



PAPERS DO NAEA

ISSN 15169111

PAPERS DO NAEA Nº 194

**MUDANÇAS ORGANIZACIONAIS NA REFORMA DO ESTADO
DO PARÁ: A EXPERIÊNCIA DO PODER EXECUTIVO – 1995-2005¹**

Milton Cordeiro Farias Filho

Belém, Maio de 2006

O Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA) é uma das unidades acadêmicas da Universidade Federal do Pará (UFPA). Fundado em 1973, com sede em Belém, Pará, Brasil, o NAEA tem como objetivos fundamentais o ensino em nível de pós-graduação, visando em particular a identificação, a descrição, a análise, a interpretação e o auxílio na solução dos problemas regionais amazônicos; a pesquisa em assuntos de natureza socioeconômica relacionados com a região; a intervenção na realidade amazônica, por meio de programas e projetos de extensão universitária; e a difusão de informação, por meio da elaboração, do processamento e da divulgação dos conhecimentos científicos e técnicos disponíveis sobre a região. O NAEA desenvolve trabalhos priorizando a interação entre o ensino, a pesquisa e a extensão. Com uma proposta interdisciplinar, o NAEA realiza seus cursos de acordo com uma metodologia que abrange a observação dos processos sociais, numa perspectiva voltada à sustentabilidade e ao desenvolvimento regional na Amazônia.

A proposta da interdisciplinaridade também permite que os pesquisadores prestem consultorias a órgãos do Estado e a entidades da sociedade civil, sobre temas de maior complexidade, mas que são amplamente discutidos no âmbito da academia.

Papers do NAEA - Papers do NAEA - Com o objetivo de divulgar de forma mais rápida o produto das pesquisas realizadas no Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA) e também os estudos oriundos de parcerias institucionais nacionais e internacionais, os Papers do NAEA publicam textos de professores, alunos, pesquisadores associados ao Núcleo e convidados para submetê-los a uma discussão ampliada e que possibilite aos autores um contato maior com a comunidade acadêmica.



Universidade Federal do Pará

Reitor

Alex Bolonha Fiúza de Mello

Vice-reitor

Regina Fátima Feio Barroso

Núcleo de Altos Estudos Amazônicos

Diretor

Edna Maria Ramos de Castro

Diretor Adjunto

Thomas Hurtienne

Conselho editorial do NAEA

Armin Mathis

Luis Aragon

Francisco de Assis Costa

Oriana Almeida

Rosa Acevedo Marin

Sector de Editoração

E-mail: editora_naea@ufpa.br

Papers do NAEA: Papers_naea@ufpa.br

Telefone: (91) 3201-8521

Paper 194

Revisão de Língua Portuguesa de responsabilidade do autor.

MUDANÇAS ORGANIZACIONAIS NA REFORMA DO ESTADO DO PARÁ: A EXPERIÊNCIA DO PODER EXECUTIVO - 1995-2005¹

Milton Cordeiro Farias Filho

Resumo:

O paper trata das mudanças planejadas e executadas nas organizações do Poder Executivo do Estado do Pará de 1995 a 2005 e que se situa no âmbito da reforma do Estado no Brasil. A partir da literatura sobre o tema indaga, como questionamento central, quais os motivos que levaram os agentes da “reforma” a planejá-la e implementá-la e quais entraves endógenos foram encontrados pelos reformadores das organizações pesquisadas. Tem como objetivo apresentar os motivos que levaram os governos a promoverem a chamada “Reforma do Estado” no Pará e demonstrar os obstáculos encontrados, a partir da percepção dos agentes internos e definir o tipo de organização resultante do processo reformista. A abordagem tem como base a teoria organizacional, com enfoque nas mudanças institucionais. A metodologia é quanti-qualitativa tendo como técnica de coleta de dados uma sondagem de opinião do tipo *survey* com servidores e gestores de 20 organizações sediadas na cidade de Belém. Foram aplicados 1.226 questionários fechados com servidores e 99 questionários semi-abertos com gestores, além de entrevistas com pessoas que ocupam cargos no segundo e terceiro escalão do governo. A base analítica empírica contou com o apoio de documentos governamentais e relatórios de pesquisa, bem como matérias jornalísticas da imprensa local. Como conclusão principal defende que as organizações que passaram por mudanças não alcançaram os objetivos dos reformadores de implantar um modelo gerencial de gestão porque os governos não levaram em conta as subjetividades inerentes às organizações.

Palavras-Chave: Reforma do Estado. Organizações. Poder Executivo. Burocracia. Modernização. Modelo gerencial. Gestão pública. Estado do Pará.

¹ Este *paper* é uma síntese das principais análises e conclusões trabalhadas em minha tese de doutorado “Organizações Burocráticas e Instituições Forjadas: as mudanças no Poder Executivo do Estado do Pará (1995-2005)” defendida em 2005 no NAEA/UFPA. Incluo aqui alguns dos comentários feitos pelos membros da Banca Examinadora.

Introdução

Vários foram os estudos sobre a crise do Estado brasileiro e de outros países em desenvolvimento. Foram distintas abordagens, que tinham quase sempre como fundamento a “crise fiscal”. Esses estudos são relativamente recentes, surgindo a partir da década de 1970, ganhando relevância na década de 1990, especialmente, quando o Banco Mundial divulgou seu relatório de 1997 que discute o papel do Estado, ao mesmo tempo em que aponta sugestões para vários problemas de coordenação dos estados nacionais. O pressuposto teórico do relatório é uma vertente da Nova Economia Institucional baseada nas idéias de North (1995).

Esse movimento se intensificou na direção de redefinir as funções estatais e o excessivo crescimento de estruturas burocráticas, que resultaram em disfunções como o corporativismo, o clientelismo e outros. São fenômenos que levaram governos a procurarem alternativas para tornar mais eficiente o aparelho do Estado, uma vez que as estruturas passaram a não dar mais respostas eficientes aos interesses dos governos e as necessidades da sociedade. A reação a esse processo foi a busca de tentativas de reformular essas estruturas visando melhoria no desempenho.

Nas últimas três décadas, o Brasil foi marcado por mudanças consideráveis no setor estatal como um todo. O movimento de descentralização das funções estatais de políticas públicas, sob a coordenação da esfera federal, trouxe mudanças expressivas; na mesma direção foram produzidos trabalhos acadêmicos em muitas áreas que buscavam compreender tal processo, assim como demonstrar os limites das políticas públicas no rumo da descentralização, seus avanços etc., o que gerou distintas propostas metodológicas de análise de políticas públicas, como também várias sugestões para a melhoria da integração das esferas responsáveis pela condução de políticas setoriais nos três níveis de poder e nos três entes da federação.

No Brasil o Plano Diretor de Reforma do Estado foi mais um esforço de se fazer modificações estruturais com o objetivo de imprimir uma nova gestão pública. Esse esforço foi acompanhado de outras tentativas nas demais esferas da federação pela busca da “modernização” da gestão das organizações estatais nas respectivas esferas de governo. Nesse sentido, o objetivo deste trabalho é compreender e avaliar como um dos estados da federação planejou e executou um processo de mudanças chamado, pelos governos no período, de “reforma do Estado” e, assim, desvendar os obstáculos encontrados a partir da percepção dos agentes estatais e demonstrar a estrutura organizacional resultante do processo reformista. De forma geral o ponto de partida da análise são as organizações que compõem o Poder Executivo do Estado do Pará no período que vai do início de 1995 ao final de 2005.

Este trabalho tem como fundamentação teórica a abordagem organizacional com ênfase em processos de mudanças institucionais, cuja possibilidade de comparar com as mudanças organizacionais em análise foi o fator primordial para sua opção, qual seja: as mudanças nas organizações do Poder Executivo do Estado do Pará. Necessário deixar claro que as análises são exclusivamente de caráter endógeno nas esferas do estado subnacional. Esse esforço parte da análise das variadas fontes, como matérias jornalísticas publicadas na imprensa local, documentos governamentais das duas esferas – federal e estadual – e relatório de uma pesquisa sobre o assunto, utilizando métodos quanti-qualitativos para verificação de hipóteses e pressupostos. Além disso, foi realizada uma pesquisa *survey* cujo resultado é a principal fonte das análises. Foram tabulados 1.226 questionários fechados, obedecendo a escala Likert para as respostas (numeradas de 1 a 5), tendo 59 perguntas que foram respondidas por servidores públicos estaduais nas 20 organizações do Poder Executivo selecionadas, cujo critério era ter pelo menos 300 servidores lotados. Foram também processados 99 questionários semi-abertos, com 39 perguntas, realizadas com gestores do mesmo grupo de organizações, todas sediadas na capital do estado, além de entrevistas com gestores do “alto escalão” do governo.

Além desta introdução, este *paper* está dividido em cinco partes. Na primeira, tem uma revisão das principais mudanças discutidas pelos autores que trabalham o tema das mudanças estruturais dos estados nacionais. Na segunda parte traz uma revisão dos principais momentos da história da administração pública brasileira recente, os fatores causais e consequência das mudanças. A terceira parte apresenta os autores mais significativos da teoria organizacional, cuja abordagem é centrada nas mudanças institucionais e que serviram de base teórica para a análise. A quarta parte mostra os esforços realizados pelas organizações do Poder Executivo do Estado do Pará em realizar suas mudanças e o contexto em que estavam inseridas. A quinta parte apresenta os principais resultados da pesquisa e as análises correlatas. Ao final conclui que as mudanças nas organizações estudadas tiveram alcance limitado e não alcançaram os objetivos desejados pelos reformadores porque foi desconsiderada a subjetividade inerente às organizações que se tentou mudar apenas com procedimentos formais.

1. O Contexto das Mudanças Estruturais dos Estados Nacionais e a Inserção do Brasil

Nas três últimas décadas foi intenso o movimento de mudanças no arcabouço político-institucional dos estados nacionais. As pressões crescentes nestes estados resultaram em um processo acelerado de reconstrução da gestão pública. Autores como Fleury (2001) e Bresser Pereira (1996) concordam que um tipo de interpretação, denominada de neoliberal, vincula a crise econômica dos

estados com a crise do modelo de Estado, que se manifesta sob três aspectos: crise fiscal, do modo de intervenção e da forma burocrática de administrar. No entanto, Laegreid e Christensen (2001) e Borges (2000) lembram que sistemas político-administrativos das democracias ocidentais se sustentam em uma mescla complexa e ambígua de normas e valores relacionados com o controle, códigos de conduta profissional, responsabilidade democrática, ética no serviço público entre outros, que na maioria das vezes são conflitantes entre si.

Os processos de mudança tendem a gerar frustração, desorientação, resistência e conflitos quando os reformadores tratam de adaptar a cultura e as instituições existentes às novas oportunidades e à informação sobre os novos ambientes que desafiam as identidades e as instituições tradicionais, base de coesão social (MARCH; OLSEN, 1997). A mudança é particularmente difícil quando o comportamento se baseia em identidades incrustadas nas regras culturais informais (NORTH, 1995). Portanto, uma reforma institucional complexa exige uma grande capacidade de organização para estabilizar a tensão dos envolvidos, mobilizar os recursos e fazer frente à resistência de toda ordem.

Quando se pensa em mudanças nos estados nacionais logo vem a tona o tema de reforma do Estado e muito do que se construiu do ponto de vista da análise sobre o tema esteve restrito a modificações nas funções do Estado, enquanto prestador de serviços ou, ainda, de sua maior ou menor presença na condução da economia. Pouco se avançou na direção de uma reforma do Estado que conseguisse avaliar a função organizativa e institucional, do ponto de vista das normas e regras formais, modelos mentais, atitudinais e valorativos de seus agentes e de toda a sociedade.

North (1998) defende que quaisquer que sejam os defeitos da estrutura organizacional das sociedades ocidentais, em termos de solução dos problemas por elas enfrentados, é a evolução de um arcabouço institucional que oferece os incentivos necessários. Esses eventuais defeitos e as diferenças são derivados das distintas estruturas institucionais e modelos mentais dos atores que, por sua vez, resultam em variações da estrutura organizacional.

O debate em torno das mudanças e direção dos estados nacionais apresentou, durante um longo tempo, por exemplo, uma polarização entre a defesa de que o reconhecimento das imperfeições do governo “pode levar a uma consciência pública maior da ineficiência do governo e à aceitação política da verdade de que os produtos do governo valem menos do que os custos de seus impostos” (SELDON, 2000, p. 104) e, de outro lado, uma crítica aos princípios da organização da empresa privada como norteadores para as ações das organizações públicas, consideradas como insuficientes porque não contemplam a presença de um *ethos* que no serviço público está sustentado em valores como a moral e o espírito público que não estão relacionados aos ganhos privados e sim a uma lógica de ganhos coletivos (BORGES, 2000, p. 15).

Muitos são os casos relatados pela literatura sobre o assunto de experiências internacionais (ABRUCIO, 1991; REZENDE, 1996) que apresentam poucas provas de que a aplicação de estratégias baseadas no modelo de uma nova gestão pública produza realmente os resultados desejados (BORGES, 2000). São vários os modelos e igualmente as denominações. Basicamente os autores concentram a atenção num conjunto de efeitos e conseqüências e tratam de alguns desafios combinando idéias teóricas e estudos empíricos. O que esses estudos questionam é: será que o modelo da nova gestão pública pode ser considerado como uma mudança que favorece a diminuição do controle político e incrementa a influência administrativa e a autonomia institucional? as reformas incongruentes com elementos que apontam em várias direções? Que conseqüências têm as reformas para os processos de tomada de decisão, ao centrar as atenções em questões econômicas? As relações político-administrativas se baseiam mais nos rendimentos das contas individuais e nas estratégias de adaptação ou nas responsabilidades políticas coletivas?

March e Olsen (1997) falam das principais fontes de ineficácia dos processos históricos para adaptar as instituições ao seu meio ambiente exógeno e mostram que a demora na adaptação de uma instituição ao seu meio ambiente se dá porque as regras e práticas que se encontram em uma instituição política não mudam com rapidez e, ainda, quando a mudança acontece rapidamente, nem sequer existe a garantia de que a convergência será suficientemente rápida para melhorar a adaptação. Essa visão dos autores está ligada às principais mudanças ocorridas nas últimas três décadas do século XX.

Em processo de mudanças organizacionais estatais foram sensivelmente orientados por acontecimentos que atravessaram toda a década de 1980 e representaram um divisor de águas para a reforma administrativa no setor público em todo o mundo. Os sistemas administrativos dos governos nos Estados, herdados das décadas anteriores, se mostraram inflexíveis, lentos e insensíveis às dinâmicas necessidades humanas. Lynn Jr (1996) diz que o modelo de Estado de bem-estar social no ocidente, a burocracia de representação, a regulação do mando e controle e, em muitos países, a empresa estatal, foram sendo seriamente questionados ao longo das décadas posteriores. Esse foi o contexto da década de 1990 e que conduz todo o movimento reformista de escala mundial e que tem grande influência na agenda nacional de reformas.

2. As Mudanças na Administração Pública Brasileira: influências, causas e conseqüências

Esta seção parte de dois fenômenos interligados. O primeiro se refere ao “revisonismo” constitucional que assolou as democracias antigas e recentes no mundo. O segundo trata da “reforma do aparelho do Estado” como prioridade na agenda internacional das democracias contemporâneas.

Não se pode confundir os dois fenômenos. O fato de uma constituição ser revisada não implica que um novo modelo de Estado surgirá dessa mudança, nem tampouco, que uma reforma do aparelho do Estado deva, obrigatoriamente, passar pela revisão constitucional. Esses dois fenômenos passaram a fazer parte do ambiente político-institucional brasileiro e entraram na agenda política da nação. Em muitos casos eles se confundiram e até se completaram, mas não podem ser analisados com a mesma unicidade.

Uma visão mais geral e completa da reforma remete não só às mudanças nas relações entre os poderes e os entes federativos, entre os agentes econômicos, consumidores, indivíduos e grupos sociais. Ela envolve, também, as regras do sistema político: constitucionais, arranjos e consolidações institucionais e organizacionais, assim como a estrutura de poder político. Neste momento os dois fenômenos se encontram – revisão constitucional e reforma do aparelho do Estado. Por isso, North (1995; 1998) adverte que cada país deve desenhar seu próprio projeto de acordo com as características histórico-institucionais e suas respectivas forças políticas, recursos econômicos, institucionais e técnicos existentes.

Com a Constituição de 1988 a administração pública ficou mais fechada ao jogo político-partidário, pois algumas modificações foram feitas nas relações trabalhistas para o setor estatal, entre elas a garantia constitucional da livre associação, isonomia salarial entre os poderes – embora não cumpridas – regime jurídico único para todas as esferas de governo e plano de carreira (MELO, 2002). Essas medidas levaram a uma reação lenta e que foi acompanhada de outras, como cortes de pessoal e a partir do governo do presidente Collor, extinção de organizações públicas. Tais mudanças podem ser chamadas de “primeira onda de reformas”, que no governo Collor ganhou relevância a política de redução de pessoal². Entretanto, a política de mudança no aparelho burocrático brasileiro não foi apenas uma necessidade interna, ela foi influenciada pela agenda internacional de reforma do Estado, difundida pelas agências internacionais de fomento ao desenvolvimento.

Foram várias as tentativas de reforma administrativa no período que vai do final dos governos militares até hoje. A agenda reformista³ teve sempre como fundamento a necessidade de promover a descentralização da administração pública com o objetivo de oferecer maior autonomia e agilidade às instituições locais, desburocratização da intervenção do Estado com maior eficiência e eficácia, transparência das ações e ampliação do controle social sobre a gestão pública.

² De acordo com Melo (2002, p. 198) houve fusão de organizações e reagrupamento de funções com extinção de 12 ministérios e 22 entidades federais, além da eliminação de cerca de 270 mil postos na administração federal e suspensão, por quatro anos, de concursos públicos.

³ Essa agenda compõe-se do Decreto-Lei n. 91.369/85 que instituiu a Reforma Administrativa do Governo Sarney; do Decreto-Lei n. 93.213/86 substituiu o DASP pelo SEDAP e criou-se o Cadastro Nacional de Pessoal Civil; da criação, em 1989, da Escola Nacional de Administração Pública; da criação, em 1995, do MARE que foi extinto em 1999; e em 1995, do Plano Diretor de Reforma do Estado (MELO, 2002).

O período que compreende a Nova República é marcado por mudanças no setor estatal, mantendo uma certa continuidade, embora abandonando parcialmente a retórica do anti-servidor. Mesmo que acompanhadas de medidas para o fortalecimento do núcleo estratégico da administração pública, políticas de demissão compulsória e os incentivos à demissão voluntária passaram a ser uma estratégia de redução de pessoal que, por sua vez, representavam tentativas radicais de redução direta de gastos do governo. Além disso, foi implantado o Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade que visava a adoção de parâmetros para mensurar a qualidade, eficácia e efetividade dos serviços públicos ofertados pelo Estado e os contratos de gestão como forma de modernizar a gestão pública delegando às organizações sociais a oferta de serviços públicos. Todos esses fatos formaram o arcabouço institucional e constitucional que convergia para o estabelecimento de um consenso reformista.

A burocracia pública brasileira foi perdendo a capacidade de ser guiada pela *performance*, pois a intensa diferenciação e acelerado crescimento impediam o controle, o que gerou uma grande elevação dos gastos e do déficit público que se manifestou na forma de crise fiscal que assolou as décadas de 1980 (REZENDE, 2004). Em 1985 foi criada a Comissão Geral de Reforma Administrativa que propôs políticas de modernização do aparato burocrático e reorganização do sistema de controle interno e gestão. A motivação central da reforma era desburocratizar a administração para superar problemas crônicos de *performance*. A desburocratização foi a novidade, levada pela falta de transparência que vigorou nos governos militares.

Nesse período é que vem à tona a necessidade premente de reduzir o tamanho e o escopo do setor público, com demissão de servidores e privatização de empresas públicas na tentativa de reduzir os gastos públicos. O diagnóstico apontava para soluções de como diminuir a presença do Estado na economia e na sociedade e melhorar a prestação dos serviços. É quando se inaugura, via eleição direta, a Nova República com o governo Collor de Melo, dando início à política radical de redução de pessoal – com servidores demitidos e colocados em disponibilidade e os planos de demissão voluntária como estratégia silenciosa.

O Relatório do Banco Mundial publicado em 1997 chama atenção para a ação do Estado e seu papel no processo de desenvolvimento, buscando diagnosticar as condições dos estados dos países desenvolvidos e em desenvolvimento apresentando soluções à crise global do modelo de Estado. É um dos documentos mais importantes, porque o próprio organismo reconhece que teve um papel especial na crise, pois foi o grande financiador de políticas equivocadas dos governos, sobretudo para países em desenvolvimento.

Neste sentido, para o Banco Mundial (1997), no Estado moderno deve prevalecer a democracia, os direitos humanos, a transparência nas ações das instituições estatais, uma economia

aberta para o mundo, um padrão de consumo global, indicadores sociais favoráveis ao bem-estar, etc. Porém, qual o tempo necessário para que um modelo de gestão pública proposto venha a vigorar no Brasil? Qual o tamanho de Estado apropriado para se fazer intervenções que garantam esse modelo?

A agenda política dos Estados nacionais foi dominada pelo movimento reformista e contou com políticas específicas de mudanças administrativas. A tentativa de construir uma gestão pública de qualidade, eficiente e com custos menores levou os governos a buscarem, de toda maneira, a melhoria de desempenho para as ações estatais. Foram diferentes estratégias e distintos modelos ao longo das três últimas décadas tanto em países desenvolvidos quanto em desenvolvimento.

Seguindo uma tendência internacional, a reforma do setor estatal e as mudanças requeridas para os recursos humanos é um tema recorrente na agenda do setor público, especialmente, sobre os rumos do Estado e da administração pública em geral (NOGUEIRA, 1998). A opinião pública tem apontado problemas como desperdícios, despreparo técnico e reduzido profissionalismo do servidor público sobre um amplo leque de privilégios, excessivo número de servidores responsáveis por uma série de mazelas, entre elas o elevado peso da folha de pessoal. Nogueira diz que são problemas que devem ser analisados com o entendimento do que se poderia chamar de “exigências da época”, ou seja, necessidade de ser moderno no plano econômico e no campo da justiça social.

Para efeito de comparação do que foi realizado em termos de busca de um novo modelo de gestão, apresento a Tabela 1, que traz os reflexos dos esforços na área de recursos humanos nos últimos 16 anos. O objetivo da Tabela 1 é demonstrar a estreita relação entre as variações anuais das despesas de pessoal na receita disponível e na receita corrente líquida da União. Os valores anteriores ao Plano Real foram atualizados INPC/IBGE.

A partir de junho/1999 a relação despesas com pessoal e receita corrente líquida passou a ser regulamentada pela Lei Complementar nº. 96, de maio/1999 e que limita os gastos com pessoal da União a 50% da receita corrente líquida. A partir de janeiro/2000, as despesas passam a ser regulamentada pela Lei Complementar nº. 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

Os números da Tabela 1 mostram a evolução negativa da quantidade de pessoal da União, exceto para os três últimos anos – 2002 a 2004. Até o ano de 1991 uma parcela significativa de pessoal da União era regida pela CLT. Isso muda a partir daquele ano. No ano de 1991 também há um grande desligamento de pessoal e em 1992 há um movimento contrário de retorno de parcela desse pessoal desligado. Independente desses fatos, a política de redução de pessoal é constante em grande parte do período em análise.

Tabela 1 - Evolução da quantidade de pessoal e a relação (%) entre despesas com pessoal e receitas disponível e corrente líquida da União (1989-2004)

Governo	Ano	Quantidade Pessoal (1)	% Despesa c/ pessoal / receita corrente líquida (2)	% Despesa c/ pessoal/ receita disponível (3)
José Sarney	1989	1.488.608	---	46,0
Fernando Collor	1990	1.312.628	---	60,1
	1991	1.238.817	---	57,9
Collor / Itamar	1992	1.261.037	---	57,2
Itamar Franco	1993	1.236.538	---	60,4
Itamar Franco	1994	1.216.058	---	56,2
Fernando H. Cardoso	1995	1.140.711	56,2	62,6
(1º mandato)	1996	1.068.063	45,8	62,1
	1997	994.805	45,9	57,9
	1998	919.732	45,9	---
Fernando H. Cardoso	1999	871.918	39,7	---
(2º mandato)	2000	809.585	37,8	---
	2001	776.736	35,3	---
	2002	796.067	32,1	---
Luis I. Lula da Silva	2003	801.813	31,2	---
	2004	866.526		---

Fonte: Elaborado a partir do Boletim Estatístico de Pessoal – MARE (edições de 1997 a 2004).

(1) Servidores ativos civis do Poder Executivo e empregados das estatais.

(2) O limite de participação das despesas de Pessoal X Receita Corrente Líquida definido na Lei Complementar nº 82/95 (Lei Camata), não poderá exceder a 60% em cada exercício. A receita corrente Líquida corresponde à Receita Corrente da União

menos: transferências constitucionais e legais, contribuição para PIS/Pasep, benefícios previdenciários.

(3) Este cálculo não corresponde ao critério estabelecido pela Lei Complementar nº 82/95 (Lei Camata), que considera também, entre outros, as receitas e despesas da Previdência Social, não incluídas aqui.

No geral, as políticas foram muito similares ao longo das últimas três décadas, sendo a mais influente o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado. Grande parte de seus princípios orientadores foi colocada em prática em muitas unidades estaduais e até municipais. Daí surgiu normas importantes como a chamada Lei de Responsabilidade Fiscal e sistemas de controle de gastos que orientaram a lógica do ajuste fiscal como, por exemplo, o Sistema de Administração Financeira dos Estados e Municípios (Siafem), o Programa de Modernização da Gestão Fiscal (PNAFE) entre outros, sob o comando da União.

Recentemente mais um programa surge com duas características até então inovadoras na história do Estado brasileiro que é o Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados e do Distrito Federal (PNAGE). A primeira característica singular é que ele nasce de uma demanda dos próprios estados e do Distrito Federal em reuniões do Fórum dos Secretários de Administração dos Estados (Consad). Portanto, um programa que não é idealizado e conduzido pela esfera federal, logo é aparentemente mais democrático.

A segunda característica é que mesmo os estados articulados em parceria para um programa desta envergadura, reconhecem que a coordenação da esfera federal deve ser real, por isso muitos dos estados que tinham iniciado programas similares reconhecem, implicitamente, que falharam nas suas políticas internas de reforma do Estado. Contudo, é inegável que há uma forte influência do Plano Diretor da esfera federal e que a coordenação da União é imprescindível, não apenas pela capacidade técnica, como pela possibilidade de auxílio financeiro num contexto de estados com enormes deficiências financeiras e gerenciais.

As políticas de reforma administrativa passaram a ter grande visibilidade e importância porque representam a dinâmica modernizante do aparelho do Estado dos muitos governos no Brasil desde a década de 1930. Bresser Pereira (2004) chama atenção para o fato de que as mudanças pensadas em 1995, a partir do Plano Diretor de Reforma do Estado e por ele conduzidas, foram executadas: as mudanças legais, do ponto de vista constitucional e as reformas institucionais, no regime jurídico e as normas de estabilidade dos servidores, distinção feita entre cargo público (para atividades exclusivas de Estado), emprego público (uma alternativa ao cargo público para atividades consideradas não

exclusivas de Estado), continuidade de privatizações e criação de agências reguladoras, todas definidas em lei. Para o autor, o apoio recebido dos diversos setores da administração pública e de setores políticos,

revelou a clara mudança de uma cultura burocrática para uma cultura gerencial. A reforma, portanto, avançou nos três: no institucional, no cultural e no da gestão [...] a reforma no âmbito cultural está apenas começando, já que sua implantação demorará anos, porém suas bases sólidas foram lançadas (BRESSER PEREIRA, 2004, p. 30).

Sobre essa visão, acompanho Rezende (2004) ao discordar em grande parte das concepções de Bresser Pereira (2004) por entender que as reformas do aparelho do Estado, dentre elas a reforma administrativa, sofreram falha seqüencial, ou seja, não conseguiram atingir os objetivos propostos. Com base na teoria da falha seqüencial, Rezende (2004) aponta os vários problemas enfrentados por políticas de reforma administrativa e conclui que no caso brasileiro, experimentado a partir de 1995, uma comprovação empírica é a de que a organização encarregada de executar as reformas foi extinta no momento em que elas ainda não estavam concluídas, referindo-se a extinção do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE).

Esforços contínuos para reduzir o número de empregos nos serviços públicos e melhorar as pressões sobre os departamentos e agências para gerar aumento de eficácia, de acordo com Kim (1999), são elementos que seguem tendo lugar prioritário na agenda das reformas de muitos países. Se as medidas para reduzir os custos se vincularem com estratégias de reforma da organização mais ampla, tais medidas podem minar a moral e o dinamismo do serviço público. Essas estratégias, na maioria das vezes foram desastrosas e obtiveram como resultado o que queriam acabar, ou seja, o baixo desempenho das organizações estatais.

3. Abordagem Organizacional e a Análise de um Processo de Mudanças Organizacionais

Os processos de mudanças organizacionais são, quase sempre, esforços concentrados de cooperação de pessoas e/ou de grupos que, em princípio, buscam melhorias com as mudanças esperadas. Quase sempre são ações de natureza coletiva. Também são resultados de iniciativa e disposição dos que desejam colaborar para a consecução de um determinado fim que entendem ser o melhor, diante de uma dada realidade ou *status quo*.

Esta seção busca estabelecer um marco teórico para avaliar as mudanças nas organizações do Poder Executivo do Estado do Pará, que se inserem em um outro processo mais amplo e constante em

sociedades complexas e organizadas, tratado pela literatura sobre o tema, como “reforma do Estado” e que ganha força a partir dos anos 1990.

Organizações políticas são passíveis de mudanças. Aliás, os processos de mudanças na administração pública ou nas organizações dos estados – nacionais e/ou subnacionais – são constantes na história recente, independentemente do contexto ao qual estão inseridas. Reforma, reestruturação ou simplesmente mudanças na organização do Estado como, por exemplo, as reformas administrativas, são políticas públicas que visam, sobretudo, melhoria da qualidade do serviço público ou das relações Estado-sociedade.

As mudanças ocorridas, nas últimas décadas, na administração pública brasileira têm se pautado no redirecionamento das atividades das organizações estatais, com o objetivo de melhorar a *performance* (REZENDE, 2002; 2004). A dinâmica dos mercados tem exigido dos países maior presença do Estado, no sentido de melhor aparelhar suas organizações para ações de intervenção nas áreas comumente descobertas pelas ações do mercado, isto é, áreas ligadas às questões sociais. A consolidação de instituições fortes e legitimadas, organizações que funcionem e que tenham desempenho elevado para o alcance de seus objetivos e metas, faz com que os governos busquem aprimorar as “engrenagens” que atendem às necessidades dos cidadãos.

A rotina é uma base importante para acordos sobre os objetivos principais das organizações. O acordo, por sua vez, é o ponto de partida para que a rotina se converta em um objetivo-chave ao funcionamento adequado da organização (ESPINO, 1999). Já para North (1995), as organizações econômicas ou políticas competem para transformar as instituições da maneira que mais convém aos seus interesses. Lozano (1999), por sua vez, mostra que o conjunto de instituições formais gera externalidades, ou seja, as organizações buscarão manter o *status quo* que lhes interessa ou modificarão quando o sistema de regras não permitir resolver seus conflitos ou realizar seus interesses.

Como mostram March e Olsen (1984), a estabilidade das organizações políticas depende do conjunto de normas, tradições e costumes que existem no sistema político. Seu comportamento vem da relação que as organizações têm com seu entorno, com a forma como definem suas preferências e como percebem a confiança.

Nesse sentido, o que interessa é definir de que forma serão analisadas as organizações estatais objeto da pesquisa. Espino (1999) explica que um primeiro passo é se analisar pelo seu campo mais restrito de atuação. Por exemplo, uma organização educacional mantida pelo Estado deve ter suas metas, objetivos, missão e um conjunto de ações de seu cotidiano. Como, então, avaliar se uma organização tem uma *performance* elevada ou baixa? E no caso de uma organização econômica que é estatal, ela deve ser avaliada a partir das mesmas variáveis das organizações privadas (empresas que visam lucro)?

Alguns autores, com uma mesma linha de argumentação realizaram análises organizacionais, a partir de como organizações surgem, tornam-se estáveis e são transformadas (MEYER e ROWAN, 2001; TOLBERT e ZUCKER, 1999; DIMAGGIO e POWELL, 2001). Os trabalhos destes autores partem de novas definições do que seja uma organização, que leva em conta as que estão atravessando processos de mudanças.

De forma geral, Meyer e Rowan (2001) entendem organizações como sistemas de atividades controladas e coordenadas que surgem quando o trabalho é incorporado em redes complexas de relações técnicas e intercâmbio que ultrapassam fronteiras. Para estes autores, nas sociedades modernas as estruturas da organização formal surgem em contextos muito institucionalizados. As profissões, as políticas e os programas são criados junto com produtos e serviços que se supõem produzir racionalmente. Esse processo permite que surjam muitas organizações e obriga as já existentes a incorporarem novas práticas e procedimentos.

Um dos problemas centrais da teoria da organização, para os autores, é descobrir sob quais condições surge a estrutura formal racionalizada. Muitos acreditam que o crescimento do Estado e a expansão da jurisdição coletiva têm como resultado organizações domesticadas, sujeitas a altos níveis de desprendimento de seus objetivos. Este ponto de vista é falho, pois as organizações frequentemente se adaptam a seus contextos organizacionais, porém desempenham papéis ativos na conformação desses contextos.

Esse é um conceito muito próximo do de campo organizacional. Neste caso, um setor social se define como organizações que atuam: a) na mesma área, as quais se identificam pela similaridade de seus serviços, produtos ou funções; b) junto com as organizações que influenciam de maneira crítica o desempenho das organizações focais. Seus limites são funcionais e não geográficos. Os setores são unidades inter-relacionadas funcionalmente.

Portanto, é necessário compreender que a perspectiva interdisciplinar dos enfoques organizacionais ou do que passou a se chamar de teoria organizacional tem relação direta com dois fenômenos: um derivado da dinâmica das ciências sociais e outro que foi a consolidação de estudos da organização empresarial. Desta forma, uma organização é um sistema construído por relações e pessoas, isto é, estrutura social e instituição humana em campos ou setores de atuação.

Se as organizações estatais atuam em seus próprios campos organizacionais e têm a capacidade de atuação em outros campos, a organização empresarial privada moderna é uma estrutura administrativa complexa, burocrática e formal que, também, pode atuar nos mesmos campos ou setores sociais que as organizações públicas estatais. As empresas são tipos particulares de organização cujos sistemas sociais são, predominantemente, estruturados por uma rede de relações

prescritas por uma autoridade e valores interiorizados por processos de socialização e diferenciação, específicos ou setoriais, dos participantes.

Foi a partir da publicação do trabalho de Meyer e Rowan ([1977] 2001) que as análises organizacionais, baseadas em uma perspectiva institucional, ganharam mais espaço nas pesquisas sobre organizações complexas do mundo contemporâneo. Sob várias óticas e diversas formas de enfoques, utilizando-se cada uma de infinitas variáveis e distintas metodologias, os trabalhos foram se definindo como análises institucionais na teoria organizacional (REED, 1999).

Meyer e Rowan (2001) se mostram preocupados em discutir a capacidade de gerar ação e estruturas simbólicas das organizações. Sistematizam as implicações do uso da estrutura formal, para propósitos simbólicos; diminuem a centralidade das explicações na variável racional da estrutura e, portanto, defendem que as organizações são levadas a incorporar as práticas e os procedimentos definidos por conceitos racionalizados de trabalhos organizacionais prevalecentes e institucionalizados na sociedade. Para esses autores, organizações que agem assim têm grandes chances de aumentar a legitimidade e a sobrevivência. Nesse sentido, defendem que o sucesso das organizações em ambientes institucionais está além dos princípios de controle de eficiência e produção, é mais o resultado do acúmulo de recursos para se tornarem isomórficas.

Esta afirmação contraria a idéia de que as organizações ineficientes seriam eliminadas num processo de competição interorganizacional e que, mesmo sendo ineficientes e com baixo grau de desempenho, algumas organizações podem sobreviver por um longo tempo, uma vez que já estão institucionalizadas e legitimadas no interior de seu ambiente e até mesmo no ambiente externo. Logo, o desempenho não se constitui em uma unidade de análise suficientemente forte para se pensar em processos de mudanças organizacionais e/ou institucionais.

É comum se pensar em definir ou analisar as estruturas do Estado pelas suas características endógenas, considerando apenas as variáveis normativas e regulatórias quando tais características passam a ser explicada apenas em seus efeitos no campo ou ambiente institucional. Compreender e explicar o Estado em ação, no contexto da concepção de políticas públicas para o próprio Estado, poucas vezes se fizeram. Neste trabalho pretendo avaliar as ações estatais a partir da compreensão do próprio Estado como sujeito e objeto de sua ação, como uma máquina em redimensionamento estrutural com vistas a aumentar sua capacidade de ação e ganhar eficiência exógena.

Na maioria dos processos de mudanças nas organizações estatais, deixou-se de observar regras básicas das abordagens e enfoques da teoria organizacional, como a variável cultural. Os hábitos, rotinas, rituais, símbolos, etc., ou de forma geral o que Espino (1999) chama de normas, sansões, prêmios e castigos da organização, sobretudo as normas informais, como amizade, solidariedade, sanções do grupo, etc. não foram consideradas ou menosprezadas.

Já para Dimaggio e Powell (2001b) a mudança organizacional varia em sua sensibilidade e nas condições técnicas. Os autores procuraram identificar uma classe amplamente difundida de processos organizacionais que são pertinentes para uma gama de problemas fundamentais em vez de identificar, deterministicamente, as causas dos arranjos organizacionais específicos.

São várias as mudanças que se pretendeu ou se pretende realizar no setor público brasileiro. Elas vão de mudanças nas estruturas de governança até os arranjos institucionais (ESPINO, 1999). O que se quer mudar no setor público brasileiro envolve os mecanismos superiores que visam alcançar uma melhor coordenação e cooperação nas relações entre os indivíduos numa sociedade, superar os alcances limitados das ações individuais, ou seja, modificar o funcionamento das organizações e instituições estatais.

Pesquisas em torno de políticas públicas, numa perspectiva do Estado, têm sido foco de muitos trabalhos no Brasil - trabalhos estes que têm, comumente, dado pouca atenção às condições estruturais do aparelho burocrático do Estado brasileiro -, a partir de uma perspectiva endógena, em suas três esferas de poder, especialmente, no que se refere a sua característica de funcionamento. Grande parte dos trabalhos que fazem análise do papel do Estado e de sua atuação, parte dos resultados da ação estatal, numa visão *ex-post*, e poucos buscam compreender os esforços realizados pelo Estado nacional e de suas unidades subnacionais, no sentido de mudar a atuação interna da organização burocrática, sobretudo, a partir da visão processual e/ou de seus agentes.

A maioria das mudanças ou reformas propostas e/ou executadas, nos Estados nacionais latino-americanos, buscam conciliar metas de eficiência impostas pelo mercado com as necessidades das autoridades eleitas de cobrar responsabilidade legal. Uma das questões mais contundentes dentro das reformas propostas nas várias experiências internacionais é: como flexibilizar regras e normas, se o Estado é feito delas?

O Relatório do Banco Mundial (1997) foi paradigmático ao propor, como solução para o desenvolvimento, reformas institucionais. Isso quer dizer que é necessário realizar mudanças nas formas de condução dos Estados nacionais e na relação com suas subunidades e com a sociedade. É sobre essas mudanças que a próxima seção trata.

4. Um Estado Subnacional da Federação e seus Esforços em Busca da Modernização da Gestão das Organizações: o Pará de 1995 a 2005.

Para uma melhor compreensão do processo de mudanças organizacionais aqui analisado, demonstrarei os principais passos da pesquisa. Durante treze meses (o trabalho de campo iniciou em outubro de 2004 e se estendeu até novembro de 2005) foram entrevistados servidores, gestores e

secretários de Estado. Foram utilizados questionários fechados (com 59 perguntas) e semi-abertos (com 39 perguntas), além de um roteiro de entrevistas (com 05 questões). Foram tabulados 1.226 questionários fechados e 99 semi-abertos e analisado o conteúdo de 05 entrevistas.

A coleta de dados e informações foi realizada em 20 organizações do Poder Executivo sediadas na capital do estado. Como critério de seleção da organização foi, previamente, estabelecido que nenhuma poderia ter menos que 300 servidores. No total, o conjunto dessas organizações tem 29.115 servidores lotados na capital do estado e, como complemento das opiniões e informações prestadas por servidores e gestores, foram consultados documentos e relatórios governamentais da esfera estadual e federal e matérias da imprensa local.

Dessa forma, esta seção tem por objetivo avaliar as reformas propostas para uma unidade subnacional da federação brasileira: o estado do Pará. Nela serão examinadas as mudanças ocorridas, a partir das diretrizes traçadas pelo Governo do Estado em 1995, influenciadas pelo Plano Diretor de Reforma do Estado do extinto Ministério da Administração e Reforma do Estado. Parte do que foi verificado como um diagnóstico na esfera federal de governo foi também constatado no estado do Pará em 1995. Assim, as influências sofridas pela esfera estadual não podem ser vistas apenas como resultado de um processo histórico de evolução da gestão pública estadual, elas estão ligadas às diretrizes de uma política nacional de reforma do Estado, iniciada ainda nos primeiros anos da década de 1990 e que ganha força a partir de 1995, com a vigência do primeiro mandato do Presidente Fernando H. Cardoso.

O que demonstrarei a seguir é o que o estado do Pará, enquanto uma unidade da federação brasileira, fez para melhorar o desempenho do setor estatal na esfera estadual. Parte da pesquisa é baseada em informações coletadas no interior das organizações do Poder Executivo estadual e foram confrontadas com a percepção de servidores públicos estaduais em seus diferentes níveis funcionais, organizações vinculadas, tempo de permanência no serviço público, etc.. Portanto, o teste empírico foi de caráter endógeno e teve como *locus* as 20 organizações do Poder Executivo do Estado do Pará.

O que busquei comprovar empiricamente foi que a “cultura de modernização”, prevalente a cada início de mandato de governo, centrado na modificação da estrutura organizacional - criação, extinção, cisão e fusão de organizações - como estratégia de impacto, para imprimir um caráter “moderno de gestão”, é uma preocupação constante dos governos no período de abrangência da pesquisa e se configura como tentativa de “modernizar” o aparelho do Estado, mas que nos anos cobertos pela pesquisa, resultou num conjunto de organizações burocráticas, o que pouco contribuiu para a melhoria de desempenho das organizações da esfera estadual de governo.

O estudo se caracteriza enquanto tal – mudança administrativa em um dos três poderes que formam um estado subnacional da federação brasileira – porque trata apenas de uma face das políticas

públicas de reforma e tem como ponto central, não a formulação e seu processo decisório, mas sim uma perspectiva de avaliação do processo desta determinada política pública que atravessa três mandatos governamentais. A pesquisa é a busca de analisar o processo “reformista” e seus efeitos endógenos nas organizações e instituições do Poder Executivo do Estado do Pará.

O importante, ao analisar a estrutura administrativa do estado do Pará, é verificar o processo de intervenção por parte da esfera federal, cujas conseqüências foram forte dependência econômica, administrativa e institucional da esfera federal de governo e que limitou sua atuação política no cenário nacional dessa unidade, assim como dificultou o desenvolvimento de capacidade administrativa da esfera estadual de governo.

Paradoxalmente, são intervenções que tinham como objetivo central desenvolver a região, mas que, no entender de Brito (2001) só se alcançou a “modernização da superfície”, quando se buscou de todas as formas acelerar o modo de produção capitalista a partir de mecanismos variados de incentivos, financiamentos e fomento institucional na Amazônia.

Com a Constituição de 1988 a descentralização tributária fez com que a autonomia financeira conquistada pelos estados e municípios “fosse confundida com liberdade sem controle para gastos públicos sem a equivalente responsabilidade de tributar” (CARVALHO, 2000, p. 4). Um dos reflexos das desigualdades regionais do regime republicano federalista brasileiro é que coube à União esforço no sentido de conter os conflitos resultantes de seu papel de redistribuição da riqueza gerada via recursos oriundos da tributação. Contudo, o aumento de recursos da União para as unidades subnacionais fez com que houvesse uma crise fiscal provocada pelo desequilíbrio entre receitas e despesas de muitos dos estados subnacionais brasileiros⁴. Por isso, Carvalho (1998, p. 15) diz que os “governadores populistas, que no passado bem recente, ‘incharam’ a máquina administrativa com o empreguismo e o clientelismo de sempre, transferiram a seus atuais sucessores as pressões pela recomposição dos gastos públicos”.

Os anos posteriores à Constituição de 1988 foram de pressão no sistema político nacional para as mudanças necessárias ao que Carvalho (1998, p. 2) tratou de descentralização administrativa como paradigma do Estado mínimo que, além de significar

⁴ Importante destacar, segundo Carvalho (1998, p. 6), que durante a década de 1970 o peso crescente do endividamento dos estados federados “era um reflexo da perda da posição relativa das despesas dos Tesouros no conjunto dos gastos realizados pelo setor público estadual. A redução da importância da administração, direta neste período, refletia a baixa capacidade dos Tesouros Estaduais, sobretudo dos estados subnacionais de menor renda, para suprir as necessidades de recursos demandados pelo setor público. A alternativa encontrada foi usar a administração indireta, sobretudo as empresas públicas e de economia mista, para, através da articulação com o Governo Federal, acessar as fontes de financiamento interna e externa”.

o desmonte de estruturas burocráticas ineficientes, e dominadas pelo neo-corporativismo do tipo *rent seeking*, transfere responsabilidade e poder público para: a) instâncias administrativas públicas autárquicas ou similares da própria União; b) instâncias administrativas públicas dos estados subnacionais; c) instâncias administrativas públicas não-estatais da sociedade civil e; d) instâncias administrativas empresariais do setor privado.

Sem dúvida a Constituição de 1988 foi o ponto de partida para as reformas planejadas e implementadas nas unidades federativas brasileiras nos anos que se seguem. O grande impulso foi dado pelo art. 39, § 2º da Constituição Federal de 1988, que trata da reforma administrativa para União, estados e municípios e no § 7º que trata da criação das escolas de governo como suporte para a modernização da gestão pública nos três níveis de governo. Abrem-se o caminho para as chamadas reformas na administração pública.

No estado do Pará, o Plano Plurianual 1996-1999, é elaborado por um estado que, mesmo limitado por dispositivos constitucionais (não ultrapassar o limite de 60% do valor da receita corrente líquida para os gastos com pessoal⁵), consumia em 1994, cerca de 72% da receita corrente líquida em gastos com pessoal. O problema pode ser compreendido ao se observar que, no final de 1994, 29% dos 115.609 servidores ativos do Poder Executivo eram contratados como servidores temporários, sem concurso público, o que representou, de acordo com Conceição e Soares (2003) um “inchaço” de aproximadamente 36 mil funcionários⁶.

A Tabela 2, a seguir, mostra a evolução da quantidade de servidores estaduais ativos e inativos e a remuneração média das mesmas categorias no período de 1994 a 2004. Os dados deixam claro que houve uma política de redução do número de servidores estaduais a partir de 1995. Tal política se configurou, para o governo, como o início da reforma administrativa do Poder Executivo, orientada pelo objetivo maior que foi o ajuste fiscal. Entretanto, é inegável reconhecer que ela foi incentivada pelo excessivo número de servidores estaduais, especialmente, nomeados sem concurso público.

Mesmo levando em consideração que houve um esforço no sentido do ajuste fiscal, ou seja, da busca de redução do déficit público ou aumento do superávit, obtido por meio da elevação de receitas e/ou redução de despesas do governo, quando analisado pela ótica dos gastos com pessoal, esse esforço obteve um alcance limitado. Como mostra a Tabela 2, no ano de 1994, ano que precede o

⁵ Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19/1998.

⁶ Sobre isso Abrucio (1998, p. 129) afirma que “Houve também um aumento do número de funcionários estáveis e de seus benefícios à reboque da Constituição Federal, fenômeno possibilitado por várias Constituições estaduais. Diversos estados criaram regras no mínimo absurdas para justificar a concessão de estabilidade a determinados núcleos de servidores – quase sempre vinculados a grupos fundamentais na política da patronagem. [...] no Pará, o governador Jader Barbalho contratou 47.000 servidores públicos temporários, tornando regra o que deveria ser exceção”.

início da política de “reforma do Estado”, comparado com os números de dez anos depois, houve uma redução do número de servidores, tanto ativos quanto inativos. Contudo, a participação de servidores temporários no total da força de trabalho se manteve inalterada.

Não houve redução das despesas com pessoal como previa a política de ajuste fiscal, uma vez que a remuneração média dos servidores ativos e inativos se elevou mais que os ganhos oriundos da redução quantitativa de pessoal, mesmo considerando que os cortes foram de natureza variada, como não reajuste salarial, cortes de vantagens e gratificações entre outras.

Basicamente dois fenômenos explicam o aumento médio dos salários expostos na Tabela 2. Primeiro, a estratégia do Poder Executivo de nomear pessoas para os cargos comissionados. Esses cargos têm os salários mais elevados que as demais categorias funcionais. Em dezembro de 2004 o número de servidores comissionados era de 2.023. Para se ter uma idéia disso, o salário médio de um cargo comissionado mais baixo equivalia, em 2004, cinco vezes o salário médio de um cargo efetivo. Por isso, o salário muito elevado de um pequeno grupo aumentou o salário médio do total dos salários, quando se trabalha com média simples, aliado a isto, tem o fato da redução do número de servidores efetivos.

Segundo fenômeno ocorrido nos gastos com pessoal no período, mesmo não havendo reajustes, foi um número expressivo de indenizações pagas pelo Poder Executivo a servidores, por determinação de medidas judiciais, motivadas pelos cortes de vantagens salariais, o que acarretou um impacto nos gastos com pessoal. Em suma, o aumento do número de servidores comissionados e redução de servidores efetivos, além dos gastos adicionais com pessoal, elevou a média dos gastos com pessoal, sem que isso representasse ganho, pois as duas categorias funcionais – temporário e comissionados – são passageiras, o que trouxe muitas conseqüências negativas.

A Tabela 2 mostra, também, que houve uma elevação significativa do número de servidores inativos. Esse fato pode ser explicado por vários fatores, assim como ter provocado várias conseqüências para a gestão de recursos humanos.

Tabela 2 – Evolução da quantidade de servidores ativos e inativos e da remuneração média (em R\$ 1,00) 1994-2004 (1)

Ano	Ativos	Inativos	Total	Índice 1994=100	Evolução da remuneração média			
					Ativos	Índice 1994=100	Inativos	Índice 1994=100
1994	115.609	11.315	126.924	100,00	395,70	100,00	642,12	100,00
1996	97.899	14.064	111.963	88,21	437,26	110,50	843,39	131,34

1998	92.288	18.841	111.129	87,55	554,44	140,11	930,01	144,83
2000	77.797	21.015	98.812	77,85	682,85	172,56	1.042,46	162,34
2002	75.716	23.404	99.120	78,09	888,34	224,49	1.232,59	191,95
2004	84.542	25.867	110.409	86,98	1.230,12	310,87	1.101,82	171,59

Fonte: Relatórios SIGIRH da SEAD (2002 a 2004); Cadastro de Recursos Humanos SEAD (1994-1999); Balanço Geral do Estado (1995-2004).

(1) Valores referentes ao mês de dezembro de cada ano e atualizados pelo IGP-DI de setembro de 2003, exceto para o ano de 2004.

O início do período que começa a política de reforma do Estado é precedido por um Poder Executivo composto, em 1994, por 64 organizações, das quais 08 foram criadas, mas não implantadas. Do total de organizações, 27 integravam a administração direta e 37 a administração indireta. Observa-se que tanto a administração direta quanto a indireta cresceram pouco no período de 1991 a 1994. Assim, o período governamental que se inicia em 1995 é marcado pelo que os governos chamam, equivocadamente, de “reforma do Estado”.

É um equívoco tratar as mudanças executadas no Poder Executivo como “reforma do Estado”, por um motivo fundamental. As mudanças planejadas e executadas não se estenderam aos outros dois poderes que compõem o estado subnacional da federação. As mudanças ficaram restritas ao Poder Executivo e mesmo restritas a este Poder não podem ser vistas como uma reforma porque trataram apenas superficialmente da parte administrativa e da área fiscal. Pouco se avançou nas normas legais e constitucionais visando a adequação do modelo gerencial, sobretudo, no ponto fundamental de elevação do desempenho de organizações que é a avaliação da satisfação dos usuários de seus produtos e serviços. Não se trata de reforma do Estado nem do Poder Executivo nem, tampouco, de mudança organizacional no sentido amplo e sim de pequenas modificações específicas de caráter organizacional.

No entanto, um fato que impulsionou a adoção de medidas que objetivaram a implantação de um modelo gerencial foi, no final de 1994, uma forte crise fiscal se instalou no Estado do Pará. Do ponto de vista da gestão dos gastos com pessoal o quadro foi marcado pela falta de recursos para pagar salários dos servidores, cumprir com as obrigações junto ao Fundo de Participação do Servidor Público (PASEP), ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), ao Instituto Nacional de Seguro Social (INSS) e ao Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF). Outros compromissos deixavam de ser cumpridos, como as despesas correntes. Em suma, o Estado do Pará passava por uma situação em que suas despesas eram 6,5 vezes maiores que a receita tributária anual, o que se refletiu no não repasse do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) para os municípios

(PARÁ, 1999). Essas afirmações ficam evidentes nas palavras do atual Secretário Executivo de Administração do Governo do Estado.

[...] reforma do Estado foi feita na medida da necessidade, encontramos um “estado caloteiro” e um estado que contraiu dívidas que transformou uma fantástica inadimplência no INSS e “empréstimo papagaio” [...] o estado tinha que fazer um ajuste fiscal e foi feito corte de pessoal, ajuste no custeio, renegociação com o INSS, bancos, PIS, ISS, etc. e reduzir o tamanho do endividamento [...] a privatização passou a ser lema [...] ajusta, privatiza, terceiriza e extingue é mexer na estrutura do estado, das organizações, para tornar-se mais flexível e, portanto, condizentes com as necessidades do Estado [...] receita igual a despesa é uma norma dentro do figurino e isso é ajuste fiscal [...] porque o estado não é gerenciador de pessoal [...] fui secretário da fazenda em 1995 e me limitava a dizer não em 70% do dia, pois o estado não tinha recursos (Secretário Executivo de Administração do Governo do Estado do Pará no *Seminário de Gestão Pública do Estado do Pará*, realizado no Hotel Beira-Rio, em Belém, 18 e 19.11.2004).

Diante desse diagnóstico, o ano de 1995 representa o início de várias tentativas de impor mudanças na gestão pública do Pará. A difícil situação financeira do estado do Pará, com dívidas diversas, greves de servidores públicos, por conta de pagamentos atrasados, entre outros fatores, foi a base para que medidas emergenciais de ajuste geral das contas públicas fossem tomadas com o objetivo de recuperar a capacidade de intervenção do estado na oferta de serviços essenciais básicos. Não houve muita diferença no discurso. O elemento novo é que se reconhecia a ineficiência histórica de atuação do Estado na prestação de serviços e o excessivo gasto com seu aparelho e que esse fato independe do governo.

O período de 1995 a 1998 é singular na história política nacional pela possibilidade de reeleição para cargos no Executivo federal, estadual e municipal e, por isso, exige uma maior atenção para se analisar políticas públicas, sobretudo as que estão ligadas à “reforma do Estado”, que vão além de um mandato governamental. Não se trata de uma política pública setorial apenas, mas da busca de mudanças na estrutura do aparelho do Estado. É uma política que afeta as demais, já que a capacidade do Estado de elaborar, executar e avaliar políticas públicas setoriais será afetada positiva ou negativamente.

Dentre as ações prioritárias de sua política de reforma administrativa, ainda no primeiro mandato, o governo iniciou a redução do quadro de pessoal, dispensando 11.884 servidores temporários e executando o recadastramento dos servidores do Poder Executivo, a partir do Cadastro de Recursos Humanos (CRH) do Estado. Com essa medida foi identificado um número expressivo de servidores que não desenvolviam atividades nas organizações estaduais em que estavam lotados,

denominados de “servidores fantasmas” pelo próprio governo e que foram demitidos⁷. Esse número era, de acordo com Conceição e Soares (2003), de aproximadamente 2.300 servidores. A Tabela 2 mostra a redução acentuada do ano de 1994 para o biênio subsequente. Entretanto, o número de servidores temporários se mantém na mesma proporção e no ano de 2004 passa a ser maior que em 1994.

Do ponto de vista do ajuste fiscal, no período de 1996 a 1999, a estratégia adotada em relação ao incremento da receita estadual envolveu um conjunto de medidas que visavam o aprimoramento e a modernização dos instrumentos de arrecadação e fiscalização do sistema fazendário, sendo implantado o Sistema Integrado de Administração Financeira para os Estados e Municípios (Siafem), que permitiu uma centralização do gerenciamento das despesas. Nesse contexto, também tem papel fundamental o programa de modernização fazendária do Estado, que é parte do Programa Nacional de Apoio às Administrações Fiscais para os Estados Brasileiros (PNAF), financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), visando a criação de condições para a melhoria e ampliação da capacidade da prestação dos serviços.

Adicionalmente, houve um investimento para o aprimoramento e a modernização dos instrumentos de arrecadação e fiscalização do sistema fazendário, com a automação de documentos e procedimentos. Foram ampliados os serviços via *internet*, associados aos investimentos realizados na capacitação e na formação dos quadros técnicos da área fazendária⁸. São claras as medidas que visavam a política de ajuste fiscal e o setor de arrecadação passou a ser prioridade.

Do ponto de vista da gestão, as principais reformas efetuadas na estrutura de organização do Poder Executivo estadual no período de 1995 a 2005, começam com o Programa Estadual de Desestatização (PED) que teve como resultado a saída do estado da produção de energia elétrica. Essa medida se insere numa política clara de desestatização que começara uma década antes na esfera federal. Nos setores de infra-estrutura foi motivado pelas dificuldades do Estado, em todas as suas

⁷ Dentre as várias matérias nos jornais locais destacamos esta: “De uma só penada, o governador Almir Gabriel demitiu 400 assessores especiais e dispensou cerca de 5 mil pessoas que prestavam serviços ao Governo do Estado. É intenção do governador reduzir, até o início da próxima semana, em pelo menos 50% o número de 35 mil servidores temporários” (Jornal *O Liberal*, 04.01.1995). Durante um longo período a imprensa local se ocupou do assunto e tratou as mudanças como um novo tempo na administração pública estadual.

⁸ Em 2002 foi instituída a nova Lei Estadual de Incentivos Fiscais (Lei nº 6489) que revogou a Lei Estadual nº 5.943/1996, o Regulamento do ICMS e o Decreto nº 4.676/2002, sendo fundada em três princípios: a) o Estado não pode nem deve abrir mão antecipadamente da receita tributária que lhe cabe arrecadar; b) a lei contempla o empreendimento e não um determinado setor produtivo como um todo e; c) a concessão do benefício passou a exigir a quitação, por parte do interessado na isenção, de suas obrigações com o fisco estadual (BRITO; PANTOJA, 2004).

esferas de governo, de financiar investimentos infra-estruturais, ficando cada vez mais com a função de regulação dos serviços⁹.

Mesmo buscando uma gestão pública mais eficiente, ou seja, com uma relação ótima entre recursos (humanos, financeiros, materiais) e os resultados alcançados, procurando “fazer mais com menos”, as mudanças efetivadas foram de alcance limitado, pois a eficácia, entendida como ação administrativa capaz de gerar os resultados previstos inicialmente, não foi acompanhada de efetividade, isto é, quando os impactos ou efeitos das ações administrativas nos problemas conseguem ser bem sucedidos na resolução de tais problemas. O próprio governo reconheceu seus limites quando, através do Secretário Executivo e da Secretária Adjunta de Administração do Governo do Estado, afirmaram para os gestores do Poder Executivo:

Hoje nós não temos ouvidoria geral do Estado. Nós temos é um conjunto de ouvidorias específicas [...] e assim não sabemos quais as demandas dos cidadãos. A ouvidoria é um balizador da prestação de serviços. Nós não fazemos pesquisa sobre a qualidade da prestação dos serviços de forma sistemática e periódica (Secretária Adjunta de Administração no *Seminário de Gestão Pública do Estado do Pará*, realizado no Hotel Beira-Rio, em Belém, 18 e 19.11.2004).

O relato das pessoas que fizeram os cursos da Escola de Governo é que os chefes mandam deixar de lado o que aprenderam, então falta compromisso dos chefes e aqui todos são chefes, então vocês têm que ir para a Escola [...] a Escola foi feita para criar capacidade de gestão. Nós estamos preocupados em formar comando (Secretário Executivo de Administração no *Seminário de Gestão Pública do Estado do Pará*, realizado no Hotel Beira-Rio, em Belém, 18 e 19.11.2004).

Um ponto importante de se avaliar, com as sucessivas mudanças ocorridas após 10 anos de início da “reforma” do Estado e depois dos grandes esforços realizados durante três mandatos de dois governadores no período pesquisado, é a situação das organizações do Poder Executivo do Estado. O governo que assumiu no ano de 1995 anunciou que um dos maiores problemas era o grande número de organizações criadas, porém no período em que vigorou o processo reformista não houve redução no número de organizações, já que em 1994 eram 66 criadas, sendo que destas, 08 não foram implementadas. Dez anos depois – ano de 2004 – passaram a ser 76 organizações, também com 08 não implementadas. Portanto, houve um aumento no número de organizações que compõem o Poder Executivo.

Por que será que um governo preocupado em reduzir os gastos, ganhar eficiência e modernizar processos de gestão cria organizações e não as coloca em funcionamento? Que importância estratégica tem essas organizações criadas na estrutura organizacional do Poder Executivo? É certo que essa

⁹ O movimento de desestatização que iniciou na esfera federal, ainda no início da década de 1990, foi intenso no setor de infra-estrutura por conta da incapacidade do Estado, em todas as suas esferas, de financiamento de grande porte como requer o setor.

mudança tornou as organizações mais burocráticas, contrariando as afirmações do Comitê de Reforma do Estado (PARÁ, 1996, p. 1), pois no documento consta que “o crescimento desmesurado das áreas-meio, em detrimento das áreas-fim, são manifestações agudas da falência do Estado”. Nas suas proposições de estratégias para resolução dos problemas, o Comitê propõe como necessário rever a “proliferação” de organizações e efetivar uma revisão na estrutura administrativa. Mas, paradoxalmente, os esforços foram no sentido de criar novas organizações e, mais estranho, é o fato de não se colocar em funcionamento essas novas organizações.

É inegável que realmente houve um avanço nas reformas planejadas e executadas, mas esse avanço ficou longe de seus objetivos finais, qual seja: implantar um modelo gerencial nas organizações do Poder Executivo. O avanço alcançado foi parcial, porque em algumas dessas organizações ainda vigora critérios não condizentes com o modelo idealizado pelos governos para a gestão pública estadual, especialmente, na nomeação de pessoal que não veio acompanhada de critérios para controle, pelo menos foi o que afirmaram alguns dos responsáveis pelas secretarias executivas e especiais entrevistados. Segundo eles, nenhuma organização tem o pleno controle sobre os servidores contratados temporariamente ou para cargos comissionados uma vez que a contratação, nomeação e controle são feitos em instâncias administrativas isoladas. Existe um sistema que controla o total dessas categorias funcionais, mas não há um controle para atestar se realmente eles estão em atividade e o que estão desempenhando.

Ao se burocratizar as organizações não construíram mecanismos de controle gerencial e de difusão das informações, imprescindíveis para uma nova gestão, por isso, não há como avançar na tomada de decisão eficiente, por ausência de informações ou de sua insuficiência. O que se avançou foi na criação de estruturas hierárquicas que não foram capazes, até o momento, de desenvolver suas funções de modernizar a gestão do Poder Executivo como um todo. Nesse sentido, defendo a presença de organizações “mais” e “menos” importantes nas mudanças planejadas. As primeiras, em número reduzido, são as que podem melhor se adaptar ao desafio de uma nova gestão comprometida com a melhoria no desempenho em prestar serviços com qualidade.

Se as mudanças efetuadas nas organizações do Poder Executivo tiveram como preocupação central o ajuste fiscal, esse objetivo foi fortemente conduzido, no item despesas, pela política de redução dos gastos com pessoal, tal qual a política do Governo Federal, e poucos resultados positivos tiveram os governos, em se tratando de recursos humanos de forma ampla. Muito do que se queria evitar continuou acontecendo, como por exemplo, a superposição das funções, excesso de organizações e, especialmente, aumento dos gastos com pessoal em proporção maior que o aumento do quantitativo de servidores, sem que no período houvesse reajuste salarial, etc., o que pode ter

desencadeado outros problemas como disparidade salarial entre o maior e o menor salário, entre outros.

A partir das afirmações dos secretários é possível avaliar que a “reforma do Estado” realmente se restringiu à mudança na estrutura organizacional do Poder Executivo. Neste caso, é importante levar em consideração que as mudanças como as que foram planejadas levam muito tempo para serem implementadas e seus objetivos alcançados se comparado, por exemplo, com reformas econômicas (do tipo ajuste fiscal). No estágio de implementação são mais problemáticas, pois correm mais riscos de não atingir seus objetivos. É esse problema que Rezende (2004) defende como falha seqüencial na reforma do Poder Executivo Federal. Reformas administrativas, comumente, perseguem problemas não solucionados por mudanças anteriores ou ainda, como defende Abrucio (2005), as reformas conduzidas no Brasil se caracterizaram por um frágil diagnóstico em que se apresenta uma solução em busca de um problema sem identificação.

No caso do estado do Pará, as mudanças não avançaram porque se perdeu de vista o caráter temporal de sua abrangência, já que seus resultados são de longo prazo. Para o governo, longo prazo representa dois ou três mandatos. Ao buscar aparentar modernidade com mudanças, se cometeu alguns atropelos ou se deixou de considerar o estágio em que se encontrava a administração pública estadual.

Primeiro, as reformas se concentraram em uma política de ajuste fiscal, necessária, mas que se tornou central e atravessou todo o período analisado. Ganhou centralidade porque os governos acreditaram que melhorando a capacidade de gestão financeira poderiam melhorar as demais áreas de gestão, como planejamento, avaliação de políticas, recursos humanos, etc. O ajuste fiscal se caracteriza por uma mudança de primeira geração. Ele não pode ser central numa política que busca implementar um modelo gerencial.

Segundo, uma reforma profunda requer o apoio de setores da sociedade: políticos, empresários, organizações sociais. Quando se pretende “modernizar” a gestão pública e se tem como referência teorias como a da “nova gestão pública”, trabalhada por Osborne e Gaebler (1998) e referência para a maioria das reformas implementadas no mundo ocidental, é necessário que se compreenda que as organizações estatais e suas instituições (códigos, regimentos e outras de caráter normativo) devem ser revistas e modificadas na mesma direção dos objetivos da modernização que se pretende e essa revisão deve levar em conta o potencial de mudança das instituições informais (códigos e convenções sociais, rituais, rotinas, ideologias, etc.).

Quando organizações extremamente burocráticas, com excessivos procedimentos rotineiros de resolução de problemas ou na prestação de serviços, se tornam mais lentos os canais institucionais pelos quais se dão os fluxos de demandas para seu público-alvo é um grande sinal de que essas

organizações necessitam de mudanças, porque não conseguem mais atender seu público-alvo. Prescindem de agilidade, efetividade, eficácia e eficiência.

Terceiro, ao não perceber ou deixar de considerar que tais reformas demandam longo tempo entre concepção e execução e por não levar em conta que se trata de um projeto de Estado com participação de outros setores (muitos desses de difícil adesão à reforma), tenta-se acelerar processos como se a administração pública fosse igual em todas as esferas de governo e em todas as regiões do país e do mundo. Meyer e Rowan (2001) defendem que as estruturas burocráticas nascem e se desenvolvem a partir das regras institucionais construídas de bases intencionais. Não há, em muitos casos, uma correlação entre estrutura e desempenho de uma organização. Mesmo concebendo a necessidade de mudanças, não se modifica a estrutura por conta das incertezas inerentes às mudanças projetadas. Neste caso, por necessitar de apoio complexo - típico de regimes políticos democráticos - muitas reformas projetadas não se efetivaram devido às dificuldades de ganhar adesão dos setores envolvidos.

Pensar em longo prazo, como exige as reformas estruturais na administração pública, é correr risco de ver o projeto de reforma não executado, por isso, a estratégia de acelerar processos e superar etapas, valorizando as “mais” e menosprezando as “menos” importantes organizações da complexa estrutura organizacional que forma a atual gestão pública, implica em desdobramentos inesperados e equívocos estratégicos. Por isso, são necessárias mudanças mais profundas como defendem Dimaggio e Powell (2001b), ou seja, que a mudança na estrutura formal, na cultura organizacional, nas metas, programas ou missão da organização é o que realmente pode se chamar de mudança organizacional. Por isso as mudanças foram em várias direções e não promoveram realmente uma mudança organizacional completa.

O quarto problema está na falta de percepção ou na não admissão da possibilidade real de uma reduzida capacidade de promover a mudança necessária e desejada. Esta pode se apresentar de duas formas. Uma, por conseqüências esperadas da não-cooperação de grupos no interior das organizações que não se empenham em promovê-las, quando a cooperação destes mesmos grupos é estratégica para o sucesso das mesmas¹⁰. A outra se dá pelas conseqüências não esperadas, porque não previstas, dos desdobramentos processuais das reformas, tais como o conflito entre uma etapa anterior que se planejou e implementou, seja por princípio, por linha de ação ou pelos objetivos da etapa, seja pela falta ou insuficiência de informações sobre o que se pretendia mudar, ou seja, as organizações e as instituições que os cercam.

¹⁰ Sobre esse enfoque Rezende (2000) trabalhou a partir das reformas implementadas em nível federal pelo MARE, conclusão da qual discordamos, não pela tese, mas pela metodologia adotada.

5. Mudanças Organizacionais e a Reforma do Estado: resultados e limites

Daqui em diante passo a analisar os números resultantes do *survey* que estão relacionados com o objetivo da pesquisa. Foram dezenas de combinações de variáveis que resultaram em outras tantas dezenas de tabelas, possibilitadas pelo *software* SPSS. O que segue nas tabelas são os dados obtidos no trabalho de campo e que deu condições de confrontar com as informações das autoridades governamentais do Poder Executivo do Estado do Pará em entrevistas e outras fontes como documentos e seminários.

Quando se quer reformar uma organização ou implementar mudanças administrativas é necessário que se tenha um bom diagnóstico da situação. Esse diagnóstico, no caso do Poder Executivo estadual, poderia ser iniciado com a seguinte pergunta: quais as principais dificuldades que o governo enfrenta em se tratando da força de trabalho (pessoal)? Essa foi a pergunta feita aos gestores nas entrevistas com questionários semi-abertos e as respostas foram as que estão contidas na Tabela 3 a seguir. Na pergunta foram dadas sete opções fechadas de respostas e uma opção aberta, caso sentissem a necessidade de apontar outro motivo.

Como mostra a Tabela 3, para 21,9% dos entrevistados as principais dificuldades são falta de pessoal em funções básicas; a falta de pessoal na implementação de políticas públicas foi apontada por 19,2% dos gestores entrevistados e a falta de pessoal para funções de formulação de políticas públicas foi apontada por 16,8% deles. Isso demonstra que, para os gestores, a carência de pessoal especializado é o maior problema a ser enfrentado pelo Governo do Estado. Importante lembrar que dez anos depois os problemas permanecem os mesmos apontados no diagnóstico feito pelo Comitê de Reforma do Estado do Pará.

Ao falar de funções básicas é possível que estejam tratando de técnicos especializados nas funções essenciais que são objeto de intervenção do Estado ou simplesmente de funções de atendimento. Para obter uma resposta, basta comparar a situação ocupacional dos servidores do Poder Executivo.

Tabela 3 - Principais dificuldades enfrentadas pelo Poder Executivo paraense com pessoal, segundo opinião dos gestores

Opinião dos Gestores	Nº	%
Falta de pessoal na área de apoio às funções básicas	65	21,9
Falta de pessoal na implementação de políticas	57	19,2
Falta de pessoal na área de formulação de políticas	50	16,8
Grande rotatividade de pessoal	40	13,5
Falta de pessoal em geral, por causa das aposentadorias	36	12,1
Excesso de pessoal fora da administração pública	27	9,1
Excesso de pessoal em geral	22	7,4
Total	297	100,0

Fonte: Pesquisa de campo.

A reforma proposta pelos governos, no período da pesquisa, esteve centrada em dois pilares: redução dos gastos com pessoal e aumento das receitas do governo. Quando perguntados sobre as principais dificuldades enfrentadas pelo governo, os gestores apontaram a carência de pessoal como a principal delas. A Tabela 4 mostra o que pensam os gestores sobre a qualificação dos servidores nas organizações a que estão vinculados.

Os dados da Tabela 4 corroboram os principais motivos apontados pelos gestores na pergunta sobre problema de qualificação dos servidores, ou seja, que a falta de pessoal especializado se dá pela falta de um plano de carreira para 20,7% dos entrevistados; e falta de concursos públicos, para 19,5% deles. O que podem ser comprovado e posteriormente explicado com os dados constantes no Quadro 1 sobre concurso público no estado.

Os dados da Tabela 4 mostram que a capacitação inadequada para as funções que exercem, foi apontada por 15,9% dos entrevistados; a falta de capacitação, para 14,7%; a falta de autonomia para definição de critérios próprios de seleção, para 14,1%; baixo nível de escolaridade dos servidores, para 13,5% das respostas. Importante deixar claro que a pergunta era de múltipla escolha.

Os dados contidos nas Tabelas 3 e 4 são suficientes para confirmar, parcialmente, a hipótese de que as reformas executadas foram de alcance parcial e limitadas, porque encontraram resistências internas, não de forma racional e antecipada, mas de forma não intencional e marcada pelo despreparo de um corpo de servidores que não tem, em suas instituições informais que conformam a cultura organizacional (valores, hábitos, práticas rotineiras, etc.) incentivos para a mudança, além da competência técnica instalada para processar tamanha mudança em pouco tempo.

A ausência de uma política de recursos humanos foi apontada pelos gestores como um dos principais problemas que enfrentam. Uma política de recursos humanos vai além de cortes e

contratação de pessoal, controle da folha de pagamento; ela envolve incentivos, plano de carreira, avaliação de desempenho, prêmios e punições, estímulos para que o servidor não utilize o serviço público como um espaço privado e que o bom desempenho das organizações possa ser avaliado pelos seus usuários e/ou beneficiários: o cidadão-usuário ou cidadão-beneficiário dos serviços e bens públicos. Isso fica bem claro quando se verifica a afirmação da Secretária Adjunta de Estado de Administração, no Seminário de Gestão Pública “nós não fazemos gestão de recursos humanos. Nós fazemos gestão de folha de pagamentos”. Como se vê, organizações que se preocupam apenas com folha de pagamento realmente não contam com uma política de gestão de recursos humanos.

Para que uma organização possa se adaptar melhor ao mercado e alcançar escalas de produção adequadas para os produtos e serviços resultantes da gestão, reduzindo a centralização, a burocracia e a rigidez na tomada de decisão, uma das formas é a socialização dos custos da gestão, com uma política de recursos humanos voltada para a missão de cada organização e para o conjunto das organizações que compõem o Poder Executivo.

Tabela 4 - Principais problemas na qualificação dos servidores da organização, segundo opinião dos gestores

Opinião dos gestores	Nº	%
Ausência de um plano de carreira	69	20,7
Falta de concursos públicos	65	19,5
Capacitação inadequada para as funções que exercem	53	15,9
Falta de capacitação	49	14,7
Falta de autonomia para definição de critérios próprios de seleção	47	14,1
Baixo nível de escolaridade	45	13,5
Outros	06	1,8
Total	334	100,0

Fonte: Pesquisa de Campo.

Convidados a opinar sobre o desempenho das organizações que compõem o Poder Executivo, os gestores entrevistados apontaram as melhores e piores organizações. A Tabela 5 mostra que em primeiro lugar entre as melhores estão a área de finanças com 27,1% das indicações, seguida pela área de administração que obteve 13,5% das opiniões. No caso das piores, ficaram saúde com 35,9%; segurança com 31,2%; educação com 26,6% das opiniões.

O que os dados revelam? Primeiro, os gestores apontam para a área de finanças como a que recebeu “melhor” tratamento pelos governos no período analisado, o que confirma a idéia de que o ajuste fiscal teve centralidade na agenda reformista do Poder Executivo do Estado do Pará nos onze anos cobertos pela pesquisa e que, em certa medida, foi impulsionado pela situação de crise das finanças que se encontrava o Estado antes da política de “reforma do Estado”, mas que, por outro lado, ganhou destaque na agenda.

Segundo, quando apontado pelos gestores que as funções básicas sofrem de carência de pessoal e sua forma indevida de seleção, pode-se verificar o quanto isso reflete no desempenho das organizações, porque as que foram apontadas como piores são justamente as com funções sociais básicas como saúde e educação. Possivelmente uma pesquisa de opinião com os usuários não seria muito diferente, visto que são áreas críticas de intervenção do Estado brasileiro. Porém, quando a opinião é de seus próprios agentes internos, especialmente, em organizações que sofreram intervenções da “alta” gestão para melhoria certamente houve falhas no processo de intervenção.

Tabela 5 – Melhores e piores áreas de atuação do Governo Estadual, organizações consideradas referência positiva e negativa, segundo opinião dos gestores

Na sua opinião, quais as duas áreas do Governo Estadual com melhor e pior desempenho?					
Melhor	Nº	%	Pior	Nº	%
Finanças	16	27,1	Saúde	23	35,9
Administração	8	13,5	Segurança	20	31,2
Transportes	4	6,7	Educação	17	26,6
Turismo	4	6,7	Assistência	2	3,1
Outros	27	45,8	Saneamento	2	3,1
Total	59	100,0	Total	64	100,0
Dê um exemplo de uma organização estadual que na sua opinião é referência positiva (a mesma pergunta para outra negativa)					
Positiva	Nº	%	Negativa	Nº	%
Hemopa	20	28,6	Segup	17	34,0
SEFA	10	14,3	Seduc	12	24,0
Detran	5	7,1	Sespa	7	14,0
Escola de Governo	3	4,3	Polícia Militar	6	12,0

Outros	32	45,7	Outros	8	16,0
Total	70	100,0	Total	50	100,0

Fonte: Pesquisa de Campo.

Quando perguntados sobre as duas organizações que, na opinião dos gestores, são referências positiva e negativa na prestação de serviços, as respostas apresentadas demonstram que as áreas são as mesmas em que as organizações prestam serviços. Pode parecer redundante comparar áreas com organização, mas o objetivo com as duas perguntas foi medir até que ponto os gestores fazem relação das organizações com as áreas em que elas atuam e se sabem vincular organização e sua imagem, assim como os efeitos nas áreas de políticas públicas correlatas, porque em determinadas áreas mais de uma organização são responsáveis pelo desempenho da área, como é o caso da segurança pública, em que tanto a polícia civil como polícia militar foram citadas como pior área e referências negativas em termos de organização.

No caso da área de saúde, o Hemopa foi considerado como referência positiva, porém na mesma área de atuação a Sespa foi considerada referência negativa. Quando analisada a área de administração, ela foi considerada entre as melhores áreas, contudo como referência positiva aparece apenas a Escola de Governo e não a SEAD.

Nesse sentido, as mudanças executadas ainda não tomaram o rumo certo visando melhorar o desempenho das organizações essenciais na prestação dos serviços ao cidadão, já que entre as piores estão as quatro principais áreas de políticas públicas responsáveis pelas funções sociais básicas, o que reforça a idéia de ajuste fiscal como ponto central da “reforma do Estado” e seus desdobramentos foram mudanças que geraram organizações burocráticas e uma aparente modernização e que não houve impactos positivos relevantes nas áreas essenciais de intervenção do Estado.

Minhas conclusões, a partir da Tabela 5, não significam que defendo a idéia de um caos instalado nas organizações do Poder Executivo e que as mudanças não avançaram porque o servidor público é um “um preguiçoso e incompetente catador de piolhos”, como de modo geral disseram Mitchell e Simmons (2003, p. 134) sobre o estereotipo do senso comum. Se as organizações que compõem o Poder Executivo conseguem apresentar bons trabalhos e ter resultados positivos em muitas áreas, isso se deve a um número expressivo de servidores preocupados com o bom desempenho de sua organização.

Tabela 6 – Motivos apontados pelos gestores para o bom desempenho dos servidores que se dedicam e se destacam

Opinião dos gestores	Nº	%
Espírito público dos servidores	57	36,3
Boa formação profissional	53	33,8
Cargo com maior <i>status</i> e responsabilidade	27	17,2
Existência de incentivos diferenciados pelo cargo	20	12,7
Total	157	100,0

Fonte: Pesquisa de Campo.

Perguntados sobre esses servidores, as respostas dos gestores foram: o espírito público e a boa formação profissional como responsáveis, na maioria das vezes, para o bom desempenho das organizações do Poder Executivo estadual. A Tabela 6 apresenta os resultados das opiniões dos gestores sobre essa questão.

De outra forma é possível analisar as respostas dadas pelos gestores na pergunta sobre a motivação de servidores para prestarem bons serviços e conduzirem as organizações a um bom desempenho, com as respostas dadas pelos servidores sobre as mudanças que melhoram suas condições de trabalho, para prestarem bons serviços, combinadas com a necessidade de mudanças mais profundas nas organizações do Poder Executivo.

A Tabela 7 mostra que mais de 40% dos servidores entrevistados afirmam que sempre que há melhoria interna, essa se reflete de forma positiva na prestação de serviços da organização. Ao mesmo tempo em que 49,5% acreditam que sempre que se efetivar mudanças profundas na gestão pública estadual só se terá êxito com o apoio do servidor. Portanto, servidor precisa aderir ao processo de mudança para que ela realmente alcance seus objetivos. Essa afirmação remete a North (1993, p. 11), quando defende que uma organização se caracteriza por “grupos de indivíduos dedicados a alguma atividade executada com determinado fim” e o contexto institucional impõe restrições ao funcionamento das organizações, determinando os tipos de organizações que serão criadas.

Uma questão que remete a algo que muito tem se discutido recentemente no setor estatal é como realizar avaliações de desempenho no serviço público. Desde que o Plano Diretor de Reforma

do Estado do MARE entrou em vigor, experiências em outros estados da federação vêm sendo feitas nessa direção. Há os que defendem avaliação individual como forma de medir o desempenho de servidores e, por sua vez, o das organizações. Outras discussões giram em torno da avaliação da organização com base em metas pessoais e organizacionais. Daí surgiram experimentos como o Programa de Qualidade Total do Governo Federal. Tudo isso tem relação com os incentivos que os servidores têm para prestarem serviços de qualidade e, portanto, está ligado a participação dele nas mudanças nas organizações.

Tabela 7 – Respostas sobre a participação dos servidores no processo de mudanças

Só a melhoria interna pode afetar positivamente a prestação de serviços na organização?			As mudanças mais profundas só terão sucesso com o apoio do servidor?		
Respostas	Nº	%	Respostas	Nº	%
Nunca	84	7,1	Nunca	64	5,4
Raramente	119	10,0	Raramente	113	9,5
Às vezes	249	21,0	Às vezes	224	18,8
Freqüentemente	254	21,4	Freqüentemente	201	16,9
Sempre	481	40,5	Sempre	589	49,5
Total	1.187	100,0	Total	1.191	100,0

Fonte: Pesquisa de Campo.

Os dados combinados das duas perguntas feitas para o “servidor comum” sobre melhorias internas e mudanças profundas mostram que os servidores precisam de incentivos para prestar bons serviços e tais incentivos podem ser de toda ordem. Entre eles posso destacar melhorias salariais, boas condições de trabalho, estímulo à participação na gestão, liberdade para criticar e tomar iniciativas, plano de cargos e carreira, etc.

Perguntados sobre os efeitos da política salarial – a mais sensível de todas – sobre a motivação dos servidores, os gestores apresentaram as seguintes opiniões: para 56,5% deles a política salarial, dos últimos dez anos, afetou negativamente a motivação dos servidores; já para 10,6% deles a política adotada não causou qualquer efeito sobre os servidores; e somente 1,2% deles respondeu que afetou positivamente, o restante não respondeu à questão.

Perguntados sobre uma velha prática, bastante conhecida dos servidores públicos, ou seja, o “manda quem pode, obedece quem tem juízo”, 39,0% dos entrevistados responderam que sempre vigora essa prática na atual gestão pública. Comparados os resultados da pergunta se existe clima na organização para criticar processos e resultados, 22,6% dos entrevistados responderam que nunca existe clima para tal postura do servidor na organização. Somado ao número dos que responderam que raramente existe tal clima, tem-se 42,4% dos entrevistados, o que corrobora a presença, ainda forte, de uma prática que não é condizente com organizações modernas e que pretendem implantar um modelo gerencial.

O “manda quem pode, obedece quem tem juízo” é uma instituição informal ainda muito presente na cultura das organizações do Poder Executivo e faz parte do conjunto de problemas que se pretende resolver, não apenas na esfera estadual, como na municipal e federal. São transformações na estrutura de governança e que envolvem o que Espino (1999) definiu como regras escritas e não escritas (hábitos, costumes, rotinas, etc.) até os arranjos institucionais, que são as formas de organizar as interações dos agentes; as regras fundamentais do comportamento, que os agentes incorporam; e as formas e os graus de exercício direto de poder discricional exercido pelos atores.

As mudanças que se pretendeu operar envolvem os mecanismos superiores que visam alcançar uma melhor coordenação e cooperação nas relações entre os indivíduos na sociedade e no Estado. Superar os alcances limitados das ações individuais, ou seja, modificar o funcionamento das organizações e instituições é o que os agentes da “reforma” buscam.

Tabela 8 – Respostas dos servidores sobre clima de liberdade nas organizações do Poder Executivo

Existe clima de liberdade na organização para criticar processos e resultados?			Ainda vigora na gestão pública atual o “manda quem pode, obedece quem tem juízo”?		
Respostas	Nº	%	Respostas	Nº	%
Nunca	268	22,6	Nunca	86	7,1
Raramente	235	19,8	Raramente	124	10,2
Às vezes	356	30,0	Às vezes	292	24,1
Freqüentemente	214	18,0	Freqüentemente	237	19,6
Sempre	115	9,7	Sempre	473	39,0
Total	1.188	100,0	Total	1.212	100,0

Fonte: Pesquisa de Campo.

Os números apresentados na Tabela 8 indicam que grande parte dos servidores não acredita que houve mudanças significativas na gestão pública estadual nos últimos onze anos. Importante lembrar que o próprio Governador do Estado já se referia ao “manda quem pode, obedece quem tem juízo”, quando falava aos gestores do Poder Executivo, como uma prática não condizente com um Estado administrativamente moderno e, portanto, uma instituição informal a ser eliminada da cultura organizacional.

As dificuldades defendidas por March e Olsen (1989, p. 56-57) para se operar uma ampla reforma na administração pública - que entendo ser um complexo conjunto de organizações - estavam na necessidade de identificar e compreender os indivíduos que operam nas instituições, as próprias instituições e o ambiente institucional. Essa dificuldade pode estar na presença de conflitos entre os objetivos individuais, institucionais e ambientais. Trabalhando com o exemplo de reformas administrativas no setor estatal mal sucedidas, como no caso dos Estados Unidos, os autores acreditam que um motivo é central: os eventos não dependem apenas das propriedades das propostas ou dos esforços das organizações, dependem também do curso da atenção política de curto prazo, ou seja, manter a atenção dos principais atores políticos envolvidos durante o processo de reforma.

Quando uma “política de reforma”, como as que foram pensadas e executadas, é mal sucedida, não significa dizer que os responsáveis pela concepção e/ou pela implementação são incompetentes. Sobre isso Bresser Pereira (2003) já adverte que é necessário distinguir, na avaliação do desempenho de uma determinada política, a competência emocional e a competência técnica envolvidas nas decisões dos formuladores de políticas públicas. Para ele, quando os resultados são influenciados por decisões políticas, não basta avaliar os interesses que estão por trás de tais políticas, é preciso também analisar se essas políticas foram competentes ou não. Neste caso, a avaliação da competência não está ligada estritamente à consistência com o interesse público.

Na concepção de Bresser Pereira (2003), a competência não está ligada ao universo do comportamento - dos incentivos e das punições - ela faz parte do universo da eficácia e da eficiência. A primeira, “consiste na habilidade de alcançar as metas desejadas e ao mesmo tempo evitar os resultados inesperados”; a segunda tem a ver com a “habilidade de escolher os meios mais adequados para alcançar os objetivos”. Logo, a formulação competente de uma política está ligada ao estado de conhecimento e informação sobre a questão.

Quando falo de conhecimento e informação, estou me referindo também a avaliações periódicas e sistemáticas das organizações que se quer modificar. Também é necessário avaliar os incentivos para o funcionamento delas e dos agentes envolvidos no seu funcionamento. Então, avaliar uma organização ou um conjunto delas a partir de perguntas como as que estão dispostas na Tabela 9,

a seguir, pode ser uma boa forma de medir até que ponto as mudanças implementadas consideraram a existência de informações sobre os principais agentes das mudanças pensadas – o servidor.

Tabela 9 – Opinião dos servidores sobre avaliação e incentivos nas ações das organizações

Conta com um sistema de avaliação dos servidores?			Há incentivos para o envolvimento dos servidores nas ações?		
Respostas	Nº	%	Respostas	Nº	%
Nunca	261	21,8	Nunca	204	16,9
Raramente	224	18,7	Raramente	245	20,3
Às vezes	283	23,7	Às vezes	351	29,1
Freqüentemente	248	20,7	Freqüentemente	274	22,7
Sempre	180	15,1	Sempre	132	10,9
Total	1.196	100,0	Total	1.206	100,0

Fonte: Pesquisa de Campo.

Perguntado aos gestores sobre os principais problemas nas organizações, encontrei as seguintes respostas (ver Tabela 10): 33,3% dos entrevistados afirmaram ser o desestímulo do servidor; para 25,6% a burocracia é o principal problema; o atendimento inadequado ao público aparece em 16,7% das respostas. Se comparado com o que dizem os servidores e os gestores sobre desestímulo do servidor, grande parte dos servidores concorda que só uma adesão interna para a mudança pode melhorar o desempenho das organizações do Poder Executivo. Então é importante que os servidores sejam estimulados a participarem das mudanças.

Entretanto, os dados apontam que os servidores não se sentem estimulados, o que é confirmado pelas opiniões dos gestores. Essa falta de ânimo para se engajarem nas mudanças

propostas aparece quando se analisa a resposta dos servidores sobre a permanência do “manda quem pode, obedece quem tem juízo”, o que significa a presença de instituições informais autoritárias e muito presentes nas organizações pesquisadas.

Na mesma medida é necessário atacar os três principais problemas das organizações, que são o desestímulo do servidor, a burocratização das organizações e o atendimento ao público inadequado. Todos esses são de difícil solução. Os números confirmam a tese de que as mudanças no Poder Executivo resultaram em organizações burocráticas não é equivocada e diante de organizações que têm como característica a burocracia não podemos falar de nova gestão pública. Pelo contrário, os números apresentados, a partir das respostas dos servidores e as opiniões dos gestores, apontam para o fato de que as organizações do Poder Executivo ainda são marcadas por práticas informais não condizentes com organizações ou que atendam aos princípios do modelo gerencial.

As avaliações dos servidores e gestores são suficientes para demonstrar que o avanço nas organizações do Poder Executivo se deu apenas nas estruturas superiores, que ficaram aparentemente mais flexíveis – como, por exemplo, na criação de colegiados de gestão e de instâncias intermediárias entre eles e as demais organizações – o que não representou um ganho para toda a estrutura administrativa e sim ficou restrita ao nível mais elevado de gestão. A base – “servidores comuns” – manifestou seu descrédito com a gestão e apontou isso nas entrevistas e mesmo os gestores identificaram os limites das mudanças, quanto ao alcance de seus objetivos.

Tabela 10 – Problemas mais comuns nas organizações do Poder Executivo paraense, segundo opinião dos gestores

Quais dos problemas, listados abaixo, são comuns em sua organização e quais suas causas?		
Respostas	Nº	%
Desestímulo do servidor	52	33,3
Burocratização	40	25,6
Atendimento ao público inadequado	26	16,7
Desperdício de recursos	16	10,2
Instabilidade administrativa	14	9,0
Falta de apoio do governo	8	5,1
Total	156	100,0

Fonte: Pesquisa de Campo.

A busca incessante por modernização, seja na gestão pública ou privada, não pode prescindir de uma antecipação de demandas dos usuários, cidadãos ou clientes e essa antecipação de demanda exige a participação do usuário, cidadão ou cliente no processo. Ele deve se manifestar e isso é o “termômetro” da gestão. A informação é base para qualquer processo de gestão e quando essa informação é sistematizada para planejamento de ações direcionadas, propicia a redução de recursos, que no setor estatal é sempre escasso devido a grande demanda, e maximiza as potencialidades dos serviços prestados. É importante pensar em planejamento público como um ciclo integrado composto de planejamento, orçamento, gestão e avaliação.

A reforma que tem como paradigma a “nova gestão pública” com base no modelo da empresa privada não pode deixar de considerar que as informações vindas do usuário-cidadão são importantes no processo de gestão. Neste caso os dados apontam para uma ação mais efetiva das organizações nesse sentido.

Tabela 11 – Respostas dos servidores sobre avaliação das necessidades e conhecimento do cidadão sobre os serviços prestados pela organização

Faz antecipação das necessidades dos cidadãos a serem atendidos?			Existe na organização avaliação do conhecimento que o cidadão tem dos serviços prestados?		
Respostas	Nº	%	Respostas	Nº	%
Nunca	157	13,0	Nunca	198	16,5
Raramente	267	22,2	Raramente	276	22,9
Às vezes	321	26,6	Às vezes	336	27,9
Freqüentemente	274	22,7	Freqüentemente	236	19,6
Sempre	186	15,4	Sempre	157	13,1
Total	1.205	100,0	Total	1.203	100,0

Fonte: Pesquisa de Campo.

Perguntados sobre se as organizações fazem avaliação da percepção do cidadão-usuário, um número elevado de servidores afirmou existir a prática de antecipação de demanda dos serviços da organização e que existe uma avaliação do conhecimento que o cidadão tem dos serviços prestados, como se verifica na Tabela 11, o que mostra que não há um caos instalado nas organizações do Poder

Executivo e que já há um direcionamento para a melhoria do processo de gestão das organizações, ainda que incipiente.

A tentativa de se construir uma “nova gestão pública” nas organizações do Poder Executivo deve ser também avaliada pelos limites da própria estrutura que se quer modernizar. Primeiro, é necessário lembrar que o serviço público estatal é regulamentado por leis, decretos, regimentos, etc. que limitam muito a liberdade para a construção de uma forma mais ágil de gerir os recursos estatais ou de implantar sistemas mais flexíveis de gestão. Segundo, a formação histórica do Estado brasileiro mostra que é muito difícil se pensar na gestão pública sem a presença de práticas como o clientelismo, o patrimonialismo entre outros entraves para a construção de uma gestão com base nos procedimentos da empresa privada. A esse respeito, Nunes (1999) já aponta a convivência simultânea de instituições formais e informais conflitantes na administração pública.

Algumas mudanças foram realizadas na gestão pública estadual, seja por conta de inovações específicas de alguns governos estaduais, ou motivadas por articulações junto ao Governo Federal. Essas mudanças ainda muito recentes e incipientes não privilegiaram a área de gestão e suas inter-relações com orçamento, planejamento, políticas públicas e avaliação de desempenho. Esse é o ponto crítico para a melhoria da gestão pública nas unidades subnacionais da federação brasileira (BRASIL, 2004; ABRUCIO, 2005).

São vários os limites a serem considerados para a construção de uma gestão concebida nos moldes das organizações privadas, entre eles: a dificuldade de se construir um sistema de mérito que não represente uma agressão aos chamados “direitos adquiridos” dos servidores. Uma política de recursos humanos requer critérios claros de promoção, mas que não podem ser construídos com a rigidez normativa a ponto de trazer efeitos negativos.

A busca de flexibilidade na seleção de recursos humanos resultou no elevado número de cargos – os chamados cargos de confiança – sem a exigência de concurso público, para o seu preenchimento e foi combatido por setores organizados dos servidores públicos. Importante deixar claro que no Plano Diretor de Reforma do Estado do Governo Federal previa essa flexibilização na seleção de pessoal especialmente para os cargos mais elevados da hierarquia funcional. Não se pode confundir o que foi feito por muitos estados e municípios na contratação de pessoal sem concurso público, um equívoco ou até irresponsabilidade administrativa ou como diz Abrucio (1998) fez-se da exceção uma regra.

No caso do Poder Executivo do Estado do Pará, durante todo o período da pesquisa, a prática de contratação de pessoal sem concurso público deixou claro a falta de uma política de recursos humanos. Basta comparar as respostas dadas pelos servidores quando perguntados sobre a seleção de pessoal e os critérios para a promoção constante na Tabela 12 a seguir.

Tabela 12 – Respostas dos servidores sobre seleção de pessoal e critérios de promoção nas organizações do Poder Executivo

A seleção de pessoal é realizada com base nas necessidades da organização?			A promoção e pessoal segue critérios claros e previamente definidos?		
Respostas	Nº	%	Respostas	Nº	%
Nunca	146	12,1	Nunca	285	23,6
Raramente	227	18,8	Raramente	273	22,6
Às vezes	327	27,0	Às vezes	311	25,7
Freqüentemente	239	19,8	Freqüentemente	206	17,0
Sempre	271	22,4	Sempre	134	11,1
Total	1.210	100,0	Total	1.209	100,0

Fonte: Pesquisa de Campo.

Os números da Tabela 12 mostram que a seleção de pessoal nem sempre é feita levando em consideração as necessidades da organização e que os critérios de promoção de pessoal também não são claros e previamente definidos. Isso me leva a fazer algumas considerações. Primeiro, não houve uma preocupação com a renovação sistemática da força de trabalho do Poder Executivo estadual. Segundo, a não renovação é clara não só pelas repostas dos entrevistados mas, também, pelos números apresentados na Tabela 13 a seguir.

Tabela 13 - Distribuição dos servidores por situação funcional do estado do Pará e do total dos estados brasileiros, incluindo o Distrito Federal e o Pará – Ano Base 2003

Situação funcional	Pará	%	Brasil (1)	%
Efetivos	69.993	64,6	1.555.011	67,2
Estáveis não efetivos (2)	3.964	3,6	105.645	4,6
Celetistas ou equivalentes não estáveis (3)	8.900	8,2	126.500	5,5
Comissionados (4)	1.897	1,8	124.419	5,3
Temporários (Lei nº 8.745/93)	22.635	20,9	386.725	16,7
Estagiários	117	0,1	17.362	0,7

Outros	864	0,8	---	---
Total	108.370	100	2.315.662	100

Fonte: Elaborado a partir do Relatório PNAGE (2004, p. 69) e do Sistema de Gestão Integrada de Recursos Humanos do Governo do Estado do Pará (2003).

- (1) Somatório de 16 estados da federação incluindo o Distrito Federal.
- (2) Servidores que adquiriram estabilidade no serviço público após a Constituição de 1988, mas que não ingressaram por meio de concurso público.
- (3) São regidos pela CLT e que não ingressaram por meio de concurso público.
- (4) As quatro categorias encontradas no Relatório PNAGE (servidores estaduais, não pertencentes ao serviço público, aposentados do serviço público e servidores federais ou municipais) foram agrupadas.

Os números apresentados na Tabela 13 mostram que a renovação sistemática da força de trabalho do Poder Executivo estadual foi inexistente, pois que é elevado o número de servidores ativos não efetivos e, ainda, a não renovação dessa força, via concurso público, pode ter comprometido o desempenho de algumas das áreas de políticas públicas e esse aspecto é importante porque no diagnóstico elaborado pelo Comitê de Reforma do Estado já informava que o Estado havia perdido a capacidade de elaborar e executar políticas públicas. Portanto, é preciso saber se com a “reforma” ele recuperou essa capacidade, sobretudo nas áreas essenciais de intervenção através de políticas públicas. O diagnóstico do PNAGE (BRASIL, 2005) diz que no caso do estado do Pará o grande número de servidores em cargos comissionados é um problema que pode comprometer áreas estratégicas na gestão.

Segundo os dados do SIGIRH (SEAD, 2004), a área de saúde tem 5,4% do total de servidores com cargos comissionados de todo o Poder Executivo e a função administração e planejamento têm 14,8% do total de servidores com cargo comissionado. Em suas conclusões os consultores do PNAGE (BRASIL, 2005) avaliam como grave esta situação, pois quando se pretende construir memória administrativa, não se pode contar com esses servidores, já que eles têm uma curta permanência nos quadros do Poder Executivo, mesmo considerando que eles representam apenas 2,5% do total da força de trabalho, muitos ocupam posições estratégicas na estrutura organizacional.

A falta de uma política de recursos humanos se reflete na estrutura segmentada de carreiras e a ausência de carreiras estratégicas como planejamento, gestão e avaliação de políticas públicas que são essenciais para qualquer programa de modernização. Essa situação tem como reflexo o elevado número de servidores em cargos comissionados (níveis de direção e assessoramento), ou seja, pela

ausência de carreiras nestas áreas, cria-se cargos em comissão para suprir necessidades. Além disso, a ausência de um sistema de carreira horizontal compromete a qualidade dos serviços de planejamento e gestão de políticas públicas, gestão de recursos humanos, orçamento, fiscalização e avaliação.

A ausência de um plano sistemático de concursos dirigidos a setores mais carentes e de demanda crescente comprometeu a gestão das organizações do Poder Executivo, por isso também não se efetivou uma mudança em direção ao modelo gerencial e, portanto, a modernização administrativa do Poder Executivo do Estado do Pará. Essa situação fez com que o servidor temporário passasse a ser uma solução diante da ausência de uma política de renovação da força de trabalho, especialmente em áreas essenciais como saúde e educação, assim como os cargos comissionados passaram a ser a saída das organizações para atrair profissionais qualificados no mercado e “garimpar” os mais qualificados no interior do próprio Poder Executivo, uma vez que estes têm salários mais elevados.

O excesso de servidores temporários (no período analisado variou entre 20% e 30% do total de efetivos) e de servidores em cargos comissionados demonstra uma estratégia equivocada de recursos humanos. Além disso, uma área como a educação – o maior contingente de servidores, com quase 40% do total dos servidores ativos – enfrenta os baixos salários, ausência de programa de valorização de servidores e professores e, como nas demais áreas, não renovação do quadro. Analisando a situação de áreas específicas, o Relatório dos consultores do PNAGE traz o seguinte comentário:

Na área de segurança pública encontramos um problema diferente, uma estrutura corporativa isolada do resto da administração estadual dificulta não apenas a cooperação entre Polícia Militar e Civil, mas também a mudança de paradigmas de gestão. Padrões burocráticos combinados com processos de decadência institucional serão um desafio aos programas de modernização gerencial nesta área (BRASIL, 2005, p. 18).

Diante do que foi verificado até aqui, sinalizo para algumas prévias conclusões que me permitem confirmar a primeira hipótese que orientou a pesquisa, ou seja, que as organizações pesquisadas implantaram um processo de mudanças para que se alterassem as relações de poder no seu interior, assim como os padrões de funcionamento organizacional.

Assim como Meyer e Rowan (2001) defendem, é possível verificar que as normas formais não são suficientes para defender que as mudanças obtiveram êxito, porque frequentemente elas foram violadas e muitas decisões não foram implementadas ou foram parcialmente implementadas. Para aqueles autores, muitas vezes normas são ineficientes e incertas. As repostas dos entrevistados – servidores e gestores – evidenciaram isso, ou seja, que a estrutura formal está desvinculada da ação formal e de comportamentos, hábitos, costumes, rotinas e símbolos presentes nas organizações pesquisadas.

A ausência de um sistema de avaliação contribuiu para que a gestão apresentasse problemas de coordenação. Não se criou uma instância que avaliasse o processo de mudanças, ao contrário do que afirmam Meyer e Rowan (2001) que acreditam que os sistemas de avaliação contribuem pouco para garantir coordenação, acredito que o sistema é imprescindível em processo como este. Não falo de avaliação de desempenho, mas do processo de mudanças em si. Portanto, estruturas formais não garantem a permanência e legitimidade de uma instituição e os elementos informais são importantes e devem ser considerados em processo de mudança organizacional, pois há uma relação direta entre estrutura e ação.

Dessa forma, os dados aqui apresentados corroboram a idéia de que as organizações se tornaram burocráticas e avançaram no sentido de um modelo mais meritocrático obedecendo parcialmente à lógica organizacional concebida por Weber (1974) sustentada na centralização, hierarquia, autoridade, disciplina, regras, carreira, divisão do trabalho e estabilidade.

Os resultados da pesquisa com servidores e gestores das organizações do Poder Executivo do Estado do Pará apontam para os limites da “reforma do Estado”. Ela ficou no campo das “boas intenções”. Os objetivos não foram alcançados e a percepção dos agentes internos – e esse é o propósito da pesquisa – corrobora a idéia de que não houve realmente uma reforma, e sim mudanças setoriais que deram às organizações um novo desenho organizacional, com uma estrutura mais hierárquica e burocrática, porém com alguns avanços que podem levar em direção a um novo formato de gestão das instâncias superiores, dado a uma elevada capacidade técnica instalada em setores como as secretarias especiais, mas tais mudanças ficaram restritas a algumas esferas superiores do conjunto de organizações.

Talvez o diagnóstico inicial tenha falhado por uma má avaliação da situação ou pela carência de informações sobre as organizações ou, ainda, por outros fatores ou até mesmo por todos conjuntamente, mas certamente a “reforma” ainda está no campo das expectativas. Não foi nem mesmo uma política propriamente dita de reforma administrativa, uma vez que ficou de fora o essencial em políticas como essa: o servidor público ou a força de trabalho.

A idéia de Mathis (2001) de que a discussão sobre a reforma do setor público é relativamente recente no cenário político brasileiro é coerente com os resultados aqui apresentados. Para ele uma proposta que promete “moralizar”, “desburocratizar” ou tornar eficiente “a administração pública é capaz de gerar grande legitimidade em uma sociedade em que a descrença sobre o funcionamento do serviço público tem raízes profundas”. O baixo desempenho das organizações públicas faz com que a necessidade de uma reforma pareça algo inquestionável, mesmo entre as organizações que tradicionalmente estão ligadas aos interesses dos servidores públicos (MATHIS, 2001, p. 133), por

exemplo, os sindicatos. Estes foram os mais combativos contra as reformas, porque entendiam que ela traria, especialmente, prejuízos salariais.

Para Mathis (2001, p.134), “o sistema político e a administração pública como parte do sistema funcional da política são resultados da distinção entre cargo político (resultado de um processo de eleição) e cargo administrativo (resultado de processo de seleção)”. No caso de nossa realidade de um sistema político com feições de “modernidade periférica” a grande incidência de cargos políticos dentro das organizações formais da administração pública e a sua não-exclusividade nos pontos estratégicos das organizações traz efeitos perversos sobre a forma de gestão. No Poder Executivo do Estado do Pará é grande o número de cargos que não passam pelos critérios da seleção e sim da livre nomeação pelos eleitos, portanto, cargos ocupados pelos critérios essencialmente políticos, como os cargos comissionados e os contratados temporariamente.

Na proposta do Comitê Técnico da Reforma do Estado (1996, p.1), encontrei a seguinte descrição “O velho modelo organizacional que ainda prevalece na Administração Pública Estadual caracteriza-se por uma forte centralização e por uma excessiva hierarquização [...] emperrando a capacidade de atendimento dos serviços públicos”. Para tal diagnóstico a proposta de “reforma” representou a solução para o problema de gestão vigente e para a necessidade de resgatar o espaço político do cidadão “pela legitimação do Estado gestor dos recursos públicos e indutor do desenvolvimento econômico e social”. Em seu documento preliminar, o Comitê apresenta as diretrizes gerais e estratégicas para a condução da reforma, e insiste:

O crescente endividamento dos governos, a ineficiência generalizada da máquina administrativa, o persistente clientelismo político, a desenfreada corrupção e o crescimento desmesurado das áreas-meio, em detrimento das áreas-fim, são manifestações agudas da falência do Estado, sob o atual modelo de gestão governamental. Tal conjunção de fatores reflete de modo particular no Pará [...] (PARÁ, 1996, p. 1).

Nas indicações de como se articulariam as estratégias para resolução de tantos problemas apresentados no diagnóstico, o Comitê propõe que é necessário rever a proliferação de organizações e efetivar uma revisão na estrutura administrativa, revendo, também, o perfil de gastos incompatíveis com a função social do Estado, pois a presença indiscriminada de contratação de pessoal foi uma prática constante e comprometeu a capacidade de investimento público.

Outro entrave que necessitaria de ação, segundo o mesmo diagnóstico, era a implementação de uma política justa de recursos humanos, para melhorar a capacidade gerencial, pois a ausência de uma política nessa área resultou na baixa capacidade de formulação e gestão de políticas públicas. O grave

desequilíbrio entre receitas e despesas haveria de ser combatido pela disciplina nos gastos públicos e redução de pessoal. Todos estes esforços seriam necessários para a “modernização dos padrões de gestão dos serviços públicos”. Nas considerações feitas pelo Comitê de Reforma do Estado do Pará, características históricas da administração pública brasileira devem ser combatidas com uma reforma profunda nas estruturas das organizações e instituições.

Durante todo o período em análise um alarde se fez com um problema na gestão pública estadual, qual seja: a situação de servidores temporários que não eram contratados via concurso público como orientam as constituições federal e estadual - que abrem precedente para esse tipo de contrato em caráter excepcional. O trecho de uma entrevista com o Secretário de Administração, logo no início do período da “reforma”, deixa claro:

O inchaço maior está na Seduc (Secretaria de Estado de Educação) e na Sespa (Secretaria de Estado de Saúde Pública). É preciso esclarecer uma coisa. Há órgãos onde existem mais servidores temporários, como a Funtelpa (Fundação de Telecomunicações do Pará), do que efetivos. Mas nem por isso se deve paralisar o serviço da Funtelpa. Na Seduc existem 26 mil temporários (O LIBERAL, 12.01.1995).

Em 1994, dos 115.609 servidores ativos, 29%, ou seja, 33.527 eram servidores temporários. Em 1995, ao assumir o governo, o novo governador demitiu 11.884 servidores temporários e identificou um excedente de aproximadamente 36.000 servidores no Poder Executivo. Portanto, de servidores que poderiam ser excluídos da folha de pagamento, sem que afetassem a prestação de serviços. Em 2003, dos 108.370 servidores, 22.635 eram temporários, representando 20,9% do total de servidores. Em 2004, o número de servidores ativos do Poder Executivo foi reduzido para 84.542 e o número de temporários era de 25.217, representando 29,82% do total de servidores ativos, ou seja, uma elevação proporcional da participação de servidores temporários em relação aos efetivos e comissionados e, portanto, um retorno à situação de 10 anos atrás¹¹. Uma melhor avaliação da

¹¹ Depois de muita polêmica em torno do assunto, envolvendo OAB, Ministério Público e sindicatos de servidores, recentemente, o governo, através da SEAD, sofreu uma ação civil pública movida pelo Ministério Público do Trabalho, tendo que fazer um acordo na 13ª Vara do TRT-PA para regularizar a situação dos contratos de servidores temporários, ficando determinada a demissão gradativa desses servidores até o ano de 2007, com uma média de 500 servidores por mês e seu não cumprimento, por parte do Governo, implicará em multa no valor de R\$15 mil por trabalhador em situação irregular, ou seja, os que entraram no Poder Executivo a partir de 1988 sem concurso público. Na mesma medida o Governo deverá realizar concursos públicos e aproveitar os já aprovados em concursos anteriores. Pelo acordo o Governo deverá cumprir o seguinte cronograma: até 31.12.2005 dispensar 10.338; até 30.06.2005 dispensar 5.500; e mais 6.000 até 31.03.2007 (O LIBERAL, 22.05.2005, p. 6). De outro lado, já há um movimento de servidores (tanto do Poder Executivo como do Poder Legislativo) buscando recorrer da decisão (ou acordo) para de alguma forma colocar os servidores temporários com mais de 10 anos no quadro permanente.

evolução do número de servidores ativos e inativos pode ser vista na Tabela 2, embora esta não conte com o número de servidores temporários desagregados do total de ativos.

Esse fato demonstra que os governos, nos três mandatos consecutivos (com o mesmo grupo partidário responsável pela política de “reforma”) não conseguiram resolver um problema elementar em qualquer organização, que é planejar a necessidade atual e futura, assim como, a renovação de sua força de trabalho. Se a prática de admissão de servidores temporários era uma prática clientelística, porque se manteve constante a participação destes servidores contratados sem concurso público, no total de servidores? Importante considerar que além dos contratos temporários, o governo lançou mão de um recurso similar que foge a necessidade de realizar concurso público que foi a prática de contratar servidores para ocupar cargos comissionados. Os números de 2004 apontam para 2.023 servidores nesta categoria funcional. Infelizmente não encontrei registros anteriores sobre essa categoria funcional, para efeito de comparação de sua evolução.

A ausência de concursos públicos demonstra que, em dez anos, uma geração de servidores saiu do serviço público sem que se pensasse na sua reposição, gradativa e sistemática, optando o governo em manter servidores que não poderão fazer parte do quadro da maneira como foram contratados. De outra forma pode-se compreender que o envelhecimento natural dessa força de trabalho pode representar um grave problema sem solução de curto prazo. Perguntados sobre a média anual de aposentadorias das organizações do Poder Executivo, nenhum gestor soube informar nem, tampouco, encontrei nos documentos governamentais informações como esta.

Outro fator que pode comprometer qualquer proposta de mudanças no setor estatal é esse longo espaço de tempo para a renovação do corpo de servidores. Isso pode trazer um “choque de geração”, ou seja, o conflito do novo com o velho, não só pela idade de servidores, mas pela qualificação dos que entram no setor público, mais familiarizados com as inovações tecnológicas e gerenciais. Esse novo servidor tem mais dificuldades de assimilação das práticas cotidianas das organizações, contudo maior facilidade de se adaptar as novas regras trazidas com a “reforma”, ao contrário do servidor mais antigo.

Os números presentes na Tabela 14 mostram um fato que deveria ser de extrema preocupação para os governos reformadores nestes onze anos. Trata-se da escolaridade do servidor público do Poder Executivo.

Tabela 14 - Escolaridade dos servidores do Poder Executivo do Estado do Pará e dos estados brasileiros, incluindo Pará e Distrito Federal – ano base 2003

Situação escolar	Pará		Brasil (1)
	Quantidade	%	%
Não alfabetizado	1.949	1,79	0,7
Alfabetizado sem instrução formal	s/infor.	s/infor.	1,3
Ensino fundamental incompleto	16.038	14,80	9,4
Ensino fundamental completo	10.818	9,98	9,9
Ensino médio incompleto	7.568	6,98	4,5
Ensino médio completo	38.316	35,36	33,3
Ensino superior incompleto	4.462	4,11	5,9
Ensino superior completo	23.268	21,47	28,0
Pós-graduado	5.914	5,45	4,0
Não identificado / Não sabe	16	0,01	3,1
Total	108.349	100,00	100,0

Fonte: Adaptado dos relatórios da Secretaria de Recursos Humanos (SEAD, 2003) e do Relatório Nacional PNAGE (2004).

(1) Informações referentes a 15 das 27 unidades da federação, incluindo o Pará.

Ainda tratando de servidores a Tabela 14 traz a seguinte situação: 33,57% dos servidores do Poder Executivo não têm o ensino médio completo, ou seja, mais de um terço da força de trabalho necessita de intervenção do próprio Poder Executivo. Os números apresentados na Tabela 14 remetem a uma questão: um Estado que não cuida de sua própria força de trabalho será que tem condições de cuidar dos cidadãos que esperam dele o mínimo de formação escolar média?

Certamente a escolaridade formal não prepara para o serviço público, mas é importante como base de qualificação para este serviço e cabe ao Poder Executivo auxiliar na formação de seu servidor a capacitá-lo a partir dessa formação. Um Estado que não melhora o nível de formação escolar de sua própria força de trabalho terá interesse, compromisso ou competência para fazê-lo com os cidadãos em geral?

Outro fator apresentado pelo Comitê de Reforma do Estado é o crescimento desproporcional das áreas ou atividades-meio em relação às áreas ou atividades-fim. As primeiras são as que os servidores dão apoio às atividades-fim ou em seu planejamento geral. As segundas são as que os servidores realizam serviços diretamente à população. São as organizações finalísticas.

Se pensado desta forma, tem-se a seguinte análise a fazer: antes do diagnóstico traçado pelo Comitê de Reforma do Estado do Pará, portanto 1994, o Poder Executivo contava com 12 organizações consideradas com funções típicas de atividades-meio e 44 consideradas com funções de atividades-fim. Dez anos depois se encontra o seguinte quadro: 21 organizações em atividade-meio e 47 consideradas como atividade-fim. Portanto, neste quesito não houve mudanças!

Certamente houve avanços consideráveis na área de gestão, sobretudo no setor estratégico do governo, mas nada que pudesse apresentar esse caráter de mudanças estruturais como se pretendeu. Dez anos depois é possível se afirmar, com base nas evidências empíricas, que as organizações do Poder Executivo ainda enfrentam o problema da baixa capacidade de gestão, que se expressa, na maioria das vezes, no baixo desempenho das organizações finalísticas, isto é, das que atuam na ponta ou organizações de atividade-fim ou áreas-fim. Vários são os motivos para que esse baixo desempenho se apresente, entre eles estão: uma força de trabalho pouco motivada, não só pelos baixos salários, como também pela pouca escolaridade e formação técnica que a impede de desenvolver atividades mais complexas. Isso é reflexo da ausência de um plano de cargos, carreiras e remuneração, um dos fatores que afasta profissionais especializados, mantém grupos com pouca qualificação para a prestação de serviços e resistentes às mudanças, porque não se construiu mecanismos legais e constitucionais para a flexibilização das normas, nem tampouco de avaliação de desempenho, coerente com as novas necessidades do modelo gerencial que tentou se construir.

Desde que foi promulgada a Emenda à Constituição Federal de nº 19/1998, está instituída a possibilidade de avaliação por desempenho, assim como abre espaço para que os estados da federação passem a promover políticas de recursos humanos adequando suas legislações estaduais às novas realidades. Nas organizações do Poder Executivo do Estado do Pará é notória a situação de ausência total de uma política propriamente dita de recursos humanos quando se verifica, de acordo com informações do setor de recursos humanos de uma das organizações pesquisadas, que cerca de 30% dos aprovados em concursos públicos não assumem os cargos para os quais foram aprovados quando obtêm informações mais completas das condições reais salariais e de carreira. Isso é resultado do aglomerado de cargos e funções sem a mínima possibilidade de incentivos para os novos ingressantes a seguirem uma carreira. A comprovação de que não há uma política de recursos humanos está no fato de que no Plano Operacional de Ação do PNAGE-PA da área encontrei uma previsão de implementação de uma política de recursos humanos para todas as organizações do Poder Executivo para o ano de 2006.

Um exemplo muito particular é o que segue: em toda a estrutura de cargos do Poder Executivo encontrei 64 cargos de administrador para os quais existem 288 funções diferentes. Isso significa dizer que há 64 formações distintas de administrador o que impede um servidor com o cargo de

administrador realizar as tarefas de um outro cargo de administrador em outra organização, já que ingressou para realizar apenas um conjunto de funções das 288 diferentes e, portanto, não pode ser realocado porque o contrato original de trabalho é o que vale, de acordo com a norma legal.

Outro fator que dificulta a gestão das organizações e que está ligado à implantação de um modelo gerencial é a quase impossibilidade de se praticá-lo porque, na ausência de um sistema bem estruturado de prêmios e punições, não há como um gestor selecionar o conjunto de pessoas necessárias para desenvolver as atividades da organização. Isso é fundamental quando se parte do princípio que ele irá ser avaliado pelos resultados da organização que gerencia, assim como seus servidores que terão de ser avaliados individual e coletivamente.

Diante de todos esses problemas que, basicamente, envolvem regras para o exercício do poder e para o funcionamento das organizações, um fator relevante é a percepção da renovação da força de trabalho. Para se ter uma idéia da renovação desta força, via concurso público, basta analisar os dados do Quadro 1. Com se vê, exceto na área de educação, que teve um número considerável de vagas preenchidas via concurso público, mesmo que concentrada em um ano, a área de saúde foi deixada em segundo plano. Já a área de segurança pública – leia-se defesa social – foi bem lembrada para renovação da força de trabalho. Mas, paradoxalmente, o Relatório do PNAGE (BRASIL, 2005, p. 18) aponta uma deficiência grave na gestão da área de segurança, como já visto anteriormente, quando os consultores falaram de “padrões burocráticos combinados com processos de decadência institucional”.

Quadro 1 – Número de concursos por área e organização do Poder Executivo do Estado do Pará, 1995-2002

Ano	Área	Organização	Cargos	Base legal (edital)	Nº de nomeados
199	Defesa	Polícia Militar	Oficiais, cabo combatente	----	146

5	Social	e Corpo de Bombeiros			
199	Defesa	Polícia Militar	Oficiais, oficiais médicos e soldados	----	257
7	Social	e Corpo de Bombeiros			
199	Defesa	Polícia Civil e	Delegado, escrivão, investigador,	C-69/D.O.E.	1.456
8	Social	Polícia Militar	médico legista e perito criminal	nº 28.660 de 20/02/1998	
199	Defesa	Polícia Militar	Oficiais, oficiais médicos	----	23
9	Social	e Corpo de Bombeiros			
200	Defesa	Polícia Militar	Oficiais, cabo combatente, auxiliar de	----	100
1	Social	e Corpo de Bombeiros	enfermagem		
	Infra- Estrutura	Arcon	Agente administrativo, agente de portaria, auxiliar técnico, técnico. de regulação de s. público I, II, III e IV, ass. técnico de regulação de serviços públicos II, motorista.	C-70/D.O.E. nº 29.606 de 28/12/2000	68
200	Tributaçã o	SEFA	Fiscal de tributos	C-71/D.O.E. nº 29.606 de 28/12/2000	39
	Educação	Seduc	Professor nível AD-4	C-72/D.O.E. nº 29.606 de 11/12/2002	4.069
	Defesa Social	Corpo de Bombeiros	Oficiais	----	16
Total					6.174

Fonte: Elaborado pelo autor a partir do Relatório SEAD/SIGRH (2003).

Além dos problemas focados pelo Relatório do PNAGE, há os problemas apontado pelos gestores de baixa capacidade de formular política regionalizada que integre os níveis estadual e municipal. Esse problema tem como causa a deficiência de políticas de planejamento regionalizado de forma mais geral e estratégica, por carência de informações sistematizadas nas unidades municipais,

reflexo da frágil presença da esfera estadual em muitos municípios, como também pela carência de dados estatísticos socioeconômicos sobre os municípios; poucas parcerias governamentais estratégicas entre organizações estaduais e municipais setoriais; assim como baixa capacitação de recursos humanos tanto estadual quanto municipal.

Esses problemas foram apontados por técnicos e gestores em entrevistas e são evidências que confirmam a idéia de que as organizações do Poder Executivo ficaram mais burocráticas, por causa de excesso de normas e pouca flexibilidade, presença de sistemas arcaicos de gestão. Isso se reflete na baixa capacidade de formular, implementar, monitorar e avaliar políticas públicas em geral, pela carência metodológica de controle, monitoramento e avaliação de políticas setoriais que dêem suporte ao gerenciamento por programa/projeto. A rigidez do cargo, função e norma exprimem uma situação incompatível com a flexibilidade perseguida do modelo gerencial, talvez um modelo que não encontra na esfera estatal vigente no país uma forma possível de adesão.

É necessário que o Poder Executivo pense em longo prazo e realmente faça uma política de recursos humanos com funções flexíveis para os cargos e que as carreiras nas organizações contemplem áreas estratégicas de planejamento geral e setorial, desvinculando-os das funções como forma realmente de não criar carreiras engessadas por regimentos. Isso sim é o modelo gerencial. Mesmo as mudanças na legislação, realizadas no período, ainda são orientadas por um viés burocrático e as ações de renovar o quadro de pessoal ainda mantém este perfil de burocracia. Portanto, difícil consolidar o modelo da Nova Gestão Pública sem incentivos para melhoria de desempenho.

Há que se modificar os regimentos como determina o modelo gerencial, já que é esse o modelo perseguido. Não se pode pensar que uma cultura de despreparo e de descrédito interno e externo com a gestão estatal seja rompida em pouco tempo, assim como não se pode acreditar que basta criar capacidade de gestão superior para se atingir toda a força de trabalho, porque uma organização não funciona apenas com a gestão qualificada. Se a força de trabalho não tiver a capacidade mínima de assimilar essa necessidade de mudança, assim como se as condições adequadas para prestar serviços não estiverem satisfeitas não se ganhará melhoria no desempenho e parece ser o objetivo central dos governos quando promovem mudanças nas organizações estatais.

A legislação que trata de recursos humanos do Poder Executivo está totalmente desatualizada em relação às alterações realizadas através das emendas à Constituição Federal n. 18, 19, 20 e 41. Efeito desse problema é a carência de regulamentação na área que traz, como consequência, uma estrutura de cargos, carreiras e remuneração incompatível com a legislação constitucional em vigor e com as necessidades de um Estado que pretende implantar um modelo gerencial. Contudo, é importante lembrar que normas são normas e são inflexíveis. O que se deve fazer é criar mecanismos

flexíveis, mas orientados pela legislação, já que, como lembrou Ketll (1998), o Estado é feito de normas.

Portanto, há relação direta com a ausência de diretrizes que norteiam a gestão dos recursos organizacionais, porque o modelo organizacional ainda é vertical e desatualizado em relação às necessidades do novo modelo que se quer implantar. Há uma baixa capacidade gerencial para atender as ações de privatização e regulação setorial desenhadas com as mudanças recentes, comprometendo a publicização, a terceirização e a parceria público-privado. Fatos estes que afetam o sistema de informação gerencial.

No caso dos sistemas de informação, o problema não está na sua ausência, mas no seu excesso. Grande parte dos sistemas de informação gerencial trabalha isoladamente nas organizações. São mais setoriais que estratégicos e não conseguem operar interligados, o que pode representar aumento de custos e perda na qualidade, portanto, há um desperdício causado pela falta de visão gerencial, no molde da moderna empresa privada. Por isso, considero que não há uma política de gestão da informação que subsidie os processos de tomada de decisão gerencial de longo prazo e de forma estratégica e isso se confirma quando se analisa o plano operacional de ações do PNAGE-PA que prevê a elaboração de uma política de gestão da informação.

Hoje, o próprio Poder Executivo tem dificuldades de sistematizar as informações necessárias a uma boa gestão, não só de recursos (humanos, materiais e financeiros), mas, também, informações socioeconômicas de seus 143 municípios. Um(a) gestor(a) da equipe técnica, encarregada de subsidiar a equipe da pesquisa PNAGE, fez a seguinte constatação:

Em nossa área de administração não existe uma unidade que cuide da memória administrativa do estado. O que existe, de fato, são registros de atos administrativos arquivados que, em alguns casos, estão classificados, não havendo, no entanto no estado do Pará, uma política voltada para o tratamento, sistematização e classificação dos atos e fatos administrativos, que possam ser colocados a disposição de usuários interessados (PNAGE, 2004, p. 103).

Como mostra o relato do(a) gestor(a) do Poder Executivo paraense, muitos são os casos em que a própria administração não tem informações classificadas, muitas delas de extrema importância. As informações sobre finanças e recursos humanos são as mais precárias devido ao grande conflito entre elas. Há casos em que uma mesma informação está disponível na organização de forma contraditória, ou seja, a mesma fonte tem informações diferentes para o mesmo assunto.

Outro avanço foi o ajuste fiscal. Este pode ser considerado um objetivo alcançado, mesmo considerando que as receitas foram bastante elevadas no período. Contudo, falta a segunda etapa que é

o investimento interno na capacidade de gerenciar e de melhor prestar serviços para atingir o objetivo maior que é melhorar o desempenho geral das organizações do Poder Executivo.

O aumento da arrecadação foi um ponto positivo na prática de ajuste fiscal. Mesmo considerando que no período da “reforma” os governos conseguiram ampliar a capacidade de arrecadação em torno de 50%, o que demonstra o ajuste fiscal como prioridade na política de modernização do Poder Executivo.

**Tabela 15 - Situação fiscal do Poder Executivo do Estado do Pará –
2002-2003
(em R\$ mil)**

Despesa com pessoal	Valor	% RCL*
Total da despesa líquida com pessoal	1.525.518,00	44,42
Limite legal (incisos I, II e II, art. 20 da LRF)	1.669.213,00	48,60
Limite prudencial (§ único, art. 22 da LRF)	1.585.753,00	46,17
Total da despesa líquida com pessoal, sem o aumento previsto no inciso X, art. 37 da CF	1.525.518,00	44,42
Limite permitido (art. 71 da LRF)	1.629.028,00	47,43

Fonte: Brasil (2005, p. 8).

* Receita Corrente Líquida

A Tabela 15 mostra as despesas com pessoal entre abril de 2002 e abril de 2003 e seus respectivos dispositivos legais e constitucionais. Nela é possível verificar que a situação fiscal do estado é equilibrada, o que resta agora é aproveitar um dos poucos sucessos da “reforma” – situação fiscal – e direcionar os esforços para melhorar a gestão desses recursos e sua aplicação na melhoria dos serviços prestados pelas organizações do Poder Executivo do Estado.

A situação fiscal é levemente confortável e, no que se refere à relação de equilíbrio de despesas e receitas, pode ser verificada quando se compara a alocação dos recursos com os dispositivos legais e constitucionais e as despesas com pessoal, discriminados na Tabela 15. Quando se faz uma comparação dos dados da Tabela 15 com os da Tabela 16, é possível analisar o comportamento das despesas.

A Tabela 16 mostra que a proporção de gastos por habitante de 1995 – início das mudanças e da política de ajuste fiscal – até 2003 se elevou em 145,96%. Certamente é interessante analisar esse crescimento absoluto nos gastos e por agregado de áreas de política pública para uma melhor

compreensão desses gastos, para uma comparação com os resultados alcançados, para daí analisar se há eficiência e eficácia dos gastos do Poder Executivo paraense.

Outro ponto que merece uma análise mais detalhada é a participação das despesas do Poder Executivo em relação ao PIB estadual. A Tabela 16 mostra que houve um aumento de 33% das despesas do Poder Executivo em relação ao PIB paraense.

Como se verifica na Tabela 16, o Poder Executivo tem realizado um grande esforço e obtido relativo sucesso em sua política de ajuste fiscal, o que proporcionou aumento significativo em suas despesas e investimentos. Este resultado tem algumas explicações.

Tabela 16 – Despesa Efetiva do Poder Executivo do Estado do Pará por habitantes e participação no PIB do Estado – 1995-2003

	1995	1997	1999	2001	2003
Despesas (em R\$ mil)	1.504.581.867	2.076.432.356	2.598.609.465	3.376.337.545	4.465.913.859
Nº de habitantes	5.448.598	5.650.681	5.886.454	6.341.736	6.574.993
Desp./hab. (R\$ 1,00)	276,14	367,46	441,45	532,39	679,22
PIB (em R\$ mil)	29.250.469.234	29.693.197.204	29.076.533.000	29.436.756281	27.039.703.974
% do PIB em despes.	12,45	14,11	15,58	15,93	16,58

Fonte: SPIN Sistema Padrão de Investimentos (1995-2002) e GP-Pará da Secretaria Executiva de Planejamento, Orçamento e Gestão (2004) com valores atualizados pelo IGP-DI de dezembro 2003. Inclusive para os dados sobre habitantes.

Primeiro, o não uso de servidores efetivos em serviços que podem ser realizados por outras empresas do setor privado. Isso elimina a necessidade de concurso nessas áreas em que as empresas prestadoras de serviços podem atuar o que, de certa forma, pode explicar o longo período de não abertura de concursos públicos nas diversas áreas. Segundo, a manutenção de servidores temporários e a presença de empresas privadas prestando serviços para o governo pode ter resolvido, temporariamente, a necessidade de renovar a força de trabalho do Poder Executivo, via concurso, fazendo com que o governo não efetivasse uma política de recursos humanos, porque as duas modalidades de pessoas trabalhando nas suas organizações estavam atendendo às necessidades.

Dessa forma, a baixa capacidade gerencial e as tentativas de se implantar um modelo flexível de gestão das organizações não obtiveram êxito, porque não se planejou a atuação de cada categoria funcional, ou seja, servidores temporários são necessários, como prevê a legislação (inciso 9º do artigo 37 da CF e artigo 36 da CE), em casos de “excepcional interesse público” e não podem ter grande participação (a média oscilou entre 20% e 30% do total de servidores durante todo o período da pesquisa) no total da força de trabalho, pois isso compromete a memória administrativa das organizações, assim como dificulta a percepção das reais necessidades de recursos humanos, sem discutir os problemas éticos e de princípios democráticos na seleção de pessoal, que vem à tona quando se trata da capacidade técnica dos servidores que não passa por essa seleção. Portanto, ausência de critérios meritocráticos e a presença de critérios clientelísticos ou de características que comprometem a capacidade gerencial e de prestação de serviços de qualidade a baixo custo, como prevê o modelo gerencial pensado.

Tabela 17- Despesas com serviços terceirizados pelo Poder Executivo do Estado do Pará – 1997 – 2003* (em R\$ 1,00)

Ano	Valores	Índice: 1997=100
1997	11.237.306,66	100,00
1998	21.776.098,99	193,78
1999	21.724.520,80	193,32
2000	41.625.533,73	370,42
2001	56.517.682,56	502,94
2003	492.775.381,43	4.385,17

Fonte: Elaborado com base no SPIN/SEPOF (2003)

* Dados não disponíveis para o ano de 2002.

Para se modernizar - ou prestar melhores serviços – achou-se que reestruturar a burocracia seria a saída. De fato agora já se pode falar de burocracia e isso é um avanço em um estado cujo clientelismo no interior das organizações é ainda forte, mas daí pensar que isso traria a modernização com base no modelo gerencial das grandes empresas capitalistas foi engano.

Organizações burocráticas aqui apontadas são justamente aquelas que funcionam a partir de uma legislação que dita detalhadamente suas atribuições e funções dentro da estrutura organizacional maior, neste caso o Poder Executivo estadual. O modelo gerencial é incompatível com a rigidez

normativa (OSBORNE; GAEBLER, 1998) e esta desincentiva a criatividade gerencial e as atitudes empreendedoras nas organizações, características do modelo que exige novos modos de compreensão por parte daqueles que fazem parte dessas organizações.

Importante considerar que as organizações são vistas como instrumentos sociais que geram bens e serviços e, também, como subprodutos que produzem valores culturais e norma (JAMIL, 1998). Neste caso, a função da cultura é ditar o comportamento normativo. A cultura de uma organização não pode ser vista como um fator independente, senão se aceitará que os elementos culturais de uma dada organização são mero reflexo da cultura social. No contexto da organização, se usa cultura para explicar acontecimentos e comportamentos humanos que estão além das explicações baseadas em critérios objetivos. Talvez por isso os governos tenham negligenciado a cultura organizacional como um elemento potencial de mudanças no setor estatal. E esse foi um dos limites das mudanças no Poder Executivo do Estado do Pará.

Os arranjos institucionais produzidos não deram conta de construir uma nova institucionalidade e não permitiram consolidar mecanismos verticais e horizontais de gestão. Essa foi uma hipótese que também guiou a pesquisa. Primeiro, a fusão organizacional envolvendo as “mais” importantes da estrutura encontrou resistências operacionais e dos agentes envolvidos. As secretarias especiais surgiram para dar condições estratégicas de gestão e mobilidade no processo de formulação de políticas públicas, mas não conseguiram coordenar a política endógena de modernização, visto que os dados demonstram os obstáculos não transpostos.

A distribuição espacial-territorial da gestão ainda é um grande desafio para as organizações do Poder Executivo, os dados da pesquisa demonstram que em grande parte dos municípios paraenses, a presença da esfera estadual de governo – leia-se Poder Executivo – é quase inexistente. De outra forma, a distribuição setorial - medida apenas nas organizações da capital do estado - foi apontada por gestores como inadequada, já que a inflexibilidade para mover recursos humanos de organizações com maior número de servidores e com servidores mais qualificados esbarra no problema causado e, ainda não solucionado, de excessos de cargos e funções na estrutura organizacional e uma legislação que sustenta essa situação.

Considerações Finais

As mudanças nos Estados nacionais se constituíram numa verdadeira onda de reformismo, não só nos países de padrão de civilização ocidental, como também em outros países do mundo. As influências para esse fenômeno são variadas e seus reflexos já são possíveis de se verificar. Em 1995 foi lançado no Brasil o Plano Diretor de Reforma do Estado pelo já extinto Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE). Esse fato influenciou os demais estados da federação e alguns municípios brasileiros. Grande parte desse movimento reformista nacional se deu sob a coordenação da esfera federal de governo. Contudo, essa coordenação foi pontual e setorial, sobretudo na área fiscal.

Meu objetivo foi demonstrar de que forma o Poder Executivo do Estado do Pará realizou suas reformas e de qual “diagnóstico” partiu para planejar e executar suas mudanças organizacionais ao longo dos onze anos (1995-2005). Busquei mostrar os resultados alcançados com tais mudanças e os impactos internos na distribuição espacial, funcional e setorial dos recursos de gestão e no grau de autonomia da burocracia antes e depois das mudanças.

O acompanhamento das medidas praticadas no âmbito do Governo Federal, pelos governos – nos três mandatos – não teve êxito pelas condições dadas na esfera estadual de governo de predomínio de instituições informais não condizentes com o modelo de gestão pensado. Os dados e informações demonstraram que práticas gerenciais informais não foram totalmente atacadas para que se consolidasse o modelo gerencial previsto, pois hábitos, costumes e valores vigentes e formadores da cultura organizacional se mostraram conflituosos com o novo modelo pensado. As mudanças foram direcionadas para estruturas organizacionais burocráticas, faltando coordenação no processo de mudanças que identificasse os conflitos resultantes das medidas e a realidade dada das instituições formais e informais.

As mudanças buscaram corrigir distorções organizacionais, sem interferir no grau de autonomia dos setores envolvidos e, por isso, não melhoraram as relações inter e intra-organizacionais. Uma das grandes distorções organizacionais foi a superposição de funções. Elas continuaram. Foram criadas novas organizações com maior capacidade técnica – as secretarias especiais – mas o grau de autonomia elevado ficou restrito às esferas superiores da estrutura organizacional do Poder Executivo. As relações inter e intra-organizacional continuaram hierarquizadas e a base – os que estão mais próximos da sociedade prestando serviço – se tornou um conjunto de expectadores das mudanças executadas. O servidor pouco participou e teve cortado o principal estímulo para o êxito no processo de mudanças, que foi a expectativa de melhoria nas condições de trabalho e melhoria salarial.

A fusão de organizações em sistemas complexos como, por exemplo, o sistema de segurança pública se mostrou ineficiente. As organizações desse sistema foram apontadas como as de pior desempenho pelos gestores e pelo Relatório dos consultores da pesquisa PNAGE. Esse é só um dos exemplos.

Um outro problema não foi solucionado, pelo menos os governos, no período em análise, não demonstraram interesse em solucioná-lo, que foi a política de recursos humanos. Foi necessária a intervenção do Ministério Público para a solução de um impasse que durou mais de uma década na esfera estadual, que foi o caso dos servidores contratados temporariamente. Portanto, a área de recursos humanos, que é o motor para as mudanças se efetivarem, pouco avançou.

O “diagnóstico” feito pelo Comitê de Reforma apresentava os servidores temporários como resultado de práticas clientelísticas e desmando administrativo. Eles continuaram durante todo o período e, na mesma proporção, em relação aos ativos efetivos. Isso demonstra que a ausência de uma política de recursos humanos comprometeu a implantação de modelos mais flexíveis de gestão, prática contraditória com os objetivos da “reforma”.

A ausência de uma política de recursos humanos compatível com o modelo de gestão que se pretendeu construir não conseguiu resolver o problema de um conjunto de aproximadamente 5.900 funções distribuídas em centenas de cargos diferentes na estrutura das organizações do Poder Executivo; uma legislação dispersa que se somou ao Regime Jurídico Único; algumas organizações com regimes próprios de cargos, carreiras e salários e a expectativa por parte dos servidores e gestores das organizações de que seria construído um novo regime de cargos, carreiras e salários adequado à nova realidade.

As ações dos governos, no período, foram todas construídas a partir da percepção equivocada de que uma vez a estrutura organizacional fosse alterada traria modificações na atitude, nos hábitos, nos rituais, nos costumes e nas ideologias. Os reformistas não conseguiram identificar que organizações têm uma cultura que precisa ser mudada lentamente.

O modelo de modernização perseguido pelas organizações do Poder Executivo do Estado do Pará não foi alcançado, por várias razões. Nesta houve um ganho de capacidade técnica no conjunto das organizações, nem tampouco melhoria no desempenho delas. O aumento da capacidade de gestão foi proporcionado, muitas vezes, pela seleção de recursos humanos fora das organizações do Poder Executivo. Pouco se avançou para melhoria na qualificação interna.

As regras não escritas que os agentes da reforma não visualizaram e por isso tentaram mudar com as regras escritas se constituíram em verdadeiros entraves à “reforma”, portanto, a objetividade da proposta e das ações não conseguiu modificar a subjetividade do cotidiano das organizações que são as instituições informais. A estrutura formal se modificou parcialmente e a cultura organizacional não

acompanhou a mudança. As condições técnicas e políticas presentes no cotidiano dessas organizações são permeadas por fatores externos a elas e esses fatores não mudaram o suficiente para que houvesse condições internas favoráveis às mudanças ou para a reforma propriamente dita.

As organizações não se adaptaram a uma nova estrutura formal. A alteração formal, numa parte da estrutura, levou os principais agentes das mudanças a uma visão equivocada de um vínculo importante entre a cultura e a organização e acreditaram que existia um sentido real e tangível, uma cultura coletiva da organização, que pudesse ser criada, medida e manipulada para intensificar a eficiência organizacional.

A busca pela modernização das organizações estatais fez com que os governos acreditassem que avanços em áreas isoladas, mas de grande repercussão, como a área das finanças, seria possível transportar o modelo para as demais organizações. Não deu certo. Aí se reforçou a crença existente no interior do conjunto organizacional de que continuam existindo organizações “mais” e “menos” importantes na estrutura. As “mais importantes” recebem mais atenção do governo e têm mais autonomia gerencial e poder de barganha nas relações interorganizacionais.

Um exemplo cabal de que a “reforma” em busca da modernização não obteve êxito foi a adesão ao PNAGE. Paralelamente, criou-se uma nova estrutura de gestão do novo programa de modernização da gestão pública do Poder Executivo. Agora as organizações do Poder Executivo têm o desafio de se modernizarem porque contam com um programa específico para esse fim, sob a coordenação da esfera federal. Aí se encontra a forte influência do Plano Diretor de Reforma do Estado do MARE de 1995.

É necessário que o Poder Executivo pense em longo prazo e realmente faça uma política de recursos humanos com funções flexíveis para os cargos e que as carreiras nas organizações contemplem áreas estratégicas de planejamento geral e setorial, desvinculando-os das funções como forma realmente de não criar carreiras engessadas por regimentos. Mesmo as mudanças na legislação, realizadas no período, ainda são orientadas por um viés burocrático e as ações de renovar quadro de pessoal ainda mantêm este perfil de burocracia. Portanto, é difícil consolidar o modelo da Nova Gestão Pública sem incentivos para melhoria de desempenho.

A pesquisa desenvolvida, conduzida pela metodologia adotada, me levou à conclusão que as organizações do Poder Executivo do Estado do Pará carecem de alguns aspectos essenciais em processos de mudanças. Primeiro, precisam modificar os regimentos; construir mecanismo de gestão que leve em conta a participação de servidores nas mudanças que se pretende implantar; traçar um amplo programa de qualificação – escolaridade formal – de servidores, associado à ampliação das funções e revisão da missão da Escola de Governo, assim como de parcerias com instituições de

ensino e pesquisa para dar suporte às ações do Governo Estadual na preparação de um corpo de servidores qualificados para intervenção social e econômica.

As mudanças na gestão pública precisam andar na direção de um funcionamento que crie organizações que ajudem a manter governos, auxiliem na legitimação dos estados, melhorem o desempenho dos serviços ofertados pelo Estado, tornem os governos mais responsáveis e que considerem as mudanças culturais de uma sociedade, assim como regras e procedimentos informais das organizações. O que sugerem March e Olsen (1997) é que, em processos históricos de mudanças, a demora na adaptação de uma instituição ao seu meio ambiente acontece devido à lentidão processual inerente a regras e práticas que se encontram em uma instituição política e essas regras e práticas. Essa é a lição central para os reformadores.

Referências

ABRUCIO, Fernando Luiz. O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. **Cadernos ENAP**, Brasília, n. 1, 1991.

_____. **Os barões da Federação**: os governadores e a redemocratização brasileira. São Paulo: Hucitec, 1998.

_____. Reforma do Estado no federalismo brasileiro: a situação das administrações públicas estaduais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 39, n. 2, p. 401-420, mar./abr. 2005.

BANCO MUNDIAL. World Development Report 1997 – **The State in a Changing World**. Oxford University Press, 1997.

BORGES, André. Ética burocrática, mercado e ideologia administrativa: contradição da resposta conservadora da “crise de caráter” do Estado. **Dados: Revista de Ciências Sociais**. v. 43, n. 1, 2000.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. O surgimento do Estado republicano. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 62, 2004, p. 131-150.

_____. **Crise econômica e reforma do Estado no Brasil**. São Paulo: Editora 34, 1996.

_____. Incompetência e auto-interesse. **Revista Brasileira de Economia**, v. 57, n. 1, p. 209-222, 2003.

BRITO, Daniel Chaves. **A modernização da superfície**: Estado e desenvolvimento na Amazônia. Belém: NAEA/UFPA, 2001.

BRITO, Maria Elvira T. Achi; PANTOJA, Roseli M. Kempfer. Incentivos fiscais no estado do Pará: uma abordagem a partir da Lei Estadual 6.489/2002. **Adcontar**, Belém, v. 5, n. 2, jun. 2004.

CARVALHO, David Ferreira. A crise das finanças estaduais e a gestão das políticas de gastos públicos. **Paper do NAEA**, Belém, n. 84, 1998.

_____. CARVALHO, David Ferreira. Pacto federativo e descentralização fiscal-regional no Brasil: 1990-1999. **Paper do NAEA**, Belém, n. 138, 2000.

CASTRO, Edna. Estado e políticas públicas na Amazônia em face da globalização e da integração de mercados. In: COELHO, M. C. N. et al. **Estado e políticas públicas na Amazônia**: gestão do desenvolvimento regional. Belém: Cejup; NAEA/UFPA, 2001. p. 7-32. (Série Estado e Gestão Pública, v. 2).

CONCEIÇÃO, Jacitara da Silva; SOARES, Alice Viana. **A reforma administrativa implementada no Poder Executivo do Estado do Pará**: uma abordagem comparativa (1991-2002). 2003. Monografia (Especialização) – Centro Universitário do Pará, Belém, 2003.

CONCEIÇÃO, Jacitara da S.; FARIAS FILHO, Milton C.; SOARES, Alice V. As mudanças na administração pública no contexto das reformas institucionais dos estados nacionais: a experiência do estado do Pará (1991-2002). **Adcontar**, Belém, v. 5, n. 1, p. 15-34, 2004.

DIMAGGIO, Paul J.; POWELL, Walter W. Retorno a la jaula de hierro: el isomorfismo institucional y la racionalidad colectiva em los campos organizacionales. In: DIMAGGIO, Paul J.; POWELL, Walter W. (Comp.). **El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional**. México: Fondo de Cultura Económica, 2001a.

DIMAGGIO, Paul J. Construcción de un campo organizacional como un proyecto profesional: los museos de arte de los Estados Unidos, 1920-1940. In: DIMAGGIO, Paul J.; POWELL, Walter W. (Comp.). **El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional**. México: Fondo de Cultura Económica, 2001.

ESPINO, Ayala José. **Instituciones y economía: una introducción al neoinstitucionalismo económico**. México: Fondo de Cultura Económica, 1999.

FARIAS FILHO, Milton C. **Organizações Burocráticas e Instituições Forjadas: as mudanças no Poder Executivo do Estado do Pará (1995-2005)**. 2005. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido) – Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 2005.

FLEURY, Sonia. Reforma del Estado. **Revista de Administração Pública**, n. 35, v. 5, p. 7-48, set./out. 2001.

GAEBLER, Ted.; OSBONE, David. **Reinventando o governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público**. 10. ed. Brasília: MH Comunicações, 1998.

JAMIL, Ishtiaq. La cultura administrativa: una forma de comprender la administración pública en distintas culturas. **Gestión y Política Pública**, v. 7, n. 1, 1 Sem. 1998.

KETTL, Donald F. A revolução global: reforma do setor público. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (Orgs.) **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 2. ed., São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 1998.

KIM, Pan Suk. La reforma en la administración de los recursos humanos en lo gobierno: un panorama comparativo. **Política y Gobierno**, v. 3, n. 2, p. 325-347, 2 Sem. 1999.

LAEGREID, Per; CHRISTENSEN, Tom. La nueva administración pública: el equilibrio entre la gobernanza política y la autonomía administrativa. **Gestión y Política Pública**, v. 10, n. 1, 1 Sem. 2001.

LOZANO, Jaime. Economía institucional y ciencia económica. **Revista de Economía Institucional**, n. 1, p. 99-128, nov. 1999. Universidad Externado de Colombia.

LYNN JR, Laurence E. Reforma administrativa desde una perspectiva internacional: ley pública y la nueva administración pública. **Gestión y Política Pública**, v. 5, n. 2, p. 303-318, 2 Sem. 1996.

MARCH, J. e OLSEN, J. The new institutionalism: organizational factors in political life. **American Political Science Review**, v. 78, 1984.

_____. **Rediscovering institutions: the organizational basis of politics**. New York Free Press, 1989. cap. 1.

MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. El ejercicio del poder desde una perspectiva institucional. **Política y Gobierno**, v. 6, n. 1, p. 219-244, 1 Sem. 1997.

MATHIS, Armin. Reflexões sobre a reforma do Estado na Amazônia: In: COELHO, M. C. N. et al. **Estado e políticas públicas na Amazônia: gestão do desenvolvimento regional**. Belém: Cejup; NAEA/UFPA, 2001. p. 121-136. (Série Estado e Gestão Pública, v. 2).

MELO, Marcus André. **Reformas constitucionais no Brasil: instituições políticas e processo decisório**. Rio de Janeiro: Revan; Brasília: Ministério da Cultura, 2002.

MEYER, John W; ROWAN, Brian. Organizaciones institucionalizadas: la estructura formal como mito y cerimonia. In: DIMAGGIO, Paul J.; POWELL, Walter W. (Comp.). **El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional**. México: Fondo de Cultura Económica, 2001.

MITCHELL, William C., SIMMONS, Randy T. **Para além da política**: mercados, bem-estar social e fracasso da burocracia. Rio de Janeiro: Instituto Liberal/TopBooks, 2003.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **As possibilidades da política**: idéias para a reforma democrática do Estado. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

NORTH, Douglass. **Custos de transação, instituições e desempenho econômico**. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1998. (Série Ensaios e Artigos).

_____. **Instituciones, cambio institucional y desempeño econômico**. Trad. Gustín Bárcena. México: Fondo de Cultura Económica, 1995.

_____. Que queremos decir cuando hablamos de racionalidad? **Estudios Públicos**, n. 53, verão 1993.

NUNES, Edson. **A gramática política do Brasil**: clientelismo e insulamento burocrático. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1999.

REED, Michael. Teorização organizacional: um campo historicamente contestado. In: CLEGG, Stewart R.; HARDY, Cynthia; NORD, Walter R. (Org. edição original). **Handbook de estudos organizacionais**: modelos de análise e novas questões em estudos organizacionais. v. 1, São Paulo: Atlas, 1999. CALDAS, Miguel; FACHIN, Roberto; FICHER, Tânia. (Org. edição brasileira).

REZENDE, Flávio da Cunha. **Por que falham as reformas administrativas?** Rio de Janeiro: FGV, 2004.

_____. Os “leviatãs” estão fora do lugar. **DADOS**, Rio de Janeiro, v. 39, n. 2, p. 195-211, 1996.

_____. Organizações e respostas institucionais a política de reformas do Estado. **Revista de Sociologia e Política**, n. 14, p. 119-138, 2000.

_____. Por que reformas administrativas falham? **Revista Brasileira de Ciência Sociais**, v. 17, n. 50, out. 2002.

SELDON, Arthur. **O dilema da democracia**: a economia política do excesso de governo. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 2000.

TOLBERT, Pamela S.; ZUCKER, Lynne G. A institucionalização da teoria institucional. In: CLEGG, Stewart R.; HARDY, Cynthia; NORD, Walter R. (org. da edição original). **Handbook de estudos organizacionais**: modelos de análise e novas questões em estudos organizacionais. v. 1, São Paulo: Atlas, 1999. CALDAS, Miguel; FACHIN, Roberto; FICHER, Tânia (Org. da edição brasileira).

MITCHELL, William C., SIMMONS, Randy T. **Para além da política**: mercados, bem-estar social e fracasso da burocracia. Rio de Janeiro: Instituto Liberal/TopBooks, 2003. Introdução.

WEBER, Max. **Ensaio de Sociologia**. 3. ed., Rio de Janeiro: Zahar, 1974.

ZUCKER, Lynne. El papel de la institucionalización en la persistencia cultural. In: DIMAGGIO, Paul J.; POWELL, Walter W. (Comp.). **El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional**. México: Fondo de Cultura Económica, 2001.

FONTES DE CONSULTA

Jornais

GOVERNO descobre “marajás”: Gueiros revela a existência de funcionários do estado que recebem até R\$ 17 mil. **O Liberal**, Belém, 12 jan. 1995.

SAI edital das demissões. **O Liberal**, Belém, 22 maio 2005, p.6.

O Liberal, Belém, 04 jan. 1995.

Documentos, leis e relatórios governamentais

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Relatório Parcial do Programa Nacional de apoio à modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados e do Distrito Federal - PNAGE**. Brasília, 2004.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Relatório Parcial do Programa Nacional de apoio à modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados e do Distrito Federal – PNAGE: diagnóstico específico do Estado do Pará**, [s.l.], 2005. (mimeo).

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Boletim Estatístico de Pessoal**. MARE, Brasília. (edições de 1997 a 2004).

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 2004. Atualizada até a Emenda Constitucional nº 36.

_____. Lei Complementar nº. 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

_____. Ministério da Administração e Reforma do Estado. **Plano Diretor de Reforma do Estado**. Brasília: MARE, 1995.

PARÁ. Governo do Estado do Pará. **Mensagem do Governo do Estado à Assembléia Legislativa do Estado do Pará**. Belém: [s.n.], 1992.

_____. **Constituição do Estado do Pará**. Belém: CEJUP, 2004.

_____. Governo do Estado do Pará. **Mensagem do Governo do Estado à Assembléia Legislativa do Estado do Pará**. Belém: [s.n.], 1996.

_____. Governo do Estado do Pará. **Mensagem do Governo do Estado à Assembléia Legislativa do Estado do Pará**. Belém: [s.n.], 1997.

_____. Governo do Estado do Pará. **Mensagem do Governo do Estado à Assembléia Legislativa do Estado do Pará**. Belém: [s.n.], 1998.

_____. Governo do Estado do Pará. **Mensagem do Governo do Estado à Assembléia Legislativa do Estado do Pará**. Belém: [s.n.], 1999.

_____. Governo do Estado do Pará. **Mensagem do Governo do Estado à Assembléia Legislativa do Estado do Pará**. Belém: [s.n.], 2000.

_____. Governo do Estado do Pará. **Mensagem do Governo do Estado à Assembléia Legislativa do Estado do Pará**. Belém: [s.n.], 2001.

_____. Governo do Estado do Pará. **Mensagem do Governo do Estado à Assembléia Legislativa do Estado do Pará**. Belém: [s.n.], 2002.

_____. Governo do Estado do Pará. **Mensagem do Governo do Estado à Assembléia Legislativa do Estado do Pará**. Belém: [s.n.], 2003.

_____. Governo do Estado do Pará. **Mensagem do Governo do Estado à Assembléia Legislativa do Estado do Pará**. Belém: [s.n.], 2004.

_____. Secretaria Especial de Estado de Gestão. Comitê Técnico da Reforma do Estado. **Reforma do Estado – diretrizes e estratégias gerais**: documento preliminar, 1996. (mimeo).

_____. Secretaria Executiva de Estado de Administração. **Diagnóstico Organizacional do Poder Executivo**. Belém: SEAD, 2002a. (mimeo).

_____. **Relatório Parcial do Programa Nacional de apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados e do Distrito Federal – PNAGE no Âmbito do Poder Executivo do Estado do Pará**. Belém: SEAD, 2005. (mimeo).

_____. Secretaria Executiva de Administração. **Relatório do Sistema de Gestão Integrada de Recursos Humanos**. dez. 2003. (mimeo).

_____. Secretaria Executiva de Administração. **Relatório do Sistema de Gestão Integrada de Recursos Humanos**. dez. 2002. (mimeo).

_____. Secretaria Executiva de Administração. **Relatório do Sistema de Gestão Integrada de Recursos Humanos**: demonstrativo da folha de pagamento. dez. 2004. (mimeo).

_____. Secretaria Executiva de Administração. **Relatório do Sistema de Gestão Integrada de Recursos Humanos**. dez. 2005. (mimeo).

*Revisão: Albano Rita Gomes