente de definição das premissas para a correção de preços, atualmente baseado em projeções econômico-financeiras que geralmente não se realizam.

Tal circunstância torna vulnerável a peça orçamentária do Estado e concorre para o estabelecimento de algumas relações de dependência entre os órgãos da Administração Pública, o que, por vezes, altera a própria essência do Planejamento. As Secretarias de Estado, com capacidade orçamentária de recursos reduzidos antes do término de vigência de seus respectivos orçamentos, tornam-se dependentes da Secretaria de Planejamento e Gestão, especialmente no que respeita à liberação de recursos para a continuidade de suas atividades fim. Tal situação acaba conferindo à Secretaria de Planejamento e Gestão um poder que não inclui compromisso com o planejamento global direcionando para o interesse coletivo.

Cabe ressaltar, neste panorama de relações políticas, a predominância das decisões tomadas pela Secretaria da Fazenda, que, enquanto responsável pela liberação e fiscalização de recursos, pode também exercer influência sobre a Secretaria de Planejamento e Gestão. Em certos contextos, a Secretaria da Fazenda pode acabar por "dar a palavra final" sobre a execução integral ou não de programas e projetos, o que altera a lógica formal do processo decisório no governo do Estado.

5. Inexistência de mecanismos adequados de monitoramento e avaliação da ação governamental ⁽¹⁾

As dificuldades para a implementação desses mecanismos referem-se às enormes dificuldades práticas de obtenção de informações relevantes, tanto sobre a capacidade instalada dos equipamentos públicos, quanto à qualidade do atendimento e dos serviços prestados. Ademais, na maior parte dos casos, cada administração tende a concentrar esforços apenas nos novos investimentos, e tão somente controlar o aspecto financeiro dos demais itens orçamentários. A carência de quadros administrativos competentes para conduzir a execução orçamentária e implementar novos sistemas para monitorar e avaliar esses orçamentos, contribui, e muito, para agravar este problema.

6. Maior dimensão econômica e política das empresas estaduais em relação às respectivas Secretarias tutelares.

O processo de descentralização de decisões e de ações governamentais no Estado de São Paulo ocorreu em duas etapas. Num primeiro momento, através da criação das entidades descentralizadas, tais como Empresas e Fundações. E mais recentemente, mediante tentativas no sentido de reformular a organização regional do Estado. Com relação ao processo de descentralização através da criação de empresas e de fundações, observou-se, ao longo do tempo, que o seu uso indiscriminado, em todos os setores, transformou seus principais atributos - a autonomia e a flexibilidade - em instrumentos, por vezes comprometedores, para a Administração Pública. Isto deu margem a situações de privilégios, descontrole na contratação de pessoal, corrupção nos processos de aquisição de bens e contratação de serviços etc. Por outro lado, algumas entidades descentralizadas, em virtude do excesso de controles por parte da Administração

(1) A instituição dos contratos de gestão do governo Fleury, abordada mais adiante, é uma tentativa de resolver esta questão.

Direta, tornaram-se inoperantes e lentas. Formalmente, as empresas estatais estão vinculadas às Secretarias de Estado, que possuem objetivos similares aos seus. O propósito desse vínculo é a coordenação e o controle de suas ações, sendo que os de natureza financeira e orçamentária são realizados pelas Secretarias de Planejamento e Gestão e da Fazenda. No entanto, na prática, verifica-se que, esse arranjo organizacional é apenas formal, já que, politicamente, assiste-se, muitas vezes, a uma "inversão de mando". Algumas empresas, por terem assumido uma importância econômica e social muito significativa, alteraram o processo decisório estabelecido pelas formas institucionais, configurando, assim, um quadro revelador do enfraquecimento da autoridade do Secretário de Estado, especialmente no que tange à definição de políticas e ao estabelecimento dos limites de atuação das empresas estatais. Outro aspecto importante, nesse contexto, é o fato das empresas estatais contarem com maior volume de recursos e flexibilidade para manipulá-los, o que tende a contribuir para a formação de um quadro técnico qualitativamente superior àqueles existentes nas Secretarias de Estado. Isto vem dificultar ainda mais o exercício da gestão por parte dos órgãos controladores, que possuem equipes técnicas capacitadas e disponíveis para tal função.

Todos esses aspectos contribuem para que as empresas tenham uma posição privilegiada no aparato estatal, no que se refere à gestão de recursos. Essa posição é reforçada, também, pelo fato do Governo, como acionista majoritário ou proprietário, impedir qualquer tipo de ameaça ao equilíbrio financeiro-orçamentário dessas empresas. Tal situação, em muitos casos, leva a uma acomodação por parte de seus dirigentes, o que não possibilita o estabelecimento de uma administração eficiente. Assim, alguns aspectos referentes à gestão das empresas estatais revestem-se de grande importância, principalmente aqueles voltados para sua direção e seu gerenciamento. Destaca-se aqui, por exemplo, a questão da composição e atuação de sua diretoria, que geralmente respeita critérios e acordos de caráter eminentemente políticos,

em detrimento de compromissos com programas de trabalho, com quadro de pessoal e com conhecimento e experiência acumulados, o que gera distorções em todos os seus níveis hierárquicos.

7. Prevalência da chamada "cultura setorial" entre os gestores governamentais. Falta de integração.

A aqui denominada "cultura setorial" consiste em privilegiar o tratamento individual das questões inerentes a cada setor, o que inviabiliza qualquer atividade de coordenação planejada e orientada para fins comuns. Representa, ainda, um foco de resistência ao surgimento e à consolidação de mudanças estruturais no âmbito da Administração Pública.

A perspectiva setorial dificulta a articulação intra e interorganizacional, nas suas ações substantivas, no acesso aos recursos e na sua utilização, assim, como cria sérias dificuldades para o exercício da coordenação Global do Governo, permitindo a expressão de critérios autônomos setoriais na sua atuação e constituindo-se, ainda, em forte obstáculo à organização regional.

8. Superdimensionamento da estrutura de algumas Secretarias de Estado

Esta questão constitui uma variável sensível para a coordenação global do Governo, principalmente pelas dificuldades que engendra no processo decisório e na articulação inter e intrasetorial.

Na Secretaria da Educação, por exemplo, a implementação de uma decisão envolve, geralmente, cinco níveis hierárquicos, passando pelo Secretário, Coordenador, Diretor Regional, Delegado de Ensino e pelo Diretor da Escola. Acrescente-se, ainda, um expressivo número de órgãos centrais e um órgão vinculado - a Fundação do Desenvolvimento Escolar (FDE). As consequências decorrentes desse modelo de organização residem indistintamente na extrema lentidão do processo decisório para questões de grande e de pequena complexidade, haja vista que a burocracia é desprovida de critérios adstritos ao conteúdo das decisões. Acrescente-se a esse quadro a sobrecarga das atividades-meio das estruturas componentes desse modelo departamentalizado, em detrimento do sentido de finalidade desses órgãos. Observa-se a profusão de controles burocráticos e de atividades voltadas para a garantia da sobrevivência dos órgãos, e, portanto, dos empregos, assim como para a sua expansão. A Secretaria da Saúde, por sua vez, também conta com uma grande estrutura, que vem passando por um processo de reorganização desde a Gestão Montoro, através da criação dos Escritórios Regionais de Saúde - ERSA'S e da implantação do Sistema Unificado de Saúde - SUS. No entanto, o gigantismo organizacional da Administração Pública e de seus órgãos representa apenas uma das variáveis limitadoras da relação que se estabelece entre a coordenação global e o aparato público. Existem outras, tais como a diversidade e a complexidade dos serviços públicos, que, dependendo do contexto, revelam-se tão dificultadoras quanto a primeira.

9. Existência de desequilíbrios referentes à divisão do trabalho.

Este desequilíbrio envolve a diferenciação horizontal e vertical, a superposição de funções em termos intra e interorganizacional, a excessiva departamentalização e o desbalanceamento entre áreas-fins e áreas-meio, com o superdimensionamento destas últimas.

Com relação a este último aspecto, existe a tendência das entidades públicas, quando em processo de deteriorização, de adotar uma orientação voltada para as atividades-meio. Não havendo enfoque nos objetivos a serem atingidos, à medida em que perdem, gradativamente, o contato com o ambiente exterior, voltam-se para a patologia interna, instalando-se um verdadeiro processo de "esquizofrenia organizacional". Nesse momento, essas organizações tornam-se autofágicas, consumindo grande parte de seus recursos-orçamentos, tempo e energia - exclusivamente para manter a própria sobrevivência.

10. Inércia, automatismo e ausência de participação

Observa-se a ausência de mecanismos de captação de avaliações externas à Administração Pública, ou seja, de instrumentos que viabilizem o encaminhamento de reclamações e/ou sugestões, pelos usuários dos serviços públicos prestados no nível estadual. Por outro lado, a tendência inercial de manutenção das estruturas existentes, atreladas a conteúdos permantes, aproxima-se do automatismo no encaminhamento de medidas sobre políticas públicas. Evidencia-se a inexistência de instâncias que se proponham a repensar os problemas cruciais da sociedade, em suas dimensões institucional e administrativa.

11. Prática do chamado "mudancismo" na organização de determinados órgãos da administração pública.

Constata-se a ocorrência de mudanças frequentes na estrutura interna dos órgãos e entidades públicas. Quando resultam do voluntarismo de seus respectivos dirigentes, com a finalidade de solucionar problemas de instabilidade interna, tais alterações acabam sendo desfavoráveis para as organizações. Por outro lado, representam aspectos favoráveis quando decorrentes de iniciativas de adaptação da organização aos seus ambientes

interno e externo, próximo e/ou distante, tendo em vista o alcance de seus objetivos sociais ou o aperfeiçoamento dos serviços já prestados. Nesses casos, tais alterações significam prova de flexibilidade e de dinamismo organizacional.

12. O modelo de organização regional do Estado de São Paulo

O modelo de regionalização vigente, implantado pelo Governo Montoro, não logrou os propósitos explicitados quando de sua criação, em função de aspectos de distintas naturezas. Primeiro, reconhece-se que os processos de mudanças de um modelo organizacional para outro são extremamente complexos. Em que pese todos os esforços, os agentes responsáveis por essa transição costumam esbarrar em um padrão de organização cristalizado e resistente à introdução de novas formas de administração. Um outro aspecto refere-se à ausência de definições quanto ao conteúdo da ação das estruturas regionalizadas, envolvendo decisões e ações relativas a setores, políticas e programas. Acrescente-se, ainda, que, o modelo idealizado para o Estado de São Paulo não completou uma estratégia para sua implementação, o que ficou evidenciado com a fragilidade dos instrumentos existentes e com a ausência de iniciativas visando a realização de ajustes e a criação de novos mecanismos de gestão. A viabilização de um processo de regionalização exige uma mudança da cultura setorial e uma readequação da estrutura da Administração Pública. No caso específico de São Paulo, não foram desenvolvidas ações de planejamento com enfoque regional, de modo a definir os aspectos espaciais, setoriais e temporais da atuação do nível estadual nas regiões. Da mesma forma, a lei orçamentária não dispõe sobre a distribuição regional dos recursos orçamentários, o que inviabilizou a materialização dos resultados dos debates dos agentes regionais na peça orçamentária. Verificou-se, portanto, uma incapacidade do orçamento em atender às demandas regionais, o que acabou por comprometer os propósitos da existência do próprio modelo regional. Afora tais limitações,

a efetividade de um projeto de regionalização pressupõe um elevado grau de cooperação e negociação intergovernamental. Daí a importância do desenvolvimento de mecanismos voltados para a realização de ações, visando objetivos comuns e que responsabilizem os agentes regionais pelo cumprimento dos acordos firmados. Mesmo assim, essas iniciativas de descentralização com enfoque regional constituíram importantes contribuições para o processo de revisão e oxigenação das práticas administrativas existentes no setor público paulista. A nova ordem jurídico-institucional estabelecida pela Constituição Federal de 1988, determinou o aumento das competências comuns entre União, Estados e Municípios, em setores relevantes para a ação governamental: saúde, educação, habitação, meio ambiente, recursos hídricos e abastecimento (art.23). Como consequência, tem-se a identificação dos limites de atuação das diferentes esferas de poder, o que exige maior grau de interação entre as instâncias governamentais através da intensificação das atividades de negociação e de cooperação mútua, quer para a formulação de políticas, quer para a sua execução. Nos setores apontados, essa necessidade torna-se ainda mais evidente, uma vez que reflete demandas prementes da população. Outra questão relevante, que remete para a importância da articulação intergovernamental, refere-se à negociação da alocação dos recursos públicos a serem aplicados pelas várias instâncias de Governo, de forma a maximizar os investimentos na região. Uma importante inovação da Constituição Federal de 1988 refere-se à possibilidade de os Estados instituírem, mediante lei complementar, regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por "agrupamentos de municípios limítrofes para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum" (Constituição Federal de 1988).

A Constituição Paulista por sua vez, avança na Concepção de uma proposta de organização regional para o Estado, ao estabelecer objetivos, diretrizes e prioridades, conceituar os diferentes tipos de unidades regionais e fornecer parâmetros para a sua organização e articulação com os níveis Municipais e Estadual. Para cada uma das unidades regionais, estabelece a criação de um conselho de caráter deliberativo e normativo, com participação paritária dos municípios em relação ao Estado, ao qual deverá se vincular os órgãos e entidades de direção e execução. Prescrevem, ainda, a criação de entidade pública de caráter territorial para as regiões metropolitanas, e condiciona a participação da população no processo de planejamento e tomada de decisões, bem como na fiscalização da realização de serviços - ou de funções públicas - no nível regional.

Esses novos dispositivos constitucionais correspondem a um novo modelo de organização regional, que abandona pressupostos meramente espaciais e passa a incorporar, como critérios, a vocação dos Municípios e os indicadores considerados qualitativos para a conformação das unidades regionais, tais como densidade demográfica, integração funcional, urbanização, interação econômico-social e administrativa, entre outros. A Constituição Federal de 1988 e a Constituição Estadual de 1989 determinaram a estruturação de uma nova organização regional.

Apesar desses avanços, pouco se evoluiu no tocante à regulamentação e implementação de tais dispositivos. Constituiu-se, em 1991, no âmbito da Secretaria de Planejamento e Gestão, um Grupo de Trabalho, de natureza interinstitucional, com a incumbência de analisar propostas relacionadas ao tema. Há, também, projetos de lei em tramitação na Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo que regulamentam essa matéria.

13) Ausência de integração entre o Sistema de Recursos Humanos e os programas de Governo.

As principais questões apontadas pelo diagnóstico, no que diz respeito à administração dos recursos humanos do Estado, referem-se à não utilização destes recursos como função estratégica e à falta de autonomia decisória e de autoridade para definir políticas gerais para o Estado.

Desse estado de coisas, decorre que não existe compatibilidade entre as ações de recursos humanos e os programas prioritários de Governo, o que prejudica a definição das políticas e diretrizes que orientam os programas de seleção, qualificação, desenvolvimento e alocação de recursos humanos. Evidencia-se, ainda, uma situação de marginalização dos órgãos centrais do sistema na definição de políticas de recursos humanos do Estado. Todas essas deficiências estruturais resultam na falta de comprometimento do desenvolvimento do sistema gerencial de Administração Pública do Estado com o Sistema de Recursos Humanos.

Inexiste, ainda, um sistema de informações, ocasionando:

- . ausência de planejamento e controle, por falta de dados e de informações sistematizadas;
- . inconsistência das decisões do Governo do Estado na área de recursos humanos, pela falta de correspondência entre as decisões governamentais e as limitações do Sistema de Recursos Humanos;
- . excesso de entraves burocráticos nos procedimentos de administração de pessoal, apesar dos esforços recentes, principalmente nos aspectos relativos à informatização.

Além dessas questões diretamente relacionadas com a formulação e implementação da política de recursos humanos do Estado, verifica-se a continuidade de questões de natureza técnico-administrativa, identificadas conforme segue:

- . falta de pessoal técnico qualificado;
- . inadequação dos quadros de pessoal;
- . elevado grau de mobilidade entre as regiões do Estado, o que dificulta a permanência do pessoal nas regiões onde foram recrutados e selecionados;
- . centralização dos concursos públicos para as funções administrativas.

A título de demonstração do aviltamento sofrido pelo Sistema de Recursos Humanos na concretização de suas funções mais nobres, apresentam-se, a seguir, as atividades efetivamente realizadas por seu órgão central:

- . expedição de normas sobre procedimentos rotineiros;
- . ratificação da contagem do tempo de serviço;
- . registro de títulos de nomeação;
- . controle do quadro de cargos, no sentido de comprovar a existência de vaga para liberar processos de nomeação de funcionários.

Apesar dessa situação, a execução das atividades do Sistema de Recursos Humanos é bastante descentralizada para os órgãos setoriais (Secretarias de Estado), e destes para os seus órgãos regionais.

Face à continuidade desses problemas, constata-se que o Sistema de Recursos Humanos funciona com extrema precariedade, não correspondendo ao papel que lhe foi atribuído quando de sua criação, uma vez que suas funções mais importantes não têm sido desempenhadas. A administração dos recursos humanos do Estado, constitui-se, hoje, em exercício eminentemente burocrático, não desempenhando as funções normativa e de assessoramento ao Governador na formulação de diretrizes para a política de recursos humanos do Estado. (2)

INICIATIVAS DE CORREÇÃO DE ALGUNS PROBLEMAS POR PARTE DO GOVERNO FLEURY

O atual Governo do Estado de São Paulo adotou, a partir de 1991, duas importantes medidas voltadas para a gestão do setor público: Contratos de Gestão e o Fórum Paulista de Desenvolvimento.

Essas novas medidas representam a introdução de novos componentes na coordenação do Governo, na medida em que vêm nortear as relações do Governo com a Administração Descentralizada e com o setor privado.

CONTRATOS DE GESTÃO

Com o propósito explícito de melhorar o desempenho das entidades públicas (autarquias, empresas e fundações), o governador criou a figura do Contrato de Gestão, cuja finalidade é a de estabelecer compromissos entre aquelas entidades e o Governo do Estado, assim como promover articulações em torno de um programa de trabalho. Esse contrato deverá materializar um conjunto de diretrizes, objetivos, metas, ações, recursos e prazos, acordado entre as partes envolvidas.

(2) Projeto Institucional de Recursos Humanos - PIRH - FUNDAP - 1990.

Em termos conceituais, um contrato de gestão reflete uma negociação efetuada entre o Governo e uma entidade pública. Realizada a negociação e instaurado um compromisso, caberá à entidade criar as condições administrativas para executá-lo. Essa entidade, a partir de então, terá autonomia gerencial para o cumprimento de suas metas. Caso as metas não sejam alcançadas, o governo deverá intervir na administração da instituição, podendo chegar ao limite de substituir seus quadros de direção. Porém, ao contrário, se as metas forem atingidas, dentro dos padrões estabelecidos, um novo contrato de gestão será negociado.

A adoção desses instrumentos de intermediação nas relações entre Governo e entidades descentralizadas provoca mudanças substantivas nos seus parâmetros organizacionais, tornando-as mais transparentes em suas ações e relações, tanto internamente quanto para o Governo e a sociedade. Isso porque o processo está concebido para atingir os vários níveis dessas entidades sempre que o foco do trabalho for deslocado para resultados, deixando de ser, tão somente, a reprodução de um padrão organizacional pré-estabelecido.

À primeira vista, este instrumento é simples, lógico e de suma importância para o processo de adequação permanente das entidades públicas às demandas do meio ambiente e do Governo. Ocorre, no entanto, que o sucesso de sua implementação exige um processo de planejamento governamental que estabeleça prioridades de ação, pressupondo também um ajuste do perfil das empresas, além da construção de indicadores objetivos para medir a eficiência, eficácia e efetividade dos serviços públicos prestados, incluindo a valorização das atividades-fim.

Pode ser ainda necessário rever toda a legislação vigente que limita a autonomia gerencial das entidades em questão.

Todos esses pressupostos, coincidentemente, são apontados pelo diagnóstico apresentado, como carências existentes na gestão do setor público paulista. Isso significa que a viabilidade dos contratos de gestão dependerá, antes de tudo, da vontade política do Governo na promoção de mudanças profundas no modo de gerir o setor público, criando, assim, as condições necessárias à sua adoção e efetivação enquanto instrumento responsável pela descentralização da ação governamental e pela profissionalização da gestão das entidades públicas.

FÓRUM PAULISTA DE DESENVOLVIMENTO

A iniciativa de criação do Fórum Paulista de Desenvolvimento objetiva "mobilizar todas as forças do Estado, empresários, trabalhadores e governo, entre outros, para enfrentar a recessão e promover a retomada do desenvolvimento" (3)

Para assegurar o seu funcionamento, foram constituídos, até o momento, uma Comissão Executiva, responsável pela análise de projetos de desenvolvimento para o Estado, e 16 Grupos de Trabalho formados por representantes das áreas governamental, empresarial, acadêmica e sindical. Tais grupos têm como finalidade formular propostas de estímulo ao desenvolvimento do Estado de São Paulo, assim como constituir e consolidar parcerias entre o setor público e o setor privado. Os temas atribuídos a esses Grupos são:

- .. Matriz Energética;
- .. Programa Habitacional;
- .. Jovens Empresários;

(3) Fonte: documento denominado "Novas Medidas" produzido pelo Fórum Paulista de Desenvolvimento, São Paulo, julho de 1991.

- .. Informatização da Justiça;
- .. Privatização de Empresas e Concessão de Serviços Públicos;
- .. Modernização Empresarial e Utilização de Microinformática;
- .. Portos, Hidrovias e Transportes;
- .. Integração Tecnológica - Universidade e Setor Produtivo;
- .. Promoção de Exportação;
- .. Desregulamentação;
- .. Financiamento de Projetos de Infra-Estrutura pelo Setor Privado;
- .. Turismo;
- .. Agro-Indústria;
- .. Programa Permanente de Formação e Treinamento de Mão-de-Obra;
- .. Saúde e Segurança do Trabalhador;
- .. MERCOSUL.

A sistemática dos trabalhos realizados pelo Fórum obedecem às seguintes orientações:

- .. discussão e anúncio de medidas de aplicação imediata;
- .. levantamento de propostas para o incentivo à produção;
- .. implantação de Fóruns Regionais de Desenvolvimento.

Com relação à última orientação, a proposta diz respeito à implantação de doze fóruns regionais no Interior do Estado e três na Grande São Paulo, com o intuito de solucionar os problemas específicos de cada região do Estado.

A instalação do Fórum Paulista de Desenvolvimento ocorreu, no início de 1991, logo após a posse do atual Governador, produzindo uma série de alterações nas regras que orientam a política fiscal do Estado, criando e renovando programas de incentivo e de financiamento a vários setores, além de introduzir outras ações de desenvolvimento, como o Programa de Manutenção de Escolas Públicas pela iniciativa privada, a Agência de Desenvolvimento Tietê-Paraná, o Programa de Modernização de Gestão Empresarial e o Programa de Incentivo ao Desenvolvimento Profissional dos Trabalhadores, entre outras.

Entre estas várias propostas, destaca-se a criação da Companhia Paulista de Desenvolvimento (CPD), que deverá solidificar a relação de parceria entre o Estado e o Setor privado, em matérias relativas à realização de obras e prestação de serviços na área de infra-estrutura. Destacam-se, aqui, os setores de saneamento básico, energia, transportes e controle ambiental.

A CPD é constituída por 250 ações ordinárias nominativas, sendo que uma delas, a única de classe A, pertence ao Estado de São Paulo, permitindo-lhe eleger os projetos prioritários, indicar o Presidente do Conselho de Administração, o Presidente do Conselho Fiscal e os demais suplentes. As 249 restantes, foram, até o momento, subscritas por cinquenta e seis empresários.

Para que essa empresa pudesse atingir os objetivos para os quais foi criada, a Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo aprovou projeto de lei enviado pelo Governador do Estado, alterando o regime de concessão de obras e de concessão e permissão dos serviços públicos, no sentido de "delegar a particulares a execução de obras ou de serviços públicos, para que estes os desenvolvam em nome próprio, por sua conta e risco, sob controle e regulamentação Estatal". Garante, portanto, as prerrogativas do Estado e os direitos dos concessionários/permissionários.

Segundo a lei, as obras concedidas atendem a finalidade pública e serão incorporadas ao domínio público, ficando por tempo determinado sob a administração do concessionário. No caso da execução dos serviços, sua delegação dar-se-á mediante concessão, após licitação. A permissão, por sua vez, ocorrerá apenas em casos de emergência, urgência e excepcionalidade, mantendo-se enquanto perdurarem tais situações.

Aprovado o projeto de lei e criada a CPD, o Governo do Estado de São Paulo selecionou aproximadamente cinquenta propostas envolvendo obras e serviços públicos a serem delegados ao setor privado para execução e mesmo exploração (construção, reforma, ampliação ou conservação).

Trata-se, portanto, de medidas que representam a implementação de um modelo de privatização dotado de premissas diferentes do modelo vigente no Governo Federal, à medida em que as empresas permanecem públicas, privatizando-se, apenas, a execução de obras e/ou a exploração dos serviços.

Isto posto, cabe observar que o Fórum Paulista de Desenvolvimento pode ser apontado como um instrumento de planejamento, visto que essa instância integra elementos relevantes da discussão sobre temas associados a políticas, setores e problemas afetos, tanto ao Estado como à sociedade. No entanto, no que se refere à constituição dos grupos, apesar do Fórum ser representativo, privilegia a participação do setor empresarial em detrimento dos demais.

Uma outra questão diz respeito à dinâmica de funcionamento do Fórum, instrumento ágil e gerador de idéias e proposições, que contrasta com a capacidade do setor público, que não dispõe da flexibilidade requerida e necessária à execução das ações negociadas naquela instância.

2. POSSIBILIDADES DE TRANSFORMAÇÃO

Esta parte final consiste num estudo exploratório acerca das possibilidades de inserção de inovações gerenciais no campo de atuação da Coordenação Global do Governo paulista. Partindo dos dados factuais extraídos do diagnóstico apresentado e tomando como pano de fundo o cenário das transformações históricas desenvolvido no capítulo anterior, a autora realiza uma reflexão acerca dos novos imperativos que o atual contexto internacional, nacional, regional e local impõe aos governantes, no campo da prática gerencial. Trata-se de realizar uma leitura das repercussões da nova ordem internacional e do atual panorama de crise econômica, política e social em áreas específicas da ação governamental, de identificar os novos e flagrantes desafios e de analisar as possibilidades de transformação, à luz do conceito de gestão democrática e das recentes contribuições no campo do "management" internacional, explicitadas no primeiro capítulo.

As considerações, aqui desenvolvidas, fundamentam-se na taxonomia proposta por Motta ⁽¹⁾ para o estudo do ato de governar, que distingue três dimensões analíticas, quais sejam: valorativa, funcional e organizacional.

A dimensão valorativa refere-se à busca de maior equidade nas decisões, à forma pela qual o interesse público é considerado e à sua expressão coletiva. Trata-se, aqui, da procura de um modelo que possa avançar na direção de um padrão de gestão mais democrático, de acordo com o marco conceitual apresentado no primeiro capítulo.

(1) Motta, Paulo Roberto "Innovacion y Democratizacion de la Gestion Publica" in vol. 5. Série Temas de Congyuntura en Gestion Publica - CLAD - Centro Latino Americano de Administración para el Desarrollo, 1991.

O primeiro desafio a ser enfrentado pelo governo, nesta dimensão, consiste em estabelecer um consenso a respeito dos fins da sociedade, de modo a conceder-lhe o controle de seu próprio destino.

As tendências do pensamento gerencial contemporâneo, advindas de um contexto de forte competitividade, enfatizam o conceito de produtividade. Porém, a busca da produtividade, no setor público, não pode se restringir a uma questão meramente técnica e econômica. A sua avaliação só pode ser realizada em função de objetivos sociais implícitos ou explícitos.

Conforme ressalta Fleury ⁽²⁾, "todo objetivo técnico ou econômico se subordina a um objetivo social. O técnico ou economista que nega isto ou ignora como se insere no mundo ou pretende ocultar os fatos. A sociedade que ignora isto está deixando seus sistemas funcionarem sem objetivo, ignorando seus próprios interesses."

Segundo esta perspectiva, pode-se afirmar que a falta de consciência sobre a importância da adequação de objetivos técnicos aos sociais, no Brasil, resultou num crescimento econômico rápido que, entretanto, não elevou o nível de vida da população.

Uma gestão pública democrática deve definir seus objetivos sociais de forma congruente com as demandas da sociedade, refletindo, portanto, expectativas dos variados segmentos que a integram. Objetivos técnicos e econômicos devem ser considerados meios para atingir objetivos sociais. Conceitos como eficiência e produtividade devem, igualmente, ser moldados por essa referência maior, sob o risco da sociedade acabar sendo conformada por eles. Segundo esse mesmo autor ⁽⁸⁾, "todo conceito de eficiência ou produtividade traz em si um projeto de sociedade."

(2) Fleury, Carlos Afonso - Milton Vargas, Org. "Organização do Trabalho: uma Abordagem Interdisciplinar". Ed. Atlas.

(8) Idem, ibidem.

A adoção do conceito de gestão democrática e a valorização dos objetivos sociais em relação aos demais constituem especificidades importantes a serem consideradas na análise sobre a aplicabilidade dos modernos referenciais de gestão - destacando-se, aqui, o modelo japonês, ou mesmo o conceito de "qualidade total", na Administração Pública.

Não pretendendo realizar aqui um "transplante" automático de padrões gerenciais utilizados por outros países e, em especial, pelo setor privado ⁽⁹⁾, verificam-se, contudo, algumas possibilidades de reflexão quanto à sua oportunidade e adequação, no contexto da esfera pública paulista.

A cópia acrítica de métodos de gestão, em qualquer situação, revela-se inadequada, principalmente em razão de sua necessidade de adaptação à cultura dominante.

Segundo Kluckson, ⁽¹⁰⁾ "A cultura consiste em modos padronizados de pensar, de sentir e reagir, adquiridos e transmitidos principalmente através dos símbolos, constituindo capacidades específicas de grupos humanos e incluindo a sua corporização em artefatos. A essência da cultura é constituída por idéias tradicionais e, em especial, pelos valores que lhes estão associados".

Hofstede ⁽¹¹⁾ demonstra como a cultura influencia os métodos de gestão de um país, através da comparação entre as diversas definições de autoridade feitas por autores de diferentes países. Assim é que, enquanto Weber, alemão, vincula a autoridade ao cargo e às normas estritamente definidas, Fayol, francês, estabelece estreita relação entre autoridade estatutária e

(9) Ver Kliksberg, Bernardo.

(10) Citação extraída do livro de Nelson Santos Antonio "Gestão Japonesa - Características Principais" - Edições Silabo - 1988

(11) Idem, Ibidem.

autoridade pessoal. Mary Parker Follet,⁽¹²⁾ americana, enfatiza, por sua vez, a situação.

A contribuição de maior relevância oferecida pela experiência japonesa é, sem dúvida, a de ter demonstrado a importância e a potencialidade da apreensão e adequação de valores culturais ao padrão da gestão pública ou privada. "Apreender significa compreender o comportamento de um povo, a partir de sua perspectiva".⁽¹³⁾ Segundo essa ótica, há que se decifrar seu código comportamental, isolando não somente os padrões principais de atitudes e de reações manifestas, mas os sentimentos e as crenças que os envolvem. O modelo de gestão deverá, portanto, ser concebido em função dos objetivos sociais e do padrão cultural da sociedade. No caso das estruturas governamentais, além da análise do padrão cultural da sociedade, em seu conjunto, há que se considerar as lógicas de comportamento específicas dos governantes, dos governados e da burocracia. Isto porque, segundo analisa Motta,⁽¹⁴⁾ "as teorias sobre democracia, mencionando ou omitindo a burocracia, assumiam de modo errôneo a neutralidade democrática, ou seja, a competência neutra dos administradores públicos. (...) Todavia, a experiência e as modernas teorias sobre a burocracia têm demonstrado exatamente o contrário, isto é, o poder e auto-interesse da burocracia, influenciando o processo decisório governamental."

No entender de Jorge Vianna Monteiro, ⁽¹⁵⁾ "tipicamente o burocrata é orientado pelo objetivo de obter ascensão hierárquica, prestígio, influência, poder - fatores subjetivos, fortemente correlacionados com uma circunstância muito subjetiva: a obtenção e o controle de maiores recursos financeiros. Assim, pode-se postular que o burocrata participa do processo de formulação e operacionalização de políticas públicas buscando, em

(12) Idem, Ibidem

(13) Idem, Ibidem

(14) Motta, Paulo Roberto. "A crise da Governabilidade na Perspectiva Burocrática" in Projeto "Análise do Setor Público Paulista 0 1989.

última instância, aprovação de seu patrocinador para o maior orçamento possível. Pode-se concluir, em função desse comportamento, que há uma tendência endógena da burocracia a crescer."

Outro importante aspecto a ser considerado, nessa análise, diz respeito à ação dos grupos de interesses, que atuam como agentes influenciadores do processo decisório governamental. Embora estejam integrados na terceira categoria - governados - merecem especial destaque em relação aos demais em razão de exercer papel relevante nas decisões sobre políticas públicas. Constituindo poderosos lobbies atuantes na busca de ganhos especiais, despendem recursos efetivos em atividades voltadas para tais objetivos.

A sociedade brasileira, dada a sua herança histórica, "originada no imaginário mercantilista, que instituiu o poder patrimonialista, que orientou a aventura colonizadora portuguesa e a fundação da sociedade patrimonialista brasileira, a partir do século XVI", "44" apresenta uma tendência secular de elitismo e exclusão da população dos benefícios gerados pelo crescimento econômico. Observa-se, tanto no ambiente das estruturas democráticas como no âmbito social e político, o confronto entre interesses de grupos de classes, cujo objeto é a luta pelo acesso ao processo decisório e aos recursos públicos que, uma vez alcançados, oferecem maior possibilidade de expressão política no sistema de poder. É assim que, conforme argumenta Motta, "o estado latino-americano possui ainda fortes remanescências históricas de uma opção racional para a manutenção de valores e de sistemas de poder tradicionais" e "a burocracia pública veio sendo desenvolvida como um instrumento para atender aos interesses e às necessidades políticas de classes e grupos políticos preferenciais". E, ainda, "os recursos obtidos são utilizados para satisfazer tanto a interesses políticos de poder

(15) Monteiro, Jorge Vianna - "Políticas Públicas e Instituições in Projeto Análise do Setor Público Paulista - FUNDAP - São Paulo - 1990.

como a interesses sociais particularísticos desses mesmos grupos, tais como os interesses privados de seus membros.”(12)

O resultado dessa cultura prevalecente na sociedade brasileira é a ausência de uma base social que estabilize e dê suporte para a democracia. A democracia, entretanto, está associada ao enfrentamento da crise econômica e social e aos processos atuais de modernização do sistema econômico internacional, que apontam para o risco de sucateamento de indústrias e países.

O desafio que se apresenta à coordenação do governo estadual paulista, neste contexto, é o de encontrar os caminhos que propiciem as condições necessárias para fazer frente aos reflexos do forte impulso de renovação tecnológica inerente ao atual momento histórico, sem comprometer a liberdade política e a justiça social. No entender de Weffort,⁽¹⁸⁾ a criação das condições políticas e institucionais necessárias ao desempenho desta missão constitui a verdadeira prova de competência e eficácia de uma gestão democrática.

O fortalecimento da democracia está diretamente relacionado à capacidade dos agentes políticos de transformar e criar instituições e instrumentos competentes, capazes de superar a cultura autoritária predominante e enfrentar os obstáculos emergentes. Ressalte-se, aqui, a relevância de uma estrita articulação entre mudança de cultura política e reforma das instituições, sem o que corre-se o risco de não se chegar às transformações desejadas.

(16) Martins Paulo, Henrique “O Imaginário Oligárquico e a Modernização Agrária no Brasil: Pilhagem, Apropriação e Especulação” in Sociedade e Estado. vol. V. nº 1, janeiro/junho 1990.

(12) Motta, Paulo R. “Modernização Administrativa: Propostas Alternativas para o Estado Latino-Americano”. Rio de Janeiro, Cadernos EBAP, nº 36.

(18) Weffort, Francisco - “Incertezas da Transição na América Latina”. in Dilemas da Consolidação da Democracia, Rio de Janeiro - Paz e Terra, 1989.

A formulação de um projeto democrático de reforma das instituições põe em pauta o tema da reforma do Estado. A questão que se coloca, portanto, nesta dissertação, é a de como contribuir para o avanço da democratização da gestão governamental no Brasil, considerando os obstáculos interpostos ao processo de consolidação democrática, descritos por O'Donnell⁽¹⁹⁾, quais sejam:

- o alto grau de controle dos "herdeiros do regime anterior" sobre o processo de transição;
- o continuísmo predominante no cenário político brasileiro;
- a heterogeneidade e a desorganização dos setores populares, que facilitam a "simbiose" entre a burguesia e o Estado, tornando mais difícil o caminho da "modernização" e da democratização das relações sociais no país.

A consideração da dimensão valorativa está associada à necessidade de criação de condições institucionais e administrativas que viabilizem a passagem para uma nova relação entre a Administração Pública e a sociedade. Isso pressupõe um conhecimento permanente, profundo e ampliado do ambiente social, econômico e político, direcionado no sentido de consubstanciar os valores implícitos e as necessidades identificadas em princípios e ações consistentes.

No contexto nacional, verifica-se uma intensificação do debate a respeito das novas perspectivas democráticas para a gestão pública, bem como das expectativas em relação a um desempenho governamental assentado em fundamentos éticos e padrões de eficiência, eficácia e efetividade. Num ambiente social e econômico marcado pela instabilidade, emergem pressões exigindo a revisão do papel do Estado, o redimensionamento de

(19) O'Donnell, Guillermo. Tensiones en el Estado Burocrático Autoritário y la Cuestión de la Democracia. Centro de Estudios de Estado y Sociedad. Buenos Aires - Argentina - 1987.

suas funções, maior descentralização da gestão e elevação do grau de participação.

A própria constituição do Estado de São Paulo assumiu uma parcela do conteúdo desse debate ao enfatizar a dimensão ética na gestão pública, preconizar maior engajamento com o desenvolvimento econômico, social e político e reforçar os ideais democráticos. Em termos objetivos, isso significou o fortalecimento do Poder Legislativo nas ações de controle sobre os atos do Governo, a determinação de novas formas de descentralização e o estabelecimento das bases para uma gestão voltada para o interesse social.

A dimensão valorativa extravasa o âmbito da administração e refere-se a um campo vasto e complexo, pertinente à esfera do Estado. "Em outros termos, diz respeito à democracia, à criação de consensos nacionais mínimos, à participação da cidadania e não apenas a uma mera racionalização administrativa". Esse entendimento pressupõe "uma revisão das práticas, das funções e das instituições estatais, bem como das relações Estado - sociedade civil"⁽²⁰⁾. A compreensão dessa perspectiva refuta o caráter reducionista das soluções propostas de forma recorrente e encampadas pelos sucessivos governantes, que pretendem enfrentar problemas de Estado através de ajustes técnicos. Desse modo, o encaminhamento de propostas de cunho tecnicista, incapazes de chegarem ao fundamento mesmo da "crise" do Estado e da Administração, tende a potencializar os problemas, reforçando gradativamente seu nível de complexidade.

Segundo Martins⁽²¹⁾, o ideal de um sistema democrático diz respeito ao alcance de total congruência entre representação e intervenção, materializada na capacidade de transformação das demandas sociais em realidade. Considerando que tal situação é, praticamente, inatingível, devido às dificuldades provenientes das condições intrínsecas da própria sociedade, assiste-se, de

(20) Nogueira, Marco Aurélio - "Reforma Administrativa ou Reforma do Estado?" - in Perspectivas, São Paulo, vol 12/13, 1989/90 pag. 15.

fato, à não correspondência entre os sistemas de representação e de intervenção, responsável pela ocorrência de crises políticas ou institucionais. No seu entender, a participação emerge "como antídoto contra as crises, à medida em que contribui para aumentar as taxas de legitimidade, racionalidade e governabilidade".

A participação efetiva, por sua vez, altera o conteúdo das relações de poder entre as esferas sociais e políticas, provocando a necessidade de reestruturação das instituições relevantes ao contexto democrático, com vistas à descentralização do poder⁽²²⁾.

A implementação de transformações deste porte não depende somente da iniciativa do Governo e de suas agências burocráticas. Sua efetivação exige uma forte articulação de apoios, envolvendo as instituições públicas e a sociedade organizada, em torno de uma pauta mínima que garanta um novo desenho do Estado, um novo modelo de gestão e um novo padrão de relacionamento entre o Estado e a sociedade.

A dimensão funcional corresponde à natureza e à amplitude das competências governamentais, relacionando-se com objetivos, limites e formas de atuação do Governo. No âmbito desta dissertação, a dimensão funcional atém-se, especificamente, ao campo de atuação dos órgãos responsáveis pelas atividades de planejamento e orçamento no Governo do Estado de São Paulo.

Existe hoje consenso na sociedade brasileira quanto à necessidade de revisão das funções do Estado. Isto pode ser constatado no conteúdo do "Informe Final do Seminário sobre Planificação e Gestão: Coordenação Institucional da Formulação, Execução e Evolução da Política Econômica", promovido em conjunto

(21) Martins, Carlos Estevam - "Participação Social e Políticas Públicas" - São Paulo, 1992, pag. 21.

(22) Martins, Carlos Estevam - "Racionalizar e Democratizar a Participação da Comunidade" in Municipalismo Orestes Quércia (organizador) 1986.

pela SEPLAN, ILPES e CLAD, em 1989, que faz, inclusive, recomendações no sentido de que tal redefinição "deveria ter como eixo o desempenho de suas funções estratégicas", (...) "limitando-se a objetivos finalistas, tais como reconversão produtiva, desenvolvimento tecnológico, atendimento das demandas sociais - em particular dos grupos de pobreza extrema -, recuperação do investimento e do crescimento, entre outros". Tais prioridades, hoje reconhecidas como de caráter nacional, apresentam plena consonância com as propostas dos analistas internacionais atuantes no campo do "management." Segundo Michael Porter,⁽²³⁾ "o governo pode melhorar ou diminuir a vantagem nacional. Uma política antitruste afeta a competitividade doméstica". A regulamentação pode alterar as condições da demanda interna. Os investimentos em educação podem mudar as condições dos fatores. As compras governamentais podem estimular segmentos industriais afins ou de apoio."

Embora essas conclusões estejam referidas ao Estado nacional, revelam-se, contudo, de grande importância para o contexto do Estado regional, uma vez que recomendam a incorporação de sentido finalístico em sua ação, relacionado às especificidades definidas por sua vocação econômica e por seus condicionantes infra-estruturais, políticos e sociais. Conforme esclarece Aluísio L. Pinto⁽²⁴⁾, "a idéia de construir um objetivo é um conceito teleológico; a teleologia lida com finalidades." (...) "Estamos começando a valorizar talvez, não o planejamento com todos os seus aspectos formais, mas acima de tudo, o problema de lidar com objetivos claramente definidos e mobilizar recursos para atingí-los".

(23) Porter, Michael "A vantagem competitiva das Nações"

(24) Pinto, Aluísio Loureiro - "O Planejamento Estratégico na Administração Pública" - Palestra proferida no "Seminário de Planejamento Estratégico" realizado na FUNDAP em

A não identificação, por parte do governo estadual, de uma estratégia global que oriente o seu papel frente às demandas sociais por cidadania e modernização acentua o risco de desencadeamento de um processo fragmentado e desordenado de mudanças.

Outra importante questão refere-se à realização de ações conjuntas entre o Estado e a sociedade civil. À coordenação dessas iniciativas compete a realização de exercícios parciais de acordo, o que evidencia a importância do planejamento participativo. Porém, para que isto ocorra, torna-se fundamental, mais uma vez, dar ênfase no processo de planejamento, e não em seu resultado: o plano. Essa postura está fortemente relacionada com o surgimento de um novo conceito de privatização, que se define como uma relação de parceria entre o Estado e o setor privado para a realização de projetos de investimentos em áreas específicas.

A retração do Estado e o estímulo à entrada do setor privado em setores e atividades, até então de atuação predominantemente do setor público, exigirá uma revisão das normas vigentes relativas à contratação de serviços, cessão de direitos, mecanismos de controle e critérios de penalização. Para que o setor privado possa vir a desempenhar um papel significativo no tocante à expansão e modernização da infraestrutura e à produção de serviços urbanos e sociais, será necessário flexibilizar as normas vigentes e estabelecer garantias de continuidade e estabilidade das regras que vierem a ser instituídas.

As transformações em movimento nos cenários estadual, nacional e internacional evidenciam a necessidade de fortalecimento do Estado, no sentido de aumentar a sua capacidade de sinalizar na direção correta, induzir às ações necessárias, coibir as práticas contrárias ao interesse social e punir as infrações morais e legais. Trata-se, portanto, de reforçar as atividades de planejamento a médio e a longo prazos e de regulação, em detrimento das atividades de execução.

Com a incorporação dos ideais democráticos na ação governamental, os problemas do planejamento assumem maior complexidade devido à diferenciação social dos interesses, ⁽²⁵⁾ à transformação de um regime oligárquico em uma sociedade semi ou quase poliárquica. No caso do Estado de São Paulo, estes dois fenômenos constituem fatos importantes a serem considerados, por contribuirem para o aumento do custo do mandato político, uma vez que a competição política torna-se uma alternativa para a obtenção de riqueza privada, o que incentiva os empresários a financiar campanhas para cargos eletivos. Nesse contexto, a necessidade do Estado intervir para arbitrar conflitos torna-se ainda maior. A regulamentação assume, nesse caso, papel preponderante. Trata-se de ordenar o processo de desenvolvimento e de estimular a concorrência nos mercados constituídos por setores diretamente produtivos. Paralelamente, há que privilegiar o desenvolvimento científico e tecnológico, bem como a melhoria do sistema educacional. ⁽²⁶⁾

A elaboração de um projeto para o Estado de São Paulo para os anos 90,- assim como a redefinição de suas funções -, deve fundamentar-se no reconhecimento dessas novas responsabilidades. Ocorre, porém, que a mera mobilização de recursos financeiros ou, ainda, o desenvolvimento de maior capacidade gerencial não é suficiente para lograr resultados compatíveis com as expectativas da sociedade. Há que alterar o padrão da relação existente entre o Estado e a Sociedade, utilizando novos referenciais para o

(25) Conforme assinala Wanderley, G. dos Santos; "o acelerado processo de transformação econômica e social que marcou o último ciclo de crescimento contribuiu para a intensificação da ação coletiva e para o surgimento de novas associações voltadas para a defesa de interesses particulares. Entre 1960 e 1980, por exemplo, o número de associações civis criadas na cidade de São Paulo e periferias pulou da casa dos 1000 (existiam 996 associações em 1960) para mais de 2.500. Mais ainda: o aumento em quantidade foi acompanhado de uma acentuada diversificação e velocidade de transformação do ponto de vista da natureza dos interesses envolvidos; as associações desportivas, que correspondiam a quase 40% de todas as associações criadas na década de vinte, representavam apenas 16% das criadas em 1980; quase 70% das associações criadas neste período o foram nos últimos dezesseis anos."

Citação extraída do relatório final do Projeto "São Paulo no Limiar do Século XXI", realizado pela Secretaria do Planejamento em 1990.

(26) A autora refere-se, aqui, às transformações das condições exigidas para o avanço da industrialização, que, em décadas passadas dependia de investimentos em outros setores, tais como siderurgia, energia, transportes e telecomunicações.

enfrentamento da situação. Trata-se de olhar o Estado do ponto de vista do planejamento estratégico e de estimular a criatividade, a inovação, a pesquisa, a participação e a cooperação público-privado como instrumental para o desenvolvimento de formas originais para a superação dos problemas.

No que diz respeito às relações intergovernamentais, cabe aqui salientar a importância do Governo do Estado Regional assumir um papel diferenciado em relação ao atual, de modo a privilegiar as funções normativa, de articulação e negociação, de compatibilização, de produção de informações, de avaliação e de fomento e/ou indução, em detrimento das funções de execução. Para melhor clareza quanto ao significado desta formulação, as funções aqui delineadas são descritas no Quadro IV.

Quadro IV

FUNÇÕES DA COORDENAÇÃO GLOBAL

1. FUNÇÃO DIAGNÓSTICO, COMPATIBILIZAÇÃO, INTEGRAÇÃO E INDUÇÃO

- .. propor as diretrizes governamentais para a formulação de políticas públicas e para a elaboração de um Plano de Desenvolvimento do Estado;
- .. estabelecer diretrizes governamentais para a formulação das políticas de recursos humanos, materiais, patrimônio imobiliário e informática;
- .. referenciar o Plano de Desenvolvimento do Estado, o Plano de Governo e os Projetos de Lei relativos ao Plano Plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento regionalizado anual e ao regime de concessão públicos;

2. FUNÇÃO AVALIAÇÃO

- " Realizar o acompanhamento e a avaliação das políticas públicas relevantes para a ação governamental, no que tange ao atendimento dos objetivos determinados nos níveis global, regional e setorial." (Conceito de eficácia)
- " Avaliar a repercussão das políticas públicas em termos de alteração dos indicadores sociais." (Conceito de efetividade)
- " Induzir a ação setorial a apurar o custo dos serviços prestados, de modo a possibilitar seu confronto com parâmetros aceitos." (Conceito de eficiência)

- " Produzir informações e elaborar diagnósticos regionais e globais do Estado, com o intuito de orientar a formulação e a implementação das políticas públicas estratégicas, agregando esforços das áreas setoriais envolvidas?
- " compatibilizar e consolidar as políticas setoriais dentro de uma perspectiva regional, de modo a elaborar a versão final de um Plano de Desenvolvimento do Estado e de um Plano de Governo?
- " elaborar Projetos de Lei referentes:

 - " às diretrizes orçamentárias?
 - " aos orçamentos regionais anuais?
 - " ao plano plurianual regional.

3. FUNÇÃO ARTICULAÇÃO COM O GOVERNO FEDERAL, COM OS MUNICÍPIOS E DEMAIS PODERES

- .. Coordenar a ação política do Governo junto à Administração Federal e aos outros Estados;
 - .. assessorar o Governador no exercício da ação política do Governo, junto aos Poderes Legislativo e Judiciário Estaduais;
 - .. propor diretrizes para a formulação das políticas públicas do Estado;
 - .. acompanhar os interesses do Governo e da Administração Pública do Estado junto à Administração Federal e aos outros Estados;
 - .. coordenar a análise política e administrativa da ação governamental;
 - .. assessorar o Governador na área técnico-administrativa e no exercício das funções legislativas que lhe outorga a Constituição Estadual;
 - .. acompanhar a atividade legislativa estadual, bem como a tramitação de todos os Projetos de Lei;
 - .. prestar assistência técnica à bancada paulista no Congresso Nacional e acompanhar a atividade legislativa de interesse do Estado de São Paulo.
-

4. FUNÇÃO CAPTAÇÃO DE DEMANDAS DA SOCIEDADE

- .. Receber, analisar e avaliar a procedência de propostas, sugestões e reclamações provenientes da população a respeito do funcionamento da máquina administrativa do Poder Executivo do Estado;

- .. encaminhar essas proposições às instâncias responsáveis, bem como acompanhar os seus desdobramentos;
 - .. prestar esclarecimentos aos cidadãos sobre seus direitos e deveres..
-

5. FUNÇÃO DE COORDENAÇÃO DE POLÍTICAS E PRÁTICAS TRIBUTÁRIAS E FINANCEIRAS

- .. Gerir a política e a administração tributária, envolvendo:
 - a formulação da política econômico-tributária do Governo do Estado;
 - o estudo da legislação tributária;
 - a arrecadação de tributos e seu controle;
 - a fiscalização e o controle da aplicação da legislação tributária;
 - a orientação dos contribuintes para a correta observância da legislação tributária..
- .. Gerir a política e a administração financeiras, envolvendo:
 - a formulação da política financeira e orçamentária do Governo do Estado;
 - a execução de atividades centrais referentes aos sistemas orçamentário e financeiro;
 - a execução do controle interno do Poder Executivo;

- a formulação e a execução da política de crédito do Governo do Estado.
-

6. FUNÇÃO DE COORDENAÇÃO DE POLÍTICAS DE RECURSOS HUMANOS, MATERIAIS, INFORMÁTICA E PATRIMÔNIO

- . Formular a política e normalizar os aspectos fundamentais das funções-meio do Estado, a saber:
 - recursos humanos;
 - materiais;
 - informática e
 - patrimônio imobiliário;
 - . produzir informações e elaborar diagnósticos sobre o desempenho das funções-meio, no âmbito do Estado;
 - . incentivar padrões de eficiência e eficácia, com a finalidade de melhorar o desempenho da função administração nos órgãos e entidades do Estado de São Paulo.
-

Como decorrência desses novos rumos, idealiza-se, para as instâncias setoriais e regionais, o desenvolvimento das funções de elaboração de políticas, normalização, execução e controle.

Esse modelo pressupõe uma maior descentralização da decisão e do controle, cabendo à instância central a função essencial de coordenação. Sua ação deve estar voltada, preponderantemente, para a harmonização e compatibilização das pressões e dos interesses advindos das instâncias setoriais e regionais.

Trata-se, essencialmente, de administrar os elementos críticos que garantem a coesão e a performance do todo. Em termos práticos, o papel que se vislumbra para a Coordenação Global é o de administrar a efetividade da ação governamental, através do domínio das informações relevantes e do controle do impacto das políticas públicas na sociedade, e, simultaneamente, de garantir a observância dos valores considerados imprescindíveis à unidade do governo e ao rumo de suas ações.

Coordenar o "todo" significa, também, identificar disfunções, induzindo as áreas diagnosticadas a alcançar melhores níveis de eficiência e eficácia.

Estabelecer relações de interdependência entre os setores e entre estes e as estruturas regionais - com vistas ao alcance de maior integração e efetividade na formulação e execução das políticas públicas, constitui outro desafio para a Coordenação Global.

Em termos práticos, o desempenho desses papéis implica a responsabilidade pela implementação e pelo gerenciamento de mecanismos e estruturas idealizados com a finalidade de promover a dinâmica de funcionamento da Administração Pública, envolvendo suas interfaces com as demais instâncias de governo, com os demais Poderes do nível estadual e com a sociedade.

A dimensão organizacional, atinente à eficiência, eficácia e efetividade da ação governamental, envolve a configuração institucional e organizacional do setor público paulista, assim como o conjunto das relações que impulsionam a sua dinâmica de funcionamento. Reconhecendo-se a existência de uma relação de interdependência entre as três dimensões conceituadas, a importância da dimensão organizacional reside em dar materialidade aos objetivos, valores e funções estabelecidos nas demais, compatibilizando demandas e apoios na produção de normas, bens e serviços.

A importância de se conceber propostas administrativas para a reestruturação do setor público paulista pode ser compreendida a partir da explicitação de um elenco de motivações.

A atual conjuntura nacional e internacional caracteriza-se pela extrema velocidade com que se processam transformações e manifestam-se contradições, o que exige a busca permanente de formas organizacionais novas e flexíveis.

Trata-se de encontrar os caminhos para superar as formas tradicionais de organização do setor público, pautadas pelas perspectivas funcional, sistêmica e tecnicista.

As novas tendências organizacionais ⁽²⁷⁾ apontam para a concepção de estruturas modulares, autônomas e interdependentes, coordenadas por uma estrutura central e fundamentadas nos princípios da descentralização e da redução ou atenuação da hierarquia, dentro de uma perspectiva pluralista de poder. A divisão do trabalho, nesse novo ideal de organização, enfatiza a estruturação por equipes fluidas, onde as fronteiras de autoridade são menos delineadas, impulsionando o aumento da criatividade e da iniciativa. Seus elementos-chaves concentram-se

(27) Motta, Paulo Roberto - "Gestão Contemporânea: A Ciência e a Arte de Ser Dirigente" Rio de Janeiro, Record, 1991.

na produção de informação e na comunicação intensiva, através da utilização de redes formais e informais.

A orientação dada ao delineamento de uma estrutura organizacional reflete uma opção. Como tal, essa opção contempla vários aspectos, destacando-se, no caso do setor público paulista, o enfrentamento dos desafios colocados para o governo do Estado de forma consonante com os conteúdos das dimensões valorativa e funcional. O novo modelo organizacional terá que abarcar, além das propostas contemporâneas sobre flexibilização estrutural, soluções apropriadas às condições políticas e culturais prevalentes no setor público brasileiro.

A proposta organizacional que se defende para o Estado de São Paulo, com base em todos os aspectos até aqui considerados, pauta-se pela adoção de um enfoque estratégico, o que pressupõe uma profunda mudança na postura dos responsáveis pela gestão governamental. Opõe-se à visão tradicional, baseada na persecução de objetivos de curto prazo, na prática de ações emergenciais e no baixo grau de aderência às necessidades da população.

O enfoque estratégico implica a adoção de uma perspectiva dinâmica associada à revisão constante dos objetivos e metas do governo em relação às demandas ambientais. Isso reforça a dupla necessidade de trabalhar com as variáveis que estabelecem as relações críticas do governo com a sociedade e de manter um fluxo constante e confiável de informações e dados sobre as ações do governo e as expectativas da sociedade. O intuito dessa visão deve ser não somente o de fornecer elementos de adaptação, mas o de criar as condições e provocar a ocorrência das mudanças pretendidas.

Essa perspectiva parece ser a mais adequada para a gestão governamental, em razão de possibilitar a mobilização das necessidades, oportunidades, apoios e recursos existentes na sociedade, com a finalidade de direcionar seus esforços em relação ao futuro, bem como de estabelecer objetivos congruentes com a realidade.

Essa constante adequação de rumos, além de dotar a gestão governamental de maior aderência às demandas sociais, torna-a mais resistente frente às pressões internas e externas. Simultaneamente, permite fixar as bases para a integração das áreas setoriais em torno de políticas públicas prioritárias.

Outra característica da abordagem estratégica refere-se à ideia de globalidade da gestão governamental. Considerando que o "todo" da ação governamental não corresponde à soma das performances setoriais, entende-se que a coordenação global deve ter como finalidade última promover o funcionamento do "todo" no setor público paulista. Nesse sentido, as tendências gerenciais contemporâneas e, especificamente, o modelo japonês de gestão, têm uma contribuição particularmente oportuna e interessante, que se refere ao "conceito de totalização". Essa noção busca o alargamento progressivo da forma de pensar a estratégia, através da conjugação simultânea do espaço, do tempo, do objeto e da perspectiva científica. Na realidade, essa ideia de totalização abrange três noções distintas: a totalização organizacional, a totalização do saber e a totalização temporal.

Eduardo Gomes Cardoso, (20) no prefácio do livro "Gestão Japonesa - Características Principais", de Nelson Santos António, apresenta esses três conceitos, conforme segue:

- . "totalização organizacional" - "ênfatiza a interligação, a interdependência, a interação entre todas as inúmeras instâncias intervenientes, seja ao nível interno da empresa, onde é mais evidente (...), seja ao nível determinante da envolvente exterior (...);"
- . "totalização do saber" - "assume convicta e, invariavelmente, as conexões e complementaridades entre a realidade física e a realidade sócio-cultural, reunindo e conjugando o que a análise clássica dividira demais (pelo menos na independência das disciplinas particulares aplicáveis), e tornando evidentes, pela teoria e pela prática, a influência dos fatores culturais no sistema transaccional onde a empresa funciona e é viável".
- . "totalização temporal" - "sem esquecer, pragmaticamente, o presente, o valoriza sempre em termos de futuro, impondo uma continuidade de perspectivas e de atuação que comporta em si própria a atualização, o aperfeiçoamento, a inovação e, portanto, a mudança e a descontinuidade".

Ressalte-se, aqui, que a busca do "todo" na ação governamental constitui importante inovação, uma vez que contrasta com as propostas usuais de reestruturação do setor público, cuja ênfase é a da divisão funcional do trabalho. Cabe esclarecer, ainda, que a perspectiva estratégica permeia todas as instâncias hierárquicas da Administração Pública, o que amplia o pensamento estratégico, geralmente restrito ao topo, para as áreas operacionais.

Essa visão advém da compreensão de que o pensamento estratégico deve estar presente nas atividades de planejamento e de execução, em todos os níveis de uma organização, uma vez que as informações necessárias para as decisões relevantes são produzidas em todos os níveis.

Em face das questões substantivas do enfoque estratégico, a descentralização e a flexibilização emergem como tendência natural para a (re)organização do Estado.

A descentralização se reveste de especial importância neste contexto por se constituir em um elemento de reversão dos traços autoritários herdados do padrão de gestão anterior, alimentado pela crença na gradiosidade das estruturas, na uniformidade e nos controles burocráticos, na centralização das decisões, no distanciamento da ação de governo das realidades regionais e locais e na criação de níveis hierárquicos múltiplos.

Os principais argumentos determinantes da tendência descentralizadora referem-se à agilização do processo decisório, à redução de custos e à obtenção de maior consonância das demandas regionais e locais com a ação governamental. Em termos específicos, a descentralização visa incorporar as capacidades privadas e comunitárias nas decisões relativas à gestão e à implementação de políticas públicas.

Na verdade, a essência do enfoque estratégico reside na revisão e na mudança da lógica predominante na Administração Pública, no interior da qual as decisões e a dinâmica passam a se pautar por objetivos pré-determinados.

A materialização das características aqui sugeridas, em termos organizacionais, leva à conjugação de espaços institucionais de coordenação global, de integração setorial de políticas públicas e de articulação regional. Esse tipo de configuração institucional reflete, fundamentalmente, uma nova forma de pensar a ação governamental.

A repercussão desse enfoque na estrutura significa conceber uma Administração Pública voltada precipuamente para as políticas consideradas estratégicas para o Governo. Essas políticas devem refletir o Plano de Governo e suas principais diretrizes de ação, de modo a direcionar e integrar a ação dos dirigentes em torno dos principais objetivos estabelecidos, desempenhando o papel de núcleo de coesão da ação governamental.

Em termos de estrutura, esse entendimento leva à concepção de espaços organizacionais destinados à formulação, normalização, implementação, avaliação e controle das políticas públicas consideradas prioritárias. Trata-se de uma idéia de "desseitorialização", que adota o pressuposto da multidisciplinaridade como alternativa para o desempenho do setor público, articulando e integrando a ação setorial em função do referencial estratégico adotado.

Esta idéia representa, em síntese, uma reação à tendência tradicional, que privilegia as políticas eminentemente setoriais, impedindo a implementação de políticas multisetoriais. Neste modelo, cabe a esses espaços o papel de integração dos níveis setoriais em torno das políticas estratégicas, em todas as fases de seu desenvolvimento: formulação, articulação, execução, acompanhamento, avaliação e controle. Esses espaços de articulação setorial, devem estabelecer a interrelação com os órgãos de coordenação global e com as instâncias regionais, tendo em vista viabilizar a efetivação das respectivas políticas estratégicas.

Esses espaços representam um avanço da orientação estratégica, que passa a ser também de responsabilidade das áreas funcionais, e uma oportunidade de se adotar uma perspectiva não hierárquica e não segmentada nas várias dimensões da ação governamental. Teriam, ainda, a função de participar da formulação dos rumos da atuação governamental, uma vez que contribuiriam para a definição das diretrizes globais do governo e seriam responsáveis pela concretização de uma parcela do

programa do governo. Isso decorre da percepção do equívoco da visão tradicional, que determina a distribuição de competências das instâncias estratégica, tática e operacional por níveis hierárquicos.

Essa nova proposta de organização e gestão governamental atribui aos recursos humanos uma prioridade estratégica. Constituindo um dos elementos principais das novas abordagens gerenciais, o fator humano, neste modelo, deve ser valorizado através do estabelecimento de uma nova relação de compromisso com a Administração Pública. Na medida em que todos os níveis participam de todas as fases de uma política, existe maior possibilidade de envolvimento e interação. Considerando, ainda, que o aparelho administrativo é parte integrante do poder político, a burocracia deve ser concebida como um agente de mudança. Para tanto, deve-se enfatizar, para cada política, os objetivos que exigem o engajamento dos funcionários, buscando-se a sua total integração no processo político.

Assim, verifica-se a necessidade de reverter a prática usual de suprimir decisões relevantes dos níveis hierárquicos inferiores. Assume-se, desta forma, que o componente decisório está presente nas ações referentes tanto à formulação quanto à execução de políticas públicas, já que as informações importantes são encontradas, produzidas e processadas em todas as instâncias de deliberação, particularmente naquelas que têm contato direto com a sociedade. Isto porque essas instâncias possuem, em geral, a capacidade de reagir com maior rapidez ao meio ambiente, especialmente porque sofrem pressões constantes e diretas da sociedade.

É importante salientar que a instância estratégica corresponde a uma metaestrutura responsável por uma política própria, aqui entendida como um conjunto de políticas públicas setoriais, direcionadas para um objetivo comum, qual seja, a efetivação dessa própria política.

Com base nesse enfoque, a organização desses espaços estratégicos envolve o enfrentamento de questões substantivas que deverão estar presentes, não somente no momento de sua concepção, mas durante toda a sua existência. Essas questões referem-se, essencialmente, à definição clara dos objetivos governamentais para as políticas estratégicas, assim como para o Governo como um todo. Porém, é imprescindível que haja flexibilidade como característica permanente e viabilizadora de um redimensionamento constante de objetivos, em função das mudanças econômicas, sociais e políticas em curso na sociedade. Simultaneamente, relaciona-se com a identificação dos setores que deverão ser incluídos em cada espaço estratégico. Esta decisão depende da compreensão das interdependências existentes entre os vários setores, em termos de sua contribuição para cada uma das políticas estratégicas.

A política pública estratégica constitui elemento-chave do planejamento, passando a ser concebida a partir de uma visão multidisciplinar, envolvendo vários setores e dentro de uma perspectiva regional, o que sugere uma visão geopolítica de seu campo de abrangência. Dentro deste enfoque, o planejamento deve desenvolver uma lógica de conjunto e de longo prazo, de modo a garantir a coesão e o desempenho global em torno das diretrizes do Governo. Deve, ainda, imprimir uma dinâmica de auto-reflexão e de auto-renovação em todas as estruturas do setor público. Seu papel é o de articular e integrar as instâncias setoriais e regionais em torno de compromissos e responsabilidades vinculadas às políticas estratégicas, oferecendo-lhes novas possibilidades de interrelações, dentro de uma perspectiva de resultados. Exercido de forma concomitante ao processo de execução e flexível em termos de ajustes, o planejamento deve ter como motivação básica o desenvolvimento de um modelo apropriado à realidade, de modo a contribuir para elevar o grau de transparência da ação pública e para fortalecer o nível estadual, possibilitando ao Governo a assunção de uma postura proativa na definição de seus

próprios rumos e no desenvolvimento de ações regionais, em articulação com os municípios.

Como se pode verificar, a importância do planejamento, neste novo referencial, é a de provocar o início e a dinâmica de todo o processo de transição de um modelo organizacional cristalizado - pautado pela feudalização dos setores, pela primazia dos interesses corporativistas e pela excessiva centralização e burocratização - para um modelo que compreende o Estado como "o ponto de convergência de um grande número de redes de interações especializadas, ligadas aos diferentes segmentos do aparelho governamental", ou seja, como "um conjunto de fronteiras indistintas, cujo único critério de constituição e de composição não é mais, e nem pode ser exclusivamente o da participação nas decisões políticas ou o da assunção de funções públicas". (24).

Esta percepção desqualifica a visão do Estado monolítico, burocrático e monocrático e avança para uma interpretação que identifica sua composição pela interação de uma rede de relações entre instâncias políticas, econômicas e sociais que, ao mesmo tempo, influencia e é influenciada pela sociedade.

A atividade de orçamento, neste contexto, deve refletir o planejamento global e setorial da ação do Governo, assim como garantir a sua execução. Vislumbra-se uma nova organização orçamentária, pautada na divisão regional, que constitui aqui um elemento estratégico para garantir maior transparência em sua execução. Além disso, o enfoque regional permite à coordenação global do governo exercer o papel de promoção do desenvolvimento integrado e de administração integrada de recursos, viabilizando, inclusive, alcançar maior sinergia nas ações dos três níveis de governo. Propõe-se que a diferenciação e a alocação dos recursos públicos seja realizada, simultaneamente, em torno do planejamento das políticas globais e de suas ações regionais. Para tanto, evidencia-se a necessidade de se fazer uma distinção

(24) Timsit, G. em seu texto "Marché, État, Développement" 1990 - cita Kaufmann, Kajone, Ostrom in "O Estado e o Mercado no Desenvolvimento Econômico" org. Alvaro Antonio Zini Junior - 1990

prévia entre as ações que devem ser regionalizadas e aquelas que deverão ser de competência do nível estadual. Os ciclos orçamentário e de planejamento constituem os elementos responsáveis pelo funcionamento do modelo em seu conjunto, envolvendo os órgãos de coordenação global, os espaços estratégicos (relativos às políticas públicas) e as instâncias regionais. Ressalte-se, aqui, a importância do papel exercido pelas instâncias regionais, em todas as etapas do desenvolvimento das políticas estratégicas, legitimando a sua concepção, acompanhando a sua implementação e controlando a alocação dos recursos..

O novo padrão de gestão aqui delineado avança num duplo sentido: o primeiro se refere ao envolvimento do modelo regional na dinâmica da gestão governamental; o segundo diz respeito à participação, de forma organizada, das instituições setoriais (dos três níveis de governo) e comunitárias no funcionamento da estrutura regional. A função desse novo "locus" regional de negociação e articulação é a de promover a inserção do nível municipal no caminho crítico da formação e da tomada das decisões relativas às políticas públicas relevantes para os assuntos regionais. Como pode-se notar, a incorporação das instâncias regionais na dinâmica do planejamento e do orçamento estadual constitui importante avanço no processo de institucionalização de uma gestão democrática, uma vez que canaliza ações de diferentes segmentos sociais e governamentais em torno de problemas comuns aos diversos municípios envolvidos, visando obter melhorias efetivas no atendimento às demandas da população.

O nível regional se apresenta, portanto, como um espaço de intersecção entre as competências e atribuições dos três níveis de governo, cuja finalidade é a de facilitar a resolução dos problemas regionais de forma articulada. Segundo Zaratin," a ação regional não se confunde nem substitui a ação estadual. Esta não pode ser definida pela agregação das regionais, devendo ser concebida em termos do Estado de São Paulo como um todo. Nesse

sentido, a ação regional não determina ação do Estado, mas condiciona e adequa esta ação a ofertas, peculiaridades e valores regionais, que constituem a expressão organizada do conjunto de valores locais". (25) Analisando-se a questão sob a ótica da gestão estadual, a incorporação da problemática regional contribui para tornar mais orgânica a ação do Estado, antecipando problemas e prevendo alternativas para enfrentá-los.

No que tange à organização da estrutura regional, este modelo incorpora integralmente o conteúdo dos dispositivos constitucionais federais e estaduais transcritos no anexo 2.

Em termos de competências, além daquelas determinadas pela Constituição Estadual de 1989, pretende-se que a instância regional seja responsável pela elaboração de um plano regional de desenvolvimento e pelo fornecimento dos subsídios - ao Governo do Estado de São Paulo e aos municípios dela integrantes - necessários à compatibilização dos planos e programas estaduais e municipais com o plano regional.

A organização regional, neste modelo, emerge como instância viabilizadora da articulação e da negociação entre as diversas esferas de poder atuantes na região, bem como da inserção de novos atores no processo decisório. Constitui, outrossim, importante mecanismo de descentralização e de potencialização das capacidades regionais e locais. Por fim, dá condições ao Estado de São Paulo de assumir novo papel no contexto das relações intergovernamentais, de modo a inserir-se de forma mais consentânea na nova dinâmica que se estabelece entre as três esferas de poder.

(25) Zaratín, Sérgio - "Uma Nova Abordagem para o Planejamento" in Projeto Análise do Setor Público Paulista - FUNDAP - São Paulo - 1990.

A título de esclarecimento, cabe explicitar que não se pretendeu, aqui, desenvolver um modelo acabado de redefinição institucional para a gestão governamental, e sim delinear uma nova forma de pensar a atividade de coordenação global do governo, de forma a contribuir para o enfrentamento de duas necessidades fundamentais de nossa sociedade: a democratização da Administração Pública e o desenvolvimento econômico e social.

Constitue uma real utopia, no atual contexto, a incorporação, na gestão governamental, dos elementos gerenciais (contemplando as dimensões valorativa, funcional e organizacional, já explicitadas) voltados à concretização de ações efetivamente pautadas no interesse público. Isto porque esta postura implica a necessidade de uma mudança radical da lógica que impulsiona o processo decisório governamental. Existem objetivos implícitos em todas as decisões, associados à sobrevivência política dos governantes, à expansão das áreas de influência da burocracia e aos interesses de grupos preferenciais. Essas razões impedem a adoção de uma lógica gerencial, voltada para a priorização de políticas estratégicas e para uma orientação por objetivos explícitos e aderentes à realidade social. Conforme bem analisa Motta, ⁽²⁶⁾ "a sobrevivência da Administração Pública e dos indivíduos torna-se o objetivo central da organização pública. (...) A falta de uma visão por objetivos faz com que a Administração Pública seja vista mais como Administração do que como Pública (...). A Administração substantiva inexiste na Administração Pública, pois ela não precisa do público para viver". A inexistência de uma estrutura de referência por objetivos leva ao descompromisso do fator humano com a essência finalística do trabalho. A responsabilidade restringe-se ao cumprimento de normas. A coexistência de valores tradicionais e modernos tende a configurar uma estrutura híbrida de tomada de decisão, na qual os aspectos comportamentais tendem ao tradicional e o elemento formal tende ao moderno. A ênfase nas atividades-meios serve como

subterfúgio para mascarar a falta de compromisso com os fins. O sistema processualístico impera e a responsabilidade recai nos escalões inferiores, aos quais é atribuído o ônus da ineficiência. Nesse quadro, não existe interesse na realização de uma Administração voltada para a eficácia - que envolve o compromisso com o objetivo -, ou para a efetividade, que pressupõe a vontade política de alterar a realidade social.

A alteração desse padrão de gestão governamental está, portanto, associada à efetivação de mudanças estruturais mais profundas, e, independentemente do resultado do plebiscito sobre sistema de governo, requer a transformação das legislações eleitoral e partidária, bem como a adoção de mecanismos que concedam maior estabilidade à burocracia. O debate sobre a reorganização do Estado e de sua Administração Pública é particularmente oportuno no momento atual, em função da proximidade da revisão constitucional. Cabe, neste momento, refletir sobre quais transformações são realmente capazes de alterar a lógica que rege o atual modelo de tomada de decisões na esfera pública. Trata-se de estabelecer as condições necessárias à inserção da lógica gerencial, nos moldes aqui descritos, na esfera pública, de forma a permitir a utilização, com propriedade, do termo "Gestão Governamental", mais consoante com os requisitos do desenvolvimento econômico e com os ideais de uma sociedade democrática.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

FELICÍSSIMO, J.R., PINTO, M.C.C. & BARRETO, M.I.

1988 Desenho Organizacional e Governabilidade no Setor Público Paulista: Aspectos Metodológicos.

In: Governabilidade e Administração Estadual de São Paulo - Cadernos FUNDAP - Ano 8-N. 15 - Abr/88.

FELICÍSSIMO, J.R.

1988 O Governo Regional como Sistema e Subsistema.

In: Governabilidade e Administração Estadual de São Paulo - São Paulo, Cadernos FUNDAP - Ano 8-N. 15 - Abr/88.

FERRAZ, A.C.C.

1988 União, Estado e Município na Constituição Federal: Competências e Limites. In: Governabilidade e Administração Estadual de São Paulo - São Paulo, Cadernos FUNDAP - Ano 8-N. 15 - Abr/88.

FERRAZ, A.C.C.

1988, O Poder Executivo Estadual. In: Governabilidade e Administração Estadual de São Paulo - São Paulo, Cadernos FUNDAP - Ano 8-N. 15 - Abr/88.

GALVÃO, M.C.C.P. & TAKEUTI, N.M.

1990 Natureza do Estado-Membro da Federação e suas Condições de Gestão. In: Projeto Análise do Setor Público Paulista - São Paulo, FUNDAP.

AZEVEDO, E.A.

1990 Natureza do Estado-Membro e seus paradoxos.

In: Projeto Análise do Setor Público Paulista - São Paulo, FUNDAP.

AZEVEDO, E.A. (com participação de PETCOV, M.C.)

1990 Análise da Divisão de Funções entre os Três Poderes do Estado, com Destaque para as Relações entre Legislativo e Executivo. In: Projeto Análise do Setor Público Paulista - São Paulo, FUNDAP.

AZEVEDO, E.A. (com colaboração de PETCOV, M.C.)

1990 Análise das Alterações Introduzidas pela Constituição Federal de 88 e pela Constituição Estadual de 89, com Referência à Administração Direta e Indireta. In: Projeto Análise do Setor Público Paulista - São Paulo, FUNDAP.

PETCOV, M.C.

1990 Acompanhamento dos Trabalhos da Constituinte Paulista. In: Projeto Análise do Setor Público Paulista - São Paulo, FUNDAP.

CUNHA FILHO, A.R. da

1990 A Constituição Paulista de 1989 e as Inovações Referentes às Atribuições do Poder Legislativo, à Estrutura e Atribuições do Poder Judiciário e às Competências do Poder Executivo para Legislar sobre Procedimentos Administrativos. In: Projeto Análise do Setor Público Paulista - São Paulo, FUNDAP.

MONTEIRO, J.V.

1990 Políticas Públicas e Instituições. In: Projeto Análise do Setor Público Paulista - São Paulo, FUNDAP.

MONTEIRO, J.V.

1990 Nota sobre o Tema da Autonomia e Participação do Estado-Membro (I-II-III). In: Projeto Análise do Setor Público Paulista - São Paulo, FUNDAP.

MONTEIRO, J.V.

1990 Administração Pública Estadual e Supervisão Legislativa. In: Projeto Análise do Setor Público Paulista - São Paulo, FUNDAP.

CASTOR, B.V.J.

1990 A Viabilidade Constitucional de um Novo Modelo de Administração Pública no Estado de São Paulo. In: Projeto Análise do Setor Público Paulista - São Paulo, FUNDAP.

CASTOR, B.V.J.

1990 O Mito da Administração Centralizada dos Meios na Ação Governamental. In: Projeto Análise do Setor Público Paulista - São Paulo, FUNDAP.

CASTOR, B.V.J.

1990 Descentralização e Participação na Administração do Estado de São Paulo: Análise e Agenda para o Futuro. In: Projeto Análise do Setor Público Paulista - São Paulo, FUNDAP.

CASTRO, A.B. de

1990 Planejamento: Experiência e Novos Paradigmas. In: Projeto Análise do Setor Público Paulista - São Paulo, FUNDAP.

BOTTO, A. & JEGER, E.

1990 Dificuldades de Atuação da Coordenação Global de Governo no Trato das Políticas Governamentais. In: Projeto Análise do Setor Público Paulista - São Paulo, FUNDAP.

REIS, M.S.

1990 Desenho Organizacional da Gestão da Administração Pública Paulista. In: Projeto Análise do Setor Público Paulista - São Paulo, FUNDAP.

MOTTA, P.R.

1990 A Crise da Governabilidade na Perspectiva Burocrática: um Ensaio Referencial. In: Projeto Análise do Setor Público Paulista - São Paulo, FUNDAP.

MOTTA, P.R.

1990 Formas de Gestão Pública Emergentes da Constituição do Estado - As Perspectivas Valorativa e Funcional. In: Projeto Análise do Setor Público Paulista - São Paulo, FUNDAP.

MOTTA, P.R.

1990 Gestão Governamental: a Busca de uma Definição e de uma Unidade de Análise. In: Projeto Análise do Setor Público Paulista - São Paulo, FUNDAP.

FERREIRA, C.E.

1987 Projeções Demográficas para São Paulo. São Paulo em Perspectiva. São Paulo, 1 (2): 45-49, jul/set-1987.

Fundação SEADE

1988 Características Gerais do Processo de Industrialização Paulista. São Paulo.

CANO, W. (coord.)

1988 A interiorização do Desenvolvimento Econômico no Estado de São Paulo (1920-1980). São Paulo, Fundação SEADE, (Coleção Economia Paulista, 1).

GIRALDELLI, B.W.

1989 A Urbanização no Estado de São Paulo no Final do Século XX.
Conjuntura Demográfica. São Paulo, (6), jan/mar-89.

FUNDAP -

1987 Ciclo de Seminários sobre Ações Governamentais - Série
Documentos de Trabalho - 13 São Paulo - junho/87.

WEFFORT, F.C.

1989 Incertezas da Transição na América Latina. In: Dilemas da
Consolidação da Democracia. Rio de Janeiro - Paz e Terra.

MOISÉS, J.A.

1989 Dilemas da Consolidação Democrática no Brasil. In: Dilemas
da Consolidação da Democracia. Rio de Janeiro - Paz e Terra.

O'DONNELL, G.

1987 Reflexões sobre os Estados Burocrático-Autoritários. São
Paulo - Vértice.

FUNDAP - Fundação do Desenvolvimento Administrativo

1986 Projeto 80 Problemas Emergenciais da Administração do
Estado de São Paulo. São Paulo, dezembro/86.

FUNDAP - Fundação do Desenvolvimento Administrativo

1987 Sinopse Geral sobre a Situação da Administração do Estado de São Paulo. São Paulo.

CEPAM/FUNDAP - Fundação do Desenvolvimento Administrativo

1989 A Nova Constituição Paulista - Perspectivas - São Paulo, março/89.

PINTO, A.L.

1982 O Planejamento Estratégico na Administração Pública Brasileira: Rumos e Perspectivas. In: Cadernos FUNDAP. São Paulo - Ano 2 - Nº 4.

Constituição da República Federativa do Brasil - Brasília/1988.

Constituição do Estado de São Paulo - IMESP - São Paulo/1989.

SALGADO, I.P. & KLIKSBERG, B.

1985 La Reforma del Estado Enfoques Renovadores. Ediciones Especiales del Centro Latino Americano de Administración para el Desarrollo (CLAD) - Caracas, Venezuela.

AZEVEDO, E.A. (colaboração de PETCOV, M.C.)

1990 Aspectos Normativos da Descentralização dos Serviços Públicos. In: Projeto Condições Básicas para a Saúde. São Paulo - FUNDAP.

KLIKSBERG, B.

1988 Um Novo Paradigma em Gestão Pública. In: Revista do Serviço Público - Brasília, ano 43, 116 (2), mai/jun/88.

KLIKSBERG, B.

1988 A Gerência na Década de 90. In: Revista Administração Pública - Rio de Janeiro, 22 (1): jan-mar/88.

MOTTA, P.R.

1984 A Administração Pública na Década dos 80: Limitações e Desafios. Conferência proferida pelo autor no Congresso Ibero-Americano sobre Democracia, Sociedade e Administração Pública - Instituto Nacional de Administração Pública - INAP, Espanha, junho/1984.

SALGADO, I.P.

1984 Balanço dos Movimentos de Reforma Administrativa na América Latina: Experiências. Conferência proferida pelo autor no Congresso Ibero-Americano sobre Democracia, Sociedade e Administração Pública - Instituto Nacional de Administração Pública - INAP, Espanha, junho/1984.

NASCIMENTO, K.T.

1967 Reflexões sobre a Estratégia de Reforma Administrativa: a Experiência Federal Brasileira: RAP, Rio de Janeiro, FGV, 1 (15), 1ª sem./1967.

WARLICH, B.M. de S.

1979 Evolução das Ciências Administrativas na América Latina
RAP, R.J., FGV, 13 (1): 31-68.

MOTTA, P.R.

1974 "Doutrinas de Inovação em A.P.: A Questão dos Valores". In:
FGV, RJ. Inovação na A.P. Tradução Ana Maria de Carvalho Coelho.
R.J. 11 (4): 33-40, out/dez.

1979 "Visão Contemporânea da Teoria Administrativa" Revista de
A.P., R.J., FGV 13 (01): 7-29, jan/mar.

1978 "Administração Pública e Mudança: Considerações". Notas de
aula proferida na FUNDAP, no dia 10/02/79, mineo.

1987 "Modernização Administrativa: Propostas Alternativas para o
Estado Latino Americano" Texto preparado por solicitação do BID,
nas RAP, R.J., 21 (4): out/dez.

O'DONNELL, G.

1987 Tensiones en el Estado Burocrático-Autoritário y la
Cuestión de la Democracia. Centro de Estudios de Estado y
Sociedad. Buenos Aires, Argentina.

OSZLAK, O.

1984 Democracia e Administração Pública: Condições de uma Administração Pública Democrática. Documento apresentado ao Congresso Ibero-Americano sobre "Democracia, Sociedade e Administração Pública", realizado em Madrid, Espanha organizado pelo Instituto Nacional de Administração Pública de Alcalá de Henares (Espanha).

KLIKSBERG, B.

1987 Nuevas Fronteras Tecnológicas en Materia de Gerencia en América Latina. In: Revista de La Cepal n. 31, Santiago de Chile.

PINTO, A.L.

1988 Estado e Administração na Década dos 90: Desafios para uma Nova Geração de Reformadores.

KLIKSBERG, B.

1988 La Reforma Administrativa en America Latina Una Revision del Marco Conceptual.

KLIKSBERG, B.

1989 Cómo transformar al Estado? Más allá de Mitos y Dogmas. Fondo de Cultura Económica. México.

ALBUQUERQUE, J.A.G. & MOISÉS, J.A.

1989 Cinco Dilemas da Consolidação Democrática
São Paulo.

REZENDE, F.

1990 Notas Preliminares para Discussão no Workshop sobre Cenários Institucionais para os Anos Noventa.

KUGELMAS, E., SALLUM JR., B. & GRAEFF, E.

1989 Conflito Federativo e Transição Política. In: Revista São Paulo em Perspectiva, 3(3):95-102.

SINGER, P.

1989 Estratégia de Mudança. In: Revista Teoria e Debate, n. 7.

KINZO, M.D.G.

1990 São Paulo e o Brasil - Uma Desigualdade Política. In: São Paulo em Perspectiva, 4(1).

GIRALDELLI, B.W.

1989 O que Muda na Composição e no Volume da População Paulista até o final do Século XX? In: São Paulo em Perspectiva, 3(3).

GALVÃO, M.C.C.P. & BARRETO, M.I.

1990 Recuperação do Conhecimento Existente sobre Aspectos Administrativos da Administração Pública Paulista. São Paulo.

GALVÃO, M.C.C.P. & BARRETO, M.I.

1990 Transformações em Curso na Administração Pública Paulista. São Paulo.

BOTTO, A., KFOURI, B.B. & REIS, M.S.

1989 Relatório da Pesquisa-Subsídio: Mapeamento da Coordenação Global de Governo. In: Projeto Análise do Setor Público Paulista. São Paulo, FUNDAP.

CUNHA FILHO, A.R. da & JEGER, E.

1990 A Questão da Regionalização: Alternativas para o Desenho Organizacional do Estado. In: Projeto Análise do Setor Público Paulista. São Paulo, FUNDAP.

CASTOR, B.V.J. & SUGA, N.

1989 Planejamento e Ação Planejada: o Difícil Binômio. In: Planejamento & Gestão. Setembro/89 - Vol. I. N. 2.

1988 Articulação com os Municípios: uma Função do Planejamento a ser Resgatada. Documento preparado pela Secretaria de Articulação com os Estados e Municípios (SAREM). In: Revista Administração Municipal. Rio de Janeiro, v.35, n.188, p.56-80.

LOMAR, P.J.V.

1990 O Federalismo Brasileiro e a Gestão Regional - Metropolitana

MAZZUCHELLI, F.

1989 A Administração Quêrcia e o Orçamento de 1990. In: Folha de São Paulo - 17/10/89.

MARTINS, L.

Ação Política e Governabilidade na Transição Brasileira.

AZEVEDO, E.A.

1988 Considerações Complementares ao Produto "Aspectos Normativos da Descentralização dos Serviços Públicos". In. Projeto Condições Básicas de Saúde. São Paulo, FUNDAP.

PEREIRA, L.C.B.

1989 O Caráter Cíclico da Intervenção Estatal. In. Revista de Economia Política, vol. 9, n.3.

FELICÍSSIMO, J.R.

1989 Estado Regional no Brasil - Dilemas de um Drama Inconcluso. In: São Paulo em Perspectiva, 3(1/2): 13-24.

JUNQUEIRA, L.A.P. & INOJOSA, R.M.

1989 Descentralização do Modelo de Prestação dos Serviços de Saúde do Estado de São Paulo: do ERSa ao SUDS - SP. In: Projeto Condições Básicas de Saúde: São Paulo, São Paulo, FUNDAP.

FELICÍSSIMO, J.R.

1990 As Dimensões Organizacionais do Estado: Funções Gerais e Ações Específicas. São Paulo, FUNDAP.

FELICÍSSIMO, J.R. & ALBUQUERQUE, S.C. de

1990 Governo, Administração Pública e Crise: "Post Scriptum".
São Paulo, FUNDAP.

ZARATIN, S.

1990 Seminário sobre Regionalização, FUNDAP, setembro/1990.

Secretaria de Economia e Planejamento

1987 Estudos de Integração dos Escritórios Regionais do Governo
à Estrutura da Secretaria de Planejamento, CAR.

Secretaria de Economia e Planejamento

1987 Dossiê 1 - Desconcentração da Administração Pública
Estadual - Evolução Recente, CAR.

SOARES, L.H.P.

1989 Condições Básicas para a Descentralização Político-
Administrativa no Estado de São Paulo, FUNDAP.

MOTTA, F.C.P.

1990 O Estado como Organização Complexa: Centralização,
Descentralização, Desconcentração e Regionalização, FUNDAP.

FUNDAP

1990 Perfil da Administração Pública Paulista, São Paulo.

BRASILEIRO, A.M.

1973 O Município como Sistema Político, Fundação Getúlio Vargas,
1ª edição, Rio de Janeiro.

RESENDE, F & AFONSO, J.R.

1988 A Reforma Tributária, o Financiamento do Setor Público e o
Impacto nas Finanças, Estaduais e Municipais, IESP/FUNDAP.

PANZARINI, C.

1989 Reforma Tributária: Impacto nas Finanças dos Municípios
Paulistas, 1ª versão.

Governo do Estado de São Paulo

1985 Secretaria de Economia e Planejamento

Plano Estadual de Ação Governamental - PEAG - (1983-1987), São
Paulo.

Campanha Franco Montoro

1982 Plataforma de Governo

Ciclo de Seminários sobre Ações Governamentais, envolvendo os
temas:

Segurança Pública

Condição do Menor

Agricultura

Abastecimento

Industrialização do Interior

Educação

1987 Registros dos Seminários realizados na FUNDAP, Janeiro-Fevereiro-Março/1987..

VIEIRA, J.P.

1991 Notas sobre o Sistema de Planejamento no Governo do Estado de São Paulo. CPA..

GARCIA, R.M.

1987 Tecnologia Apropriada: Amiga ou Inimiga Oculta? In: Cadernos FUNDAP. São Paulo-Ano 7-Nº 13..

REIS, M.S..

1990 Referencial Teórico para Criação do Ouvidor do Povo de São Paulo. FUNDAP

MOTTA, P.R..

1991 Gestão Contemporânea: A Ciência e a Arte de Ser Dirigente. Rio de Janeiro: Record..

ALMADA, C.F..

1989 Redimensionamiento y Modernización de la Administración Publica en America Latina. In: Instituto Nacional de la Administracion Publica, A.C. - Memoria Seminario Internacional - Ciudad de Mexico..

ROSENTHAL, G.

1989 La Magnitud del Aparato Estatal como Centro de los Debates: Las Razones y las Consecuencias. In: Instituto de la Administracion Publica, A.C. - Memoria Seminario Internacional - Ciudad de Mexico.

CROZIER, M.

1989 El Crecimiento del Aparato Administrativo en el Mundo de la Complejidad Obligaciones y Oportunidades. Del Estado Arrogante al Estado Modesto. In: Instituto de la Administracion Publica, A.C. - Memoria Seminario Internacional - Ciudad de Mexico.

BORÓN, A.A.

1989 Estado Asistencialista, Neoliberalismo y Democracia en America Latina. In: Instituto de la Administracion Publica, A.C. - Memoria Seminario Internacional - Ciudad de Mexico.

DOMINGUEZ, R.M.

1989 De la Hiperinflacion al Menemismo. Apuntes Criticos sobre la Reforma del Estado en Argentina. In: Instituto de la Administracion Publica, A.C. - Memoria Seminario Internacional - Ciudad de Mexico.

MARCEL, M.

1989 Redimensionamiento Estatal y Finanzas Publicas. El Caso de Chile. In: Instituto de la Administracion Publica, A.C. - Memoria Seminario Internacional - Ciudad de Mexico.

VINCES, G.F.

1989 Politicas de Redimensionamiento de la Administracion Publica en Peru. In: Instituto de Administracion Publica, A.C. - Memoria Seminario Internacional - Ciudad de Mexico.

MARCELINO, G.F.

1989 Administracion Publica Brasileira Modelos, Reformas y Perspectivas. In: Instituto de Administracion Publica, A.C. - Memoria Seminario Internacional - Ciudad de Mexico.

TAMAYO, J.

1989 El Redimensionamiento de las Empresas Paraestatales. In: Instituto de Administracion Publica, A.C. - Memoria Seminario Internacional - Ciudad de Mexico.

MORENO, D.Y.

1989 Composicion y Tamaño Actual de las Administraciones Publicas y su Relacion con las Estrategias de Modernizacion y Reestructuracion - Reflexiones sobre el Caso Colombiano. In: Instituto de Administracion Publica, A.C. - Memoria Seminario Internacional - Ciudad de Mexico.

BOLANOS, M.R.

1989 Costa Rica y el Programa de Ajuste Estructural. In: Instituto de Administracion Publica, A.C. - Memoria Seminario Internacional - Ciudad de Mexico.

RIESTRA, M.A.

1989 Politicas de Redimensionamiento de la Administracion Publica y Estrategias Alternativas para su Modernizacion: el Caso de Puerto Rico. In: Instituto de Administracion Publica, A.C. - Memoria Seminario Internacional - Ciudad de Mexico.

SCHAMIS, H.E.

1989 Ideas Universales y Conflictos Internos: La Desintegracion del Compromiso Historico en la Gran Bretana y en el Cono Sur. In: Instituto de Administracion Publica, A.C. - Memoria Seminario Internacional - Ciudad de Mexico.

SCHNIEDER, B.R.

1989 La Politica de la Privatizacion en Brasil y en Mexico. In: Instituto de Administracion Publica, A.C. - Memoria Seminario Internacional - Ciudad de Mexico.

CARDONA, R.

1989 Tamano y Redimensionamiento del Aparato Estatal en Centroamerica. In: Instituto de Administracion Publica, A.C. - Memoria Seminario Internacional - Ciudad de Mexico.

SULBRANDT, J.

1989 El Tamaño del Sector Público en América Latina. Un Estudio de Once Países. In: Instituto de Administración Pública, A.C. - Memoria Seminario Internacional - Ciudad de México.

ZEAL, L.

1989 Modernización y Estado en Latinoamérica. In: Instituto de Administración Pública, A.C. - Memoria Seminario Internacional - Ciudad de México.

KLIKSBERG, B.

1989 Hacia un Nuevo Paradigma en Gestión Pública. In: Instituto de Administración Pública, A.C. - Memoria Seminario Internacional - Ciudad de México.

FARIA, F.F.

1989 Redimensionamiento de la Administración Pública Federal de Brasil. In: Instituto de Administración Pública, A.C. - Memoria Seminario Internacional - Ciudad de México.

ISRAEL, A.

1989 El Cambiante Rol del Estado: Dimensiones Institucionales. In: Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. - Memoria Seminario Internacional - Ciudad de México.

PEREIRA, R.M.

1989 O Atual Processo de Reorganização de São Paulo: Uma Avaliação Preliminar, Revista de Administração Municipal, v.36, nº 192, jul-set/89, Rio de Janeiro.

PEREIRA, R.M.

1989 Planejamento Regional e o Modelo da Regionalização do Estado de São Paulo, São Paulo.

CASTRO, J.N. de

1987 O Poder Regional - Autonomia Municipal e Constituinte, Revista de Administração Pública, 21(1), jan/mar-, Rio de Janeiro.

MATTOS, C.A. de

1990 La Descentralización Una Nueva Panacea para Impulsionar el Desarrollo Local? Cuadernos de Economía nº 14.

BOISIER, S.

1987 Los Processos de Descentralización y Desarrollo Regional en el Escenário Actual de America Latina. Revista de la Cepal. Santiago de Chile.

LACERDA, G.N.

1990 Para Além da Alternativa Liberal; Teoria e Debate, nº 9, jan/mar/90.

MARCELINO, G.F..

1990 Uma Estratégia de Reforma do Estado. Revista de Administração, São Paulo, abr/jun..

LOBO, T..

1990 Descentralização: Conceitos, Princípio e Prática Governamental. Cad. Pesquisa, São Paulo (74): 5-10, agosto..

MARTINS, C.E..

1992 Participação Social e Políticas Públicas - São Paulo.

MARTINS, C.E..

1986 Racionalizar e Democratizar a Participação da Comunidade. In: Municipalismo. Orestes Quêrcia (Organizador), Cidade Press. São Paulo.

BARACHO, J. A. O..

1983 Novos Rumos do Federalismo. Revista Brasileira de Estudos Políticos, Belo Horizonte, nº 56.

BRASILEIRO, A.M..

1974 O Federalismo Cooperativo. Revista Brasileira de Estudos Políticos, Belo Horizonte, nº 39.

CASTOR, B.V.J. & FRANÇA, C.F.

1987 Administração pública no Brasil: Exaustão e Revigoração do Modelo. In: CASTOR, Belmiro V.J. et alii. Estado e Administração Pública; Reflexões. Brasília, SEPAR-PR, FUNCEP.

CHACON, V.

1976 Federalismo Aparente Unitarismo Permanente no Brasil.

Revista Brasileira de Estudos Políticos, Belo Horizonte, nº 42.

FERRAZ, A.C.C.

1989 União, Estado e Município na nova Constituição; Enfoque Jurídico-Formal. In: A Nova Constituição; perspectivas. São Paulo, FUNDAP, CEPAM.

HORTA, R.M.

1982 Reconstrução do Federalismo Brasileiro. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, Belo Horizonte, nº 54.

IBAM - Instituto Brasileiro de Administração Municipal, Rio de Janeiro

1979 **Relações Intergovernamentais: União-Estado**. Rio de Janeiro.

LOBO, T.

1982 Federalismo em Questão: Avanços e Recuos. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, Belo Horizonte, nº 55.

MELLO, D.L.

1975 Federalismo e Relações Intergovernamentais. **Revista de Administração - RAM**, Rio de Janeiro, nº 132.

CEPAM

1988 A Nova Constituição de 1988 Breves Anotações Elaboradas pelo Corpo Técnico-Jurídico do CEPAM. São Paulo, FUNDAP/CEPAM.

PEDROSA, B.

1981 Perspectivas do Federalismo Brasileiro. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, Belo Horizonte, nº 52.

PINTO, A.L.

1989 Impactos Institucionais da Nova Constituição no Modelo Federativo Brasileiro. In: A NOVA Constituição Paulista: Perspectivas. São Paulo, FUNDAP, CEPAM.

REZENDE, F. & Afonso, J.R.

1988 A Reforma Tributária, o Financiamento do Setor Público e o Impacto nas Finanças Estaduais e Municipais. São Paulo, FUNDAP/IESP.

RESTON, J.

1980 Aprimoramento da Federação no Relacionamento entre a União e os Estados. **Revista de Administração Municipal - RAM**, Rio de Janeiro, v.27, nº 157.

Assembléia Legislativa de São Paulo 11ª Legislatura

1989 **Anteprojeto de Constituição**; resolução nº 668 de 1989. São Paulo.

SERRA, J.

1989 Projeto de Lei nº 2 (dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para 1990). São Paulo, s.ed.

SINGER, P.

1989 **Estratégia de Mudança, Teoria e Debate. Teoria e Debate**, São Paulo, Ano 2, nº 7.

TRIGUEIRO, O.

1961 **A Crise do Federalismo. Revista Brasileira de Estados Políticos**, Belo Horizonte, nº 11.

ULHÔA, M. G. de & CRUZ, M.L.T.C.

1981 **A Federação Brasileira. Revista de Ciência Política**, Rio de Janeiro, v.2, nº 24.

BARROS, J.R.M.

1970 **A Experiência Regional do Planejamento**. In: LAFER, Betty Mindlin, org. **Planejamento no Brasil**. São Paulo, Perspectiva.

CAVALCANTI, T.B., coord.

1974 **Centralização e Federalismo; Mesa-Redonda**. **Revista de Ciência Política**, Rio de Janeiro.

SECRETARIA DE ECONOMIA E PLANEJAMENTO - SÃO PAULO

1987 **Coleção de Descrição de Políticas.** São Paulo.

1987 **Orçamento, Poupança e Tributação,** São Paulo.

FERRAZ, E.C.

1991 **A crise do Planejamento,** São Paulo em perspectiva, SEADE, São Paulo, out/dez, vol.5, nº 4.

KUGELMAS, E.

1985 **Políticas Públicas na Administração Paulista:**

1946/77. **Administração Paulista - Evolução Institucional.** Cadernos FUNDAP, São Paulo, Maio, Ano 5, nº 9.

CASTOR, B.V.

1985 **Questões Relevantes no Processo de Descentralização na Administração Pública Brasileira.** In: **Administração Pública Brasileira - 1964/84 Aspectos políticos, institucionais e organizacionais - Documento de Trabalho nº 4 - FUNDAP, São Paulo.**

LAMPARELLI, C.M.

1985 **O papel do Estado no Planejamento Organizacional e na Política Social do Governo**

FUNDAP

1978 **Evolução da Administração Pública do Estado de São Paulo face ao Desenvolvimento Urbano - 1947/77.**

Projeto de Administração do Desenvolvimento Urbano, São Paulo.

MORIN, E.

1987 **Ciência com Consciência**

Biblioteca Universitaria

Publicações Europa America Ltda.

EASTON, David

1968 **Uma Teoria de Analise Política**

Zahar Editores

EASTON, D.

1971 **The Political System**

A. Knopf Inc.

GONÇALVES, M. A.

1991 **O Processo de Interdependência Organizacional em Rede**

Palestra realizada na FUNDAP

SPINK, P.

1978 **A Arena Interorganizacional: Seus Desafios para a**

Assistência Técnica

GARCIA, R.M.

1991 Em Busca de um Modelo Complexo para as Organizações
Academicas - EAESP - FGV

GONÇALVES, M.A.

1990 Contribuição ao Estudo dos Processo de Interdependência
Organizacional e Tecnológica
Tese apresentada a Escola Politecnica da USP para obtenção do
Titulo de Doutor em Engenharia

SERIEYX, H.

1990 O Desafio das Empresas em Fase da Modernização do Estado -
Subcomissão de Serviço Público - Comissão de Modernização do
Estado - França

TIMSIT, G.

1990 Marché, Etat, Développement Aspects Conceptuels - in O
Estado e o Mercado no Desenvolvimento Econômico nos Anos 90 -
Conferência Internacional org. Álvaro Antonio Zini Júnior -
outubro/90.

ANTÓNIO, N.S.

1988 "Gestão Japonesa - Características Principais" - Edições
Sílabo.

MARTINS, P.H.

1990 "O Imaginário Oligárquico e a Modernização Agrária no Brasil: Pilhagem , Apropriação e Especulação" in Sociedade e Estado - vol V - nº 1 - jan/jun/90.

ANEXOS:

1. CONFIGURAÇÃO DA ESTRUTURA DA ADMINISTRAÇÃO DO
ESTADO DE SÃO PAULO.

2. O SISTEMA ESTADUAL DE PLANEJAMENTO

ANEXO 1

**CONFIGURAÇÃO DA ESTRUTURA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
DO ESTADO DE SÃO PAULO**

A atual organização geral da Administração Pública Paulista foi instituída pelo Decreto nº 29.355, de 14 de dezembro de 1988, do então Governador Orestes Quéricia, determinando um conjunto de medidas relativas à reforma do Poder Executivo, e alterada pelos Decretos nºs 33.129 a 33.138, de 15 de março de 1991, do Governador Luís Antonio Fleury Filho. Estes estabelecem modificações envolvendo a criação e a alteração da denominação de órgãos Públicos, assim como a transferência de vinculação e de subordinação de entidades descentralizadas e órgãos da Administração Centralizada.

Para viabilizar a análise da estrutura do setor público paulista, a configuração do desenho a seguir apresentada contempla uma classificação dos órgãos e entidades estaduais por funções exercidas no Governo do Estado. Os conceitos utilizados para essa classificação são os seguintes:

- „ Setor de Recursos Institucionais: o conjunto das atividades destinadas à preservação da integridade física e patrimonial das instituições do Estado, da sociedade e de cada indivíduo, em seus direitos fundamentais;
- „ Setor de Recursos Públicos: o conjunto das atividades de administração dos recursos humanos, materiais, e financeiros que o Estado necessita para o seu funcionamento;
- „ Setor Social: o conjunto das atividades que visam assegurar o acesso aos bens e serviços públicos essenciais à vida humana, necessários ao pleno exercício da cidadania;

- . Setor Econômico: o conjunto das atividades que contribuem para o desenvolvimento econômico e social do Estado, dentro das diretrizes estabelecidas pelo governo;
- . Setor de Infraestrutura: o conjunto das atividades de construção e manutenção de equipamentos coletivos, urbanos e regionais e de melhoria da qualidade de vida da população;
- . Setor de Coordenação Global: o conjunto das funções que auxiliam o Governador no processo de tomada de decisões e que se responsabilizam pelo direcionamento da ação governamental, coordenação e controle de sua implementação, nos vários setores de atuação do Estado.

OBSERVAÇÃO: NÃO CONSTAM DO ORGANOGRAMA DO ESTADO DE SÃO PAULO AS SEGUINTESTRUTURAS:

1. Entidades Descentralizadas em Extinção

- 1.1. Vinculada à Secretaria da Fazenda - Bolsa Oficial de Café e Mercadorias de Santos - (Autarquia)

2. Entidades Descentralizadas em Liquidação

- 2.1. Vinculada à Secretaria da Fazenda-PAULISTUR S/A - Empresa de Turismo do Estado de São Paulo (Empresa)

Uma segunda classificação do organograma apresenta parte das dimensões de análise do desenho organizacional e propicia condições para a classificação da estrutura do Poder Executivo, nos seguintes níveis de atuação:

- .. nível decisório: Governador do Estado;
- .. nível de assessoria: cargos e órgãos integrantes do Gabinete do Governador;
- .. nível de coordenação e administração dos recursos do Estado: órgãos responsáveis pela gestão global do Governo. São eles: Secretaria do Governo, Secretaria de Planejamento e Gestão, Secretaria da Fazenda e Secretaria da Administração e Modernização do Serviço Público;
- .. nível de execução: órgãos e entidades responsáveis pelo desempenho das atividades-fim do Estado.

Considerando o grande número de órgãos e entidades, o elevado grau de complexidade das atividades e a multiplicidade das funções a serem desempenhadas, tais classificações fornecem metodologia de análise e elementos para considerar-se:

- „ a potencialidade dos setores, órgãos e entidades no quadro da gestão global do governo;
- „ as possibilidades de articulação horizontal e vertical das estruturas envolvidas;
- „ o peso econômico e político dos órgãos integrantes da estrutura, assim como de seus respectivos setores, considerando-se, inclusive, o número e a importância das entidades descentralizadas a eles vinculadas;
- „ os parâmetros possíveis para a coordenação da atividade governamental em seu conjunto, envolvendo o grau de centralização ou descentralização, além da diferenciação vertical e horizontal (relativo à divisão do trabalho em níveis hierárquicos nos órgãos e entidades), bem como os mecanismos de integração.

Cabe destacar, ainda, a existência de uma gama de colegiados vinculados aos órgãos e entidades de níveis decisório, de coordenação, administração e de execução. No âmbito do Gabinete do Governador, tais órgãos foram criados com o intuito de fornecer subsídios para a tomada de decisões, propor e acompanhar diretrizes e políticas e desempenhar atividades específicas.

Integram, também, a estrutura da Administração Pública do Estado, cinquenta e um Escritórios Regionais de Integração - ERI's, subordinados à Coordenadoria de Integração regional da Secretaria de Planejamento e Gestão. Destes, quarenta e dois foram criados durante o Governo Franco Montoro, como Escritórios Regionais de Governo - ERG's. Posteriormente, na gestão Orestes Quércia, houve alteração dessa denominação para Escritórios Regionais de Planejamento - ERP's.

ANEXO 2**O SISTEMA ESTADUAL DE PLANEJAMENTO**

Os principais órgãos do Sistema de Planejamento do Estado são os seguintes:

a) órgão Central:

„ Secretaria de Planejamento e Gestão

b) órgãos Setoriais:

„ Grupos de Planejamento Setorial (GPS-unidades vinculadas à SEP e integradas à estrutura de cada Secretaria)

c) órgãos Regionais:

„ Escritórios Regionais de Planejamento (E.R.P.s - unidades vinculadas à SEP e estabelecidas em regiões administrativas).

O rol de atribuições desta Secretaria, contido na apresentação da "Proposta Orçamentária para 1990", do Estado à Assembléia Legislativa (Diário Oficial do Estado de 14/10/89), é assim descrito:

„ CAMPO DE ATUAÇÃO

- „ Organizar e administrar o sistema de planejamento do Estado;
- „ formular a política de desenvolvimento sócio-econômico do Estado;
- „ realizar o planejamento global e setorial do Estado;

- „ elaborar e atualizar o Plano Cartográfico do Estado;
- „ prestar assistência aos municípios em assuntos de natureza social, técnica, econômica e administrativa, por solicitação das Prefeituras e das Câmaras Municipais
- „ elaborar diretrizes, programas e projetos a nível regional, observando-se as estratégias e políticas governamentais;
- „ incentivar e implementar, através dos Escritórios Regionais de Planejamento, a formação de consórcios municipais que visem contribuir para o desenvolvimento das regiões do Estado;
- „ operar o Sistema Estadual de Análise de Dados Estatísticos em toda a administração estadual.

Basicamente, são três os produtos da Secretaria de Planejamento e Gestão:

- „ Plano de Ação Governamental;
- „ Orçamento-Programa Anual;
- „ Orçamento Plurianual de Investimento.

No exercício de suas atividades-fim, esta Pasta conta, em sua estrutura interna, com quatro coordenadorias:

- „ Coordenadoria de Planejamento e Avaliação - C.P.A.;
- „ Coordenadoria de Ação Regional - C.A.R.;
- „ Coordenadoria de Investimentos em Empresas e Fundações - C.I.E.F.;
- „ Coordenadoria de Programação Orçamentária - C.P.O.;
- „ Assessoria de Projetos Especiais (que elabora e controla programas e projetos de curto prazo).

Além disso, a Secretaria comporta, enquanto unidade de apoio das atividades-fim, uma consultoria jurídica (órgão vinculado à Procuradoria Geral do Estado), que executa a advocacia consultiva do Estado, no âmbito da Secretaria.

Existe um órgão decisório, por onde passa a aprovação dos orçamentos: o Comitê de Decisão Orçamentária - composto, basicamente, pelos Coordenadores, Secretário-Adjunto e Chefe de Gabinete.

Esta estrutura "filtra" as principais informações e as mais importantes decisões do Secretário de Estado, que além de ser o responsável pela Pasta perante o Governador, é, também, responsável pela estratégia das atividades de direção da Secretaria, definindo a sua linha de atuação e orientando a administração.

Os GPS - Grupos de Planejamento Setorial

Os GPS's são unidades organizacionais ligadas às atividades-meio das estruturas internas das Secretarias de Estado, geralmente vinculadas aos gabinetes dos Secretários.

Esses grupos descentralizam a ação do planejamento junto à cúpula diretiva de cada Secretaria de Estado.

No âmbito desta Pasta, o G.P.S. é responsável pelas mesmas funções pelas quais a própria Secretaria tem sido responsável no âmbito do Estado, quais sejam, essencialmente, aquelas de aprovação e orientação dos orçamentos-programa.

Em termos das relações externas, os representantes dos GPS's constituem o ponto de contato com os técnicos das Coordenadorias internas da Secretaria, integrando, assim, uma rede de relações que permeia todo o aparato administrativo estatal.

São suas funções, conforme Decreto nº 13.413, de 13/03/79:

- .. aprovar os Planos de Aplicação, Programas e Orçamento - Programa, elaborados pela Secretaria;
- .. orientar, analisar e coordenar a elaboração dos Programas e Orçamento-Programa das unidades administrativas do setor, integrando-os ao Plano da Secretaria;
- .. realizar diagnóstico e estudos relacionados ao Plano da secretaria;
- .. controlar o andamento físico e financeiro dos Programas e do Orçamento-Programa;
- .. elaborar relatórios de execução do Plano da Secretaria.

Além disso, o GPS ainda fixa diretrizes setoriais, em consonância com as diretrizes gerais do planejamento governamental.

Os ERP's - Escritórios Regionais de Planejamento

A partir de março de 87, esses escritórios regionais, antes vinculados à Secretaria do Interior, sob a denominação de ERG's (Escritórios Regionais de Governo), são transferidos para a Secretaria de Planejamento e Gestão, agora com nova denominação: ERP's - Escritórios Regionais de Planejamento, num ato de revisão desse modelo e modificação do seu conceito, voltando-se para o planejamento regional.

A vinculação dos ERP's a esta Secretaria instrumentaliza-a, fazendo-a presente em todas as regiões administrativas do

Estado, já que os ERP's estão em cada uma das 42 regiões administrativas existentes.

A principal função desses escritórios é possibilitar a definição e a checagem das prioridades regionais com os orçamentos elaborados em cada Secretaria de Estado. Desta forma, sua atribuição é a de levantar as necessidades das regiões, enquadrando-as dentro de cada função do Estado. Assim, esses escritórios contribuem na montagem da peça orçamentária, com uma visão de recorte regional. E pode-se até considerar que, nesse sentido, participam, também, do processo de planejamento, atuando mais na linha de acompanhamento, avaliação e controle da implementação.

São suas funções:

- .. coordenar a elaboração do planejamento das regiões de Governo e subsidiar os demais órgãos da coordenadoria (C.A.R.), nos assuntos relativos a cada região.
- .. promover cursos de planejamento

Note-se que existem órgãos colegiados formados por representantes de entidades regionais no nível da Administração Municipal e da Administração Estadual. São eles:

- .. C.A.E. - Colegiados de Administração Estadual
- .. C.A.M. - Colegiados de Administração Municipal

Esses órgãos promovem, juntamente com os E.R.P.s, a articulação das entidades regionais neles representadas, no que

tange às suas atividades de planejamento e de execução, identificação e definição das prioridades regionais de planejamento.

Resumindo: CAM, CAE e ERP's, em conjunto, devem definir as prioridades regionais no processo de elaboração do orçamento.

No que se concerne às novas perspectivas para a organização da estrutura regional, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu a possibilidade dos estados instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, conforme disposto em seu artigo 25, transcrito a seguir.

"Constituição Federal - 1988

Artigo 25 - Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

3º Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e micro-regiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum".

Com base nessas novas possibilidades, a Constituição Estadual paulista de 1989, em seu Capítulo II, dispõe amplamente sobre a organização regional do Estado, abrindo enormes chances para uma nova configuração estrutural. Tais dispositivos visam, essencialmente, criar as condições para a institucionalização de uma instância de planejamento regional no Estado, com o objetivo de promover a cooperação dos órgãos e entidades integrantes dos três níveis de governo na região.

"Constituição do Estado de São Paulo - 1989

Capítulo II - Da Organização Regional

Seção I - Dos Objetivos, Diretrizes e Prioridades

Artigo 152 - A organização regional do Estado tem por objetivo promover:

I - o planejamento regional para o desenvolvimento sócio-econômico e melhoria da qualidade de vida;

II - a cooperação dos diferentes níveis de governo, mediante a descentralização, articulação e integração de seus órgãos e entidades da administração direta e indireta com atuação na região, visando ao máximo aproveitamento dos recursos públicos a ela destinados;

III - a utilização racional do território, dos recursos naturais, culturais e a proteção do meio ambiente, mediante o controle da implantação dos empreendimentos públicos e privados na região;

IV - a integração do planejamento e da execução de funções públicas de interesse comum aos entes públicos atuantes na região;

V - a redução das desigualdades sociais e regionais.

Parágrafo único - O Poder Executivo coordenará e compatibilizará os planos e sistemas de caráter regional.

Seção II - Das Entidades Regionais

Artigo 153 - O território estadual poderá ser dividido, total ou parcialmente, em unidades regionais constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, mediante lei complementar, para integrar a organização, o planejamento e a execução de

funções públicas de interesse comum, atendidas as respectivas peculiaridades.

1ª - Considera-se região metropolitana o agrupamento de Municípios limítrofes que assuma destacada expressão nacional, em razão de elevada densidade demográfica, significativa conurbação e de funções urbanas e regionais com alto grau de diversidade, especialização e integração sócio-econômica, exigindo planejamento integrado e ação conjunta permanente dos entes públicos nela atuantes.

2ª - Considera-se aglomeração urbana o agrupamento de Municípios limítrofes que apresente relação de integração funcional de natureza econômico-social e urbanização contínua entre dois ou mais Municípios ou manifesta tendência nesse sentido, que exija planejamento integrado e recomende ação coordenada dos entes públicos nela atuantes.

3ª - Considera-se microrregião o agrupamento de Municípios limítrofes que apresente, entre si, relações de interação funcional de natureza físico-territorial, econômico-social e administrativa, exigindo planejamento integrado com vistas a criar condições adequadas para o desenvolvimento e integração regional.

Artigo 154 - Visando a promover o planejamento regional, a organização e execução das funções públicas de interesse comum, o Estado criará, mediante lei complementar, para cada unidade regional, um conselho de caráter normativo e deliberativo, bem como disporá sobre a organização, a articulação, a coordenação e, conforme o caso, a fusão de entidades ou órgãos públicos atuantes na região, assegurada, nestes e naqueles, a participação paritária do conjunto dos Municípios, com relação ao Estado.

1ª - Em regiões metropolitanas, o conselho a que alude o "caput" deste artigo integrará entidade pública de caráter territorial, vinculando-se a ele os respectivos órgãos de direção e execução,

bem como as entidades regionais e setoriais executoras das funções de interesse comum, no que respeita ao planejamento e às medidas para sua implementação..

2ª - É assegurada, nos termos da lei complementar, a participação da população no processo de planejamento e tomada de decisões, bem como na fiscalização da realização de serviços ou funções públicas em nível regional..

3ª - A participação dos municípios nos conselhos deliberativos e normativos regionais, previstos no "caput" deste artigo, será disciplinada em lei complementar.

Artigo 155 - Os Municípios deverão compatibilizar, no que couber, seus planos, programas, orçamentos, investimentos e ações às metas, diretrizes e objetivos estabelecidos nos planos e programas estaduais, regionais e setoriais de desenvolvimento econômico-social e de ordenação territorial, quando expressamente estabelecidos pelo conselho a que se refere o artigo 154.

Parágrafo único - O Estado, no que couber, compatibilizará os planos e programas estaduais, regionais e setoriais de desenvolvimento, com o Plano Diretor dos Municípios e as prioridades da população local.

Artigo 156 - Os planos plurianuais do Estado estabelecerão, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da Administração Estadual.

Artigo 157 - O Estado e os Municípios destinarão recursos financeiros específicos, nos respectivos planos plurianuais e orçamentos, para o desenvolvimento de funções públicas de interesse comum, observado o disposto no artigo 174 desta Constituição.

Artigo 158 - Em região metropolitana ou aglomeração urbana, o planejamento do transporte coletivo de caráter regional será efetuado pelo Estado, em conjunto com os municípios integrantes das respectivas entidades regionais.

Parágrafo único - Caberá ao Estado a operação do transporte coletivo de caráter regional, diretamente ou mediante concessão ou permissão".

Conforme se pode verificar, existe, atualmente, uma grande tendência de alteração do modelo regional vigente. Porém, a nova divisão do Estado em regiões pressupõe uma clara definição de critérios. O que se constata, entretanto, é a não existência de consenso, na sociedade, com relação a tais critérios. Trata-se de uma questão relevante para a coordenação global do governo, dada a sua importância estratégica para a legitimação do processo de formulação e implementação de políticas públicas.