



## **APLICAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL NO GOVERNO DA PARAÍBA: UMA PESQUISA EXPLORATÓRIA**

**Victor M. de Maciel<sup>1</sup>, Darcon Sousa<sup>2</sup>**

### **RESUMO**

O Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, implementado em 1995, influenciou diversos governos subnacionais do Brasil, sobretudo a incorporação das premissas da Administração Pública Gerencial, cujas práticas de gestão pública baseiam-se, entre outros pilares, na autonomia dos gestores, no alcance de resultados e no compartilhamento de tarefas com o setor privado. Na Paraíba, a partir do ano de 2010, há indicativos de que um conjunto de ações no nível estadual de governo está informado pela lógica da Administração Pública Gerencial. Baseado em tal suposição, este trabalho investigou o conteúdo e as consequências das decisões do governo paraibano que expressaram a adoção dos princípios do citado modelo de gestão pública. Para isto, a pesquisa, de caráter histórico, abrangeu o período compreendido entre os anos de 2011 a 2014 e utilizou como procedimentos metodológicos a consulta à fontes documentais públicas e privadas, a realização de entrevistas com atores envolvidos nos processos sociais mencionados e revisão bibliográfica. Como conclusão, a pesquisa identificou o uso das premissas da Administração Pública Gerencial em políticas e programas das áreas da saúde, educação, segurança e transporte, o que, apesar de não se traduzir num paradigma dominante no âmbito da administração pública estadual como um todo - dada a complexidade que caracteriza os processos sociais que permeiam a dinâmica do funcionamento da máquina pública local -, os resultados alcançados por essas inovações gerenciais demarcam um novo estilo que consideramos exitoso na melhoria dos serviços públicos e do atendimento ao cidadão.

Palavras-chave: Estado, Gestão Pública, Administração Pública Gerencial.

### **APPLICATION OF THE PRINCIPLES OF NEW PUBLIC MANAGEMENT IN PARAÍBA GOVERNANCE: A SURVEY EXPLORATORY**

#### **ABSTRACT**

The Master Plan for the state apparatus reform, implemented in 1995, influenced many sub-national governments of Brazil, especially the incorporation of the premises of New Public Management, whose public management practices are based on, among other pillars, the autonomy of managers in achieving results and sharing tasks with the private sector. In Paraíba, from the year 2010, there are indications that a set of actions at the state level of government is informed by the logic of New Public Management. Based on this assumption, this study investigated the content and consequences of Paraíba government decisions that expressed the adoption of the principles of that model of public management. For this, the research of historical character, covered the period between the years 2011-2014 and used as instruments to consult the public and private documentary sources, interviews with stakeholders on the mentioned social processes and literature review. In conclusion, the research has identified the use of the premises of New Public Management policies and programs in the areas of health, education, security and transport, which, although not result in a dominant paradigm within the state government as a whole - given the complexity that characterizes the social processes that underlie the dynamics of the operation of the local public administration - the results achieved by these management innovations demarcate a new style we consider successful in improving public services and citizen service.

Keywords: State, Public Administration, New Public Management.

<sup>1</sup> Aluno do Curso de Administração, Unidade Acadêmica de Administração e Contabilidade, UFCCG, Campina Grande, PB, E-mail: victormaciel\_@hotmail.com

<sup>2</sup> Professor, Doutor, Unidade Acadêmica de Administração e Contabilidade, UFCCG, Campina Grande, PB, E-mail: [darconsousa@gmail.com.br](mailto:darconsousa@gmail.com.br)

## INTRODUÇÃO

O marco da tentativa de inserção dos princípios da Administração Pública Gerencial no Brasil foi a elaboração do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) em 1995 durante o governo de Fernando Henrique Cardoso. Segundo o PDRAE, a Administração Pública Gerencial (APG) teria a capacidade de responder ao aumento das funções do Estado, ao desenvolvimento tecnológico e à globalização, processos que exigiam a superação do modelo burocrático de administração pública. Baseada nos pilares da meritocracia, da eficiência e da profissionalização das carreiras do serviço público, a APG configurava-se como um importante fio condutor das reformas no setor público, como se depreende do que estava escrito no mencionado documento (1995,p.16): *“A reforma do aparelho do Estado passa a ser orientada predominantemente pelos valores da eficiência e qualidade na prestação de serviços públicos e pelo desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações.”*

Na Administração Pública Gerencial, o administrador público deve alcançar objetivos previamente definidos, possuir necessária autonomia sobre os recursos humanos, materiais e financeiros e orientar-se por resultados. O modelo da APG privilegia a descentralização das estruturas organizacionais, as parcerias com agentes privados e a competição interna entre as unidades do aparelho estatal. No contexto brasileiro, a orientação ideológica da APG inseria-se num projeto maior de reforma do Estado de orientação política e ideológica de caráter social e liberal que, iniciado no âmbito da administração pública federal, também foi reproduzido em alguns estados da federação.

Na Paraíba, o espectro político e ideológico ao qual pertence o governador da Paraíba é algo a ser destacado quando se trata de analisar a prática da Administração Pública Gerencial no estado. Não é demais lembrar que Bresser-Pereira (1997), autor do PDRAE, em suas proposições sobre a reforma do Estado brasileiro, sugeriu que nem o burocratismo do Estado social, nem o conservadorismo do Estado neoliberal prevaleceriam no século vinte e um. Um Estado Social-liberal emergiria para proteger os direitos sociais e promover o desenvolvimento econômico, ao mesmo tempo em que utilizaria cada vez mais mecanismos de mercado para prestar serviços melhores, principalmente a contratação de organizações públicas não estatais capazes de flexibilizar os mercados de trabalho, praticar a inovação e aperfeiçoar os recursos humanos.

Os governos da Paraíba têm sido historicamente formados por membros das elites locais, predominantemente oriundos de famílias tradicionais no exercício da política e alinhadas aos setores econômicos e midiáticos que exercem considerável impacto na formação da opinião pública e nos processos eleitorais. No campo das práticas políticas, esses governantes repetem a forma patrimonialista que tipifica o exercício do poder em vários contextos do Brasil, transformando as benesses do Estado em instrumento de dominação e de cooptação. A representação político-partidária que comumente acolheu os governantes paraibanos situou-se sempre em legendas do espectro conservador. Para a população do Estado, as consequências são sentidas pelo permanente quadro de desigualdade e de pobreza que a aflige, assim como na baixa qualidade de serviços públicos, cujas estruturas, recursos e eficácia da gestão não acompanham o crescimento das demandas sociais.

Sendo assim, o conservadorismo político dominante na Paraíba - partidariamente representado em legendas à direita - não se expressou num ideário liberal que resultasse em práticas que ao menos aludissem aos paradigmas do Estado mínimo e/ou da “gestão pública gerencial” inspirada nas premissas da meritocracia e da flexibilidade no funcionamento da máquina pública. Isso nunca esteve nas agendas dos governantes paraibanos em suas relações com a administração do aparato estatal. No entanto, o fato inusitado das práticas relacionadas a um modelo “gerencialista” adotado nas diversas áreas do governo atual é que ele se inicia por decisão de um governante de trajetória política forjada no movimento sindical e nos partidos de esquerda, responsável pela assunção do Partido Socialista Brasileiro (PSB) ao comando político do Estado.

Nesta condição, o governador, segundo identificamos, aplicou os princípios associados à Administração Pública Gerencial nas seguintes decisões de gestão e de políticas públicas: a) contratação de Organização Social para gerenciar o principal hospital público do Estado; b) transferência para o setor privado da administração dos terminais rodoviários; c) adoção de mecanismos de estímulo à meritocracia nas áreas de educação e segurança públicas; d) realização de mudanças na gestão dos recursos humanos inspiradas na orientação da ação do Estado para atender o cidadão usuário.

## PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A pesquisa foi por uma abordagem **qualitativa**, privilegiando a interpretação e a compreensão da experiência estudada a partir da reconstituição histórica dos fatos e dos sentidos que eles expressam. A pesquisa também foi definida como sendo de natureza **exploratória**, na medida em que buscou maior aprofundamento acerca de um fenômeno que carece de maior elucidação. Em consonância com sua

caracterização, a pesquisa consultou **fontes documentais** que ainda não receberam tratamento analítico, tais como: documentos oficiais, jornais e meios de comunicação informacionais. O acesso ao Diário Oficial do Estado (a gestão pública estadual é a unidade de análise da pesquisa), do período compreendido entre janeiro de 2010 e dezembro de 2014, possibilitou uma maior familiaridade com os conteúdos das decisões governamentais e das políticas públicas instituídas, o que, de modo interpretativo, permitiu a comprovação das suposições. A consulta aos meios de comunicação e a realização de entrevistas revelaram os níveis de tensão e de conflito despertados na sociedade paraibana em razão da adoção das referidas práticas de governo e os significados atribuídos pelos atores sociais (agentes públicos ou não) envolvidos nos processos sociais em análise. Desse modo, a reação da sociedade e a repercussão dos veículos de informação dos fatos relacionados ao objeto de estudo (decisões e políticas do governo estadual) desnudaram as contradições dos atores sociais envolvidos.

## **2-AS PRÁTICAS ASSOCIADAS À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL NA PARAÍBA**

### **2.1-A contratação de uma Organização Social para gerenciar o maior hospital público do Estado**

A transferência de serviços públicos para Organizações Sociais (OS) no Brasil está prevista desde 1998 quando, no contexto das proposições que pretendiam reformar o aparelho estatal brasileiro, foi aprovada a Lei 9.637, de 15 de Maio daquele ano, cujo teor destaca no seu artigo 1º.:

O Poder Executivo poderá qualificar como organizações sociais pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades sejam dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde, atendidos aos requisitos previstos nesta lei.

Em 316 de Abril deste ano, o Supremo Tribunal Federal (STF) decidiu definitivamente em favor da legalidade dos serviços prestados por Organizações Sociais, consideradas por aquele tribunal como parceiras da gestão pública, cujo papel está resguardado pelos preceitos constitucionais na direção de contribuir para a eficiência, a agilidade e a flexibilidade da prestação de serviços públicos, o que deve acontecer sob o controle do Ministério Público e dos Tribunais de Contas. A decisão do STF encerra os conflitos em torno da participação das OSs na administração pública de diversos estados brasileiros.

Na Paraíba, conforme relatado por Sousa (2104), a presença das Organizações Sociais gerou tensões sociais desde quando o governador decidiu transferir a gestão do Hospital de Trauma e Emergência Senador Humberto Lucena - principal unidade equipamento de saúde da capital paraibana – para uma Organização Social. Em 06 de julho de 2011, o governo estadual anunciou a contratação da Cruz Vermelha – organização sem fins lucrativos sediada no Estado do Rio Grande do Sul - para compartilhar a gestão do Hospital de Trauma. A decisão estava baseada, segundo inferimos, numa interpretação de que a nova forma de gestão seria capaz de melhorar os serviços. Nas falas dos agentes públicos que anunciaram a inédita modalidade de gestão da saúde no Estado percebe-se o uso de argumentos que conferem primazia aos métodos e tecnologias gerenciais, a julgar pela utilização de termos como: “qualificação dos serviços”, “pactuação de metas”, aumentar a produtividade”, “economizar recursos no custeio”, “agilidade nos procedimentos administrativos, no atendimento e na manutenção”.

Entretanto, o regime de gestão pactuada com a Cruz Vermelha enfrentaria resistências variadas. No que diz respeito às forças políticas, parlamentares de oposição, à esquerda e à direita, lançaram suspeitas sobre a idoneidade da Organização Social escolhida e fizeram conjecturas negativas acerca das consequências da mudança. A votação da medida provisória da gestão pactuada na Assembleia Legislativa, na qual o governo venceria por maioria de cinco votos, mostrou que parlamentares do Partido dos Trabalhadores, Partido Progressista, Partido Social Liberal e do Partido do Movimento Democrático Brasileiro votaram contra o projeto, evidenciando que a oposição a determinadas políticas públicas não é motivada apenas por discordâncias ideológicas, mas por disputas políticas que transcendem ou ignoram a coerência das bandeiras partidárias. Mesmo parlamentares do PSDB (Partido da Social Democracia Brasileira) - sigla que abriga governantes que foram dos primeiros a colocar em prática as parcerias com OS – deram ressonância, no senado federal, às pressões para barrar a terceirização da saúde na Paraíba.

Em paralelo ao movimento político-partidário de ampla coloração, contrário à gestão pactuada, surgiram os embargos do judiciário, poder que crescentemente interfere em decisões políticas, causando preocupações em setores da sociedade que acreditam estar ganhando força o processo de judicialização da política na vida nacional. Para esses setores, o poder judiciário estaria avançando cada vez mais em processos políticos, manietando agentes públicos, aplicando seletivamente normas legais e proferindo múltiplas interpretações sobre um mesmo fenômeno, o que comprometeria a governança pública.

---

<sup>3</sup>Informação disponível em: <[www.stf.jus.br/portal/cms/vernoticiadetalle.asp?idconteudo=289678](http://www.stf.jus.br/portal/cms/vernoticiadetalle.asp?idconteudo=289678)> Acesso em 19/05/2015

O embate entre executivo e judiciário na Paraíba, relativo à pactuação entre a Cruz Vermelha e o governo do Estado, teve como principal trincheira de resistência o Ministério Público do Trabalho (MPT), órgão que entendia ser ilegal e inconstitucional o processo de terceirização por transferir para entes privados responsabilidades do Estado. Sem dispensar o uso da retórica, o procurador chefe do MPT na Paraíba, assim se referiu à gestão pactuada: *“Não há interesse [do governo da Paraíba] em fazer concurso público, pois isso dá autonomia e qualidade ao serviço. Quem paga por essa estrutura privatizada, terceirizadora (sic), é o cidadão pobre - afirmou o procurador do trabalho.”* Em outro momento, ao justificar os encaminhamentos de constatações de irregularidades durante a execução da terceirização para o Ministério Público Federal, Tribunal de Contas da União e Promotoria da Saúde, esse mesmo ator social declarou: *“Não vamos permitir tamanha afronta aos direitos indisponíveis da população carente deste Estado.”* As irregularidades denunciadas referiam-se às violações à lei trabalhista, detectadas por auditores da Superintendência Regional do Trabalho e Emprego.

Em outra frente do poder judiciário, o Ministério Público Federal (MPF) na Paraíba moveu ação contra a União, o Estado da Paraíba e a Organização Social Cruz Vermelha, denunciando irregularidades no processo de gestão da saúde e reivindicando a inconstitucionalidade da lei estadual 9.454/2011 que permitiu a gestão pactuada.

No entanto, as arguições judiciais não foram capazes de frear o processo de transferência da gestão para a Cruz Vermelha. Ao contrário, no âmbito do Tribunal Superior do Trabalho (TST), as decisões locais do MPT foram suspensas. Os ministros do TST não apenas consideraram constitucional o modelo de gestão da saúde adotado pelo Estado, mas também reconheceram as dificuldades técnicas e operacionais do Estado para prestar os serviços de forma direta à população. Ademais, o teor da decisão do presidente do TST, seguida pelos demais membros, revela o convencimento do magistrado em relação êxito da pactuação: *“A farta documentação trazida pelo requerente [Procuradoria Geral do Estado] demonstra notória e indiscutível melhoria no atendimento à população, por intermédio do instrumento de transferência da gestão à organização social do interesse público.”* (SECRETARIA DE COMUNICAÇÃO DA PARAÍBA, EM 09/08/2012).

A divulgação das melhorias alcançadas foram as armas utilizadas pelos agentes públicos imbuídos no esforço de legitimar a gestão pactuada. Aumento no número de atendimentos, obtenção de selo de qualidade, profissionalização nos processos de seleção do pessoal, alcance de metas estabelecidas e a diminuição do tempo na realização de cirurgias de emergência, compuseram o discurso que, entre o fogo cruzado vindo da oposição política e dos questionamentos do poder judiciário, foi utilizado para obter legitimação. Números e indicadores foram fartamente utilizados nas falas dos agentes apoiadores, a exemplo da declaração seguinte:

O índice de satisfação com o novo modelo é de 80% por parte da sociedade, conforme pesquisa realizada. Além disso, inúmeros investimentos foram feitos no hospital. Para se ter uma ideia, o número de leitos de UTI era de apenas 24 leitos antes da gestão pactuada e agora já está em 47, praticamente dobrou em menos de um ano da gestão pactuada. (PROCURADOR DO ESTADO DA PARAÍBA).

Em 2104, segundo pesquisa feita pela administração do hospital com os pacientes internados, 92% deles se mostraram satisfeitos com o atendimento. No mesmo ano, o governo prorrogou o contrato com a Cruz Vermelha até Junho de 2016, destinando 9,8 milhões de Reais mensais para a Organização Social gerenciar a estrutura e o funcionamento do hospital de trauma Senador Humberto Lucena. Consolidado como prática de gestão pactuada dos serviços públicos de saúde na Paraíba, os sentidos atribuídos a esse processo, principalmente pelos agentes públicos responsáveis por sua implantação, estão expressos nos termos comumente utilizados em seus discursos, tais como: “profissionalização”, “modernização”, “eficiência”, “qualidade”, dentre outros. Está claro que os princípios da Administração Pública Gerencial estão a modelar essa política do governo paraibano conduzido pelos socialistas.

## **2.2-A concessão da administração dos terminais rodoviários para a iniciativa privada**

Sob a justificativa de não poder mais arcar com os prejuízos dos dois principais terminais rodoviários do estado, localizados em João Pessoa e Campina Grande, o governo transferiu a administração desses terminais para o setor privado, processo formalizado via licitação. O contrato de concessão previa um prazo de 15 anos, pagamento antecipado ao estado de R\$ 500.000,00 (quinhentos mil Reais) e participação do estado em 3% do faturamento dos terminais. A concessão estava amparada pela lei 7.118/2002 e, segundo os gestores públicos, resultaria em melhores serviços prestados ao público. Em resposta às críticas advindas, sobretudo do Movimento Passe Livre (organização envolvida com o problema do transporte público), o governador do estado assim se pronunciou: *“É preciso construir causas mais nobres para a população. A rodoviária está afundando, recebe mal os passageiros e queremos fazer com que ela melhore sua estrutura e passe a servir melhor. Só quem é contra isso é quem lucra com o atual estado de coisas.”*

Segundo o DER (Departamento de Estradas de Rodagem do Estado da Paraíba), os terminais rodoviários administrados pelo governo causavam um *déficit* mensal de aproximadamente 100 mil Reais, já que as despesas somavam 2,7 milhões de Reais, enquanto a receita estava em torno de 2,6 milhões de Reais.

Concluído o processo licitatório (em 09 de novembro de 2013 o resultado foi publicado), sagrou-se vencedora a Socicam, empresa com atuação em nove estados brasileiros – incluindo a administração dos dois maiores terminais de passageiros do país em São Paulo -, além de estar presente no Peru e no Chile. De acordo com o edital de licitação, a empresa deveria investir 3,5 milhões de Reais em obras de reforma e recuperação física e da infraestrutura dos dois terminais licitados. Dentre os serviços que obrigatoriamente seriam instalados constavam: a instalação de câmera para monitoramento; Sistema de Programação de Chegadas e Partidas; Sistema Eletrônico de Informação ao Usuário e Sistema de Controle Automatizado do Estacionamento, além de reforma nos banheiros, espaços das lojas e paisagismo.

Mais de um ano após a Socicam assumir a administração dos terminais rodoviários, o gestor da empresa em Campina Grande, durante a pesquisa de campo, destacou as principais mudanças realizadas no terminal local: instalação de um canal de voz com informações de embarque e a sinalização externa e interna. Segundo o gestor, constavam nos planos da nova administração a implantação de catracas e painéis eletrônicos, além da montagem de um sistema de monitoramento por câmeras, investimentos previstos para 2015 e orçados em 1 milhão de Reais. Para o responsável pela concessionária, os aluguéis dos negócios que ocupavam os espaços no terminal estavam muito defasados, a despeito dos altos lucros dos comerciantes. O reajuste nos preços dos aluguéis evitariam distorções como a que ocorria com o estacionamento do terminal, locado anteriormente por 250 Reais ao mês e atualmente gerando um lucro de 13.000 Reais. A reestruturação administrativa do terminal, segundo o gerente da Socicam, previa ainda a criação de mecanismos para atrair marcas conhecidas para o estabelecimento, com o objetivo de dinamizar o comércio no terminal.

Por outro lado, as opiniões dos comerciantes instalados também foram coletadas. A maioria deles mostrou-se insatisfeita com as mudanças (ver quadro 1). A principal queixa dos comerciantes diz respeito ao aumento dos aluguéis promovido pela nova administração, o que teria afetado fortemente a rentabilidade dos negócios. O proprietário de um dos principais negócios do terminal declarou que o valor do aluguel que passou a pagar é quase seis vezes maior do que o anterior. Céticos em relação ao futuro dos seus negócios e críticos do processo de terceirização dos terminais, os comerciantes se colocam como os mais prejudicados pela mudança. Não obstante a defasagem dos preços dos aluguéis por eles pagos, é certo que a própria ociosidade que caracterizava a ocupação dos espaços destinados ao funcionamento de negócios, mesmo antes da terceirização, denuncia um ambiente de pouco dinamismo econômico e sugere a existência de limites na lucratividade desses negócios, todos de pequeno porte.

Quadro 1 – Opiniões dos comerciantes instalados no terminal

Assunto/ comerciantes	Lanchonete Pães & Lanches	Loja de Artesanato	Loja de conveniência	Restaurante Byllov's
Mudanças negativas e positivas para o comércio	Custos aumentaram, principalmente com relação ao aluguel.	Nenhuma para o negócio. Aumento de aluguel e condomínio.	Nenhuma melhoria; Aumento do aluguel.	Nenhuma melhoria; Aumento do aluguel.
Perspectivas futuras do negócio?	O negócio se mantém mesmo com a queda dos lucros.	Tende a fechar.	Mantém-se com dificuldade devido à baixa nos lucros.	Encontra-se com dificuldades para manter o negócio.
Mudanças no terminal rodoviário	Sem melhorias significativas. Destacou que o terminal não precisava de uma nova administração, pois nunca possuiu grandes problemas.	Não teve mudança alguma no terminal.	Acha cedo para criticar a nova administração do terminal. Acredita que a mudança virá gradativamente.	“Nada mudou. Aconteceu apenas o aumento absurdo dos custos.”
Aspectos positivos no terminal	Nenhum.	Nenhum.	Nenhum identificado, mas acredita que seja cedo para isso.	Nenhum.
Aspectos negativos no terminal	Aumento no aluguel e condomínio.	Aumentos no aluguel e condomínio; Falta de segurança.	Aumento nos custos; Processo de terceirização sem consultas aos comerciantes.	Aumento nos custos e falta segurança.

Fonte: Pesquisa de campo

Já os representantes das empresas de ônibus que operam no terminal de Campina Grande se mostraram otimistas em relação à nova administração. Em geral, eles consideraram a mudança necessária e apontaram melhorias desde que a terceirização foi efetivada (ver quadro 2). Com exceção da falta de segurança, os gestores das empresas de ônibus indicaram avanços na organização dos espaços, no uso do estacionamento e na transmissão de informações. Além disso, eles mencionaram ter boas relações com a administradora e expressaram perspectivas positivas para o futuro do terminal, enfatizando também a necessidade de reforço da segurança e sugerindo medidas para o crescimento do fluxo de pessoas. Para as empresas de ônibus, como inferimos, a modernização administrativa dos terminais tende a valorizar o serviço que prestam, visto que a eficiência das operações e o conforto percebido pelos usuários agregam valor aos seus negócios, cujo preço pode repassar para os passageiros os custos decorrentes da terceirização. O negócio do transporte coletivo é marcado por uma quase inexistência de concorrência, o que confere maior capacidade de manutenção da rentabilidade das empresas.

Quadro 2- As perspectivas das empresas de transporte

Assunto/Empresa	São Geraldo	Guanabara
Posição em relação à mudança	Mudança positiva; Administração eficaz; Destacou que havia a necessidade da terceirização.	A favor da mudança. O terminal precisava da mudança.
Aspectos positivos identificados	Maior presença da administração.	Mais informações para os passageiros; Melhor sinalização; Estacionamento funcionando 24 horas.
Aspectos Negativos identificados	Falta de segurança.	Falta de segurança; Ociosidade no comércio dentro do terminal.
Custos de funcionamento	Aumento do aluguel, do condomínio e das taxas de embarque.	Aumento do aluguel e condomínio.
Relação com a administradora	Relacionamento acessível e aberto; Administração sempre disposta para ouvir as empresas, com sugestões ou críticas.	Bom relacionamento;
Sugestões apresentadas	Maior cuidado na segurança do local; Desativação do outro terminal rodoviário da cidade (Rodoviária velha) para aumentar o fluxo de pessoas.	Transformação dos pequenos boxes desocupados e ociosos em espaços maiores para atrair empresas de maior porte. Aumento na segurança do local.

Fonte: Pesquisa de campo

Como se percebe, a terceirização dos terminais rodoviários na Paraíba suscita questões antigas e novas sobre os modelos de gestão pública. Ao transferir a administração dos terminais, o governo admitiu não ter condições de impedir a deterioração daqueles equipamentos públicos, nem de corrigir as distorções existentes no seu funcionamento. Medidas simples como a correção de preços defasados, relativos à alocação de espaços para negócios privados, parecem destoar da racionalidade política no contexto brasileiro. Indicados por critérios políticos, gestores públicos não conseguem fugir ao patrimonialismo e ao fisiologismo que informam as decisões na administração pública e que conspiram contra os interesses da sociedade. Pressionados crescentemente pelas demandas por melhores serviços públicos, os governos tendem a lançar mão dos mecanismos da Administração Pública Gerencial, muito mais em atividades nas quais sua presença não é indispensável como é o caso da administração de terminais rodoviários.

### 2.3- Os mecanismos de estímulo à meritocracia

A partir de 2011 o governo do estado implementou programas que fixavam incentivos financeiros e premiações para gestores, professores e servidores da área de educação que alcançassem metas relacionadas à melhoria do desempenho das escolas estaduais. Um desses programas, o “Prêmio Escola de Valor”, nos termos da Lei 9.879 de 13 de setembro de 2012, visava selecionar experiências exitosas dos gestores das escolas públicas. Os gestores podiam inscrever suas escolas no programa e, em observância ao edital 013 de 2012, por exemplo, deveriam comprovar práticas relativas às avaliações de cunho administrativo, pedagógico e financeiro. Todos os servidores lotados nas escolas que atingissem 60% da pontuação máxima recebiam gratificações sob a forma de 14º. e 15º. salários. Lacerda (2014), coletou as perspectivas dos gestores da mencionada edição do programa (quadro 3) e concluiu que, mesmo com

dificuldades concernentes à morosidade dos processos e à ausência de capacitação e de integração com as escolas, o prêmio conseguiu motivar os participantes e se traduziu em avanços consideráveis.

Quadro 3 - As perspectivas dos gestores das escolas

GESTOR	OPINIÃO SOBRE O PROGRAMA
1	"[...] uma atitude bem pensada do governo do estado da Paraíba que analisa a gestão das escolas como um todo e premia as melhores."
	"[...] o programa é fundamental, é um incentivo e um apoio aos profissionais da área, um estímulo muito bem vindo."
	"[...] uma inovação do governo do estado, um grande projeto voltado para a educação, um estímulo e um desafio para os profissionais da área."
	"[...] o programa é um incentivo para todos os profissionais que trabalham na escola, já que o mesmo contempla todos os profissionais da escola, desde o porteiro até o diretor."
	"[...] o programa é um incentivo do governo do estado que visa à valorização do magistério e dos profissionais ligados ao mesmo, está sendo um programa proveitoso, pois contempla a todos."

Fonte: Lacerda, 2014

Na edição de 2013, lançada sob o edital 003, o prêmio Escola de Valor alterou as dimensões de avaliação que assim foram definidas: gestão pedagógica; gestão participativa; gestão de pessoas e liderança; e gestão de infraestrutura. As novas dimensões sofisticaram o processo de avaliação. Na dimensão da "gestão participativa", foram incluídos critérios para aferir o envolvimento dos membros da comunidade escolar nas decisões internas e as relações estabelecidas entre a escola e a sociedade. Na dimensão "gestão de pessoas e liderança" contemplou-se a preocupação com a assiduidade e com a capacitação dos servidores. Já na "gestão da infraestrutura", a comprovação da boa manutenção das condições físicas da escola foi exigida.

Como se percebe, a premiação e a valorização de práticas e experiências referidas a critérios de excelência, estabelecidos pela gestão pública estadual, tenta introduzir elementos motivacionais no comportamento dos servidores e alterar a cultura de trabalho na esfera pública. Se apenas a existência de expresso interesse dos gestores públicos em elaborar instrumentos para estimular maior comprometimento dos servidores já é algo construtivo para o serviço público, o estabelecimento de incentivos financeiros vinculados à qualidade e ao desempenho no trabalho tem a vantagem de romper com um ciclo vicioso, baseado no poder reivindicatório por parte das corporações sindicais e na indiferença de gestores concentrados exclusivamente em questões orçamentárias quando tratam com essas reivindicações.

Entretanto, não apenas à área da educação pública foram aplicados instrumentos que estimulam o desempenho e reconhecem o mérito. Na área da segurança pública, o governo estadual estabeleceu metas para os policiais civis e militares e instituiu prêmios a elas vinculados que variam de R\$ 800,00 (oitocentos Reais) a R\$ 2.160,00 (dois mil, cento e sessenta Reais). O Prêmio Paraíba Unida pela Paz, criado em Abril de 2014, traçou objetivos que se desdobraram em apreensão de armas, fechamento de inquéritos, cumprimento de mandatos de prisão, redução de homicídios e da criminalidade.

No início de 2015, considerando o último semestre de 2104, as bonificações começaram a ser pagas, resultantes da diminuição em 13,4% na taxa de homicídios por 100 mil habitantes no estado da Paraíba. Em algumas áreas, o número de homicídios foi reduzido em 20% e o aumento da apreensão de armas alcançou 22%. Para a aferição do cumprimento das metas por área geográfica, o governo estadual levou em conta os Territórios Integrados de Segurança e Defesa Social – TISPS -, instituídos pela lei complementar 111/2012.

Dessa forma, inseriu-se na governança estadual mecanismos que tentam estabelecer novos paradigmas nas relações entre gestores e servidores públicos, além de gerar maior comprometimento dos servidores com resultados pretendidos pela administração que repercutem na melhoria dos serviços, na medida em que os padrões de desempenho tentam a elevar-se em razão da fixação de metas e objetivos, principal premissa constante no ideário da Administração Pública Gerencial.

#### **2.4- Mudanças na gestão dos recursos humanos inspiradas na orientação da ação do Estado para atender o cidadão usuário**

No dia 01 de Janeiro de 2011 o Governo do Estado publicou o decreto nº 31.983 que determinou a nova jornada de trabalho dos servidores da Administração Direta e das Autarquias - extensiva aos Órgãos de Regime Especial e às Fundações da Administração Indireta -, com o objetivo de atender às crescentes demandas da população e de oferecer um serviço que seja satisfatório à sociedade. Na justificativa do



decreto, o governo do Estado apontava a necessidade de uma prestação de serviço mais eficaz e de qualidade, no qual o servidor deveria atender os princípios de permanência (continuidade na prestação do serviço), generalidade (que o serviço esteja à disposição de todos os cidadãos) e eficiência (que o serviço apresente condições técnicas satisfatórias e modernas). Para isso, o governo determinou a jornada de trabalho de 8 horas diárias (oito horas às dezoito horas, com pausa de duas horas), de segunda-feira a sexta-feira, totalizando uma jornada semanal de 40 horas (quarenta horas).

Conforme o decreto governamental, os servidores que ocupavam cargo de comissão ou de confiança, ou ainda aqueles que percebiam ou vinham a perceber gratificação por atividade especial, poderiam ser convocados para prestar serviço em momento diferente do estabelecido no decreto, sem que implique o pagamento de adicionais. No entanto, as novas determinações não se aplicaram aos servidores das áreas de Receita estadual, Segurança pública, Educação, Saúde, como também das Polícias Civil e Militar, aos servidores do Magistério Público Estadual, aos servidores que prestam serviço em regime de plantão, aos que desenvolvem suas atividades em regime de produtividade e, aos servidores que fazem trabalho de campo e operacionalização de terminais viários. Os dirigentes de órgão ou entidade, na sua área de competência e supervisão, deveriam tomar medidas necessárias, expedir atos ou normas para o cumprimento e implantação da nova jornada de trabalho.

Porto e Sousa (2014) analisaram as reações dos servidores do Detran – Departamento Estadual de Trânsito da Paraíba – às mudanças instituídas em suas jornadas de trabalho. Segundo a opinião dos servidores do Detran-PB (Quadro 4) o decreto nº 31.983 não foi suficiente para melhorar a prestação de seus serviços à população. De acordo com os seus relatos, embora o tempo para produzir os serviços tenha aumentado, não houve alteração na quantidade de serviços produzidos. Isso quer dizer que a produtividade dos servidores permaneceu a mesma e o atendimento às demandas também. Outra informação dada pelos servidores foi a de que o número de funcionários teria diminuído, visto que muitos servidores se aposentaram após o aumento da jornada de trabalho, o que demonstra a necessidade de se fazer um planejamento da força de trabalho que vá além da simples ampliação da jornada de trabalho. A insatisfação quanto ao aumento em suas cargas horárias de trabalho foi outro ponto negativo apontado pelos servidores. A insatisfação fez com que os funcionários não se empenhassem em aumentar a produtividade do trabalho. Mais do que o aumento da jornada, os servidores se queixaram da forma impositiva pela qual a mudança foi implantada e do tipo de supervisão coercitiva seguido pelos supervisores para assegurar o cumprimento das novas determinações. Esses problemas evidenciaram a necessidade de o governo do Estado da Paraíba investir em capacitação dos gestores, assim como para os servidores.

**Quadro 4 -Amostra dos depoimentos dos servidores**

Motivo do decreto	O decreto foi uma tentativa de moralizar o órgão, mas, uma tentativa frustrada; pois não mudou muito no cumprimento dos horários, principalmente dos funcionários mais antigos (RESPONDENTE 8)
Jornada de trabalho anterior	[...] todos os servidores passaram a cumprir as 6 horas diárias por decreto de outro Governo na época da crise de energia. Foi uma medida para redução do consumo. (RESPONDENTE 16)
Reação ao aumento da jornada	Quando se tem filhos, temos que organizar o nosso horário tendo em vista a necessidade deles e não é fácil alterar isso de uma hora para outra. Quanto aos meus colegas, acho que ninguém gostou e todos demonstraram preocupação. (RESPONDENTE 2)
Ponto positivo do aumento na carga horária	A abertura do expediente à tarde ajudou a uma parcela da população que pode ou prefere resolver questões a esta hora. (RESPONDENTE 15)
Opinião sobre o papel dos superiores	Os superiores implantaram a nova determinação sendo flexível com os outros chefes e cobrando apenas dos funcionários. (RESPONDENTE 12)
Problemas enfrentados	[...] mesmo com o decreto, a quantidade de funcionários não aumentou suficientemente a ponto de reduzir o tempo máximo para ser atendido; além de que os funcionários que ficam os dois horários sofrem um desgaste psicológico, o que acaba reduzindo a qualidade no atendimento. (RESPONDENTE 10)

Fonte: Porto e Sousa, 2014



No Detran da Paraíba, conforme a avaliação dos servidores, o aumento na jornada não conseguiu melhorar a prestação de serviços, tampouco as relações e condições de trabalho. Mesmo o cumprimento da nova jornada não foi amplamente seguido, segundo os servidores. Apadrinhamento políticos e falta de organização teriam impedido a eficácia da mudança proposta. Por fim, os servidores apontaram o que eles consideram importante para um melhor atendimento à população: contratação e desenvolvimento de novos servidores, estratégias melhores para aumentar a produtividade, um sistema de avaliação de desempenho e uma mudança de postura dos servidores que possa se traduzir em mais comprometimento, mais responsabilidade e mais eficiência. As informações coletadas junto aos servidores evidenciaram os limites dos gastos em infraestrutura física e tecnológica no serviço público, quando não se resolve os conflitos e tensões presentes nas relações e no ambiente de trabalho, o que tem implicações diretas no tipo e na quantidade dos serviços prestados à população.

Por fim, como verificado por Porto e Sousa (2014), o Detran em Campina Grande passa por diversas dificuldades quanto à gestão de seu corpo funcional, quais sejam: gestores despreparados, servidores desmotivados e vícios não corrigidos, problemas que o aumento na jornada de trabalho não se apresenta como suficiente para resolvê-los. O governo terá de fazer muito mais para reverter esse quadro e transformar o Detran num órgão de maior eficiência no atendimento das necessidades da população. Neste sentido, talvez o cumprimento da carga horária - ainda que com uma jornada acrescida - se constitua num problema menor, ante a urgente necessidade de modernização, democratização e humanização dos serviços públicos.

## **APORTE TEÓRICO: A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL (NEW PUBLIC MANAGEMENT): CONCEITO, PREMISSAS E EXPERIMENTAÇÃO NO CONTEXTO BRASILEIRO**

Gernod (2001) descreveu as características da Administração Pública Gerencial ou New Public Management (NPM), a partir do resgate do desenvolvimento da ciência administrativa, investigando os nexos entre essa ciência e a NPM, discutindo seu ineditismo e se ela representa realmente uma mudança de paradigma. Segundo esse autor, a NPM surgiu entre o final dos anos 1970 e o início de 1980, num contexto de recessão econômica e de ajustes fiscais, tendo sido, primeiramente, posta em prática no Reino Unido e nos Estados Unidos. Desde então, diversos países passaram a adotar a NPM em seus processos de reformas administrativas, levando os estudiosos a identificar as características da NPM, dentre as quais passaram a constar: a flexibilidade gerencial, a descentralização, a privatização, a melhoria da regulação, a participação cidadã. (ver tabela 1).

Tabela 1 -Characteristics of the New Public Management

Undisputed characteristics (identified by most observers)	Debatable attributes (identified by some, but not all, observers)
Budget cuts	Legal, budget, and spending constraints
Vouchers	Rationalization of jurisdictions
Accountability for performance	Policy analysis and evaluation
Performance auditing	Improved regulation
Privatization	Rationalization or streamlining of administrative Structure\\s
Customers (one-stop shops, case management)	Democratization and citizen participation
Decentralization	
Strategic planning and management	
Separation of provision and production	
Competition	
Performance measurement	
Changed management style	
Contracting out	
Freedom to manage (flexibility)	
Improved accounting	
Personnel management (incentives)	
User charges	
Separation of politics and administration	
Improved financial management	

Segundo Hood (1995), o termo NPM foi cunhado porque algum rótulo geral parecia ser necessário para um modelo geral, embora certamente não universal, de identificar um estilo de gestão pública, transpondo as linguagens particulares de indivíduos, projetos ou países (como o francês "Projeto de serviço", o britânico "Próximos Passos", o canadense "Serviço Público 2000"). Para esse autor, a internacionalização da NPM contém variações importantes e que nenhuma explica a mudança do modelo de administração pública progressivo para a NPM. As doutrinas da gestão do setor público abrangidas pela NPM são descritas por diferentes autores (AUCOIN, 1990; HOOD, 1991; POLLITT, 1993) que possuem ênfases distintas. No entanto, existe uma sobreposição entre as diferentes visões no que se refere às implicações da NPM. Por exemplo, a ideia de uma mudança de ênfase da formulação de políticas para a capacidade de gestão, do processo para os resultados, das hierarquias ordenadas para a competição na prestação de serviços públicos, de estruturas fixas para a flexibilidade. Ainda conforme Hood (1995), a maioria dos comentaristas têm associado a NPM com cerca de 7 (sete) dimensões de mudança, quais sejam:

1. A mudança para uma maior desagregação (descentralização) de organizações públicas, no sentido de serem gerenciadas separadamente como unidades "corporativas", portadoras de identidade com custo, recursos, missão e autonomia gerencial que implique em delegação de decisões.
2. A mudança no sentido de uma maior concorrência, tanto entre organizações do setor público como entre organizações do setor público e o setor privado.
3. Um movimento em direção a uma maior utilização dentro do setor público de práticas de gestão oriundas do universo corporativo privado.
4. Um movimento no sentido de maior pressão para o alcance de disciplina e parcimônia no uso dos recursos, além da busca ativa por alternativas menos onerosas na prestação de serviços públicos, em vez de se colocara ênfase na continuidade institucional e na manutenção dos serviços públicos que são estáveis em "termos de volume".
5. Um movimento em direção a mais controle ativo das organizações públicas sobre seus gestores que ocupam posições de destaque, acompanhando seu poder discricionário.
6. Um movimento em direção a mais explicitação de padrões mensuráveis (ou pelo menos verificáveis) de desempenho para as organizações do setor público, em termos de quantidade, qualidade, nível e conteúdo dos serviços prestados.
7. Tentativas de controlar as organizações públicas por meio de um estilo mais <sup>4</sup>"homeostático" de acordo com pré-ajustes baseados em previsões de resultado, particularmente na definição de salários com base no desempenho no trabalho ao invés da posição ou instrução formal.

Como prossegue Hood (1995), não há estudos transnacionais sistemáticos mostrando graus de variação na reforma da gestão pública reforma de uma forma robusta e confiável. A literatura na área é farta em anedotas e comentários gerais, mas deixa a desejar em estudos comparativos, comumente apresentados de forma fragmentada e baseados em dados de consultorias transnacionais. Mas, mesmo essas fontes fragmentárias são suficientes para mostrar que nem todos os países da OCDE adotaram os princípios da NPM na mesma medida. Países como Japão, Alemanha e Suíça, parecem ter colocado muito menos ênfase na adoção de reformas do tipo NPM (no sete dimensões indicadas na Tabela 1) na década de 1980 do que países como a Suécia, Nova Zelândia ou U. K (Reino Unido). Mas seria difícil argumentar que os países estavam mais próximo do modelo NPM no início, nomeadamente em matéria de uso de práticas de gestão do setor privado. (HOOD,1995)

Por exemplo, a tendência da NPM de descentralizar a gestão de pessoas não ocorreu no Japão, onde a autoridade central foi reforçada longo dos anos 1980. A reforma administrativa recebeu muita atenção durante essa década, mas a ênfase recaiu sobre os processos de privatização, desregulamentação e reforma tributária (EUA). A remuneração por desempenho teve uma forte influência em países como Suécia, Dinamarca, Nova Zelândia e U.K., o que não aconteceu na Alemanha em razão das leis preveem igualdade de remuneração no serviço público para funções equivalentes. Na verdade, nem a Alemanha, nem Suíça fizeram grandes alterações na sua administração pública a nível federal nos anos 1980. (HOOD,1995)

Mas, mesmo dentro do grupo de países que davam maior ênfase às reformas da gestão pública, a direção não foi a mesma. Experiências descentralizadoras na Noruega em 1987 e na França em 1983 contrastavam com tendências centralizadoras no Reino Unido ao longo dos anos 1980. As reformas no

---

<sup>4</sup> **homeostase** é a propriedade de um sistema aberto, especialmente dos seres vivos, de regular o seu ambiente interno, de modo a manter uma condição estável mediante múltiplos ajustes de equilíbrio dinâmico, controlados por mecanismos de regulação inter-relacionados

Reino Unido e Nova Zelândia visavam separar a definição da política pelos ministros, da execução pelos gerentes, enquanto na Austrália, o governo tomou medidas para reforçar a capacidade dos ministros de gerir. Da literatura fragmentada sobre reforma da gestão pública ao longo dos anos 1980, destaca-se uma alta aplicação da NPM nos países da OCDE, entre os quais os mais susceptíveis foram: Suécia, Canadá, Nova Zelândia, Austrália e Reino Unido. Também a França, Dinamarca, Holanda, Noruega e Irlanda mostraram um certo número de mudanças acentuadas na direção da NPM. No outro extremo, uma baixa aplicação da NPM ocorreu na Alemanha, Grécia, Espanha, Suíça, Japão e Turquia.(HOOD,1995).

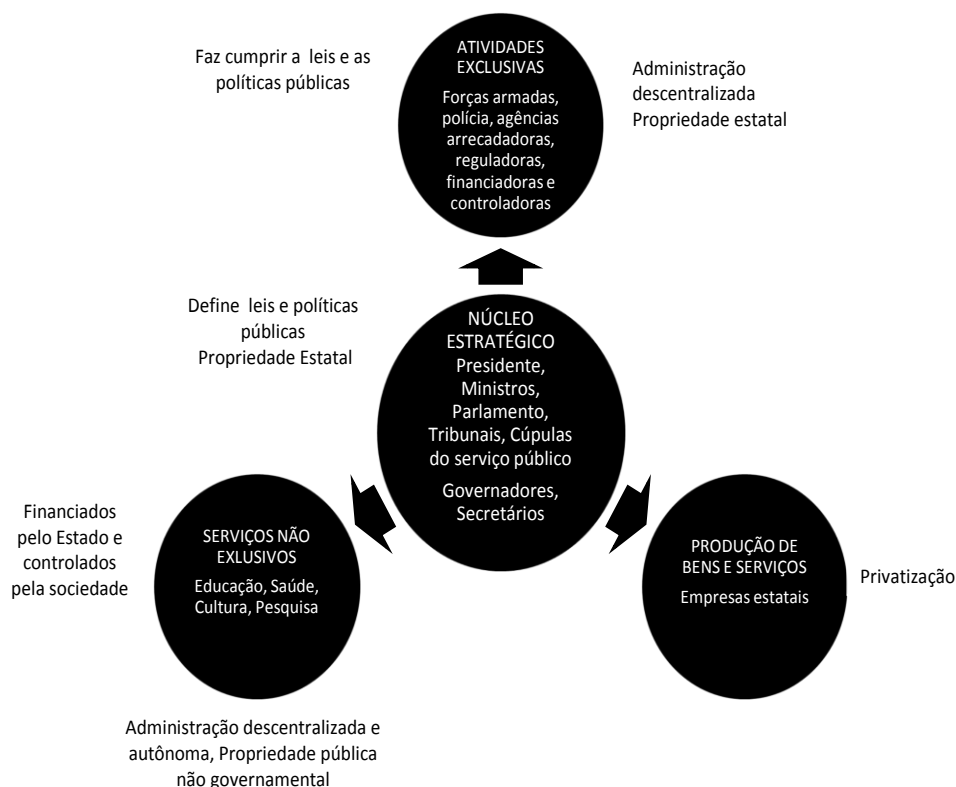
No Brasil, depois dos insuficientes ajustes da década de oitenta do século passado, a década de noventa inaugurou um crescente interesse pela administração pública gerencial, cujas características principais são: a) a orientação para o cidadão e para a obtenção de resultados; b) a premissa da necessária confiança que se deve depositar nos funcionários públicos e nos políticos; c) a descentralização; d) o incentivo à criatividade e à inovação; e e) o contrato de gestão. As reformas baseadas nesses princípios tornariam o Estado capaz de exercer as funções não desempenhadas pelo mercado e ofereceria a condições para uma boa governança (BRESSER-PEREIRA,1998).

A reforma do Estado proposta em <sup>5</sup>1995 distinguiu-se por incorporar elementos constitutivos do modelo de Administração Pública Gerencial (APG) – cujos objetivos foram delineados no histórico documento produzido pelo então Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), intitulado “Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE).” Desde então, a APG passou a fazer parte da agenda de debates sobre o funcionamento da gestão pública, não sem as resistências iniciadas quando do lançamento do PDRAE. Para Bresser-Pereira (1998), as reformas iniciadas nos anos 1980 por meio de mecanismos como: ajuste fiscal, desregulamentação, liberalização do comércio e privatização, em resposta ao endividamento de muitos países, não significou o estabelecimento de um “Estado mínimo”. Para esse autor, que chegou a desenhar um “modelo de administração pública gerencial” aplicável às estruturas do estado (ver figura 1), os cidadãos ainda esperam muito do Estado e as políticas públicas têm função importante no capitalismo contemporâneo. Em vez de mínimo, o Estado deve ser reconstruído e reformado em consonância com aspirações da sociedade por uma administração pública participativa e eficiente. Não serve mais a administração pública destinada a garantir os excedentes para os capitalistas ou para os burocratas. Por esta razão, a “administração pública gerencial” tem sido adotada por governos de diferentes matizes ideológicas, decididos a romper com o burocratismo, o patrimonialismo e a ineficiência.

---

<sup>5</sup> Período do primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso. Luiz Carlos Bresser Pereira, então ministro do MARE, escreveria em 2002 que a reforma proposta não estava contemplada na agenda dos vencedores das eleições de 1994.

FIGURA 1 - ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL APLICADA ÀS ESTRUTURAS DO ESTADO



Fonte: Baseado em Bresser-Pereira, 1998

A recuperação da governança que se pretende com essa tecnologia de gestão, significa dotar os governos de capacidade para efetivar as decisões numa ambiência de autonomia financeira e de eficiência. Neste sentido, a reforma administrativa baseada na “administração pública gerencial” supera a racionalidade-legal weberiana, incompatível com um mundo em constante transformação tecnológica e social. Mas, esse novo modelo de gestão pública não está isolado do processo político, nem implica necessariamente no enfraquecimento do Estado. As reformas devem ser permeáveis às aspirações da sociedade, de modo a fortalecer um Estado democrático voltado para os cidadãos (BRESSER-PEREIRA, 1997).

No entanto a tentativa de inserir premissas da APG na gestão pública brasileira via PDRAE provocou resistências e discussões. Um dos problemas das reações ao plano, segundo Abrúcio (2007), advinha do tratamento ideologizado que o termo “reforma do estado” recebeu na disputa política e na produção acadêmica, resultado do desmonte do Estado de cunho neoliberal promovido pelo <sup>6</sup>governo anterior. Em muitos contextos, acentuamos, a ideia de um Estado menor que transfere ou compartilha funções passou a ser associada ao pensamento conservador de direita. O autor do PDRAE, bem antes de formulá-lo, escrevera: “[...] a intervenção estatal não é o melhor critério para distinguir o pensamento conservador do progressista, a menos que se reduza a análise aos pontos de vista neoliberal radical e estatista ideológico.”(BRESSER-PEREIRA,1989,P.115). Ambas as visões estariam impregnadas por ideologias que, por um lado, fingem que o mercado não precisa do Estado ou, por outro, associam estatização a ser de esquerda.

Sendo assim, concordamos com o fato de que, parte das críticas à APG surgiu de segmentos que não aceitavam uma redefinição no papel do Estado que implicasse em diminuição do seu alcance direto no atendimento às demandas sociais. Ainda hoje, prevalece em diversos espaços sociais, a rejeição aos diagnósticos que identifiquem a hipertrofia do Estado dentre as causas principais de alguns problemas brasileiros, mesmo daqueles em que se evidencia continuamente a ineficiência do aparelho estatal.

<sup>6</sup> Reformas liberalizantes do governo de Fernando Collor de Melo.

Como exemplo, a contestação de Benini *et al* (2011) ao PDRAE começa com a recusa à explicação do plano para a crise econômica e social da época, segundo a qual o Estado, em sua forma de intervenção na vida nacional, era o culpado pelo agravamento dos problemas nos anos 1980 e 1990, comprometendo a eficiência, a eficácia e a efetividade da ação pública. Para os mesmos autores, era do Estado capitalista que se estava tratando, organicamente criado para favorecer interesses privados. Transformar o Estado em vilão faria parte do esforço de desqualificar a esfera pública, promovido continuamente por determinadas camadas sociais e perspectivas teóricas. Essa desqualificação - que classificava o setor público como um espaço tomado pelo comodismo e imune ao controle - teria criado as condições para a inclusão da Administração Pública Gerencial no modelo de Estado preconizado pelo PDRAE. O gerencialismo teria encontrado o ambiente propício para sugerir a introdução de mecanismos como a responsabilização e a avaliação por desempenho no serviço público, a terceirização de atividades fins do Estado e a priorização de resultados na esfera pública, aspectos da dimensão gerencial e administrativa da reforma do Estado proposta.

Essa dimensão, apesar das ressalvas feitas ao PDRAE e à Administração Pública Gerencial por Benini *et al* (2011), não deixou de ser contemplada por esses autores quando analisaram o processo decisório na gestão pública brasileira. Para eles, as opções políticas não se traduzem em políticas públicas eficazes por causa da natureza do processo decisório e da distribuição de poder que ocorre no serviço público. Delegado a dirigentes públicos nomeados em função da garantia de governabilidade para cargos usados como instrumento de poder, o processo decisório é exercido para favorecer os grupos de interesse, perpetuando um tipo de dominação patrimonialista. Ao relacionar a qualidade da administração pública com a visão de mundo dos ocupantes de cargos de livre provimento e com suas decisões, Benini *et al* (2011) identificam a tendência de que eles continuem a construir “feudos” e estratégias de manutenção do *status quo* impeditivas de mudanças:

Podemos elencar tais estratégias de manutenção do poder em várias perspectivas, como a centralização de informações e decisões – impondo o máximo de dependência possível de todos os seus subordinados – e também na forma de se avaliar os servidores públicos, por parte dos cargos de “livre provimento”, que tendem a seguir a mesma lógica de confiança e lealdade ao “chefe”, e não o critério de comprometimento e profissionalismo para com o serviço público. Obviamente que tal “meritocracia” invertida é fonte de desmotivação, perplexidade e principalmente alienação do trabalho, dessa forma, há pouco ou mesmo nenhum incentivo a ideias inovadoras, impedindo o crescimento profissional de quem poderá ser, sob a lógica de “cargos de confiança”, uma futura ameaça ao seu *status*. (BENINI ET AL, 2011, p.230)

Apesar dessa compreensão aguçada sobre as distorções e vícios que o exercício do poder político pode acarretar aos processos de gestão pública, Benini *et al* (2011) rejeitam a Administração Pública Gerencial por considerá-la insuficiente e atrelada ideologicamente aos interesses de classes. A solução estaria na autogestão social. Na abordagem desses autores, como inferimos, destaca-se o discernimento que expressam sobre os meandros do funcionamento da burocracia pública e de como ela é afetada pelo patrimonialismo. No entanto, o problema estaria na natureza do Estado capitalista. Logo, estando a Administração Pública Gerencial informada pela lógica do capitalismo, não seria ela capaz de solucionar os problemas da gestão pública brasileira.

Para Costa (2007), a interpretação da crise do Estado brasileiro contida no PDRAE atribuiu grande peso ao fator fiscal, ofuscando questões relacionadas à emergência de novas tecnologias e de uma nova organização produtiva que teria alterado as relações entre economia e mercado, além do endividamento externo e a inflação inercial que acometiam o país. Focado na crise fiscal, o PDRAE estabeleceria uma agenda negativa de objetivos inalcançáveis. Na perspectiva de Costa (2008), o funcionamento do Estado e a administração pública no Brasil precisariam ser compreendidos à luz de aspectos complexos e específicos, os quais contornam as instituições, as relações e as representações sociais na realidade nacional. A alguns desses aspectos são atribuídas as causas históricas do atraso brasileira, quais sejam: o patrimonialismo, o formalismo, o clientelismo, o cartorialismo, o centralismo. As variantes modernas das deformações seriam o corporativismo, a apropriação do público pelo privado, o compadrio, a vassalagem, a barganha, a fisiologia, a bacharelise, entre outros, patologias que são incorporadas às práticas sociais, não sem o convívio com outras racionalidades resultantes da modernização do país.

De toda forma, Costa (2007, p143), tenta caracterizar esses fenômenos para: “[...] indicar sua influência sobre práticas sociais, políticas e administrativas e avaliar seu impacto sobre o funcionamento do Estado e suas estratégias de reforma.” Em conclusão, esse autor defende que a universalização dos direitos civis e a formação de uma classe média que confira maior representatividade ao sistema político são as condições necessárias para reformar o Estado e livrá-lo das distorções causadas pelas tramas dos interesses privados. Ademais, as mudanças deveriam repercutir diretamente na dimensão administrativa da gestão pública:

[...] somente intervenções profundas na estrutura do Estado permitirão a emergência de formas de competição política mais democráticas, com o fortalecimento dos instrumentos de formulação e gestão de políticas públicas, notadamente na área social; a elevação dos padrões de desempenho na prestação de serviços públicos; o estabelecimento de formas de cobrança da responsabilidade objetiva dos administradores públicos – *accountability* -, com a redução da impunidade e da corrupção; e a consolidação de uma burocracia profissional, treinada e estável. (COSTA,2007,p.154)

Algumas dessas mudanças, como aponta Abrúcio (2007), foram propostas pelo PDRAE e, efetivamente, realizadas. A reorganização administrativa e o fortalecimento das carreiras de Estado – através da realização de concursos e do aumento de capacitações, estimularam o desenvolvimento da meritocracia no setor público. Além desses resultados concretos, segundo esse autor, o PDRAE exerceu um papel estratégico na disseminação do debate sobre a necessidade de mudança e de melhoria do desempenho na área pública. Sob o ângulo da administração pública, o plano se apoiava numa ideia mobilizadora:

[...] a de uma administração voltada para resultados, ou modelo gerencial, como era chamado à época. A despeito de muitas mudanças institucionais requeridas para se chegar a este paradigma não terem sido feitas, houve um “choque cultural”. Os conceitos subjacentes a esta visão foram espalhados por todo o país e, observando as ações de vários governos subnacionais, percebe-se facilmente a influência destas ideias na atuação de gestores públicos e numa série de inovações governamentais nos últimos anos. (ABRÚCIO,2007, p.77).

Entretanto, conforme Abrúcio (2007), avanços conquistados com a contribuição do PDRAE, a exemplo da Lei de Responsabilidade Fiscal, não foram suficientes para assegurar o êxito no quesito “eficiência”, fator cuja importância não tem sido compreendida por grupos sociais que estão à frente das reformas. Esses grupos precisariam ter melhor conhecimento acerca dos mecanismos da nova gestão pública. Nesta direção, Abrúcio (2007) propõe quatro eixos estratégicos para a renovação da agenda de reformas: 1) Profissionalização (modernização administrativa, redução dos cargos em comissão, incorporação de novas técnicas e conhecimento, e de profissionais do mercado e da academia, fortalecimento das carreiras estratégicas); 2) Eficiência (redução de gastos e otimização de recursos); 3) Efetividade (resultados efetivos, indicadores de desempenho e de impacto) e 4) Transparência (responsabilização, *accountability*, participação). Estas sugestões conformariam um modelo gerencial capaz de mudar a cultura política, a depender da adesão a ele dos atores sociais e políticos.

Já Diniz (2001), ao criticar a orientação do MARE ao conduzir as propostas de reforma do Estado, os erros de diagnóstico e a incapacidade de eliminar os pontos de estrangulamento e os vícios da administração pública brasileira, expôs os limites do modelo gerencial como um estilo específico de gestão. Para essa autora, o padrão gerencial não impediu que a discricionariedade do poder executivo continuasse favorecendo as práticas de cooptação política e que o loteamento dos cargos públicos permanecesse comprometendo a eficácia das políticas públicas. Como escreveu (p.20):“*A implantação de um padrão gerencial, com base em mudanças de técnicas e procedimentos, não elimina a possibilidade da persistência ou mesmo do reforço do intercâmbio clientelista no relacionamento do executivo com a estrutura parlamentar-partidária.*” Para reformar o Estado seria preciso mais democracia e menos concentração do poder técnico. Isto significa o fortalecimento das relações entre Estado e sociedade, dos instrumentos de responsabilização da administração pública, através do parlamento e da sociedade civil, sem diminuição do poder de coordenação do Estado, mesmo que a diversificação dos espaços de negociação com outros atores tenha de ser ampliado.

Não obstante as resistências à Administração Pública Gerencial, o próprio Bresser-Pereira (1998), explica como esse modelo de gestão aparece nas propostas de reforma administrativa feitas pelo MARE, ao que se seguiu a elaboração do PDRAE. Para esse autor, a ideia de redefinir um novo Estado em face da globalização e compatível com um capitalismo competitivo não se confundia com pressupostos neoliberais. Não se pretendia um Estado mínimo, nem substituí-lo pelo mercado na função de coordenação econômica, visto que as políticas públicas continuariam a assumir um papel estratégico no mundo contemporâneo. Ademais, as exigências da sociedade civil e a consolidação dos direitos sociais, argumentava Bresser-Pereira (1998), apontavam para a necessidade de se transpor os limites da administração pública burocrática e patrimonialista, sempre suscetível ao nepotismo, corrupção, corporativismo e ineficiências. Para tornar o Estado mais eficiente na realização dos imensos serviços de sua responsabilidade e enfrentar a crise que o acometia, surge a Administração Pública Gerencial, cujas características básicas são:

É orientada para o cidadão e para a obtenção de resultados; pressupõe que os políticos e os funcionários públicos são merecedores de um grau limitado de confiança; como estratégia, serve-se da descentralização e do incentivo à criatividade e à inovação; o instrumento mediante o qual se faz o controle sobre os gestores públicos é o contrato de gestão. (BRESSER-PEREIRA, 1998, p.28)

A reforma gerencial da gestão pública proposta por Bresser-Pereira (2002,p.20), no que tange ao papel do Estado, buscara inspiração no social-liberalismo e na social-democracia. A reforma era “gerencial”, dizia o autor: “[...] porque extrai a inspiração da gestão de empresas privadas, e porque adota a promoção de autonomia e accountability das agências públicas como estratégia para atingir mais eficiência e qualidade.” Também era “democrática” por pressupor uma governança baseada no controle no controle da sociedade civil e na transparência. O caráter “social-democrata” da reforma sustentava-se no reconhecimento do papel central do Estado na garantia dos direitos sociais. Por fim, a reforma adotara também uma abordagem “social-liberal” porque sugeria a terceirização de serviços (através de Organizações Sociais que são instituições não públicas, executoras de serviços públicos) e a competição do mercado como fontes de recursos que poderiam ser utilizados pelo Estado. Além disto, a proteção do Estado quanto aos direitos dos mais fracos não implicaria numa inclinação paternalista que subestimasse as capacidades próprias da cidadania. Assim orientada ideologicamente, a reforma pretendia <sup>7</sup>suplantar o modelo burocrático, estendendo o olhar até o estágio onde concretamente de desenvolvem os processos administrativos, cuja eficácia dependeria da fixação de um objetivo que julgamos pouco compreendido pelos que debatem a gestão pública brasileira:

Tornar gerentes públicos mais autônomos significa fazê-los mais eficientes, dada a complexidade dos problemas modernos que os governos enfrentam em um mundo de rápidas mudanças. Fazê-los mais *accountable* significa desenvolver novas formas de planejamento estratégico e de controle. O objetivo é que o Estado – e mais amplamente a sociedade – use os limitados recursos disponíveis de uma maneira melhor e mais eficiente, e também de uma maneira mais democrática (BRESSER-PEREIRA,2002,p.18).

Se estes objetivos não tiveram o alcance que se pretendia, não é o caso de diminuirmos a importância do PDRAE, sobretudo a contribuição inédita que ofereceu ao abordar com discernimento a dimensão da gestão pública no contexto da reforma do Estado. Passados mais de quinze anos desde que foi apresentado, o PDRAE continua exercendo influência sobre governos de matizes ideológicas variadas, os quais procuram formas inovadoras para administrar e aperfeiçoar recursos e serviços públicos. É bem verdade que a resistência ideológica por parte de setores da sociedade brasileira - avessos a incorporação de tecnologias de gestão ao setor público – e mesmo a associação do PDRAE ao <sup>8</sup>espectro político identificado com o processo de privatização no Brasil, têm embargado as discussões sobre a modernização da gestão pública brasileira. No entanto, apesar de não se tornarem dominantes entre os dirigentes públicos, como afirmou o autor do PDRAE, as reformas administrativas preconizadas no plano continuam a exercer influência. Mudanças culturais e institucionais serão indispensáveis para que avancem, mas a descontinuidade ou o retrocesso desembocarão em impasses crescentes e na deterioração da produção de bens e de serviços públicos.

## CONCLUSÕES E CONSIDERAÇÕES FINAIS

A ascensão do Partido Socialista Brasileiro ao governo do Estado da Paraíba introduziu na gestão pública um conjunto de experimentações inspiradas nas premissas da Administração Pública Gerencial, fato inédito num espaço político tradicionalmente dominado por oligarquias familiares e por agentes dotados de poder econômico, cujas práticas no trato da “*res pública*” se traduziam em fisiologismo, mandonismo e nepotismo.

Ao adotar ações e programas associados ao modelo de Administração Pública Gerencial, como aqui se tentou descrever e discutir, os socialistas enfrentaram objeções e conflitos suscitados pelos mais diversos setores da sociedade impactados ou não pelas mudanças. Apesar disso, o governo do estado conseguiu consolidar as novas práticas de gestão nas principais esferas de atuação que repercutem

---

<sup>7</sup> A discussão sobre se vigorava um modelo burocrático no Brasil parece-me irrelevante, dada a heterogeneidade da organização social brasileira. É evidente que os modelos patrimonialista e burocrático convivem nos diversos espaços da administração pública, prevalecendo um ou outro de acordo com as peculiaridades de cada realidade.

<sup>8</sup> O PDRAE foi lançado pelo MARE durante o governo de Fernando Henrique Cardoso - responsável pela privatização de grandes empresas estatais e por políticas liberalizantes -, cuja imagem está associada à diminuição do tamanho do Estado e à hostilidade ao setor público.



diretamente nos serviços públicos, quais sejam: a educação, a saúde, a segurança, o transporte e a própria gestão de pessoas.

Todavia, essas inovações não têm ainda uma dimensão capaz de estabelecer um novo paradigma no âmbito da administração pública estadual como um todo, dada a complexidade que caracteriza os processos sociais que permeiam a dinâmica do funcionamento da máquina pública local. Com o gerencialismo convivem práticas associadas a antigos modelos de gestão pública, resultados dos arranjos políticos que dão sustentação ao poder público atual e dos limites que qualquer tecnologia de gestão encontra ao deparar-se com a tarefa de administrar pessoas, recursos e processos em ambiências influenciadas por fatores sociais e culturais que precisam ser levados em conta, sobretudo quando os mesmos estão sob a primazia da política. Mesmo assim, os resultados alcançados pela Administração Pública Gerencial na Paraíba demarcam um novo estilo que consideramos exitoso na melhoria dos serviços públicos e do atendimento ao cidadão.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRÚCIO, Luiz Fernando. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. Rio de Janeiro: **Revista de Administração Pública**, Edição especial, p.67-86, 2007.

BENINI, Edi A.; BENINI, Elcio G.; NOVAES H.T.. Os grilões da gestão pública: o processo decisório e as formas contemporâneas de dominação patrimonialista. In.: BENINI, Edi A. ET AL(Orgs.). **Gestão pública e sociedade: fundamentos e políticas de economia solidária**. São Paulo: Outras expressões,2011.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Reforma da nova gestão pública: agora na agenda da América Latina. São Paulo: **Revista do Serviço Público**, n.1, jan/mar,2002.

\_\_\_\_\_. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In.:BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Perter (Orgs.) **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial** (p.21-38). Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio,1998.

\_\_\_\_\_. O caráter cíclico da intervenção estatal. São Paulo: **Revista de Economia Política**, v.9, n. 3, jul/set,1989.

\_\_\_\_\_. A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de Controle. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado: **Cadernos MARE da Reforma do Estado**, v.1, 1997.

COSTA, Frederico Lustosa da. Condicionantes da reforma do Estado no Brasil. In.: MARTINS, P.E.M.;PIERRANTI, O. P. **Estado e gestão pública: visões do Brasil contemporâneo**, p.133-158. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2007.

DINIZ, Eli. Globalização, reforma do Estado e teoria democrática contemporânea. São Paulo: **Revista São Paulo em Perspectiva**, v.15, n.4, p.13-22, 2001.

GRUENING, Gernod. Origin and theoretical basis of New Public Management. Hamburg, Alemanha: **International Public Management Journal**, 4, pp.1-25, 2001.

HOOD, Chistopher. The New Public Management in the 1980s: variations on a theme.Londres: **Accounting Organizations and Societay**, Vol. 20, No.2/3,pp. 93-109,1995.

LACERDA, T.R. **Gestão pública e educação: a criação do prêmio Escola de Valor na Paraíba**. Trabalho de Conclusão de Graduação: Universidade Federal de Campina Grande, 2014.

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL E REFORMA DO ESTADO (MARE). **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Imprensa Nacional, nov,1995. Plano aprovado pela Câmara da Reforma do Estado da Presidência da República em setembro de 1995.

PORTO, N.C.M.; SOUSA, D. As conseqüências da jornada de trabalho dos servidores do Detran-PB. Seminário Regional Nordeste da Associação Brasileira de Estudos do Trabalho, 26-28/Novembro, 2014.

SOUSA, Darcon. **A abdicação do estado: os sentidos e os conflitos do processo de terceirização da saúde pública na Paraíba**. In: V Semeap,Recife, 24 e 25/ Abril, 2014.