

POLÍTICAS DE GESTÃO PÚBLICA PARA O PRÓXIMO GOVERNO

Francisco Gaetani

Res Pvblica - Revista de Gestão Governamental e Políticas Públicas, 1 2002: 11-32.

O futuro presidente, a ser eleito no final de 2002, a esta altura já sabe que vai encontrar uma situação econômica, bastante delicada. Se desejar implementar suas promessas de campanha precisará dedicar boa parte de seu primeiro ano de mandato a promover ajustes quantitativa e qualitativamente diferentes dos que já vem sendo feitos nos últimos anos da era FHC. Terá uma pequena janela de oportunidade para rever a estrutura do gasto público quando assumir e, eventualmente, promover rupturas com o padrão incrementalista (no caso, decrementalista) dominante. A margem de manobra é mínima, mas o início de um novo mandato é sempre uma ocasião única para a redefinição de prioridades, práticas e políticas.

O fluxo de políticas de gestão pública, iniciado em 1995, perdeu seu impulso inicial desde a extinção do Ministério da Administração e Reforma do Estado, após a aprovação da mitigada emenda constitucional que promoveu uma reforma de aspectos organizacionais e trabalhistas da administração pública. Um novo impulso foi dado a partir de outra frente no início do segundo mandato, através da revitalização das práticas de planejamento que registraram um avanço histórico com a sistemática do Plano Plurianual (PPA) 2000-2003. A aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal e o descoordenado *boom* das agências reguladoras complementam o legado das principais reformas em termos de políticas de gestão do setor público ocorridas nos oito anos de FHC.

O momento atual é de consolidação, balanço e preparação para o que virá a partir de 2003. A reflexão que se segue visa levantar alguns pontos que serão enfrentados no futuro próximo, de uma forma ou de outra, pelos futuros governantes, à luz de um balanço do que vem sendo feito nesta esfera. O texto está estruturado em cinco partes: (i) uma agenda compreensiva; (ii) escolhas complexas; (iii) o difícil começo das agências reguladoras; (iv) assuntos inacabados; e (v) a agenda histórica. Uma agenda compreensiva focaliza a necessidade de se buscar desenvolver uma compreensão articulada dos encadeamentos das reformas. Escolhas complexas referem-se ao quase sempre árduo diálogo entre a área econômica e outros segmentos do governo, notadamente os envolvidos nas políticas sistêmicas de planejamento e gestão pública. O difícil começo das agências reguladoras refere-se aos mais ou menos improvisados arranjos regulatórios emergentes, no contexto do advento de um novo Estado Regulador. Assuntos inacabados dizem respeito às pendências relativas às inovações organizacionais promovidas nos últimos anos e suas conexões com processos de gestão orientados para resultados e normas de *accountability*. Finalmente, a agenda histórica trata dos avanços ocorridos em assuntos recorrentes como carreiras estratégicas, capacitação de recursos humanos, bases estatísticas e outros, pertencentes à problemática clássica da área. A conclusão indaga sobre como o futuro governo conduzirá a transição no sentido de não permitir que se perca o patrimônio de experiências ocorridas no período recente, uma vez que o conjunto de acertos e erros dos últimos anos se constitui na melhor matéria prima disponível para a formulação das novas políticas de gestão pública.

Uma Agenda Compreensiva

Quando Bresser-Pereira e sua equipe apresentaram ao país o Plano Diretor da Reforma do Estado para consulta pública, no primeiro semestre de

1995, as duas principais reações observadas foram: perplexidade com o conteúdo abrangente das propostas e surpresa com o seu caráter compreensivo. Em 1999, quando deflagrou-se o processo de elaboração do Plano Plurianual, a reação da burocracia foi de cepticismo com o fato do planejamento, que era considerado morto e enterrado, ressurgir rearticulado, mais bem estruturado e fortalecido por novas abordagens conceituais e metodológicas. Beneficiados pela estabilização macro-econômica, empreendedores reformistas lançaram-se a um ousado esforço de se repensar e reformular as estruturas e processos do executivo federal. O caráter abrangente e compreensivo de ambas, no entanto, merece especial registro, no mínimo porque desde o início da década de setenta não se viabilizaram iniciativas desta natureza.

É razoável esperar a repetição de algo semelhante no próximo governo? A resposta, com base no passado recente, é não. Mesmo nos dois governos de FHC, tentativas articuladas de se atuar pró-ativamente na esfera das políticas de gestão pública não partiram de programas partidários, da pessoa do titular do executivo nem dos partidos da coalizão governante. Em ambos os casos o ímpeto e as idéias vieram de lugares surpreendentes: de um *outsider* (Bresser-Pereira) e de quadros técnicos do executivo (PPA). Nem o programa de governo nem as prioridades do Presidente sugeriam nada nesta direção, exatamente a mesma situação que se descortina para o futuro próximo.

É realista aspirar a uma agenda de reformas compreensiva para o próximo governo? A melhor resposta talvez seja um “não” com nuances, um “não, mas ...” A resposta é negativa pela razão básica de que o grau de fragmentação e complexidade do executivo federal é por si só motivo suficiente para se adotar uma atitude pragmática em relação a abordagens totalizantes,

que impliquem num grau de coordenação do governo que está longe de suas reais possibilidades. Em reforço a este entendimento destaca-se o fato de partidos e candidatos aspirantes à presidência também não sinalizarem nenhum tipo de preocupação neste sentido.

O “mas” da resposta à pergunta anterior refere-se a um fator novo na história das reformas do setor público no Brasil. O executivo dispõe hoje de um *locus* próximo a uma memória administrativa, representada pelos quadros das carreiras do ciclo de gestão, que, por sua vez, têm estado intensamente envolvidos com os ciclos reformistas mencionados. Esta é uma novidade que pode fazer diferença na transição que se inicia, dado o potencial protagonismo destas burocracias nos processos de formulação e implementação de políticas públicas de gestão pública.

Dadas a necessariamente pragmática reserva da presidência quanto a um compromisso maior com agendas de reforma em função das dificuldades de se obter o apoio do Congresso e o posicionamento defensivo da Fazenda em relação às mesmas em decorrência dos imperativos do ajuste fiscal, é surpreendente que tanto um ciclo quanto o outro tenham ido tão longe. Considerando-se a proximidade temporal de ambas, provavelmente será necessário um distanciamento maior na história para se compreender como lograram proporcionar, ao executivo, áreas de escopos de racionalidade sinalizadores de uma coerência que a máquina administrativa usualmente não possui.

O próximo governo, para além da origem política de seus dirigentes, terá uma plataforma como ponto de partida que, se bem aproveitada, permitirá um substantivo ganho de tempo na objetivação e na alavancagem de suas prioridades. Complementada com os eventuais suportes apoio das comunidades acadêmicas e dos organismos supranacionais, a herança destes oito anos tem

tudo para se transformar em massa crítica fertilizadora de uma arrojada agenda de modernização do Estado. O nível da abrangência e o caráter mais ou menos compreensivo do próximo ciclo de reformas vai depender do talento e da capacidade de articulação daqueles a quem forem entregues os desafios de se aprofundar as mudanças iniciadas e, eventualmente, redefinir os rumos da próxima gestão.

Escolhas complexas

Sem a liderança da área econômica não se promovem reformas “do” e “no” Estado. Esta é a lição que se extrai da experiência internacional dos países mais desenvolvidos. Em que pese o fato de ambos os movimentos iniciados em 1995 com o Plano Diretor e com o PPA em 1999 terem buscado um alinhamento com as prioridades decorrentes da necessidade de se consolidar o ajuste fiscal, o primeiro não logrou uma efetiva aliança com a equipe econômica de modo a permitir um aprofundamento das reformas que propugnava.

O encadeamento da política macroeconômica de corte predominantemente fiscal com a gestão microeconômica do gasto público não ocorreu. As expectativas excessivamente elevadas de que a aprovação (e o “*enforcement*”) da Lei de Responsabilidade Fiscal produziriam melhorias na qualidade da gestão do gasto público sinalizam dificuldades por parte dos quadros da área econômica de se engajarem mais profundamente e de forma mais interativa nos processos de implementação e gestão de políticas de administração pública. É fato que a sobrecarga sobre este segmento da burocracia é notório mas sem um aprofundamento de seu relacionamento com os ministérios finalísticos a gestão microeconômica dos processos de governo torna-se mais difícil.

Esta pode parecer uma posição paradoxal: cobrar mais e não menos envolvimento da área econômica nos debates sobre reformas do Estado, em especial considerando-se o quanto a mesma já tem feito em termos de gestão dos fundamentos macroeconômicos, da modernização de estruturas de arrecadação e execução orçamentária e financeira. Três fatores precisam ser considerados aqui: o jogo defensivo da área econômica, a assimetria dos meios para melhorar a produtividade do gasto e a ausência de instâncias coordenadoras.

Primeiro, a prioridade conferida à a produção de superávits primários tem remetido a área econômica a uma atitude de distanciamento forçado em relação ao que deve ser priorizado como forma de resistir às pressões sobre o Tesouro. Esta atitude se traduz em procurar cortar gastos sem se envolver com a discussão do que está sendo afetado e remeter a realização de concessões ao embate político dos ministros afetados com o chefe do executivo e aos titulares da área econômica. Esta dinâmica decisória em nada aprimora o processo orçamentário nem tampouco aumenta a produtividade do gasto público. Todos os instrumentos de contratualização de resultados gerados no contexto dos dois ciclos de reformas dependem fundamentalmente da credibilidade do governo em honrar seus compromissos, seja em termos do fluxo orçamentário seja em termos de contratos de gestão ou instrumentos assemelhados.

Segundo, em tempos de crise aumenta a assimetria de meios disponíveis no âmbito da área econômica em relação a seus contrapartes finalísticos, ou mesmo sistêmicos, como a Casa Civil e outras áreas do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MP. O reforço à qualidade do controle financeiro no centro, e não nas pontas, aprofunda distorções ao invés de minimizá-las. Justificadas pelo mandato de priorizar cortes de gastos, a área

econômica procura à distância cumpri-los mas sem interagir com seus interlocutores setoriais a ponto de assumir as responsabilidades e compromissos que um diálogo institucional acarreta.

Terceiro, na ausência de instâncias que cumpram funções coordenadoras com respaldo político, a área econômica não possui nenhum contraponto a seu poder a não ser o posicionamento *ad hoc* do próprio chefe do executivo, que passa a atuar caso a caso para redefinir prioridades, num processo de baixa produtividade e baixo grau de institucionalização. Na medida em que as esferas de coordenação, planejamento e das atividades finalísticas passam a funcionar subordinadas exclusivamente ao imperativo fiscal, não há mais como produzir racionalidade na gestão e contenção do gasto público.

Estes argumentos não sugerem uma inibição da atuação da área econômica, mas um reposicionamento de seu papel. O ajuste fiscal do setor público brasileiro ainda vai demorar anos para ser concluído. Para ingressar numa fase de sintonia fina, os esforços a serem desenvolvidos precisarão ser ainda maiores, melhores e mais bem focalizados. Políticas de ajuste contínuo exigem o fortalecimento das áreas em condições de promoverem cortes mais seletivos e qualitativos. Paradoxalmente, algumas áreas precisam de mais recursos, para poderem economizar mais e gastar melhor. Na medida em que se assumir um posicionamento mais pró-ativo e engajado, a condução de cortes adquirirá as condições de sucesso de que hoje não dispõe. Este movimento implica, por sua vez, numa maior capacidade de articulação da Secretaria do Tesouro Nacional - STN e no fortalecimento de áreas estratégicas do MP como a Secretaria de Orçamento Federal - SOF, Secretaria de Planejamento e Investimento Estratégico - SPI, Secretaria de Gestão - SEGES e Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação - SLTI. Somente a partir do efetivo fortalecimento destas áreas o aprofundamento e a qualificação do ajuste fiscal será possível.

O difícil começo das agências reguladoras

A criação das agências reguladoras, iniciada no primeiro mandato do Presidente Cardoso, vem sendo objeto de intensa controvérsia desde seu nascedouro até o presente momento em função de seis diversos fatores. Primeiro, em muitos casos a definição dos arranjos regulatórios ocorreu após, - e não antes -, de se iniciarem as privatizações no setor. Segundo, grande parte da primeira geração dos quadros dirigentes destas agências eram oriundos de uma época e de uma tradição com a qual se pretende romper, de intervencionismo estatal e práticas monopolistas. Terceiro, os termos de relacionamentos de várias destas agências com seus órgãos supervisores e mesmo com a área econômica não estão ainda claros, supondo que a administração direta possua as condições mínimas de supervisioná-las, mesmo que a distância. Quarto, os arranjos trabalhistas iniciais não se revelaram sustentáveis e as agências estão funcionando com base em quadros provisórios, sob questionamento judicial. Quinto, algumas agências criadas como reguladoras na verdade optaram por este arranjo institucional em busca de autonomia gerencial e financeira, mas não necessariamente possuem este tipo de competência. Por último, mas não menos importante, as agências reguladoras foram criadas a partir de dinâmicas setoriais endógenas e não a partir de um movimento coordenado por parte da cúpula do governo no sentido de se caminhar na direção de um Estado Regulador. Muitas destas características não são específicas da realidade brasileira. As coisas ocorreram assim em outros lugares do mundo. Em alguns setores o país foi capaz de absorver melhor as lições da experiência internacional. Em outros, menos.

Primeiro, as privatizações caminharam com uma velocidade maior do que as definições das novas regras do jogo, o que se explica em boa parte pela

necessidade de enviar à comunidade financeira internacional uma forte sinalização da orientação pró-mercado do governo e, em decorrência, atrair investimentos diretos estrangeiros. O descompasso dos arranjos regulatórios expressa a dificuldade do país em se adequar a novas formas de fomentar o desenvolvimento, notadamente por meio da criação de mercados contestáveis, do incentivo à concorrência e da definição de novos padrões de interação entre o Estado e o setor produtivo. Com o benefício da visão do que já se passou, é tentador dizer que primeiro o país deveria ter definido mais cuidadosamente as novas regras do funcionamento destes setores antes de se lançar a um intenso programa de privatização, porém dificilmente o governo teria condições de coordenar simultaneamente os dois processos e começar pelo mais difícil.

Segundo, o fato da primeira geração de quadros de funcionários e dirigentes das agências reguladoras ser oriundo das empresas estatais, ministérios e outros órgãos afetos aos setores em questão é comumente apontado como um indício de que a ruptura com a visão anterior não é tão simples assim. Contra o argumento de que estas novas organizações já nascem com vícios a pergunta é: teria como ser diferente? Dificilmente. O *know-how* específico do setor, a experiência histórica, o conhecimento dos *trade-offs* estava nas empresas estatais. Mesmo com realização de concursos para selecionar novos quadros, o que foi possível recrutar no mercado foram, em geral, jovens profissionais com pouca ou nenhuma visão do setor. Uma transição intergeracional e intercultural é a alternativa a ser perseguida, da forma mais coordenada possível.

Terceiro, o problema dos termos do relacionamento da administração direta com as agências reguladoras recria as dificuldades observadas no período 1967-1988. A racionalidade da delegação de funções executivas e reguladoras para órgãos da administração indireta envolve a concessão de uma maior

autonomia no que se refere a aspectos administrativos e financeiros em troca do cumprimento de políticas e metas de performance contratualizadas entre ambas as partes. Três distorções ocorrem potencialmente neste processo. Primeiro, os termos de entendimento não são elaborados e as duas partes seguem operando independentemente. Segundo, a própria agência define os termos pelos quais entende que deva ser supervisionada. Terceiro, o ministério não consegue impor sua autoridade por razões políticas ou técnicas e passa a operar contra a agência. O enfrentamento coordenado e não setorializado - destas problemáticas é tarefa urgente que já foi iniciada mas que precisará ser substancialmente reforçada no próximo governo.

Quarto, os arranjos trabalhistas em vigor nas novas agências têm sido objeto de constante tensão entre o executivo e o judiciário, gerando instabilidade e insegurança com relação ao *modus operandi* destas novas organizações. As agências enfrentam um desafio paradoxal no que se refere à competitividade de seus quadros: precisam ser minimamente capazes de enfrentar a concorrência do mercado no recrutamento e fixação de seus quadros, mas precisam também manter uma certa equivalência com relação aos ministérios da administração direta com quem se relacionam. Ao optar-se por uma maior competitividade em termos de cargos e salários nas agências, o resultado tem sido uma evasão de quadros da administração direta rumo às agências e um aumento do ressentimento dos quadros dos que permanecem em relação aos que vão em busca de oportunidades melhores. Uma maior equalização destas condições envolve duas alternativas igualmente complexas: a extensão do regime estatutário às agências (de questionável adequabilidade segundo diversas opiniões no âmbito do governo) ou melhoria das condições de remuneração dos cargos e dos salários das carreiras nos ministérios parentais (alternativa igualmente difícil, especialmente em função do contexto de restrição financeira).

Quinto, a criação de agências que, na verdade, não exercem funções fundamentalmente reguladoras constitui outro problema que deverá aumentar no futuro próximo. As motivações para vários órgãos e setores buscarem redefinir seu papel e sua missão a partir de uma perspectiva regulatória são conhecidas: busca de flexibilidade gerencial, melhores salários, autonomia nas condições de trabalho, pretexto para reformas organizacionais visando enxugamento de custos e outras, em geral estranhas às funções reguladoras. Do ponto de vista da lógica endógena das organizações que tem buscado este tipo de solução, a dificuldade maior é apresentar-lhes arranjos alternativos atraentes, acoplados a estruturas de incentivos funcionais. O desafio para o próximo governo consiste em aprimorar os novos arranjos representados pelas OSCIP, OS e AEs de modo a viabilizar a redefinição da identidade de organizações ou estruturas da administração direta que precisam se atualizar.

Finalmente, cabe uma atenção maior à emergência do Estado regulador em termos mais abrangentes. De forma desorganizada começa a delinear-se no Brasil o mesmo fenômeno observado na experiência internacional: a gradual generalização do processo de intervenção do Estado a partir de funções reguladoras e não mais executivas. Não se trata mais de um processo restrito às áreas de serviços de utilidade pública como energia, petróleo e telefonia. Setores como saúde, meio ambiente, educação, finanças e outros começam a perceber na forma regulatória a possibilidade de um novo papel, mais adequado à realidade social e econômica do país. Mas na ausência de um *locus* coordenador deste processo — excluído inclusive do debate da Reforma do Estado no primeiro mandato — a tendência é que cada reflexão setorial não extrapole os contornos do setor onde se verifica. Ocorre que, do ponto de vista do conjunto da administração pública, estes movimentos isolados começam a

fazer diferença e a demandar um esforço articulador, especialmente em termos de acúmulo de *expertise*, investimentos em capacitação e resistência à distorções.

Assuntos Inacabados

O conjunto de inovações propostas no contexto do Plano Diretor da Reforma do Estado e nas sucessivas legislações que se seguiram encontra-se longe de sua forma final, e é natural que assim seja. A ruptura com as antigas formas de estruturação do setor público iniciada com a Constituição de 1988 demorou dez anos para produzir sua seqüência e o país mudou, e muito, no decorrer desta década. As culturas política, jurídica e administrativa mudam lentamente, acompanhando com uma defasagem inevitável transformações mais aceleradas que ocorrem em áreas como a tecnologia, a economia e os costumes. Inovações se tornam bem sucedidas ao longo do tempo, após sucessivos ajustes até que o produto em questão encontre sua forma final junto a seus mercados e atores. No que diz respeito ao desenho organizacional de novas formas para que o setor público desenvolva suas atividades, a substituição de autarquias e fundações por Organizações Sociais- OSs, Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público - OSCIPs e Agências Executivas - AEs encontra-se ainda em fase de revisão e consolidação.

Não se pretende aqui fazer uma análise de cada uma destas novas formas de estruturação de atividades governamentais. O balanço até o momento sugere que os maiores problemas situam-se no aprimoramento da figura das AEs, que ainda se encontra sujeita vários questionamentos, e na viabilização de uma adesão substantiva ao modelo das Organizações Sociais nas esferas de saúde e

educação (em contraste com seu *boom* na esfera de ciência e tecnologia). A questão que se pretende abordar é até que ponto as dificuldades observadas foram incorporadas nas próprias formulações dos modelos, na problemática de sua implementação ou na modelagem de processos de transição adequados.

As dificuldades de desenho se superam através de refinamentos sucessivos, principalmente a partir de avaliações das dificuldades que as organizações piloto vem enfrentando. Os diversos tipos de custos do pioneirismo não são negligenciáveis e apenas com o suporte diferenciado do MPOG e MF tais custos podem ser absorvidos. O engajamento destes dois ministérios, no entanto, é dificultado pelo volume de pressões e demandas que converge continuamente sobre ambos. Mas sem que estejam convencidos da importância de se apostar na estrutura de incentivos embutida no desenho adotado é muito difícil assegurar seu comprometimento permanente com estas mudanças. Na ausência de propostas que superem o desenho proposto, cabe ao futuro governo apoiar mais efetivamente as mudanças iniciadas.

No segundo caso, em se tratando dos processos de implementação dos novos formatos organizacionais, a discussão por recursos financeiros e humanos tende a eclipsar a demanda por funções de coordenação mais complexas e sensíveis, que requerem uma postura e um posicionamento distintos daquele da gestão macroeconômica. Em certas questões o envolvimento da Casa Civil é necessário, dada a magnitude da função de coordenação demandada. Isto significa que na verdade o envolvimento do chefe do executivo surge como necessário. Ocorre que sua atenção tende a ser absorvida por assuntos mais urgentes e prioritários, o que torna difícil proporcionar atenção continuada ao que se configura freqüentemente como uma questão operacional. Este é um tema a ser enfrentado particularmente na

passagem do bastão deste para o próximo governo, porque é este o momento mais propício para se focalizar no problema da coordenação da ação governamental.

No terceiro caso, a transição de um arranjo organizacional para outro é tarefa complexa em qualquer circunstância. Muitas inseguranças, questionamentos e indefinições precisaram (e precisam) ser enfrentados quando o novo não está claramente discernível ainda, quando não se sabe bem o que será feito com os arranjos institucionais vigentes, quando não há uma sinalização forte por parte de áreas chave do executivo quanto ao que o governo pretende fazer em termos de novas regras nas áreas financeira e de pessoal. Quanto menos claras as regras de transição, maiores as desconfianças e resistências. Quanto menos visíveis os objetivos do executivo, maiores as incertezas e indeterminações. O início de um novo mandato é uma oportunidade de clarificação de muitas destas questões, processo este que se beneficiará de todo um acúmulo de interações, avanços e dificuldades ocorridas nos últimos anos. Uma sinalização clara de como o novo governo pretende proceder no que se refere a este tema sem dúvida contribuirá enormemente para a consolidação dos novos arranjos institucionais gerados no bojo do processo de reforma.

Finalmente, cabe ainda ressaltar que quaisquer que sejam as escolhas a serem feitas, elas terão implicações duradouras. Não se pode alimentar a ilusão de que é possível acumular as vantagens de formas organizacionais distintas. Do ponto de vista organizacional, o apelo dominante é o da flexibilização em nome da eficiência e agilidade. Do ponto de vista da gestão o emparelhamento com a dinâmica do mercado é naturalmente mais atrativo. Em contrapartida, do ponto de vista dos recursos humanos, os quadros técnicos aspiram a estabilidade e previdência integral. Do ponto de vista do controle governamental, normas que assegurem *accountability* são fundamentais. A

dificuldade de se optar entre pacotes de ganhos e perdas indissociáveis encontra-se no cerne do dilema do enquadramento de um significativo número de instituições na esfera pública estatal ou pública não estatal. Esta não tem sido uma tarefa fácil para o governo atual e assim continuará para o próximo.

Avanços em duas agendas históricas: serviço público e planejamento.

As reformas nas políticas de gestão pública ocorridas nos últimos oito anos representaram avanços históricos no que diz respeito a pelo menos dois temas clássicos da administração pública brasileira: a construção de um serviço público meritocrático e a implementação de um processo de planejamento baseado em programas orientados para resultados. A continuidade, o aprofundamento e a ampliação de ambas iniciativas constituem no maior desafio do próximo governo.

Primeiro, a realização sistemática de concursos públicos para um conjunto de carreiras, dentre as quais se destacam aquelas nucleadas no chamado ciclo de gestão, representa um esforço inédito por parte do executivo no sentido de dar nitidez e sustentação ao corpo de funcionários permanentes considerados de natureza estratégica para a administração pública federal. A simples presença na administração federal de um contingente de profissionais concursados distribuídos pelo executivo mudou a dinâmica de funcionamento dos ministérios por eles povoados. Ondas de profissionalização se sucedem a cada entrada no governo de um quadro de funcionários em geral bem selecionados, treinados para ingressar na administração federal dentro de uma nova visão do Estado e sem as seqüelas, por exemplo, das gerações que se

gerações que se formaram ao longo do período autoritário em meio a uma cultura política predominantemente clientelista. Há ainda que se institucionalizar a periodicidade dos concursos, bem como realizar ajustes na delimitação de quais devem ser as chamadas carreiras de estado, mas o governo vem perseguindo estes dois objetivos dentro das possibilidades políticas, financeiras e organizacionais do quadro atual. Caso sejam priorizadas, estas práticas provavelmente promoverão novos saltos de qualidade no desempenho da máquina administrativa federal.

Entretanto, a realização de concursos para o núcleo estratégico, apesar de ser uma conquista importante, é medida necessária mas não suficiente nesta direção. O grande desafio é formular uma política integrada e abrangente de Recursos Humanos, de forma a conferir maior organicidade e coesão à Administração Pública Federal. Espera-se que a profissionalização do setor público e sua organização em bases meritocráticas também contribua para o aumento da racionalidade e da transparência do processo decisório, coibindo o avanço de práticas clientelistas e *rent seeking* e mesmo a captura das estruturas públicas por interesses privados, embora a própria burocracia permanente não esteja isenta destes riscos também.

Este esforço vem sendo acompanhado por duas iniciativas igualmente inéditas: a geração e publicização dos dados estatísticos relativos à gestão da força de trabalho no executivo federal e a realização de um expressivo programa de educação continuada levado a cabo pela ENAP, em combinação com cursos para formação inicial das carreiras do MPOG. O impacto de ambas sobre o executivo federal é de difícil mensuração, mas não há dúvida de que funcionaram como importantes vetores impulsionadores e realimentadores das reformas em curso. Há sempre espaços para aprimoramento e melhorias, como o refinamento da qualidade dos dados apresentados e a organização de cursos

articulados a processos de progressão nestas carreiras, mas não há dúvida de que os avanços têm sido notáveis. O desafio do próximo governo é institucionalizá-los, complementá-los e aprofundá-los porque neste caso, como em várias outras áreas no setor público, são setores o que se constrói em anos se perde em meses.

Uma série de temas permanece pendente de equacionamento na esfera de recursos humanos: a problemática de avaliação de desempenho, a competitividade dos salários das carreiras estratégicas, a institucionalização de programas destinados a aperfeiçoamento e progressão nas carreiras, a regularização da figura do emprego público e a incorporação da variável recursos humanos nos processos de planejamento e orçamentação. Todos vêm sendo objeto de esforços de equacionamento por parte do executivo, com maior ou menor sucesso conforme o caso. Em que pese o contexto de restrição fiscal, onde a escassez de recursos se multiplica pela falta de outros tipos de recursos, em especial humanos e tecnológicos, o governo vem buscando enfrentar estes múltiplos desafios simultaneamente. A dificuldade maior reside na conquista de apoios e na confecção de alianças que transcendam o MPOG, que por sua vez não pode ser responsabilizado isoladamente pela produção de avanços em todas estas frentes. Seja pelo fortalecimento deste ministério, seja pelo maior engajamento do conjunto do governo nestes processos, o próximo governo precisará rever o volume de recursos, atenção e prioridade a ser dada a estas áreas, investimentos estes que se traduzirão em um desempenho diferenciado da máquina administrativa.

Segundo, o início da implementação de um processo de planejamento com base em programas, balizado por indicadores de desempenho e individualizando responsáveis por sua gestão, representa a retomada de uma

tradição de planejamento ensaiada com a reforma de 1967 e, mais importante, a incorporação de uma série de princípios contemporâneos pertencentes à chamada nova gestão pública. O PPA, com todas as dificuldades e custos do pioneirismo que vem enfrentando, conjuga os progressos históricos na esfera orçamentária, uma atualizada visão de planejamento centrada em programas territorialmente georeferenciados, foco nos resultados e modernas técnicas de gestão de projetos.

O balanço provisório destes anos iniciais de sua implementação indica uma densa agenda de problemas a serem superados no futuro imediato. Dentre estes, destacam-se: a dificuldade de conquistar a adesão do conjunto do governo para uma ação coordenada orientada para o desenvolvimento do país, a complicada gestão de um conjunto de programas heterogêneos e complexos, a dificuldade de se estabelecer uma sintonia fina entre os processos orçamentários anuais e um planejamento plurianual, a ausência de arranjos institucionais que favoreçam a melhoria do desempenho dos programas e as resistências ao processo de implementação de uma cultura orientada para desempenho com base em indicadores de resultados.

Todos estes obstáculos são sintomas de um processo de desenvolvimento institucional das estruturas de governo. Constituem na principal matéria prima a ser processada com vistas ao próximo ciclo de planejamento plurianual. O governo que assumir em 2003 terá como ponto de partida uma massa crítica de experiências nesta área qualitativamente e imensamente superior aos que se iniciaram em 1990, 1994, e mesmo 1998, lembrando que o PPA já foi fruto em parte do aprendizado ocorrido no contexto do “Brasil em Ação”.

O PPA dotou as ações do segundo mandato de uma estruturação como há muito não se via no país, possivelmente desde o governo Geisel, porém de

forma institucionalizada, eficiente e estruturada. A revitalização do planejamento ocorrida entre 1999 e 2002 precisa, no entanto ser aprofundada em duas direções: no âmbito do MPOG e na Esplanada em geral. Primeiro, no contexto do próprio MPOG, as áreas onde a interação deve se intensificar são naturalmente a SOF e a SEGES, embora a SRH e a SLTI também devam ser incorporadas mais de perto ao processo do PPA. A dinâmica SPI/SOF melhorou muito nos últimos anos, mas ainda pode melhorar muito mais, especialmente nos momentos de elaboração orçamentária, reprogramação e, paradoxalmente, cortes de recursos. O fortalecimento destas conexões é que faz a liga dos processos de planejamento e orçamento. O PPA trouxe também uma série de inovações gerenciais consistentes com o mandato da SEGES, de modo que há um campo de intercâmbio a ser explorado, especialmente no que se refere à interação do MPOG com os ministérios finalísticos. A busca da transversalidade e da intersetorialidade nas ações do governo demanda um estreitamento maior da atuação das duas secretarias. A SEGES já vem atuando com alguns programas pontuais orientados para a melhoria do desempenho da máquina governamental: os programas de desburocratização e qualidade. O PPA trouxe toda uma cultura de gestão de programas e projetos para o governo federal, mas há uma agenda de gestão no da operacionalização dos programas a ser mapeada e destrinchada no âmbito do MPOG.

Segundo, há um imenso espaço a ser explorado na Esplanada no que se refere ao fortalecimento das capacidades de planejamento, orçamento e gestão nos órgãos finalísticos. Esta revitalização das dimensões sistêmicas e coordenadoras das atividades de planejamento depende do fortalecimento dos setores que fazem a conexão entre os ministérios e o MPOG: as SPOAs. A ENAP vem desenvolvendo programas de treinamento de alto nível para os

dirigentes dos programas e para seus nexos sistêmicos, os SPOAs dos ministérios, substitui a liderança integrada das SPI, SOF e SEGES no cotidiano da execução orçamentária e financeira. O conjunto dos ministérios tem um engajamento muito diferenciado no que se refere à liderança do MPOG no processo de planejamento e coordenação do gasto público. É natural que assim seja, mas para o cumprimento das prioridades de qualquer governo de forma consistente com as necessidades de ajuste fiscal e com as melhorias da racionalidade e produtividade das ações de governo não há outro caminho que não passe pelo fortalecimento do MPOG.

É cada vez mais importante um maior entrosamento com a SRH e SLTI. Recursos humanos permanece um assunto à parte. e, enquanto assim for, continuará sendo uma variável de ajuste: *ad hoc* no processo de gestão do gasto público, apesar do peso que possui. A previsão de gastos com recursos humanos precisa ser melhor definida nos processos de elaboração orçamentária porque é neste momento que se discutem e projetam cortes, gastos com progressão e outros. A intratabilidade dos temas sob sua jurisdição só contribui para o aumento de seu distanciamento, quando se deveria trazê-los mais para perto de outros olhares e perspectivas como as de planejamento, orçamento e gestão. Os avanços são decorrentes dos processos de implementação de sistemas informatizados e da atenção crescente que a cúpula do MPOG tem dedicado ao tema. Mas ainda há um árduo trabalho a ser feito, de consolidação, institucionalização e disseminação de uma cultura de profissionalização da gestão de recursos humanos, em especial nos ministérios finalísticos.

A área de tecnologia de informações sofre do mesmo mal. Responsável pela liderança tecnológica do governo na área do governo eletrônico, enfrenta o risco de ficar circunscrita a si mesma ao invés de fertilizar as demais. As secretarias do próprio MPOG constituem em prioridades para a SLTI. Os

ganhos de produtividade, credibilidade, custos e qualidade proporcionados pela introdução de sistemas informatizados de gestão tem sido uma das grandes alavancas do programa de governo eletrônico. Dados os múltiplos dividendos de envolvidos na implementação dos grandes sistemas da administração pública (pessoal, orçamentário-financeiro, compras, serviços gerais e outros), o executivo só tem a ganhar proporcionando centralidade ao investimento em tecnologia de informações. O desafio do próximo governo é tirar proveito dos avanços ocorridos nestas duas esferas para impulsioná-las através de sua incorporação de forma mais ativa nas ações do ministério.

Conclusão

Ao longo dos oito anos do governo FHC as políticas de gestão pública tiveram um avanço só comparável ao verificado ao período Vargas. Cabe registrar, no entanto, algumas diferenças. Primeiro, estas mudanças têm se processado no contexto democrático, sem rupturas constitucionais. Segundo, elas envolvem não instaurar uma nova ordem, mas reformar e reestruturar uma situação que é resultante de décadas de arranjos institucionais sobrepostos e inconsistentes. Terceiro, as atuais políticas de gestão pública enfrentam desafios de complexidade, heterogeneidade e pluralidade muito distintos daqueles que vigiam os anos trinta. Quarto, as reformas atuais precisam lidar com o acelerado processo de mudança tecnológica e com o fortalecimento de uma sociedade civil, algo que não se via no passado.

Finalmente, as atuais políticas de gestão pública têm se disseminado gradativamente na máquina administrativa de uma forma inédita na história do país. Não se trata mais de um debate de um grupo de iniciados ou de uma

campanha encabeçada por uma liderança iluminada, mas de um conjunto de conteúdos que começa a espalhar-se por diversas instâncias dos três poderes (por exemplo, no Tribunal de Contas da União) e níveis de governo (como o surgimento de inovações no âmbito sub-nacional demonstra). Seu lugar na agenda nacional ganha contornos de irreversibilidade, porque os problemas de que trata não serão superados salvo pelo seu enfrentamento contínuo e institucionalizado.

O futuro governo tem uma responsabilidade inescapável pela frente: levar em conta todo o patrimônio de experiências erros e acertos acumulados ao longo dos últimos anos. Quaisquer que sejam as visões e proposições do grupo que assumir o executivo em 2003, o desafio é o de aprofundar as reformas, aprimorar as proposições existentes e o de institucionalizar e fortalecer as políticas de gestão pública relativas ao conjunto do Estado brasileiro. No passado a instabilidade política foi pretexto para o desconhecimento das experiências geradas em cada ciclo de reformas. O país e o executivo federal não dispõem mais deste alibi para se recusarem ao aprendizado cumulativo decorrente da reflexão sobre a experiência histórica. Cabe aos quadros permanentes do Estado, independentemente de sua orientação ideológica, contribuir para a continuidade deste aprendizado que, na esfera da gestão pública, nunca tem fim.

* Francisco Gaetani é Gestor Governamental Mestre em Administração Pública e Políticas Públicas, Diretor de Formação da Escola Nacional de Administração Pública - ENAP e Professor da PUC-MG