

A reforma do Estado no Brasil : estratégias e resultados

Angela Santana

O debate sobre a crise do Estado e a necessidade de sua reconstrução teve início nos anos 80 nos países industrializados. No Brasil, essa discussão tomou vigor na década de 90. No seu bojo, dois aspectos: a necessidade de torná-lo mais eficiente, eficaz e efetivo nos aspectos administrativo e político e de efetuar revisão das suas funções, enfim do seu papel nas relações com a Sociedade e o Mercado. Trata-se da superação do Estado burocrático, produtor-empresário, com a introdução do Estado gerencial, regulador e, sobretudo, democrático.

Em 1936, com a criação do Departamento de Administração do Setor Público (DASP) durante o primeiro Governo Vargas, tem-se a estruturação do aparelho do Estado, com caráter autoritário e centralizador, e a implementação de uma burocracia nos moldes “weberianos” na tentativa de suplantar a administração patrimonialista. Nesse período, também já se inicia a formação do Estado empresário, com a criação da Companhia Siderúrgica Nacional. Entretanto, após a queda de Getúlio Vargas, em 1945, o Estado é tomado mais uma vez por práticas patrimonialistas, deteriorando de forma acentuada o aparelho do Estado.

O Decreto-Lei 200, publicado em 1967, quase três anos após a instalação do regime militar, buscou dar maior efetividade à ação governamental, com a introdução de valores gerenciais, como autonomia de gestão, e promoveu de forma acirrada a descentralização administrativa¹ do aparelho do Estado, com a expansão da administração indireta, sobretudo com a criação de empresas, implementando, assim, a “administração para o desenvolvimento” e conservando forte centralização política na União. Nesse momento tem-se o início da expansão e consolidação do Estado Desenvolvimentista², do Estado empresário-produtor no Brasil. Esse movimento no aparelho do Estado resulta no enfraquecimento da administração direta, deteriorando sua capacidade de formulação de políticas.

As tentativas mal sucedidas de reforma administrativa promovidas por governos anteriores a 1995, ao invés de modernização, ocasionaram a desestruturação do aparelho do Estado.

No Governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, constata-se uma iniciativa concreta de reconstrução do Estado, com readequação de suas funções na expectativa de estabelecer as bases de um Estado regulador e promotor do desenvolvimento do País, mediante implantação de modelos organizacionais/institucionais e introdução de uma cultura gerencial, associados a mecanismos que privilegiem valores democráticos como transparência, participação e controle social.

Podem ser identificadas três fases no período que abrange os dois mandatos de Fernando Henrique na Presidência da República do Brasil, de 1995 a 2002, com base no foco da ação política da reforma do Estado e estratégias de implementação.

1. A Primeira Fase: O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado

No início do Governo FHC, em 1995, o então Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado, Luiz Carlos Bresser Pereira, elabora o Plano Diretor da Reforma do Estado (PDRAE), que é aprovado pela Câmara da Reforma do Estado, vinculada ao Conselho de Governo da Presidência da

¹ A palavra “descentralização” aqui adotada significa desconcentração, ou seja, delegação de competência, sem transferência de poder decisório e político.

² O Estado Desenvolvimentista caracteriza-se pela forte presença do Estado no Mercado (Estado empresário-produtor), sobretudo nas áreas de infra-estrutura, para propiciar o desenvolvimento da economia do mercado, mediante substituição de importações.

República³. Esse *white paper*, além de apresentar diagnóstico da crise do Estado (crise fiscal, crise no modo de intervenção no mercado e crise do próprio aparelho do Estado), delinea as suas funções necessárias num contexto de globalização econômica, para viabilizar o atendimento das demandas sociais e a inserção competitiva do País nos mercados internacionais. Nesse sentido, preconiza:

- a revisão de sua estrutura, ajustando-a ao papel de promotor e regulador do desenvolvimento social e econômico e fortalecendo sua capacidade de formulação e avaliação de políticas públicas;

- o aumento de sua governança, ou seja, sua capacidade de implementação de políticas públicas, sob a ótica de eficiência, eficácia e efetividade, mediante a introdução de novos modelos organizacionais e novas parcerias com a sociedade civil, o estabelecimento de contratos de gestão/termos de compromisso de gestão/termos de parceria e, finalmente, a modernização da gestão.

Deve-se ressaltar o entendimento que faz o Plano Diretor sobre a modernização da gestão. Trata-se da superação da administração burocrática e dos traços de patrimonialismo existentes no setor público com a introdução da administração gerencial, contemplando (a) autonomia gerencial, com flexibilidade de gestão; (b) atingimento de resultados sob a ótica da eficiência, eficácia e efetividade, com a reorientação dos mecanismos de controle, no caso, de procedimentos para resultados; (c) foco no cidadão, ao invés de auto-referida; e, finalmente, (d) controle social, com a introdução de mecanismos e instrumentos que garantam a transparência e a publicidade da política e da ação governamental, assim como a participação e controle por parte do cidadão.

A partir da identificação de quatro segmentos de atuação do Estado Desenvolvimentista⁴, como é o caso brasileiro, o PDRAE redefine as bases da descentralização do aparelho do Estado e estabelece proposta e estratégia de implementação de sua reconstrução, considerando a introdução de novos modelos organizacionais/institucionais.

No caso do Núcleo Estratégico, primeiro segmento, trata-se de restabelecer a capacidade governamental na formulação e avaliação de políticas públicas, as quais atendam os objetivos mais gerais da sociedade e sejam compatíveis com o interesse nacional.

Assim, o objetivo da proposta é aumentar sua efetividade mediante:

- introdução de uma cultura gerencial, baseada na avaliação de desempenho;

- implantação de uma política de profissionalização do serviço público (carreiras, salários, concursos públicos anuais, educação continuada);

- consolidação e convergência de sistemas de informações para instrumentalizar o núcleo estratégico na sua função de formulação e avaliação de políticas públicas;

- capacitação gerencial para definição e supervisão de contratos de gestão/termos de compromisso de gestão/termos de parcerias.

Nos segmentos Atividades Exclusivas⁵ e Serviços Não-Exclusivos do Estado⁶, o objetivo é aumentar a eficiência e eficácia na prestação de serviços. Dessa forma, nas Atividades Exclusivas, setor responsável por regulação, regulamentação, fiscalização, fomento, segurança pública, certificação etc., ou seja, atividades em que o poder extroverso⁷ do Estado é exercido, é proposta a implantação de

³ A sua aprovação se dá em setembro e é publicado em novembro de 1995.

⁴ O Estado Desenvolvimentista caracteriza-se pela forte presença do Estado no Mercado (Estado empresário) sobretudo nas áreas de infra-estrutura para propiciar o desenvolvimento da economia do mercado, mediante substituição de importações. No Brasil, o Estado Desenvolvimentista consolida-se no regime militar com o Decreto-Lei 200, de 25 de fevereiro de 1967, quando há um crescimento descomedido da administração indireta, acompanhado de um enfraquecimento da administração direta.

⁵ Abrange atividades que exigem o poder do Estado para sua execução, como serviços de segurança, fiscalização, certificação, fomento, entre outras.

⁶ Compreende atividades voltadas para o atendimento à demandas sociais, como as que são executadas por institutos de pesquisa, universidades, museus, hospitais etc.

⁷ Poder extroverso é definido como o poder da organização que extrapola os seus próprios limites, ou seja, ou seja, seu poder se expande além das fronteiras da organização. Nesse sentido, o Estado é a única organização com poder extroverso.

Agências Autônomas, entendidas como Agências Executivas e Agências Reguladoras⁸. Nos serviços não-exclusivos, setor que abrange atividades que garantem os direitos humanos e o atendimento à demandas sociais, é proposta a sua execução, com financiamento do Estado, por intermédio de entidades públicas não-estatais, ou seja, as organizações sociais e organizações não-governamentais⁹.

Finalmente, o último segmento, voltado para a produção de bens e serviços para o mercado, é constituído de empresas estatais. Nesse caso, é proposta a privatização.

Além dos novos modelos, a estratégia se completa com a introdução de novas técnicas de gestão¹⁰ nos segmentos de atuação do Estado e de mecanismos de controle social, viabilizando a mudança de paradigma cultural: da burocrática para gerencial.

Para implementar a reconstrução do Estado, de Desenvolvimentista para Regulador e Promotor do desenvolvimento, o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) elabora e implanta os seguintes projetos¹¹:

■ **Reestruturação e Qualidade:** com foco nos Ministérios, esse projeto propõe, com base na visão sistêmica do setor, a revisão de competências, resultando na descentralização¹², com a adoção de novos modelos institucionais¹³ e/ou com a transferência para Estados ou Municípios¹⁴, e na privatização. Nesse processo, o projeto estimula a utilização de ferramentas de gestão para modernização organizacional, que incluem o planejamento estratégico, diagnóstico da gestão, implementação da qualidade da gestão e de melhoria de processos de trabalho. O objetivo desse projeto, portanto, é focar o Núcleo Estratégico e capacitá-lo na formulação, acompanhamento, controle e avaliação das políticas públicas. Juntamente com a Reestruturação e Qualidade, outros projetos são implementados para dotar o Núcleo Estratégico de capacitação técnica e de sistemas de informações para permitir o efetivo cumprimento de suas funções¹⁵.

■ **Agências Executivas.** A implementação de unidades piloto do projeto de Agências Executivas

⁸ Apesar do Plano Diretor enfatizar como uma das funções do Estado a regulação do mercado, o modelo de Agências Reguladoras não foi contemplado nos novos modelos institucionais.

⁹ Em 1998, com a publicação da Lei no. 9.637, tem-se a introdução do modelo de organização social, com a qualificação de três entidades. Em 1999, foi estabelecido um novo modelo de parceria público/privado, ou seja, a qualificação de organizações não-governamentais como OSCIPs (organizações da sociedade civil de interesse público) para execução de políticas sociais.

¹⁰ É mencionado especificamente no PDRAE a implementação da gestão da qualidade, pautada no planejamento estratégico.

¹¹ O MARE elencou um conjunto de 30 projetos prioritários. Todos foram implementados, sendo que alguns foram concluídos e outros encontravam-se ainda em execução quando o MARE foi extinto no início do segundo mandato do Presidente FHC. A maioria desses projetos contou com o apoio de recursos financeiros advindos de empréstimo do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

¹² No caso de empresas estatais de produção de bens e serviços para o mercado, conforme mencionado anteriormente, a proposta é inclusão no Programa de Desestatização do Conselho de Governo da Presidência da República, com vistas à sua privatização.

¹³ Agências Executivas, Agências Reguladoras, Organizações Sociais e OSCIPs.

¹⁴ A desconcentração, no caso, é acompanhada de mecanismos de participação e controle social, como pactuação de meios e resultados por meio de contrato de gestão/termos de compromisso de gestão/termos de parceria, bem como o estabelecimento de conselhos de administração no caso de organizações sociais, entre outros. A descentralização, por sua vez, é realizada com a instituição de conselhos e/ou associações representativas, de caráter deliberativo ou consultivo, nos quais se privilegia a participação no processo decisório da aplicação dos recursos públicos e a fiscalização de seus gastos.

¹⁵ Nessa linha de atuação, tem-se a inclusão de projetos que objetivam o reposicionamento de remunerações nas carreiras de Estado, a criação de novas carreiras e desativativação daquelas de caráter operacional, a valorização das funções gerenciais, estímulo a capacitação, racionalização e terceirização de serviços, desregulamentação da administração pública com eliminação de normas que obstaculizam seu funcionamento eficiente, o controle gerencial de custos e, finalmente, a convergência de sistemas automatizados de gestão e a criação de novos sistemas como o de modernização do processo de compras do Governo, o de gestão de documentos e informações, entre outros, tendo como base a instalação da Rede de Governo.

no segmento de atividades exclusivas do Estado pressupõe:

- núcleo estratégico forte, com políticas públicas definidas e com capacidade de estabelecer e avaliar contratos de gestão com suas instituições descentralizadas, contratos esses que traduzam a efetiva implementação de suas políticas, com resultados de eficiência, eficácia e efetividade;
- mudança cultural na unidade piloto, com introdução de valores da reforma gerencial, ou seja, orientação de suas ações e decisões para obtenção de resultados, observada a ética na gestão da coisa pública, avaliação de desempenho e foco nas demandas dos clientes/usuários;
- flexibilidade de gestão com controle de resultados *a posteriori*, com transparência e controle social, mediante a pactuação de resultados e de condições e meios para atingi-los, viabilizada com o contrato de gestão e com instituição de mecanismos que favoreçam a participação e o controle pelo usuário/cidadão como audiências públicas, conselhos de usuários, ouvidorias, mecanismos de consulta/comunicação etc.;
- introdução de novas técnicas de gestão privilegiando a gestão da qualidade, com definição de missão, visão de futuro, macroprocessos e objetivos estratégicos, integrando com informações o servidor no processo de mudança e estimulando sua participação na definição de metas e respectivos indicadores de desempenho e, finalmente, na elaboração de planos operacionais.

Cabe ressaltar que o processo de implementação é apoiado por uma comissão coordenadora, constituída de representantes da unidade piloto, do seu ministério supervisor e do ministério supervisor do modelo. A sua qualificação se dá com a assinatura do contrato de gestão, que contem os *outlines* do planejamento estratégico, resultados de eficiência, eficácia e efetividade, com prazo determinado para seu atingimento, e respectivos indicadores de desempenho¹⁶.

■ **Organizações Sociais.** É o modelo preconizado para o setor de serviços não-exclusivos do Estado, abrangendo hospitais, institutos de pesquisa, universidades, museus, entre outros. A implementação desse modelo se dá com a extinção da entidade integrante do poder executivo federal e absorção de suas atividades por entidade pública não-estatal, não pertencente ao aparelho do Estado, que é qualificada como Organização Social, habilitando-a a gerir equipamentos e instalações do órgão extinto e receber recursos do Orçamento da União para execução de atividades mediante assinatura de contrato de gestão com o núcleo estratégico¹⁷. Esse contrato estabelece resultados de eficiência, eficácia e efetividade, e respectivos indicadores de desempenho, que a organização social deverá atender. Também nesse caso, a entidade pública não-estatal deverá implementar processo de planejamento estratégico e de reestruturação institucional, para capacitá-la na execução do contrato de gestão. Essas entidades também precisam instituir conselhos de administração, que deverão contar com a representação do segmento de usuários do setor no qual irão atuar.

Esses três modelos organizacionais/institucionais, juntamente com as Agências Reguladoras e a privatização, formam o cerne do Plano Diretor.

Nesse sentido deve ser ressaltado que o Plano Diretor, apesar de propugnar o Estado regulador e a necessária privatização das empresas estatais, não contempla o modelo institucional regulador para atuar nos mercados nos quais se inserem as empresas privatizadas.

¹⁶ No modelo concebido no contexto do Plano Diretor, as agências executivas gozam de flexibilidade de gestão nas seguintes áreas: recursos humanos, estrutura organizacional, compras e contratações de bens e serviços, orçamento e execução financeira.

¹⁷ A aplicação desse modelo também pressupõe a capacitação técnica do Núcleo Estratégico e a definição de políticas públicas para o setor no qual as organizações sociais serão implementadas.

Esse modelo foi concebido fora do âmbito do MARE, sobretudo nos Ministérios de infraestrutura que conduziram o processo de privatização de suas empresas estatais. Ao MARE coube a estruturação dessas agências, somente no que diz respeito à dotação de cargos comissionados e vagas temporárias para viabilizar o seu funcionamento. O modelo foi inicialmente implementado nos setores¹⁸ que foram atingidos com a quebra de monopólio do Estado¹⁹.

Merecem destaque o modelo de Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs) e a descentralização de programas para Estados e Municípios, os quais consolidam o processo de reconstrução do Estado, mediante o estabelecimento de novas parcerias, reestruturando as relações do núcleo estratégico com os outros entes federados e com a sociedade civil, nos seus segmentos voltados para à promoção do bem comum.

Esse conjunto de projetos apresentou resultados positivos, necessidades de aperfeiçoamentos e de revisão.

No caso da Reestruturação e Qualidade dos Ministérios, o projeto cumpriu integralmente seus objetivos na Presidência da República e parcialmente em três Ministérios. Nas Agências Executivas, o resultado foi modesto com a implantação de uma Agência Executiva. Destaque deve ser dado à duas unidades piloto desse projeto que, apesar de não terem sido qualificadas como agências executivas, absorveram e implementaram todo o processo, produzindo mudança na cultura interna, de burocrática para gerencial. Finalmente, foram qualificadas duas organizações sociais que apresentaram significativos resultados na execução de seus contratos de gestão.

2. A Segunda Fase: O Plano Plurianual

No dia 1º de janeiro de 1999, início do segundo mandato do Presidente Fernando Henrique, o MARE é extinto, com a transferência de suas competências para o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão na perspectiva de integração dos sistemas de planejamento, orçamento e gestão. A maioria dos projetos é desativada, com destaque àqueles aderentes aos modelos institucionais/organizacionais, preconizados no Plano Diretor, quais sejam Reestruturação e Qualidade, Agências Executivas e Organizações Sociais.

A agenda prioritária do Governo passa a ser o Plano Plurianual (PPA) nos moldes do *Brasil em Ação*²⁰ implementado em 1996. Esse programa inicialmente selecionou 42 projetos considerados prioritários para o desenvolvimento econômico e social do País, contemplando sobretudo a área de infraestrutura, com 26 projetos. Nessa seleção, foram considerados sobretudo projetos estruturadores de corredores de exportação e critérios como capacidade de redução dos custos de produção e de comercialização e produtos e serviços, complementação de elos de infraestrutura, atração de mais investimentos privados, bem como a redução das desigualdades regionais e sociais. A concepção inicial de corredores de exportação evoluiu logo em seguida para eixos de integração nacional, ainda na esfera da concepção de infraestrutura e logística, e posteriormente para Eixos de Integração e Desenvolvimento. Desse conjunto de projetos, com prazo de três anos para seu término, 26 tiveram suas metas atingidas ou mesmo superadas. Utilizando a metodologia de gestão por projetos (*project management*), com a designação de gerente, com metas e prazos para cumprimento e sistema de informações compartilhado, o Programa apresenta resultados favoráveis nas áreas de infraestrutura, mas acirra conflitos tanto internos, nos Ministérios, quanto intragovernamentais, no caso do Ministério de Transportes com o Ministério do Meio Ambiente.

¹⁸ Os setores foram telecomunicações, energia elétrica, gás e combustíveis.

¹⁹ No governo do segundo mandato de FHC se amplia a implantação desse modelo para outros setores, perdendo sua característica de regulação de tarifas e qualidade de serviços nos setores de infraestrutura, envolvendo a concessão de serviços públicos.

²⁰ O *Brasil em Ação* foi a unidade piloto da experimentação de instituir a metodologia de gestão de projetos na administração pública.

Sem a resolução dos problemas enfrentados no *Brasil em Ação*, o Governo estende essa metodologia para todas as ações governamentais, reestruturando-as, para inclusão no PPA, na forma de programas, tendo como referencial os Eixos de Integração e Desenvolvimento²¹, com objetivos, valores monetários, fontes de financiamento, metas e cronogramas físicos e financeiros definidos, com um gerente responsável pela sua execução. Esse processo de reestruturação resultou na própria programatização do orçamento anual. Com a designação de 330 gerentes para 365 programas, em setembro de 1999, a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) desenvolve programas de treinamento de capacitação gerencial. Com a implantação do Sistema de Informações Gerenciais (SIG), em 2000, tem início o PPA, para o período 2000/2001, denominado *Avança Brasil* e uma nova estratégia de introdução da cultura gerencial no Estado.

Os conflitos verificados no período 1996/1999 no *Brasil em Ação* se multiplicam no *Avança Brasil*. A compreensão de sua origem repousa no sistema político presidencialista vigente no Brasil, no qual o Presidente da República do Brasil depende de alianças com partidos políticos para construir uma base de sustentação política no Congresso que respalde suas condições de governabilidade. No processo de formação dessa base, o pacto político é referenciado não pelo programa de governo, mas pelas nomeações que cada partido político obtém geralmente nos 1º, 2º e 3º escalões dos Ministérios e nos outros órgãos governamentais. Assim, as prioridades políticas dos titulares dos órgãos em alguns casos não correspondem às do Governo, resultando que, sem governabilidade dos meios necessários para execução de seus programas, os gerentes tornam-se meros captadores de informações para alimentação do SIG.

Outra ordem de problemas diz respeito à perda de eficiência dos gastos públicos. A ausência de uma instância coordenadora no Ministério da execução dos programas pode redundar na sobra de recursos em alguns e ausência noutros.

Outra questão que se coloca é a rotatividade de gerentes nos programas, devido à mudanças de titulares de 1º, 2º ou 3º escalões nos Ministérios, acarretando mudanças em cadeia nos escalões subsequentes, ou ainda devido à melhores condições de trabalho ou mesmo à oferta de cargo comissionado (gratificação adicional) que o gerente recebe de outros órgãos do Governo.

O *Avança Brasil*, embora tenha incorporado alguns conceitos do Plano Diretor, representou a ruptura política do modelo anterior de reconstrução do Estado, privilegiando a gerência de projetos em detrimento da organização e elegendo o gerente de programa como foco e sujeito da mudança cultural na administração pública brasileira.

Ora, o Estado precisa das organizações para cumprir suas funções e o programa, por sua vez, só pode ser implementado num *locus*, no caso, a organização. Portanto, na sua fundamentação metodológica, encontra-se a raiz do principal problema que o PPA hoje enfrenta: ter-se transformado em mero instrumento burocrático de prestação de informações, às vezes até não fidedignos.

O último aspecto a ser discutido diz respeito à utilização do PPA como fator de sustentabilidade do Estado para promover e regular o desenvolvimento social e econômico do País. Ao contemplar a implementação e a avaliação de programas do PPA e adotar a realização de programas de treinamento de capacitação como a estratégia principal na formação de gerentes, o Governo brasileiro deixa à margem a urgente necessidade de fortalecimento do Núcleo Estratégico no que diz respeito à sua capacidade de formulação de políticas públicas, deteriorada nos últimos 50 anos, e, pior, estimula sua

²¹ A origem dos conflitos intragovernamentais repousa no estudo dos Eixos. A sua concepção inicial, apesar de compreender uma visão articulada de quatro abordagens, correspondentes à infra-estrutura econômica, condições demográficas, ambientais, sociais e oferta de informação e conhecimento, com o objetivo de propiciar a sua estruturação em efetivos vetores de desenvolvimento sustentado, não pode ser contemplada na totalidade no estudo dos eixos, abrindo, dessa forma, lacunas importantes nos programas de infra-estrutura, em prejuízo das áreas de meio-ambiente e de informação e conhecimento. A sua execução fica prejudicada, além de estabelecer conflitos interministeriais.

fragmentação em favor de um sistema centralizado de planejamento e em detrimento da consolidação de um Estado democrático. A questão que aqui se coloca diz respeito aos Eixos de Integração e Desenvolvimento, nos quais estão pautados a elaboração do PPA. O estudo dos Eixos foi realizado de forma centralizada, sem agregação de conhecimento e experiência dos diversos órgãos do poder executivo federal e com pouca promoção da sua discussão intensiva nos diversos segmentos da sociedade civil, dada a sua importância. Essa estratégia pressupõe a retomada do planejamento centralizado, resultando na fragilização ainda maior do Núcleo Estratégico.

3. A Terceira Fase: A Integração “Organização e PPA”

A partir de 2001, tem-se a retomada gradual dos modelos institucionais e organizacionais, preconizados no 1º mandato do Presidente Fernando Henrique, propiciada por dois fatores: a nomeação de dois integrantes da equipe do extinto MARE para cargos-chaves e do alto escalão do Ministério do Planejamento e a continuidade paralela da implementação do modelo de Reestruturação e Qualidade, no caso por iniciativa de dois Ministérios, mas com apoio dos recursos financeiros do BID, de cinco Organizações Sociais no Ministério de Ciência e Tecnologia, também por iniciativa daquele Ministério e, finalmente, a continuidade no processo de melhoria de gestão de duas unidades-piloto que tinham iniciado, mas não completado em 1998, seu processo de transformação gerencial para qualificação como Agências Executivas.

‘Concomitantemente, tem-se o esvaziamento gradual do PPA, já a partir de 2000, sobretudo por não ter contemplado a organização no contexto de sua implementação, entre outros fatores.’ O início do ano de 2002 é marcado por uma iniciativa tênue de estabelecer a compatibilização do PPA com a organização, mediante a avaliação da gestão do PPA em cinco Ministérios, iniciativa essa insuficiente para conjugar os esforços das duas estratégias de estabelecimento da cultura gerencial na administração pública.

4. Conclusão

A experiência brasileira sinaliza três questões importantes para o aprendizado desse difícil e complexo processo da reconstrução do Estado em bases democráticas e gerenciais. A primeira diz respeito à sustentabilidade de processos de mudança calcada na organização. Nesse aspecto, deve-se retomar mais uma vez o caso das duas unidades-piloto que deram continuidade aos seus processos de modernização da gestão sem apoio governamental. Apesar de mudanças ocorridas no 1º escalão, portanto, da liderança dessas organizações, o processo teve continuidade porque já tinha se consolidado na cultura interna organizacional, com a intensa participação e mobilização de seus funcionários na modernização da gestão. A segunda refere-se à difícil compatibilização da esfera política com a esfera administrativa no âmbito dos ministérios no sistema político presidencialista. A experiência brasileira demonstra que essa compatibilização é possível quando se tem no Núcleo Estratégico pessoal bem capacitado tecnicamente. Nesse caso, uma política de recursos humanos consistente que viabilize o ingresso contínuo de pessoas competentes e qualificadas para o exercício da função pública é fundamental para o sucesso da implantação da cultura gerencial e da reconstrução do Estado. E, finalmente, pessoas e organização têm que ser contempladas em qualquer estratégia de mudança.

Bibliografia

- ANDRADE, Regis de Castro. JACCOUD, Luciana. Estrutura e Organização do Poder Executivo in *Administração Pública Brasileira*, ENAP. Brasil. 1993.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Reforma do Estado para a Cidadania*. Brasília: ENAP. São Paulo: Editora 34, 1998.
- MARE. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasil, 1995.
- _____. *Organizações Sociais*. Caderno no. 2. Brasil, 1997.

_____. *O Conselho da Reforma do Estado*. Caderno no. 8. Brasil, 1997.

_____. *Agências Executivas*. Caderno no. 9. Brasil, 1997.

_____. *Programa de Reestruturação e Qualidade dos Ministérios*. Caderno no. 12. Brasil, 1997.

_____. *Os Avanços da Reforma na Administração Pública: 1995-1998*. Caderno no. 15. Brasil, 1997.

Resenha Biográfica

Angela Santana é mestre em Administração de Empresas pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas - EAESP/FGV. Foi Secretária da Reforma do Estado, no período de 1995/1998, e Secretária de Avaliação de Programas do Ministério de Ciência e Tecnologia em 1999. Analista de Ciência e Tecnologia da Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES, foi sua Diretora de Programas (1992/1994), após ter exercido cargos de coordenação de programas de bolsas no país. Atualmente encontra-se afastada para realização de doutorado em Ciências Sociais na Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC/SP.