

A REFORMA DO ESTADO: O CASO DA BAHIA

José Francisco de Carvalho Neto¹

Um dos pontos consensuais na agenda de modernização do País é, certamente, o da Reforma do Estado. As divergências restringem-se ao “modus faciendi”. Todos, porém, qualquer que seja sua opção ideológica, estão de acordo em que o atual modelo de gestão pública é inadequado para atender às demandas sociais e às novas tarefas do Estado na economia globalizada.

De fato, de demiurgo do processo de desenvolvimento, o Estado, acossado por uma crise fiscal sem precedentes e aprisionado por práticas de injunção e vícios corporativos, tornou-se, nos últimos anos, impotente para formular e implementar políticas públicas estruturais, assim como ineficiente para satisfazer a “já saturada demanda coletiva por bens e serviços públicos” (PEREIRA, 1995). Sua reforma é, assim, imperiosa.

A NOVA DIREÇÃO DOS PROGRAMAS DE REFORMA DO ESTADO

Com efeito, a novidade dos programas de reforma do Estado, nos anos noventa, é a superação do paradigma até então vigente de reforma ou de modernização administrativa, sempre voltado para objetivos processualísticos e desenvolvimento institucional, incapazes de acompanhar, reagir e estender a capacidade de converter demandas em ação administrativa (MOTTA, 1974). Os esforços contemporâneos de reforma são mais ambiciosos: visam o desenvolvimento da capacidade administrativa no sentido de melhorar tanto a eficiência e a qualidade dos serviços públicos, como a satisfação dos cidadãos-consumidores e a

¹ Professor da Faculdade de Direito da UCSal.

O objetivo deste artigo é registrar e descrever, na perspectiva do autor, as fases do programa de reforma do Estado, na Bahia, como uma contribuição para avaliação do processo e opções em outra oportunidade. O autor agradece aos Professores Armando Avena e César Vaz, ambos da UCSal, assim como ao Dr. Aloysio Elias, técnico da COCEPLAN/SEPLANTEC, pela leitura crítica do texto e sugestões oferecidas, levadas na devida conta na redação final.

realização dos valores da democracia, ou seja, visam atender, a um só tempo, a governabilidade, a governança e accountability².

PROCESSO DE REFORMA DO ESTADO NA BAHIA E SUAS FASES

No contexto da federação brasileira, a Bahia foi um dos primeiros estados subnacionais a perceber a necessidade de realizar o ajuste estrutural e proceder à modernização da sua Administração Pública, como pré-condições para sua inserção na economia competitiva, objetivando alcançar o desenvolvimento em bases sustentadas.

O processo de Reforma do Estado, no caso da Bahia, pode ser visualizado em duas fases: o restabelecimento das condições de governabilidade e de governança, e a adequação do aparato administrativo e de suas práticas de gestão aos novos papéis da Administração decorrentes da redefinição das tarefas entre o Estado e a economia.

PERÍODO 1991-1995: ADMINISTRAÇÃO ANTONIO CARLOS MAGALHÃES / ANTONIO IMBASSAHY

A primeira fase do processo – 1991-1995, corresponde à administração Antonio Carlos Magalhães/Antonio Imbassahy. É caracterizada pela implementação de medidas para retomada do exercício do poder político e para a recuperação da capacidade do Estado na formulação e gestão das políticas públicas. A administração precedente – Waldir Pires/Nilo Coelho, chegara ao seu término com a Administração Pública em completa desorganização e inadimplente em seus compromissos. Foi um período marcado, sobretudo nos dois primeiros anos, por forte conotação político-ideológico sintetizada no discurso da “Mudança” que, permeando os principais escalões da Administração, conduziu a perda da

² Os termos foram adotados em seu significado corrente na teoria política de condições sistêmicas sob as quais se dá o exercício do poder político em uma dada sociedade, de capacidade governativa em sentido amplo e de condições de participação e controle da ação governamental por parte da sociedade.

capacidade gerencial do Estado e quase chegou a paralisia das instâncias decisórias do Governo. É verdade, ressalte-se, que, no período, houve duas reformas administrativas – a da Lei nº 4.697, de 15 de julho de 1987, que desdobrou as secretarias de Estado em outras e extinguiu órgãos e entidades, e outra, de menor abrangência, a da Lei nº 5.121, de 6 de julho de 1989. Ainda no período, houve a implantação de um novo Plano de Carreira do Serviço Público Civil do Estado – Lei nº 4.794, de 11 de agosto de 1988, e a demissão de pessoal não estável, assim como dos contratados no período que antecedeu às eleições de 1986. Contudo essas medidas não foram capazes de conter o processo de deterioração da Administração que então alcançava a sua fase mais aguda, pela execução inadequada das medidas propostas e pela instabilidade causada pelas sucessíveis mudanças no secretariado³.

Coube a nova gestão, instalada em 15 de março de 1991, estabelecer uma nova dinâmica para a Administração Pública, assentando as bases não só para sua recomposição, como para posicionar o Estado no novo contexto, que então se delineava.

A Mensagem Governamental nº 003/91 à Assembléia Legislativa, de encaminhamento da proposta de reforma, reconhecia que a Administração Pública Estadual passara por sucessivas intervenções, que afetaram profundamente sua estrutura, com a criação, fusão, incorporação e extinção de órgãos e entidades públicas, dispensa de pessoal e alienação de patrimônio. Também, constatava-se que todas essas providências “não foram adotadas num projeto conseqüente de reforma administrativa e por isso, na prática, resultaram no desmantelamento, no tumulto e na ineficiência do aparelho estatal”, comprometendo sobretudo as condições de governabilidade.

Com base nesse diagnóstico, o projeto de reforma visava restabelecer as condições de normalidade e funcionamento da Administração e alcançar melhores

³ Basta que se registre que, somente nas Secretarias Sistêmicas – Administração, Fazenda e Planejamento, houve, no

padrões de eficiência, buscando favorecer à coordenação e integração dos órgãos e entidades públicas, assim como fortalecer a “administração centralizada, com ênfase na ação social do Estado”, conforme se pode ler na Mensagem nº 003/91 citada.

Esses propósitos foram institucionalizados pela Lei nº 6.074, de 22 de maio de 1991, conhecida como “lei de reordenamento administrativo”, que, assentando as bases da reorganização do aparelho de Estado, extinguiu 19 organismos, entre secretarias, órgãos em regime especial de administração direta e entidades, e 1.537 cargos comissionados.

Simultaneamente ao reordenamento administrativo, deflagrou-se um processo de saneamento das finanças e de reversão da inadimplência pública, com a revisão de contratos administrativos, anulação de atos administrativos relativos a transferência de pessoal, combate à sonegação fiscal, revisão do orçamento e a implantação de um rigoroso controle do custeio público. No plano político, introduziu-se um discurso voltado para o restabelecimento da moralidade na gestão da coisa pública.

Esse conjunto de medidas permitiu ao Governo restabelecer o comando político-administrativo do Estado e restaurar sua credibilidade perante à União Federal e junto às instituições multilaterais de crédito e aos empreendedores.

PERÍODO 1995-1998: ADMINISTRAÇÃO PAULO SOUTO / CÉSAR BORGES

A segunda fase do processo, inicia-se em 1995, sob a administração Paulo Souto, continuada por César Borges, em virtude de sua desincompatibilização em 1998. Nesta fase, consolidou-se o processo de reorganização das finanças públicas, com a renegociação da dívida pública, e avançou-se no processo de reforma do Estado.

período, três titulares, o que confirma a instabilidade do comando administrativo.

A linha mestra da reforma foi antecipada na Mensagem Governamental nº 003/91, já referida. Naquela oportunidade, enfatizou-se a necessidade de sincronizar a Bahia com “os novos tempos”, porquanto se vislumbrava a emergência de um novo ciclo de desenvolvimento, para o qual “era necessária a reorientação do papel do Estado, no sentido da redefinição dos níveis de sua intervenção no domínio econômico e da reversão da sua atuação para a oferta de serviços sociais básicos”. Esses propósitos ganharam maior consistência e respaldo por sua convergência com as diretrizes do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, apresentado pelo Governo Federal ao Congresso Nacional e que se tornaram consensuais entre os demais Estados federados.

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado parte do pressuposto que existe um núcleo estratégico (definição de políticas públicas) e de atividades exclusivas (regulação, segurança, fiscalização) que, por envolverem prerrogativas públicas, só podem ser executadas pelo Estado, que, para tanto, deve adotar novos formatos institucionais e assumir a administração gerencial. Outros dois setores, o de atividades e serviços não exclusivos ou “públicos não-estatais” e o da “produção de bens e serviços para o mercado”, poderia, no primeiro caso, ser cometido à gestão de instituições sem fins lucrativos, que receberiam a qualificação de “organizações sociais”, e, no segundo, à iniciativa privada, cabendo ao Estado neste caso, o papel de regulador de mercados e estimulador das atividades produtivas.

A implementação dessas diretrizes tem conduzido os Estados a aprofundar e redimensionar o seu aparato administrativo com a transferência da execução de serviços públicos e de bens e serviços econômicos, à iniciativa privada, sob a forma de delegação através da concessão e permissão de serviços, publicização de instituições pela qualificação de organizações sociais, assim como a alienação de importantes ativos para equacionar o déficit público.

No caso baiano, além da intensificação do processo de terceirização de atividades que já vinha ocorrendo em diversos segmentos, a exemplo das atividades de limpeza e vigilância, a administração Paulo Souto iniciou o programa de privatização com a venda, à época bem sucedida, do controle acionário da Companhia de Eletricidade do Estado da Bahia – COELBA, estando programada a alienação das empresas de gás, de produtos farmacêuticos e do Banco do Estado. Na área de transporte, procedeu-se a concessão de serviço para exploração do sistema ferry-boat – Salvador/Itaparica, estando programada a concessão de trechos rodoviários considerados rentáveis. Na área da saúde, deflagrou-se o processo de implantação do modelo de gestão, através da qualificação de organizações sociais.

Na área da previdência pública, o Estado capitalizou, com parte dos recursos oriundos da privatização da COELBA, um fundo que irá absorver gradativamente o pagamento de aposentadorias e pensões, reduzindo, a médio e longo prazos, o dispêndio do Tesouro com o pagamento de pessoal, o qual, com as medidas administrativas adotadas no curso das duas gestões, já alcançou, em 1997, 55% da receita líquida corrente, abaixo, portanto, do teto constitucional para este tipo de dispêndio que é de 60%.

Na área de serviços, a inovação é o Serviço de Atendimento ao Cidadão – SAC, na realidade são lojas de serviços instaladas em áreas de grande concentração, tais como shoppings centers, e terminais de passageiros, onde são ofertados à população serviços com rapidez, eficiência e qualidade em ambiente confortável.

INDICADORES POSITIVOS E CONTINUIDADE DO PROCESSO

Embora a eficácia de qualquer reforma dependa de teste do tempo (MINOGUE, 1998), é certo que os indicadores da execução do programa de reforma, em sete anos, já apontam para uma administração organizada, com resultados positivos, na medida em que o Governo vem mantendo o custeio da máquina pública,

inclusive com a concessão de vantagens financeiras às carreiras consideradas essenciais ao novo modelo do Estado, e a realização de um programa contínuo de investimentos públicos em serviços sociais e na ampliação e modernização de sua infra-estrutura, tanto com recursos próprio como pela captação junto a instituições nacionais e multilaterais de crédito. Tornou-se com isto, a Bahia, atraente ao investidor privado, que não aprecia riscos além daqueles inerentes aos seus negócios. Os dados do Balanço Anual 1998 da Gazeta Mercantil indicam que dentre os Estados brasileiros, a Bahia ocupa a segunda melhor posição na atração de investimentos programados para o Brasil, no período 1998-2003.

A análise retrospectiva permite supor que, mantida a continuidade administrativa, garantida com a reeleição do Governador, o processo de reforma deverá entrar em uma terceira fase, com a implantação das agências reguladoras, complementação do processo de privatização, redesenho do “núcleo duro de Governo”, e a formação de quadros apropriados ao novo serviço público.

Conquanto não haja um modelo pré-definido para estruturação das atividades insusceptíveis de privatização, porque essenciais ao Estado, é cada vez mais consensual que os objetivos centrais da reforma do Estado – agilidade, eficiência e qualidade do serviço, exigem estruturas leves, flexíveis, com maior uso de recursos tecnológicos propiciados pela telemática; a descentralização como forma de fortalecer os órgãos locais de prestação de serviço, assim como a incorporação da participação da sociedade no controle e execução das políticas e ações públicas, suprimindo as deficiências da democracia representativa. A Emenda Constitucional nº 19, consagrando as diretrizes do Plano Diretor da Reforma, do Aparelho do Estado, oferece a base jurídica para viabilizar a nova Administração Pública.

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

- MOTTA, Paulo Roberto. Doutrinas de Inovação em Administração Pública: a questão dos valores. COELHO, Ana Maria de Carvalho (trad.). INOVAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. Rio de Janeiro: FGV, 1974.
- PEREIRA, Carlos. Em busca de um novo perfil institucional do Estado: uma revisão crítica da literatura recente. BIB. Rio de Janeiro, nº 44, 2º Sem. De 1998.
- MINOGUE, Kenneth. Política: uma brevíssima introdução. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, Ed. 1998.
- BRASIL. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, 1995.
- BAHIA. Mensagem nº 003/91, à Assembléia Legislativa do Estado.