

A Modernização Recente das Administrações Públicas no Contexto Nacional e Local

Autores:

**Maria Marly Teixeira
de Almeida Fontenele**
- Mestre em
Planejamento em
Políticas Públicas

**Francisco Josênio
Camelo Parente** –
Doutor em Ciência
Política – Universidade
de São Paulo - USP

Resumo

As reformas administrativas introduzidas no Estado, nas últimas décadas, demonstram, ao mesmo tempo, que o neoliberalismo chega aos processos administrativos do Estado, mas que também houve uma reação popular e democrática às mudanças para garantir que o interesse público não fosse suplantado pelo privado. Acompanhar-se-á a evolução do modelo, do gerencialismo puro à proposta de governança pública. Observar-se-á que na visão do servidor público a reforma administrativa trouxe paradoxos que não proporcionaram uma coesão burocrática em defesa da proposta. Essa realidade permitiu retornos burocráticos que podem atrasar a aculturação ao modelo gerencialista.

Palavras-chave: Modernização. Reforma administrativa. Modelos Gerenciais. Servidor Público.

Abstract

The administrative reforms that have been introduced in the State in the recent decades demonstrate that, although neo-liberalism is present in the administrative processes of the State, there has also been a popular and democratic reaction to the changes to ensure that the public interest would not be supplanted by the private ones. We will look into the evolution of the model from the pure managerialism towards the proposed public governance. We will also observe that, from the point of view of the public servants, the administrative reform brought about paradoxes that do not provide a bureaucratic cohesion in defense of the proposal. This reality has allowed bureaucratic setbacks that can delay the acculturation of the managerialist model.

Keywords: Modernization. Administrative reform. Management models. Public servant.

Introdução

Os processos modernizantes do Estado não acontecem deslocados do contexto de mudança que a sociedade imprime e, normalmente, vêm precedidos de crises (Durkheim – ed. 1999 - chamou esse estado de coisa de anomia). Crise abrangente que engloba governo, sua política administrativa e fiscal, favorecendo a busca de novos padrões, privilegiando novas ideologias, na tentativa de favorecer uma nova organização social.

Com efeito, a sociedade priorizou, a cada tempo, conquistas que se alternaram entre focos de autoritarismo e de liberdades civis, promovendo a ascensão do liberalismo numa sociedade onde ainda imperava o individualismo e a desigualdade, buscando nesse tempo histórico conciliar liberdade e igualdade, trazendo à tona princípios republicanos, como interesse coletivo, equidade e legitimidade democrática.

As reformas de âmbito geral, como a política, a previdenciária, a tributária e a administrativa demonstram claramente o movimento do Estado em busca do reajuste de suas funções e superação ideias promotoras de desigualdades sociais, apontando para a instauração de um regime que realize de fato a justiça social.

A tradição patrimonialista brasileira, típicos de uma sociedade tradicional, requer sentidos atentos a fim de que interesses particularistas não continuem a manipular o discurso republicano para revestir de moral e honra interesses privados. Com efeito, a corporação burocrática teria uma inestimável importância, quando efetivamente consciente e comprometida com o seu papel público. Qualquer inovação administrativa terá necessariamente que contar com a participação dessa categoria. Por esta razão, a corporação burocrática tem importante papel na acepção e condução dessa nova ética pública, servindo inclusive de instrumento de controle político.

1. A Racionalidade nos Processos Administrativos do Estado.

A marca patriarcal de herança ibérica sobre os processos brasileiros é reconhecidamente um fator que torna a modernidade do Estado brasileiro mais lenta. A burguesia não se forma de forma clássica, como acontece com os países ocidentais que chegaram mais cedo ao capitalismo. Ao contrário do modelo da Revolução Francesa, o Estado se impõe como ente que prevalece sobre a sociedade, reprimindo a organização social e favorecendo um desenvolvimento pautado no autoritarismo.

Autoritarismo e liberdade, obviamente, não se identificam e por esta razão reconhecemos imediatamente dois fatores que emperram a sociedade brasileira na direção da modernidade. O primeiro deles, como orienta Weber, é que a introdução da racionalidade legal não acontecerá pelos padrões clássicos. Será, portanto, o estrato social desprovido da propriedade privada e da honra por mérito, a burocracia, a responsável pela introdução da legalidade e da técnica nos processos administrativos.

O segundo deles, que não deixa de ser intrínseco ao primeiro, e conforme observa Amartya Sen, é o atraso da própria conquista da liberdade, a qual se configura como meio para o desenvolvimento. Apenas, recentemente, testemunhamos essa conquista, com a instauração da Constituição de 1988, que consagra o País como uma República democrática.

Para Sen:

O desenvolvimento requer que se removam as principais fontes de privação de liberdade: pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, negligência dos serviços públicos e intolerância excessiva de Estados repressivos. (2010:16).

A democracia contribui para o avanço do País porque é justamente a conquista das liberdades políticas que permite ao povo definir prioridades na condução das políticas públicas, por meio dos governantes, e habilita o Estado ao

seu desenvolvimento econômico e social. Mais recentemente permitiu, inclusive, ao povo, também participação direta na condução dessas políticas.

Consoante Matias-Pereira:

A administração Pública, atualmente, passa a adotar novos métodos de atuação voltados para cultura do diálogo, de favorecer o trabalho da sociedade sobre ela mesma. Percebe-se que a administração depende da vitalidade das intervenções sociais e da dinâmica dos atores sociais. (2010:68).

Ainda mais do que isso, a participação popular na Administração Pública revela uma cessão de poder do Estado para a aprendizagem política e demonstra a evolução do modelo de administração pública que partiu do patrimonialismo, passou pela burocracia e sem que esta estivesse definitivamente instalada, migrou para o gerencialismo que se adapta às novas realidades políticas, econômicas e sociais.

Na justificativa de Parente,

[...] a esperança, pois está na realidade da participação cidadã, não necessariamente na sua participação na gestão pública, mas no seu potencial político de fiscalização e de iniciativas que contribuam para aumentar a solidariedade. (2005:04).

O Estado democrático de direito tem sido grande colaborador para que as reformas administrativas implantadas no Brasil, nas últimas décadas, busquem reajustar a prática da Administração Pública aos princípios constitucionais vigentes, promovendo adaptações importantes, ao longo do tempo, na prática do novo modelo administrativo, para conciliação dos interesses públicos. É a cidadania que proporcionará a instalação da gestão pública responsável se configurando como a base do poder civil (PARENTE, 2005).

2. A Conjuntura Gerencial e a Revolução nos Alicerces da Burocracia.

Nos anos 1930, o Brasil buscava o rompimento, ainda que em parte, com o modelo de gestão patrimonialista que perdurara desde o Brasil-colônia até a oligarquia cafeeira.

As políticas desenvolvimentistas da época privilegiavam uma política de substituição de importações pelo incentivo à industrialização que foi responsável pela transição da sociedade agrária para uma sociedade industrial.

Nesse período, a Administração Pública assume um caráter de racionalidade, iniciando a burocratização do Estado, cuja coordenação foi realizada pelo Departamento Administrativo do Serviço Público – DASP, criado no governo de Getúlio Vargas.

O DASP ocupa-se, ao mesmo tempo, da administração de recursos humanos, da gestão de material, orçamento e métodos de trabalho, constituindo-se em importante organização para a formação de uma nova burocracia que teve importância decisiva na Administração Pública nos anos que se seguiram. Mesmo após o fim da era Vargas, com o enfraquecimento do órgão se pôde constatar que:

A experiência daspiana não foi inteiramente perdida. Apesar do seu desaparecimento como núcleo estratégico dentro da administração pública, deixou o embrião de uma nova ética pública, endossada pelas forças democráticas. Noções básicas de um “público universal”, estado racional a serviço do bem-estar geral da sociedade e um conceito de instituições públicas, resistentes às manipulações políticas são heranças que sobrevivem, como doutrinas administrativas consagradas, na sociedade brasileira. (ABU-EL-HAJ, 11:2005).

A proposta gerencial apareceu, pela primeira vez, na Administração Pública brasileira, nos anos 1960, com a edição do Decreto-lei 200/67. Este dispositivo, publicado na gestão do presidente Castello Branco, fixou princípios da

Administração Pública, para a época, definir conceitos e reorganizar a máquina administrativa.

Prescreve como princípios fundamentais o planejamento, a coordenação, a descentralização, a delegação de competência e o controle, e se caracteriza também como gerencial, criando a Administração Pública indireta com as fundações, autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista.

Em 1988, a Constituição Federal promulgada promoveu um reconhecido retrocesso burocrático e estabeleceu um sistema de proteção social fundamentado nos princípios da universalidade e seguridade. Propôs capítulo à parte para a Administração Pública, definindo deveres para administradores e servidores e direitos para os cidadãos, todos estes derivados do princípio republicano.

Na ocasião, foram redefinidos os princípios da Administração Pública, quais sejam: legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade, aos quais em 1998 é juntado, pela Emenda Constitucional 19/98, o princípio da eficiência, redirecionando a administração pública novamente à gestão pública gerencial, a fim de dotar o serviço público de flexibilidade, adaptabilidade, agilidade, descentralização, eficiência e orientação ao cidadão.

Nos anos 90, imperativos sociais, econômicos, administrativos e políticos criaram uma conjuntura que favoreceu a implantação do modelo gerencial. A burocracia não conseguiu se livrar completamente dos interesses privados e passou também a cultivar interesses corporativistas, tornando-se autorreferente. A ineficiência e a corrupção abalavam a credibilidade das políticas públicas, de forma a não se conceber mais o aumento de tributos, desestabilizando a estrutura social..

O Estado passou por severa crise fiscal. Na América Latina, a situação não era uniforme. Na Bolívia e no Chile, experiências isoladas de variante neoliberal progressista, em 1989, apresentaram PIB com algum crescimento com relação à média dos cinco anos anteriores e considerável equilíbrio inflacionário. Ao mesmo tempo, a Argentina, o Brasil e o Peru exibiram crescimento inflacionário alarmante e queda no PIB *per capita*, com relação às médias dos cinco anos anteriores, como demonstra a tabela a seguir:

TABELA I - América Latina: PIB *per capita* e inflação nos anos 80

Países	PIB <i>per capita</i>		Inflação	
	1985/89	1989	1985/89	1989
Argentina	-2,2	-6,1	468,7	4928,60
Brasil	2,4	1,5	489,4	2337,60
Bolívia	-1,9	-0,4	192,8	16,6
Chile	4,0	7,6	19,8	21,4
Colômbia	2,6	1,4	24,5	26,1
México	0,7	-1,4	73,8	19,7
Peru	-2,8	-13,1	443,3	2775,30
Venezuela	-1,2	-10,4	32,5	81,0

FONTE: Comissão Econômica para a América Latina- CEPAL.

A necessidade de manter as conquistas sociais e a dificuldade econômica proporcionavam também crise de governança. Politicamente a globalização e a tecnologia alteravam a lógica do setor produtivo causando severa pressão, no Estado, contra custos transacionais.

Todos esses aspectos foram definitivos para que os governos repensassem a forma de administrar as políticas públicas e buscassem reconstruir um Estado capaz de atender as demandas sociais em um mundo que se transformara.

O modelo burocrático defendido por Weber demonstrava que

A razão decisiva para o progresso da organização burocrática sempre foi sua superioridade puramente técnica sobre qualquer outra forma de organização... Precisão, rapidez, ausência de ambiguidade,... redução da fricção e dos custos de material e de pessoal – na administração

estritamente burocrática estes elementos são otimizados. (WEBER apud OSBORNE e GAEBLER, 1994:13).

A burocracia, entretanto, já apresentava falhas intrínsecas que contemplavam dentre outras, a desmotivação, a prescrição estrita de tarefas, resistência às mudanças, obediência acrítica às normas. E, com o tempo, também adquirira disfunções como a falta de transparência, a falta de preparação gerencial dos servidores públicos, a excessiva hierarquização, o afastamento entre a burocracia e a sociedade, a lentidão, a ineficiência e a rigidez.

Essa realidade burocrática e os imperativos sociais, administrativos, econômicos e políticos, há pouco comentados, empurram o modelo de Administração Pública para uma nova forma que se harmonize às novas tecnologias em uso, à existência de bens e serviços de alta qualidade, a convivência com a informação democratizada, com a resistência aos comandos e a exigência de autonomia.

Alternativamente, a Administração Pública acolheu o modelo gerencial que também passou por transformações em sua essência, buscando se adequar aos princípios norteadores do interesse público.

3. A Evolução dos Modelos Gerenciais.

O Brasil implantou a administração gerencial, objetivando tornar a Administração Pública mais operacional e mais eficiente.

A reforma administrativa gerencial pode ser interpretada, ao mesmo tempo, como ensina o professor Costa, como um movimento técnico e pragmático de renovação da Administração Pública (corrente na qual se encontra Bresser Pereira), como uma ideologia favorável aos ditames neoliberais, (entendimento da maior parte dos agentes militantes) e, por fim, pode ainda se apresentar como uma filosofia de administração.

Corrente ideológica à parte, é possível perceber que o modelo gerencial, ao longo do tempo, passou por uma transição do que era conhecido como gerencialismo puro, para o gerencialismo empreendedor e, por fim, o que passou a se reconhecer como governança pública.

De fato, percebe-se como transição porque a transformação da gestão pública buscou minimizar as fragilidades e inconsistências do modelo com novos princípios e potencializar suas qualidades. Assim, o modelo gerencial guardou na sua essência aspectos positivos da própria burocracia e incorporou aspectos capazes de superar suas disfunções.

O primeiro modelo gerencial que apontamos, como o faz Leonardo Secchi, é o modelo gerencialista puro, que nasceu na Inglaterra e se identificava com a proposta neoliberal. Visava a focar-se em objetivos e definir responsabilidades, maximizando a relação entre receitas e despesas. Para isso, propõe racionalização orçamentária, avaliação de desempenho, desconcentração de poderes e uso de práticas da gestão privada.

O modelo gerencialista puro justifica-se pela eficiência, alocação racional de recursos, limitação de desperdício, simplicidade, equidade, justiça, clareza e *accountability*.

Literalmente *accountability* significa a prestação de contas por parte de quem foi incumbido de uma tarefa àquele que solicitou a tarefa. A *accountability* pode ser considerada o somatório dos conceitos de responsabilização, transparência e controle. (SECCHI, 2009:354).

O modelo gerencial puro apresenta também disfunções. A primeira delas é que, focado nos ideais privados, o modelo desconsiderou o fato de que o ambiente era público e assim, desconsiderou também a relação entre a Administração Pública e a política. A segunda disfunção consiste em que, focado na eficiência, o modelo passou a enrijecer a capacidade de inovação, haja vista que os avaliados se detinham nos aspectos que medeiam seu desempenho. A terceira disfunção é que a

preocupação com a produtividade situou a qualidade em segundo plano, preterindo o que se considera efetividade.

O modelo trouxera algumas vantagens especialmente financeiras, mas precisava avançar em alguns pontos, dentre os quais se salientava a questão da qualidade. Surgiram, então, variações do modelo gerencialista puro, aparecendo o que se caracterizou como modelo gerencialista empreendedor.

O modelo gerencialista empreendedor surgiu nos Estados Unidos, inspirado na obra de Osborne e Gaebler, que definem pressupostos necessários para empreender, produzindo eficácia, eficiência e efetividade. Para isso, adapta o conceito de qualidade aos resultados.

Esses pressupostos são governo catalisador – é aquele que mantém parceria com os diferentes setores da sociedade, não assume sozinho o papel de provedor de soluções que visem ao bem-estar, social sendo, portanto o catalisador ou harmonizador dessa relação; governo pertencente à comunidade – o que distribui à comunidade responsabilidades pela gestão administrativa, permitindo participação social direta; governo competitivo – promove a competitividade entre os diferentes setores. A própria Administração Pública se permite competir com empresas de iniciativa privada, ou mesmo públicas; governo orientado por missões – não está preocupado em controlar, mas efetivamente em alcançar objetivos; orienta-se por missões e não por normas; estabelece orçamento e critérios e é livre para determinar o modo de alcançá-los; privilegia a flexibilidade; governo de resultados – utiliza-se da tecnologia e faz o controle sobre os *outputs* de forma eficiente e promove a gerência sobre os resultados; a avaliação de desempenho passa a ser importante na profissionalização dos serviços prestados e no conhecimento da performance governamental; governo orientado para o cliente – situa o cliente como agente mais importante da organização; governo empreendedor – busca novas maneiras de gerar receitas a partir de seus serviços ou aplicações financeiras; governo preventivo – trabalha proativamente para evitar problemas; governo descentralizado – remove o pensamento e a conduta estratégica para os executores; governo orientado para o mercado – meio-termo entre os

governos burocratas e neoliberais; implica a criação de agências reguladoras, investimentos de riscos, abatimento de custos transacionais; adentra a lógica competitiva de mercado.

De maneira geral, a Administração Pública gerencial define-se como uma administração

[...] orientada predominantemente pelos valores da eficiência e da qualidade na prestação de serviços públicos e pelo desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações. Não nega todos os princípios da administração pública burocrática, pois tem uma clara noção do interesse público e conserva, embora flexibilizando-os, a administração segundo rígidos critérios de mérito, a existência de um sistema estruturado e universal de remuneração, as carreiras, a avaliação constante de desempenho, o treinamento sistemático. A principal diferença está na forma de controle que deixa de se basear nos processos para se concentrar nos resultados. (BRASIL-MARE apud COSTA, 2010:167).

O modelo que mais recentemente se apresenta surgido de uma reflexão de conceitos ligados ao republicanismo e a democracia, evidenciando preceitos como transparência, *accountability*, participação política, equidade e justiça é a Governança Pública.

Governança Pública é

Uma nova geração de reformas administrativas e de Estado, que tem como objeto a ação conjunta, levada a efeito de forma eficaz, transparente e compartilhada, pelo Estado, pelas empresas e pela sociedade civil, visando uma solução inovadora dos problemas sociais e criando possibilidades e chances de um desenvolvimento futuro sustentável para todos os participantes. (LOFLER, apud KISSLER e HEIDEMER; 2006:212).

A Governança pública é, portanto, voltada para o debate público e não para o planejamento estratégico restrito, para o cidadão e não para o consumidor;

para a cooperação e não apenas para a competição. O termo governança também traz à tona uma série de questões relacionadas ao papel contemporâneo do Estado, à medida que este procura um equilíbrio entre o papel protagonista de provedor, do “Welfare State”, e o papel de coadjuvante definido pela ideologia liberal. Esse conceito modifica o papel do Estado e propõe uma revolução política na sociedade, privilegiando a participação e diminuindo a importância da capacidade técnica nas tomadas de decisão. O Estado, entretanto, não perde seu papel regulador.

Apontamos, porém, algumas dificuldades na condução dessas políticas no contexto nacional, uma vez que ela foi pensada para aplicação local. Outra dificuldade que se apresenta é o acompanhamento das parcerias políticas pelo Estado, cuja ampliação dos métodos de controle político e estratégico não foi proporcional a ampliação das parcerias.

4. O Novo Papel do Estado.

A necessidade de rever seu papel levou o Estado a promover, nos anos 1990, a reforma administrativa orientada pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado - PDRAE.

Nesse documento, o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado - MARE definia estratégias para trabalhar a reforma. Dentre estas se distinguem: redelimitação da área de atuação do Estado, redefinição de seu papel regulador e aumento da capacidade de governança e governabilidade¹.

Até então, o Estado acumulava as funções clássicas do Estado liberal e social e dividia suas atividades entre atividades exclusivas, serviços sociais e científicos e a produção de bens e serviços.

Para redelimitar o Estado, em razão de seu crescimento excessivo, adotaram-se instrumentos como a privatização, a publicização e a terceirização.

¹ O artigo: A Reforma do Estado nos anos 90: lógica e mecanismo de controle, dos cadernos do MARE, enumera as estratégias como problemas interdependentes, porém distinguíveis.

A privatização compreendia a cessão de atividades competitivas, à iniciativa privada, que pudessem ser planejadas, reguladas e fiscalizadas pela Administração Pública. Contribuía para a reestruturação econômica do setor privado e permitia a retomada de investimentos nessas empresas, ao mesmo tempo em que permitia à Administração Pública a concentração de esforços nas atividades fundamentais para consecução das prioridades nacionais².

A privatização envolvia atividades próprias do mercado de bens e serviços, enquanto a “publicização” envolvia atividades relacionadas com direitos humanos fundamentais, as quais não deveriam ser privatizadas uma vez que necessitavam ser asseguradas pelo Estado.

Segundo o PDRAE,

Publicização é a descentralização para o setor público não estatal, da execução de serviços que não envolvem o exercício do poder do Estado, mas devem ser subsidiados pelo Estado, como é o caso dos serviços de educação, saúde, cultura, pesquisa científica. (BRASIL-MARE,1995:12-13).

Esclarecemos que, embora prestados por entidades privadas, esses serviços não perdem seu caráter público, uma vez que se voltam para o interesse geral e que o Estado ainda preserva responsabilidades e deveres relativos à prestação adequada. Acontece é que o serviço deixou de ter seu caráter estatal, preservando seu sentido público.

O terceiro instrumento de redelimitação da área de atuação do Estado é a terceirização. Neste, o Estado repassa à iniciativa privada, por meio de licitação pública, os serviços não inerentes às suas atividades principais, mas que são necessários para que estas se realizem. São os serviços auxiliares de limpeza, transporte, vigilância, informática e outros.

² A Lei 9.491/97, editada no governo de Fernando Henrique Cardoso, altera procedimentos relativos ao Programa Nacional de Desestatização – PND define seus objetivos e revoga a Lei 8.031/90 editada do governo Collor.

Após a redelimitação da área de atuação do Estado, a próxima estratégia era a redefinição de seu papel regulador ou desregulamentação. Para salvaguardar o interesse público era necessário redefinir também o papel regulador do Estado. Não se acreditava que o mercado, por si, fosse totalmente eficiente para fazer a regulamentação, até porque o Estado precedera o mercado e sempre o regulara, uma vez que garantia contratos e propriedade privada.

Acreditava-se, portanto, que o mercado deveria passar pelas regulações, mas a grande questão se tornava em que medida e como fazê-lo sem estimular o ‘rent-seeking’ e provocar elevados custos para o Estado e para a economia.

Esta interferência constitui ainda um desafio que busca equalizar as regras do mercado e garantir eficiência e equidade, razão por que foram criadas as agências reguladoras. Sob esse aspecto, a maior eficiência reguladora depende efetivamente do potencial fiscalizador da própria sociedade.

5. A Modernização Na Gestão Pública Cearense.

6.1 Os desdobramentos da modernização gerencial no Ceará.

No Ceará, a modernização gerencial recebeu importante contribuição do Banco do Nordeste do Brasil – BNB, que favoreceu a melhoria do perfil técnico e gerencial das empresas, introduzindo a racionalidade técnica, com Virgílio Távora e firmando-a com Tasso Jereissati.

No primeiro “governo das mudanças”, de Tasso Jereissati, o Estado promoveu modificações radicais na gestão pública, ajustando as contas públicas, renegociando a dívida, extinguindo órgãos, reduzindo despesas de custeio e pessoal, moralizando a máquina administrativa, combatendo o clientelismo, modernizando a gestão pública e promovendo a ética no serviço público.

Os resultados da modernização surgiram nos anos seguintes pelos índices econômicos e financeiros alcançados. Verificamos a eficiência da máquina

administrativa do Estado em termos de finanças públicas e para isso avaliamos a evolução da arrecadação do estado entre os anos 2000 e 2010.

Tabela II – Evolução da arrecadação do Estado do Ceará de 2000 a 2010.

Ano	Valor Arrecadado*	% crescimento em relação ao ano anterior.	% crescimento em relação ao ano 2000.
2000	1.774.588.582,23	-	-
2001	2.224.575.609,59	25,36	25,36
2002	2.538.500.349,32	14,11	43,05
2003	2.764.102.158,32	8,88	55,76
2004	3.137.103.733,97	13,50	76,78
2005	3.309.133.099,46	5,48	86,47
2006	3.964.508.639,43	19,80	123,40
2007	4.147.597.380,79	4,62	133,72
2008	5.008.194.415,30	20,75	182,22
2009	5.484.070.498,43	9,50	209,03
2010	6.552.057.820,58	19,47	269,22

Fonte: Dados oriundos da COREX – Coord. da Execução Tributária/SEFAZ-CE.* Valores nominais.

A tabela demonstra que a arrecadação apresentou crescimento nominal da receita tributária no ano de 2010 com relação ao ano 2000, em 269,22%,

expressando também que os resultados da máquina arrecadadora do Estado efetivamente apresentam melhoria quando se contempla receita.

Também nos utilizamos do Produto Interno Bruto – PIB para verificar a evolução desse indicador macroeconômico entre os anos 2000 e 2010.

Tabela III - Evolução do Produto Interno Bruto – PIB do Ce. a preço de mercado (pm) 2000/2010

Ano	PIB (R\$ milhão)	PIB(per capita)	Participação %	
			PIB(Ce)	PIB(Br)
2000	22.380	2.984	1,90	
2001	24.700	3.243	1,90	
2002	28.896	3.735	1,96	
2003	32.565	4.145	1,92	
2004	36.866	4.622	1,90	
2005	40.935	5.055	1,91	
2006	46.303	5.635	1,95	
2007	50.331	6.149	1,89	
2008	59.922	7.112	2,00	
2009	64.713*	7.735*	2,03*	
2010	74.949*	8.858*	2,04*	

Fonte: Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE) e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

* Preliminares/números sujeitos a alterações posteriores.

Pela tabela, a cada ano, o PIB apresenta crescimento com relação ao ano anterior, demonstrando a evolução econômica do Estado. Salientamos, porém, que, embora a participação do PIB/CE, com relação ao PIB/BR, também denote crescimento, ao longo do período, pode-se perceber que essa relação é ainda muito pouco significativa, inclusive se levarmos em conta o fato de que a população do Ceará representava, em 2009, segundo dados do ETENE/BNB, 4,46% da população brasileira.

Exibimos ainda, como indicador financeiro da gestão pública, o demonstrativo da dívida pública estadual, entre os anos de 2005 e 2009.

TABELA IV – Demonstrativo da Dívida Pública (valores em R\$1.000)

Ano	Dívida interna	Dívida externa	Dívida fundada	PIB	RCL	Dívida ttl/ PIB	Dívida ttl/RCL
A	B	C=A+B	D	E	G=C/D	H=C/E	
2005	2.599.074	1.431.658	4.030.732	40.923.492	5.304.380	0,098	0,76
2006	2.440.739	1.465.191	3.905.903	46.309.884	6.032.606	0,084	0,65
2007	2.321.964	1.198.368	3.520.332	50.499.107	6.560.099	0,070	0,54
2008	2.346.464	1.463.148	3.809.612	56.938.617	7.886.593	0,067	0,48
2009	2.293.788	1.153.029	3.446.817	60.988.379	8.400.940	0,057	0,41

Fonte: SEFAZ – SIC/SMART apud Balanço Geral do estado ano 2009.

Nota 1: Os valores do PIB a partir de 2007 a 2009 não são definitivos. Fonte: IBGE.

Nota 2: As informações da dívida fundada total se baseiam nos conceitos da LRF.

Nota 3: O valor da dívida fundada total não inclui garantias, inclui precatórios e contempla, a partir de 2006, o parcelamento com o INSS e o PASEP.

Com relação à dívida pública podemos perceber que entre os anos de 2005 e 2009, a dívida total do Estado registrou queda equivalente a 14,49%. Nesse contexto positivo, o PIB apresentou crescimento de 49,03%, proporcionando menor relação entre a dívida total e o PIB. Também é positiva a relação entre a dívida total e a receita corrente líquida – RCL, que não chegou a alcançar no ano de 2009 nem 0,5, quando a Lei de Responsabilidade Fiscal define que esse valor não poderá ser superior a 2.

Esses indicadores revelam que a gestão pública gerencial no Ceará alcança resultados que depõem em seu favor, demonstrando, principalmente, os aspectos positivos no que concerne à dimensão econômica e financeira.

Aspectos relativos a indicadores sociais, entretanto, ainda demonstram a desigualdade no Estado com relação às médias dos estados brasileiros. Para visualizarmos melhor, apresentamos a seguir tabela demonstrativa desses índices.

Tabela V – Relação entre índices sociais do Ceará, Nordeste e Brasil.

	Esperança de vida ao nascer (anos)	Taxa de analfabetismo das pessoas de 10 anos ou mais. (%)	Taxa de mortalidade infantil (por mil nascidos vivos)	IDH (2007)	GINI (2009)
Ceará	71	16,7	27,6	0,749	0,528
Nordeste	70,4	17	34,4	0,749	0,535

Brasil	73,1	8,9	23,6	0,820	0,524
---------------	------	-----	------	-------	-------

Fonte: Escritório Técnico de Estudos Econômicos do Nordeste – ETENE e Central de Informações Econômicas, Sociais e Tecnológicas – CIEST.

Em todos os índices avaliados na tabela V, o Ceará possui situação desfavorável com relação aos índices brasileiros, embora já se possa verificar, que com relação ao Nordeste, seus indicadores já são melhorados. Isso demonstra que, ainda que os resultados econômico-financeiros tenham sido favoráveis, se constitui um desafio aplicá-los de forma eficiente nas políticas públicas, para operar as transformações que a sociedade requer.

Há também outro indicador bastante recente oriundo do censo de 2010, conforme repassado pelo IBGE ao Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS. Com relação à renda naquele ano, o Ceará possuía 1.504.924 moradores residentes em domicílios com renda mensal não superior a R\$ 70,00 por pessoa. Isso representa situação de miséria para 17,8% da população cearense e situa o Ceará em 7º lugar dentre as unidades da Federação com maior percentual de pessoas nessa condição³.

Qualquer balanço que se faça do país nos últimos 20 anos, por parcial que seja, terá que se defrontar com a coexistência de inegáveis avanços, sobretudo no campo político institucional, e a permanência de sérias mazelas sociais e gargalos econômicos, os quais seguem desafiando governos e adiando o passo decisivo do país rumo ao mundo desenvolvido. (Editorial da Folha de São Paulo, apud PARENTE, 5:2005).

6. OS PARADOXOS DA REFORMA

A concepção da reforma apenas como um apêndice da ideologia neoliberal a desvinculava completamente da questão republicana e democrática.

³ Dados oriundos do IPECE - INFORME N° 09 - Jun/2011

Reforçava essa concepção o fato de que as primeiras medidas da reforma, em todo o mundo, tratavam de reduzir o efetivo de servidores públicos.

Conforme Donald F. Kettl, em *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*, (2006), os números alcançaram 30% do total de funcionários no Reino Unido e 1/8 desse total nos Estados Unidos. No Brasil não há unanimidade quanto aos números, porque os estados sequer possuíam indicadores básicos sobre seus recursos humanos, como demonstrou Luís Fernando Abrúcio, em pesquisa para o Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento do Estado – PNAGE.

O que se sabe de fato, pelos números do Poder Executivo federal, da Administração Direta, empresas públicas e sociedade de economia mista (excluídos os militares), é que, de 1988 a 1994, esses números se reduziram em 245.197 servidores.⁴

Ainda no ano de 2003, a mesma pesquisa realizada para o PNAGE, com apoio dos estados, Distrito Federal e Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, reconheceu que não havia integração efetiva entre o planejamento, recursos humanos, sistema de informação, políticas públicas e formas de governança democrática. Restou reconhecido, com total segurança, o fato de que o maior problema estava na área de recursos humanos, haja vista que não dispunham de informações que pudessem demonstrar aspectos básicos da realidade do funcionalismo estadual, como, por exemplo, a média do tempo de serviço ou o grau de escolaridade, ou ainda a relação entre ativos e aposentados.

Isso demonstra que as primeiras medidas da reforma não levaram, de fato, em consideração a importância do servidor no processo, conclui que: “o retrato da área de recursos humanos nos estados brasileiros revela que sem enfrentar essa questão, a modernização de seus governos está fadada ao fracasso”. (ABRÚCIO, 2005:11).

A grande questão que se expressa é como se pode estruturar uma reforma dessa magnitude sem considerar esses recursos como a mais importante ferramenta

⁴ Dados do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado/SRH/MARE.

disponível para cumprir essa missão. Essa consideração demonstra o paradoxo existente na reforma que tensiona diminuir por um lado o Estado, tornando-o mais eficiente e voltado para o cidadão e, ao mesmo tempo, avança em seus planos, sem, em muitos casos, ter preparado o ambiente para que a missão fosse aceita como dos burocratas.

Essa realidade favoreceu a resistência burocrática, mas a resistência burocrática não deverá ser vista essencialmente como negativa, mas, primordialmente, como instrumento de controle e de defesa do interesse público. Isto porque, não raro, se manipulam ideologicamente imperativos morais para revestir de dignidade desejos ocultos de poder, lucro e dominação. As administrações políticas são temporárias e somente o servidor público dedicará efetivamente sua vida profissional à causa pública.

Identificamos por fim, uma falta de coesão burocrática em torno da proposta gerencial, que necessita, em primeiro lugar, da continuidade ideológica de governos e administradores. Essa ausência de continuidade favoreceu retrocessos burocráticos locais que não ameaçam, mas retardam a aculturação gerencialista.

Em segundo lugar, e mais importante é que o discurso organizacional seja efetivamente verdadeiro e humanizado, capaz de obter adesões honestas e responsáveis por provocar transformações interiores e, conseqüentemente, culturais, as quais se sobressairão, em relação, a qualquer tendência político-partidária.

Compreendemos que o Estado é o ente legítimo para propor mudanças organizacionais na Administração Pública que venham provocar transformações na realidade social, mas há que se entender o ambiente organizacional com seus comportamentos e culturas. Não basta propor o plano nos é necessário justificá-lo convincentemente, demonstrando os benefícios aos envolvidos, a fim de que ele possa efetivamente ser incorporado.

Referências Bibliográficas

ABRUCIO, Fernando Luiz. O impacto do modelo gerencial na Administração Pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. **Cadernos ENAP**, n. 10, 1997.

_____, **Reforma do Estado no federalismo brasileiro:** a situação das administrações públicas estaduais. In: IX Congresso Internacional do Clad, Madrid, 2 a 5 de novembro 2005.

ABU-EL-HAJ, J. **Entre a governança administrativa e a governabilidade política:** uma perspectiva histórica das reformas administrativas no Brasil. p.06 - 11.

BNB - Escritório Técnico de Estudos Econômicos do Nordeste – ETENE; Central de Informações Sociais, Econômicas e Tecnológicas – CIEST. **Síntese Nordeste 2010.**

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL -MARE. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Os Avanços da Reforma na Administração Pública – 1995-1998**, 2 ed.. Brasília, 1998b.

BRASIL - MARE. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.** Brasília, Presidência da República, nov. 1995.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **A crise na América Latina: consenso de Washington ou crise fiscal?** Aula Magna no XVIII Encontro Nacional de Economia da ANPEC, Brasília, Dez, 1990.

_____. Da administração burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, v. 47, n. 1, 1996.

____, A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. **Cadernos MARE**. n. 1, Distrito Federal, 1997.

____, **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. Orgs Luiz Carlos Bresser Pereira e Peter Spink, Trad. Carolina Andrade. 7.ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

CEARÁ - GOVERNO DO ESTADO. Secretaria da Fazenda. **Balço Geral do Estado**. 1998, 2003, 2008, 2009.

CEARÁ - INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGIA ECONÔMICA DO CEARÁ - IPECE. **A evolução da composição do PIB cearense na década de 2000**. A importância das principais atividades. Informe n. 5. Abril de 2011.

____ **Ceará em Números 2008**. Fortaleza: IPECE, 2008.

____ **Ceará em Números 2009**. Fortaleza: IPECE, 2009.

. ____ **Informe N° 09**. Fortaleza. Jun, 2011.

CORDEIRO, Celeste. **Reforma do Estado e outros estudos**. Klaus Hermanns e Filomeno Moraes(orgs). Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2004.

COSTA, Frederico Lustosa da. **Reforma do Estado e contexto brasileiro**: crítica do paradigma gerencialista. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

DURKHEIM, Émile. **Da divisão do trabalho social**. [tradução Eduardo Brandão]. 2° ed. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

FAORO, R. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. São Paulo: Globo,2001.

KETTL, Donald F. ,**Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**, In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (Org.); tradução Carolina Andrade, 7.ed. Rio de Janeiro: editora FGV, 2006.

KISSLER, Leo; Heidemann, Francisco G., *Governança pública novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade?* **Revista de Administração Pública**, maio/junho, 2006.

MATIAS-PEREIRA, José. **Governança no Setor Público**. São Paulo:Atlas,2010.

OSBORNE, David; GAEBLER, Ted **Reinventando o governo**: como o espírito empreendedor está transformando o setor público. Trad. Sérgio Fernando Guarich Bath e Ewandro Magalhães Júnior. 2. ed. Brasília: MH Comunicação, 1994.

PARENTE, F. Josênio C. **A Fé e a Razão na Política**: conservadorismo e modernidade das elites cearenses. Fortaleza: Edições UFC/Edições UVA, 2000.

____, F. Josênio C. **A nova Administração Pública e o foco no cidadão. O Povo**, Fortaleza, v. 11, p. 177 - 192, 08 ago. 2005

SADER, Emir. **Pós Neoliberalismo**: As políticas Sociais e o Estado democrático. Org. Emir Sader, Pablo Gentili. Rio de Janeiro:Paz e Terra,1995.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas na administração pública. **Revista de Administração Pública**, março/abril, 2009.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Trad. Laura Teixeira Motta; revisão técnica Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SCHWARTZMAN, Simon. **As bases do autoritarismo brasileiro**. 3. ed rev. Campos, Rio de Janeiro,1988.

WEBER, Max. *Ciência e Política: duas vocações*. Trad. Leônidas Hegenberg e Octany Silveira da Mota. São Paulo: Cultrix, 1916.