

# Reforma do Estado no federalismo brasileiro: a situação das administrações públicas estaduais\*

Fernando Luiz Abrucio\*\*

SUMÁRIO: 1. Introdução; 2. A importância do tema: balanço bibliográfico; 3. Principais avanços; 4. Principais problemas dos estados; 5. Desafios estratégicos; 6. Conclusão.

SUMMARY: 1. Introduction; 2. The issue's importance: bibliographical survey; 3. Main progress; 4. Main state issues; 5. Strategic challenges; 6. Conclusion.

PALAVRAS-CHAVE: reforma do Estado; administração pública estadual; federalismo; cooperação intergovernamental; sistema de planejamento; recursos humanos; políticas públicas; governança democrática.

KEY WORDS: reform of state; state public administration; federalism; intergovernmental cooperation; planning system; human resources; public policies; democratic governance.

Este artigo apresenta os resultados de ampla radiografia das máquinas públicas estaduais brasileiras, feita sob encomenda para o Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados e do Distrito Federal (Pnage), coordenado pelo governo federal e com a participação ativa de todos os estados. É um estudo precursor, tanto em razão da amplitude e ineditismo das informações obtidas, como também por conta da análise articulada das áreas de gestão, planejamento, políticas públicas e governança democrática, temas que geralmente são vistos separadamente. Além do mais, outra novidade advém da cooperação intergovernamental que deu suporte à pesquisa, fato pouco comum no

---

\* Artigo recebido em nov. 2004 e aceito em jan. 2005. Este artigo é uma versão modificada do *paper* aprovado e apresentado no IX Congresso Internacional do Clad, realizado de 2 a 5 de novembro de 2004 em Madri, Espanha.

\*\* Professor de política e administração pública na Eaesp/FGV e de política comparada na PUC-SP. Doutor em ciência política pela USP. Endereço: Rua João Ramalho, 296, apto. 11 — Perdizes — CEP 05008-001, São Paulo, SP, Brasil. E-mail: fabrucio@fgvsp.br.

federalismo brasileiro. As conclusões revelam que os estados brasileiros têm sérios problemas na organização de suas informações básicas e da memória administrativa, na gestão dos recursos humanos, na articulação entre as várias partes do sistema de planejamento, na adoção de um enfoque mais intersetorial e, ainda, na adoção de melhores mecanismos de governança democrática, sobretudo no âmbito interno do setor público. Mesmo tendo essas dificuldades e lacunas, os governos estaduais apresentaram alguns avanços nos últimos anos, como a criação de centros de atendimento integrado, a adoção de formas de governo eletrônico e o reforço dos planos plurianuais (PPAs) como estratégias efetivas de gestão pública.

#### State reform in Brazilian federalism: the situation of state administrations

This article presents the results of a detailed X-ray of the public apparatus in the Brazilian states, made for the National Support Program for Management and Planning Modernization in the States and Federal District (Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados e do Distrito Federal — Pnag), coordinated by the federal government and with active participation of all states. It is a pioneer study, not only for the unprecedented amount of new data, but also for the coordinate analysis of the managerial, planning, public policy and democratic governance areas, issues that are usually examined separately. Another innovation was the intergovernmental support to the research, which is unusual in Brazilian federalism. The study revealed that the Brazilian states have serious problems in organizing their basic data and their administrative records, in managing its human resources, in coordinating the parts of their planning system, and in adopting a more intersectoral approach, as well as better democratic governance mechanisms, especially within the public sector. Despite these difficulties and deficiencies, the state governments showed some progress during the last years, creating integrated service centers, adopting forms of e-government and strengthening the pluriannual plans as effective public management strategies.

## 1. Introdução

Este artigo mapeia a situação administrativa dos governos estaduais brasileiros, tomando como base uma ampla pesquisa feita para o Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados e do Distrito Federal (Pnag), que vem sendo coordenado pelo Ministério do Planejamento, contando ainda com a participação dos próprios estados e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

Foi realizada uma pesquisa baseada num roteiro de informações básicas, contendo cerca de 300 perguntas, preenchido pelos próprios governos estaduais. Este instrumento de investigação foi norteado por 10 variáveis<sup>1</sup> o que levou a mais de 5

mil páginas de informação, cerca de 200 tabelas e a separação de quase 100 casos inovadores. Como a qualidade dos dados nem sempre foi satisfatória, utilizamos complementarmente entrevistas com 675 gestores estaduais, de vários escalões e setores da administração pública, e com atores externos — um contingente, neste caso, de 250 pessoas — da sociedade civil, do Ministério Público, do Judiciário, dos tribunais de contas, do Legislativo e da universidade.

O objetivo mais imediato desta pesquisa foi trazer elementos para orientar um programa de modernização dos estados com financiamento do BID. É uma iniciativa pioneira, entre os programas internacionais de apoio à reforma do Estado, por *três razões*. Primeira, a radiografia dos problemas é uma etapa decisiva de qualquer processo de modernização, e deve preceder logicamente a proposição de qualquer modelo. Isso pode parecer óbvio, mas o fato é que muitos processos de modernização na América Latina têm adotado a estratégia “uma solução em busca de problemas”. É preciso evitar a mera cópia de propostas que porventura tenham dado certo em outros lugares sem antes conhecer profundamente a realidade administrativa do governo que se pretende reformar.

Além disso, a pesquisa faz parte de uma proposta de reforma de Estado numa dupla rede: a federativa e entre instituições. No primeiro caso, o Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados e do Distrito Federal (Pnage) busca realizar diagnóstico e ações reformistas conjugadas entre o governo federal e os estados e destes entre si. Segue o caminho do Programa Nacional de Apoio à Administração Fiscal para os Estados Brasileiros (Pnafe), iniciado na metade da década de 1990, e outros modelos recentes de modernização, como a realizada na área previdenciária. A novidade aqui está na abrangência do programa, que atingiu, na etapa inicial da pesquisa, todos os estados, algo inédito em nossa história reformista. A meta é constituir um verdadeiro programa nacional, no qual haja coordenação da União com participação e decisão última a cargo dos estados, para que se garanta tanto a autonomia dos entes federativos como a interdependência entre eles, fórmula básica do sucesso de qualquer Federação (Elazar, 1987).

Em sua face intergovernamental, a metodologia do diagnóstico tem como último pressuposto o reforço do federalismo cooperativo. É a partir das redes entre os estados e deles com a União que se pode fazer a ponte do diagnóstico para o processo de modernização administrativa. A interpretação dos dados e a construção dos projetos para o BID serão mais bem-sucedidas quando houver mais cooperação,

---

<sup>1</sup> As variáveis escolhidas foram: dimensão do estado, estrutura administrativa, recursos humanos, sistema de planejamento, gestão e políticas públicas, tecnologias de gestão, normatização e controle, sistemas de informação, prestação de serviços públicos e atendimento ao cidadão, e, por fim, redes democráticas de governança.

transferência do conhecimento sobre experiências inovadoras e auxílio técnico do governo federal.

No plano das instituições, há duas interconexões. A primeira foi montada junto ao BID, que participou ativamente da discussão e elaboração da pesquisa. O objetivo é adequar a parte referente à interpretação e, por conseguinte, à definição do programa, com a implementação das ações de modernização, inclusive no que se refere à avaliação dos resultados. Desse modo, pretendeu-se alterar a lógica que muitas vezes tem alimentado a ação dos organismos internacionais, com a anuência dos governos, de estabelecer projetos de modernização *a priori*, antes do conhecimento pleno da realidade, esquecendo-se de que a construção de modelos deve ter como baliza fundamental a especificidade dos casos.

Outro inter-relacionamento institucional importante foi o estabelecido com o Promoex, Programa de Modernização do Controle Externo, especificamente dos 33 tribunais de contas subnacionais. Juntar o processo de reformas do Executivo com as instituições que o controlam é essencial para ampliar o conceito de reforma do Estado. Está em jogo a incorporação efetiva da *accountability*, uma vez que a maior fiscalização do poder público é vista como fator de melhoria da gestão e não de atravancamento do processo decisório, segundo certo paradigma tecnocrático. Levar os propósitos da reforma do Estado para além do Poder Executivo implica aumentar a responsabilidade dos outros ramos de poder, já que no Brasil eles geralmente se eximem dessa discussão, com efeitos negativos para a melhoria da administração pública.

Por fim, cabe destacar que a pesquisa foi toda montada, em seus pressupostos metodológicos, na etapa da pesquisa de campo e na elaboração dos relatórios com os resultados, sob um paradigma participativo. Embora a condução geral do projeto estivesse a cargo da União e do BID, os estados não só participaram ativamente do processo, como foram os atores principais na definição de cada etapa. Dessa maneira, conseguiu-se um maior envolvimento na fase do diagnóstico e, acima de tudo, espera-se que isso ajude no período de implementação dos projetos, pois eles, em grande medida, nasceram da preocupação e reflexão dos próprios governos estaduais, em vez de saírem de um modelo pronto e acabado imposto de fora para dentro.

O caráter inédito do trabalho e suas conclusões são importantes não só para a ação direta na política pública, como também para a análise acadêmica do assunto, pouco explorado e com escassez de dados. Normalmente, tais estudos abarcam um universo empírico bem menor do que o utilizado pela pesquisa do Pnag. Antes de entrar nos resultados da pesquisa, apresentados aqui de forma sintética, faremos uma exposição dos motivos que justificam a importância deste artigo.

## 2. A importância do tema: balanço bibliográfico

A realização do diagnóstico dos governos estaduais se justifica por razões mais gerais e um propósito específico. No plano mais geral, a descentralização e a democratização do poder político no Brasil, iniciadas na década de 1980 (Abrucio, 1998; Arretche, 2000), aumentaram a importância dos governos subnacionais. Hoje, os cidadãos têm nos poderes locais sua maior referência estatal, uma vez que a maioria das políticas sociais e as funções básicas do Estado, como a educação, a saúde e a segurança pública, são plenamente executadas por estados e/ou municípios, quando não formuladas e financiadas por eles. Com esta profunda modificação, que ganhou contorno mais preciso com a Constituição de 1988, a modernização da administração pública dos governos estaduais tornou-se — ou deveria ter se tornado — agenda prioritária do país.

Apesar da importância sobre o assunto, há pouca literatura acadêmica. A maioria parte da hipótese de que os governos subnacionais são marcados por um atraso histórico no processo de modernização das máquinas públicas (Mainwaring, 1999; Torres, 2004; Abrucio e Costa, 1998; Abrucio, 1999). O Brasil fez duas grandes reformas burocráticas no século XX, em contexto autoritário e fortemente centralizador, os modelos do Dasp e do Decreto-lei n° 200. Em nenhuma delas houve a preocupação de criar e/ou melhorar as administrações públicas estaduais, até porque não havia um projeto de repasse de funções aos estados e municípios. Muito menos houve um impulso democratizador de tais instâncias, já que as elites regionais, mesmo com a centralização de poder, continuaram, em maior ou menor medida nas diferentes unidades estaduais, a manter o domínio patrimonial e oligárquico do poder, inclusive no período militar.

Só que a literatura ainda não respondeu à seguinte pergunta: que modificações ocorreram nos governos subnacionais brasileiros a partir do advento da redemocratização do país? Estudos sobre a esfera municipal cresceram muito, como os atinentes à participação política popular, com destaque para os trabalhos sobre o orçamento participativo (Wampler, 2004). Foram realizadas pesquisas sobre a dinâmica da descentralização e da centralização do poder (Kugelmas e Sola, 1999) e sobre o poder dos governadores nos planos estadual e federal (Abrucio e Samuels, 2000; Santos, 2001). No entanto, não existe nenhum texto amplo sobre modificações na gestão pública estadual.

Por isso, a pesquisa realizada para o Pnage é de extrema importância acadêmica, pelo ineditismo e pela magnitude. Ao contrário da visão pouco matizada e linear apresentada pela literatura sobre o assunto, foram notadas na presente pesquisa algumas mudanças na administração pública estadual, realizadas nos últimos anos. Isto se deveu a inovações de governos específicos ou a programas impulsionados e articulados pelo governo federal, como os de modernização nas áreas previdenciária e, sobretudo, financeira. Esses avanços, no entanto, não privilegiaram a temática da gestão pública e suas inter-relações com o orçamento, o planejamento, as políticas públicas e as avaliações de desempenho. É exatamente aí que se encontra um dos

principais nós para a melhoria da ação do Estado brasileiro, em geral, e dos governos estaduais, em particular.

A modernização da gestão pública estadual depende de três fatores até então ausentes. O primeiro refere-se à obtenção de informações para a tomada de decisão e a proposição de projetos mais consistentes de reforma. A realização de um amplo diagnóstico é imprescindível porque não há, hoje, dados fidedignos e articulados que retratem a situação completa das máquinas públicas estaduais. Como mencionado, as poucas pesquisas acadêmicas trazem uma radiografia bastante incompleta sobre o assunto e os organismos governamentais federais também não têm investido na obtenção de dados nesta área.

Além disso, é preciso articular mais a ação dos governos estaduais entre si, para aprendizado e auxílio mútuos, e do governo federal em relação às entidades estaduais, a fim de ajudá-las e coordená-las em atividades reformadoras, respeitando a sua autonomia federativa adquirida, que é pedra angular de nossa democracia e cláusula pétreia da Constituição. É bem verdade que as formas de integração horizontal e vertical têm aumentado nos últimos anos, sobretudo com o trabalho realizado nos fóruns de secretários estaduais das diversas áreas e pelo Conselho Nacional de Secretários de Administração (Consad) e o Fórum dos Secretários Estaduais de Planejamento. Mas nos falta, ainda, o grau de articulação de outras federações, como a americana, a alemã e a australiana, em termos de cooperação horizontal e vertical (Burgess e Gagnon, 1993).

O diagnóstico estabelece uma base técnica comum que dará maior sustentabilidade aos projetos de reformulação da gestão estadual, diminuindo as possibilidades de fracasso na implementação dos programas de reforma. Elemento extremamente importante, uma vez que há uma grande desigualdade socioeconômica regional no Brasil, e cujo resultado hipotético seria a existência de capacidades administrativas muito diferenciadas. Assim, um ator externo aos estados menos desenvolvidos pode atuar para ajudá-los (o governo federal) como acontece na maioria das federações, mas também a partir de acordos interestaduais, um modo muito comum nos países federativos que temem um peso maior da centralização contra a autonomia dos governos subnacionais — como ocorre nos EUA (Zimmerman, 1992). Destaca-se o avanço do Pnage, que registra ambas as formas de colaboração intergovernamental.

Em termos metodológicos, procurou-se aliar duas ferramentas. A primeira foi o repasse de dados pelo comando administrativo dos governos estaduais, com um amplo questionário contendo informações que, no geral, nunca tinham sido colhidas e/ou organizadas de forma sistemática, levando a um auto diagnóstico. Somou-se a isso o recolhimento de opiniões de funcionários públicos e atores externos ao Executivo, de modo a construir um contraponto aos dados iniciais. Uma abordagem que buscou adicionar percepções dos atores às informações brutas, opção metodológica ainda mais importante quando muitos dos dados inexistem ou são pouco fidedignos — como era o caso.

O artigo resume os principais aspectos detectados pela pesquisa Pnage, em termos de avanços, problemas e desafios/impasses dos governos estaduais brasileiros.

### 3. Principais avanços

Ao contrário da maioria dos diagnósticos, que procura exclusivamente detectar os problemas, a pesquisa Pnage buscou, primeiramente, relatar os principais avanços ocorridos nos últimos anos na maioria dos governos estaduais. Desse modo, pode-se ter uma visão mais histórica e que demarca a posição em que os estados estão no momento. A seguir, uma síntese dos aspectos principais.

Embora a maioria dos estados ainda tenha uma situação fiscal preocupante, é possível dizer que houve avanços no aumento da consciência do problema e na criação de mecanismos para atacá-lo, particularmente a partir dos resultados obtidos pelos estados que participaram nos últimos anos de experiências de modernização financeira, como o Pnafe, programa do qual participaram 84% dos estados e que 65% do total disseram ter contribuído para o aperfeiçoamento da administração pública.

No entanto, os ganhos concentraram-se basicamente em instrumentos de economia de recursos, e não na adoção de mecanismos que visam à busca da eficiência (fazer mais com menos). Os estados têm problemas na administração da otimização do dinheiro e da máquina pública, sobretudo porque a maioria não possui formas adequadas de monitorar os custos de suas atividades.

Os governos estaduais vêm procurando aprofundar suas estratégias de regionalização, com maior descentralização das políticas, aumento das parcerias com os municípios e a criação de instrumentos que melhorem a ação em seu território, como ficou nítido em alguns planos plurianuais (PPAs) aprovados em 2003.

Há dois grandes desafios para enfrentar este problema. De um lado, o conflito entre as secretarias, que representam a lógica setorial e, por outro, o desenho geográfico das políticas. Há forte compartimentalização das ações, apesar dos esforços por programas intersetoriais, o que fica mais evidente nas secretarias mais fortes politicamente. Esta setorialização atrapalha o planejamento regional das políticas.

Outro desafio à regionalização detectado pela pesquisa Pnage se refere à necessidade de se juntar cooperativamente os municípios em consórcios ou similares. Só que essas relações intermunicipais constituem algo ainda em gestação no país e sofrem resistência tanto dos políticos locais como dos ocupantes dos cargos estaduais. A ausência de uma legislação que incentive a cooperação entre as entidades locais favorece este cenário.

Os estados incrementaram sua estrutura de informática e realizaram vários cursos para seus funcionários, em prol de uma “cultura da informática”. O governo e o pregão eletrônicos passam por um processo de disseminação pelo país, já havendo algumas experiências muito bem-sucedidas, com destaque para o caso do estado de São Paulo.

Em contrapartida, percebe-se, em primeiro lugar, dificuldades de catalogar a estrutura existente — cerca da metade dos governos estaduais não tem um inventário completo de computadores e softwares. Em segundo lugar, os sistemas de informação são pouco usados nas decisões gerenciais, com a exceção das variáveis orçamentárias. Além disso, a “cultura da informática” muitas vezes tem se apresentado como uma visão tecnicista do problema e certa euforia tecnológica, sem interface com as reais necessidades da administração pública. Por fim, ainda no tópico relacionado ao sistema de informação, constatou-se uma grande fragmentação, dificultando sua gestão.

O uso do plano plurianual (PPA) como instrumento de planejamento tornou-se um dos temas centrais da administração estadual — um pouco mais da metade dos estados usa intensamente este mecanismo e quase todos o utilizam de alguma maneira. Isto vai ajudar a transformar prioridades em metas e organizar melhor os gastos públicos. Está se constituindo aí uma coalizão reformista pró-PPA, que pode ter efeitos positivos, como tiveram as alianças em prol do SUS e da LRF.

Para que isto ocorra, no entanto, é preciso reduzir a distância entre o macro e o microplanejamento — a política setorial e sua implementação —, de modo a alterar efetivamente a gerência pública estadual. Apenas 34% dos estados afirmaram que fazem a coordenação entre o planejamento geral e os setoriais.

O novo modelo de compras governamentais é essencial para aumentar a consciência de custos da administração pública e tornar mais transparentes as despesas pagas pelos cidadãos-contribuintes. A partir de algumas experiências modelo, as formas mais flexíveis de compras começaram a ser adotadas por um número crescente de estados. Tem faltado o outro lado desta moeda: uma política que planeje melhor como dar conta do fluxo de bens que o governo estadual tem ou precise comprar. A preocupação com os custos aparece por ora mais na ponta do sistema, e não no restante de seu trajeto, ainda muito pouco “visível” e planejado, como na gestão de setores como o patrimônio mobiliário e a logística.

O reforço da *accountability* é peça essencial na reforma do Estado. É alvissareiro realçar que o grau de participação dos cidadãos nas políticas sociais aumentou. À primeira vista, isto não é um mérito dos estados, uma vez que tais formas de controle social foram definidas por legislação federal, com a criação de um número enorme de conselhos de políticas e vinculando à sua criação o repasse de verbas. De qualquer modo, é preciso ativar esse processo onde ele tem maior incidência, isto é, no plano descentralizado de poder. A área de saúde é a que mais representa essa mu-

dança, mas, aos poucos, educação e, em menor medida, segurança começam a adotar mais esse modelo participativo — neste último caso, por meio dos conselhos comunitários.

Outra pesquisa realizada recentemente (Arantes, Abrucio e Teixeira, 2005) ressaltou, no entanto, diversas falhas num dos principais instrumentos de controle da administração pública estadual: os tribunais de contas (TCs). Constatou-se que as elites de importantes instituições e da sociedade consideravam os TCs muito importantes como instituição, mas reclamavam da qualidade de suas avaliações — mais voltada para o formalismo do que para a eficiência e efetividade das decisões estatais — e da forte politização na indicação de seus conselheiros. A isso se soma a fragilidade das assembleias legislativas em seu papel de fiscalização dos governadores (Santos, 2001; Abrucio, 1998).

Tais instituições realizam o que O'Donnell (1998) chamou de mecanismos horizontais de *accountability*, fundamentais à boa governança democrática. O aperfeiçoamento dos tribunais de contas e das assembleias legislativas, porém, não só é essencial para a democratização do poder público, como é condição básica para o sucesso da reforma do Estado. Desse modo, tem-se destacado muito, e com razão, a necessidade de criar controles verticais do poder em processos de modernização da gestão pública, mas pouco ou quase nada se fala do papel da *accountability* horizontal como forma de potencializar o processo reformista. Mais do que isso, a literatura, os políticos e os organismos internacionais precisam reforçar a importância da reforma dessas instituições. No caso brasileiro, em parceria com o BID, criou-se o Promoex, programa que busca modernizar os tribunais de contas, numa ação inédita feita em parceria com o Pnag. Os resultados dos dois programas, se articulados, poderão favorecer a construção de uma trilha em que a responsabilização do poder público é condição *sine qua non* à modernização administrativa dos estados brasileiros.

A prestação de serviços públicos foi positivamente alterada pela criação dos centros de atendimento integrado aos cidadãos na maioria dos estados — 23 dos 27 governos estaduais adotam este mecanismo. Com o tempo, aumentam os serviços oferecidos e as demandas por novos. É claro que isso está gerando pressões que não estão sendo completamente atendidas e, para tanto, seria fundamental fazer mais regularmente pesquisas de satisfação com os usuários. O incremento da eficácia e eficiência é bastante perceptível, só que é preciso saber o quanto de efetividade vai ser agregado à prestação dos serviços públicos.

A pesquisa Pnag constatou uma manifestação quase unânime dos estados em prol do trabalho por rede intergovernamental, particularmente quanto às relações horizontais. É um passo essencial para se buscar uma ação compartilhada que maximize os esforços e dissemine experiências bem-sucedidas para outras localidades. Aliás, a construção de parcerias interestaduais começa a ganhar corpo e a transferência de “tecnologias de gestão” ocorre cada vez mais, como admitem todos os esta-

dos, ávidos para saber o que cada um está fazendo. A experiência do Pnafe ajudou neste sentido e há um sentimento fortemente majoritário para reproduzir este sucesso no Pnage.

Detectar os avanços obtidos nos últimos anos, entretanto, não significa ignorar a extensa lista de dificuldades e carências dos governos estaduais. O número de problemas encontrados pela pesquisa é enorme, só que uma boa radiografia precisa selecionar os aspectos mais importantes, para atuar de forma seletiva no processo de reforma.

#### 4. Principais problemas dos estados

Em linhas gerais, os estados apresentam uma série de problemas, revelando grande precariedade administrativa. Neste amplo campo, poderíamos selecionar os aspectos a seguir, pelo que foi aprendido na pesquisa Pnage.

Constatou-se, em primeiro lugar, que não há uma integração efetiva entre o planejamento, os recursos humanos, os sistemas de informação, as políticas públicas e as formas de governança democrática. Por exemplo, em apenas 33% dos estados as decisões do ciclo de planejamento (orçamento, planejamento, gestão e avaliação) levam em consideração as variáveis da política de recursos humanos.

Claro que não precisa haver, necessariamente, a toda hora uma junção de todo este composto; mas se percebeu, em quase todas as variáveis, o descolamento existente entre, por exemplo, recursos humanos e sistema de informação ou entre planejamento e políticas públicas.

O estudo revela nitidamente que os governos estaduais são muito fragmentados e descoordenados, o que prejudica a adoção de uma visão sistêmica. A descentralização de tarefas e funções é desejável, ainda mais se o poder público estiver mais próximo dos cidadãos, como é o caso dos governos subnacionais. Todavia, sem interligação e coordenação entre as partes, governar se resume na seguinte lei: as secretarias prioritárias e mais fortes devem ter poder e atenção, enquanto as mais fracas “jogam” isoladamente e ficam na órbita dos órgãos centrais. Surge daí uma forte verticalização que não consegue coordenar efetivamente todas as partes — no máximo centraliza certas decisões que acabam por afastar mais a formulação da implementação.

É possível dizer, com total segurança, que o maior problema dos estados está na área de recursos humanos. Primeiro, porque a precariedade da informação é brutal diante da importância do RH para o restante da administração — apenas 7,4% dos governos estaduais conseguiram levantar todas as informações solicitadas. Muitos estados não sabem quantos anos de trabalho em média têm os servidores, o que torna difícil planejar a gestão de força de trabalho, do ponto de vista previdenciário ou da ca-

pacitação dos servidores, a fim de melhorar a qualidade dos serviços à população. Outros dados, como o conhecimento sobre o grau de escolaridade e as competências requeridas, não existem ou não estão sistematizados pelos estados, dificultando uma boa política de recursos humanos.

As informações revelam a falta de um quadro capacitado o suficiente para suas funções, ausência de pessoal em diversas áreas, má alocação em outras e envelhecimento da força de trabalho. Tal situação é um empecilho para a implementação das políticas públicas e até mesmo para a realização de reformas administrativas, pois o elemento humano é essencial para transformar a gestão. É importante frisar este aspecto uma vez que as reformas do Estado enfatizaram dois outros aspectos. Por um lado, a solução passava pela melhor definição do papel dos governos, com seu encolhimento ou, na versão mais progressista, fortalecendo seus laços com a sociedade para compartilhar atividades e estabelecer parcerias, fazendo do aumento da *accountability* um incentivo para a melhoria da gestão (Clad, 2000). Por outro, foi dada muita importância, de forma correta, às transformações institucionais no desenho estatal, mudando os incentivos colocados aos *policymakers*. Porém, cabe ressaltar que menor atenção foi dada ao peso do elemento humano e à gestão de pessoal nos processos de reforma do Estado na América Latina ao longo das últimas décadas. O retrato da área de recursos humanos dos estados brasileiros revela que, sem enfrentar esta questão, a modernização de seus governos está fadada ao fracasso.

A pesquisa Pnage revelou também que os governos estaduais precisam urgentemente criar sistemas sustentáveis de informação, que possam mapear com precisão o quadro administrativo e ser reformulados continuamente. As informações são o alicerce de uma organização, e se constatou uma precariedade de dados em aspectos centrais da administração, como relação ativos/aposentados, número de computadores, memória administrativa etc., sem os quais é impossível planejar o dia-a-dia, para não dizer a modernização administrativa de longo prazo.

Existem muitas informações nos estados; o que não há é uma política consistente para organizá-las e tratá-las gerencialmente. Concluiu-se que é preciso constituir sistemas de informação gerenciais, bem como bancos de dados comuns aos estados, no âmbito de ação do Pnage quando forem aprovados os programas estaduais de reforma financiados pelo BID.

As estruturas administrativas estaduais convivem com dois problemas diferentes e que atrapalham dois objetivos básicos da gestão pública: por um lado, as ferreamentas que devem garantir certa continuidade de políticas que precisam ser reforçadas, principalmente a parte de memória administrativa; por outro, naquilo em que deve ser mais flexível, para que o governo eleito atue em prol de suas promessas de campanha, há dificuldades para mudança, especialmente por conta dos entraves criados pela superposição de funções e pela legislação. Em poucas palavras, as estruturas existentes de vários estados dificultam o equilíbrio necessário entre o Es-

tado, como ente que garante a necessária memória e continuidade das políticas, e o governo, como estrutura política que recebe um mandato popular e deve ter poder suficiente para implementar os programas aprovados nas urnas.

Além disso, as estruturas administrativas são normalmente pouco intersetoriais, com raras exceções, agravando a tendência de fragmentação e descoordenação dos governos estaduais. É a vitória das “caixinhas”, isto é, da lógica que privilegia a organização baseada nos setores. A pesquisa Pnage constatou que tal dinâmica é pouco afetada pelas modificações de organograma, já que quando estas ocorrem mantêm a extrema pulverização da administração. É um problema político maior, vinculado à criação de feudos administrativos, dominados pelos setores com maior poder dentro e fora do Estado. Para mudar este estado de coisas, é preciso que o governador e o partido dominante percebam que o governo setorializado não é a melhor maneira de resolver os problemas coletivos. Na verdade, a própria opinião pública, a imprensa e mesmo os acadêmicos e as organizações não-governamentais não têm atuado para mudar o perverso modelo das “caixinhas”, seja porque enquadram-se num *lobby* específico de uma área ou porque não se conscientizaram da melhor qualidade do paradigma intersetorial.

Apesar dos avanços do PPA nos estados, três temas apareceram como problemáticos na área de planejamento. Primeiro, os estados demonstraram grande dificuldade para implantar efetivamente a gestão por programa; segundo, o planejamento não realiza, no mais das vezes, uma boa coordenação intersetorial; e, terceiro, na maioria dos governos faltam indicadores e instrumentos de avaliação. Apenas 38% dos governos estaduais utilizam efetivamente mecanismos avaliadores das políticas públicas. Disso decorre que todo o avanço da coalizão pró-PPA só terá sucesso se avançar mais em termos de avaliação dos programas.

É preciso realçar que a fragilidade da avaliação de resultados corta diagonalmente a administração pública estadual. É bem verdade que vários estados já estão empreendendo um esforço inicial grande para construir indicadores. Pelo que vimos com a pesquisa Pnage, três barreiras podem obstaculizar este caminho: a falta de informação qualificada, a fragilidade da política de RH e a pouca preocupação em criar um ambiente interno mais favorável às mudanças, incluindo a criação de uma cultura de avaliação. De qualquer modo, é preciso incentivar modificações nesta área, visto que o sucesso das políticas públicas e, por conseguinte, a legitimação do aparelho estatal dependem cada vez menos de ideologias e mais de resultados bem programados e aferidos.

Avanços vêm ocorrendo no uso de tecnologias de gestão, mas três delas precisam de maior empenho dos governos estaduais: o uso maior da desburocratização, que melhora a relação da administração pública com os cidadãos e tem efeitos inclusive de legitimação junto aos agentes econômicos; a adoção de técnicas preocupadas em gerenciar melhor o custo da administração pública, como centros de custos, gestão de estoque e logística, administração de patrimônio, entre os principais, a fim de

e elevar a eficiência do setor público, fator cada vez mais importante num cenário de ajuste fiscal; a utilização de formas mais participativas e horizontalizadas de trabalho, em virtude do potencial motivador que têm sobre os servidores, atores por excelência da mudança e fiadores da qualidade do serviço público. Ainda no que diz respeito à utilização de tecnologias de gestão, destaca-se também como algo negativo que somente três estados realizaram pesquisas e/ou ações no campo da cultura organizacional.

Faltam investimentos em sistemas de informação integrados, o que obviamente demandará um planejamento específico de informática, mas que precisará de dois aspectos pouco presentes nas administrações estaduais: a definição clara do que se pretende com os sistemas, tornando-os ferramentas de gestão para o maior número de pessoas, e a capacitação dos servidores não só para entendê-los, mas para pensar a gestão pública baseada neles.

Segundo o diagnóstico feito pela Pnage, são muito frágeis as redes de governança internas à administração pública da maioria dos estados. Isso se percebe, em primeiro lugar, pela pouca atenção dada à questão ética, que é fundamental para criar uma bússola normativa ao servidor público e, no limite, para evitar desvios de comportamento graves, como a corrupção, que custa duplamente para o Estado, com a perda de recursos e de legitimidade social. Além disso, as relações com os servidores estaduais precisam ser mais bem institucionalizadas, tanto no que se refere à comunicação quanto no relacionamento com os sindicatos. Qualquer proposta de mudança administrativa depende do reforço dos laços com o funcionalismo, numa troca que envolve, simultaneamente, conflito negociado e confiança. Na verdade, esta questão se resume na falta de uma política deliberada para construir coalizões reformistas de longo prazo, preocupação que originou o relativo sucesso na área fiscal e na saúde.

É preciso criar também uma “agenda regulatória”, que ultrapassa a questão da concessão dos serviços públicos para o setor privado. Como a tendência é de aumento das parcerias, como a pesquisa aferiu por intermédio das entrevistas com altos dirigentes públicos, é preciso criar uma gestão desse processo com pessoal habilitado e instrumentos capazes de coordenar e avaliar temas como terceirização e PPP.

O sistema de controle interno não está sendo ativado como um mecanismo de aperfeiçoamento da gestão pública estadual, pois há o predomínio do formalismo. Suas relações com o controle externo e com o planejamento devem ser reforçadas para produzir mais informações e avaliações que permitam às administrações estaduais um aprendizado organizacional. Além disso, a postura formalista tem outro problema: reforça a construção de um emaranhado de leis, e os próprios governos estaduais perdem o controle desse processo. Em prol de uma gestão baseada mais nos resultados e no aprendizado contínuo, seria necessário organizar adequadamente essa legislação e depois simplificá-la, com ganhos para os cidadãos e a gestão pública.

Atenção maior deve ser dada ao planejamento e à gestão das áreas-fim, com destaque para as três principais políticas públicas dos estados: segurança, saúde e

educação. A fragilidade gerencial, os desencontros com a política do macroplanejamento e a falta de qualidade na ponta do sistema são os problemas mais relevantes detectados pela pesquisa Pnage em relação a elas. O insucesso nessas políticas poderá, ao longo do tempo, nublar os resultados positivos de importantes inovações como o PPA.

Por fim, é necessário estimular a ação cooperada entre os atores intergovernamentais. O Pnage está fazendo isso, como o Pnafe e outras ações na área financeira já tinham feito. Mas deve-se perseverar e ampliar a rede de parcerias, aproximando-se mais, por exemplo, das secretarias da Fazenda, tornando-as parceiras estratégicas no Pnage. Além disso, a constituição de atividades técnicas comuns e a criação de um discurso consensual para a área de gestão, como há em outras áreas, são aspectos que podem reforçar os laços federativos ativados pelo Pnage. Seria interessante montar bancos de dados e promover premiações que incentivem a inovação e a sua transmissão para os demais parceiros. O quadro resume os principais resultados da pesquisa.

Dados selecionados da pesquisa Pnage (% referente aos estados)	
Discriminação	%
Somente dois estados conseguiram calcular, ao mesmo tempo, o dinheiro gasto, o número de atividades e de funcionários alocados para terceirização	7,4
Não conseguiram levantar nenhuma das informações solicitadas nas perguntas sobre RH	22,2
Não têm informação sobre a escolaridade de seus servidores	44
Assegurou que as informações sobre escolaridade eram atualizadas	0
Não dispõem de recursos humanos adequados à execução do planejamento estadual	66,7
Não há programa de capacitação dos servidores para compreender legislação	70,3
Não há carreira de controle interno	44,4
Não há interação entre controle e gestão	85,1
Ausência de estudos sobre a cultura organizacional	88,9
A maioria dos estados não adota o centro de custos	85,2
Menos da metade dos estados realiza compras eletrônicas	44,4
Mais da metade dos estados já analisou as tecnologias de gestão de outras organizações	66,7
A maioria dos estados possui página própria na internet	85,2
Planejamento prévio das ações de TI ausente na maioria dos estados	85,2
Estados que possuem dados atualizados e detalhados sobre as despesas com aquisição e manutenção de software e contratação de serviços de TI	10
Possuem centros integrados de atendimento ao cidadão	74,1
Não possuem códigos de conduta	52,0
Estados que identificaram desvios de conduta nos últimos quatro anos	74,0
Estados que identificaram áreas mais suscetíveis a desvios éticos	30,0
Não possuem política de disseminação de valores éticos	48,0
Não possuem comitês de ética	59,0
Têm ouvidoria	59,0

Ouvidoria com mandato fixo (entre os estados que têm ouvidoria)	81,0
Divulgam ações e avaliações da ouvidoria	50,8
Não possuem política de comunicação com servidores	33,0

## 5. Desafios estratégicos

Diante dos avanços e problemas detectados, selecionamos, ao final, os cinco desafios estratégicos à reforma administrativa nos governos estaduais que, no nosso entender, deveriam nortear o Pnage.

O primeiro e mais importante é, sem dúvida alguma, o tema dos recursos humanos. É a questão com maior transversalidade, afetando todas as variáveis, e que, como agravante fulcral, foi a que menos avançou nos últimos 10 anos em praticamente todos os governos estaduais. Transformações na área de recursos humanos são essenciais para a modernização do Estado, alavancando projetos inovadores como o PPA e atacando o maior problema das políticas públicas estaduais: a inadequação da estrutura de pessoal, em termos de tamanho e, sobretudo, qualificação e cultura gerencial. Atualmente, devido à crise fiscal e ao peso dos gastos com pessoal (principalmente inativos), políticas de RH terão de ser realizadas com muita inteligência e estratégia, para redefinir o perfil da força de trabalho nos seus dois planos básicos: no quantitativo, com o reforço de servidores em certas áreas (núcleo de gestão e formulação, sobretudo) e o melhor aproveitamento em outras; e no qualitativo, com o investimento planejado em capacitação para as tarefas realmente requeridas pelo Estado, bem como revisando os princípios motivadores da ação administrativa — medida que poucos governos estaduais têm utilizado.

O segundo tópico mais relevante é a organização das bases de dados dos governos estaduais. Para muitas questões simplesmente não há informações disponíveis, tornando impossível o planejamento das políticas públicas. Este problema, pela sua magnitude, chega a ser uma situação de “calamidade pública” dos estados. Noutros casos, também em grande quantidade, as informações estão extremamente fragmentadas e há dificuldades operacionais (ausência de equipamentos de informática e/ou de sistemas informacionais) e de cultura gerencial para mudar tal cenário. Em vários existem dados e os sistemas de informação, mas eles são inconsistentes ou não há a acessibilidade e o compartilhamento entre as bases existentes. Qualquer que seja o ponto onde cada governo esteja, o fato é que é preciso investir na construção de bancos de dados sustentáveis e compartilhados, o que dependerá não só de investimento no meio físico (computadores e programas), mas principalmente de capacitação de pessoal para alimentar gerencialmente esta engrenagem.

Princípio basilar da administração pública, o ciclo orçamento-planejamento-gestão teve avanços nos últimos anos, especialmente na melhoria orçamentária e no incre-

mento do PPA. Todavia, a pesquisa Pnage detectou dois aspectos que dificultam a integração sistêmica entre esses elementos: os problemas de coordenação setorial e regional e, sobretudo, a falta de instrumentos de avaliação institucional. De um lado, as ações intersetoriais ainda constituem exceção e as estruturas administrativas estão mais para obstáculo do que para atalho às atividades regionalizadas e intergovernamentais. De outro, os programas e as metas geralmente não são acompanhados por indicadores ou qualquer instrumento avaliador capaz de orientar a gestão pública mais por resultados do que por normas burocráticas ou, pior, pela mera relação de autoridade dentro do setor público estadual. Esta fragilidade na integração sistêmica entre orçamento-planejamento-gestão tem como maior conseqüência a dificuldade de articular, primeiro, o macro e o microplanejamento, e, segundo, a formulação e a implementação das políticas. Sem resolver esta questão, será muito difícil transformar as intenções políticas em melhoria da qualidade dos serviços públicos.

Em geral, as tecnologias de gestão vêm sendo subutilizadas pelos governos estaduais. Este quarto eixo de desafio é particularmente importante no que se refere ao uso de ferramentas para otimizar a eficiência administrativa numa era de escassez de recursos, o que poderia ser obtido com políticas mais consistentes de desburocratização, centros de custos e controle de ações terceirizadas. Além disso, é preciso adotar instrumentos motivacionais para potencializar mais a atuação dos servidores, modificando processos de trabalho, horizontalizando a estrutura administrativa (autonomia maior aos gerentes e resolução das tarefas por equipes e resultados) e atacando o formalismo e o personalismo em prol de uma nova cultura gerencial.

Para assegurar a consistência do processo de modernização e democratizá-lo, é preciso modificar, na maioria dos estados, a situação de fragilidade das redes de governança externas e, principalmente, internas às administrações estaduais. Muitos avanços foram obtidos com o aumento da transparência — com o governo eletrônico e comissões com participação da sociedade civil — e o incremento da agilidade na prestação dos serviços públicos, por meio dos centros de atendimento integrado. Entretanto, é preciso perseverar nesta linha de atuação para renovar constantemente a legitimidade social do Estado, por ouvidorias fortes e independentes, parcerias com o terceiro setor e a iniciativa privada, pesquisas regulares de avaliação da satisfação dos usuários de serviços públicos e maior acessibilidade às informações governamentais.

Nas relações com o funcionalismo o panorama é mais preocupante. Faltam instrumentos efetivos para evitar os desvios de conduta ética, poucos são os casos onde há uma institucionalização na relação com os servidores (ausência de políticas de comunicação interna e de canais de diálogo e arbitragem junto aos sindicatos), bem como a imensa maioria dos governos estaduais diz desconhecer a cultura organizacional que orienta a ação de seus funcionários.

Somadas às fragilidades de governança, cria-se um cenário em que não há uma gestão para a mudança capaz de produzir, com apoios internos e externos, uma

coalizão reformista em prol da reforma administrativa, como a criada na questão da responsabilidade fiscal e no que diz respeito ao SUS. E sem uma coalizão reformista, mesmo tendo um bom diagnóstico e recursos financeiros, apesar de sua importância, os estados não conseguirão, sozinhos, viabilizar a transformação de seus governos na dimensão que seus problemas e desafios requerem.

## 6. Conclusão

Este artigo resumiu as principais conclusões de uma ampla pesquisa, contida, integralmente, num relatório com mais de 300 páginas. O importante, para finalizar, é ressaltar que a construção de diagnósticos sólidos constitui passo essencial para produzir boas reformas administrativas. Tanto melhor se houver ampla participação dos reformadores e de atores que afetem a governabilidade e o processo de mudanças. O Pnage caminha na direção correta ao começar pelo diagnóstico e não pelas soluções; ao propor uma visão participativa e em rede entre os estados, e não um caminho tecnocrático; e, ainda, por levar em consideração a opinião daqueles que poderão se tornar membros de uma mesma coalizão reformista, em vez de considerá-los simplesmente como pontos de veto às mudanças.

Do ponto de vista acadêmico, a originalidade da pesquisa revelou, em primeiro lugar, que têm ocorrido importantes transformações na administração pública estadual, que não vêm sendo acompanhadas pelos estudos científicos. Ações no campo da informática pública e do planejamento, com a montagem de uma coalizão pró-PPA, são aspectos administrativos essenciais para a melhoria das políticas públicas, ao passo que a criação dos centros de atendimento integrado e dos conselhos em diversos setores pode alterar a relação entre o Estado e a sociedade no plano subnacional, com impactos no sistema político.

É claro que há muitos problemas nos estados do ponto de vista da gestão, o que questiona, do ponto de vista político e acadêmico, a possibilidade de sucesso da descentralização. Desde a redemocratização apostamos num novo modelo político-administrativo, buscando reverter a tendência centralizadora, autoritária e tecnocrática que marcou nossa história no século XX. Para sairmos do antigo paradigma, é essencial modernizar as máquinas públicas estaduais, para reconstruirmos o Estado brasileiro em prol de uma gestão mais democrática e efetiva.

Ao final, destacamos que muitos dos resultados alcançados revelam um mapa ainda incompleto das administrações públicas estaduais, seja porque uma parcela das informações era precária ou não existia ou porque novas perguntas foram abertas com a pesquisa, que não estavam presentes nos pressupostos do projeto inicial — principalmente porque não havia literatura suficiente sobre o assunto. É preciso continuar nesta trilha, com mais estudos e menos conclusões apriorísticas, para conhe-

cermos mais profundamente esta terra incógnita que são os governos estaduais brasileiros.

### Referências bibliográficas

ABRUCIO, Fernando Luiz. *Os barões da Federação: os governadores e a redemocratização brasileira*. São Paulo: Hucitec/USP, 1998.

———. O longo caminho das reformas dos governos estaduais: crise, mudanças e impasses. In: MELO, Marcus André (Org.). *Reforma do Estado e mudança institucional no Brasil*. Recife: Fundação Joaquim Nabuco/Massangana, 1999.

———; COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. *Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer-Stiftung, 1998.

———; LOUREIRO, Maria Rita. Política e reformas fiscais no Brasil recente. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 24, n. 1, 2004.

———; SAMUELS, David. Federalism and democratic transitions: the new politics of the governors of Brazil. *Publius: the Journal of Federalism*, Easton, v. 30, n. 2, p. 43-61, 2000.

ARANTES, Rogério Bastos; ABRUCIO, Fernando Luiz; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho. *Revista do Serviço Público*, Brasília: Enap, v. 56, n. 1, jan./mar. 2005.

ARRETCHE, Marta. *Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização*. Rio de Janeiro: Revan, 2000.

BURGESS, Michael; GAGNON, Alain. *Comparative federalism and federation*. London: Harvester/Wheatsheaf, 1993.

CLAD — CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO. *La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana*. Buenos Aires: Clad/BID, 2000.

ELAZAR, Daniel. *Exploring federalism*. Alabama: University of Alabama Press, 1987.

GEDDES, Barbara. *Politician's dilemma: building state capacity in Latin America*. Berkeley: University of California Press, 1994.

GERZONI, Gilberto. Tentativas e perspectivas de formação de uma burocracia pública no Brasil. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 120, n. 1, jan./abr. 1996.

HAGGARD, Stephan. A reforma do Estado na América Latina. In: LANGONI, Carlos (Org.). *A nova América Latina*. Rio de Janeiro: FGV, 1996.

KUGELMAS, Eduardo; SOLA, Lourdes. Recentralização/Descentralização: dinâmica do regime federativo no Brasil dos anos 90. *Revista Tempo Social*, São Paulo: USP, v. 11, n. 2, 1999.

MAINWARING, Scott. *Rethinking party systems in the third wave of democratization*. Stanford: Stanford University Press, 1999.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO. *Diagnóstico das administrações públicas estaduais brasileiras*. Brasília: Pnag, 2003.

O'DONNELL, Guillermo. *Accountability horizontal e novas poliarquias*. *Revista Lua Nova*, São Paulo, n. 44, 1998.

SANTOS, Fabiano (Org.). *O Poder Legislativo nos estados: diversidade e convergência*. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. *Estado, democracia e administração pública no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

WAMPLER, Brian. *Delegation, authority, and co-optation: Brazil's participatory democracy*. São Paulo, 2004. ms.

ZIMMERMAN, Joseph F. *Contemporary American federalism*. London: Praeger, 1992.