

CADERNOS DA FUNDAÇÃO LUÍS EDUARDO MAGALHÃES

GESTÃO PÚBLICA

A Trajetória da Função Administração no Estado da Bahia



20 ANOS

SECRETARIA DA ADMINISTRAÇÃO
ESTADO DA BAHIA

Governo da Bahia

Governador
Paulo Souto

Secretaria de Administração do Estado da Bahia

Secretário
Marcelo Barros

Superintendência de Gestão Pública

Superintendente
Ana Lúcia Alves da Silveira

Fundação Luís Eduardo Magalhães

Diretor Geral
Geraldo Machado

Chefe de Gabinete
Ana Libório

Diretor de Desenvolvimento e
Intercâmbio
Mário Jorge Gordilho

Diretora de Formação e Aperfeiçoamento
Rosa Hashimoto

Diretor Administrativo-Financeiro
Ricardo Cerqueira

Chefe da Assessoria de Qualidade de Gestão
Vera Queiroz

Chefe da Assessoria de Comunicação e
Marketing
Shirley Pinheiro

Chefe da Assessoria Jurídica
Tânia Simões

Cadernos da Fundação Luís Eduardo Magalhães nº 6

© 2003 by Fundação Luís Eduardo Magalhães
1ª edição, junho de 2003
ISBN 85-88322-06-4

Ficha Técnica

Edição e Produção Executiva
Assessoria de Comunicação e Marketing

Editores
*Vera Queiroz, Tânia Mara de Oliveira Andrade,
Nilson Galvão e Shirley Pinheiro*

Edição de Conteúdo
Vera Queiroz

Revisão
Izolda Vieira Santos

Projeto Gráfico e Editoração
Solisluna Design e Editora

Impressão
Bigraf

Todos os direitos desta edição estão reservados à
Fundação Luís Eduardo Magalhães, Terceira Avenida,
Centro-Administrativo, Salvador-Bahia-Brasil
CEP 41746-900

Tel **71 370 3044
Fax **71 370 3035
flem@flem.org.br
www.flem.org.br

Impresso no Brasil

F977g

Fundação Luís Eduardo Magalhães
Gestão Pública: a trajetória da função administração no
Estado da Bahia / Fundação Luís Eduardo Magalhães. –
Salvador: FLEM, 2003.
168p. (Cadernos FLEM, 6).

ISBN 85-88322-06-4

1.Administração Pública – Bahia. 2.Gestão Pública
– Bahia. I.Título. II.Série.

CDD 350 981.42
20ª ed.

Apresentação	
Marcelo Barros	7
Geraldo Machado	10
Introdução	13
Vera Queiroz	
Os Autores	17
Breves Reflexões sobre 60 Anos desde a Introdução do Gerencialismo no Governo da Bahia (1942 - 2002)	19
João Eurico Matta	
Por que Mudam as Formas de Gestão Pública?	39
Celina Souza	
A Institucionalização da Função Administrativa na Bahia	51
José Francisco de Carvalho Neto	
Atualidade e Perspectivas da Administração Pública	61
Adhemar Martins Bento Gomes	
Depoimento sobre as Trajetórias da Qualificação para a Administração Pública no Brasil e Itinerários Baianos	75
Tânia Fischer	

Reflexões sobre a Reforma Administrativa de 1998 e a Política de Recursos Humanos Alice Gonzalez Borges	89
Um Marco na Prestação dos Serviços Públicos Emília Maria Dórea Gonçalves	101
A Economia da Informação e os Serviços Públicos Digitais na Internet Jorge Calmon Moniz de Bittencourt Filho	119
Um Agente Catalisador de Inovações em Administração Pública e Governança: a Fundação Luís Eduardo Magalhães Geraldo Machado e Vera Queiroz	147



Apresentação

Marcelo Barros
Secretário da Administração do Estado da Bahia

O Estado brasileiro tem enfrentado o desafio de reestruturar o seu aparato organizacional em face das mudanças sistemáticas dos padrões tecnológicos, do recrudescimento do processo de globalização e da instabilidade dos mercados, dada a atual importância conferida aos fluxos financeiros internacionais.

Nesse contexto, até certo ponto adverso, superar os pontos de estrangulamento das economias nacionais e regionais torna-se tarefa prioritária, exigindo de nós, agentes públicos, pensar o Estado e a sua máquina administrativa de forma compartilhada com a sociedade.

A solução imediata encontrada pelos governantes foi a adoção de um modelo de gestão neo-conservador, com reformas econômicas voltadas para o mercado. Os resultados foram positivos, na medida em que se superaram os aspectos agudos da crise; mas não se retomou o crescimento. A premissa do ideal de um Estado Mínimo, ao qual cabe apenas garantir os direitos de propriedade, deixando ao mercado a total coordenação da economia, é uma utopia. Em primeiro lugar porque, tanto nos países desenvolvidos quanto naqueles em desenvolvimento, esse Estado Mínimo não é uma realidade ou possibilidade política. Em segundo lugar, porque Estado e mercado são complementares e não opções mutuamente excludentes. As limitações da intervenção estatal são evidentes, mas o papel estratégico que as políticas desempenham no capitalismo contemporâneo é tão importante, que se torna irrealista propor que sejam substituídas pela coordenação pura do mercado.

Assim, no início dos anos 90, começa a Reconstrução do Estado, balizada em restabelecer o equilíbrio fiscal e equilibrar o balanço de pagamentos, assegurar direitos sociais justos e buscar a competitividade.

Reformar o Estado significa, antes de tudo, abandonar visões do passado de um estado assistencialista e paternalista, de um Estado que, por força das circunstâncias, concentrava-se em larga medida na ação direta para a produção de bens e serviços. Atualmente, além desse papel de determinar os caminhos nacionais e, de certa

maneira, de apontar metas que sejam compatíveis com os desejos da sociedade, o Estado deve também se concentrar na prestação de serviços básicos à população - educação, saúde, segurança, saneamento, entre outros. E, para realizar bem esta tarefa, é preciso que o Estado se reorganize, sendo necessário adotar critérios de gestão capazes de reduzir custos, buscar maior articulação com a sociedade, definir prioridades democraticamente e cobrar resultados.

Dentro deste contexto internacional de reformar os estados em busca da eficiência, eficácia e efetividade, a Bahia tem demonstrado uma forte institucionalização da função administração. Considerando a década de 30 como um marco para o entendimento do processo de modernização da administração pública, cuja trajetória, a partir de então, revela diversos modelos organizacionais, de acordo com as variáveis políticas, sociais e econômicas, essa função administração vem sendo responsável pela organização, planejamento, direção e controle nas organizações públicas, com a normatização, procedimentos e demais instrumentos da gestão.

Nas comemorações dos 20 anos de criação da Secretaria da Administração do Estado da Bahia, merece destaque a forma como esses temas têm sido abordados. Nessas duas décadas de existência, essa Pasta tem assumido papel importante de apoio ao aparato governamental na execução das políticas públicas.

Acreditando na capacidade do Estado de se adaptar e modificar as suas estruturas continuamente, enquanto organismo que, em conjunto com a sociedade, cria uma rede de relacionamentos a serviço do cidadão, insere-se no contexto das comemorações pelos 20 anos a idéia de reunir neste Caderno, as energias de profissionais que vêm contribuindo com suas idéias e experiências no processo de rompimento do Estado burocrático.

Esta edição especial apresenta textos que descrevem a função administração no Estado da Bahia, seus arcabouços teóricos, modelos gerenciais e o aparato tecnológico que permeiam as relações entre o Estado e a sociedade civil. Há uma convergência de idéias sobre a importância do novo papel a ser desempenhado pelo Estado e a necessidade de reformá-lo, sendo que, para tanto, existem muitos caminhos possíveis, geralmente baseados em um dos três grandes pilares institucionais da nossa época: o mercado, o Estado e a sociedade.

A articulação destas três instâncias será necessária, uma vez que o neoliberalismo, o estatismo e o comunitarismo, agindo de forma isolada, não são a solução para a construção de novos paradigmas

sociais. O mercado sozinho não garante prosperidade econômica e justiça social. O estatismo exagerado também privilegia o corporativismo e a ineficiência, assim como a sociedade civil organizada não pode dar unidade suficiente a uma nação para enfrentar os desafios da globalização e do avanço do capitalismo em nível mundial. Dentro deste contexto, a modernização das políticas administrativas busca equacionar as questões relacionadas ao gerencialismo, introduzindo conceitos que respaldem uma gestão pública responsável e ativa.

Para obter o impacto de modernização desejado no Estado, a Secretaria da Administração vem implementando programas e projetos que compõem uma estratégia de trabalho comprometida com o cidadão e com a consolidação de um modelo de gestão voltado para a prestação de serviços públicos com qualidade.

Como pano de fundo à perspectiva de mudanças na administração pública, consideramos que a transparência das nossas atividades deve ser a chave norteadora dos nossos trabalhos, pois a sociedade demanda uma maior participação no controle social frente ao Estado. A Secretaria da Administração, no intuito de elevar a eficiência do aparelho do Estado na utilização de recursos e na prestação de serviços públicos, age visando a inovação e o fortalecimento das políticas públicas de gestão, difundindo e internacionalizando conteúdos, orientando o desenvolvimento de competências, revisando e adotando novos e diversificados parâmetros de gerenciamento e modernização tecnológica, reformatando organizações e redesenhando processos na busca pelo atendimento integrado ao cidadão.

O apoio prestado à Administração Pública na definição e aplicação de padrões e instrumentos de gestão confere destaque à função administração, por sua contribuição tanto à dinâmica das redes internas de trabalho como ao relacionamento do governo com a sociedade. Assim, é possível transformar o Estado ampliando o seu potencial de construir o futuro, com as lições do passado e as possibilidades que se apresentam no mundo contemporâneo.

Apresentação

Geraldo Machado
Diretor Geral da Fundação Luís Eduardo Magalhães

A Série Cadernos da Fundação Luís Eduardo, lançada em 2001, é uma publicação que já se consolidou como veículo de disseminação do pensamento contemporâneo sobre Administração Pública. Reconhecendo a sua importância, no ano de 2002, a então Secretária da Administração, Ana Benvinda Teixeira Lage, propôs à Flem - Fundação Luís Eduardo Magalhães a edição de um número especial da Série, a ser lançado ainda naquele ano, em comemoração aos 60 anos de criação do DSP - Departamento do Serviço Público, primeiro organismo no âmbito da Administração Pública Estadual dedicado à modernização e gestão dos meios - pessoal, material, patrimônio, serviços auxiliares.

Essa proposta instigante foi de imediato aceita e em torno dela foi idealizado um projeto: contar um pouco da evolução da Administração Pública brasileira e da baiana em particular. Para tanto, foram convidados seis destacados personagens dessa história, que pela experiência vivenciada e ou pelo conhecimento acumulado a partir de estudos e pesquisas poderiam apresentar sua leitura dos fatos e algumas reflexões que permitissem entender-se melhor o ontem e o hoje, e, assim, poder-se retirar lições para o futuro. Foram esses os professores Alice Gonzales Borges, Celina Souza, Tânia Fischer, João Eurico Matta, Adhemar Bento Gomes e José Francisco de Carvalho Neto.

No curso da organização da publicação surgiu a idéia de convocar-se servidores do Estado a escreverem artigos sobre o tema, sendo que poderiam ser publicados até quatro, selecionados por uma Comissão constituída pelos organizadores. Com isso, a publicação foi enriquecida com a inclusão de trabalhos produzidos por Jorge Calmon Filho, Diretor P:residente da Prodeb - Companhia de Processamento de Dados do Estado da Bahia e por Emilia Gonçalves, Diretora Operacional do SAC - Serviço de Atendimento ao Cidadão, ambos baseados em dissertações aprovadas no curso de Mestrado Profissional da Escola de Administração da

Universidade Federal da Bahia, e que tratam de temáticas atuais como serviços públicos digitais na internet e a experiência inovadora do governo baiano de prestação de serviços públicos, o paradigmático SAC. Posteriormente, decidiu-se incluir artigo elaborado, conjuntamente, por mim e por Vera Queiroz, Chefe da Assessoria de Qualidade de Gestão da Flem, apresentado no VII Congresso Internacional do Clad - Centro Latinoamericano de Administracion para el Desarrollo, realizado em Lisboa, Portugal, em outubro de 2002, por entender-se que o mesmo relata uma experiência referencial no campo institucional, qual seja, a criação, modelagem e performance da própria Flem.

Por razões supervenientes não foi possível à Saeb - Secretaria da Administração promover a comemoração dos 60 do DSP. Mas, afortunadamente, em 2003, surgiu outro grande motivo para comemoração, nada mais nada menos do que os 20 anos de criação da própria Saeb. Assim, à vista da riqueza do material reunido e organizado pela Flem decidiu-se publicá-lo sob esse auspício.

Há de se reconhecer que essa iniciativa surgiu da mente e do coração da servidora pública Tânia Mara de Oliveira Andrade, que propôs aos dirigentes da Saeb tanto a realização de eventos em celebração à instituição do DSP, quanto à desta Secretaria. Também, há de se agradecer aos autores que, sem qualquer remuneração, apenas motivados em partilhar idéias, viabilizaram a concretização deste projeto.

Vivemos em um país de curta memória. Somos tragados pelo hoje e pela busca do novo, do inédito, numa sucessão avassaladora. A ânsia pelo amanhã nos faz desqualificar o passado. Não compreendemos que as bases do amanhã foram construídas ontem, em tempos mais ou menos longínquos.

O registro do conhecimento é um atestado de maturidade de um povo. É mais ainda, resgatar e revisitar esses registros é condição-chave para fazer brotar o novo com maior solidez e qualidade, alicerçado pelas lições aprendidas.

A Flem - Fundação Luís Eduardo Magalhães é vocacionada para fomentar, impulsionar e criar as condições para a emergência de novas soluções para a Administração Pública, sob a égide de uma Nova Governança. Essa é a sua razão de ser e seu foco central é o Estado Bahia. E seu entendimento é, justamente, que o passado deve iluminar o amanhã. Assim, tem como um dos seus instrumentos de atuação a Série Cadernos da Fundação Luís Eduardo Magalhães, que contribui para o registro e a disseminação de idéias, conhecimentos, experiências e realizações.

Neste 6º número da Série são apresentados nove artigos da lavra de autores baianos - ou quase baianos, pelo fato de terem optado por aqui viver - que tratam, em essência, da trajetória do Setor Público no país, e em particular na Bahia.

O 1º artigo, de estilo muito particular e original, intitulado "Breves Reflexões sobre 60 Anos desde a Introdução do Gerencialismo no Governo da Bahia (1942 - 2002)", tem como autor o mestre João Eurico Matta, professor de várias gerações de administradores baianos. Revela o imenso cabedal de conhecimentos e de erudição do autor e a sua atuação destacada na construção da história administrativa deste Estado, em especial como um dos principais artífices da emblemática Reforma Administrativa da Bahia, de 1966. Em poucas páginas o autor conseguiu sumarizar os marcos relevantes dessa história e, com isso, demonstrar que a chamada "administração gerencial" e o "empreendedorismo" são questões presentes há muito entre nós.

A Professora Celina Souza, que acumula uma sólida formação acadêmica e uma vivência na conformação de fatos marcantes que contribuíram para o desenvolvimento deste Estado, como a criação do Pólo Petroquímico de Camaçari e da Conder - Companhia de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Salvador é autora do 2^a artigo - "Por que Mudam as Formas de Gestão". Neste, a Professora apresenta e analisa as mudanças ocorridas nas formas de gestão, ou seja, no modo de operar da Administração Pública, tomando como referência o caso baiano. Como conclusão aborda a questão de como as mudanças atuais, sob a inspiração do "novo gerencialismo", estão afetando a forma de gestão da Administração Pública no Brasil e na Bahia e enuncia algumas possibilidades.

O 3^o artigo aborda o contexto e as razões da institucionalização da Função Administração no Brasil e na Bahia em particular, com a criação do Dasp - Departamento Administrativo do Serviço Público, no âmbito federal, e dos DSP's - Departamentos de Serviço Público, no âmbito dos Estados, como instrumentos de modernização do Governo instalado com a Revolução de 30. O seu autor - exemplar funcionário de carreira que ingressou no DSP baiano como Mensageiro e galgou, ao longo dos anos, posições de destaque, como, por exemplo, a de Secretário do Planejamento, Ciência e Tecnologia - adotou uma abordagem evolutiva dos fatos, tendo por fundamento não apenas obras já consagradas sobre o tema, mas sua história de vida pessoal e de seus contemporâneos.

Um olhar sobre o hoje e as perspectivas do futuro é o foco do 4^o artigo, da lavra do ex Presidente do TCE - Tribunal de Contas do Estado da Bahia, Dr. Adhemar Bento Gomes. Com toda a experiência e conhecimentos pelo mesmo acumulados, inclusive como Diretor Geral do Dag - Departamento de Administração Geral e como um dos inspiradores da criação da Saeb, sucessora desse órgão, sua leitura da realidade e o destaque dos desafios a enfrentar são muito oportunos.

A Professora Tânia Fischer, gaúcha que se tornou baiana e que exerceu e exerce papel fundamental na EAUFBA - Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia, como líder de iniciativas fundamentais como a criação do Curso de Doutorado em Administração Pública, do Curso de Mestrado Profissional e do Programa de Formação de Gestores Sociais, dá o seu depoimento qualificado sobre a evolução da qualificação para servidores públicos no Brasil e na Bahia em particular. Apresenta, com maestria, os caminhos percorridos e conclui colocando em tela uma questão central - "que capacitações um gestor deve ter..." - para a qual avança sua visão a respeito.

O 6º artigo desta publicação é de verve reflexiva e crítica. Segundo a sua autora, a renomada Professora de Direito Administrativo Dra. Alice Gonzáles Borges, há uma flagrante contradição entre os princípios da Reforma Administrativa idealizada pelo ex Ministro Bresser Pereira e as medidas aprovadas pelas Emendas Constitucionais nº 19 e nº 20. Segundo a autora, essas não implicam em fortalecimento e aperfeiçoamento da estrutura burocrática federal e estigmatizam os servidores públicos.

Emilia Gonçalves desvela o modelo organizacional do Sac - Serviço de Atendimento ao Cidadão, a trajetória da sua criação, implantação, desenvolvimento e difusão para outros estados do Brasil e para outros países. A narrativa é fundamentada pela experiência pessoal da autora nesse episódio, como uma de suas artífices mais influentes, estando fundamentada em rigoroso estudo acadêmico, que permitiu contextualizar e interpretar seu objeto sob uma base teórica.

O 8º artigo, como o precedente, foi desenvolvido com base em Dissertação apresentada pelo autor para obtenção de titulação no pioneiro Curso de Mestrado Profissional da EAUFBA, organizado sob inspiração de cursos de MBA - Master Business Administration norte-americanos. Seu trabalho é fundamentado por sua rica experiência profissional e por uma ampla pesquisa empírica e versa sobre tema da máxima importância na atualidade: a economia digital, a disseminação da internet e serviços públicos digitais - Governo Eletrônico (E Gov).

Finalmente, a publicação se encerra com um artigo elaborado, em parceria, pelo Diretor Geral da Flem e por mim, apresentado no VII Congresso Internacional do Clad - Centro Latinoamericano de Administracion para el Desarrollo, realizado em Lisboa, Portugal, em outubro de 2002, que relata a criação, modelagem e performance da própria Flem, tendo em vista o interesse despertado por esta experiência no plano nacional e internacional.

**Vera Queiroz, que edita este número especial dos Cadernos da Flem, é Mestre em Administração pela EAUFBA - Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia, onde também cursou o Doutorado em Administração Pública, sem defesa de tese. Também tem titulação como Especialista em Administração Pública pelo IIAP - Institut International d'Administration Publique, de Paris, França. Foi professora de cursos em nível de graduação e pós-graduação da EAUFBA, da Unifacs - Universidade de Salvador, da Faculdade Rui Barbosa e da Fib - Faculdade Integrada da Bahia, onde, inclusive, implantou o Curso de Graduação em Administração Geral, tendo exercido a sua coordenação por 2 anos e meio. É funcionária de carreira do Estado da Bahia, hoje aposentada, quando assumiu relevantes funções na Secretaria do Planejamento Ciência e Tecnologia, na Secretaria da Administração e na Procuradoria Geral do Estado. Ocupa, atualmente, a função de Chefe da Assessoria de Qualidade de Gestão da Flem, desde a sua criação em 1999, tendo participado do grupo que, juntamente com Geraldo Machado, concebeu o modelo dessa instituição impar.*

Adhemar Martins Bento Gomes - Ex-conselheiro e presidente do Tribunal de Contas do Estado da Bahia, professor de Teoria Geral do Estado da Universidade Católica do Salvador e especialista em Administração Pública.

Alice Gonzalez Borges - Advogada, professora da Universidade Católica do Salvador e presidente do Instituto de Direito Administrativo da Bahia.

Celina Souza - Doutora em Ciência Política pela London School of Economics and Political Science (Inglaterra), professora de Administração Pública da UFBA - Universidade Federal da Bahia e pesquisadora do Centro de Recursos Humanos da UFBA.

Emília Maria Dórea Gonçalves - Mestre em Administração Profissional pela Universidade Federal da Bahia. Atualmente é diretora operacional do Serviço de Atendimento ao Cidadão da Sesac - Superintendência de Desenvolvimento do Serviço Público de Atendimento ao Cidadão da Secretaria da Administração do Estado da Bahia.

Geraldo Machado - Graduado em Engenharia Elétrica pela Universidade Federal da Bahia. Atualmente é diretor geral da Fundação Luís Eduardo Magalhães, membro do Conselho de Cultura do Estado da Bahia e recém-eleito para a Academia de Letras da Bahia.

João Eurico Matta - Professor emérito de Administração da Universidade Federal da Bahia e professor titular da Escola de Administração de Empresas da Universidade Católica do Salvador. Presidente do Conselho Regional de Administração da Bahia (1997 - 2002) e membro do Conselho Curador da Fundação Luís Eduardo Magalhães.

Jorge Calmon Moniz de Bittencourt Filho - Mestre em Administração Profissional pela Escola de Administração da

Universidade Federal da Bahia. Atualmente é diretor presidente da Prodeb - Companhia de Processamento de Dados do Estado da Bahia.

José Francisco de Carvalho Neto - Graduado em Direito e mestre em Ciências Sociais pela Universidade Federal da Bahia, com especialização em Administração pela Universidade de Connecticut (EUA). É professor de Direito Administrativo da Universidade Católica de Salvador. Ex-secretário do Planejamento, Ciência e Tecnologia do Estado da Bahia. Atualmente é Superintendente do Tribunal de Contas dos Municípios.

Tânia Fischer - Doutora em Administração pela Universidade de São Paulo, professora titular da EAUFBa - Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia, pesquisadora 1A do CNPQ - Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico e coordenadora do Nepol - Núcleo de Estudos sobre Poder e Organizações Locais da EAUFBa.

Vera Queiroz - Mestre em Administração pela Universidade do Estado da Bahia. Atualmente é Chefe da Assessoria de Qualidade de Gestão da Fundação Luís Eduardo Magalhães.

Breves Reflexões sobre 60 Anos
desde a Introdução do
Gerencialismo no Governo da
Bahia (1942 - 2002)

João Eurico Matta



Uma análise da trajetória da Função Administração no Estado da Bahia, contextualizando-a com a evolução da administração pública no Brasil e com as mudanças históricas na formação universitária da profissionalização do Administrador. Distingue duas orientações nesse processo histórico: a legal ou jurídicista, legal approach, e a gerencial ou gerencialista, managerial approach. Em especial, o texto faz uma homenagem afetuosa aos grandes mestres reformadores.

Palavras-chave: orientação jurídicista, orientação gerencialista.

Introdução

Em decorrência da experiência e aprendizagem de seu autor, iniciada nos seus 18 anos, em 1954, no antigo DSP - Departamento do Serviço Público (criado por decreto de 1942 e transformado em DAG - Departamento de Administração Geral, pela Lei no. 2321, da Reforma Administrativa do Poder Executivo baiano, de 1966, como órgão central do sistema de administração e que se transmudou, em 1980, na atual Saeb - Secretaria da Administração do Estado da Bahia), como professor de Redação Oficial dos cursos de treinamento em Administração, e onze anos mais tarde, em 1965, como Secretário de Estado (Chefe da Casa Civil), sendo designado por decreto de junho, Coordenador Geral da Reforma Administrativa, tendo o mesmo DSP sob sua supervisão, e em setembro, nomeado Secretário de Estado (Extraordinário) para a Reforma Administrativa de 1966, além de sua vivência como Diretor do ISP - Centro de Estudos Interdisciplinares para o Setor Público (1989-1992), órgão de cuja comissão fundadora fez parte em 1964, o presente texto parte dos seguintes pressupostos de faseologia histórica:

- O primeiro pressuposto é que, na história republicana do Brasil, neste obviamente incluído o Estado da Bahia pelo formalismo jurídico da federação "à rebours", posta na Constituição de 1891 pelo cérebro prodigioso do constituinte baiano Rui Barbosa, distinguem-se duas fases ou períodos, a saber:

I - fase da orientação legal ou jurídicista (1889/91 a 1930); e II - fase da orientação gerencial ou gerencialista (1930 a nossos dias).

- O segundo é o de que essas duas fases se interpenetram, se ensartam, se endentam, sem solução de continuidade temporal - em virtude da natureza mesma do continuum histórico - mas com diferenciação qualitativa, porque a necessidade do arcabouço jurídico, da forma legal de expressão do Estado, é inarredável, permanece na segunda fase. Esta, porém, se diferencia porque sua ênfase estratégica não está no formalismo jurídico - acentuado em nossa história pelo fato, já consensualizado entre os autores que a interpretaram, de que na colônia, ou no período reinol, recebemos as normas das ordenações afonsinas, filipinas e manuelinas e os regimentos d'el Rey já prontos, procedentes da metrópole d'além mar-, mas no comportamento administrativo, na ação gerencial.

Esboçando a "evolução da Organização Administrativa Brasileira", um dos fundadores da Ebap - Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas, Benedicto Silva (1962: 9 a 28) distingue, até esse ano, quatro fases, as duas últimas inadequadas e inseguramente, senão livrescamente denominadas: 1) a reinol, até a proclamação da independência e a Constituição outorgada de 1824; 2) a jurídica, a partir desta e da fundação, pelo governo imperial, dos cursos de Bacharelado em Direito em São Paulo e Olinda; 3) a taylorista, de 1925 a 1945; e 4) a fase das Relações Humanas, também chamada de antropológica, ou psicológica, de modo livresco e inadequado.

Já o Apêndice 3 de famoso e alentado volume de outro professor fundador da Ebap, Alberto Guerreiro Ramos (1966 e 1983: 344 a 349), tratando de "breve notícia sobre a evolução da Administração Federal no Brasil", identificou três períodos, o primeiro dos quais envolvendo o Estado unitário imperial e a República Federativa: 1) o jurídico-legal, desde a Independência até 1930, abrangendo 108 anos; 2) o do imperativo da Eficiência, de 1930 a 1945; e 3) o período dito da atitude de planificação, entendida a palavra no sentido sociológico, principalmente à Karl Mannheim (este já lecionando na London School of Economics), a partir de 1945, com ênfase nas diretrizes programáticas do Governo.

- O terceiro pressuposto deste estudo é o de que os 72 anos, até os dias correntes, da sugerida fase II - de orientação gerencial certamente abrangem várias sub-fases, como: 1) 1930 - 1950; formalismo do modelo mecanomórfico de modernização

administrativa, que foi transplantado do managerialism norte-americano, via Dasp - Departamento Administrativo do Serviço Público, passando pela criação, em 1944, da Fundação Getúlio Vargas, até o 1º Plano SALTE, de 1947; 2) 1950 - 1963; economicismo do Estado desenvolvimentista do governo Vargas; 1951-54, do Plano de Metas de Juscelino Kubistchek, Iseb - Instituto Superior de Estudos Brasileiros, Sudene - Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste, 1956-60, e, após renúncia de Jânio Quadros e interregno parlamentarista, Plano Trienal de Celso Furtado; 3) 1964 - 1985; PAEG - Plano de Ação Econômica do governo de Roberto Campos, 2º Plano Trienal, de Hélio Beltrão, reformismo administrativo, o status ministerial do Dasp no governo Geisel, o Programa Nacional de Desburocratização (Hélio Beltrão), o I e o II PND - Plano Nacional de Desenvolvimento, expansão da administração indireta e entrelaço do centralismo versus pluralismo; 4) 1985 - 1995; desmantelamento do Administrative State pela prioridade política da Reconstitucionalização (1988) e pelas "aberturas" do governo Collor, o impeachment do presidente e prioridade econômica do Plano de Estabilização do governo Itamar; e 5) a transformação da Seplan - Secretaria de Planejamento, do gabinete do governo Geisel, em Mare - Ministério da Administração e Reforma do Estado, seu Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, o Estado gerencialista; no segundo governo de Fernando Henrique Cardoso, a transfiguração do Mare em Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, criada, então, mas em capitis deminutio, uma Secretaria Ministerial de Gestão; e a sanção e vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal. Sobre alguns desses tópicos, há vários estudos publicados pela Escola de Administração da UFBA (v. Referências Bibliográficas), mas este ensaio não está voltado para o governo federal: sua ênfase, embora de modo igualmente esquemático, é no governo estadual e na Bahia, nas seis décadas que vão de 1942 a 2002.

Conceituações-chave

A locução-chave orientação gerencial é o modo como aqui se traduz a clássica expressão, em língua inglesa, management-oriented (Waldo:1953:103), ou managerial approach. Depois da publicação, na segunda década do século passado, de dois livros clássicos de dois engenheiros industriais de formação universitária ocidental,

mas que não se conheciam pessoalmente e estavam separados pelo oceano Atlântico, o *Principles of Scientific Management* (1911) do norte-americano F. W. Taylor, e o *Administration Industrielle et Générale* (1916) do francês H. Fayol, desenvolveu-se na Europa e nos E.U.A., nos anos 1920, o chamado "movimento da Organização Racional do Trabalho", ou "movimento da Administração Científica", assinalado pelo primado dos chamados valores de Eficiência e Economia. Esses valores iluminavam tanto a doutrina de Fayol sobre princípios orientadores da conduta do dirigente ou gestor, quanto a de Taylor sobre métodos racionais, ou "the one best way", que distinguiria o trabalho dos operários mais capazes e melhor treinados, "the best men", depois de ocorrida a desejada "mental revolution" entre os gerentes ou dirigentes de fábrica, onde o devoto "quaker" inovava com a instalação de centros de planejamento e de treinamento ("office of planning" e "office of training"), além das heterodoxas concepções e práticas de uma supervisão dual ou múltipla, "dual, multiple supervision" e do descentralizador princípio da gerência por exceção, "management by exception".

Em 1962, na Universidade do Sul da Califórnia, em Los Angeles, cursei disciplinas, de calibre doutoral, específicas sobre essa temática de "antiguidades" que permaneceriam por todo o século passado e que deram origem ao dito managerial approach, ou abordagem gerencial que alguns tratadistas norte-americanos pioneiros dos anos 1920, seja de administração pública - como os primeiros compêndios, de 1926 e 1927, de Leonard D. White, *Introduction to the Study of Public Administration* e W. F. Willoughby, *Principles of Public Administration* - seja de administração empresarial - como, por exemplo, o *Onward Industry* (1931), de James D. Mooney e A. C. Reilley - além de outros, europeus também dos anos 1920 - como o Pablo Devinat (1929), do *L'Organisation Scientifique du Travail en Europe*, ou o espanhol catalão Pedro Gual Villalbí (1929), ou o francês Georges Bricard (1934) - polarizaram, por oposição ou antinomia, com o conceito de "legal approach", ou orientação legal ou jurídica, associado ao "tipo ideal" weberiano da "dominação racional-legal" com que Max Weber caracterizou a Burocracia, ou modelo burocrático de Estado que sucedia, no seu entender de evolução, os tipos de dominação carismática e tradicional. Waldo (op. cit., 1953: 103), comentando o texto de Mooney, visto também como racional e formalista, acentua sua orientação gerencial com a seguinte definição: "By management-oriented is meant that it

stressed the role of the executive, the 'managers', concentrating rather heavily on techniques by which those in authority could manipulate the organization."

Duas lembranças de "antiguidades clássicas", e remissões a elas, parecem caber aqui. A do notável empreendedor (no sentido em que Fayol usou a palavra "entrepreneur") e estadista alemão Walther Rathenau, que durante a 1ª guerra mundial planejou e organizou o esforço industrial do império germânico, e foi deputado, em 1919, na Assembléia Constituinte da República de Weimar - onde, por certo, conheceu o professor e sociólogo Max Weber que, como consultor, ajudou a redigir aquela carta republicana, mas morreu em 1920, com problemas de saúde aos 56 anos, antes, portanto, do assassinato de Rathenau por nacionalistas alemães em 1922, por ser judeu (v. Comte H. Kessler, Walther Rathenau: 1934). E outra remissão à obra clássica do engenheiro e empresário Chester Barnard (1938: *The Functions of the Executive*), o falecido professor de Harvard de orientação gerencial, do qual se declarou discípulo o ainda vivo Herbert A. Simon, luminar da teoria da tomada de decisões e das chamadas "management sciences", além de ter sido Prêmio Nobel de Economia de 1978, embora sendo um autor consagrado no campo da administração. Simon ganhou notoriedade como crítico contundente dos princípios de Mooney e Reiley, os quais ele reduziu a normas práticas e a contraditórios "provérbios da Administração", assim apontando limitações da moda dos "Engenheiros da Eficiência e Economia" (como os chamou Veblen). E Simon é um dos próceres da abordagem comportamental resultante, entre outras, das pesquisas do médico australiano e professor de administração em Harvard, Elton Mayo, celebradas num relatório só trazido a lume em 1938, sob o título *Management and the Worker* e, no início dos 1940, pelos dois tratados do próprio Mayo, *The Human Problems...* e *The Social Problems of an Industrial Civilization*. Sobre essa evolução da teoria das organizações podem consultar-se as partes I e VII dos dois volumes da *Dinâmica de Grupo e Desenvolvimento de Organizações*, de Matta (1975).

É preciso também, aqui, lembrar que a obra principal de Max Weber permaneceu sem tradução para o inglês até depois da 2ª guerra mundial. Só em 1946, a Oxford University Press publicou a tradução dos *Essays in Sociology*, feita por H. H. Gerth e C. Wright Mills; e em 1947, a do volume *Wirtschaft und Gesellschaft*, que os tradutores Talcott Parsons e A. M. Henderson intitularam *The*

Theory of Social and Economic Organizations. Depois da morte de Weber e nos anos 1930, os universitários ingleses e norte-americanos que não lessem em alemão tinham, porém, acesso a fontes secundárias muito boas, como as 785 páginas do compêndio do russo branco e professor de Harvard, Pitirim Sorokin (1928) e os três estudos de Albert Salomon publicados na revista *Social Research*, números de maio de 1934 e de fevereiro e agosto de 1935: "Max Weber's Sociology", " ... Methodology" e "... Political Ideas." No Brasil, onde, por exemplo, só em 1971 a Zahar Editores publicou a tradução da 2ª edição dos Ensaios (aliás, com revisão técnica do Prof. Fernando Henrique Cardoso), foi o sociólogo baiano Alberto Guerreiro Ramos que divulgou, em 1946, pela Revista do Serviço Público do Dasp, um cuidadoso estudo intitulado "A Sociologia de Max Weber". Prestou grande serviço, também, publicando sua tese de concurso para ingresso no Dasp, em 1950, Uma Introdução ao Histórico da Organização Racional do Trabalho (ensaio de sociologia do conhecimento).

À semelhança do Dasp, previsto ou anunciado na Constituição de 1937, dita popularmente "polaca", porque outorgada pelo Presidente Getúlio Vargas, mediante o golpe de Estado, chamado de Estado Novo, os Interventores nos Estados criaram nestes um DSP, instalado em 1938. Para criar o do Estado da Bahia, o Interventor Landulfo Alves (28-3-38 a 24-11-42) emitiu Decreto-lei, de no.12.306-A, de 19 de abril de 1942, alterado no ano seguinte pelo Decreto-lei de no. 12.750, de 11 de maio de 1943, emitido pelo Interventor General Renato Onofre Pinto Aleixo (24-11-42 a 28-10-45).

Depois da seção seguinte sobre o contexto brasileiro, veremos de modo esquemático e sumário, na última e conclusiva seção deste estudo, o que sucedeu, nos 60 anos que vão de abril de 1942 a abril do corrente 2002, e que significado têm essas décadas para a modernização administrativa do Poder Executivo estadual, no contexto amplo da evolução da administração pública brasileira.

Antecedentes Brasileiros: anos 1930 a 60, tópicos de formação universitária (Brasil e Bahia), DASP, FGV e a "via crucis" da Reforma Administrativa.

O presidente Getúlio Vargas, durante o governo provisório instalado pela chamada Revolução de 1930 até sua eleição pela Assembléia Constituinte que promulgou a Constituição de 1934,

tomou decisões de política administrativa, por decreto, muito significativas para a introdução do gerencialismo no Brasil. Primeiramente, redistribuiu e reagrupou as funções de dois dos cinco ministérios civis da Primeira República, criados por decreto entre 1891 e 1906, o da Indústria, Viação e Obras Públicas e o da Agricultura, Comércio e Indústria (as duas pastas militares, a da Guerra e a da Marinha, vinham da organização ministerial quántupla de 1823, do Império, que se fez sêxtupla em 1861, com o advento do Ministério da Agricultura, Comércio e Obras Públicas), para criar, por decreto de 1931, o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, confiando ao gaúcho Lindolfo Collor sua direção. É também de 1931 a criação da Comissão Central de Compras no Ministério da Fazenda, que se transformará no Departamento Federal de Compras, em 1940.

Recorde-se aqui o apoio do Ministro Lindolfo Collor, e do próprio Presidente Vargas, à iniciativa de empresários paulistas de fundar e instalar, em São Paulo, em 23 de junho de 1931, o Idort - Instituto de Organização Racional do Trabalho, que se apresentava como criação do Comitê Nacional Brasileiro filiado ao Comitê Internacional de l'Organisation Scientifique com sede em Genebra, tendo como fundador e Presidente de Honra Armando de Salles Oliveira, como se ressalta em edição especial de Idort - Revista de Organização e Produtividade (1964: Ano XXXIII, N.os 391/392), comemorativa do IV Congresso Brasileiro de Organização Científica. Avalie-se a importância política do Idort pelo fato de que, naquele ano do citado Congresso, o Diretor do Idort da Bahia - e membro da Diretoria Plena do Idort nacional -, era ninguém menos do que um ex-deputado federal, ex-ministro da Fazenda do governo parlamentarista, Presidente do Banco Econômico, professor de Engenharia da Ufba ex-presidente da Fundação CPE - Comissão de Planejamento Econômico, no final do governo baiano de Antônio Balbino de Carvalho Filho, 1958/59, o saudoso Miguel Calmon Du Pin e Almeida Sobrinho, futuro Magnífico Reitor da Ufba em 1965. (Recorde-se que a Fundação CPE foi uma criatura do baiano Rômulo de Almeida, que tinha sido chefe da Assessoria Econômica do Presidente Vargas, desde 1951 - para onde levou o sociólogo Guerreiro Ramos, - num governo em que Balbino tinha sido Ministro da Indústria e Comércio, como o cearense Parsifal Barroso foi o Ministro do Trabalho que, depois do suicídio de Vargas, voltou ao Estado natal para eleger-se governador e, entre outros atos, para,

em 1956, criar o primeiro curso - estadual e isolado - de bacharelado em Administração Pública, no Nordeste).

No que toca à formação universitária, Benedicto Silva (1963: loc. cit.) lembra que, em 1925, quando só havia formação universitária em Medicina, Direito e Engenharia, a reforma educacional Rocha Vaz incluíra, no currículo acadêmico das Escolas Politécnicas ou de Engenharia, uma disciplina polimórfica ou cadeira de 3o. ano, de longo nome, inovação mantida em 1931, obviamente governo Vargas, pela reforma educacional Francisco Campos, com nome maior: Organização das Indústrias, Contabilidade Pública e Industrial, Direito Administrativo, Legislação de Águas, Minas, Terras e Trabalho. Nos anos 1950 e 1960 era Miguel Calmon Sobrinho o catedrático dessa disciplina (de que fui palestrante em 1962, sobre Liderança, por honroso convite do mestre).

A introdução do assim-chamado gerencialismo, no Brasil, enfrentava grandes obstáculos no nosso quadro de formação universitária profissional, sabendo-se que a Universidade do Brasil, no Rio de Janeiro, primeira com esse título - embora tivéssemos tradição universitária jesuítica anterior, sem nome além do de colégio, - foi uma criação formalística de 1930 para resolver um problema contingencial ou emergencial de outorga de um título honorífico a um monarca europeu. É o governo Vargas que vai dar status ministerial, embora institucionalizando, em 1936, um Ministério da Educação e Saúde, cujo desdobramento em dois ministérios ainda esperaria alguns anos, - sem esquecermos que a tradição norte-americana do governo federal mantém, até hoje, um Department of Health, Education and Welfare.

Nos Estados, veja-se o caso baiano de 1924 a 1928, o jovem, e já grande, Anísio Teixeira era Diretor Geral de Instrução, subordinado ao Secretário do Interior, Justiça e Instrução Pública, que respondia ao governador estadual, na época Francisco Marques de Góes Calmon (aliás, pai de Miguel Calmon Sobrinho), irmão do, na época, ministro Miguel Calmon. O Plano Educacional Baiano de Anísio Teixeira (2000: edição fac-símile, comemorativa do primeiro centenário do educador) apresentava em gráfico, no mesmo nível, o ensino profissional (com três vertentes: agrícola; comercial; artífices), o ensino normal e o ensino superior (com três vertentes: medicina; direito; engenharia). Sabe-se que havia em Salvador, desde o século XIX, uma Faculdade de Medicina da Cidade da Bahia, uma Escola de Belas Artes, uma Faculdade Livre

de Direito da Bahia e uma Escola Politécnica. No início do século XX, em 1905, criou-se uma Escola Comercial, sob patrocínio da centenária Associação Comercial da Bahia. Em 1933, o governo do jovem interventor Capitão Juracy Magalhães a transformou em Faculdade de Ciências Econômicas da Bahia, uma fundação instalada em julho de 1934 e desvinculada do Comércio (1955; Arquivos da Universidade da Bahia). A nova escola organizou um Curso Propedêutico, um Curso de Perito-contador e um chamado Curso Superior de Administração e Finanças, à semelhança do que era oferecido, com base na citada reforma educacional Francisco Campos, de abril de 1931, pela Faculdade de Ciências Econômicas e Administrativas do Rio de Janeiro. Mas os diplomas que ambas expediam eram de Bacharéis em Ciências Econômicas. E durante o Curso Superior de Administração e Finanças, a disciplina do 2o. ano acadêmico, denominada Ciência da Administração, lecionada pelo jovem professor Orlando Gomes (veja-se o programa de 1934), tratava do Estado e da administração pública: intervenção do Estado em todas as modalidades de desenvolvimento, economia planificada e ação do Estado nas indústrias e na circulação das riquezas. Havia também a disciplina Direito Industrial e Legislação Operária. A maioria dos docentes tinha formação em Direito, um ou outro médico ou engenheiro. Mas em 1942 a Faculdade baiana, antes de federalizar-se, só bacharelava em Ciências Econômicas e em Ciências Contábeis e Atuariais.

Em 1961, quando o Magnífico Reitor Edgard Santos tinha aberto, em setembro de 1959, exames vestibulares para dois Bacharelados novos, em Administração Pública e em Administração de Empresas, sua nova Escola de Administração esteve sob controvérsia de dois gigantes do ensino superior na Bahia, no Conselho Universitário da Ufba, porque o Diretor da Faculdade de Direito e Vice-Reitor Orlando Gomes argumentava em favor de mais um departamento acadêmico na Faculdade de Ciências Econômicas, para os bacharelados em Administração, enquanto Lafayette Pondé, Diretor da nova Escola de Administração, defendeu vitoriosamente a unidade e autonomia desta (Matta: 1979).

É ainda daquela década dos 1930 a publicação da Revista da Bahia, a 2ª com este nome no século XX, cujos sucessivos números são fartos em textos de história econômica e administrativa, política comercial e agrícola, mas é eclético seu conteúdo, classificado nas seguintes seções: Bahia; História; Ciência; Economia e Finanças; Letras e Sociologia. Nela publicou o moço Guerreiro Ramos,

quando era da juventude integralista com Rômulo de Almeida, antes de mudar-se para o Rio de Janeiro.

Em São Paulo, a aglutinação de Faculdades e Escolas pré-existentes resultou, em 1934, na institucionalização da USP - Universidade Estadual de São Paulo, na qual se criou, em 1946, a FEA - Faculdade de Economia e Administração, cujo objetivo era formar funcionários para os grandes estabelecimentos de administração pública e privada. Na FEA criou-se, em 1946, um Instituto de Administração, vinculado a um grupo de disciplinas, que durante vinte anos prestou serviços de consultoria, mediante projetos de pesquisa e assistência técnica a órgãos públicos, mas foi reestruturado em 1972, vinculado a um departamento acadêmico, para prestar serviços tanto a entidades públicas como a empresariais. Todavia, naqueles primeiros 20 anos, até 1966, ali só se graduaram Bacharéis em Ciências Econômicas e em Ciências Contábeis, quando na Bahia tinha sido de 1963 a primeira turma de Bacharéis em Administração Pública e Administração de Empresas. Ao passo que somente em 1963 a FEA, da USP, passou a ministrar os cursos de bacharelado em Administração de Empresas e Administração Pública (1999: Revista Brasileira de Administração). A lei do Administrador é de 1965.

Após a Carta de 1934, o governo Vargas pretendeu introduzir no país, com vigor, o sistema do mérito, confiando ao diplomata Maurício Nabuco, em 1936, o texto da proposta ao Congresso de uma Lei de Reajustamento, inspirada no modelo meritocrático das carreiras do Civil Service britânico e do serviço público francês, bem como na legislação norte-americana pertinente à Civil Service Commission. Das refregas parlamentares sob pressão do antigo patrimonialismo político, "political patronage" e do clientelismo/nepotismo, resultou a Lei nº. 284, de 28 de outubro de 1936, um grande e laborioso avanço ao tornar-se a primeira lei clara a favor da profissionalização, da organização do pessoal civil da União, criando o Conselho Federal de Serviço Público e consagrando o concurso público, que nos EUA fora introduzido em 1883 pelo Pendleton Act, além de abrir caminho para a decretação, em 1939, de novo Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União. Entretanto, a liderança do governo no Congresso tinha tido que negociar emendas parlamentares e aceitar a solução "política", não prevista na proposição original, da adoção - desde então historicamente consagrada na cultura do serviço público em nosso país - dos quadros de cargos comissionados, de livre nomeação e demissão "ad nutum" por nossos governantes federais, estaduais e

municipais. Mas a previsão na Carta ditatorial de 1937 e criação por decreto executivo de 1938 (por concepção do mesmo Maurício Nabuco e do gaúcho Luiz Simões Lopes) do órgão sucessor daquele Conselho Federal, o Dasp foi a mais importante entre tantas decisões do Presidente Vargas orientadas para o gerencialismo (cfr. do goiano Benedicto Silva: 1968 ao paranaense Belmiro Valverde Jobim Castor: 2000).

O primeiro Diretor Geral do Dasp foi aquele amigo de juventude e muito pessoal de Getúlio (pois sua primeira esposa, Aimée, se tornou amante do presidente - fato público e notório, do conhecimento pleno de D. Darcy Vargas e todos os filhos de ambos, - e cujas cartas de amor foram recentemente publicadas pela neta do presidente, ainda está hoje viva, nonagenária, em Paris, Aimée de Heeren, viúva de um empresário holandês, depois de ter sido, nos anos 40, namorada do magnata de imprensa, rádio e TV, Assis Chateaubriand), o agrônomo gaúcho Luis Simões Lopes. Este intelectual notável (que conheci pessoalmente, desde 1962 até sua morte, nonagenário), "éminence grise" presidencial em muitos momentos, especialmente aquele, em 1944, em que convenceu o presidente Vargas a criar a FGV, e foi por seu turno primeiro presidente da FGV, cargo em que se fez vitalício, até sua morte, - e não só por sua influência com tantos presidentes da República, mas pelos serviços patrióticos relevantes que prestou ao país.

Como em 1943, Celso Furtado, quartanista de Direito, aos 23 anos, foi aprovado em dois concursos: para assistente de organização do Dasp e para técnico de administração do DSP do Estado do Rio; como publicou em 1946 (ano em que em dezembro estava em Paris, inscrevendo-se em doutorado em economia) o artigo Teoria da Estrutura em Organização, na Revista do Serviço Público do Dasp (Celso Furtado: 1997, III); e como elaborou, em 1954, (ano do suicídio do presidente Vargas, naquele agosto), preciosa súmula, para curso extraordinário da Escola de Serviço Público do Rio, sobre Teoria do Departamento de Administração (Celso Furtado: 1954, mimeo.), creio que podemos estilizar a referência ao Dasp citando um depoimento do hoje ilustre Acadêmico de Letras (Celso Furtado: 1997, I), assim homenageando-o e aos mais dedicados servidores do Dasp. Está falando das atividades da Missão Abbink e da revista Conjuntura Econômica, editada pela FGV e dirigida por seu amigo Richard Lewinsohn, e depõe (p. 137): "Lewinsohn era assessor em finanças do diretor-geral do DASP, o poderoso estado-maior da Presidência da República surgido na

época da ditadura de Vargas para cumprir as funções tanto da Comissão do Serviço Público Civil como do Bureau do Orçamento, na forma que a esses dois órgãos havia dado Franklin D. Roosevelt. Nessa época em franco declínio, o DASP fora contudo a estrutura administrativa que tornara possível montar, em tempo relativamente curto, os esquemas básicos do Plano SALTE, de cuja parte financeira se ocupara Lewinsohn". "O DASP simbolizava, na opinião geral, o espírito do período ditatorial que havia pouco se encerrara: preocupação máxima com a eficiência e mínima com os fins últimos perseguidos. Tutelada por essa instituição, a máquina burocrática fora levada a extremos de racionalização, dentro dos critérios da chamada organização científica do trabalho."

Páginas adiante, no capítulo XI intitulado Confrontação em Campo Aberto, Celso está se referindo ao após-suicídio de Vargas e ao Clube de Economistas, que criou e presidiu, em 1955, decidindo publicar a revista trimestral Econômica Brasileira. Identifica a grande maioria dos participantes como "constituída de economistas que trabalhavam em instituições ligadas ao governo federal, como o BNDE - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico, a Sumoc - Superintendência da Moeda e do Crédito, o Banco do Brasil, o Dasp, o IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, o Ministério da Fazenda..." e acrescenta (p. 291): "Tratava-se de funcionários competentes, que viviam de modestos salários e se orgulhavam de dedicar-se à coisa pública... O interesse despertado por Econômica Brasileira, logo considerada como órgão de divulgação do pensamento 'heterodoxo', 'progressista' ou de 'esquerda', foi rápido e considerável..."

A FGV lavrou dois grandes tentos com a criação, em 1952, da Ebp, no Rio, e da Eaesp - Escola de Administração de Empresas em São Paulo, dois centros de excelência e multiplicadores. Mas considerando-se que a Cepa - Comissão de Estudos e Projetos Administrativos, criada por Vargas para a grande pesquisa em busca da Reforma global e confiada ao genro Almirante Amaral Peixoto, seguiria um caminho de "sangue, suor e lágrimas", através daqueles anos de efervescência política e de prioridades econômico-institucionais, interrompido pelo suicídio presidencial em 1954, e que prosseguiria em seu trabalho nos anos JK, mas sem a prioridade deste, que preferiu a dinâmica dos "grupos executivos" e "equipes-tarefa" em cumprimento ao Plano de Metas, compreende-se que os volumes de seu relatório final e sugestões, de 1962, com a chancela

do professor ebapiano Benedicto Silva, tenha merecido o título dramático de seu prefácio: A Via Crucis da Reforma Administrativa.

À guisa de conclusão: na Bahia, 60 anos de Gerencialismo orientado para o Desenvolvimento, de abril de 1942 a abril de 2002.

À guisa de provocação para reflexões do leitor, podemos sugerir a seguinte itemização de subtópicos, abrangidos pelo título desta seção conclusiva do presente texto: o DSP (1942); a CPE (1955); o Plandeb - Plano de Desenvolvimento do Estado da Bahia (1959); a Reforma Administrativa de 1966, o Desenbanco - Banco de Desenvolvimento do Estado da Bahia e o CIA - Centro Industrial de Aratu (v. Matta: 1970); a reforma da Educação, a Seplantec - Secretaria de Planejamento, Ciência e Tecnologia, a demarcação da Copene - Petroquímica do Nordeste S. A., expansão agro-industrial, urbana e do turismo (1967 a 1979); a transformação do DAG em Saeb, a nova revolução urbana e cultural na Salvador metropolitana e o desenvolvimento regional e educacional no interior (1979 a 1987); os anos das constituintes federal e estadual, a Constituição "cidadã" de 1988 e a nova Constituição do Estado da Bahia de 1989, a descontinuidade de dois governos estaduais (1987 a 1991); a Reforma Administrativa de 1991, que não revoga a Lei nº. 2321 (por ser de diretrizes), salvo em artigos especiais do tipo "disposição em contrário", e o programa de Ajuste Fiscal, a reavivagem da Seplantec e da Saeb, 11 anos de inédita e bem-sucedida continuidade política e gerencial de três mandatos governamentais, e retomada do desenvolvimento, na capital e nos pólos industriais de Camaçari e no interior; a implantação e demarcação da indústria automotiva; a informatização em vários serviços ao cidadão e aos funcionários, na capital e no interior; o novo Estatuto dos Servidores Públicos Civis do Estado -- Lei nº. 6.677, de 27.09.1994 (que revogou a de nº. 2323, de abril de 1966, da legislação da Reforma daquele ano); inovação e ação modernizante na Flem - Fundação Luís Eduardo Magalhães (1991 a 2002). (v. algumas Refer. Bibliogr.)

Esses fatos, - como um natural e social processo contínuo, permanente, inacabado de mudança comportamental administrativa (se preferirmos o adjetivo do título do livro famoso, e já clássico, do Prêmio Nobel Herbert Simon, Administrative Behavior: 1945, 2ª. ed. de 1957, 8a. impres. de 1960), - têm sido vivenciados por

muitos de nós, leitores deste estudo, em diferentes graus de intensidade e participação direta (e ainda há octogenários vivos e muito lúcidos que foram dirigentes do DSP baiano), mas não temos espaço, aqui, nem há necessidade disso, para descer a pormenores de cada tópico. Cabem, sim, algumas pontuações e referências bibliográficas, em benefício de estudiosos interessados.

Primeiramente, uma alusão ao trabalho dos pioneiros, mais precisamente ao conteúdo informacional da revista Administração Pública, periódico de divulgação do DSP do Estado da Bahia, editado pela Imprensa Oficial da Bahia, cujo primeiro de tantos números só foi lançado em 1949, no governo Otávio Mangabeira, e não sete anos antes, quando o órgão foi criado, em 1942. Logo no primeiro número se publica artigo, da autoria do Diretor Geral, em comissão, do DSP baiano (e deste servidor de carreira, como consultor jurídico), o hoje de saudosa memória Renato Bião de Cerqueira, sob o título "Antecedentes Teóricos da Reforma Administrativa no Brasil", do qual tenho também separata, com amável dedicatória de julho de 1964. Nesse texto o autor procura demonstrar que o sistema do mérito e a organização do pessoal civil do serviço público da União e dos Estados, resultantes das diretrizes de eficiência e economia adotadas pelo governo Vargas antes e depois da Carta de 1934, como depois da de 37, com a criação do Dasp e dos DSPs estaduais, procediam, "essencialmente, de idéias, estudos e projetos há muito lançados". Menciona e cita excertos de projetos de lei de 1907, 1911 e 1913, este do deputado federal baiano Moniz Sodré, toca no formalismo jurídico de um decreto de 1916, do governo Wenceslau Braz, sobre concurso e estágio probatório, que todavia não obteve referendium do Congresso Nacional, dando ensejo a nova tentativa frustrada do governo Epiácio Pessoa em 1921, seguida de outra por projeto de 1929, de uma comissão de legisladores incumbida de elaborar o Estatuto do Funcionário Público Civil, dela fazendo parte Henrique Dodsworth e Graccho Cardoso, veterano teimoso de um projeto de 1911, já nesse ano "antecipando preceitos que viriam a ser adotados mais de vinte e cinco anos após", em 1936 e 1938. Todos aspiravam a operacionalizar, via legal, aquilo que o Presidente Washington Luiz (que seria deposto pelos revolucionários tenentistas de 1930) expressou, na Mensagem que dirigiu ao Congresso em 1928, com um diagnóstico dos "vícios originais" e a advertência: "Urge fazer uma reforma radical no funcionalismo federal". Eloquência maior revelara, 15 anos antes, em 1913, naquele

seu Esboço para um Projeto de Estatuto dos Funcionários da República, o penalista baiano e grande tribuno Moniz Sodré, proclamando: "Não basta que o estatuto vede ou limite o arbítrio só nos casos de nomeação ou recrutamento. É mister que ponha também os funcionários, quanto às promoções ou acessos, a salvo dos caprichos do Governo, restringindo-lhe esse poder discricionário que o arrasta, por motivos estranhos aos interesses do serviço público, às preterições iníquas e escandalosas proteções, ... ao passo que outros, bafejados pela fortuna, ascendem rapidamente..., graças simplesmente aos favores do filhotismo político... É esta hoje uma opinião triunfante: ... restringir eficazmente o regime do arbítrio e do favoritismo."

E Moniz Sodré traz à colação a 2ª edição, de 1912, do Tratado de Ciência da Administração e Direito Administrativo, de Viveiros de Castro, um clássico que Bião de Cerqueira logo no início de seu estudo, citando a 1ª edição, de 1906, transcreve, escolhendo dois excertos que hoje, quase cem anos mais tarde, parecem encantadores, pelo diagnóstico do passado (século XIX e anteriores) e pela prescrição profética (para o século XXI): "O funcionalismo público nunca constituiu uma carreira que exigisse preparo técnico..." E: "Bem mereceria da Pátria o Governo que realizasse uma reforma administrativa com a seguinte orientação: 1º. - redução do quadro dos empregados...; 2º. - as primeiras nomeações dependentes da prova de capacidade; 3º. - garantir o acesso...; 4º. - fixação de vencimentos que possam realmente prever a subsistência do empregado e de sua família; 5º. - responsabilidade efetiva dos funcionários."

Outro momento cativante do artigo de Cerqueira, - considerando que, por politicagem, os revolucionários de 1930 e os getulistas acusaram os depostos e exilados, presidente Washington Luiz e seus ministros, como Octávio Mangabeira, da dita "República velha", de "políticos carcomidos", e em 1949 (ano I- vol. I-nº I da revista do DSP e do artigo ora comentado), com a redemocratização e a Carta de 1946, voltara à Bahia, pelo voto popular, e para governá-la "com delicadeza" e brilho, o engenheiro baiano Octávio Mangabeira, - é a página (separata citada, p. 22) em que o autor mostra, para comparação, o teor do artigo 67, alínea a, que autoriza a criação do Dasp, na Constituição polaca de 10 de novembro de 1937, o golpe do Estado Novo de Vargas: "Haverá, junto à Presidência da República, organizado por Decreto do Presidente, um

Departamento Administrativo, com as seguintes atribuições" (segue-se a alínea) e o artigo 72, do projeto para a Constituição de 1946 elaborado, como contribuição à Assembléia Constituinte, pelo IAB - Instituto dos Advogados Brasileiros, no qual apenas se suprime a expressão "organizado por Decreto do Presidente" e elimina-se a alínea, integrando-se *ipsis literis* sua redação ao anterior *caput*, ficando o artigo como segue, numa curiosa forma de aceitação que exprime uma integração da abordagem do jurista, o "legal approach" e o conteúdo de orientação gerencial, o "managerial approach": "Art. 72 - Haverá junto à Presidência da República um Departamento Administrativo para o estudo pormenorizado das repartições, departamentos e estabelecimentos públicos, com o fim de promover, quanto à economia e eficiência, as modificações a serem feitas na organização dos serviços públicos, sua distribuição e agrupamento, dotações orçamentárias, condições e processos de trabalho, bem como relações de uns com os outros e com o público."

As matérias publicadas pelos números desta revista do DSP (v., e. g., 1949:II e 1950:III) merecem um estudo à parte, mas gostaria de ressaltar o gerencialismo da aula inaugural do prof. José Rodrigues de Senna, dos cursos de Administração de 1949, sobre "Duas causas fundamentais da burocracia" (no sentido de papelório). O potiguar Senna era então, na Bahia, Delegado do IAPI - Instituto de Assistência e Previdência dos Industriários, autarquia onde ingressara como técnico de administração por concurso, em 1941, mesmo processo e mesmo ano do ingresso ali de seu amigo, advogado Hélio Beltrão - anos mais tarde o ministro da desburocratização e o mago do apelo: "Vamos empresarializar o serviço público!" Senna, procedente da Ebap-FGV, foi Diretor do ISP, da Escola de Administração da Ufba, entre 1963 e 68, órgão de consultoria e assessoramento da Reforma Administrativa baiana de 1966. Em 1968 o ministro Hélio Beltrão o levaria para Brasília, para chefiar o ERA - Escritório da Reforma Administrativa. Nestes dias em que alguns proclamam que o Estado gerencial está se transformando em Estado empreendedor - e os anglófilos falam de evolução do "managerialism" em direção ao "entrepreneurialism", portanto do gerencialismo para, "horresco referens", o empreendedorismo, - a referência que estamos fazendo aqui é uma homenagem afetuosa e de saudade dos grandes mestres reformadores.

Referências Bibliográficas

ACTOUF, Omar. Le Management Traditionnel et son Enseignement: Entre Chrématisation et Casuistique? Organizações e Sociedade, Salvador, v. 4, n. 8, p. 15 - 37, abr., 1997.

ARQUIVOS da Universidade da Bahia: Faculdade de Ciências Econômicas, 55.

BRICARD, Georges. L'Organisation Scientifique du Travail. Paris: Librairie Armand Colin, 1934.

CASTOR, Belmiro Valverde Jobim. O Brasil não é para amadores: Estado, governo e burocracia na terra do jeitinho. Curitiba: EBEL - Instituto Brasileiro da Qualidade e Produtividade no Paraná, 2000.

CERQUEIRA, Renato Bião. Antecedentes Teóricos da Reforma Administrativa no Brasil. Separata da Revista Administração Pública, do Departamento do Serviço Público do Estado da Bahia, Ano I, v.1, n.1, 1949.

COMTE, H. Kessler. Walther Rathenau. Paris: Bernard Grasset, 1933.

CURSO Superior de Administração e Finanças, FCE, Programas 1934 a 1952.

DEVINAT, Pablo. La Organización Científica del Trabajo en Europa. Madrid: M.Aguilar, 1929.

DUTRA, Judite Amélia Lago. Esforços de Reforma Administrativa na Década de 1980. In: Políticas Públicas Baianas: Análises e Perspectivas. Salvador: Editora Universitária Americana, 1991.

ENRIQUEZ, Eugène. Vida Psíquica e Organização. Organizações e Sociedade. n. 4, p. 75-93, jun., 1995.

FURTADO, Celso. Teoria do Departamento de Administração Geral. Revista do Serviço Público. Rio de Janeiro, maio, 1946.

_____. Teoria da Estrutura em Organização. Revista do Serviço Público. Rio de Janeiro, fev., 1946.

_____. Obra autobiográfica. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997. v. I, III.

_____. História e Perspectivas dos Cursos de Administração no Brasil. Revista Brasileira de Administração. v.9, n.25, p.5-14, maio, 1999.

IDORT. Revista de Organização e Produtividade, Ano XXXIII, n.os 391 e 392 (ensajo do IV Congresso Brasileiro de Organização Científica, 1964), jul./ago., 1964.

McALLISTER, Mônica. Cidade Estratégica e Gestão Empreendedora: uma operação de planejamento, pacto e marketing. Organizações e Sociedade. v. 3, n. 6, p.7-29, jun. 1996.

MACHADO, Geraldo. Reinventando o estado: uma reflexão sobre as idéias de Osborne. In: Gestão Pública: desafios e perspectivas. Salvador: FLEM, 2001. p.13-26 (Cadernos da Fundação Luís Eduardo Magalhães, 1).

MATTA, João Eurico. Gênese de um processo de mudança administrativa. In: Reformas Administrativas Estaduais. coletânea. Salvador: UFBA - Escola de Administração; ISP, [197-]. (Lançado em 23 out.1970).

_____. Escola de Administração: 20 anos..., Salvador: UFBA, 1979.

____. A influência de Herbert Simon em 20 anos da Escola de Administração da UFBA. separata da revista *Universitas*, Salvador, n.26, p.109-161, jul./ago./set., 1979.

____. *Dinâmica de Grupo e Desenvolvimento de Organizações*. São Paulo: Pioneira, 1975. 2v.

PENTEADO FILHO, Paulo de Arruda. Desafios e Oportunidades da Reforma do Estado no Brasil: a Questão das Organizações Sociais. *Organizações & Sociedade*, rev. cit., v.5, n.11, p.153, jan./abr. 1998.

PINHO, José Antônio Gomes de. et al. *Gestão Pública em busca de Cidadania: Experiências de Inovação em Salvador, especialmente "Serviço de Atendimento ao Cidadão - SAC"*. *Organizações & Sociedade*, rev. cit., v.4, n.8, p.82-89, abr. 1997.

PINHO, José Antônio Gomes de. *Reforma do Aparelho do Estado: limites do Gerencialismo frente ao Patrimonialismo*. *Organizações & Sociedade*, ver. cit., v.5, n.12, p.59-79, maio/ago. 1998,

RAMOS, Alberto Guerreiro. *Uma Introdução ao Histórico da Organização Racional do Trabalho*. (Ensaio de sociologia do conhecimento), tese para concurso - cargo de carreira de Técnico de Administração do Quadro Permanente do DASP, 1949. Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa Nacional, 1950.

____. A Sociologia de Max Weber. *Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro, v.3, n.2/3, p.129-139, ago./set. 1946.

____. *Administração e estratégia de desenvolvimento*. Rio de Janeiro: FGV, 1966.

____. *Administração e contexto brasileiro*. 2.ed. do livro anterior, com novo título. Rio de Janeiro: FGV, 1983.

____. *A nova ciência das organizações: uma reconceitualização da riqueza das nações*. Rio de Janeiro: FGV, 1981.

REVISTA DA BAHIA. Salvador: v.1, n.4, nov. 1935.

REVISTA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. Salvador: DSP do Estado da Bahia, Ano I, v.1, n.2, 1949.

REVISTA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. Salvador: DSP do Estado da Bahia, Ano II, v.1, n.3, 1950.

REVISTA REFORMA GERENCIAL. Brasília: MARE - Ministério da Administração e Reforma do Estado, n.1, maio,1998.

REVISTA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. Simpósio Guerreiro Ramos: resgatando uma obra. Rio de Janeiro: FGV, v.17, n.2 abr./jun. 1983.

SILVA, Benedicto. *Evolução da Organização Administrativa Brasileira*. *Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro, Ano XXV, v.94, n.1, p.9-28, jan./fev./mar.1962.

____. O DASP como propulsor do managerialismo no Brasil. *Revista de Administração Pública*, n. 4, p.224-234, 1968.

SIMON, Herbert A. *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization*. Prefaciado por Chester Barnard. New York: The Macmillan Company, 1945, 1947, 1957 (2a. ed.) e oitava impressão em 1960.

SOROKIN, Pitirim. *Contemporary Sociological Theories*. New York; London: Publishers Harper & Brothers, 1928.

Por Que Mudam as Formas de Gestão Pública?

Celina Souza



A partir da década de 50, muitas mudanças foram feitas na estrutura da administração pública baiana e nas suas formas de gestão. No entanto, essas mudanças sempre seguiram a mesma lógica: dar respostas às demandas de um Estado que perseguia, e continua perseguindo, uma melhor inserção na economia nacional e na economia global. Esta comunicação analisa as mudanças ocorridas pela ótica da gestão pública, aqui entendida como a forma que a administração pública opera, a partir das agendas de prioridades definidas em diferentes momentos históricos.

Palavras-chave: gestão pública; administração pública; Brasil; Bahia.

Introdução*

Desde os anos 30 o Brasil introduziu na sua agenda a reforma do aparato administrativo dos governos como um dos instrumentos para a modernização econômica do país. Na Bahia, a política de modernização do setor público toma força nos anos 50, quando o Governo do Estado inicia pressões junto ao Governo Federal para superar o que ficou conhecido como o "enigma baiano". O rótulo do "enigma" sintetizava o reconhecimento de que o Estado tinha todos os requisitos para se integrar ao processo de desenvolvimento nacional então em curso, mas que essa integração não se materializava devido a duas razões principais. A primeira era a política fiscal do Governo Federal, que inviabilizava a industrialização local. A segunda era a escassez de recursos públicos nacionais e estaduais para que o Governo do Estado assumisse papel de liderança na construção da infra-estrutura e no financiamento da industrialização.

** Esta comunicação é apenas uma primeira aproximação sobre o tema, não tendo a pretensão de ser um trabalho sistemático nem uma análise detalhada. Gostaria que servisse de provocação para os estudiosos da administração pública da Bahia. Dedico-a a Carlos Vasconcelos Domingues e a Raul Paz, aos quais, todos nós que passamos pelo serviço público nas últimas décadas, somos grandes devedores.*

A partir desse diagnóstico, foi possível construir um consenso para se transformar o perfil da economia baiana, de predominantemente agrário para industrial. Para dar conta de tamanha tarefa, o setor público, que passaria a ser parte importante e até mesmo a liderar tal "revolução", precisava ser transformado. Mas não só isso, como também a forma de geri-lo precisava se adaptar a essa nova demanda. Por essa razão, ao longo das décadas de 50 e 60 muitas mudanças foram feitas na estrutura da administração pública baiana e nas suas formas de gestão. No entanto, as mudanças ocorridas na administração pública sempre seguiram a mesma lógica: dar respostas às demandas de um Estado que continua perseguindo uma melhor inserção na economia nacional e, hoje, também na economia global. Se as mudanças ocorridas na administração pública seguiram uma mesma lógica e visavam o mesmo objetivo, as formas de gestão da administração pública e das políticas públicas voltadas para a busca de inserção econômica da Bahia à dinâmica nacional e internacional variaram consideravelmente no período.

Esta comunicação busca analisar essas mudanças pela ótica da gestão pública, aqui entendida como a forma como a administração pública opera, a partir de decisões tomadas por aqueles que detêm o poder decisório. Sendo o Estado um conjunto de instituições criadas, recriadas e moldadas para administrar conflitos e tensões dentro de um determinado território, essas instituições vão necessariamente refletir não só esses conflitos e tensões, mas também as mudanças que são postas ao Estado ou por ele definidas. Entre as instituições através das quais o Estado opera está a administração pública.

Administração pública e gestão pública, embora sejam conceitos interligados, não se confundem, dado que a gestão expressa a forma como a administração pública, ou o aparato governamental, funciona. A administração pública, enquanto instituição do Estado, é relativamente estável no seu papel e nas suas características, embora seus objetivos possam mudar ao longo do tempo, enquanto que a gestão está sujeita a freqüentes mudanças. Mudanças na gestão pública são, em geral, impulsionadas pelos compromissos e estilo das coalizões que governam, pelo regime político e pela agenda de um dado momento histórico. Assim, embora muitos governos adotem políticas públicas muito semelhantes, as formas de operacionalizá-

las podem ser diferentes. Pode-se ter, portanto, a mesma estrutura de administração pública voltada para as mesmas políticas públicas mas o estilo de gestão poderá ser mais ou menos centralizado, mais ou menos hierarquizado, mais ou menos aberto às demandas da sociedade, diriam uns, ou dos grupos de interesse, diriam outros, mais ou menos baseado no consenso ou no voluntarismo, mais ou menos aberto às influências do mundo exterior, etc.

As seções seguintes analisam as diversas formas assumidas pela gestão pública na Bahia, associando-as às fases da economia estadual e aos regimes políticos vividos pelo país nos últimos 60 anos.

Os anos iniciais da administração pública enquanto instituição: a gestão como improviso.

Até os anos 50, a administração pública da Bahia era caracterizada por uma estrutura simplificada, sua burocracia não era profissionalizada e a gestão pública era marcada pelo improviso, inclusive em relação aos procedimentos. Esse formato já havia sido parcialmente ultrapassado na esfera federal, pelas tentativas desenvolvidas pelo Dasp - Departamento Administrativo do Serviço Público e por outras instituições para-estatais, como o então BNDE - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico. Havia, na Bahia, poucas empresas estatais, diferentemente também da esfera federal. Assim, o argumento muito comum de que as estruturas públicas estaduais sempre sofreram da síndrome da simbiose com o Governo Federal não se sustenta para todo o período da nossa história recente. Aliás, a manutenção de um setor público relativamente pequeno, de uma administração pública pouco complexa e de uma gestão pública baseada no improviso era racional com o que ocorria na economia da Bahia, ainda basicamente agrária e que não havia conseguido se inserir na política nacional de industrialização via substituição de importações.

Esse escasso papel da administração pública começa a ser revertido no final dos anos 50, com a vinda de Rômulo Almeida para o Governo da Bahia, patrocinada pelo então Governador Antônio Balbino. A missão era a de introduzir no governo e na estrutura administrativa a função planejamento, visando superar os entraves que impediam a Bahia de se inserir na política de industrialização. Para que o planejamento se viabilizasse, foi criada uma estrutura própria, a CPE - Comissão de Planejamento

Econômico, que começou a recrutar quadros profissionais, principalmente economistas. O modelo de gestão pública passa, então, a incorporar critérios de racionalidade técnica que conflitavam com a forma de gestão baseada no improviso. Começa, assim, a trajetória da modernização da administração pública da Bahia, com mudanças na sua forma de gestão. No entanto, e assim como também aconteceu com a administração pública federal e em todos os demais estados da Federação, essa modernização não se dissemina por toda a administração pública. Nela passaram a conviver formas aparentemente contraditórias de gestão. A opção de se insular o planejamento das ingerências do cotidiano e das interferências capazes de obstaculizar a rota da industrialização foi o passo inicial para a modernização do setor público.

Para que a modernização econômica via industrialização fosse alcançada, a opção foi a de delegar o papel de empreendedor shumpeteriano não ao empresário privado, mas sim ao setor público, através de seus dirigentes e dos quadros profissionais que foram se formando ao longo do tempo. Essa opção se diferencia do que ocorreu em outros países, em especial nos EUA.

Lançadas as bases para uma nova forma de gestão pública, a administração pública da Bahia vai passar por mudanças na sua estrutura, mas que sempre refletiram a prioridade do crescimento econômico. Em um primeiro momento, a opção é pela industrialização; nas décadas seguintes entra na agenda a modernização da agricultura e, nos anos mais recentes, a ênfase recai sobre os clusters e o turismo. No entanto, diferentes formas de gestão foram adotadas nos diferentes períodos, embora com mudanças menos profundas na estrutura da administração pública.

As tentativas da gestão weberiana

Ao final dos anos 60, várias áreas do setor público começaram a contar com alguns instrumentos destinados à implantação da gestão pública mais próxima dos moldes weberianos. Essa gestão seria caracterizada, principalmente, pela adoção do princípio da universalidade de procedimentos - em contraponto ao improviso e à individualidade -, pela exigência de concurso público para algumas carreiras e pela hierarquia da estrutura administrativa. Chegava à Bahia o que o tinha sido proposto pelo Dasp para a administração pública federal. No entanto, tal como ocorreu com a experiência federal,

muitas áreas do setor público continuavam a adotar a gestão pública baseada em princípios pouco universalistas, hierárquicos e meritocráticos. É da convivência entre princípios de gestão aparentemente antagônicos que se formaram as bases da administração e da gestão pública brasileira e da qual as administrações públicas estaduais não são exceções. Na feliz síntese de Edson Nunes (1997) a nossa administração pública se caracteriza pela convivência de quatro "gramáticas": a do clientelismo, a da universalidade de procedimentos, a do corporativismo e a do insulamento burocrático. Ou seja, o setor público brasileiro, tanto o federal como o estadual, não pode ser definido apenas por uma dessas gramáticas, mas sim pela convivência dessas quatro lógicas - ou formas de gestão pública - dentro do mesmo ambiente político, administrativo e institucional.

Essa trajetória da gestão pública buscando se afirmar em moldes mais weberianos encontra tanto estímulos como resistências no regime político que se implantou a partir de 1964.

A gestão tecnocrática

Com a ascensão do regime militar, a gestão pública passa por mudanças radicais, embora essas mudanças não tenham afetado toda a administração pública. Apesar das formas weberianas de gestão terem sido mantidas em algumas estruturas, duas grandes mudanças ocorrem nesse período. A primeira foi a subordinação das esferas subnacionais ao Governo Federal. A centralização de recursos públicos, promovida nos anos iniciais do novo regime, faz do Governo Federal o principal decisor sobre programas, projetos e políticas de abrangência nitidamente estadual e/ou municipal. A aderência a esses programas tornou-se crucial para a captação de recursos pelas esferas subnacionais. Tal "intervenção" bloqueou as iniciativas e as experiências que vinham sendo paulatinamente desenvolvidas pelos Estados. Nasce aí a chamada síndrome da simetria, ou da simbiose, com os governos estaduais reproduzindo a mesma estrutura administrativa do Governo Federal, os mesmos programas e as mesmas formas de gestão. A segunda mudança se dá na esfera administrativa propriamente dita, com a opção pela criação de inúmeros entes descentralizados, que assumiam as formas jurídicas de autarquia, fundação, empresa pública ou sociedade de economia mista. Esses espaços, considerados como o território da burocracia insulada das pressões do mundo exterior, bem preparada

tecnicamente e com acesso a salários e benefícios mais generosos do que os da administração centralizada, ficaram conhecidos como as "ilhas de excelência" ou as "ilhas de competência".

Essas duas mudanças vão fortalecer as contradições das quatro gramáticas de que nos fala Edson Nunes, com a prevalência, no caso das entidades descentralizadas, da chamada gestão tecnocrática. O que caracteriza essa gestão? A sua marca principal é que, ao ampliar-se para o setor produtivo, o governo e a administração pública criaram a tecnoburocracia estatal, ou seja, um grupamento de pessoas, de formação basicamente técnica, que detinha um grande poder a partir dos cargos que ocupavam, continuando a substituir, embora com maior intensidade, o papel de empreendedor do empresário shumpeteriano e reduzindo os participantes do jogo político, o que gerava escassa politização das decisões sobre as políticas públicas.

Embora mantendo características semelhantes, o modelo tecnocrático de gestão não constituía, obviamente, um bloco monolítico, nem as lealdades e compromissos da tecnocracia eram exclusivos com a racionalidade técnica. Nos anos 80, com o início da ruptura desse modelo de gestão, provocado pela abertura política e pela redemocratização, suas fragilidades e fissuras tornam-se visíveis, contribuindo para a crise que irá afetar toda a administração pública e para acirrar os conflitos entre diferentes formas de gestão.

A transição entre modelos de gestão

A abertura política do início dos anos 80, o retorno à institucionalidade democrática no final daquela década e, principalmente, a promulgação da Constituição de 1988 vão impactar as políticas públicas, a administração pública e suas formas de gestão de diversas formas. O primeiro impacto, mais relacionado com a forma de gestão, se dá pela disputa entre grupos, tanto na esfera federal como nos estados, pelos espaços abertos no aparelho governamental. Tais disputas, que se materializavam pela via do processo eleitoral mas também no interior do aparato governamental, deixaram sem rumo grande parte da administração pública, acirrando ainda mais os conflitos entre as quatro gramáticas de que nos fala Edson Nunes. Mudanças na estrutura administrativa do governo do estado desestabilizaram a burocracia e as formas de gestão de muitos órgãos, inclusive das chamadas "ilhas de eficiência".

Esse período também foi marcado pelo agravamento da crise financeira dos estados, que só vai ser enfrentada nos governos posteriores.

Como toda transição de regime político sem rupturas, a gestão pública imprensada entre "o velho que ainda não morreu e o novo que ainda não nasceu" teve que incorporar "novos" e "velhos" atores, "novas" e "velhas" práticas, assim como o recrudescimento das contradições geradas pelas quatro gramáticas, trazendo instabilidade na gestão e inconstância nas políticas públicas.

A busca da gestão "empresarial"

O início dos anos 90 introduz uma nova agenda para os governos de muitos países, em especial naqueles em desenvolvimento. Nas duas últimas décadas, esses países vêm tentando adaptar-se às novas condições da economia mundial e às restrições fiscais através da adoção de políticas convergentes, como a eliminação de funções governamentais, cortes em despesas com custeio e investimentos, redução da folha de pessoal, privatização, desregulamentação e descentralização. Essas políticas passaram a ser rotuladas de ajuste fiscal, reforma estrutural ou reforma orientada para o mercado, todas implicando a revisão do papel desempenhado pelos governos de principal indutor do crescimento econômico e prestador de serviços sociais. Em seu conteúdo administrativo, essas políticas receberam o rótulo de novo gerencialismo público. Em países federais como o Brasil, os estados e muitos municípios também buscaram implementar essa nova agenda.

Não há espaço aqui para se discutir todas as características do novo gerencialismo. De forma sucinta, um dos seus principais objetivos é o de incorporar à gestão pública algumas práticas consideradas comuns na gestão empresarial. Apesar de haver diferenças na retórica em relação aos objetivos do novo gerencialismo, seus princípios reguladores estão assentados nas seguintes bases:

- a) aumentar a efetividade e a eficiência do setor público;
- b) aumentar a responsabilização das agências governamentais frente aos clientes e consumidores do serviço público;
- c) reduzir despesas públicas;
- d) aumentar a responsabilidade dos gestores públicos.

A questão da efetividade é medida pelo atingimento de objetivos previamente definidos e a da eficiência pela relação entre inputs e outputs. Os instrumentos para alcançar tais objetivos têm sido muito semelhantes nos países que têm adotado o novo gerencialismo:

- a) comercialização ou privatização dos serviços públicos;
- b) aumento das responsabilidades dos gestores;
- c) mudança de enfoque do controle de processos para o controle de resultados que possam ser mensuráveis;
- d) rigidez nas especificações de desempenho de órgãos e servidores;
- e) repasse de recursos para setores que não o público, mas que podem exercer funções públicas, sejam esses setores lucrativos ou não.

O novo gerencialismo tem sido adotado principalmente em países anglo-saxões, pressionados pela combinação de diversos fatores, inclusive não-institucionais ou administrativos, tais como as dificuldades econômicas enfrentadas por muitos desses países. Fatores institucionais também contribuíram para a adoção do novo gerencialismo em vários países, tais como a existência de sistemas parlamentaristas ou de governos formados a partir de um único partido, aliados ao aumento de poder das agências centrais, em especial as fazendárias, fiscais e monetárias.

No entanto, diversas características da administração pública brasileira, inclusive de caráter jurídico, têm dificultado as tentativas dos três níveis de governo de introduzirem métodos gerenciais desenvolvidos no setor privado na gestão do setor público. Da pauta da agenda das reformas acima mencionada, a privatização e a descentralização têm sido as que mais têm tido impacto na administração e na gestão pública dos estados. Essas duas políticas reconfiguram o papel do estado-membro, tornando-o mais regulador e impulsionador das atividades desenvolvidas pelo setor privado e pelos governos locais.

A estrutura da administração pública também vem se modificando em função da agenda acima mencionada, com a diminuição do papel dos organismos descentralizados - ou das "ilhas de excelência", constituídas anteriormente com relativa autonomia - paralelamente ao fortalecimento das estruturas centralizadas e à criação de agências reguladoras. Essas mudanças também trouxeram para o interior da administração pública novos atores, que hoje

encontram formas de expressão (voz e voto) nos diversos organismos colegiados constituídos por força da descentralização.

Como essas mudanças estão afetando a forma de gestão da administração pública no Brasil e na Bahia ainda não está claro. Do ponto de vista da administração pública, no entanto, alguns pontos já se desenham com maior nitidez. O primeiro é que caberá às esferas subnacionais maior espaço e maior poder de iniciativa para recriar suas estruturas administrativas, suas políticas públicas e suas formas de gestão relativamente independente dos formatos assumidos na esfera federal. O segundo é que a administração pública deverá abrir espaço privilegiado para as ações de acompanhamento e avaliação por força das mudanças trazidas pela descentralização e pela privatização. Todavia, mudanças de rota na administração pública e nas políticas públicas levam tempo para amadurecerem e para repercutirem na forma de gestão do aparelho governamental.

Referências Bibliográficas

NUNES, Edson (1997) A Gramática Política do Brasil: Clientelismo e Insulamento Burocrático. Brasília: ENAP; Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor.

O'DONNELL, Guillermo (1986) Contrapontos: Autoritarismo e Democratização. São Paulo: Ed. Vértice.

A Institucionalização da Função Administrativa na Bahia

José Francisco de Carvalho Neto



A relevância da função administrativa tem muito a ver com o momento histórico, com o papel que o Estado desempenha na sociedade. Em 1930, a Administração adquiriu centralidade e se buscou organizar o aparelho do Estado e construir uma burocracia capacitada para implementar as transformações exigidas pela industrialização. Na década de 80, se afigura um novo momento de crise do Estado, com a erosão de sua capacidade política administrativa e fiscal para fazer face ao mundo globalizado, surgindo, portanto, a necessidade de se reorganizar o Estado para um novo papel; e nesse contexto a função administrativa readquire centralidade. Assim, esse texto assinala os 60 anos de institucionalização da função administrativa na Bahia.

Palavras-chave: função administrativa - Brasil, função administrativa - Bahia, Dasp - Departamento Administrativo do Serviço Público, DAS - Departamento do Serviço Público.

Introdução

A Revolução de 1930 instaurou uma nova racionalidade no Estado brasileiro. Decorrente de fatores externos e internos (Lafer, 2002), a Revolução de 30 assinala o fim da 1ª República, que cobre os primeiros quarenta anos da nossa vida republicana.

De verdade, a partir dos anos 20, a estrutura do Estado brasileiro não mais dava conta das transformações exigidas pela situação de crise instalada no país. Signos dessa crise foram, no plano econômico, o esgotamento do modelo agrário-exportador, agravado com a desvalorização cambial e a queda do preço do café, principal produto da nossa pauta de exportação, e o impacto da grande crise mundial do capitalismo, que eclode em 1929, com a queda da bolsa de Nova York.

No plano social, ganha força o movimento operário, com as ações de agitação e propaganda lideradas pelo anarco-sindicalismo, e com o trabalho de organização da classe que constituem a chamada "questão-social", nome genérico com que se designava o problema operário (Carvalho, 2002). Embora se dissesse, à época, que a questão social era uma questão de "polícia", o fato é que, com a dimensão alcançada

pelas ações diretas e com o agravamento das condições de vida e do trabalho do operariado, o movimento não poderia ser tratado a "porrete", exigindo do Estado uma nova postura, sobretudo noreconhecimento dos incipientes direitos trabalhistas.

No plano político, predominava um clima de agitação, em especial, com o movimento da jovem oficialidade do Exército - os tenentes -, iniciado em 1922, que, embora de natureza estritamente militar e corporativa, expressava os anseios da sociedade, sobretudo, por uma reforma política para assegurar a verdade eleitoral, comprometida pelas práticas da manipulação e do escamoteamento da vontade popular, exercidas pelo coronelismo e pelas oligarquias que distorciam os resultados eleitorais na seleção dos agentes políticos do Estado. Era a "eleição de bico de pena".

Ressalte-se que o país, no primeiro período republicano, era amplamente descentralizado. Falava-se em "anarquia", tal o grau de desarticulação então existente no país. É que inspirados no modelo federativo americano, os Estados gozam de elevado grau de autonomia em relação ao poder central, muitos deles, dispunham, inclusive, de forças policiais, mais numerosas e mais equipadas do que as próprias forças armadas. Para manter as condições de governabilidade, os Estados de São Paulo e de Minas Gerais fizeram um acordo de alternância no exercício da Presidência da República, a "política do café com leite", que se esgota no processo de sucessão de Washington Luiz, em 1929, com a preterição de Minas Gerais, gerando o impasse político, que acarretou a deposição do Presidente e a eclosão da Revolução.

Nesse quadro, os objetivos da Revolução de 30 eram, assim, de promover a reorganização do país e estabelecer as bases para sua modernização econômica e social, um projeto com um viés autoritário, que importava na recentralização do Estado e na racionalização do seu aparelho, processo que se aprofunda com o golpe de 1937, sob o comando do Presidente Vargas que, de vez, instaurou o Estado Novo, um regime ditatorial, com a precedência da União sobre os Estados e do Estado Nacional sobre a sociedade civil.

A Institucionalização da Função Administrativa no Brasil

É neste contexto que se insere a institucionalização da função administrativa. Conforme destaca Warlich (1983), Getúlio Vargas, ao instalar a Comissão Legislativa, para estudo da reforma das leis

vigentes, em 1931, declarou que "antes de tudo", o problema brasileiro era um "problema de administração". Já no discurso de posse, no Governo Provisório, em 3 de novembro de 1930, Vargas chamava atenção, especificamente em relação à Administração, para o esforço que o novo Governo faria no sentido de "consolidar as normas administrativas com o intuito de simplificar a confusa e complicada legislação vigorante, bem como refundir os quadros do funcionalismo, que deveriam ser reduzidos ao indispensável, suprimindo-se adidos e excedentes", e que também se "deveria manter uma administração de rigorosa economia, cortando todas as despesas suntuárias, como um meio eficiente de restaurar as finanças públicas e conseguir saldos orçamentários reais".

Com base nessas diretivas, montou-se um aparato administrativo com a preocupação de organizar as finanças e os quadros de funcionários públicos, preparando o Estado para implementar as reformas pretendidas. No que concerne à Administração, o marco da sua institucionalização foi a criação, em 1936, do Conselho Federal de Serviços Públicos, e da Comissão Permanente de Padronização, voltada para a racionalização de métodos e práticas de trabalho. Embora a Constituição outorgada de 1934, tivesse previsto o Departamento Administrativo do Serviço Público - Dasp, sua regulamentação só vai ocorrer em 1938, absorvendo as atividades antes exercidas pelo Conselho Federal de Serviços Públicos e pela Comissão Permanente de Padronização.

Papel radial do Departamento Administrativo do Serviço Público

O Dasp tinha, em sua conformação, duas funções básicas: uma relacionada à fiscalização da execução orçamentário-financeira e outra, à normatização da administração de pessoal, material, patrimônio e de serviços auxiliares, respaldada na teoria do "departamento de administração geral", muito em voga na época.

O período de 1930 a 1945 é de estruturação do aparelho de Estado, segundo o formato da racionalidade burocrática do modelo ideal tipo weberiano que tem como pressupostos a racionalização da autoridade, o estabelecimento de rotinas, a edição de estatuto dos funcionários públicos, com deveres e responsabilidade especificados, o sistema de mérito para ingresso e promoção no serviço público, com sistemas de carreira profissional e de avaliação

de desempenho, base para implantação da disciplina racional, a impessoalidade e a imparcialidade do agente público.

O modelo Dasp se reproduziu nos Estados, por força do Decreto-Lei nº 1.202, de 8 de abril de 1939, imposição mesma do caráter centralizador instaurado no País.

Inicialmente, com a ruptura do regime constitucional então vigente, foi criado em cada Estado, um Departamento Administrativo, como um dos órgãos da sua administração (o outro era o Interventor ou o Governador onde este fosse mantido), sendo organizado como um colegiado de composição técnica, subordinado ao próprio Dasp e ao Ministério da Justiça, de competência mais ampla de caráter legislativo (aprovar projetos dos decretos-leis), orçamentário-financeira e em matéria administrativa, constituindo-se em instância revisional dos atos praticados pelo Interventor. Uma das funções desse Departamento Administrativo era a de, no campo específico da administração, proceder a estudos de serviços, departamentos, repartições e estabelecimentos dos estados e municípios, com o fim de propor, do ponto de vista da economia e da eficiência, os indicadores que se fizessem necessários.

A Institucionalização na Bahia

O Departamento Administrativo da Bahia foi instalado em 8 de setembro de 1939, pelo então interventor federal Landolfo Alves, sendo Armínio Fraga o seu primeiro presidente. Esse Departamento, órgão vinculado ao Ministério da Justiça, cumpria funções constitucionais de garantir a observância e o cumprimento, no âmbito dos Estados, das normas da organização federal, fazendo o "papel de extensão administrativa do poder central" (Diniz, 2001).

Em 1942, o Departamento Administrativo foi sucedido pelo DSP - Departamento do Serviço Público, modelo de organização da área administrativa que vigorou até 1966, quando se realizou, no Governo Lomanto Junior, a Reforma Administrativa que reorganizou a administração pública estadual.

A exemplo do que ocorreu no plano federal, o DSP foi, sem dúvida, o instrumento fundamental para formação de uma burocracia profissional no Estado da Bahia, com a realização de cursos de formação e de aperfeiçoamento, especificamente voltados para as tarefas da administração pública. Foi o momento em que o Estado dispôs de excelentes quadros, altamente qualificados para os padrões da época.

Lembro-me, no antigo DAG - Departamento de Administração Geral, de uma plêiade de servidores públicos de carreira, que tinham orgulho de ser funcionários públicos, que destaco, dentre tantos outros, com uma homenagem, Ariadne Menezes Barreto, Maria Regina da Luz Sapucaia, Maria José Macedo, Humberto da Rocha Kelsch, Maria da Conceição Rocha, Adalgiza Coelho de Andrade. Os servidores públicos dessa época constituíam uma categoria de profissionais socialmente reconhecida e respeitada. É que emprego público (no sentido de cargo público) era um posto valorizado. Somente depois, com a crise do modelo, é que funcionário público veio a se constituir em sinônimo de "parasita", "preguiçoso", na verdade, "bode expiatório" da ineficiência do Estado.

O modelo administrativo adotado, insista-se, era fortemente centralizado. Até um determinado momento, o controle centralizado exercido pelo DSP foi importante, porquanto se tratava de organizar o Estado, de preparar quadros públicos e de imprimir racionalidade à administração para as tarefas do desenvolvimento nacional. Então, a centralização se afigurava como o modelo mais apropriado. Porém, na medida em que a administração foi se tornando mais complexa, com a expansão dos seus órgãos e o surgimento de diversas entidades (das autarquias, fundações e sociedades de economia mista), o modelo Dasp/DSR, em sua formulação original, tornou-se inadequado para avançar em sintonia fina com a dinâmica imposta pela nova realidade.

A Reforma de 1966, conquanto se mantivesse fiel à concepção e à cultura da administração geral, orientou-se no sentido da descentralização, organizando-se, segundo o modelo sistêmico, que se configura com a existência de um órgão central, de competência normativa e de padronização de processos e estruturas, e de órgãos setoriais, vocacionados à execução das diretivas centrais. Nesta linha, foi criado o Sistema de Administração Geral, compreendendo o DAG -Departamento de Administração Geral e os SAG - Serviços de Administração Geral, agregando as atividades de pessoal, material e patrimônio e serviços gerais, em cada Secretaria de Estado e órgãos diretamente subordinados ao Governador.

Do ponto de vista da gestão do pessoal, também se operou uma substancial descentralização ou desconcentração, com a outorga ou delegação de competências, antes centradas no Governador, aos Secretários e aos dirigentes de órgãos autônomos, para a prática de atos relacionados à administração de pessoal, que foi se aperfeiçoando ao longo do tempo. Hoje, a concessão de certos

direitos e vantagens, independe de requerimento do servidor. Recordo-me, por exemplo, que durante a vigência do Estatuto do Funcionário Público anterior à Reforma (Lei nº 680, de 26 de novembro de 1954), a concessão de um adicional por tempo de serviço (hoje anuênio) ou de aposentadoria dependia de despacho do próprio Governador. Pense-se na "tortura burocrática" então existente para obtenção de uma decisão prosaica na área de pessoal. Lembro-me ainda que o Governador Juracy Magalhães, para dar conta da volumosa carga de processos, realizava despachos coletivos com o Secretariado, habitualmente, às sextas-feiras, quando assinava atos administrativos relativos à aposentadorias, concessão de adicionais, transferências, promoções, etc.

A despeito dos avanços, a partir da Reforma Administrativa de 1966, o funcionário público, em sentido estrito, começou a perder prestígio, o status de elevado reconhecimento social adquirido nos tempos áureos do Dasp/DSP. É que um dispositivo do novo Estatuto autorizava a admissão de pessoal pelo regime da CLT - Consolidação das Leis do Trabalho, para atender às necessidades de implantação da Reforma, sobretudo em relação às novas unidades por ela criadas. Essa prática, contudo, veio a demonstrar que aquilo que era uma exceção, e passa a se constituir quase em uma regra de admissão no serviço público, em detrimento do concurso ou mesmo de uma seleção pública.

A partir de então se identifica a tendência de restringir o concurso público apenas ao que hoje se convencionou de "carreiras de Estado"; polícia, fazenda, educação e saúde. Para as atividades-meio e outras funções técnicas passou-se a admitir pessoal pelo regime da Consolidação das Leis do Trabalho.

Inicialmente, a contratação pela CLT era um mecanismo que se valia o Estado para recrutar quadros especializados, não encontráveis no serviço público, exigidos pelo aprofundamento da intervenção estatal no domínio econômico, na produção direta de bens e serviços, substituindo a iniciativa privada. Essa política, sem dúvida, permitiu aportar bons profissionais, com salários competitivos. Com o tempo, porém, esse procedimento acarretou uma repercussão negativa: expansão excessiva dos quadros do serviço público, muitas vezes sem justificação plausível e sem critério, estabelecendo uma perniciosa dualidade de tratamento para os servidores de uma mesma tarefa, em flagrante injustiça para os

titulares de um mesmo encargo em uma mesma repartição, trabalhando ombro a ombro.

O DSP carregou até sua extinção, em 1966, uma certa sina, um certo preconceito, por ter sido um órgão gestado no autoritarismo. Na verdade, tanto o Dasp quanto os seus congêneres nos Estados, os DSP, eram vistos como instrumentos autoritários.

A idéia em vigor era que esses órgãos deveriam ser organizados estritamente como órgãos técnicos, providos sem qualquer influência política, ou seja, a separação entre o técnico e o político. Segundo essa orientação, tanto o DAG quanto a AGPO - Assessoria Geral de Programação Orçamentária - órgão central do Sistema de Planejamento criado pela Reforma de 1966, foram situados na instância de nível técnico. A Administração foi o último sistema a alcançar status de Secretaria de Estado, com a transformação do então DAG em Secretaria da Administração, na década de 80. Faltava-lhes, portanto, capacidade política para influir no escalão decisório do Governo e na formulação das políticas públicas.

Hoje, a "função administrativa" ganhou significativa relevância no contexto da reformulação do papel do Estado, imposta pela globalização, que passou a exigir uma forma mais inteligente de administrar os recursos escassos, utilização de modernas tecnologias e quadros portadores de competências duráveis, para adaptarem-se ao mundo em permanente e rápidas transformações.

A relevância da "função administrativa" tem muito a ver, naturalmente, com o momento histórico, com o papel que o Estado desempenha na sociedade. Em 1930 a administração adquiriu centralidade. Tratava-se de organizar o aparelho de Estado e construir uma burocracia capacitada para implementar as transformações exigidas pela industrialização e, portanto, de modernização do país. Decorridos 50 anos, já na década de 80, se afigura um novo momento, um momento de crise do Estado, com a erosão da sua capacidade política, administrativa e fiscal para fazer face às tarefas do mundo globalizado. Surge, portanto, a necessidade de reorganizar o Estado para um novo papel, que não é mais o do Estado Intervencionista no padrão de gestão pública, instaurada pela era Vargas, vigente até o início dos anos 90. É nesse contexto que a "função administrativa" readquire centralidade. Há que reordenar, reorganizar a máquina pública, torná-la mais ágil e eficiente, focada no atendimento ao cidadão, credor da prestação pública, revestida de modernos padrões de qualidade.

Referências Bibliográficas

WAHRLICH, Beatriz M. de Souza. Reforma Administrativa na era Vargas. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1983.

FAUSTO, Boris. A Revolução de 1930: historiografia e história. São Paulo: Brasiliense, 1987.

LAFER, Celso. JK e o programa de metas. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2002.

DINIZ, Eli. Globalização, Reformas Econômicas e Elites Empresariais. Rio de Janeiro: [s.n.], 2000.

CARVALHO, José Murilo. Cidadania no Brasil: o longo caminho. Rio de Janeiro: [s.n.], 2000.

FOOT, Francisco. LEONARDI, Victor. História da Indústria e do Trabalho no Brasil. São Paulo: Global Editora, 1982.

BAHIA. Reforma Administrativa do Estado. Salvador: Imprensa Oficial, 1966.

Atualidade e Perspectivas da
Administração Pública

Adhemar Martins Bento Gomes



O desafio de promover mudanças necessárias, impõe ao Estado a necessidade de repensar a questão da governança e dos modelos de gestão, ao mesmo tempo em que vai exigir formas e mecanismos inovadores de relacionamento com a sociedade. A emergência do terceiro setor e dos movimentos sociais vem introduzindo elementos desafiadores para uma nova configuração em rede que caracteriza o Estado contemporâneo. Nesse sentido, algumas iniciativas vêm sendo desenvolvidas pela administração pública brasileira nas esferas, federal, estadual e municipal, visando a incorporação de novas estratégias, tendo em vista uma maior autonomia e eficiência na consecução dos resultados e, em contra partida, um maior controle do setor público pela sociedade. Efetivamente, a demanda é por uma gestão pública mais flexível, menos extravagante com seus gastos, mais eficiente, menos intervencionista, estruturalmente mais bem organizada, mais responsável ética e legalmente (accountability) e, sobretudo, dando maior prioridade ao campo social.

Palavras-chave: administração pública, cidadania, crise, democracia, eficiência, Estado, exclusão, globalização, pobreza, reforma administrativa, resultado, serviço público, sociedade.

Introdução

A administração pública pode e deve se inspirar num modelo de gestão privado, mas nunca deve perder a perspectiva de que a área privada visa o lucro e a administração visa realizar sua função social. Entretanto, esta função social deve ser alcançada com qualidade na prestação do serviço público e com elevado grau de eficiência na utilização dos recursos disponíveis. Contudo, não se pode mais ignorar as questões relacionadas à eficiência no setor público, embora subordinadas ao critério da efetividade, isto é, os gastos públicos devem promover os resultados almejados, resolvendo os problemas sociais e econômicos para os quais se destinam.

De forma resumida, pode-se dizer que a modernização da administração pública tem por objetivos: combater o patrimonialismo e o clientelismo vigentes durante tantos anos;

melhorar a qualidade da sua prestação de serviços à sociedade; aprimorar o controle social; fazer mais ao menor custo possível, aumentando substancialmente a sua eficiência, pois não há recursos infinitos disponíveis para o alcance de todas as demandas sociais, sendo imperioso, portanto, eliminar o desperdício; combater vigorosamente a corrupção com um controle interno, externo e social mais efetivo, estabelecendo punibilidade mais eficaz para os infratores responsáveis pelo desvio do dinheiro público; enfim, ainda, o objetivo de valorizar o servidor público. Este último, talvez, seja o objetivo chave a ser perseguido por qualquer projeto de modernização, pois a qualidade profissional dos servidores e sua motivação são condições necessárias para se alcançar todos os outros objetivos.

Tem-se definido administração como a orientação, a direção e o controle dos esforços de um grupo de indivíduos visando um objetivo comum. Esta definição, embora aponte a finalidade ou a função da administração, pouco nos diz da natureza dos processos administrativos, ou seja, da maneira como o administrador alcança aqueles resultados.

A técnica administrativa, não sendo uma habilidade fugaz, adquirida instintivamente ou em determinadas circunstâncias por uns poucos privilegiados, encontra na procura, no que e no como da administração, através do esforço desenvolvido pelos estudos e pesquisas, trabalho de doutrina dos cientistas e estudiosos da ciência administrativa, soluções racionais para a produção de bens e serviços.

Dessa apontada definição depreende-se a compreensão de três das destacadas funções de administração, tidas pelos publicistas como funções básicas para a consecução da atividade administrativa, de forma técnica e racional, ou seja, planejar, executar e controlar.

O significado e o conteúdo de administração e, como tal, a ênfase do planejamento, da execução e do controle sofreram uma formidável ampliação e aprofundamento através das diferentes teorias que informam e procuram explicar o fenômeno administrativo.

A Teoria Geral da Administração começou com o que cognominou de "ênfase nas tarefas" (atividades executadas pelos operários em uma fábrica), com a administração científica de Taylor (1911). A seguir, a preocupação básica passou para a "ênfase de estrutura", com a teoria clássica de Fayol e com a teoria da burocracia de Weber, seguindo-se, mais tarde, a teoria estruturalista de administração. A "ênfase nas pessoas", através da teoria das relações humanas, foi mais tarde desenvolvida pela teoria

comportamental e pela teoria de desenvolvimento organizacional. A "ênfase no ambiente" surgiu com a teoria de sistemas, sendo completada pela teoria da contingência. Esta, posteriormente, desenvolveu a "ênfase na tecnologia".

Cada uma das cinco variáveis - tarefa, estrutura, pessoas, ambiente e tecnologia - provocou, a seu tempo, uma diferente teoria administrativa, privilegiando ou enfatizando uma dessas variáveis, omitindo ou relegando a um plano secundário todas as demais.

Na realidade, cada teoria administrativa surgiu como uma resposta aos problemas empresariais mais relevantes de sua época. E, nesse aspecto, todas elas foram bem desenvolvidas ao apresentarem soluções específicas para tais problemas. De certo modo, todas as teorias administrativas são aplicáveis às situações de hoje. E o administrador precisa conhecê-las bem, para ter à sua disposição um leque de alternativas interessantes para cada situação.

A adequação entre a tarefa, a estrutura, as pessoas, a tecnologia e o ambiente constitui o principal desafio específico da administração, acrescido pelos grandes avanços e transformações da sociedade moderna, por tendências genéricas ou mega tendências, cujos reflexos impactam marcantemente a administração privada e a administração pública, como o fenômeno da inter ou transdisciplinaridade, o fenômeno da globalização, economia e mercado, o desenvolvimento de novas formas de solidariedade entre os cidadãos, a visão sistêmica da sociedade organizada em rede, os processos cibernéticos que facilitam a sociedade organizar e utilizar o conhecimento e a informação, as novas formas de ação social transformadora que emergiram no mundo nos últimos vinte anos, consubstanciadas em movimentos populares ou novos movimentos sociais, com novas agendas políticas (ecologia, paz, anti-racismo, anti-sexismo), ao lado das agendas tradicionais de melhoria da qualidade de vida (sobrevivência econômica, habitação, terra, bem-estar social, saúde, educação, emprego, segurança, inclusão social), (Boaventura Santos, 1995). Esses movimentos, centrados nos temas de democratização, cidadania, liberdades, identidade cultural, além daqueles que constituem a "herança comum da humanidade" (sustentabilidade da vida humana na Terra, meio ambiente global, desarmamento nuclear, ações e campanhas antiterrorismo), assumiram a forma de organizações não-governamentais e, particularmente, de ONGs transnacionais (Boaventura Santos, 1955).

A história da modernidade ocidental mostrou como as forças espontâneas da economia de mercado capitalista ameaçaram, tanto quanto o poder administrativo do Estado moderno, a solidariedade social, a justiça social e a autonomia dos cidadãos. Segundo Cohen e Arato, somente um conceito de sociedade civil devidamente diferenciado da economia pode tornar-se o centro de uma teoria social e política, onde a economia de mercado já desenvolveu ou está em processo de desenvolver a sua própria lógica autônoma. Por outro lado, como observa Liszt (2000), depois de transições bem sucedidas de ditadura à democracia, a versão indiferenciada do conceito enraizado no slogan "sociedade versus Estado" perderia seu potencial crítico. Desse modo, apenas uma reconstrução com base num modelo tripartite, distinguindo sociedade civil tanto do Estado quanto da economia, tem possibilidade de servir ao papel de oposição democrática desempenhado por esse conceito nos regimes autoritários, bem como de renovar o seu potencial crítico nas democracias liberais (Cohen e Arato).

A sociedade civil, segundo essa concepção, é a esfera de interação social entre a economia e o Estado, e composta principalmente pela esfera íntima (família), pela esfera associativa (especialmente associações voluntárias), movimentos sociais e formas de comunicação pública.

A sociedade civil representa uma dimensão do mundo sociológico de normas, práticas, papéis, relações, competências ou um ângulo particular de olhar este mundo, do ponto de vista da construção de associações conscientes, vida associativa, auto-organização e comunicação organizada. A sociedade civil tem, assim, um âmbito limitado, é parte da categoria mais ampla do "social" e do "mundo da vida" (Habermas, 1984). Refere-se às estruturas de socialização, associação e formas organizadas de comunicação do mundo da vida, na medida em que estas estão sendo institucionalizadas.

Nas democracias liberais, a sociedade civil não está por definição em oposição à economia e ao Estado. As concepções de sociedade econômica e política referem-se a esferas de mediação, mediante as quais a sociedade civil poderá exercer influência sobre os processos políticos, administrativos e econômicos (Cohen e Arato, 1992).

O Contexto Globalizado das Reformas do Estado Contemporâneo

A crise dos anos 70, que provocou iniciativas de reestruturação econômica e reconfiguração das estratégias empresariais, introduziu, já no início dos anos 80, no debate sobre o Estado contemporâneo, questões relativas às necessidades de incorporação ao Estado de novos papéis, de abandono de outros e, sobretudo, a exigência de reorganização para enfrentar a crise e adequar-se aos novos requerimentos e demandas da sociedade e do cidadão. Essa crise, em que pese a preponderância da dimensão financeira, colocou em questionamento o modo tradicional de organização e gestão governamental, a partir do esgotamento dos modelos patrimonialista e burocrático de administração, ainda, vigentes.

A década de 80 assistiu a um movimento geral de reforma de Estado e reformas administrativas, em diversos países, que pode, resumidamente, ser expresso em termos de dois objetivos básicos: a redução do déficit público e a diminuição do crescimento do setor estatal. Os governos desses países realizaram uma tentativa de mudança, tanto na dimensão institucional, quanto na ideológica, visando uma reorganização do setor público; mudança institucional no sentido de que seria necessário alterar tanto a estrutura quanto o funcionamento do setor público, possibilitando um acréscimo de sua autonomia, maior eficiência na consecução dos resultados e, ao mesmo tempo e em contrapartida, um maior controle do setor público por parte da sociedade. Na dimensão ideológica, por representar uma mudança no paradigma que tem orientado a burocracia estatal, a chamada "burocracia weberiana", deu lugar a uma "burocracia generalista" com a conseqüente introdução de práticas típicas de mercado na administração pública.

Esse movimento generalizou-se a partir de países como a Inglaterra e a Suécia e tem conduzido reformas de Estado de naturezas e objetivos similares. Esta tendência reformista do Estado teve curso em paralelo e mesmo decorreu das grandes transformações que tiveram origem com o fim da guerra fria, sendo potencializada pelo desmoronamento da crise do estado do bem estar social - welfare state. A superação da polarização gerou um padrão bem mais monocórdio, facilitando a implantação de padrões universais de consumo e orientados segundo as forças de mercado.

Inicialmente, na Grã-Bretanha, e depois adotada de forma generalizada em diversos outros países, a estratégia de enfrentamento ficou conhecida como *new public management* - nova gestão pública (NGT). Dessa forma, o desafio de promover as mudanças necessárias impõe ao Estado a necessidade de repensar a questão da governança e dos modelos de gestão, ao mesmo tempo em que vai exigir formas e mecanismos inovadores de relacionamento com a sociedade.

A emergência do terceiro setor e dos movimentos sociais, além dos movimentos que têm como base o voluntariado, vêm introduzindo elementos desafiadores nessa nova configuração em rede que caracteriza o Estado contemporâneo. O objetivo é comum e trata, fundamentalmente, de encontrar alternativas para superar as desigualdades, ampliando o espaço de inclusão na vida social, política e econômica, na direção do desenvolvimento, a partir da internacionalização e fortalecimento dos conceitos de cidadania, equidade e transparência, além da temática própria da gestão contemporânea que supõe maior eficiência, qualidade e responsabilidade no tratamento do interesse público.

Isso, seguramente, força a adoção de enfoques não convencionais na construção de estratégias para enfrentar a crise, o que implica o fortalecimento de mecanismo de integração entre o Estado e a sociedade. Assim, existe uma conscientização de consolidar alianças que assegurem sinergia, a partir da ampliação da consciência de cidadania e da construção de soluções criativas e inovadoras que garantam legitimidade, viabilidade e efetividade às transformações reclamadas pela sociedade.

Os Estados, segundo os teóricos reformistas, achavam-se despreparados para as novas pressões desse ambiente globalizado e por isso precisavam ser repensados. O diagnóstico e a justificativa que nortearam - e ainda norteiam - esses movimentos de reforma também são comuns: o setor público é caracterizado como inchado, ineficiente, abrangendo áreas da economia as quais poderiam ser assumidas pela iniciativa privada, acarretando um crescente déficit público, causado pelas ações e responsabilidades estatais e, em outro nível, entende-se, que o setor privado é, geralmente, mais eficiente que o público na produção de bens e serviços. Daí, apontar-se que uma atividade somente deveria ser realizada pelo Estado quando houver uma razão bastante persuasiva que justifique tal finalidade.

Assim, mudanças dessa natureza devem envolver um enorme esforço, que não se resume somente em uma vontade política de

novos governantes, mas pressupõe uma correlação de forças políticas majoritárias, que forneça a sustentação necessária para a aprovação de profundas alterações de ordem constitucional e infraconstitucional.

Caracteristicamente, esses processos são normalmente lentos e dependentes de acordos e alianças políticas, o que indica para sua viabilização uma continuidade das práticas políticas postas em ação. O processo político, assim, precisa ser dimensionado para mais de um período legislativo, o que significa que a facção política dominante deve ter, como um dos principais objetivos, a necessidade de manter uma continuidade no poder.

A Experiência Brasileira

A reforma gerencial foi introduzida no Brasil em 1995, ocasião em que foi instaurado o primeiro governo Fernando Henrique Cardoso, em contexto semelhante ao de outros países da região, caracterizado pelo aprofundamento da crise do Estado e pela emergência de reformas estruturais prometidas durante a campanha presidencial e iniciadas alguns meses antes da posse com o plano de estabilização econômica - Plano Real. Do conjunto de reformas apresentadas como prioritárias, destacam-se: a flexibilização dos monopólios, a da previdência social, a tributária, a política, a do judiciário. Destacava-se ainda a necessidade de repensar a administração pública, haja vista sinais de evidente esgotamento do modelo burocrático vigente.

Um dos primeiros movimentos de demonstração dessa prioridade foi dado quando da transformação da então SAF - Secretaria de Administração Federal, em novo ministério que, além das funções tradicionais da gestão pública, assumiu o papel de coordenador da reforma do aparelho do Estado. Junto a esse novo ministério denominado de Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado - Mare, foi instalada a Câmara da Reforma do Estado, instância interministerial deliberativa sobre planos e projetos de implementação da reforma e um Conselho de Reforma do Estado, integrado por representantes da sociedade civil, com atribuições de assessorar a referida Câmara.

Ainda em 1995, foi elaborado o Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado, documento de expressão da visão estratégica e orientadora dos projetos de reforma que, a partir do diagnóstico

realizado, que apontou os principais problemas da administração pública brasileira, nas dimensões institucional, legal, cultural e de gestão, propôs um novo modelo conceitual da ação do Estado, distinguindo quatro segmentos fundamentais característicos:

- núcleo estratégico - definição de leis e de políticas públicas e cobrança de seu cumprimento;
- atividades exclusivas - aquelas que são indelegáveis e que para o seu exercício é necessário o poder do Estado;
- atividades não exclusivas - aquelas de alta relevância que o Estado atua simultaneamente com outras organizações privadas e do terceiro setor na prestação de serviços sociais;
- produção de bens e serviços ao mercado - que corresponde ao setor de infra-estrutura em que atuam as empresas onde há, portanto, tendências à privatização.

As primeiras iniciativas foram orientadas para revisão do marco legal (reforma constitucional e da legislação vigente); a proposição de uma nova arquitetura organizacional (agências reguladoras e organizações sociais); adoção de instrumentos gerenciais inovadores (contratos de gestão, programas de inovação e de qualidade na administração pública); e a valorização dos servidores (nova política de recursos humanos, fortalecimento de carreiras estratégicas, revisão da política de remuneração, realização de concursos públicos e intensificação da capacitação do funcionário, visando promover a mudança cultural).

Em 1998, foi extinto o Mare e as suas funções foram absorvidas pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, em um esforço de integração dos principais instrumentos de gerenciamento governamental, o planejamento, o orçamento e a gestão.

A esse respeito, Bresser Pereira (2002) argumenta que o desafio seguinte - o de implementação - não poderia ser atribuído a um ministério pequeno, desprovido de poder executivo, daí a recomendação feita de passar a responsabilidade ao novo ministério. Nesse novo contexto o planejamento governamental, a partir do Plano Plurianual - PPA 2000-2003, mais conhecido como Avança Brasil, assumiu papel protagonista. Esse plano foi elaborado com base em diretrizes estratégicas, destinadas a consolidar a estabilidade econômica com o crescimento sustentado. Além disso, foi adotado um novo conceito de programa de governo, segundo o qual as ações e os recursos públicos são organizados de acordo com os objetivos a serem atingidos, e foi instituída a

figura de gerente de programa, como elemento central no processo. Merecem ser destacadas as iniciativas de intensificação de uso da tecnologia da informação orientadas para a melhoria do atendimento ao cidadão, para o relacionamento com o setor privado, para a transparência e modernização da gestão interna (Governo Eletrônico, Compras Net, Receitas Net, quiosques, redes governo, sistemas corporativos de gestão etc.).

Finalmente, vale ressaltar as iniciativas de reforma realizadas nos âmbitos estadual e municipal. No campo da recuperação da capacidade financeira, dentro do novo marco de responsabilidade fiscal, o Pnafe - Programa Nacional de Apoio à Administração Fiscal vem cumprindo importante papel de melhor aparelhar as máquinas de administração tributária e financeira dos estados brasileiros - já estendido aos municípios -, a partir da adoção de um modelo inovador, estruturado em rede (Ministério da Fazenda e Secretarias Estaduais de Finanças) que, além de realizar atividades de apoio financeiro e assistência técnica, trabalha a perspectiva educacional com iniciativas de sensibilização da sociedade para a conscientização fiscal, via campanhas e projetos nas escolas.

Também, são relevantes as iniciativas estaduais orientadas para o atendimento integrado ao cidadão (one stop shopping) que teve, como experiência pioneira, o SAC - Serviço de Atendimento ao Cidadão, neste Estado da Bahia, objeto de encômios nacionais e estrangeiros, inclusive modelo sugerido pela ONU para outros países, hoje implantado em outras unidades da federação brasileira e em Portugal. Outra singular e destacada iniciativa foi a instituição da Fundação Luís Eduardo Magalhães por setores da sociedade civil, pelo Governo do Estado e com participação e apoio da Organização das Nações Unidas, destinada a estimular e promover inovações e modernizações nas esferas da administração pública e privada, com a perspectiva da interligação dos setores com a sociedade civil, efetuando pesquisas, capacitação e desenvolvimento de pessoal, envolvendo, inclusive, atitudes e comportamentos com a visão moderna de sociedade civil, cidadania, globalização e desenvolvimento. Recentemente a Fundação foi escolhida pela ONU para uma atuação em âmbito mundial, em face do sucesso e resultados obtidos, para o que foi criado o Centro Internacional de Inovação e Intercâmbio em Administração Pública.

Conclusão

Além das antinomias de Estado e mercado, público e privado, reforma e revolução, a noção de defesa e democratização da sociedade civil parece ser o melhor caminho para caracterizar as novas formas contemporâneas de auto-organização e autoconstituição. A sociedade civil é o lugar, o ambiente, onde surgem e se desenvolvem os conflitos econômicos, sociais, ideológicos, religiosos, etc. que as instituições estatais têm o dever de resolver, através da mediação ou através da repressão (Bobbio, 1985). A sociedade civil moderna, criada por intermédio de formas de autoconstituição e automobilização, se institucionaliza através de leis e direitos subjetivos, que estabilizam a diferenciação social. Nessa linha, a sociedade civil é concebida como a esfera da interação social entre a economia e o Estado, composta principalmente pela esfera íntima (família), pela esfera associativa (especialmente associações voluntárias), movimentos sociais e formas de comunicação pública. O Estado e o mercado, sozinhos, parecem sem condições de enfrentar a crise econômica, social e ambiental em que as sociedades estão mergulhadas e de resolver os desafios colocados pelos novos tempos. A sociedade civil está sendo chamada, cada vez mais, para formular alternativas. A mesma crise que reduz o tamanho do Estado nacional está a fortalecer as organizações da sociedade civil.

Ainda que com mais perguntas do que respostas, o debate contemporâneo sobre as questões de desenvolvimento da sociedade, sobre as questões do Estado e sobre as questões de gestão pública, parece reafirmar alguns dos princípios básicos da agenda atual, tais como: a focalização no cidadão, a transparência, o controle social, a conscientização da responsabilidade fiscal, a orientação da gestão para resultados, a ética e a profissionalização do servidor público. Dessa forma, o grande desafio é o de assegurar a irreversibilidade do processo de transformação, a partir do fortalecimento das iniciativas bem sucedidas e do realinhamento que se fizer necessário para incorporação dos temas emergentes. Tudo isso vai exigir (Marini, 2002):

- reorientação na estratégia de implementação do modelo gerencial, que não é o único, levando em consideração as características locais, inclusive aspectos de multiculturalidade, evitando, desta forma, a pura importação de práticas adotadas em realidades distintas;

- identificação de novos perfis profissionais desejados e desenvolvimento de mecanismos inovadores de capacitação para adequação dos perfis, principalmente, para as lideranças;

- construção de uma rede de cooperação entre os países da região, visando o intercâmbio de experiências e práticas inovadoras de gestão;

- revisão do marco legal, notadamente em aspectos ligados à profissionalização da função pública, controle social e descentralização;

- intensificação do uso de tecnologias de informação orientadas para a transparência na gestão, melhoria nas relações com o cidadão e modernização administrativa.

Os autores já enumeram as principais tendências e transformações com reflexos na administração contemporânea, impactando as organizações públicas e privadas:

- interdisciplinaridade no exame e solução de problemas;

- avanço gradativo da sociedade industrial para a sociedade da informação;

- transformação da tecnologia simples para a alta tecnologia;

- evolução de uma economia nacional para a economia mundial;

- passagem da visão de curto prazo para a de longo prazo;

- evolução da democracia representativa para a democracia participativa;

- evolução das hierarquias para comunicação lateral intensiva;

- evolução da opção dual para a opção múltipla;

- tendência da centralização para a descentralização;

- passagem da ajuda institucional para a auto-ajuda.

Referências Bibliográficas

BATISTA, Margarida. (Coor.). Equipe Técnica Modernização Administrativa no Brasil: depoimentos. Brasília: FUNCEP, 1988.

BOBBIO, Norberto. Estado, Governo e Sociedade: para uma Teoria Geral da Política. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; WILHEM, Jorge; SOLA, Lourdes. (Organizadores). Sociedade e Estado em Transformação. São Paulo; Brasília: Editora UNESP; ENAP, 1999.

_____. Reforma do Estado para a Cidadania: a Reforma Gerencial Brasileira na Perspectiva Internacional. São Paulo. Ed. 34. Brasília, ENAP, 1998.

_____. Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995. Revista do Serviço Público. Brasília, ENAP, v. 50, n. 4, out./dez., 1999.

COHEN, J.; ARATO, A. Civil Society and Political Theory. MIT Press. Cambridge, 1992.

DIEGUES, Antonio C. Desenvolvimento Sustentável ou Sociedades Sustentáveis, Ecologia Humana e Planejamento em Áreas Costeiras. São Paulo: NUPAUB, 1995.

GOMES, Adhemar Martins Bento. A trajetória dos Tribunais de Conta: estudos sobre a evolução do controle externo da administração pública. Salvador: Tribunal de Contas do Estado da Bahia, 2002.

HABERMAS, Jurgen. The Theory of Communicative Action. Boston: Beacon Press, 1984.
O Discurso Filosófico da Modernidade. Lisboa: Publicações Dom Quixote, 1990.

Depoimento sobre as Trajetórias da
Qualificação para a Administração
Pública no Brasil e Itinerários Baianos

Tânia Fischer



Não apenas para fazer justiça à história e àqueles que a fizeram, mas para aprender com o passado, este texto-depoimento é uma reflexão sobre os caminhos da qualificação para a gestão pública no Brasil, particularizando o caso baiano pela experiência da Escola de Administração da UFBA, que se institucionalizou ao institucionalizar a formação de administradores públicos como parceira de projetos governamentais na formação de quadros gestores. Discute-se a evolução da capacitação de gestores em 50 anos de história, concluindo-se com a identificação de papéis atribuídos aos administradores nas diversas configurações do Estado. A agenda que integra governo e universidade, ressignificando a ação e a competência requerida dos gestores, indica rumos à qualificação e formas de gestão da aprendizagem, integrando políticas governamentais e estratégias, quer do governo, quer de instituições universitários.

Palavras-chave: qualificação, formação, capacitação, trajetórias brasileira e baiana de qualificação.

1. Por que um Depoimento?

No início dos anos 80, estava desenvolvendo uma tese de doutorado sobre o ensino de administração pública no Brasil, quando o trabalho tomou um rumo inesperado.

Na história inicial, a Fundação Getúlio Vargas deveria ser a instituição central e o único caso trabalhado. Com a abertura dos arquivos, generosamente oportunizados pela Professora Beatriz Wahrlich, entrei em contato com documentos e pessoas que entrevistei, atores de um fascinante programa, articulado após a Segunda Guerra em apoio às políticas desenvolvimentistas que se propunham a formar administradores públicos e de empresas. Como pólos institucionais deste programa, além da Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas, foram criadas mais três escolas: a Escola de Administração de Empresas da FGV, o Centro de Estudos e Pesquisas em Administração da UFRGS, hoje também uma escola, e a Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia.

Concluída a tese e o doutorado, a opção seguinte foi pela escola e pela Bahia, onde o concurso para o cargo de professora titular fez-me recobrar o tema em uma linha de estudos que até hoje permanece.

O texto a seguir é reflexivo desta história pessoal que se confunde, a partir daí, com a história institucional da EA/Ufba e com a trajetória mais recente do setor público.

Além das teses, valho-me de outras produções pessoais, como artigos e notas técnicas, sem citar outras referências para maior fluidez do texto. Não pude evitar a citação de Alberto Guerreiro Ramos e de Paulo Freire, bem como dos entrevistados que abriram as portas das instituições pesquisadas. A eles sou reconhecida, bem como aos representantes do Governo da Bahia que, em mais de um momento histórico, valorizam a parceria com a universidade.

A reflexão sobre as trajetórias da qualificação para a gestão pública no Brasil e, em especial, sobre o caso da Bahia é fundamental para a compreensão do presente e delineamento do futuro.

Qualificar pessoas implica em ações orientadas para mudanças.

Mudança e inovação são motores da ação administrativa, provavelmente, desde que existem tarefas e hierarquias.

Alberto Guerreiro Ramos, sociólogo brasileiro que tem a contribuição realmente seminal sobre a administração no Brasil diz que "a ação é a capacidade de atuar sobre, o que significa, sempre em última análise, modificação (Ramos, 1986)".

Não obstante a mudança inerente à ação administrativa, essas dinâmicas têm sido magnificadas formalmente, especialmente no século XX, a partir da discussão do ideário gerencialista reciclado periodicamente até os dias atuais.

Desqualificar o passado e retificar o futuro tem sido o mote que estimula mudanças no aqui e agora.

Não apenas para fazer justiça à história e àqueles que a fizeram, mas para aprender com o passado, faz-se uma remissão da trajetória brasileira de formação e treinamento de pessoal, destacando a experiência da Escola de Administração da Ufba que se institucionalizou ao institucionalizar a formação de administradores públicos, como parceira de projetos governamentais.

Conclui-se com o retrospecto dos vários papéis exercidos pelos administradores públicos, em 50 anos de história, discutindo o último desafio que enfrentamos, academia e governo, que é o de

formar gestores públicos mais comprometidos com a sociedade de seu tempo e capazes de projetar o futuro.

2. Retrospectiva das Trajetórias de Qualificação

Os cinco séculos do Brasil foram também o espaço de construção de um agir administrativo, produtor de culturas de trabalho e de organizações de grande diversidade de conteúdo, processos e formas.

Qualificar pessoas para a ação administrativa existe, sem formalismos, desde antes do descobrimento.

A Escola de Sagres, em seu formidável legado, foi uma organização de aprendizagem que antecedeu, em quase 500 anos, o conceito que hoje pontifica no mundo empresarial e nas organizações públicas. Ao chegarem ao Brasil e à Bahia, em particular, os descobridores estavam "embebedos" em uma cultura de expansão, inovativa e empreendedora. Estratégia, estrutura, tecnologia e recursos de toda a ordem formaram o capital social, essência deste movimento de globalização em pleno século XIV.

Daí para frente, da Colônia ao Império, os administradores chegaram ao poder não pela formação específica que só existe no Brasil há 50 anos, mas por unção, delegação ou formação em áreas correlatas, como o Direito.

Se as origens factuais da administração pública perdem-se no tempo, o ensaio de Woodrow Wilson publicado nos EUA em 1887 é considerado um marco na história do ensino desta área. Note-se, porém, que já em 1862, José Soares de Souza, Visconde de Uruguai, publicara o livro *Ensaio sobre o Direito Administrativo Brasileiro*, onde já destacava as condições de centralização e responsabilidade da empresa pública, dando ênfase ao problema da competência.

Segundo Benedito Silva (1981), a idéia de se implantar o ensino de administração pública no Brasil surge no Império, através de pronunciamentos de parlamentares como o Barão de Uruguaiana e o Barão de Bom Retiro, registrados em 1854.

Desde a Colônia, as experiências de gestão se sucederam e o país foi sendo construído por elas e apesar delas (Fischer, 2001). Os textos de Machado de Assis, ilustrando a vida na burocracia pública, e a formidável saga do Barão de Mauá são apenas dois exemplos

do que se pensava e se vivia em organizações que não eram assim tão simples antes do agitado século XX, quando se institucionalizou o ensino de Administração pelas escolas que foram criadas nos anos 50 e 60, proliferando a partir daí como em nenhuma outra área.

A consolidação do ensino, por sua vez, veio ocorrer somente no século passado, nos ideais desenvolvimentistas adotados pelo governo brasileiro, após a Revolução de 30 (Fischer, 1984).

O Brasil foi um dos países que receberam considerável ajuda no período, calcada nos princípios desenvolvimentistas difundidos no final da década de 40 e na década de 50.

A assistência técnica norte-americana foi regida pelos princípios do desenvolvimentismo desde as suas origens, sendo veiculada primeiro por missões militares e, posteriormente, concretizada pelos programas bilaterais de cooperação técnica (Fischer, 1985).

Em 1938, cria-se o Dasp - Departamento Administrativo do Serviço Público que desempenha papel central em todos os esforços de reforma administrativa e que teve, segundo Simões Lopes, a formação do servidor como área de ênfase.

Deve-se tributar ao Dasp o mérito da introdução do ensino de administração pública no Brasil em caráter de treinamento. Os cursos de formação e aperfeiçoamento do servidor público em menos de um ano tinham mais de 8 mil inscrições.

Segundo Simões Lopes (1983), a influência americana foi decisiva e direcionou, ideológica e metodologicamente, o ensino de administração pública no Brasil, sendo o cerne da reforma administrativa em seus diversos estágios.

Como bem observou Beatriz Wahrlich (1983), o ensino de administração pública no Brasil nasceu "sob o signo do desenvolvimento".

Na Segunda República ou no período compreendido entre 1930 e 1945, que se pode estender até 1952, monta-se um cenário de alto teor reformista, em que o ensino de administração pública se implanta e se consolida em nível de capacitação e formação de pessoal, assumindo caráter estratégico e instrumental.

A Revolução de 30 assentou as bases do Estado Administrativo no Brasil, origens mais remotas na plataforma da Aliança Liberal, que já destacava a dignificação de aptidão do funcionário, sua estabilidade, dedicação integral e remuneração condigna.

Em janeiro de 1948, Roberto Campos propõe à Organização das Nações Unidas um projeto criando uma Escola Nacional de Administração nos moldes da Escola Nacional de Administração (ENA) francesa.

Em 15 de abril de 1952, foi instalada a Ebap - Escola Brasileira de Administração Pública, que foi se estruturando como órgão de ensino, pesquisa e assistência técnica, com cobertura financeira da ONU até 1959.

Como não podia deixar de ser, o Dasp e a Ebap tinham relações estreitas com o Governo americano, que implantava, em plenitude, a cooperação técnica para o desenvolvimento.

Em 9 de março de 1959, foi assinado um convênio muito importante para a área de administração pública, de conformidade com o Acordo sobre Serviços Técnicos Especiais, entre o Brasil e os EUA, firmado em 1953, designado por PBA-1. O projeto daí decorrente foi designado como Programa de Ensino de Administração Pública e de Empresas. Os convenientes foram o Ministério da Educação e Cultura, o Departamento Administrativo do Serviço Público, a Fundação Getúlio Vargas, a Universidade Federal do Rio Grande do Sul e a Universidade Federal da Bahia.

O PBA-1 foi a solução estratégica para os problemas de capacitação gerencial no Brasil.

Para a consecução do pretendido desenvolvimento, o plano enfatizava a necessidade de formar professores de administração pública e de empresas com vistas a "prover suficiente número de técnicos competentes às repartições públicas e privadas", o que veio a ocorrer em dois momentos: na década de 60, com a criação de 53 cursos e na explosão do ensino privado no final dos anos 90, totalizando-se hoje 1700 cursos de graduação.

Contraditoriamente, os cursos de Administração Pública que se iniciaram nos quatro pólos (UFRGS, Ebap/FGV, Easp e Ufba) foram fundidos aos cursos de Administração de Empresas ou extintos. No entanto, a pós-graduação em Administração Pública é mantida na Ebap, Easp e Ufba.

De 70 a 90, as escolas de governos estaduais e municipais como a Fundap/SP, a Fundação João Pinheiro/MG, a Fundação de Recursos Humanos do Rio Grande do Sul, o Instituto de Administração Municipal de Curitiba, entre outras experiências, promovem cursos de graduação e pós-graduação *stricto e lato sensu*.

Nos anos 90, com a criação do cargo de gestor público em nível federal, a Escola Nacional de Administração Pública ganha consistência como agência formadora dos novos quadros para o "Estado Gerencial", segundo expressão bastante questionada, associada à reforma administrativa de então.

O Plano Diretor de Reforma do Estado foi proposto pelo então Ministério de Administração e Reforma do Estado (Brasil, 1995), sendo um exemplo vivo da complexidade e contradições da chamada "nova administração pública".

Como todas as ondas gerenciais, o movimento (talvez a categorização mais própria) é rotulado e ganha a sigla NAP, como passaremos a designá-lo. Confluência teórica e de práticas gerenciais, micro e marco-escalares, incorpora experiências internacionais modelares como as da Inglaterra, Nova Zelândia e Estados Unidos, bem como as propostas de agências internacionais (BID, OCDE, Unicef, entre outras) .

Não há consenso sobre o conglomerado paradigmático da NAP. O espectro é amplo e inclui o neo-institucionalismo, a teoria da agência, entre outras vertentes analíticas de um lado e prescrições gerencialistas como a gestão pela qualidade e a gestão por resultados, no outro. Foi adotada no Brasil como doutrina útil à recomposição dos quadros públicos esvaziados por aposentadorias ou desmonte administrativo.

A "nova administração pública" tem palavras de ordem positivas e é retórica de alto poder mobilizador.

Afinal, disse Paulo Freire: "Cada época tem os seus temas"; mesmo que não sejam consensuais e dividam o mundo acadêmico.

Superposições de práticas avançadas de controle com análises de cultura administrativa, contrato versus normas, agências e estruturas em rede substituindo as pirâmides, são algumas das inovações do tempo presente, traduzidas em ações que mudam formas e conteúdos de governar.

Evidentemente, alterando-se o que se acredita ser uma boa gestão ou "um bom governo", alteram-se também os requisitos do bom administrador, agora denominado gestor.

Desde a Era de Vargas, a institucionalização de modelos de nova administração tem como correspondente os modelos de qualificação e instituições de formação.

Na Bahia não foi diferente de outros estados brasileiros. O caso baiano pode ser ilustrado pelo roteiro seguido pela Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia.

3. A Escola de Administração da Ufba e Parcerias Estratégicas

Na Bahia, a Escola de Administração tem tido um papel continuado na qualificação de quadros, alternando-se com as iniciativas internalizadas pelo governo estadual.

É de se destacar que a formação e o treinamento já foram e são objetos de várias ações diretas em diferentes espaços e configurações organizacionais como centros, fundações (Fundesp - Fundação para o Desenvolvimento do Servidor Público e Flem - Fundação Luís Eduardo Magalhães) e programas consorciados com universidades.

A Fundação Luís Eduardo Magalhães tem um papel articulador importante na reflexão sobre as mudanças no agir administrativo e tem exercido um papel mediador entre as instâncias do governo e universidades locais.

A Escola de Administração da Ufba exerceu, desde sua origem, um papel considerável em apoio à formação de quadros públicos.

Em 1959, a Universidade Federal da Bahia passa a integrar o acordo de cooperação técnica Brasil-Estados Unidos que visava o desenvolvimento do ensino de Administração.

Credita-se ao Reitor Edgar Santos o mérito da iniciativa, estimulado que fora pelas experiências anteriores da Ebap e Eaesp, já então apoiadas pela ONU e Ponto IV. Em um cenário mais amplo, porém, há todo um impulso regional ao desenvolvimento, liderado entre outros, por Rômulo Almeida.

A EA/Ufba foi apoiada pela University of Southern Califórnia, para onde foram encaminhados professores para a formação na pós-graduação.

Em 1961, Laffayette Pondé é nomeado para dirigir a Escola de Administração e a instituição passa por sucessivas fases de afirmação institucional no âmbito da universidade, segundo Mata (1981).

Em 1962, a EA/Ufba passa figurar no Estatuto da Universidade, e em 1964 é aprovado o seu regimento interno.

A estruturação do ensino e da pesquisa levou a organização do ISP - Instituto de Serviço Público, atualmente Centro de Estudos Interdisciplinares para o Setor Público.

Dois grandes frentes de trabalho marcaram o ISP durante as duas primeiras décadas de sua existência: a participação na Reforma Universitária da Ufba e na Reforma Administrativa do Governo do Estado da Bahia.

Em 01 de junho de 1964, o governador Lomanto Júnior formava um convênio com a Universidade Federal da Bahia com vistas a desenvolver um programa de reforma administrativa, como decorrência do Acordo entre o Governo dos Estados Unidos da América e o Governo dos Estados Unidos do Brasil para a promoção de Desenvolvimento Econômico e Social do Nordeste Brasileiro, assinado em 13 de abril de 1962. A USAID doou CR\$ 300.000.000,00 para cobrir os custos do programa, que seria coordenado pela Sudene - Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste, criada em 1959 como parte da estratégia desenvolvimentista do governo federal. Em 1970, o ISP desliga-se da escola e passa a ser um órgão suplementar da Ufba.

"Foi da mais alta expressão a atuação da EA/Ufba no contexto regional. Em termos relativos, foi talvez a escola que mais difundiu tecnologia administrativa no âmbito de uma região" (Matta, 1982). As relações entre o governo e a escola caracterizaram-se não apenas por apoio mútuo, mas por real entrelaçamento e intercâmbio de pessoas em posição de poder, de tal modo que se estabeleceu um paradoxo: a valorização da escola pelo governo significou afirmação e valorização, mas também esvaziamento e instabilidade, na medida em que os professores foram convocados para funções públicas e privadas, reduzindo-se seus quadros na década de 70.

Na década de 80, reorganiza-se o quadro de professores e a Escola dá início à pós-graduação, primeiro com cursos de especialização e, posteriormente, com o mestrado, em 1983.

Em 1986, o mestrado orienta-se para a formação de administradores públicos, firmando convênio com o governo do estado da Bahia.

Quatro turmas de 20 alunos realizaram cursos, e os trabalhos de dissertação foram orientados a problemas concretos de gestão.

Em 1991, o curso de mestrado amplia sua área de concentração e já não é mais direcionado somente à função pública.

Em 1998, o curso de mestrado profissional é concebido com três áreas de ênfase: gestão empresarial, gestão do III setor e gestão pública. Novamente um convênio firmado com o governo do Estado investe na "formação de gestores multiquificados para exercerem liderança em processos de transformação, de forma a elevar os padrões de excelência e produtividade da administração pública", segundo o projeto (Ufba/EA/NPGA, 1998)..

O convênio, mediado pela Coordenação de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico da Secretaria de Planejamento - CADCT/Seplantec, foi decisivo para implantação do curso e testagem de um modelo que, a exemplo do mestrado acadêmico, doutorado e especialização, mereceu a mais alta avaliação da área de administração pela Capes/MEC no ano de 2001.

Analizando a trajetória da escola, constata-se que as parcerias com o governo estadual foram decisivas para sua sobrevivência e expansão. Conclui-se esta parte com a menção ao Programa de Desenvolvimento e Gestão Social, que se propõe a criar e testar um modelo interdisciplinar de qualificação de gestores públicos para atuar na mediação com a sociedade, apoiado pelo Fundo Verde Amarelo do Ministério de Ciência e Tecnologia e outras agências.

Este programa inaugura o "agir em rede" com outros programas da Ufba e de outras instituições do país (FGV, UFRGS) e do exterior, sendo um novo desafio institucional na esfera pública, antes de tudo, no campo social.

4. Passado, Presente e Futuro - Pareceres do Tempo

A formação e o treinamento de administradores públicos no Brasil valeram-se, desde sua origem, de experiências já consolidadas em contextos desenvolvidos (anglo-saxônicos, principalmente) que foram transformadas em "produtos de exportação", e se constituíram, por isso, em mecanismo de reprodução ideológica, tendendo a capacitar administradores públicos para o desempenho de papéis organizacionais definidos de fora para dentro, orientados para a eficiência/eficácia proposta pelo modelo de desenvolvimento vigente em países do Primeiro Mundo.

a) Há, contudo, uma variação no papel do administrador público nessa evolução. Na década de 40, investiu-se na formação de burocratas para que atingissem um padrão de desempenho satisfatório, contribuindo para a sustentação do sistema. Nas décadas de 50 e 60,

grandes investimentos foram feitos no treinamento de pessoal no exterior e na institucionalização de centros de formação e treinamento. Egressos desses centros e de outros núcleos do governo empreenderam projetos de Reforma Administrativa em todo o país, nos anos que se seguiram, como ocorreu na Bahia.

b) Na década de 60, o Brasil retoma um ciclo reformista e insere a modernização administrativa no II Plano Nacional de Desenvolvimento.

Multiplicam-se os órgãos de formação e treinamento de pessoal do setor público, todos, com algumas exceções, caudatários da trilha empreendida pelo ensino de Administração Pública em busca de eficiência e modernização.

c) Após o apogeu da Reforma Administrativa, já na década de 70, o ensino de Administração Pública entra em declínio. Uma nova conjuntura determina investimentos prioritários na formação do administrador de empresas.

d) A década de 70 registra a perda da liderança do antigo grupo daspiiano, mais a dos administradores públicos enquanto grupo de influência. A expressão "tecnocrata" passa a ser utilizada, designando "os donos do poder". Há um declínio da Administração Pública enquanto área de ensino/treinamento . (Fischer, 1986).

e) Os anos 80 e 90 configuram a falência do modelo econômico (e administrativo) com a conseqüente contestação da sociedade civil, os níveis crescentes da organização e participação social, confluindo para a crise de legitimidade das instituições e de seu poder. Demanda-se controle da sociedade sobre o Estado. Há o contraste Estado-Contratual com o Estado Assistencial ou Estado Centralizador, assim como a ênfase no cidadão. Como parece claro, a descentralização do poder do Estado para a sociedade implica em novas formas de socialização ou em novas formas associativas, com o fortalecimento dos grupos de interesse da sociedade. Os modelos organizacionais emergentes passam pela diversidade e variedade e a capacidade gerencial do governo está sendo crescentemente desafiada. Há uma tendência para formas alternativas de gestão que incorporem a assimetria, a contradição e o conflito, e o conceito de gestão ganha significados da época.

Ana Benvinda, Secretária de Administração do Estado da Bahia, em conferência no evento de divulgação das primeiras dissertações

do mestrado profissional da Ufba, arrolou como desafios de gestão pública contemporânea, entre outros, "conceber novos modelos de gestão pública mais flexíveis, assegurando atendimento mais eficiente às demandas do cidadão", bem como "estreitar as relações com o setor privado, com o terceiro setor e com organismos internacionais"; (Benvinda, 2001) o que indica dimensões sociais bem mais amplas à competência do gestor público.

Como referiu Geraldo Machado, diretor da Fundação Luiz Eduardo Magalhães, na Oficina sobre Gestão Social promovida pela EA/Ufba, gestão pública e gestão social são conceitos com grande intersecção (Machado, 2001).

Identificado o campo da aplicação da gestão pública como híbridos interorganizacionais e interinstitucionais, pergunta-se: que capacitações um gestor deve ter e que competência requer tal complexidade de gestão?

A gestão pública é uma profissão. Profissionais são competentes **em** ou competentes **para**. No caso das organizações complexas, os requisitos de competência são maiores e exigirão do profissional não apenas capacidade de aprender, mas de aprender coletivamente e de continuar aprendendo permanentemente, conforme o conceito de aprendizagem como estruturação do social.

Por fazer parte do coletivo humano perplexo, no quadro da nova configuração de poderes, o gestor está "entre parênteses", como antecipou Alberto Guerreiro Ramos, ao criar a expressão "homem parentético" (Ramos, 1984).

Construir o perfil do gestor público e discutir alternativas de qualificação para a gestão é a agenda que temos pela frente e que supõe novos desenhos curriculares, formas mais flexíveis de gestão da qualificação e, especialmente, uma articulação muito mais orgânica entre governo e universidades parceiras.

Mapeamento e matrizes de competência devem orientar a oferta sem perda de identidade de ambas as partes.

Afinal, entende-se que a gestão contemporânea e, em especial, a gestão pública é um ato relacional que se estabelece entre pessoas, em espaços e tempos determinados, objetivando realizações e expressando interesses de indivíduos, grupos e coletividades. A gestão traduz-se em palavras e atos e, muitas vezes, em omissões.

Temos um passado a honrar que muito nos auxilia a compreender o presente e desenhar o futuro.

Referências Bibliográficas

- FISCHER, T. O ensino de administração pública no Brasil, os ideais de desenvolvimento e as dimensões de racionalidade. São Paulo: USP, 1984. (Tese de doutoramento).
- _____. Centralização e descentralização na administração pública no Brasil. Tese apresentada ao Concurso de Titular. Salvador: UFBA/EA, 1986.
- _____. Administração pública, como área de conhecimento e ensino: a trajetória brasileira. Revista de Administração de Empresas. v. 24, n. 4, 1985.
- _____. A difusão do conhecimento sobre organizações e gestão no Brasil: seis propostas para o decênio 2000/10. Revista de Administração Contemporânea. Edição Especial. ANPAD v. 5, dez., 2001.
- RAMOS, A. G. Administração e contexto brasileiro. Rio de Janeiro: FGV, 1983.
- _____. Modelos de homem e teoria administrativa. Revista de Administração Pública. v. 18, n. 2, abr/jun, 1984.
- BENVINDA, A. Conferência sobre "Gestão Pública. Desafio e Perspectivas". Seminário Administração Pública em Debate. Salvador: UFBA/EA/FLEM, 2000.
- MACHADO, G. Conferência sobre Gestão Social. Salvador: UFBA/EA, 2001.
- MATTA, J. E. Entrevista concedida em 20/11/82, em Salvador.
UFBA/EA/NPGA. Projeto de Curso de Mestrado Profissionalizante. Salvador, 1998.
- SILVA, B. Entrevista concedida em 15/08/82, no Rio de Janeiro.
- WAHRLICH, B. Entrevista concedida em 25/09/82, no Rio de Janeiro.
- Os Pareceres do Tempo foi escrito por Herberto Sales.

Reflexões sobre a Reforma
Administrativa de 1998 e a
Política de Recursos Humanos

Alice Gonzalez Borges



A análise da Reforma Administrativa de 1998, no que se refere à política de recursos humanos da administração pública brasileira, revela que, em sua maioria, o conjunto de medidas aprovadas pelas Emendas Constitucionais n° 19 e n° 20 é absolutamente contrário aos propósitos iniciais anunciados pelos seus ideólogos, quanto ao fortalecimento e aperfeiçoamento da estrutura burocrática federal, uma vez que foi adotada uma abordagem imediatista e casuística, que compromete, irremediavelmente, o êxito desses propósitos, e estigmatiza os servidores públicos que são, justamente, os garantes de sua aplicação.

Palavras-chave: administração pública, reforma administrativa, burocracia, política de recursos humanos.

1. Lemos, certa vez, o comentário de um autor francês sobre a extrema desestabilização política de seu país, logo após a Segunda Guerra Mundial, quando, no curto espaço de três ou quatro anos, sucederam-se no governo a ascensão e queda de nada menos de dezesseis gabinetes. Esperar-se-ia o caos, ante tantas modificações políticas no poder, mas tal não aconteceu. A França continuou impávida, tocando normalmente a sua vida, porque a forte estrutura burocrática dos escalões inferiores da administração pública francesa continuou a desempenhar conscienciosamente suas tarefas, indiferente ao "dilúvio" da cúpula e assegurando, assim, o funcionamento das instituições.

Que tal judicioso comentário sirva de leit-motiv para algumas reflexões que faremos sobre a Reforma Administrativa implantada pelas Emendas Constitucionais n° 19 e n° 20, no ano de 1998, no que diz respeito à política de recursos humanos da administração pública brasileira.

2. Quatro anos são decorridos. Já é tempo suficiente para que se possa efetuar, com o necessário espírito crítico, uma análise dos seus primeiros frutos, partindo do balanço da efetiva realização dos propósitos enfaticamente anunciados pelo Ministro Bresser Pereira, ao encaminhar o chamado Plano Diretor da Reforma

Administrativa ao Congresso, juntamente com a proposta da futura Emenda Constitucional nº 19.

Entre esses propósitos, figurava o de "fortalecimento e aumento da autonomia da burocracia estatal, organizada em carreiras ou "corpos de Estado" e a valorização de seu trabalho técnico e político, como partícipe na formulação e gestão das políticas públicas".

Lia-se ainda na Mensagem no 886/95, às fls. 26 : "A reforma constitucional permitirá a implantação de um novo desenho estrutural na Administração Pública Brasileira, que contemplará a diferenciação e a inovação no tratamento de estruturas, formas jurídicas e métodos de gestão e de controle, particularmente no que tange ao regime jurídico dos servidores, aos mecanismos de recrutamento de quadros e a política remuneratória". "Em relação ao servidor público, não se intenciona penalizá-lo ou suprimir direitos, mas atualizar dispositivos legais, remover excessos e, sobretudo, propiciar condições à introdução de novas formas de gestão que valorizem a sua profissionalização. Nesse sentido, ressaltam-se os seguintes resultados esperados: recuperar o respeito e a imagem do servidor perante a sociedade; estimular o seu desenvolvimento profissional; melhorar as condições de trabalho" (nossos, os destaques).

3. A princípio, tais diretrizes foram recebidas com relativa boa vontade por quantos que, como nós, já haviam vivenciado, em longos anos de serviço público, os dedicados esforços dos técnicos baianos para o fortalecimento da administração pública, sobretudo no setor de recursos humanos - fiel e garante da efetiva realização das políticas públicas. Há muito se acalentava, entre nós, o sonho irrealizado da construção de uma administração pública capaz de corresponder às necessidades da sociedade brasileira, fortalecida, modernizada, ética e eficiente, livre das peias do clientelismo político.

Com efeito, é verdadeira tradição da Bahia tal espécie de preocupação, através de sucessivas gerações de técnicos competentes e dedicados à coisa pública, ou acompanhando as tendências nacionais ou até, pioneiramente, antecipando-se a elas.

Isto, desde os tempos do glorioso DSP - Departamento do Serviço Público, ilustrado por nomes de Diretores como o Des. Renato Mesquita, o professor Ubaldo da Silva, a inesquecível e pranteada Ariadne Barreto, que veio a ser Diretora do - não menos ilustre - Departamento de Administração Geral, o DAG, cargo

posteriormente abrilhantado pelo Dr. Adhemar Bento Gomes, atual Presidente do Tribunal de Contas. Posteriormente, veio o DAG a adquirir o status de Secretaria de Estado. Seguindo as pegadas do famoso Departamento Administrativo do Serviço Público, o Dasp, eram realizados intensivos estudos, voltados para o fortalecimento da organização administrativa do Estado, bem como efetuados constantes cursos de preparação e aperfeiçoamento dos servidores públicos.

Em longa trajetória de quase quatro décadas de serviço público estadual, sobretudo na carreira de Procuradora do Estado, acompanhando a atuação desses setores, ou dela participando, pudemos testemunhar alguns expressivos exemplos históricos do aludido pioneirismo baiano que ora nos acodem à memória.

Em 1966, um corpo de técnicos da mais alta competência, contratados pelo Governo baiano, elaborou os documentos de uma completa Reforma Administrativa, em muitos aspectos antecipando o advento do Decreto-lei nº 200/67. E nada demais que isto acontecesse, porque alguns dos seus mais ilustres elaboradores pertenciam à mesma equipe técnica. Quando, pelo Ato Institucional nº 8, tornou-se obrigatória para todo o País a observância do referido Decreto-lei, pouco havia para ser alterado na legislação baiana, que já surgira um ano antes.

Em 1980, também pioneiramente, o Estado da Bahia, através da Lei Delegada nº 12/80, resultante do estudo conduzido por uma equipe da Procuradoria Geral do Estado sobre a estrutura da administração descentralizada, teve a iniciativa de "enxugar" várias entidades inúteis ou desnecessárias, de logo extinguindo 18 fundações públicas que praticamente duplicavam a remuneração do exercício das funções da administração, através da acumulação de cargos e empregos então permitida. Tal lei, por sua originalidade, veio a ser objeto de consulta e exemplo para outros governos estaduais, que para aqui mandaram seus emissários.

Os técnicos baianos, coordenados pelo então Secretário da Administração, Dr. Lauro Correia, tiveram brilhante participação nos Encontros Nacionais de Secretarias de Administração, nos idos de 1984 e 1985, em seus debates para a construção da Nova República que se anunciava, precedendo a elaboração da Carta de 1988. Bafejados esses conchaves pelos ventos liberalizantes da vitoriosa campanha do "Diretas Já", de repente tudo poderia ser reexaminado, criticado e reelaborado. Durante os debates, causou espécie, para outros Estados, a iniciativa moralizadora que já vinha

adotando a administração baiana, ao exigir e promover concurso para o preenchimento de empregos públicos, numa antecipação do que veio a ser institucionalizado pela nova Constituição.

Alguns meses antes do surgimento do Decreto-lei federal no 2.300/86, já a Bahia editava sua própria lei de licitações, a de no 4.660/86, resultante de intenso debate público, com a expressiva participação do setor privado. Mais uma vez, a nova legislação federal fora antecipada, em muitos dos seus dispositivos, pelo diploma estadual. E assim ocorreu, porque as duas legislações se haviam louvado em única e mesma fonte: a doutrina de Hely Lopes Meirelles.

Atualmente afastada do serviço público, temos acompanhado, de longe, os ingentes esforços da presente geração de técnicos e juristas que não deixam essa tradição esmorecer.

Já se vê, pois, que os sadios propósitos, genericamente anunciados pela nova Reforma Administrativa, não constituíam nenhuma novidade. Viriam, sim, em grande parte, a coincidir com os ideais longamente acalentados por várias gerações de estudiosos da matéria, cujas propostas bem intencionadas praticamente sempre haviam sido frustradas, esbarrando nas antigas mazelas da administração pública que as desvirtuavam: as estratégias políticas e o clientelismo eleitoreiro desenfreado. (Só um exemplo: aquela mencionada orientação da administração estadual, de somente contratar servidores mediante concurso, logo teve de ceder passo ante a verdadeira enxurrada de contratos que então precedeu a realização de eleições).

4. Recentemente, ouvimos do eminente Professor Lafayette Pondé, a propósito da Reforma Administrativa, a afirmação de que tínhamos, ali, "uma reforma vazia". Mas vazia, por quê? Perguntávamos. "Porque não valoriza os recursos humanos que irão colocá-la em prática", respondeu. O tempo deu razão ao venerável mestre. Pois nenhuma reforma como esta, nem qualquer outra que se pretenda implantar na administração pública, pode realizar-se sozinha, apenas pela vontade de seus elaboradores. Seus propósitos, por mais justos e oportunos que aparentem ser, não passarão de mero protocolo de intenções, se não tiverem a realizá-los, cotidianamente, sistematicamente - com aquele empenho da burocracia francesa a que aludimos inicialmente - uma burocracia estatal forte, autônoma, independente, solidamente estruturada em carreiras ou corpos de Estado, valorizada técnica e politicamente como partícipe na formulação e gestão das políticas públicas, a que

aludia inicialmente Bresser Pereira. Mais que isso, capaz de pautar-se pelos "Sete Princípios da Vida Pública", contidos no famoso relatório, de maio de 1995, do Primeiro Ministro Nolan:

1. "interesse público, como finalidade da administração estatal, embora não mais continue como monopólio desta;

2. integridade, que decorre da independência dos exercentes de cargos públicos face a quaisquer indivíduos ou organizações que possam influenciá-los no cumprimento de seus deveres;

3. objetividade, consistente na importância de decidir apenas de acordo com o mérito, não buscando senão resultados positivos que possam e devam ser alcançados na gestão da coisa pública;

4. responsabilidade, perante o Estado e a sociedade, envolvendo a submissão da Administração Pública a toda sorte de controles, formais ou informais;

5. transparência, através da motivação das decisões, da abertura do acesso às informações, do contraditório e da aceitação da participação popular;

6. honestidade, impondo ao agente público o dever de declarar eventuais impedimentos e de proteger a todo custo o interesse público, ainda que com prejuízo pessoal;

7. liderança, atuação dos agentes públicos em apoio de tais princípios, através do exemplo."(1)

Desde a primeira hora, entretanto, quando ainda se discutia a Reforma Administrativa enviada ao Congresso, temos afirmado, e o reafirmaremos mais uma vez, em quantas oportunidades tivermos: essa Reforma padece de um grave defeito de origem que compromete irremediavelmente o êxito de seus propósitos, qual seja, o de estigmatizar os servidores públicos que são, justamente, os garantes de sua aplicação.

Escrevíamos, recentemente, bem a propósito: "Pergunta-se: com qual entusiasmo, com qual dedicação, com quais perspectivas, os servidores públicos brasileiros irão assegurar a implantação e a concretização de uma Reforma que começou por ameaçar os seus direitos adquiridos; que põe em risco a independência necessária ao exercício de certas delicadas funções; que lhes retira a segurança da estabilidade no serviço público; que procura reduzir seus ganhos,

através dos mais insidiosos expedientes, atacando conquistas amplamente sedimentadas na experiência administrativa?

Evidencia-se uma postura que, dentro da sua filosofia da busca de resultados, só enxerga o corpo de servidores públicos como um conjunto de CIFRAS, como uma indesejável e até vergonhosa fonte de despesas que é preciso reduzir a todo o custo - sem atentar para as CIFRAS que eles podem vir a render para o Estado, em termos de utilidade pública, através de uma atuação eficiente, que é necessário" incentivar.

Sinceramente, não cremos no êxito dos principais objetivos dessa Reforma, embora alguns deles sejam consonantes com as melhores aspirações coletivas, se não tiver como respaldo o fortalecimento de uma burocracia organizada, tão bem definida pelo notável cientista político Weber. Segundo Weber, o tipo mais puro de dominação legal é aquela que se apóia e se exerce através de um quadro administrativo burocrático, composto de funcionários:

- pessoalmente livres, vinculados somente aos deveres objetivos de seu cargo;
- organizados em hierarquia administrativa rigorosa;
- com competências rigorosamente fixadas;
- recrutados em virtude de sua qualificação profissional definida em provas e em títulos;
- detentores do "saber em geral" e do "saber do serviço" ;
- remunerados em dinheiro, com soldos fixos, com direito a pensão, graduados segundo a ordem hierárquica, a responsabilidade do cargo e o princípio da preservação do "decoro estamental";
- exercentes do cargo como sua única e principal profissão, dedicados a relações pessoais;
- organizados em carreira, com perspectiva de ascensões e avanços, por anos de exercício ou por serviços prestados;
- sujeitos a um regime de rigorosa disciplina e vigilância administrativa". (2)

Em sua maioria, o conjunto de medidas aprovadas pelas Emendas é absolutamente contrário aos próprios propósitos iniciais anunciados pelos seus ideólogos, quanto ao fortalecimento e aperfeiçoamento da estrutura burocrática estatal. Em vez disso, foi adotada uma abordagem imediatista e casuística que deturpa seus propósitos teóricos, qual seja, a drástica implantação do enxugamento

da máquina administrativa à custa do sacrifício dos servidores públicos, - justamente os principais artífices da execução de qualquer reforma de Estado. Valorizou-se extremamente, em relação aos recursos humanos, a busca da eficácia pura e simples, entendida de maneira acanhada e simplista como a busca do máximo de resultados com o mínimo de despesas, quando a própria Emenda nº 19 elevou a patamar constitucional o princípio fundamental e mais abrangente da eficiência, o qual, embora contendo em seu bojo a eficácia, vai mais além e descortina novos e mais largos horizontes, assim definidos com propriedade por Alexandre de Moraes:

“É aquele que impõe à administração pública direta e indireta e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade, primando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para a melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitarem-se desperdícios e garantir-se uma maior rentabilidade social. Note-se que não se trata da consagração da tecnocracia, muito pelo contrário, o princípio da eficiência dirige-se para a razão e fim maior do Estado, a prestação dos serviços públicos sociais essenciais à população, visando a adoção de todos os meios legais e morais possíveis para a satisfação do bem comum”. (3)

Já se vê, pois, que a concretização do princípio da eficiência e a plena realização dos princípios originários da Reforma Administrativa passam, necessariamente, pelo aperfeiçoamento constante dos recursos humanos que irão levá-los à prática.

É de todo oportuno observar a propósito que, se há, nessa Reforma Administrativa, medidas de todo louváveis, mais racionais e positivas, nesse sentido, sobretudo, as que estão consubstanciadas no art. 37, inc. V, e 39, §§ 1º e 2º. da Constituição, as mesmas se deveram a emendas do Poder Legislativo, e não a proposições do Executivo Federal. Além dessa postura ideológica inicial equivocada, baseada em intenso pragmatismo dirigido à busca de resultados, em prejuízo da eficiência administrativa, que inspirou a Reforma Administrativa no setor de recursos humanos, (somente amenizada, como vimos, pela oportuna intervenção do Legislativo) fato é que, neste balanço de aplicação dos dispositivos da Emenda Constitucional, somente tem sido objeto de legislação reguladora a aprovação de medidas eliminatórias e punitivas em relação aos servidores públicos.

Causa espécie que ainda restem no papel medidas profissionalizantes e valorizadoras dos recursos humanos que a Constituição consagrou:

- a implantação de escolas de governo para formação e aperfeiçoamento dos servidores de carreira (art. 39, § 2º);
- a institucionalização da formação de quadros de carreira, propiciando aos servidores o estímulo das promoções;
- a instituição de conselhos de política de administração e remuneração de pessoal, integrados por servidores públicos e obedecendo a critérios fixados no art. 39, § 1º, e incisos I, II e III - (CF);
- a aplicação dos recursos orçamentários, provenientes da economia com despesas de pessoal, em programas de qualidade, produtividade, treinamento e prêmios de produtividade;
- o tratamento moralizador das funções de confiança, bem como dos cargos em comissão, para que efetivamente esses sejam reservados, preferencialmente, para os servidores de carreira;
- a inacreditável falta de aprovação de lei que defina os casos de insuficiência de desempenho e os critérios para sua apuração. Bem assim, a revelação do enigma de quais são os cargos considerados, afinal, como de "atividade exclusiva de Estado".

São esses apenas alguns exemplos que ilustram o verdadeiro abandono em relação às coordenadas da Reforma que pretendia implantar uma Administração Pública Gerencial, sob os quadrantes da ética e da eficiência. O pior, entretanto, é o sistemático descumprimento de dispositivos da própria Constituição. Basta citar o polêmico exemplo do art. 37, inciso X, que manda proceder anualmente a revisão geral da remuneração dos servidores públicos. Ao que parece, a inflação é um fenômeno que somente atinge os contratos administrativos, estes, sim, sistematicamente reajustados a cada doze meses. Em vez disso, desde 1994, os vencimentos dos servidores públicos não são ao menos atualizados de acordo com a desvalorização da moeda.

Chega-se, pois, à inelutável conclusão de que, enquanto em todos os países civilizados se procura valorizar a estrutura burocrática que, efetivamente, assegura o funcionamento da máquina administrativa, implantou-se em nosso país, por várias formas, um sistema de amesquinamento daqueles que são evidentemente, os artífices da construção exitosa de qualquer Reforma Administrativa.

Notas de referência

- (1) "Normas de Conduta da Vida Pública", in Cadernos ENAP no 12, Brasília, 1997, p. 25.
- (2) GONZALEZ BORGES, Alice. - Princípio da Eficiência e Avaliação do Desempenho de Servidores, in Revista Jurídica Administração Municipal, Ano VI - 2001-no 7 : 19-27, p.24
- (3) "Direito Constitucional", 6a ed., São Paulo, Atlas, 1999, p. 297

Referências Bibliográficas

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Reforma do Estado para a Cidadania: A Reforma Gerencial Brasileira na perspectiva internacional. São Paulo; Brasília: Editora ENAP, 1998.

GONZALEZ BORGES, Alice. Princípio da Eficiência e Avaliação do Desempenho de Servidores. Revista Jurídica Administração Municipal, v. 6, n. 7, p.19-27, 2001

MORAIS, Alexandre. Direito Constitucional. 6.ed. São Paulo: Atlas, 1999,

MOREIRA NETO, Diogo Figueiredo. Coordenação Gerencial na Administração Pública. Revista de Direito Administrativo. v.214, p.35-53, 1998.

FUNDAÇÃO ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. NOLAN - Normas de Conduta para a Vida Pública. Brasília: ENAP, 1997. (Cadernos ENAP, 12).

WEBER, Max. Economia y Sociedad. 2.ed. e 11 reimpressão México: Fondo de Cultura Económica, 1997.

Um Marco na Prestação dos
Serviços Públicos

Emília Maria Dórea Gonçalves



As organizações, ao longo do tempo, vêm ajustando as suas estruturas e experimentando novas formas de gestão visando a melhoria contínua na prestação de serviços públicos ou privados. Este artigo aborda esse tema, através da análise da estrutura organizacional do Serviço de Atendimento ao Cidadão - SAC -, implantado pelo governo do estado da Bahia a partir de 1995, que reúne em um mesmo espaço e em locais estratégicos, órgãos e entidades das esferas federal, estadual e municipal que prestam serviços essenciais ao cidadão. O modelo organizacional do SAC permite a convivência de estruturas tradicionais e burocráticas com uma formação flexível que congrega todos os parceiros envolvidos, influenciando positivamente nos resultados dos serviços prestados e contribuindo para que o SAC seja o precursor de um modelo de rede interorganizacional no setor público.

Palavras chaves: estrutura organizacional, burocracia, mudança, modelo de gestão.

Introdução

A exigência por melhores serviços públicos e privados é a tônica deste final de século, principalmente nos países em desenvolvimento, uma vez que o exercício da cidadania está cada vez mais presente no processo de conscientização da população quanto aos seus direitos e deveres.

Nesse terreno propício, aliado à onda de mudanças que afeta a todos, surgem a cada momento novas formas de prestação de serviços, tanto de natureza pública como privada, resultando na melhoria da qualidade dos produtos e serviços oferecidos aos cidadãos. É uma questão de sobrevivência para as organizações atender ou antecipar-se à demanda dos seus clientes, visando a sua satisfação e fidelidade.

O SAC - Serviço de Atendimento ao Cidadão trouxe para o setor público um novo conceito de prestação de serviços ao cidadão, servindo de modelo para outros estados e países. É oportuna,

portanto, uma reflexão sobre esse projeto, sob o ponto de vista da sua forma de gestão e a sua estrutura organizacional.

Modelos Organizacionais

Desde a época do desenvolvimento industrial, as organizações têm passado por várias mudanças e transformações para acompanhar, antecipar e provocar movimentos externos e internos advindos das crises econômico-financeiras, do meio ambiente, dos anseios dos trabalhadores, do desenvolvimento tecnológico e das melhorias no processo produtivo.

Segundo Drucker (1997, p.19), as organizações são empreendimentos humanos cujo objetivo primordial é "tornar eficazes os pontos fortes das pessoas e irrelevantes suas fraquezas" tendo em vista um fim comum.

Esse conceito pode ser reforçado pelo que escreveu a espiritualista francesa Mira Alfassa (1993, p.46): "Quando tivermos que trabalhar coletivamente, é sempre melhor insistir nos pontos de concordância, em lugar dos pontos de divergência."

De acordo com Domenico De Masi (2000), no seu livro *O Futuro do Trabalho*, considerando o forte impulso para racionalizar e o nível de concorrência no mercado, é possível obter quatro tipologias organizacionais: as Burocracias Públicas, caracterizadas por forte pressão para racionalização e nenhuma ou pouca concorrência para prestação de serviços; as Empresas que visam o lucro e se distinguem pela forte pressão para racionalizar e forte concorrência, tendo como método de trabalho o gerenciamento científico; os Partidos que têm o poder como objetivo, com baixa pressão para racionalização, forte concorrência recíproca, utilizando a conquista do consenso como método de trabalho e o Terceiro Setor sem fins lucrativos - cujo objetivo está voltado para solidariedade, com baixa pressão para racionalização e pouca concorrência, dando ênfase à contribuição voluntária.

Para De Masi (ibid.), a lógica que orienta e estrutura esses quatro tipos ideais de organização irá direcionar os resultados a serem alcançados. À medida que as empresas se racionalizam e crescem, aumenta a sua burocratização, cresce a ineficiência, diminui a flexibilidade, como também a produção de idéias, verificando-se, assim, os efeitos perversos contra os quais a

organização científica se diz empenhada. Por outro lado, se as organizações do Terceiro Setor ficarem ancoradas nas características da tipologia de De Masi acabam por perder a eficiência, tornando-se ideológicas, fugindo a seus objetivos.

Na busca por alcançar os resultados esperados e manter o seu objetivo, esses diferentes tipos de organizações utilizam métodos umas das outras, acabando com a rigidez existente quando da sua concepção e ultrapassando seus próprios limites.

O que se observa nos dias atuais são organizações públicas utilizando e adequando-se à lógica de empresas privadas, visando a melhoria da prestação de serviços; organizações do terceiro setor adotando práticas gerenciais das empresas para controlar e planejar suas atividades; e empresas privadas incorporando práticas do terceiro setor para obter motivação e flexibilidade. "O resultado final é que se desfazem limites entre as quatro tipologias organizativas e que, quando surgem deficiências em uma das tipologias a tendência é corrigi-la com a adoção de critérios das outras" (De Masi, 2000, p. 218).

Uma outra abordagem que amplia o entendimento das organizações é a de Morgan (1996, p.17) que parte da premissa que "as organizações são fenômenos complexos, ambíguos e paradoxais" que podem ser compreendidos de diferentes maneiras. Para compreendê-las, ele utilizou o recurso de metáforas, que permite lidar com essa complexidade, analisando a mesma situação sob múltiplas perspectivas. Dentre as metáforas propostas por esse autor, ressaltamos:

Máquinas - tendo como base a organização militar implantada por Frederico, o Grande, rei da Prússia, no século XVIII, e as influências das revoluções industriais que impregnaram as empresas de conceitos - rotina, eficiência, confiabilidade e previsibilidade. Espera-se que as organizações funcionem como se fossem máquinas, concebidas para alcançar um determinado objetivo, devendo trabalhar tranqüila e eficientemente.

Essa metáfora está diretamente ligada à Teoria Clássica da Administração - que tem como representantes o francês Henry Fayol, o americano F.W. Mooney e o inglês Cel. Lyndall Urwick - e à Administração Científica - representada pelo americano Frederick Taylor.

Essa concepção mecanicista isola o fator humano quando da estruturação e administração de um empreendimento, e os funcionários devem se adaptar às exigências organizacionais. Por esse motivo, muitas críticas são dirigidas ao modelo mecanicista.

Organismos - essa metáfora é inspirada na biologia, fazendo uma comparação entre moléculas, células, organismos complexos, espécies e ecologia com indivíduos, grupos, organizações, populações (espécies) de organizações e a sua ecologia social. Essa comparação permite identificar que as organizações, assim como os organismos, interagem com o meio ambiente, têm ciclos de vida, têm fatores que influenciam a saúde e o desenvolvimento organizacional, e há diferentes espécies, bem como diferentes relações entre as espécies e sua ecologia. Essas reflexões direcionaram a atenção para: sobrevivência, relações organização-ambiente e eficácia organizacional.

No entanto, segundo Morgan, não foi levado em consideração que os ambientes organizacionais podem também ser vistos como um produto da criatividade humana, e que os homens, diferentemente dos organismos, podem escolher entre a competição ou a colaboração. Assim, é preciso estar atento ao comparar natureza e sociedade, pois os seres humanos têm grande margem de influência e escolha sobre o que querem.

Cérebro - essa imagem aplicada ao mundo organizacional pode ser vista de duas formas: uma que vê a organização como um sistema de processamento de informações capaz de aprender a aprender; e outra, como um sistema holográfico.

A organização compreendida como um sistema de processamento de informações tem como foco a tomada de decisão e está baseada na Teoria da Tomada de Decisão de Herbert Simon.

A holografia permite demonstrar que é possível criar processos nos quais o todo pode ser contido em todas as partes, de tal forma que cada uma e todas as partes representam o todo. O cérebro tem também a capacidade de organizar e reorganizar a si mesmo para lidar com as contingências que enfrenta.

Transpondo esses princípios para as organizações, estas têm a capacidade de aprender e se auto-organizar, além de manter um sistema completo de funcionamento, mesmo quando partes específicas funcionem mal ou sejam removidas.

Nas organizações modernas é possível encontrar tendências holográficas através da introdução das tecnologias de micro processamento que dão suporte às redes que difundem a informação, comunicação e controle, tornando muitos aspectos hierárquicos desnecessários.

A metáfora do cérebro corre o risco de não levar em conta os conflitos entre os requisitos da aprendizagem e a auto-organização, por um lado, e da realidade de poder e controle, por outro, enfatiza Morgan (ibid.). O movimento voltado para auto-organização deve ser acompanhado por mudanças de atitudes e valores que contrastam com a inércia das suposições e crenças existentes, ainda na visão desse autor.

As metáforas de Morgan ajudam a compreender as tipologias de De Masi, permitindo as seguintes associações: as burocracias públicas e as empresas funcionam, de modo geral, como máquinas ajustadas para atingir seus objetivos, trabalhando de forma racional, confiável, previsível e eficiente; os partidos, como o próprio De Masi classificou, funcionam como cérebros pela sua capacidade de organizar-se e reorganizar-se para lidar com as eventualidades; e o terceiro setor pode ser visto como um organismo, face aos princípios de cooperação, motivação, flexibilidade e disposição para mudanças.

Essas metáforas permitem concluir que as estruturas organizacionais devem ser reflexos de seus objetivos e tendem a se modificar à medida que esses não estão sendo atingidos ou são alterados. Entretanto, ressalta-se que a delimitação de tipos organizacionais puros cumpre a função de permitir entender a complexidade das organizações de sociedade, o que significa dizer que é muito improvável encontrarem-se esses tipos ideais na realidade. De fato, as organizações reais tendem a apresentar características de mais de um desses modelos, embora, em certos casos, seja possível identificar o predomínio de características de um deles.

É provável encontrar setores, dentro de uma mesma organização, que estão mais aptos para absorver as novas demandas e outros que não precisam alterar sua estrutura hierárquica e burocrática para continuarem a cumprir seus objetivos.

Assim, convém uma reflexão sobre a burocracia como uma forma de gestão, cujos princípios predominam até os dias de hoje, principalmente, nas organizações públicas.

Burocracia

A administração burocrática tem como princípio a separação do que é público e do que é privado bem como do que pertence ao político e ao administrador público, tendo como características

ideais a eficiência, a racionalidade na tomada de decisão, a impessoalidade nas relações sociais, a rotinização de tarefas e a centralização de autoridades. São muitos os significados e dimensões do termo burocracia, embora todos estejam interligados. Max Weber considerou a burocracia como um tipo ideal de poder da mesma categoria que o patriarcalismo, o patrimonialismo, o feudalismo e o carismatismo (Prestes Motta, 1991).

A burocracia é uma forma de administração que ainda prevalece no mundo contemporâneo, conferindo aos dirigentes uma grande parcela de poder, que se expressa de duas maneiras fundamentais: como um tipo de sistema social - a organização burocrática - e como um grupo social que hoje vai assumindo cada vez mais o caráter de classe social - os burocratas. A burocracia constitui uma forma de associação humana que se baseia na racionalidade, ou seja, na adequação dos meios aos fins, para se alcançar com a máxima eficiência os objetivos de uma organização.

Conforme descreve Prestes Motta e Bresser Pereira (1988, p.49), os administradores relacionam o sistema burocrático formal com:

- Precisão - cada membro sabe exatamente quais as suas funções.
- Rapidez - a tramitação das informações segue canais previamente definidos.
- Unidade de comando - cada subordinado presta contas a apenas um chefe.
- Caráter oficial - as comunicações internas são escritas e assinadas.
- Continuidade - a organização não depende de determinados funcionários para continuar funcionando no caso de ausência.
- Discrição - as informações confidenciais são restritas àqueles que precisam ter conhecimento dos fatos.
- Uniformidade - os funcionários se comportam de maneira semelhante, face à precisão na definição dos encargos.
- Redução de conflitos - a autoridade e as responsabilidades das áreas são definidas com clareza.
- Redução de custos materiais e pessoais.

Todas essas características, se devidamente observadas e adotadas pelas organizações, possibilitam aos administradores burocráticos preverem o comportamento e as ações dos seus subordinados, assegurando a eficiência e o controle da organização.

Todavia, o que a história das organizações demonstra é que essas previsões, na prática, muitas vezes falham, ocasionando desorganização, perda de controle e, conseqüentemente, declínio nos resultados esperados. O excesso de burocratização, de formalismo e de impessoalidade traz, como conseqüência, o que comumente se admite quando se fala em burocracia, ou seja, "um sistema ineficiente, dominado pela papelada e por profissionais de mentalidade estreita, incapazes de tomar decisões e pensar por conta própria" (Prestes Motta; Bresser Pereira, 1988, p.59).

Nesse sentido, a rigidez dos princípios burocráticos engessa as organizações e tolhe o crescimento e desenvolvimento dos indivíduos que as constituem. A obediência cega às normas estabelecidas limita a realização das atividades rotineiras, enquadrando os funcionários em determinados parâmetros e especializado-os em funções específicas, que restringem a iniciativa para tomar decisões que não estejam previstas. Com isso, as normas que foram criadas como meios para a consecução dos objetivos da organização perdem a verdadeira finalidade, adquirindo um caráter absoluto.

O excesso de burocratização traz também como conseqüências: o exagero de documentação, em decorrência do princípio de que tudo deve ser registrado, e conflitos entre o funcionário burocrático e o público, devido à impessoalidade e ao formalismo que impregnam a administração burocrática.

É verdadeiro que os documentos são essenciais para a análise e racionalização do trabalho e para a eficiência da comunicação e do controle das organizações. O que é difícil determinar é o ponto em que os documentos deixam de ser necessários e se transformam em papéis sem nenhuma importância.

O típico funcionário burocrata fica distante dos problemas apresentados pelos indivíduos externos à organização, atendo-se apenas ao que está escrito e estabelecido nas normas, sem buscar outras alternativas para orientar e atender à demanda dos usuários, acarretando prejuízos tanto para o cliente quanto para a organização.

Por outro lado, encontram-se também aqueles funcionários ou grupos que resistem a agir conforme os padrões estabelecidos, quando estes entram em conflito com suas crenças e valores pessoais, ou atingem a estrutura ou hábitos dos grupos sociais a que pertencem. Esse comportamento compromete os resultados a serem alcançados e o grau de satisfação dos empregados, que expressam o

seu descontentamento através de uma resistência ativa ou passiva como: indisciplina, desinteresse pelo trabalho, restrição voluntária de produção.

O que se observa é que as disfunções do modelo burocrático ficaram mais em evidência, distanciando-se dos seus princípios originais (racionalidade, controle e eficiência). O excesso de racionalidade e controle provocou um engessamento nas organizações, que se viram fadadas ao insucesso e ao desaparecimento pela falta de flexibilidade para se adaptarem às exigências internas e externas impostas pelo meio ambiente e o progresso tecnológico.

Para superar as dificuldades advindas das disfunções burocráticas, as organizações têm optado por rever seus processos produtivos e sua forma de gestão, identificando os pontos críticos e buscando melhorá-los. Para alcançar tal objetivo, muitas organizações têm adotado o modelo de "Gestão pela Qualidade".

Para a administração, qualidade é o "atributo dado pelo cliente ao produto ou serviço que satisfaz suas necessidades e expectativas" (Lira,1997). Essa abordagem é bastante subjetiva, pois para cada cliente pode haver um aspecto do produto que é mais relevante do que outro. O fabricante ou prestador de serviço precisa conhecer e ouvir as opiniões dos clientes para comprovar se o seu produto é considerado de boa qualidade, pois é o cliente quem atesta e aprova a sua produção.

Embora a preocupação com a qualidade tenha começado nas fábricas, atualmente permeia também as organizações prestadoras de serviços, o governo, e as organizações não-governamentais. O setor público brasileiro está também preocupado com a melhoria dos serviços prestados e vem, desde 1991, mobilizando organizações, servidores e cidadãos para promover a gestão pela qualidade, visando implantar novos métodos que conduzam a melhores resultados.

Foram criados, no panorama global, vários prêmios para reconhecer as empresas que mais se destacam quanto à excelência de seu desempenho e dos resultados alcançados, estabelecendo-se critérios para avaliar a performance das organizações de acordo com o seu perfil, suas estratégias e seus processos de gestão

Dentre os prêmios criados, ressaltamos o Prêmio Malcom Baldrige, administrado pela NIST - Nacional Instituti for Science and Technology, que inspirou a Fundação para o Prêmio Nacional

de Qualidade - FPNQ a instituir, em 1992, o Prêmio Nacional da Qualidade - PNQ para as organizações brasileiras. Esses prêmios têm como foco de avaliação os seguintes aspectos: liderança, planejamento estratégico, foco no cliente e no mercado, informação e análise, gestão de processos, resultados obtidos.

A FPNQ, com base nesses aspectos, instituiu critérios de excelência para a avaliação da gestão da qualidade, compatíveis com os prêmios internacionais, mantendo as características culturais e de gestão das organizações locais.

SAC - Serviço de Atendimento ao Cidadão

É nesse contexto que o Governo do Estado da Bahia busca alternativas para mudar a imagem da administração pública que refletia, claramente, as disfunções da burocracia através de: excesso de formalismo, falta de conhecimento técnico, servidores desinteressados e desmotivados, desempenho mínimo.

O Serviço de Atendimento ao Cidadão surgiu em 1995, com o apoio do então governador Dr. Paulo Souto, com o objetivo de melhorar a qualidade e a produtividade do atendimento nos serviços públicos com foco no cidadão, canalizando esforços para alcançar os seguintes propósitos:

- centralizar, no mesmo espaço físico, representações de órgãos/entidades públicas das esferas federal, estadual e municipal;
- oferecer à comunidade locais em condições físicas adequadas para um bom atendimento;
- proporcionar ao cidadão economia de tempo e esforço;
- facilitar o acesso do cidadão aos serviços, através da implantação de postos em pontos estratégicos;
- racionalizar o uso das unidades de atendimento;
- reduzir o custo com manutenção e aluguel/compra de imóveis, por parte do governo, para instalação de serviços em locais dispersos;
- valorizar o servidor.

O SAC é um sistema integrado de serviços públicos projetado para atender o cidadão com presteza, comodidade e eficiência. A sua concepção pode ser associada a um Shopping, pelas seguintes características e semelhanças:

- várias unidades reunidas num mesmo local, com conforto e segurança, mantendo cada uma a sua identidade;
- administração centralizada, que estabelece normas e procedimentos para inclusão e exclusão de unidades;
- uma administração que fiscaliza e exige dos participantes o mesmo grau de qualidade, acompanhando o seu desempenho;
- uma administração que oferece infra-estrutura e facilidade para instalação e manutenção das unidades;
- existência de unidade de divulgação e tratamento da imagem da organização;
- rateio das despesas proporcional à área ocupada;
- funcionamento em horário adequado à comunidade local;
- administração atenta às mudanças externas e internas, adequando a sua estrutura física e funcional às novas exigências;
- a administração firma convênio com as unidades, estabelecendo direitos e deveres.

Essa concepção exigiu uma mudança no modelo de gestão tradicionalmente adotado no serviço público, para evitar o excesso de formalismo e a ineficiência.

O que se observa no projeto SAC é a incorporação da lógica das empresas privadas pelas organizações públicas, visando a melhoria da prestação dos serviços, o que se mostra coerente com as formulações de De Masi (2000) comentadas anteriormente.

O uso da metáfora para entender o caráter complexo e paradoxal da vida organizacional permite administrar e planejar as organizações de formas não pensadas como possíveis anteriormente (Morgan, 1996). Sendo assim, a metáfora do SAC como um "Shopping" possibilitou a adoção de várias práticas que ainda não tinham sido exercitadas no serviço público, dando um salto qualitativo na prestação e gestão de serviços.

O SAC ficou conhecido como Shopping de Serviços Públicos, principalmente depois que algumas unidades foram implantadas em shopping centers, quebrando o paradigma de que o serviço público é ineficiente e funciona em horários restritos. O SAC se tornou uma vitrine, onde os acertos e os erros são do conhecimento de todos. Essa transparência fortalece o comprometimento dos funcionários e parceiros na execução dos serviços, e alerta para a necessidade de rever e adequar os procedimentos adotados.

A princípio, para coordenar a manutenção e implantar novas unidades, foi criada uma Coordenação Executiva dos Serviços de Atendimento ao Cidadão - Cesac (Lei n. 6.974 de 24.07.1996), órgão em regime especial, vinculado à Secretaria da Administração, com a finalidade de coordenar, planejar, acompanhar, promover, avaliar e supervisionar as atividades necessárias à manutenção e ampliação dos postos do SAC (Bahia, 1996).

A implantação de novos postos e a aprovação desse serviço pelos usuários repercutiram em outros serviços públicos, que começaram a solicitar a colaboração técnica da Cesac para melhorar o funcionamento das suas unidades, a exemplo de delegacias, hospitais e postos do trabalhador.

Para atender a essa demanda, a Cesac passou por dois processos de reestruturação organizacional que resultaram na criação da atual Superintendência de Desenvolvimento do Serviço Público e Atendimento ao Cidadão - Sesac (Decreto n. 7.615 de 22.06.1999), que tem por finalidade: planejar, promover, coordenar, acompanhar, avaliar e supervisionar a prestação de serviços públicos estaduais, bem como realizar as atividades necessárias à manutenção e ampliação dos Postos de Serviços de Atendimento ao Cidadão.

A estrutura organizacional da Sesac (Decreto n. 8.008 de 31.06.2001) segue o modelo de departamentalização funcional, com três Diretorias finalísticas - Diretoria de Operações do SAC, Diretoria de Avaliação da Gestão dos Serviços Públicos e Diretoria de Desenvolvimento dos Serviços Públicos - e uma Coordenação Administrativa Financeira, subordinadas a um Superintendente, e um Comitê Consultivo formado por representantes de cada um dos órgãos/entidades que prestam serviços nos postos SAC, e que tem como competência acompanhar e avaliar as atividades desenvolvidas nos postos, em consonância com as diretrizes estabelecidas pela Sesac.

A estrutura tradicional, burocrática e hierárquica da Sesac dá suporte a uma formação flexível que congrega todos os parceiros envolvidos, preservando a sua heterogeneidade e influenciando positivamente na melhoria da prestação de serviços. A convivência com a diversidade dos parceiros e a teia complexa de relações que se estabelece para manter funcionando, a contento, esses postos de atendimento, faz com que o SAC seja o precursor de um modelo de rede interorganizacional no setor público.

As redes são novas formas de vida organizacional que vêm sendo constituídas em todos os níveis da organização para enfrentar os desafios da atualidade, uma vez que os modelos tradicionais, fundamentados na hierarquia e na burocracia, não estão sendo suficientes para superá-las. As redes reúnem várias modalidades de organização com um propósito unificado, visando obter benefícios tangíveis. (Lipnack; Stamp, 1994).

Esse modelo favorece o gerenciamento dos serviços, a correção de falhas e a implantação de melhorias, desde que todos os integrantes estejam comprometidos com a qualidade e os resultados.

Mesmo que estejam vinculados a uma estrutura organizacional formal, existe um ambiente favorável que tende a permitir aos parceiros adaptarem-se às exigências internas e externas, compartilhando suas dificuldades e soluções. "Hierarquia, burocracia e redes combinam-se para administrar organizações de grande e pequeno porte para diferentes necessidades" (Lipnack; Stamp, *ibid.* p.41).

O modelo SAC rompe também com o princípio administrativo da unidade de comando - cada subordinado presta conta apenas a um chefe - defendido por Fayol e que caracteriza as organizações burocráticas, de acordo com Prestes Motta e Bresser Pereira (1988), uma vez que as equipes de atendimento de cada unidade estão duplamente subordinadas. Tecnicamente estão ligadas a suas hierarquias verticalizadas de origem, representadas localmente pelo supervisor de cada unidade e operacionalmente articuladas e alinhadas à administração horizontalizada dos postos SAC.

Essa sobreposição de dois tipos de hierarquia confere ao Posto SAC a forma matricial de gestão. Essa forma de gestão altera as relações entre chefes e subordinados, demandando de ambos um conhecimento das normas administrativas dos postos e das normas específicas para a execução dos serviços. Os gerentes precisam, portanto, de preparo e flexibilidade para lidar com situações diversas e os funcionários dispostos para trabalhar em equipe com foco nos resultados.

Os postos SAC contam hoje com 27 parceiros entre entidades públicas das esferas federal, estadual e municipal, e entidades privadas que oferecem uma gama de serviços de interesse dos cidadãos. Todos esses órgãos instalaram unidades de serviço nos postos da capital e do interior, adequando-se ao padrão de atendimento exigido pelos princípios que norteiam a gestão dos SAC agregando estes princípios aos valores e crenças das suas culturas originais.

Os postos SAC têm como princípios básicos: atender bem ao cidadão, isto é, ser atencioso e fornecer corretamente as informações solicitadas; minimizar o tempo de espera; oferecer resolutividade na prestação dos serviços.

Além dos órgãos da esfera federal, estadual e municipal, a SAEB/Sesac estabeleceu parceria com o setor privado, mediante a terceirização de determinados serviços que dão suporte ao funcionamento do SAC. Dentre esses serviços destacam-se: treinamento voltado para atendimento; telemarketing; caminhões onde funcionam as unidades móveis; foto, fotocópia e transporte para funcionários das unidades móveis.

Hoje existem em funcionamento 22 postos fixos, no Estado da Bahia, sendo oito postos em Salvador e quatorze no interior, além de duas unidades móveis que percorrem todo o Estado e participam de feiras e eventos voltados para o cidadão.

O sucesso do serviço móvel incentivou a Secretaria da Administração a propor uma parceria com a Secretaria da Saúde para implementação de um SAC Saúde Móvel para prestar atendimento médico nas áreas de clínica geral, ginecologia, oftalmologia e odontologia a populações carentes. Esse serviço foi implantado em fevereiro de 2000 e, quinzenalmente, saem 09 caminhões para atender os municípios mais carentes do Estado. Além de postos fixos e móveis, o cidadão tem a opção do SACNET que oferece informações sobre serviços públicos e a possibilidade de efetuar alguns destes via Internet.

O Estado da Bahia tem sido reconhecido e solicitado nacional e internacionalmente par assessorar outros estados e países na implantação de serviço similar, além de receber frequentemente visitas técnicas para conhecerem essa inovação na prestação dos serviços públicos, sendo reconhecido pela Organização das Nações Unidas - ONU como um modelo de referência para o serviço público (Karaborni; Andrade; Gonçalves, 1999).

Essas e outras iniciativas demonstram que o modelo de organização SAC está impregnado da energia da mudança que impulsiona a criação e efetivação de novos produtos e serviços, fazendo uso intensivo da tecnologia da informação, visando atender as exigências dos seus clientes ou mesmo antecipar as suas necessidades.

Considerações Finais

Esse modelo revela que a estrutura burocrática, no seu sentido mais puro, ainda é importante e necessária para o funcionamento da organização, e que é possível conviver com diferentes formas organizacionais, desde que o objetivo final esteja claro e internalizado por todos. A estrutura organizacional do SAC se configura numa forma híbrida, onde a estrutura tradicional burocrática e hierárquica do órgão central - Sesac - dá suporte a uma formação flexível que congrega todos os parceiros envolvidos, preservando a sua heterogeneidade e influenciando positivamente na melhoria da prestação do serviço.

A implantação do SAC mudou a concepção do serviço público, orientando suas ações para a melhoria dos serviços, tendo como foco a satisfação do seu principal cliente: o cidadão. Essa premissa é a base do movimento da Gestão pela Qualidade que, no Brasil, tomou impulso com a criação da Fundação para o Prêmio Nacional da Qualidade, em 1992.

Esta mudança de foco tem levado as estruturas hierárquicas e saturadas das disfunções burocráticas a reverem e ajustarem suas normas e processos, visando o seu engajamento neste movimento de mudança para a melhoria contínua na prestação de serviços públicos.

O grande desafio que se estabelece hoje para o gestor público é o de canalizar os recursos e meios disponíveis para assegurar a qualidade intrínseca a este novo modelo, bem como dotar a "cultura de atendimento SAC" para retaguarda das unidades envolvidas na prestação de serviços voltados diretamente ao cidadão.

O êxito depende do envolvimento e comprometimento tanto dos administradores de alto nível como daqueles de nível médio e de suas habilidades e competências para conduzir os processos administrativos e operacionais juntamente com seus subordinados. No processo de planejamento e execução adotado por Taylor e Fayol era clara a separação entre os responsáveis pelo planejamento e aqueles que o executavam; isto, entretanto, não garante mais o sucesso para algumas organizações.

Enfim, o progresso tecnológico que alterou o sistema de produção na maioria das empresas teve grandes reflexos nos modelos organizacionais. As máquinas e sistemas automatizados tenderam a substituir a mão-de-obra que realizava tarefas rotineiras

e repetitivas, mudando o perfil dos dirigentes e funcionários. Antes, eram requisitos básicos: habilidade manual e energia muscular; hoje, o processo produtivo exige dos empregados: inteligência, criatividade e preparação cultural.

Esses movimentos vêm estimulando alterações que resultam nas mais diferentes estruturas organizacionais e formas de gerenciamento. De acordo com Lipnack e Stamp (1994), a velocidade da mudança constitui uma poderosa realidade no cotidiano das empresas, que precisam ser capazes de se ajustar com rapidez e flexibilidade, abandonando antigos comandos e controles.

Referências Bibliográficas

ALFASSA, Mira. A Mãe: tesouros de luz. Trad. Thalyssia de Matos Peixoto Kleinert. São Paulo: Shakti, 1993.

BAHIA. Secretaria de Administração. SAC - Serviço de Atendimento ao Cidadão. Projeto de criação e implantação de postos. Salvador: SAEB, 1995.

BAHIA. Lei nº 6.974 de 24 de julho de 1996. Prorroga o prazo do programa especial de incentivo à exoneração voluntária, cria a Coordenação do Serviço de Atendimento ao Cidadão e dá outras providências, Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Bahia, v.80, n. 16.283, p.9, 27 jul. 1996.

BAHIA. Lei nº 7.615 de 22 de junho de 1999. Aprova a organização estrutural e funcional da Superintendência de Desenvolvimento do Serviço Público e Atendimento ao Cidadão - SESAC. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Bahia, V.83, n. 17.135, p.21, 23 jun. 1999.

BARBOSA, Hélia. As organizações da sociedade civil - terceiro setor. Bahia Análise e Dados, Salvador, v.7, n.4. mar. 1998.

BRASIL. Ministério do Planejamento. Qualidade no Serviço Público: Termo de Referência. Brasília, 2000. Programa de Qualidade no Serviço Público - PBQP. Avanço Brasil - PPA 2000-2003.

De MASI, Domenico. O futuro do trabalho: fadiga é ócio na sociedade pós-industrial. Trad. Yadyr A. Figueiredo. 3. ed. Rio de Janeiro: J. Olympio, 2000.

DRUCKER, F. Peter. Introdução. In: HESSELBEIN, Frances; SMITH, Marshal Gold; BECKHARD, Richard (Editores). Organização The Peter F. Drucker Foundation. A organização do futuro: Como preparar hoje as empresas de amanhã. Tradução por Nota Assessoria. São Paulo: Futura, 1997.

FUNDAÇÃO para o Prêmio Nacional da Qualidade. Critérios de excelência: o estado da arte da gestão para a excelência do desempenho. São Paulo, 1999.

KARABORNI, Najet; ANDRADE, Elba Cristina Sanches de; GONÇALVES, Emília Maria Dórea. Public service delivery: handbook. United Department of Economic and Social Affairs. Salvador: Secretaria de Administração, Governo do Estado da Bahia / SAEB 1999.

LIPNACK, Gessica; STAMP. Rede de informações. Trad. Pedro Catunda; rev. técnica Cláudio Mesanelli. São Paulo: Makron Books, 1994.

LIRA, Franklin de Souza. Gerência contemporânea. Apostila memo. Salvador: UFBA, Escola de Administração, 1997.

MORGAN, Gareth. Imagens da organização. Trad. Cecília Whitaker Bergamini, Roberto Coda. São Paulo: Atlas, 1996.

PRESTES MOTA, Fernando C.; BRESSER PEREIRA, Luiz C. Introdução à organização burocrática. 6. ed. São Paulo: Brasiliense, 1988.

---. O que é burocracia. 13. ed. São Paulo: Brasiliense, 1991.

A Economia da Informação e os
Serviços Públicos Digitais na Internet

Jorge Calmon Moniz de Bittencourt Filho



A união da tecnologia de computação e telecomunicação e sua disseminação planetária são as principais causas das transformações que estão ocorrendo no ambiente em que empresas, governos e comunidades interagem. Essas mudanças vêm engendrando o que se convencionou chamar Economia da Informação, ou seja, a informação, em todas as suas formas, tende a tornar-se digital - reduzida a bits armazenados em computadores e viajando por redes à velocidade da luz. Dessa forma, esse trabalho analisa como os governos estão aproveitando a rede global de disseminação de informações para prestar serviços públicos de melhor qualidade, e quais são as mudanças, provadas por esse fenômeno, que estão acontecendo na administração pública, focalizando o caso brasileiro.

Palavras-chave: governo eletrônico, Internet, serviços públicos, Economia da Informação.

1. Introdução

A economia mundial está passando por uma transformação fundamental neste final de milênio. A união de tecnologias de computação e telecomunicação e sua disseminação planetária são as principais causas desse fenômeno. Essas mudanças vêm engendrando o que se convencionou chamar de "Nova Economia", "Economia em Rede", "Economia Digital", "Economia do Conhecimento" ou "Sociedade do Risco". Juntas, todas estas denominações têm sido referenciadas como "A Economia da Informação".

A Economia da Informação está mudando o ambiente no qual empresas, governos e comunidades interagem. Está mudando, fundamentalmente, a forma como estes entes recebem, tratam e armazenam informações. Neste novo ambiente, velocidade, flexibilidade e inovação são palavras de ordem.

Este trabalho focaliza as transformações específicas dos serviços públicos, em todo o mundo, com o advento da Economia da Informação; e, em particular, analisa as informações e os novos serviços públicos que estão sendo disponibilizados, via internet,

pelos governos para o cidadão. Duas perguntas-chave nortearam seu desenvolvimento. Como os governos estão aproveitando a rede global de disseminação de informações para prestar serviços públicos de melhor qualidade? Que mudanças principais estão acontecendo nos governos, provocadas por este novo ambiente?

A pesquisa realizada envolveu revisão de literatura sobre Economia da Informação, Internet e governo eletrônico. Outros dados foram obtidos por meio de pesquisa na Internet de documentos que descrevem a estratégia dos governos neste novo cenário, de sites e de literatura especializada. Os sites de governos foram analisados em termos de conteúdo e natureza das informações e dos serviços disponibilizados aos cidadãos, o que levou ao estabelecimento da taxonomia apresentada a seguir:

Nível 1 - Sites de baixa atratividade e interatividade, apresentando basicamente informações institucionais e de divulgação do governo, num nível inicial de presença na Internet;

Nível 2 - Sites de baixa atratividade e interatividade, apresentando um pequeno número de serviços on-line;

Nível 3 - Sites de média atratividade e interatividade, apresentando um número significativo de serviços on-line;

Nível 4 - Sites de alta atratividade e interatividade, apresentando informações de grande interesse do público constantemente atualizadas e muitos serviços on-line.

Foram pesquisados governos que utilizam a Internet para fornecer serviços e informações ao cidadão. Deste total, foram focalizados 25 governos de estados brasileiros e do Distrito Federal; 6 governos estaduais de outros países, sendo 4 nos Estados Unidos, 1 no México e 1 na Austrália; 7 governos federais; 3 governos de municípios brasileiros e 2 de outros países. A relação dos governos pesquisados, com seus respectivos endereços, encontra-se nas referências bibliográficas.

Conforme a estrutura dada a este trabalho, no próximo item, são discutidos os principais aspectos envolvidos na economia da informação para ressaltar algumas de suas diferenças conceituais em relação à economia tradicional. O cenário atual de desenvolvimento e de difusão da internet no mundo e no Brasil encontra-se delineado no item 3. O item número 4 registra uma discussão sobre governo eletrônico, com a intenção de mapear parâmetros que viabilizem a avaliação dos sites de governos e o

estabelecimento da taxonomia explicitada anteriormente. Os resultados da pesquisa constam do item 5, enquanto a análise desses resultados e a classificação dos sites de governo, de acordo com a taxonomia estabelecida, compõem o item 6. Por último, no item 7, as questões que nortearam este trabalho de pesquisa são retomadas para verificar as respostas encontradas para elas. Ainda nesse item são feitas algumas recomendações no sentido de maximizar a utilização da Internet como meio de comunicação entre governos e cidadãos e de prestação de serviços públicos.

2. Entendendo a Economia da Informação

Na Economia da Informação, a informação, em todas as suas formas, tende a tornar-se digital - reduzida a bits armazenados em computadores e viajando por redes à velocidade da luz. Usando esse código binário dos computadores, as informações e as comunicações transformam-se em zeros e uns digitais. O novo mundo de possibilidades criado a partir dessa nova forma de gerar, tratar e veicular informações é tão significativo que seu impacto na humanidade está sendo comparado ao das grandes invenções, como a roda ou a escrita (Tapscott, 1997).

A emergência de um novo paradigma tecnológico, organizado em torno de novas tecnologias da informação, mais flexíveis e poderosas, possibilita que a própria informação se torne o produto do processo produtivo, de acordo com Castells (1999, p.87). Ao transformarem os processos de processamento da informação, as novas tecnologias da informação agem sobre todos os domínios da atividade humana e possibilitam o estabelecimento de conexões infinitas entre diferentes domínios e entre os elementos e agentes de tais atividades. Essa economia em rede engendra e passa se nutrir de um círculo virtuoso entre informação, progresso tecnológico, produtividade e eficiência, desde que as pré-condições de mudanças organizacionais e institucionais tenham sido atendidas, ainda segundo Castells (op. cit.).

Na Economia da Informação, mais e mais valor agregado será criado pelo conhecimento distribuído e compartilhado em rede. Mas como tudo isso começou, ou melhor, por que as pessoas começaram a usar computadores para se comunicar, se já existia o telefone, o fax ou mesmo o correio? Qual a razão de se usar o computador para adquirir bens e serviços, a despeito dos imensos e atraentes shoppings centers de hoje? Parte das respostas a essas

questões pode ser encontrada na Teoria Geral da Conectividade e nas Leis de Moore e Gilder.

A Teoria Geral da Conectividade (Kelly, 1999, p.36) baseia-se no princípio de que o valor de uma rede cresce exponencialmente com a sua expansão. Tome-se como exemplo uma máquina de fax. Se ela for a única no mundo, não tendo outra máquina de fax para se comunicar, não terá nenhum valor, mas se a primeira for conectada a uma segunda, ambas começarão a valer um pouco mais. Adicionando milhões de máquinas de fax a uma rede, como existe hoje, essa rede passa a ser algo de muito valor. Essa é a lei do aumento do retorno do investimento com a expansão do uso. É o oposto da lei tradicional, de que a escassez aumenta o valor dos bens.

Kelly (op. cit., p.68) mostra que os microprocessadores vêm tornando-se mais potentes e, simultaneamente, os chips, mais baratos. Esse fenômeno foi batizado de Lei de Moore, em homenagem a Gordon Moore. Atualmente, a área de telecomunicações está prestes a experimentar um mergulho semelhante ao dos chips microprocessados - porém de forma ainda mais dramática. Tal tendência é descrita na Lei de Gilder, que foi assim denominada em homenagem a George Gilder, um tecnoteórico radical, que estima que nos próximos 10 anos a largura total de banda dos sistemas de comunicação triplicará a cada 12 meses (Kelly, op. cit.).

A conjunção da crescente capacidade de comunicação com o contínuo encolhimento dos preços levou Gilder a falar da iminência de gratuidade de largura de banda, conforme registra Kelly (op. cit.). O que significa que o preço por bit transmitido está caindo em direção ao grátis, embora as contas de telecomunicações não caiam para zero. Os pagamentos de telecomunicações devem permanecer estáveis em dólares/mês, conforme se consumam mais bits e na medida em que despenque o custo desses bits. O custo do bit segue a chamada curva assintótica. Numa curva assintótica, o ponto do preço está sempre próximo de zero, embora jamais o atinja.

Além do mais, ainda para Kelly (op. cit., p.70), na Economia da Informação, chips e largura de banda não são as únicas coisas inclinadas para o grátis assintótico. O processamento também o é. O custo da computação - conforme medido pelos milhões de cálculos por segundo por dólar - também pende para o grátis. Os custos de transação também mergulham em direção ao grátis. A própria informação também mergulha rumo ao grátis. Cotações

de bolsa em tempo real, por exemplo, um dia, foram informações reservadas vendidas a altíssimos preços.

Seria possível argumentar que esta assustadora dinâmica funciona somente na área de softwares, uma vez que o custo marginal de uma cópia adicional já se aproxima de zero (agora que os softwares podem ser distribuídos on-line). Mas, "seguir o grátis" parece ser, na economia da informação, uma lei universal. Também o hardware, quando integrado em rede, segue essa lei. Telefones celulares são oferecidos gratuitamente para possibilitar a venda de serviços telefônicos. Pelos mesmos motivos, pode-se esperar a distribuição gratuita de parabólicas da Directv. Esse princípio aplica-se a qualquer objeto cujo custo decrescente de replicação seja superado pelas vantagens de estar plugado.

Com base nessas idéias, é possível identificar a lógica econômica por trás da oferta, no Brasil, de provedores de acesso gratuito e da distribuição, de graça, de microcomputadores nos Estados Unidos, contanto que o usuário use exclusivamente os serviços da empresa que faz a oferta. Está claro que a intenção é criar demanda, gerar fluxo, para que, com a entrada de mais e mais participantes, o retorno marginal dos investimentos comece a aparecer.

Kelly (op. cit., p.72) enfatiza que neste novo cenário, os princípios reguladores da oferta e da demanda são muito diferentes daqueles apresentados nos capítulos introdutórios de qualquer compêndio de economia. A tradicional curva de oferta e demanda transmite uma lição simples: à medida que um recurso é consumido, sua produção torna-se mais cara.

Na nova ordem, conforme a lei da fartura passa a atuar e o praticamente grátis se instala, ambas as curvas se invertem. Paul Krugman (citado por Kelly, op. cit., p.73) resume este fenômeno da seguinte maneira: "Na Economia da informação, as curvas da oferta descrevem uma linha descendente em vez de ascendente, e as curvas da demanda descrevem uma linha ascendente em vez de descendente". Quanto mais um recurso é usado, maior a demanda por ele. Uma inversão semelhante ocorre no lado da oferta. Em função do aprendizado composto, quanto mais se cria algo, mais fácil se torna criar mais daquilo. O gráfico clássico dos compêndios vira de ponta-cabeça.

Conforme a curva da oferta dispara exponencialmente para cima e a curva da demanda mergulha ainda mais, as duas curvas se

interceptarão em pontos de preços cada vez mais baixos. Já se pode verificar isso na medida em que os preços dos bens e serviços da Economia da Informação continuam rumando para o grátis. A oferta e a demanda deixaram de ser regidas pela escassez de recursos e pelo desejo humano. Ambas são agora regidas por uma única e explosiva força: a tecnologia.

Além disso, a Economia da Informação desloca para o consumidor o poder de decidir melhor, já que ele passa a ter mais informações. Tome-se como exemplo a venda de livros ou CDs pela Internet. Ao ser informado, em um determinado site sobre o preço do produto que está procurando, o consumidor pode ampliar a pesquisa imediatamente nas principais livrarias virtuais e receber, em tempo real, informações de vários outros fornecedores sobre preço, prazo de entrega e forma de pagamento do mesmo produto. Desta forma, cruzando essas informações, pode decidir onde comprar, consciente de que está fazendo a melhor escolha possível.

3. O Crescimento da Internet no Mundo e no Brasil

Embora desde 1987 a Internet tenha sido disponibilizada para fins comerciais, sua explosão só veio a ocorrer a partir de 1991, com o surgimento da World Wide Web (Rede de Alcance Mundial, WWW ou Web), que permite a combinação de palavras, sons e imagens (multimídia) e a concatenação de informações através de hipertexto.

No Brasil, as primeiras conexões com a Internet foram feitas em 1988, através da Fapesp - Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo e do LNCC - Laboratório Nacional de Computação Científica (Rio de Janeiro). Em 1992, foi estabelecida a RNP - Rede Nacional de Pesquisas, conectando universidades e centros de pesquisa em todo o país. Em agosto de 1995, deu-se o início comercial, através de acessos dedicados, por provedores. A explosão do uso da Internet no Brasil começou em 1996.

Os números da Internet são impressionantes. Em janeiro de 2000, a Internet alcançou a marca de 72 milhões de computadores conectados. Um crescimento espantoso de 67% em um ano. Estes computadores conectados têm um endereço TCP/IP e são chamados de servidores (hosts) por permitirem que outros computadores a eles conectados acessem a Internet. Normalmente, os servidores estão localizados nos provedores de acesso, empresas e universidades, permitindo que muitas pessoas se conectem à

Internet. O número de domínios passou dos 2 milhões e o tráfego de dados na rede tem duplicado a cada 100 dias. Quanto à quantidade de páginas Web disponíveis na Internet, o NEC Research Institute estima um número em torno de 800 milhões. O número de países conectados à Internet vem crescendo a taxas expressivas. De 22 países interligados em 1990, chegou-se a 217 em 1998. Estima-se que atualmente a Internet tenha 304 milhões de usuários - 50% a mais que os 200 milhões de setembro de 1999 - e que os negócios realizados via rede cheguem, em 2003, a US\$ 2 trilhões (Internet Society, www.isoc.org), 20 vezes mais que os US\$ 102 bilhões de 1998 (Barua, Shutter e Whinston, *The Internet Indicators*, www.internetindicators.com).

Segundo a NUA Consulting, em 1998, 24% das companhias americanas vendiam seus produtos através da Internet. Em 2000, 56% estarão fazendo negócios pela rede, ainda segundo a mesma fonte.

Com o surgimento de dispositivos sem fio que se conectam com a Internet em qualquer parte do mundo, haverá um grande crescimento de acesso nesse segmento de mercado. E com a chegada de conexões de alta velocidade, haverá uma convergência das mídias atualmente em uso. Televisão, rádio, telefonia e os meios impressos terão contrapartida na Internet, suportados por softwares amigáveis que, através de uma mídia única, darão acesso a informações interativas.

Em suma, as tecnologias e aplicações para a Internet cresceram mais rapidamente do que a previsão mais otimista feita cinco anos atrás, abrindo novas fronteiras de comunicação, colaboração e coordenação entre consumidores, organizações e parceiros de negócios. O que começou com páginas Web estáticas, com fotografias para serem partilhadas entre amigos e familiares, ou simples cópias das brochuras de apresentação das empresas, tornou-se, rapidamente, grandes oportunidades de expansão de negócios e prestação de melhores serviços. Organizações tradicionais estão desmontando seus processos de negócios da era industrial e focando intensamente em componentes de informação e conhecimento que geram valor para os clientes e permitem gerenciar melhor os relacionamentos com novos parceiros de negócios.

Entretanto, pessoas, empresas e países têm revelado capacidades diferenciadas de atuar na nova era da Economia da Informação. Em vista disso, está surgindo um novo problema: a segregação digital, chamada nos Estados Unidos de "digital divide"; isto é, um grande número de pessoas e empresas não tem acesso à Internet e fica à

margem das informações e dos avanços alcançados pela sociedade. Para Aldrich (2000, p.215), "se a informação é a riqueza mais valiosa da Economia da Informação, então, se pode concluir que aqueles que a possuem serão os mais ricos". Desta forma, a Economia da Informação está criando duas classes sociais distintas: os detentores e os não-detentores da informação.

A NUA Surveys (www.nua.com) estima que, em 2003, haverá 24 milhões de usuários da Internet na América Latina. A população do Brasil é de 160 milhões, sendo que, hoje, apenas 2,8% dos brasileiros têm acesso à rede. Desses, segundo o Ibope (www.ibope.com.br, 18/5/2000), 80% pertencem às classes A e B, 16% à classe C e 4% às classes D e E, notando-se um avanço das classes menos favorecidas em relação à pesquisa anterior, de março de 1998, quando 85,8% pertenciam às classes A e B, 10,6% à classe C e 3,6% às classes D e E. Outro dado importante é o pequeno número de municípios brasileiros com serviços de acesso à rede: dos 5.507, apenas 350 têm provimento de acesso. (www.ibope.com.br/18/5/2000).

4. O Governo Eletrônico

4.1 O Uso da Tecnologia da Informação no Setor Público

Desde a década de 70, o setor público utiliza a tecnologia da informação para auxiliar na gestão dos seus processos. Entretanto, a aplicação da tecnologia voltava-se para a consecução de processos internos e melhoria dos controles, como acontecia também no setor privado, havendo pouquíssima interação com a sua clientela principal: a comunidade.

Há alguns anos, entretanto, esta situação começou a mudar. Conforme Leer (2000, p.138), "O setor público está vendo a Sociedade da Informação como uma oportunidade para promover reformas sociais, culturais e econômicas. As redes de informação permitem racionalizar as atividades do setor público e operar os serviços de forma mais eficiente".

O desenvolvimento da Web criou um mecanismo, independente do ambiente computacional utilizado, para transferência de documentos, pesquisa em grandes bancos de dados, entrada de dados e execução de programas. Os governos sempre lidaram com a dificuldade em coordenar e gerenciar informações

numa grande variedade de ambientes computacionais distintos, como computadores de grande, médio e pequeno porte e diferentes sistemas operacionais. A tecnologia da Internet traz um ambiente computacional único, onde ocorre a entrada e saída de dados, criando condições para superação da dificuldade anteriormente referida. Com a Web, são criadas as condições tecnológicas para a emergência do governo eletrônico.

4.2 Definindo o Governo Eletrônico

Segundo Dorris (2000, p.3), o governo eletrônico utiliza as tecnologias da informação e das telecomunicações, integrando-se em rede, para prover serviços e informações para toda a sociedade, a qualquer hora e em qualquer lugar, e para receber retroalimentação, num canal de mão dupla, fortalecendo a democracia. Essa noção está se espalhando rapidamente por todo o setor público, tanto nos países desenvolvidos quanto nos países emergentes. O governo eletrônico é um governo interligado em rede. Ele liga a nova tecnologia a sistemas internos antigos e estes, por sua vez, ligam as infra-estruturas de informação do governo a tudo o que seja digital e a todos - contribuintes, fornecedores, clientes comerciais, eleitores e a todas as outras instituições da sociedade - escolas, laboratórios, empresas de comunicação de massa, hospitais, outros níveis de governo e outras nações em todo o mundo (Tapscott, op. cit.) Conectado em rede, o governo pode superar barreiras de tempo e distância e oferecer ao público, produtos de melhor qualidade, a custos mais baixos.

4.3 As Mudanças em Curso

Os esforços para transformar a administração pública utilizando a tecnologia da informação tiveram início nos Estados Unidos, em 1993, quando o presidente Clinton lançou um programa chamado "Usando a Tecnologia da Informação para Reinventar o Governo", atuando internamente na organização da administração. Nesse programa, o governo americano começou a colocar em prática o conceito de "governo virtual" e descreveu como as redes de informação e telecomunicações podem ser usadas para criar organizações virtuais que melhoram o processamento de informações e a distribuição dos conhecimentos necessários à prestação de serviços públicos de qualidade. As redes virtuais de governo proporcionam um único ponto de acesso para que os cidadãos busquem os serviços de governo.

Em 1997, o governo canadense publicou o relatório final do Conselho Consultivo da SuperRodovia da Informação, com o nome: "Preparando o Canadá para Um Mundo Digital", especificando ações e metas para o início da prestação de serviços públicos através da Internet.

Em paralelo, o Reino Unido desenvolveu um programa similar e declarou seu desejo de tornar-se a nação líder da Economia da Informação na Europa. O plano, editado em 1998, delinea como as tecnologias digitais irão impactar as comunicações entre os governos e os cidadãos.

Desta forma, os governos de diversos países estão estabelecendo metas para disponibilização de serviços e acesso a informações eletrônicas. As metas variam da presença on-line do Canadá, até dezembro de 2000, à colocação de todos os serviços públicos da Austrália na Internet, em 2001, e à disponibilização dos serviços apropriados pelo Reino Unido, até 2008. Nos Estados Unidos, todas as agências governamentais deverão oferecer serviços eletrônicos, até 2003.

Segundo a OCDE - Organização para a Cooperação Econômica e Desenvolvimento (1999), os Estados Unidos, o Canadá e o Reino Unido estão liderando em número de usuários acessando os serviços de governo, enquanto Itália, França e Alemanha estão iniciando seus esforços.

A maneira mais comum de apresentação das informações de governo tem sido através de portais. A Holanda, por exemplo, tem um ponto central de acesso com um mecanismo de busca para localizar as informações de governo. Outras nações desenvolveram portais para comunidades de interesse como idosos, estudantes e veteranos de guerra.

As ações do governo americano para criar um ponto único de acesso aos serviços públicos na Internet estão descritas no documento Governo Eletrônico (www.whitehouse.gov), entre as quais estão:

1. As informações devem estar organizadas por tipo de serviço ou informação e não por agência de governo.
2. Os formulários usados nos 500 serviços públicos mais requisitados pelo público devem estar on-line até dezembro de 2000.
3. Conforme o Ato de Eliminação de Papéis no Governo, até outubro de 2003, todas as transações com o governo federal devem ser processadas on-line.

4. Uso do comércio eletrônico deve ser estimulado para tornar as compras do governo federal mais rápidas e menos custosas.

5. As práticas de proteção da privacidade das pessoas devem continuar a ser implementadas, através da publicação de políticas de privacidade nos sites web.

6. Acesso aos dirigentes dos órgãos públicos deve ser facilitado através da criação de endereços eletrônicos pelos quais a população possa fazer questionamentos, comentários e críticas.

7. Um estudo de um ano será conduzido para verificar a viabilidade da votação eletrônica on-line.

8. As secretarias de saúde, direitos humanos, educação, agricultura e previdência e outros órgãos que provêm assistência aos cidadãos devem fazer uma seleção dos principais benefícios e serviços que possam ser prestados pela Internet, com privacidade assegurada.

9. As agências de governo devem desenvolver mecanismos de privacidade e segurança da informação, e prover comunicação eletrônica efetiva entre agências e com o público, através do uso de chaves públicas de criptografia. Em dezembro de 2000, pelo menos 100.000 assinaturas digitais devem estar sendo expedidas.

10. As agências de governo devem desenvolver ações para ampliar sua capacidade de usar a Internet para atuarem de forma mais aberta, ágil e eficiente. No mínimo, estas ações devem envolver:

- aumento da capacitação dos servidores federais de todos os níveis;
- identificação e adoção das "melhores práticas" implementadas por organizações líderes, públicas ou privadas;
- reconhecimento dos servidores que sugerirem novos e inovativos usos da Internet;
- parceria com instituições de pesquisa para teste de aplicações avançadas;
- criação de mecanismos para coletar as sugestões dos cidadãos sobre o melhor uso da Internet.

Do ponto de vista dos gerentes do programa "Governo Digital", do governo americano, conforme relatório "Some Assembly Required: Building a Digital Government for the 21st Century" (1998), existem oito áreas de atuação, inerentes à organização interna do governo, que devem receber atenção especial. São elas:

1. Sistemas informatizados integrados, confiáveis e seguros. As metodologias de desenvolvimento de sistemas, atualmente em uso, não são capazes de lidar com a amplitude e a imensa diversidade de usuários dos sistemas corporativos de governo. É necessário realizar mais pesquisas para entender o potencial e os limites da integração dos sistemas.

2. Métodos de participação do cidadão no processo democrático. As tecnologias da Internet podem proporcionar um envolvimento maior do cidadão nas instituições e nos processos governamentais. Fácil acesso à informação, votação eletrônica online, pesquisas de opinião instantâneas, e outras possibilidades trazem questões importantes como a cidadania, o papel da liderança política e os limites de mudanças nas instituições democráticas.

3. Modelos de prestação de serviços digitais ao público. Com a proliferação da Internet entre os órgãos de governo e os cidadãos, torna-se possível oferecer novos serviços integrados e auto-atendimento em locais, horários e formas anteriormente impraticáveis. Novos métodos de verificação de identidade, segurança de sistemas e auditoria serão necessários, bem como novos métodos de mensuração de custos e benefícios.

4. Novos modelos de parcerias com o setor privado e outras formas de organizações em rede. Dada a diversidade dos envolvidos na prestação de serviços públicos, o desenvolvimento de sistemas de informação geralmente requer novas formas de relacionamentos entre parceiros, em todos os níveis de governo, e entre o governo e o setor privado e o terceiro setor.

5. Ferramentas intuitivas de suporte à decisão para os dirigentes públicos. Tecnologias e padrões que permitem a busca, seleção, análise e compartilhamento de informações podem influenciar fortemente na efetividade da tomada de decisões.

6. Gerenciamento eletrônico de documentos. Cada vez mais informação está armazenada em meios eletrônicos, permitindo, de um lado, maior agilidade no trâmite e menores ambientes físicos, mas exigindo, de outro, maior segurança no controle de versões, acessos e cuidado na preservação dos registros públicos.

7. Melhores métodos de gerenciamento da tecnologia da informação. Os diretores de tecnologia da informação do setor público precisam trabalhar com novos métodos no desenvolvimento

e manutenção de sistemas, tornando-os mais integrados, flexíveis, eficientes e menos custosos. Pesquisa aplicada deve ser estimulada nas áreas de redesenho de processos, gerenciamento de projetos e contratos, modelos de liderança e estratégias para lidar com quadros enxutos de profissionais.

8. Ajustar os recursos de pesquisa às necessidades de governo. Pesquisa aplicada, normalmente, não é reconhecida pelo sistema acadêmico de valores. Como consequência, os pesquisadores, em geral, fazem pesquisas teóricas ao invés de trabalhos de campo. Os dirigentes públicos não esperam por demoradas pesquisas acadêmicas para tomar decisões. A pesquisa na era do Governo Digital deve superar estes obstáculos e disponibilizar conhecimento para uso imediato.

5. Os Resultados da Pesquisa nos Sites Governamentais

5.1 Os Sites dos Governos Estaduais no Brasil

Há uma grande variação na forma em que as informações são apresentadas e como os serviços públicos estão sendo prestados na Internet pelos governos estaduais, no Brasil. Desde a ausência de informações, como é o caso do Estado do Amazonas, que não dispõe de site, passando pela grande maioria que o usa como panfleto eletrônico, até os serviços bem organizados dos Estados da Bahia, Paraná, Pernambuco e São Paulo. Do ponto de vista técnico, os sites estão sendo produzidos com cada vez maior qualidade quanto ao design gráfico, utilizando atraentes fontes de caracteres e animação de imagens para dar um aspecto mais agradável ao visitante.

Para construir o critério de classificação dos sites, explicitado na Introdução, partiu-se dos 26 principais serviços oferecidos pelos governos estaduais, cujos endereços eletrônicos encontram-se nas Referências Bibliográficas deste trabalho. Os resultados da análise desses sites serão apresentados a seguir.

5.1.1 Análise dos Serviços Oferecidos

Como esperado na utilização de uma nova tecnologia, o nível de prestação dos serviços varia muito de um site para outro. Não existem padrões para a apresentação das informações e serviços, e muitos sites, certamente, passarão por reestruturações. A análise da amostra dos 26 serviços mais ofertados demonstra o estágio inicial

em que a maioria dos governos estaduais se encontra em relação à utilização da Internet. A lista dos serviços e a frequência com que aparecem nos sites estão na tabela 1, a seguir.

Serviço	Número de Governos com este serviço	% do Total dos Governos	Serviço	Número de Governos com este serviço	% do Total dos Governos
Promoção da economia	21	81%	Diário Oficial	4	15 %
Promoção do turismo	21	81 %	Tradução Site	4	15 %
E-mail Governo	18	69 %	Legislação Estadual	3	12 %
Dados de veículos	11	42 %	Contra-cheque Estadual	3	8 %
Links c/ outros poderes	11	42 %	Condição Tráfego	2	8 %
Valores IPVA	9	35 %	Constituição Estadual	2	8 %
Busca no Site	7	27 %	Lista Telefônica	2	8 %
Editais de Licitação	7	27 %	CEP	2	4 %
Previsão tempo	7	27 %	2a. Via Contas	1	4 %
Cadastro do ICMS	6	23 %	Certidões on line	1	4 %
Orçamento Estadual	6	23 %	Inscrição em Vestibular	1	4 %
Formulário Arrecadação	6	23 %	Preços da Ceasa	1	
Como Tirar documento	5	19 %			
Cadastro Autoridades	4	15 %			

Tabela 1 - Principais Serviços dos Governos Estaduais Brasileiros

Os serviços mais comuns são a promoção da economia e do turismo, o que demonstra o uso da Internet como panfleto eletrônico, característica típica dos que começam a utilizar este novo meio de comunicação, testando a sua eficiência e marcando presença na rede. Vale ressaltar que mesmo aqueles governos mais avançados continuam utilizando o site para este tipo de promoção. A divulgação do endereço de correio eletrônico do governo mostra que existe algum nível de interação com o visitante do site e que o governo abre mais um canal de comunicação direta com o cidadão. A possibilidade de consultar os dados dos veículos é também um dos serviços mais disponibilizados, devido, provavelmente, ao bom índice de informatização alcançado pelos Departamentos Estaduais de Trânsito

que trabalham interligados pelos sistemas do Registro Nacional de Veículos Automotores - Renavam e Registro Nacional de Carteiras de Habilitação - Renach. Continuando a analisar a tabela 1, vê-se como ainda são tímidas as iniciativas de prestação de serviços que facilitem a vida do cidadão. Poucos são os governos que, efetivamente, oferecem serviços online como emissão de certidões e 2as. vias de contas, inscrição em vestibulares ou divulgam boletins sobre condições do trânsito nas ruas e estradas, por exemplo.

5.1.2 A Classificação dos Sites dos Governos dos Estados Brasileiros de acordo com a Taxonomia Proposta

Com base nas informações constantes da Tabela 1, os sites governamentais foram enquadrados na taxonomia proposta. Do total dos sites analisados (26), dezessete - 65% do total - situaram-se no nível 1, quatro - 15% do total - situaram-se no nível 2 e cinco - 20% do total - no nível 3. Nenhum dos sites de governos estaduais brasileiros conseguiu alcançar o nível 4 de qualificação .

5.1.3 As Melhores Práticas

Os 5 sites de governos estaduais da tabela 2 representam as "melhores práticas" entre os 26 sites de governos estaduais brasileiros, existentes na época em que foi realizada a pesquisa. Tais sites foram considerados representativos das "melhores práticas" em função dos serviços diferenciais que disponibilizam para o cidadão.

Estado	Nível	Serviços Diferenciais	Comentários
Bahia	3	Inscrição nos vestibulares das universidades estaduais; emissão de certidões negativas e consulta à legislação estadual	Acesso ao site de serviços públicos - Sacnet - em totens distribuídos nos pontos de maior circulação de pessoas
Minas Gerais	3	Informações georeferenciadas e agrícolas	Decreto do governo estadual obriga que os órgãos publiquem suas atividades na Internet
Paraná	3	Denúncias para a ouvidoria estadual e ofertas de emprego	Com mais de 5 anos de presença na Internet, é o governo com maior número de páginas dos seus órgãos
Pernambuco	3	Consulta à tramitação de processos na Procuradoria Geral do Estado e Tribunais de Contas do Estado, de Justiça e Regional do Trabalho	Funciona muito bem a tradução das páginas para o inglês, facilitando a visita de pessoas de outros países
São Paulo	3	Divulgação de fotos de crianças desaparecidas e imagens ao vivo do trânsito nas ruas e estradas	Único site de governo estadual a oferecer tradução para dois idiomas: inglês e espanhol.

Tabela 2 - Melhores Práticas no Brasil

5.1.4 Classificação dos Demais Sites de Governos Estaduais Brasileiros

A tabela 3, abaixo, apresenta a classificação alcançada pelos demais governos estaduais.

Estado	Nível	Estado	Nível
Amapá	2	Distrito Federal	1
Rio Grande do Sul	2	Goiás	1
Santa Catarina	2	Maranhão	1
Sergipe	2	Mato Grosso	1
Acre	1	Mato Grosso do Sul	1
Alagoas	1	Pará	1
Ceará	1	Paraíba	1
Piauí	1	Rondônia	1
Rio de Janeiro	1	Roraima	1
Rio Grande do Norte	1	Tocantins	1

Tabela 3 - Classificação dos Demais Sites dos Governos Estaduais

5.2 Os Serviços dos Governos Estaduais de Outros Países

Em outros países, há projetos bem avançados em todos os níveis federal, estadual ou municipal. Nos Estados Unidos, os governos dos Estados da Flórida, Utah, Massachussets e Indiana são considerados pelo US Intergovernmental Advisory Board, no documento *Governments Using Technology to Serve the Citizen* (1999), como os que disponibilizam mais e melhores serviços. No México, o Estado de Nuevo Leon destaca-se entre os demais sites estaduais pelo cuidado no projeto e pela facilidade de interação com o visitante. Na Austrália, o Estado de Victoria tornou-se referência pela quantidade de serviços prestados pela Internet e pela maneira inovadora de organizá-los.

5.3 Os Serviços de Governos Federais

No plano federal, são analisadas as experiências do Brasil, Estados Unidos, Canadá, Reino Unido, Portugal, Argentina e Chile, as quais foram qualificadas conforme a tabela 4, a seguir. Como o foco privilegia os serviços públicos digitais na Internet prestados pelos governos estaduais, esse trabalho não se deteve em detalhes

na análise dos serviços dos governos federais e municipais. Tais serviços são apresentados a título de contribuição para uma possível futura investigação de outros pesquisadores.

País	Nível
Canadá	4
Estados Unidos	4
Reino Unido	4
Brasil	3
Portugal	3
Argentina	3
Chile	2

Tabela 4 - Classificação dos Sites de Governos Federais

BRASIL - www.brasil.gov.br

O governo brasileiro está utilizando o conceito de portal para reunir os serviços e informações dos seus órgãos. Chamado de Rede Governo - www.redegoverno.gov.br, funciona mais como um índice de busca de informações, sem dar acesso direto aos serviços, de forma padronizada. Desta forma, fica mais difícil para os visitantes localizarem o que desejam, sendo necessário passar por diversas páginas até achar o serviço procurado. Além disso, os serviços estão organizados por área de governo e não por assunto, o que dificulta mais ainda encontrar as informações desejadas. Apesar destas dificuldades, é um primeiro esforço para organizar uma imensidão de informações que os órgãos foram colocando nos seus sites, de forma aleatória, isto é, sem um planejamento global de apresentação dos serviços de governo.

É conhecida a liderança da Receita Federal brasileira na utilização da Internet para prestação de contas dos contribuintes. Pioneira nesta área, a Receita Federal contabiliza ganhos de agilidade, satisfação dos contribuintes e redução de custos com o uso deste canal de comunicação com a sociedade. Neste ano, quase 10 milhões de declarações de imposto de renda foram enviadas à Receita através da Internet, superando todas as expectativas do órgão.

A Previdência Social é outra área do governo federal brasileiro que tem avançado muito na prestação de serviços digitais na Internet. Informações importantes para os segurados, como calendário de

pagamentos, tramitação de processos e situação do recolhimento ao INSS por parte dos empregadores já podem ser consultadas on-line.

Através da Medida Provisória 2.026/2000, as compras governamentais de bens comuns passarão a ser feitas através de pregões eletrônicos na Internet utilizando o sistema ComprasNet. Nele, os fornecedores fazem suas inscrições, consultam as licitações em andamento e, agora, farão suas ofertas de preços, on-line, disputando, centavo a centavo, a venda para o governo federal. Essa inovação, certamente, agilizará e desburocratizará os processos licitatórios, trazendo ganhos tanto para o governo quanto para os licitantes. É esperado que os governos estaduais sigam este mesmo caminho, fazendo com que os legislativos estaduais aprovelem regulamentos semelhantes à MP 2.026, levando as licitações eletrônicas para as compras estaduais.

5.4 Os Serviços dos Governos Municipais

Na esfera dos governos municipais, encontram-se boas iniciativas nas cidades de Nova York, Singapura, Porto Alegre, São Paulo e Salvador. Essas iniciativas foram classificadas conforme a tabela 5.

Cidade	Nível
Nova York	4
Singapura	4
Porto Alegre	3
São Paulo	3
Buenos Aires	2
Salvador	2

Tabela 5 - Classificação dos Sites de Governos Municipais

6. Análise dos Resultados

As informações coletadas mostram o estágio atual dos serviços digitais prestados pela Internet no Brasil. Pela comparação com as experiências de outros países, vê-se que os governos estaduais brasileiros, e mesmo o governo federal, ainda se encontram em

estágios iniciais em termos de utilização deste canal de comunicação e de prestação de serviços ao cidadão. Além disso, a classificação desenvolvida mostra que nenhum dos sites dos governos estaduais alcançou o nível máximo, que envolve a plena interatividade com o internauta e a intensa oferta de serviços on-line. A relação dos serviços prestados pelos sites pesquisados é uma excelente referência para os governos brasileiros avaliarem os serviços que prestam pela Internet, comparando-os com os dos demais sites avaliados.

Organização das Informações - A Internet traz novos conceitos de organização, apresentação e entrega de informações governamentais para uso público. A necessidade de organizar as informações de uma forma simples e coerente para o público leigo, muitas vezes vai de encontro à cultura de domínio da informação existente nos órgãos públicos. É necessário ter-se uma visão global da informação a ser disponibilizada, independente de que organismo seja responsável por gerá-la ou atualizá-la. Acredita-se ser esta uma das lições que se pode tirar da forma como os melhores sites governamentais analisados tratam a informação e os serviços que oferecem através da Internet.

Veja-se, por exemplo, a forma de organização dos serviços "Eventos da Vida", apresentados pelos governos de Victoria e Singapura. Trata-se de uma maneira simples e engenhosa de relacionar os serviços prestados de acordo com o que o cidadão pode estar necessitando do governo nos momentos mais importantes da sua vida ou de sua família. Assim, ao selecionar as opções, Tornando-se adulto, Começando um Negócio, Comprando um Imóvel, Casando, Tornando-se Pais, Comprando um Veículo, Mudando-se, Pagando Taxas e Impostos ou Aposentando-se, recebe-se todas as informações e serviços on-line relacionados a estes temas. Note-se que não interessa saber que órgão público presta qual serviço, mas sim que o serviço procurado está disponível, numa linguagem simples e direta que as pessoas comuns entendem.

Atratividade - Outra lição que se tira da análise das informações levantadas na pesquisa é a necessidade dos sites governamentais terem atratividade, isto é, despertarem a atenção dos usuários na torrente de informações disponíveis na Internet, para que se firmem na mente das pessoas como um lugar onde se encontram os serviços públicos on-line. O governo da Flórida, por exemplo, procura dinamizar o site com uma página de entrada atualizada constantemente com as principais notícias para o cidadão. Portanto, não basta colocar os serviços disponíveis na Internet, mas também,

é preciso dar uma roupagem profissional aos serviços e informações, o que envolve o trabalho de profissionais de comunicação e marketing no design e atualização dos dados.

Interatividade - A interação deve ser uma das principais preocupações para o sucesso de um serviço público digital. Neste ponto, cita-se o exemplo do governo estadual de Indiana, nos Estados Unidos, que informa por e-mail quando assuntos de interesse estão tramitando no poder legislativo. Este serviço pode ser estendido para diversos processos em que o cidadão tem necessidade de obter informações do serviço público.

Rentabilidade - O site de Indiana também demonstra a importância de retirar dos próprios serviços os recursos para manutenção do site. Assim, há alguns serviços tarifados que suportam os demais que não são cobrados.

Racionalidade - Acredita-se que o desenvolvimento de sites governamentais que sigam estes conceitos evidenciará as reais competências e responsabilidades pela geração e atualização de informações por parte dos órgãos, eliminando redundâncias e duplicação de esforços na administração pública.

Estratégia de Governo - A prestação de serviços digitais na Internet tenderá a mudar o fluxo das informações dentro dos governos e entre o governo e o cidadão. Mudando o fluxo de informações, muda o balanceamento cultural de relacionamentos e de poder. Desta forma, o desenvolvimento de bons sites governamentais deve ser tanto um processo político quanto técnico, muito mais político do que técnico, já que as ferramentas de desenvolvimento de softwares para a Internet são de amplo conhecimento dos técnicos dos serviços públicos.

Em termos técnicos, uma visão integrada no desenvolvimento de sites governamentais requer o estabelecimento de um processo cooperado que encoraje a exploração das tecnologias da informação e o desenvolvimento de um projeto padronizado de sistemas, utilizando metodologias comuns, modelagem e administração integradas de dados. Enquanto não for possível converter os sistemas existentes para estes novos padrões, deve-se exigir que qualquer novo sistema a ser desenvolvido esteja aderente aos novos requisitos.

O estabelecimento de sites governamentais adequadamente construídos representa um passo inicial para reduzir, ou mesmo eliminar, a burocracia. A consolidação da democracia e da cidadania

passa pela existência de canais que permitam ao cidadão expressar seus desejos e opiniões. O acesso às informações gerenciadas pelo setor público é, sem dúvida, vital para ampliar este nível de transparência das ações dos governos. Onde existe um ambiente democrático, a Internet pode ser usada para publicação de detalhes sobre cada um dos programas governamentais em curso, provendo acesso de todos os cidadãos a serviços e informações, a baixos custos. Onde tal ambiente democrático não existe, a Internet tenderá a ser vista mais como uma ameaça que como uma oportunidade.

7. Conclusões e Recomendações

Como pode ser visto pelo relato dos resultados da pesquisa realizada parece ser crescente a disponibilização, por parte dos governos, em todos os níveis, de serviços e informações públicas importantes para os cidadãos através da Internet, até mesmo no Brasil. Entretanto, os dados também demonstram que o nível de oferta de informações e serviços relevantes ainda é muito baixo. Esta parece ser a resposta encontrada para a primeira questão da pesquisa registrada na Introdução deste trabalho e aqui repetida - como os governos vêm aproveitando a rede global de disseminação de informações para prestar serviços públicos de melhor qualidade?

Em resposta ao segundo questionamento - que mudanças principais estão acontecendo nos governos provocadas por este novo ambiente? -, chega-se à conclusão que os governos estão, cada vez mais, conscientizando-se que é necessário reinventarem-se, buscarem formas novas de organização, que custem menos e satisfaçam aos contribuintes. As mudanças principais são o uso intenso das tecnologias da informação, das redes de comunicação, do redesenho dos processos e a discussão do papel desempenhado por cada organização interna na construção deste novo governo.

A Economia da Informação está moldando, neste final de século, novas formas de relacionamentos entre empresas, entre empresas e seus clientes e fornecedores, entre os governos, e entres estes e a sociedade, dando poder ao cidadão comum de se expressar, adquirir o melhor produto ou serviço e exigir a informação a que tem direito. Os governantes têm a oportunidade de usar os recursos da Internet para dar transparência à administração pública, revigorá-la e, até mesmo, reinventar a maneira de governar em parceria com o cidadão. Se as sociedades encontrarem formas de superar os enormes

desafios, como a segregação digital, e prepararem-se para fazerem melhores usos dos recursos disponíveis, certamente, as novas tecnologias poderão se tornar fortes aliadas na redução das diferenças sociais, consolidando a cidadania e a democracia em um número significativo de países. Para tanto, alguns passos iniciais parecem ser:

1. Redesenho dos processos internos das organizações públicas, objetivando organizar o fluxo de informações, sob o enfoque do cidadão.

2. Capacitar técnicos do serviço público na modelagem e administração de dados que fluirão internamente no governo, a partir do redesenho dos processos organizacionais, gerando informações e serviços on-line de interesse público.

3. Prover infra-estrutura avançada de telecomunicações, computação e acesso à internet para os servidores públicos.

4. Organizar grupos de especialistas para projetar, desenvolver e manter sistemas de informação e homepages governamentais, garantindo a necessária atualização tecnológica para a prestação de serviços de ponta.

5. Treinar e capacitar os servidores públicos para o uso das tecnologias da informação e na alimentação das informações para manter o fluxo interno e externo;

6. Atualizar a legislação do setor público para utilização de documentos eletrônicos, assinaturas digitais, compras e pagamentos eletrônicos, e editar lei específica para dar direito à informação eletrônica a todos os cidadãos.

7. Utilizar as formas mais modernas de organização da informação para prestação de serviços pela Internet, como as apresentadas nos itens anteriores, para facilitar o uso e tornar o cidadão um usuário efetivo dos serviços digitais

8. Disponibilizar os serviços digitais no maior número possível de locais, principalmente onde haja grande concentração de pessoas, através de auto-atendimento.

9. Valer-se destas novas tecnologias para aumentar o nível de escolarização e de alfabetização da população, através do ensino à distancia, buscando reduzir a segregação digital.

Referências Bibliográficas

- ALDRICH, Douglas F. Dominando o Mercado Digital. Estratégias Práticas para Competitividade na Nova Economia. São Paulo: Makron Books, 2000.
- CASTELLS, Manuel. A Sociedade em Rede. São Paulo: Paz e Terra, 1999.
- Comitê Gestor da Internet no Brasil. Brasília. Disponível na Internet. <http://www.cg.org.br>
- DORRIS, Ann. Intergovernmental Solutions Newsletter. US Government, General Services Administration. Washington: DC. n, 8, 2000. 21p.
- Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo - FAPESP. São Paulo. Disponível na Internet. <http://registro.fapesp.br/estatisticas.html>
- Freedom of Information Act. Victoria's Government, 1996. 56p.
- Forrester Research. Cambridge, Massachussets. Disponível na Internet. <http://www.forrester.com>
- G8 Government On-line Project. Final Project Report. G8 Countries Information Technology Comission, 1999. 52p.
- George Gilder's Telecosm Index. Filadélfia, Pensilvânia. Disponível na Internet. <http://homepage.seas.upenn.edu/~gajl/ggindex.html>
- Global Internet Statistics. São Francisco, Califórnia. Disponível na Internet: <http://www.greach.com/globstats/>
- Governments Using Technology to Serve the Citizen. Washington, DC. US Intergovernmental Advisory Board, 1999. 38p.
- IBOPE. São Paulo. Disponível na Internet. <http://www.ibope.com.br>
- Impact of the Emerging Information Society on the Policy Development Process and Democratic Quality. Paris. Organisation for Economic Co-operation and Development, 1999. 71p.
- Internet Society. Reston, Virginia. Disponível na Internet. <http://www.isoc.org>
- Internet Software Consortium. Redwood City, California. Disponível na Internet. <http://www.isc.org>
- Instituto de Pesquisa Sociais, Políticas e Econômicas - IPESPE. São Paulo. Disponível na Internet. <http://www.ipespe.com.br>
- KELLY, Kevin. Novas Regras para uma Nova Economia. 10 Estratégias Radicais para um Mundo Interconectado. Rio de Janeiro: Editora Objetiva, 1999.
- LEER, Anne. Welcome to the Wired World. Londres: Pearson Education, 2000.
- Nua Internet Surveys. Dublin, Irlanda. Disponível na Internet. <http://www.nua.ie>
- OCDE. Communications Outlook Report. Paris: [s.n], 1999. 71p.
- Preparing Canada for a Digital World. The Information Highway Advisory Council. Ottawa. 1997. 116p.
- RUTHFIELD, Scott. The Internet's History and Development. New York. Disponível na Internet. <http://www.acm.org/crossroads/xrds2-1/inet-history.html>.

Some Assembly Required: Building a Digital Government for the 21st Century. New York: US Center for Technology in Government. Albany, 1999. 38p.

TAPSCOTT, Don. A Economia Digital. São Paulo: Makron Books, 1997.

Sites de governo pesquisados

Acre: **www.ac.gov.br**
Alagoas: **www.ipdal.com.br**
Amapá: **www.amapa.gov.br**
Argentina: **servicio.sfp.gov.ar**
Bahia: **www.bahia.ba.gov.br**
Brasil: **www.brasil.gov.br**
Buenos Aires: **www.buenosaires.gov.ar**
Canadá: **www.canada.gc.ca**
Ceará: **www.ceara.gov.br**
Chile: **www.estado.cl**
Distrito Federal: **www.df.gov.br**
Espírito Santo: **www.prodest.es.gov.br**
Estados Unidos da América: **www.whitehouse.gov**
Flórida: **www.state.fl.us**
Goiás: **www.goias.go.gov.br**
Indiana: **www.state.in.us**
Maranhão: **www.maranhao.gov.br**
Massachusetts: **www.state.ma.us**
Mato Grosso: **www.mt.gov.br**
Mato Grosso do Sul: **www.ms.gov.br**
Minas Gerais: **www.mg.gov.br**
Nova York: **www.ci.nyc.us**
Paraíba: **www.codata.com.br**
Paraná: **www.pr.gov.br**
Pernambuco: **www.pernambuco.gov.br**
Piauí: **www.prodepi.com.br**
Porto Alegre: **www.portoalegre.rs.gov.br**
Portugal: **www.infocid.pt**
Reino Unido: **www.open.gov.uk**
Rio de Janeiro: **www.governo.rj.gov.br**
Rio Grande do Norte: **www.rn.gov.br**
Rio Grande do Sul: **www.estado.rs.gov.br**
Rondônia: **www.rondonia.ro.gov.br**
Roraima: **www.seplan.rr.gov.br**
Salvador: **www.pms.ba.gov.br**
Santa Catarina: **www.sc.gov.br**
São Paulo: **www.saopaulo.sp.gov.br**
São Paulo (capital): **www.portal.sp.gov.br**
Sergipe: **www.se.gov.br**
Singapura: **www.gov.sg**
Tocantins: **www.tocantins.to.gov.br**
Utah: **www.state.ut.us**
Victoria: **www.vic.gov.au**

Um Agente Catalisador de Inovações
em Administração Pública e
Governança: a Fundação Luís
Eduardo Magalhães

Geraldo Machado e Vera Queiroz



A modernização administrativa, na Bahia, adquire, a partir de 1991, status de prioridade governamental, entendida como passaporte para a implementação de programas e projetos com potencial transformador da realidade. Assim, dentro desse processo de reordenamento da administração pública, a Fundação Luís Eduardo Magalhães é instituída, em 1998, definindo sua missão como "ser um agente catalisador de inovações transformadoras do Estado e da Sociedade", o que pressupõe uma atuação em rede, em parceria, que lhe permite desempenhar o papel de elo de ligação entre instituições, não apenas nos planos intra e intergovernamental, mas também, no plano das relações entre o setor público, o terceiro setor, a esfera privada e organismos multilaterais de cooperação. Pela sua performance, em apenas três anos de trabalho, já é reconhecida como benchmarking nacional.

Palavras-Chave: modernização administrativa, inovação organizacional.

A crise do "modo de desenvolvimento fordista", que traz em seu bojo a crise do modelo contemporâneo de Estado, deflagrou, em esfera mundial, desde os anos 80 do século XX, um vigoroso movimento de transição paradigmática. Neste cenário, registra-se a transmutação dos papéis assumidos pelo Estado e pela sociedade no transcurso do período de hegemonia do "ciclo fordista", com a instauração de novos compromissos societais (Boyer, 1990).

Esse é o macrocenário contemporâneo, porém, no âmbito de cada país ou estado subnacional, é possível distinguir-se, neste processo de desconstrução e reconstrução, a conformação de especificidades, de vias particulares, produzidas a partir da interação de forças econômicas, sociais e políticas - locais, nacionais, estrangeiras e internacionais. Nesse contexto, os quatro problemas básicos de que trata a Reforma do Estado (Bresser Pereira, 1997) adquirem importância e tratamento distintos: a delimitação do tamanho do Estado; a redefinição do seu papel regulador; a recuperação da governança, ou seja, da capacidade financeira e administrativa para se implementar as decisões políticas tomadas pelo governo e o aumento da governabilidade, isto é, da

capacidade política do governo de intermediar interesses, garantir legitimidade e governar.

Estudo recentemente realizado por Ferlie et al. (1999) sobre os resultados de processos de Reforma do Estado em países centrais trazem algumas indicações instigantes, em especial para os países em desenvolvimento:

- o poder público continua a exercer papel fundamental. Inclusive, se registra um leve incremento dos investimentos totais governamentais, em porcentagem do PIB - Produto Interno Bruto, nos países-membro da OCDE - Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento, o que se explica pelo fato* "do setor público continuar a financiar e a fornecer bens e serviços essenciais que são de grande importância para a sociedade como um todo: saúde, educação, pesquisa e desenvolvimento, justiça criminal, seguridade social.";

- o aparelho do Estado está vivenciando grandes transformações, no que tange a papéis, estruturas e processos;

- a economia política do setor público está sendo transformada, em especial, quanto ao poder relativo dos usuários de serviços públicos.

No Brasil, como de resto em outros países do mundo, a modernização do Estado é um fenômeno cíclico (Hood, 1966). Assim, revisitando a história da administração pública brasileira, identifica-se outros marcos emblemáticos da modernização, antecedentes ao movimento reformista contemporâneo:

- 1930 a 1945 - período denominado "os anos dinâmicos do pioneirismo";

- 1964 a 1978 - que tem o Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, como instrumento ordenador;

- 1979 a 1984 - período conhecido como "transição democrática", ou "abertura democrática", que tem como institutos orientadores, no plano da reforma do aparelho do Estado, o Decreto nº 83.740, de 18 de julho de 1979, que instituiu o Programa Nacional de Desburocratização e o Decreto nº 86.215, de 15 de julho de 1981, que instituiu o Programa Nacional de Desestatização, ambos inspirados pelo ministro Hélio Beltrão (Währlich, 1974 e 1984).

Em 1985 a Reforma do Estado voltou a figurar da agenda governamental com a reinstauração do regime democrático no país, o que implicou a repactuação das bases institucionais do Estado brasileiro, tendo como marco a promulgação da Carta Constitucional de 1987. Foi, todavia, a partir da criação do Mare -

Ministério da Administração e Reforma do Estado, no primeiro mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso, que este movimento adquiriu nova expressão. Assim, em 1995, foi editado o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, que expressou o entendimento do Governo sobre o perfil do Estado desejado.

O referido Plano tem como substrato a compreensão dos motivos que induzem e exigem a superação do modo de desenvolvimento fordista, que passa pela reconfiguração do regime de acumulação em vigor, ou seja, da lógica e leis macroeconômicas que presidem as condições de produção e de uso social da produção; do modo de regulação estabelecido, o qual se explicita, mais especialmente, através de formas institucionalizadas emanadas do Estado e do modelo de organização do trabalho e da produção (Boyer, 1990). Este Plano adota, também, a doutrina do NPM - New Public Management, ou Novo Gerencialismo Público (termo de uso mais corrente no Brasil, disseminado pelo ex-ministro Bresser Pereira, que capitaneou a formulação da proposta de reforma do estado brasileiro), corrente de pensamento hegemônica em esfera planetária, desde os anos 90 do século XX (Hood, 1996, Barzelay, 2001).

No caso particular do Estado da Bahia, unidade federativa do Brasil, com esfera de competência circunscrita, a questão da modernização da Administração Pública é, igualmente, tema relevante, variando de importância no tempo em função de mudanças de prioridades da agenda governamental. Na atualidade esta questão adquire centralidade, colocando-se como de crucial importância vis-à-vis o cenário internacional, nacional e local.

A Bahia possui uma vasta extensão territorial de aproximadamente 567 300 km², abriga uma população estimada em 13 milhões de habitantes (Censo do IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2000) e se posiciona como a 6^a maior economia do país (IBGE, dados de 1999). Segundo estimativa da SEI - Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia, em 2001, a economia estadual representava 4.4% do PIB - Produto Interno Bruto brasileiro. Todavia, o Estado ostenta índices sociais flagrantemente desfavoráveis, a despeito dos avanços em alguns setores. Segundo dados da FGV - Fundação Getúlio Vargas (Mapa do Fim da Fome no Brasil, 1996-1999) 54,8% da população da Bahia se situa abaixo da linha de indigência, com renda mensal inferior a R\$ 80,00 per capita, sendo o 5^o pior

Estado do Brasil neste aspecto. Por outro lado, o Índice de Desenvolvimento Humano - IDH da Bahia, calculado pelo Pnud - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, em 1996, foi de 0,655, posicionando-a como o 8º pior Estado do Brasil quanto a este indicador. Portanto, o maior desafio a enfrentar é superar este grave quadro de distorções e assimetrias, que se expressa no plano do indivíduo-cidadão e no plano espacial, ou seja, na distribuição da riqueza pelos seus 417 municípios.

Nesse quadro, o papel do poder público é reconhecido como de importância primordial, o que é internalizado pelos extratos diretos, políticos e gerenciais, e pela burocracia do Estado. A modernização administrativa, na Bahia, adquire status de prioridade governamental, entendida como passaporte para a implementação de programas e projetos com potencial transformador da realidade.

Uma constatação já consensual, a partir de evidências empíricas, é que o movimento de reforma nos países centrais e periféricos vem transcorrendo segundo duas lógicas. Em um primeiro estágio são deflagradas intervenções na direção da abertura dos mercados, da desregulamentação e da desoneração do estado, em especial via privatização de empresas públicas. Em um segundo estágio, o foco é o desenvolvimento de capacidades administrativas e institucionais, ou seja, a melhoria do desempenho do aparelho do Estado e das condições de governança e governabilidade (Souza, 2001).

Na Bahia, movimento similar pode ser observado. A tônica das mudanças alavancadas em 1991, no Governo Antonio Carlos Magalhães, ano inaugural do processo de mudança de corte gerencialista, se deu, justamente, no ajuste fiscal, no saneamento das finanças públicas, o que exigiu tanto a contenção e racionalização de gastos públicos, em especial pela diminuição de despesas com custeio/manutenção da máquina pública e com pessoal, quanto à ampliação da arrecadação tributária e a repactuação da Dívida Pública, o que permitiu a mudança do seu perfil. É importante frisar que a Bahia foi o primeiro Estado brasileiro a deflagrar um processo de ajuste fiscal, com a sua adesão ao Pnafe - Programa Nacional de Apoio à Modernização da Administração Fiscal, que conta com recursos do BID - Banco Interamericano para o Desenvolvimento e que a modernização da máquina fazendária foi pré-condição para a sua efetivação, pelo que foi alvo de intervenções no âmbito do Promaf - Projeto de Modernização e Racionalização da Administração Financeira e Tributária do Estado da Bahia, parte

integrante do Promosefaz - Programa de Modernização da Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia.

Nesse processo de reordenamento foi implementado um amplo programa de desestatização, que contemplou a privatização de empresas públicas e sociedades de economia mista, mediante a venda de ativos e a transferência da execução de serviços públicos para o setor privado, via permissão, concessão ou autorização. Paralelamente, foram acionados programas de publicização, ou seja, de transferência para o setor público não estatal de serviços sociais até então executados diretamente por órgãos públicos, por via do Programa de Organizações Sociais; de terceirização da gestão de serviços públicos, em especial de hospitais, e de terceirização da execução de serviços acessórios (limpeza, zeladoria, vigilância, entre outros).

Esse primeiro estágio foi realizado com sucesso no que diz respeito ao saneamento das finanças públicas, ao equilíbrio das contas públicas. Fatores que contribuíram para o alcance destes resultados foram a continuidade administrativa e uma visão de longo prazo, que se expressa no planejamento da ação governamental, segundo estudo realizado pela Universidade Federal da Bahia, através da Escola de Administração, em convênio com a Saeb - Secretaria da Administração. (BAHIA, 2002). O segundo estágio, hoje em curso, enfoca a redefinição de papéis e o redesenho das estruturas e processos, tendo como vetor a focalização no cliente-cidadão e os princípios da responsabilização dos agentes públicos (accountability), da transparência e da ética, o que exige grandes investimentos em capacitação de recursos humanos e em tecnologia da informação e comunicação (TIC) e a construção de um novo padrão relacional Estado & Sociedade, uma nova divisão de papéis que privilegie a ação em parceria, compartilhada e complementar, o que impulsiona o desenvolvimento de um projeto de governo eletrônico (E-Gov) e a formação de redes. Nesta etapa está sendo priorizada a criação de capacidade de regulação de serviços e de planejamento, gestão, acompanhamento e avaliação da ação governamental, que se exprime na instituição de agências de regulação de serviços públicos e na adoção da sistemática de organização da ação governamental em grandes programas, previstos nos PPA - Planos Plurianuais de Investimento, cuja execução abrange órgãos e entidades de diversas Secretarias, que atuam de forma complementar, sob a direção técnica de um Gerente de Programa.

O Estado da Bahia sempre se destacou no cenário nacional pelo seu pioneirismo em matéria de inovação no campo da Administração Pública. Aliás, a inovação e a flexibilidade são traços que conformam a cultura baiana e se espraiam para outros domínios. No campo da arte e da cultura isso se expressa com muita força e nitidez, com reconhecimento nacional e internacional. Em decorrência, o Estado atrai um número crescente de turistas motivados por esse traço peculiar e pelas condições privilegiadas da sua geografia. A indústria do entretenimento (cultura, turismo e lazer) se constitui, na atualidade, em expressiva fonte geradora de emprego e renda para o Estado, com amplo potencial de crescimento.

Um dos marcos desse pioneirismo, por exemplo, foi a Reforma Administrativa paradigmática de 1966, quando a Bahia se antecipou ao Governo Federal e entronizou o modelo sistêmico de organização do trabalho, mediante a institucionalização dos Sistemas de Planejamento, de Administração Geral e de Procuradoria e deflagrou movimento de desconcentração e descentralização, com a criação de um sistema de administração regionalizada. Um outro marco, também a título de exemplo, foi a institucionalização do Seara - Sistema Estadual de Recursos Ambientais, em 1980, igualmente pioneiro no país e que já revelava uma preocupação pelo desenvolvimento sustentável do Estado.

Muitos desses modelos instituídos se anteciparam às condições objetivas da realidade, o que exigiu um largo período de tempo para a sua maturação. A questão da administração regionalizada, por exemplo, persiste como não adequadamente solucionada até os nossos dias, pois passa por um ponto nevrálgico: a desconcentração do poder decisório.

Pode-se entender as iniciativas de mudanças acima referidas como evidentes manifestações do fenômeno do formalismo, que segundo Guerreiro (1983), recorrendo a Riggs, é um traço presente em todas as sociedades, sendo residual nas sociedades concentradas e difratadas, e dominante nas sociedades prismáticas. Nestas últimas, o formalismo é um reflexo de sua dependência em relação às "potências industriais do Ocidente". A tese defendida por Guerreiro, um dos mais brilhantes pensadores no campo da Sociologia e da Teoria da Administração que o Brasil já teve, é que "o formalismo não é característica bizarra, traço de patologia social nas sociedades prismáticas, mas um fato normal e regular, que reflete a estratégia global destas sociedades no sentido de superar a fase em que se

encontram. Em outras palavras: o formalismo nas sociedades prismáticas é uma estratégia de mudança social...".

No ano de 1995, o Governo da Bahia concebeu e implantou o SAC - Serviço de Atendimento ao Cidadão, inovação emblemática que revolucionou os padrões de atendimento ao público. Trata-se de um sistema integrado de atendimento ao público que reúne, em um mesmo espaço físico, órgãos e entidades das diversas esferas de governo (federal, estadual e municipal) e níveis de poder (Executivo, Legislativo e Judiciário), o que proporciona aos seus usuários economia de tempo e de recursos e um atendimento ágil e eficiente. O SAC não é apenas uma solução espacial associada a um sistema de atendimento à população, é um revolucionário sistema administrativo-gerencial que viabiliza o relacionamento do Estado com o cidadão em patamares elevados de qualidade. (Gonçalves, 2000, EAUFBA, 2002).

O modelo SAC foi disseminado para outros estados brasileiros, que o adotaram sob outras denominações. Por exemplo, em Minas Gerais é denominado de Psiu, no Distrito Federal de Pronto Atendimento ao Cidadão, em Goiás de Vapt-Vupt, no Maranhão de Shopping do Cidadão, em São Paulo de Poupa Tempo e em Pernambuco de Expresso Cidadão. Outros países vêm demonstrando interesse em adotar a solução SAC. Em Portugal, onde foi batizada de Lojas do Povo, ela já é realidade e para tanto contou com a consultoria do Governo do Estado da Bahia.

A ONU - Organização das Nações Unidas, através da Divisão para a Economia e Administração Pública do Departamento para Assuntos Econômicos e Sociais, tomou conhecimento da solução SAC, e de outras inovações igualmente referenciais desenvolvidas pelo Governo do Estado da Bahia. Assim, em 24 de março de 1998, na cidade de New York, este organismo de cooperação multilateral celebrou Memorandum de Intenções com o Governo do Estado da Bahia, subscrito pelo Governador Paulo Souto e pelo Subsecretário-Geral da ONU para Assuntos Econômicos e Sociais, Dr. Nitin Desai, através do qual se pactuou o compromisso de estabelecer canais de cooperação permanente no sentido de criar um Centro Internacional de Inovação e Intercâmbio em Administração, na cidade de Salvador, capital da Bahia, "considerando que o Estado da Bahia já implementou iniciativas de magnitude para aumentar a eficiência e efetividade de sua administração pública, para modernizar seus mecanismos de

prestação de serviços aos cidadãos, para tornar esses serviços prontamente acessíveis para todos e, que através de programas inovadores, como o SAC, tem estado à frente neste campo". (Memorandum de Intenções, 1998).

Para concretizar esse compromisso, em maio de 1998, já na gestão do Governador César Borges, este submete à Assembléia Legislativa Estadual Projeto de Lei que autoriza o Poder Executivo a praticar os atos necessários à instituição da Fundação Luís Eduardo Magalhães - Centro de Modernização e Desenvolvimento da Administração Pública, sob a forma de fundação, com personalidade jurídica de direito privado. O Projeto mereceu aprovação e, em 12 de julho daquele ano, foi editada a Lei nº 7.349, que deu respaldo à criação deste organismo.

Em seqüência, a nova entidade foi constituída, com a efetivação do registro de seu Estatuto no Cartório de Títulos e Documentos e Registro de Pessoas Jurídicas, da Comarca de Salvador, em 10 de março de 1999. Ainda neste mês, em 26 de março, seu Conselho Curador, composto por representantes da ONU, dos Governos da Bahia e Federal, da sociedade civil e de Universidades, se reuniu e aprovou o Regimento deste Colegiado, o Regimento Interno da Fundação e os nomes dos membros da sua Diretoria Executiva.

A decisão tomada pelo Governo da Bahia foi além do compromisso firmado com a ONU. O novo organismo então criado deveria ser o parceiro do Estado na direção do aprofundamento e aceleração da modernização do Estado e, simultaneamente, cooperar com outros estados da federação e outros países, em particular aqueles situados no Hemisfério Sul, através de atuação conjunta com os Governos da Bahia e do Brasil e com a ONU.

A importância atribuída ao novo organismo se revela de forma cristalina quando se elege o seu nome. Luís Eduardo Magalhães, falecido precocemente aos 43 anos, em 21 de abril de 1998, foi uma figura de destaque no cenário estadual e nacional, primeiramente como Deputado Estadual, por dois mandatos consecutivos, a partir de 1979, e em seguida como Deputado Federal, por três mandatos, a partir de 1987, tendo exercido, inclusive, a função de Presidente da Câmara Federal, no período de 1995 a 1997, quando assumiu interinamente a Presidência da República, por duas vezes, no ano de 1995, e Líder do Governo Fernando Henrique Cardoso, de 1997 a 1998, quando faleceu. Era dotado de personalidade e estilo próprios, distinguindo-se por sua capacidade de diálogo e de articulação de

acordos, o que envolvia, de forma democrática, correntes políticas de orientações diversas, da direita à esquerda, e pela defesa apaixonada de idéias no campo da modernização do Estado. (Site FLEM, Memorial Luís Eduardo Magalhães).

Em processo de planejamento estratégico, realizado logo após a sua instalação, a Fundação Luís Eduardo Magalhães definiu ser a sua missão "promover a geração e disseminação de conhecimentos e ações voltadas para a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos" e sua visão "ser um agente catalisador de inovações transformadoras do Estado e da Sociedade". Para transformar em realidade estes desígnios, a Fundação implementou várias ações visando apoiar o processo de modernização do Estado da Bahia, mediante a concepção e implementação de programas de melhoria da gestão pública, de desenvolvimento e capacitação de recursos humanos estratégicos e de intercâmbio de experiências referenciais em administração pública.

Sua atuação se pauta na perspectiva de uma nova governança, que pressupõe a instauração de novo padrão relacional entre o poder público, o setor privado e o terceiro setor, exigindo o alinhamento de interesses, bem como a modelagem e operacionalização de novos papéis sociais. Dessa forma, atua na fronteira entre o Estado e a Sociedade, contribuindo para a difusão e aplicação de novos conceitos e práticas.

Fato de relevância na trajetória da Fundação, que certamente aportará contribuições no âmbito estadual, nacional e internacional, foi a criação, em sua estrutura organizacional, do CIIAP - Centro Internacional de Inovação e Intercâmbio em Administração Pública, em 27 de julho de 2001. Essa iniciativa concretiza os compromissos firmados pela Organização das Nações Unidas e pelo Governo Brasileiro, através da ABC - Agência Brasileira de Cooperação, órgão integrante do Ministério de Relações Exteriores, e foi consolidada após quase três anos de negociações, que envolveram também o Governo da Bahia, através da SAEB.

O CIIAP tem como instância superior de orientação, acompanhamento e avaliação um Comitê Diretivo, instalado em 28 de setembro de 2001, composto pelo Diretor Geral da ABC, pela Secretária da Administração do Estado da Bahia, pelo Diretor da Divisão de Economia e Administração Pública do Departamento para Assuntos Econômicos e Sociais da ONU e pelo Diretor Geral da Fundação, que acumula a função de Diretor Executivo do Centro.

A Fundação Luís Eduardo Magalhães vem-se consolidando como incubadora de projetos prioritários do Governo Estadual,

viabilizando o suporte técnico e operacional por eles requeridos, sendo reconhecida como instituição de vanguarda, capaz de promover a geração de inovações. Todas as Secretarias de Estado já celebraram parcerias com a Fundação para o desenvolvimento e implementação de ações do seu interesse. Entre essas destacam-se:

- a capacitação de frações estratégicas do funcionalismo público estadual, em especial, gestores e técnicos dos sistemas de Planejamento, de Administração, Financeiro e de Contabilidade;

- a capacitação de gestores dos 417 municípios do Estado, visando a difusão dos princípios e normas estabelecidas na Lei de Responsabilidade Fiscal e a melhoria de sua capacidade de gestão, em especial na área educacional;

- a capacitação de lideranças dos 100 municípios mais pobres da Bahia, empreendidas no âmbito do Programa Faz Cidadão, estratégia de desenvolvimento local, integrado e sustentável;

- eventos técnicos para a disseminação e o debate de temas emergentes, de importância prioritária, como, por exemplo, reforma do Estado, ética e transparência governamental, desburocratização, sociedade da informação, governo eletrônico, avaliação do desempenho governamental, gestão do capital intelectual e do conhecimento como instrumento de competitividade, economia solidária, gestão de organizações não governamentais, diversidade de gênero e raça no mundo do trabalho e inclusão social, etc.;

- projetos integrantes do Programa Educar para Vencer, realizado pela SEC - Secretaria da Educação do Estado da Bahia, como o PEI - Programa de Enriquecimento Instrumental, que se baseia no método revolucionário concebido pelo israelense Reuven Feuerstein, o projeto de Certificação Ocupacional de Profissionais da Educação, que atesta a habilitação para o exercício de cargos de provimento segundo critério de confiança e o Programa Faz Universitário, que viabiliza a realização de cursos de graduação, em nível de 3º grau, por alunos oriundos de escolas públicas, logo, pertencentes às camadas mais pobres da população;

- atividades executadas sob a égide de programas de modernização institucional, que envolvem nova modelagem organizacional e a disseminação de novos valores e competências. As áreas de segurança pública e de transportes foram priorizadas;

- estudos técnicos visando subsidiar a formulação de políticas públicas e alavancar a competitividade de setores da economia, a exemplo do cluster de entretenimento;

As atividades realizadas pela Fundação Luís Eduardo Magalhães contam com a supervisão sistemática do seu Conselho Curador. Tendo por base indicadores de qualidade, produtividade e expansão, estabelecidos no Contrato de Gestão celebrado com o Estado da Bahia, com a interveniência da Saeb, a Fundação, trimestralmente, presta contas de suas realizações. Através do seu site institucional, disponibiliza suas realizações e, anualmente, edita um relatório, onde apresenta o elenco de atividades que protagonizou ou atuou como co-participe.

A performance da Fundação Luís Eduardo Magalhães já é reconhecida como benchmarking nacional. Em apenas três anos de trabalho, acumula um portfólio de realizações significativas, sendo que cerca de 1 milhão de pessoas, até dezembro de 2002, já participaram de ações de capacitação realizadas com o seu apoio, sejam ações de mobilização, sensibilização, informação, reciclagem, aperfeiçoamento ou formação de recursos humanos.

Efetivamente, a Fundação Luís Eduardo Magalhães constitui, em si mesma, uma inovação no campo institucional, portadora de características próprias que a distinguem. Entre estas destacam-se:

- natureza híbrida, pois agrega características de organismo público e privado;

- sua relação com o Governo do Estado é regulada através de Contrato de Gestão, que provê os recursos necessários para a sua manutenção, à conta da rubrica Subvenções Sociais, que lhe permite manter uma equipe mínima de gestão e arcar com despesas básicas de custeio. A partir dessa estrutura mínima de gestão é que são gerados os "negócios" da Fundação, que visam o atendimento de necessidades específicas de organizações-clientes do Setor Público Estadual, que se cristalizam em projetos, com orçamento de fontes e usos próprio e prazo determinado de execução e que exigem, muitas vezes, a contratação de equipes de trabalho temporárias. Para tanto, são firmados compromissos específicos, com objetos e obrigações definidas, que passam a integrar o Contrato de Gestão como aditivo;

- não se vincula à tutela de nenhuma Secretaria de Estado. Com a Saeb, instância interveniente no referido Contrato de Gestão, relaciona-se segundo as bases mutuamente pactuadas;

- sua área de atuação excede a esfera da Administração Pública Estadual, podendo abranger outros níveis de governo e outras esferas de poder, em âmbito estadual, nacional e internacional, embora o Governo do Estado da Bahia seja seu cliente preferencial;

- tem como competência essencial viabilizar soluções inovadoras para a modernização da gestão pública e a melhoria da qualidade dos serviços prestados aos cidadãos;

- atua como agente catalisador, o que pressupõe uma atuação em rede, em parceria, o que lhe permite desempenhar o papel de linking pin, elo de ligação entre instituições, não apenas nos planos intra e intergovernamental, mas também, no plano das relações entre o setor público, o terceiro setor, a esfera privada e organismos multilaterais de cooperação. Nesse sentido, não se posiciona como protagonista das ações, mas como parceira na construção e implementação de redes de trabalho;

- a participação do Governo da Bahia no seu Conselho Curador é proporcionalmente minoritária - dos treze componentes desse Colegiado, apenas cinco representam o Executivo Estadual. Isto revela que as práticas do Estado, que teve a iniciativa de dar vida à Fundação, estão mudando;

- seu Plano de Trabalho é dinâmico, atualizado trimestralmente, a partir da agregação de novos projetos, propostos pela Diretoria Executiva ao Conselho Curador. A construção desse Plano extrapola o âmbito interno da Fundação, na medida em que as ações que o integram, em sua grande maioria, são decorrentes da demanda espontânea de organizações-clientes;

- a concepção de cada ação, em particular, mobiliza a participação coletiva de equipes de organizações-clientes, da Fundação, de especialistas e prestadores de serviços contratados (pessoas físicas ou jurídicas) e, ainda, de outros parceiros que se agregam ao processo em razão da convergência de interesses;

- apresenta prestação de contas anual aos seus Conselhos Curador e Fiscal, que emitem julgamento com base em auditoria realizada por empresa independente;

- o acompanhamento e a avaliação do seu desempenho institucional é uma prática sistemática incorporada à dinâmica organizacional, o que exigiu o desenvolvimento de um sistema informatizado de alimentação de dados;

- mantém canal permanente de comunicação, em tempo real, com seus clientes, parceiros e com o público em geral, através de um site institucional, que viabiliza a disseminação de informações. O Portal Flem é atualizado diariamente e permite, ainda, a transmissão de vídeos, em tempo real, de eventos realizados na

Fundação, como conferências, palestras etc., recurso conhecido como TV Flem;

- atua como agente de intercâmbio, competido-lhe disseminar inovações desenvolvidas na Bahia, no Brasil e em outros países, para o próprio Estado, para outros Estados da federação brasileira e para outros países, sob a égide do acordo celebrado com a ONU. Para tanto, a prospecção de inovações e seu repasse são atividades recorrentes, o que se dá, sobretudo, mediante a organização e recepção de missões internacionais, a articulação de serviços de assistência técnica e a promoção e/ou participação em eventos técnicos nacionais e internacionais, a exemplo do Congresso Anual do Clad - Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento;

- seus sistemas de gestão de pessoal, financeira e de contabilidade, de materiais, patrimônio e serviços administrativos e de acompanhamento de projetos estão em processo de informatização plena, acarretando a redução da circulação de papéis e agilizando os processos, com repercussões positivas em termos de rendimento e produtividade do trabalho;

- o dimensionamento do seu quadro permanente levou em conta o entendimento de que o conhecimento é dinâmico e as demandas ambientais são voláteis, em especial em contextos de mudanças paradigmáticas. Isto gerou um quadro enxuto, capaz de mapear as necessidades decorrentes dos projetos a serem desenvolvidos e buscar no mercado os profissionais e/ou empresas mais adequados;

- como organização que aprende, exercita, periodicamente, processo de discussão de idéias sobre a sua razão de ser e seu modelo gerencial, com o suporte metodológico de empresas de consultoria ou consultores independentes de renome;

- proporciona oportunidades de crescimento pessoal e profissional a seus colaboradores, que participam de eventos de capacitação que integram seu Plano de Trabalho, ou que são sediados em suas instalações, mediante cessão de uso dos seus auditórios e salas de aula, ou que são realizados por terceiros, seja na Bahia ou em outros Estados do país e em outros países;

- incentiva o livre compartilhamento de idéias e resultados, no âmbito intra-organizacional, mediante a criação de espaços relacionais, presenciais ou virtuais. O Portal Corporativo (intranet) utiliza

avançados recursos de comunicação e disseminação de conhecimentos - como clipping diário de notícias da mídia, biblioteca, fórum de debates, agenda de eventos - acessíveis à todos os colaboradores, que dispõem, inclusive, de um micro computador para uso individual.

Todo esse elenco de características molda uma organização efetivamente transformadora, que transita dialeticamente do caos para a ordem, do conhecimento embrionário para o sistematizado, dos sonhos e dos desejos para a realidade possível. Seu design não é produto exclusivo da vontade racional de alguns. Sua construção se dá coletivamente e os acertos e erros são lições a aprender.

Concluindo, como aduziu Vasconcelos (1999): "É preciso que a Fundação se imagine a si mesma. Do contrário, ela mergulhará na autofagia, enredando-se em suas próprias teias, tecidas pelos outros, distanciando-se da mutável realidade e terminando por se alienar do processo de transformação, razão de ser da sua criação. Não é apenas uma questão de manter ocupada sua mão-de-obra, de determinar o uso de seus espaços e equipamentos, de justificar a alocação de seus recursos orçamentários ou de construir uma imagem pública. Trata-se, na verdade, de uma questão estratégica, consubstanciada na necessidade da Fundação Luís Eduardo Magalhães de contribuir, autonomamente, como todo centro de criação, e não de modo subalterno, para o processo de modernização da sociedade."

Revisão e Atualização de artigo apresentado no VII Congresso do CLAD sobre Reforma do Estado e da Administração Pública realizado em Portugal, de 8 a 11 de outubro de 2002, sob o título de "Inserção de um Agente Catalisador de Inovações para a Modernização do Serviço Público - O Caso da Fundação Luís Eduardo Magalhães". Através dele os autores homenageiam Carlos Vasconcelos Domingues da Silva, falecido em 2000, cuja colaboração foi fundamental para a idealização e implantação da Fundação Luís Eduardo Magalhães, no ano de 1999.

Referências Bibliográficas

BARZELAY, Michel. The new public management: improving research and policy dialogue. Berkeley: University of California Press, 2001.

BOYER, Robert. A teoria da regulação: uma análise crítica. Tradução Renée Barata Zicman. São Paulo: Nobel, 1990.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. 1997. 58p. (Cadernos MARE da reforma do estado,1).

FERLIE, Ewan et al . A nova administração pública em ação. Brasília: UNB, ENAP, 1999. 486p.

FUNDAÇÃO LUÍS EDUARDO MAGALHÃES (BA). Relatório de atividades. Salvador: FLEM, 1999.

_____. _____. Salvador: FLEM, 2000.

_____. _____. Salvador: FLEM, 2001.

_____. _____. Salvador: FLEM, 2002.

GONÇALVES, Emília Maria Dórea. Análise de processos de gestão administrativa: O caso do serviço de atendimento ao cidadão. Salvador: Escola de Administração da UFBA, 2000. Dissertação de Mestrado Profissional, Salvador, 2000.

HOOD, Christopher. Beyond progressivism: A new "global paradigm" Journal of Public Administration, v.19, n.2, 1966.

MEMORANDO de Entendimentos entre o Governo da República Federativa do Brasil e a Organização das Nações Unidas para apoio a atividades de cooperação e intercâmbio em Administração Pública, celebrado em 6 de julho de 2001.

MEMORANDUM de Intenções entre o Governo do Estado da Bahia e o Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais da Organização das Nações Unidas - DESA, celebrado em 24 de março de 1998.

ORMOND, Derry; e LÖFFLER, Elke. A nova gerência pública. Revista de Serviço Público. Brasília, v. 50, n. 2, p. 67-98, abr/jun. 1999.

RAMOS, Alberto Guerreiro. Administração e contexto brasileiro: esboço de uma teoria geral de administração. 2 ed. Rio de Janeiro: FGV, 1983.

SOUZA, Celina. A nova gestão pública. In: Gestão pública: desafios e perspectivas. Salvador: Fundação Luís Eduardo Magalhães, 2001. 112 p. (Cadernos FLEM, 1).

BAHIA, Secretaria da Administração. O Processo de Modernização do Estado da Bahia: os Avanços de uma Década 1991 - 2001. Salvador: Secretaria da Administração: Escola de Administração da UFBA, 2002.

VASCONCELOS, Carlos. O modo de funcionamento da Fundação Luís Eduardo Magalhães: lineamentos de sua organização. Salvador: FLEM, 1999. Mimeografado.

WAHRLICH, Beatriz. A reforma administrativa no Brasil: experiência anterior, situação atual e perspectivas - uma apreciação geral. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, v. 18, n. 1, p. 49-59, jan/mar. 1984.

_____. Reforma Administrativa Brasileira: passado e presente. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 8, n. 2, abr/jun. 1974.

_____. Desburocratização e desestatização: novas considerações sobre as prioridades brasileiras de reforma administrativa na década de 80. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, v. 18, n. 4, p. 72-87, out/dez. 1984.



Série Cadernos da Fundação Luís Eduardo Magalhães

Volume 1 **Gestão Pública** – Desafios e Perspectivas

Volume 2 **Políticas Sociais** – Instrumento de Justiça Social

Volume 3 **Energia Novos Cenários** – Universalização do acesso, uso racional e fontes alternativas para o futuro

Volume 4 **Transportes e Logística** – Os modais e os desafios da multimodalidade

Volume 5 **Economia Solidária**

Fundação Luís Eduardo Magalhães

Terceira Avenida, Centro-Administrativo
Salvador-Bahia-Brasil CEP 41746-900
Tel **71 370 3044 Fax **71 370 3035
flem@flem.org.br www.flem.org.br



Desta edição Cadernos da Fundação Luís Eduardo Magalhães 6, foram impressos 2000 exemplares. Composto em Bembo com títulos em Format e impresso sobre papel couché fosco 115g/m². Impressão e acabamento da Bigraf.