XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires, 2009.

O governo Lula e o legado do mare.

Leonardo Barbosa e Silva.

Cita:

Leonardo Barbosa e Silva (2009). *O governo Lula e o legado do mare. XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-062/1022>

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

O governo Lula e o legado do mare¹

Leonardo Barbosa e Silva

*Professor Adjunto do Departamento de Ciências Sociais,
Universidade Federal de Uberlândia, Brasil
barbosaesilva.leonardo@gmail.com*

INTRODUÇÃO

O que se disse e se fez do legado do MARE (Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado), ministério criado particularmente para desenvolver a reforma do aparelho do Estado brasileiro à luz da *New Public Management*²? No governo Lula, as políticas administrativas originam-se da SEGES (Secretaria de Gestão), órgão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Ela é a responsável por cuidar do referido legado. Em síntese, o objetivo deste trabalho é apresentar o tratamento dado pelo governo eleito em 2002 à agenda administrativa dos anos 1990 através dos documentos e das políticas públicas. Concluir-se-á pela ambigüidade, por se encontrar tanto sinais claros de continuidade, quanto de ruptura em relação ao passado recente.

Para iniciar a análise se faz necessário, antes de tudo, apontar o que se entende por legado do MARE. Pois bem, ao final de 1998, quando o Ministério foi extinto e transformado numa secretaria (SEGES), muitos de seus entusiastas reconheciam o cumprimento de seu papel histórico, sobretudo no campo institucional, em virtude das mudanças na Constituição de 1988. Nota-se, especialmente, a

¹ Artigo conta com o apoio fundamental da FAPEMIG.

² Entende-se por *New Public Management* uma corrente teórica que objetiva a emulação dos procedimentos da administração pública e da administração privada. Recorrem-se, através dela, aos mecanismos de enxugamento da máquina estatal, de programas de qualidade total, de foco no cliente, de controle por resultado, etc. (cf. Ferlie et al. 1999).

presença marcante da Emenda Constitucional nº 19, responsável pela transformação institucional sugerida pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado³ (PDRAE). Ela continha as aspirações centrais do MARE para a redução do gasto, a descentralização e a política para o servidor público. A grande maioria dos artigos da citada Emenda Constitucional 19/98 caminham no sentido de restringir ou eliminar algumas garantias do funcionalismo – estabilidade, regime jurídico único, isonomia, tetos salariais - para que se colha o resultado fiscal desejado. Foi a partir dela também que se criou o marco legal para a atuação das ONG's como Organizações Sociais (OS). O mecanismo de qualificação de uma OS foi o contrato de gestão, estipulante das metas a serem cumpridas pela entidade privada no serviço público.

Para além da referida Emenda, o MARE participou diretamente de transformações gerenciais importantes. É relevante destacar a implementação das terceirizações para vários setores do Poder Executivo federal e a criação de Agências Reguladoras como instituições que criaram os marcos regulatórios, principalmente, para setores econômicos vitimados pelas privatizações. Gerencialmente as novidades apareceram na forma do foco no cliente, nos programas de qualidade, no controle por resultado, etc. Por fim e indiretamente, é possível apontar as privatizações como uma das heranças do governo anterior, muito embora tal política tenha sido responsabilidade direta de outras pastas ministeriais e não propriamente do MARE. De modo sintético, poder-se-ia concluir que o movimento reformador inaugurado em 1995 possui a marca indelével da minimização do Estado e a adaptação da administração pública aos parâmetros, lógicas e mecanismos privados, destacando-se a preocupação derradeira com as contas públicas (BEHRING, 2003; NOGUEIRA, 1998 E 2004; COSTA, L., 1998; ANDREWS, 2002; ANDREWS E KOUZMIN, 1998; CAPELLA, 2004; ABRUCIO & LOUREIRO, 2002).

O QUE DIZEM OS DOCUMENTOS?

Um primeiro diferencial evidente em relação a toda a história das reformas administrativas no Brasil seria a formulação de um projeto a partir de um amplo diagnóstico da situação do Estado brasileiro. O GPBT reconhecia, desde o início, que nenhuma reforma administrativa poderia ser efetivada sem ter a ciência das condições em que a administração pública federal se encontrava. Além de tapar uma lacuna encontrada no PDRAE, o GPBT não se envolve na constrangedora missão de

³ O Plano Diretor foi o documento guia da reforma administrativa do governo Fernando Henrique Cardoso. Nele se pode observar o diagnóstico da crise do Estado e seu prognóstico gerencialista (cf. Brasil, 1995)

apresentar um projeto sobre um diagnóstico pouco desenvolvido, sem sustentações empírica e analítica amplas e, portanto, questionável.

O diagnóstico a ser construído no *Estado brasileiro em números* pretendia fornecer informações sobre dimensão e transformação na estrutura, papel e ação do Estado brasileiro nas duas últimas décadas, gerando assim insumos para a formulação de políticas e critérios de comparação com as experiências internacionais. O estudo vai apontar que o Estado encolheu quando se observa a relação entre o número de servidores e a população economicamente ativa (-30%) ou a proporção de servidores a cada 1000 habitantes (-11%), assim como o gasto com servidores civis em relação ao PIB (de 3,39% em 1990, para 2,05% em 2002). Aponta a queda de 20% no número de servidores ativos, no intervalo 1996-2002. Percebe a existência de vários ministérios⁴ com mais de 30% dos seus servidores com mais de 51 anos de idade, indicando evasão e necessidade rápida de recomposição dos quadros.

O quadro de desigualdades clama por um Estado ativista, promotor da justiça social; o de escassez clama por esforços de otimização; o quadro global competitivo requer um Estado regulador e uma gestão econômica consistente; e a conquista da democracia exige um novo padrão de deliberação que considere o cidadão como o foco da ação pública (BRASIL, 2003, p. 7).

O texto não detalha cada passagem, mas ao menos se pode dizer que há uma sensível diferença nos atributos da cidadania (foco da gestão). Como se sabe, no PDRAE, ela foi reduzida ao universo do consumo. No GPBT a cidadania é ampliada e a participação não se limita à participação de conselhos de usuários ou reclamante da qualidade do serviço. Toma o cidadão como beneficiário principal, implicando

Considerá-lo membro de uma comunidade cívica, organizada e plena de direitos e deveres, ampliando-se a consciência de cidadão, recriando-se a solidariedade e definindo-se critérios de justiça social; o cidadão não é um mero consumidor de bens ou serviços (BRASIL, 2003, p. 12).

O plano não informa como isso se daria, logo a imprecisão poderia deixar ocultas essas palavras. Todavia, a percepção e a crítica à redução da cidadania marcam, ao menos, as posições dos governos. O que os aproxima é o fato de a gestão ter seu foco no cidadão, orientação originária da NAP.

O ponto de partida, portanto, é um Estado com déficit institucional. O ponto de chegada é um Estado revitalizado. A revitalização passa, necessariamente, pela conexão com um novo modelo de

⁴ Desenvolvimento Agrário, Agricultura, Trabalho, Saúde, Relações Exteriores, Integração.

desenvolvimento desenhado pelo Plano PluriAnual (PPA) 2004-2007 e pela recuperação da capacidade de atuar, promover o crescimento com justiça social e fiscalmente sustentado. Para revitalizar o Estado, nos termos do GPBT, seria necessário:

1. Sanar o déficit institucional, enquanto incapacidade de o Estado assegurar direitos civis e sociais básicos. Não se encontra no texto o apontamento sobre a origem do déficit, mas é relevante o fato de o Estado ter sido alvo de análise à luz de seus compromissos com os direitos civis e sociais básicos. Esse aspecto, negligenciado ou esquecido na reforma de 1995, é fundamental para uma atitude reformadora de sentido público.

Cabe ainda assinalar que sanar o déficit institucional não significa romper com as figuras institucionais nascidas da Emenda Constitucional 19/98. As agências, organizações sociais e os contratos de gestão serão redefinidos e preservados. Assim como será preservado o princípio geral da participação dos funcionários e órgãos estatais no processo, ou seja, o princípio da adesão voluntária não será substituído.

2. Aumentar a governança, ou seja, promover a capacidade do governo em formular e efetivar políticas públicas. Merece destaque o alcance dado ao termo governança. Ele estende-se até a recuperação da capacidade de planejar, desidratada durante as décadas de 1980 e 1990 e substituída pelas políticas de curto prazo, de administração das contingências. Outro destaque cabe aos instrumentos listados como necessários para a implementação de políticas públicas que alcancem o resultado desejado. Trata-se de implementar a avaliação de desempenho, a flexibilização de regras, a simplificação de processos, a reestruturação de cargos e salários e a ética e transparência. Alguma convergência pode ser notada com o conteúdo do PDRAE. Há implícita, na lista de instrumentos acima, a percepção de que o Estado brasileiro sofre de certa paralisia burocrática resultante de regras e procedimentos rígidos, excessivos, pouco práticos e lentos.

3. No que tange à eficiência, o GPBT pretende “fazer mais e melhor com os recursos disponíveis, que são escassos em decorrência da restrição fiscal e do desperdício no âmbito do Estado” (Brasil, 2003, p. 10). Neste documento, a eficiência é evocada como um princípio republicano na contramão do corte linear de despesas. Este, resultaria, via de regra, no aumento do custo relativo e da ineficiência. A bem da verdade, o limite fiscal é anunciado claramente e colocado como baliza para que se pense a eficiência, novamente recorrendo a um dos lemas da NAP, qual seja, fazer mais com menos.

4. Por fim, anunciam-se a transparência e a participação como

[...] princípios basilares da gestão democrática que permitem aos cidadãos se informarem sobre a agenda proposta pelo governo e, por meio dos canais adequados, participarem das decisões sobre assuntos relacionados ao interesse público e a seus legítimos interesses particulares (BRASIL, 2003, p. 11).

De modo geral, o GPBT faz um grande esforço para demarcar suas diferenças em relação ao documento-guia anterior e tem razoável sucesso quando anuncia a necessidade de se partir de um diagnóstico profundo e preciso, seu compromisso em substituir o Estado meramente regulador por um Estado promotor do desenvolvimento. Ainda assim, é possível perceber as continuidades entre os dois planos, por exemplo quando se observa o tratamento dado aos limites fiscais, o cidadão como foco da política de gestão, o princípio da eficiência (fazer mais com menos), a manutenção das figuras institucionais como as OS, as Agências e os contratos de gestão, a permanência do princípio da adesão voluntária para as modificações gerenciais, a flexibilização e a simplificação de regras e procedimentos, etc.

O QUE DIZEM AS POLÍTICAS DO GOVERNO

As políticas de gestão da SEGES agem em várias frentes. Naquilo que se denomina de gestão do conhecimento, a Secretaria faz uso da idéia de *aprendizado contínuo*, compatível ao tipo de administração pública de inspiração gerencial tal como relatado por Ferlie et al (1999), numa versão “mais humanística” e preocupada com a cultura organizacional. Para tanto se fez o cadastro das experiências bem sucedidas de gestão pública em um banco de dados batizado de BEBS (Banco de Experiências Bem Sucedidas), bem como a informatização do governo, na forma de governo eletrônico.

Sobre o processo de modernização da administração, destacam-se dois programas atuantes em níveis diferentes: o PMPEF e o PNAGE. O primeiro é o Programa de Modernização do Poder Executivo Federal (PMPEF), inaugurado em 2000, no âmbito do PPA 2000-2003. O Outro, o PNAGE (Programa de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados Brasileiros e do Distrito Federal) tem como objetivo uniformizar a modernização dos estados. Deve-se levar em conta que ambos foram inaugurados na gestão do PSDB e que o sentido de modernização refere-se à aproximação dos procedimentos públicos aos privados.

Especificamente sobre a questão da qualidade, deve-se destacar a manutenção do Programa de Qualidade do Serviço Público (PQSP), criado em 1999 e inspirado nos programas de qualidade total. Seu objetivo é difundir as modernas práticas e princípios administrativos. O programa consiste na

celebração de parcerias entre organizações, servidores e cidadãos, atuando na mobilização e sensibilização das organizações. Quanto aos cidadãos, o objetivo é estimulá-los a se tornarem participantes das atividades públicas, desempenhando o papel de avaliadores dos serviços e das ações do Estado (BRASIL, 2006). A história deste programa remete-nos ao governo Collor. Seu antepassado, o Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade - PBQP, foi criado em 1991 e carregava como objetivo deslocar o foco das organizações públicas para o cidadão e implementar a desburocratização.

No ano de 2005, através do decreto-lei 5.378, foi criado o Gespública, Programa Nacional de Desburocratização e Gestão Pública, uma fusão dos antigos PQSP (Programa de Qualidade no Serviço Público) e D (Programa Nacional de Desburocratização). Um programa que sintetizava a busca pela qualidade e pela desburocratização – simplificação e desregulamentação de processos -, sendo declaradamente público, focado em resultado e federativo. Ele está imbuído da missão de difundir a gestão por resultado para além do poder executivo federal através de parcerias voluntárias com outros poderes e entidades e em outros níveis de poder público, até mesmo transferindo a coordenação dos projetos para a própria região em que ele é implementado.

Foram produzidas pelo Gespública guias de simplificação, realizadas oficinas e encontros, premiadas iniciativas de qualidade na gestão pública, de tecnologia de informação etc. De maneira geral, o programa conecta-se ao Mega-objetivo 3 do Plano PluriAnual 2004-2007, que aponta para a promoção e expansão da cidadania e fortalecimento da democracia, e ao Desafio número 28 do mesmo Plano, no qual se pode encontrar o objetivo de uma nova gestão pública - ética, transparente participativa, descentralizada, com controle social e orientada para cidadão.

Diante do exposto, é possível notar que o governo Lula comprometeu-se com a manutenção das políticas de modernização da gestão pública componentes da agenda dos anos 1990. A lógica e os princípios foram mantidos e as instituições promotoras aperfeiçoadas, sem que qualquer guinada na trajetória recente fosse estabelecida. Deste modo, aquilo que se denomina de Nova Administração Pública ou gerencialismo, conseguiu se assentar no atual governo a despeito das esperanças mudancistas.

ALGUNS RECUOS NA AGENDA DOS ANOS 1990

Diante da redução intencional do quantitativo de servidores públicos federais durante os anos 1990, torna-se relevante o fato de que em 2003 foram criados 18.994 cargos⁵ e autorizados concursos para o

⁵ agentes penitenciários federais (Ministério da Justiça), delegados, peritos etc. (Polícia Federal), especialistas em recursos hídricos e geoprocessamento (Agência nacional das Águas), auditores, analistas e técnicos do INSS, entre outros

preenchimento de 24.808 vagas ociosas ou abertas por aposentadorias (BRASIL, 2004). Já em 2004, o governo federal autorizou o provimento de 12.466 cargos (BRASIL, 2005), em sua maioria para o Ministério da Justiça (25,35%), o Ministério da Previdência Social (12,43%), o Ministério da Defesa (8,90%), a Presidência da República (8,66%), o Ministério da Fazenda (8,24%) e o Ministério da Educação (7%). Destaque deve ser dado à reversão das terceirizações, inclusive nas Agências, visto que os terceirizados e temporários foram substituídos por efetivos graças à lei 10.871 de 20 de maio de 2004.

Os concursos públicos represados na gestão do PSDB traziam certo pânico para o setor, em virtude da necessidade de recomposição derivada das aposentadorias, afastamentos e óbitos. Isso quer dizer que, além de recuarmos na precarização e na defasagem de pessoal, não mais observamos o discurso que faz o funcionalismo responsável pelo déficit público, tampouco uma política de ajuste centrada no seu enxugamento.

Em relação às Agências, especialmente as reguladoras, pois se efetivaram em maior número, houve uma mudança sutil, mas importante. Sabe-se da autonomia desejada pelos reformadores para tais autarquias, objetivando órgãos insulados em relação aos programas políticos de governos eleitos ou mudanças bruscas dos dirigentes do Executivo resultantes de processos eleitorais. No governo Lula, os indicados tinham origem sindical e eram do círculo restrito da confiança presidencial. Isso denota um nível de politização dos cargos que: a) não respeita, a priori, as noções de mérito técnico; b) não rompe com a existência das Agências, nem mesmo com seus princípios gerais; c) mas quebra em parte a relação de completa tranquilidade que os setores privados regulados tinham com os órgãos em questão.

Acrescenta-se a isso o fato de o governo ter lançado em 2004 o Projeto de Lei nº 3337 para tornar mais claras as regras das Agências Reguladoras. Em síntese, o projeto previa a extensão dos contratos de gestão a todas as agências, a vinculação do mandato do presidente da agência ao mandato do presidente da República, a criação de mandatos fixos para a presidência da agência, a criação do cargo de ouvidor e a transferência do poder de convocação de licitações para os Ministérios a que elas se vinculam.

É possível perceber no PL 3337/2004 a ambigüidade que marca o governo, visto que de um lado rompe com parte da lógica anterior, de outro mantém a figura institucional com sua função original. Com efeito, as figuras institucionais, como o contrato de gestão, não só foram mantidas como ampliaram sua cobertura sobre as demais agências. O governo parte da necessidade da agência como garantidora de marcos regulatórios fundamentais para o investimento.

A natureza ambígua dessas políticas administrativas se expressa também em áreas afins, apesar de fora do alcance da SEGES, como é o caso das privatizações. Durante o primeiro mandato, o

governo Fernando Henrique Cardoso privatizou, de acordo com o BNDES, 22 estatais. Até 2002, mais de duas dezenas de leilões para venda ou concessões federais ou estaduais foram feitos. Nenhuma das transações foi revista, nenhuma agência reguladora desativada, nenhum processo aberto para apurar as ilicitudes das vendas. Mas o processo foi em parte interrompido no governo Lula, exceções feitas ao Banco do Estado do Maranhão, vendido em janeiro de 2004 ao Bradesco e ao Banco do Estado do Ceará no ano seguinte. O argumento que entende a interrupção como resultante do esgotamento do leque de estatais interessantes ao mercado é frágil.

Na verdade, o número de estatais é maior do que se imagina. São ainda 132 estatais, conforme atestam a página do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (www.planejamento.gov.br). Uma observação rápida nos permite perceber que uma parcela considerável dessas estatais é subsidiária do Banco do Brasil, da Caixa Econômica Federal, da Petrobrás ou da Casa da Moeda. Mas não sua maioria. São 18 empresas do grupo Eletrobrás, membros de um setor econômico rentável e estratégico. São 15 do setor de transporte, aí inclusa a Infraero. Além delas, Radiobrás, Correios, Embrapa, Serpro, entre outras no sistema financeiro, de saúde, bélico, nuclear etc. Por uma perspectiva liberal, haveria ainda tanto gordura para queimar (estatais interessantes ao mercado para serem vendidas), quanto haveria sustentação parlamentar (dada a ampla base de apoio com que conta o governo).

CONCLUSÃO

Percebe-se, em boa medida, que o balanço rápido dos documentos governamentais e das políticas de gestão a partir de 2003 apontam para um tratamento ambíguo em relação ao legado reformador do MARE. A ambigüidade se expressa na manutenção ou expansão das ferramentas gerencialistas como foco no cliente, controle por resultado e programas de qualidade. Da mesma forma avança-se na contratualização das OS e das Agências Reguladoras, bem como se fixa a política de gestão entorno dos limites fiscais. Por outro lado, a quebra da tendência anterior em outros aspectos expõe a mudança na política do funcionalismo, a politização e maior controle sobre as agências, a paralisação das privatizações, a retomada da perspectiva do planejamento e a redução do déficit institucional. Tudo isso credencia a leitura de que o governo Lula, naquilo que concerne à política administrativa, preservou parcialmente o legado que recebeu do governo anterior.

Referências bibliográficas

- ABRUCIO, Fernando Luiz & LOUREIRO, Maria Rita. Incrementalismo, negociação e *accountability*: análise das reformas fiscais no Brasil. In **O Estado Numa Era de Reformas: Os Anos FHC - Parte 2/** Organizadores: Fernando Luiz Abrucio e Maria Rita Loureiro. – Brasília : MP, SEGES, 2002. p. 57-102.
- ANDREWS, Christina Windsor.; KOUZMIN, Alexander. “Dando nome à rosa”: o discurso da nova administração pública no contexto brasileiro. **Lua Nova Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 45, 1998.
- ANDREWS, Christina. Reformas administrativas brasilenãs: el papel (i)real de la crisis económica y el Fondo Monetario Internacional. **Revista Política y Gestion**, Buenos Aires, v. 3, p. 9-29, 2002.
- BERHING, E. R. **O Brasil em contra-reforma** – desestruturação do Estado e perda de direitos. São Paulo: Cortez, 2003.
- BRASIL. Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, DF, 1995. 83 páginas.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Coordenação Geral de Planejamento, Orçamento e Finanças. **MP: relatório de atividades 2004**. Brasília, DF: MP, 2005. Disponível em: <www.planejamento.gov.br/arquivos_down/publicacoes/Relatorio_atividade_MP_04.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2006.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Coordenação Geral de Planejamento, Orçamento e Finanças. **MP: relatório de atividades 2005**. Brasília, DF: MP, 2006. Disponível em: <www.planejamento.gov.br/arquivos_down/publicacoes/Relatorio_atividade_MP_05.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2006.
- BRASIL. Ministério do Planejamento. Secretaria de Gestão. **Gestão pública de um Brasil para Todos** – plano de gestão do governo Lula. Brasília, DF: MP/SEGES, 2003. Disponível em: <www.planejamento.gov.br/arquivos_down/seges/gestao_publica_para_uma_brasil_de_todos.pdf>. Acesso em: 10/02/2004.
- FERLIE, E. et al.. **A nova administração pública em ação**. Brasília: ENAP: UnB, 1999.

- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. **Gespública contribui para a modernização da gestão em Sorocaba.** Brasília, DF: MP/SEGES, 2006. Disponível em http://www.planejamento.gov.br/gestao/conteudo/noticias/noticias_2006/060908_sorocaba.htm. Acesso em 10 fev. 2007.
- NOGUEIRA, Marco Aurélio. **As possibilidades da política** – idéias para a reforma democrática do Estado. São Paulo: Paz e Terra, 1998.
- NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um Estado para a sociedade civil.** São Paulo: Cortez, 2004.