

# **P**ROGRAMA DE ESTUDOS E PESQUISAS EM REFORMA DO ESTADO E GOVERNANÇA

Fundação Getúlio Vargas / Escola Brasileira de Administração Pública\*

**O** Estado brasileiro vem passando por transformações profundas, determinadas por mudanças internas e também pelas alterações na economia mundial.

O processo de democratização inaugurado nos anos 80 consagrou, na Constituição de 1988 um novo formato do Estado, no que diz respeito à universalização das políticas sociais, à descentralização das estruturas institucionais e dos recursos fiscais e a novas formas de controle social.

O esgotamento do modelo de substituição de importações somou-se às profundas transformações ocorridas como decorrência da implantação de um novo paradigma tecnológico e da globalização da economia.

Novas formas de organização da produção, caracterizadas pela elevada incorporação tecnológica e a flexibilização das relações de trabalho têm levado

à busca de instrumentos gerenciais que assegurem a eficiência e a qualidade dos serviços.

A redução do papel produtivo do Estado, com o deslocamento destas atribuições para o mercado, bem como o surgimento de um terceiro setor - privado, porém cumprindo funções públicas - é uma realidade que está redefinindo a relação Estado/Sociedade em todos os países do mundo.

Um Estado que seja forte e estratégico, capaz de assegurar o cumprimento das funções públicas, bem como lutar pela redução das desigualdades sociais prevaletentes e ao mesmo tempo envidar esforços para buscar uma inserção vantajosa para o país na economia nacional. Esta é a equação que está colocada para todos, mas cujas soluções estamos longe de divisar.

O estudo da reforma do Estado - ou das reformas - em um período de tantas e tão velozes mudanças,

deve estar voltado para o fortalecimento da capacidade de governança em nossa sociedade e para os ideais de igualdade e justiça social.

Por considerar este tema de fundamental relevância, a FGV/EBAP visa implantar o Programa de Estudos e Pesquisas sobre Reforma do Estado e Governança. Atualmente, o presente Programa é constituído de cinco projetos de pesquisa, além de monografias referentes ao tema, que objetivam possibilitar uma melhor análise da conjuntura político-institucional.

Os Projetos são os seguintes:

#### 1 - Burocracia e Reforma do Estado

Este projeto tem como objetivo criar um sistema de informações permanentes sobre as atitudes e crenças da burocracia diante dos desafios enfrentados na mudança do papel do Estado, na redefinição das suas relações com a sociedade, na implementação de novos instrumentos de gestão e avaliação.

A reforma atual pela qual vem passando o Estado tem tido como orientação geral o redimensionamento do tamanho e funções do Estado de forma a

transferir para o mercado certas atividades anteriormente estatais, assim como introduzir na administração pública instrumentos gerenciais que permitam o aumento da eficiência e qualidade de suas ações. No entanto, todos os estudos têm desconsiderado, até o momento, como estas transformações vêm afetando a burocracia e alterando as condições necessárias para preservar sua autonomia e eficiência na utilização de seus recursos técnicos, de forma que ela possa se situar de uma maneira pró-ativa neste processo.

Será elaborado um questionário fechado, contemplando as diferentes dimensões relevantes na atual reforma do Estado e nas mudanças relativas à atuação da burocracia estatal. Depois de pré-testado, este questionário deverá ser automaticamente aplicado em cada uma das novas turmas que ingressarem nos cursos da EBAP.

Considerando que a EBAP tem um número anual de alunos superior a 5000, com diferentes inserções na burocracia pública, teremos a oportunidade permanente de atualizar as informações sobre as mudanças de atitudes e crenças dos funcionários do Estado em relação ao seu papel.

## 2. Municipalização e Poder Local

Este projeto visa estudar as mudanças ocorridas a partir da municipalização, no processo de gestão dos sistemas municipais de saúde e analisar suas possíveis relações com a configuração e o modo de funcionamento do sistema de poder local.

A partir da Constituição de 1988, o Brasil vem vivendo um significativo processo de descentralização político-administrativa, dentro de uma dimensão maior de democratização. A saúde foi a área da política social em que o modelo descentralizador foi mais ampla e radicalmente aplicado. Mais de cinco anos depois da implantação de uma profunda reforma no arcabouço jurídico normativo no setor, não se conhecem as conseqüências destas medidas nas possíveis transformações da esfera municipal. A partir do perfil dos atuais secretários municipais de saúde será possível averiguar esta mudança.

Pretende-se realizar um inquérito nacional, abrangendo a totalidade dos municípios brasileiros, a partir de um questionário a ser respondido pelo responsável municipal pela saúde. Os dados coletados tratarão da caracterização pessoal

e profissional, das relações políticas e institucionais, das modalidades de gestão.

## 3. O Corporativismo, a Justiça do Trabalho e o Novo Sindicalismo

O presente projeto tem como objetivo estudar as funções reguladora e normativa da Justiça do Trabalho e as diferentes propostas de alteração da representação classista, apresentadas seja pelo governo, seja por setores da sociedade.

A atuação da Justiça do Trabalho é um dos pilares do modelo corporativo estatal das relações classistas, introduzido na década de 40 e vigente até os dias atuais. As transformações na organização dos trabalhadores, as novas formas de organização da produção e a democratização das relações sociais, requerem uma alteração substancial das formas de regulação do trabalho de forma a torná-la mais flexível e condizente com as demandas atuais. Este é um ponto crucial da reforma do Estado que merece ser analisado.

Para isto, serão executadas uma pesquisa bibliográfica e entrevistas com membros da Justiça do Trabalho e com representantes sindicais e patronais.

#### 4 - Comparative Health Policies in Latin America

O objetivo geral do projeto é estudar e comparar os processos correntes de descentralização e privatização nos sistemas de saúde da Argentina, Brasil e México e suas conseqüências no acesso aos serviços de saúde de diferentes segmentos da população.

As mudanças das políticas de saúde que têm sido implantadas recentemente na América Latina têm direcionado a organização dos sistemas de atenção à saúde em duas direções: desde o público para o privado e desde o nível central para o nível local. Até o momento os efeitos destas mudanças se realizaram em termos macro-analíticos, mas o teste final será realmente quando se puder afirmar o que elas representam efetivamente para usuário dos serviços de saúde.

O estudo será desenvolvido de forma similar e concomitante nos três países, de forma a permitir a comparação dos resultados. Serão utilizadas as seguintes modalidades de estudos:

- estudo quantitativo - adotando o modelo comportamental de Andersen, será realizado um survey, com população aberta,

sobre utilização de serviços, tomando como condições traçadoras a ocorrência de diabetes mellitus, hipertensão, fratura de membros, parto e pré-natal. Serão investigados 130 indivíduos por "tracer".

- estudo qualitativo - diagnóstico das principais características e alterações da política e organização dos sistemas de saúde em cada um dos países.

- estudo antropológico - análise das representações sociais dos usuários a fim de aprender a lógica de hierarquização das prioridades e definição das estratégias de utilização dos serviços.

#### 5. Gestão Pública e Reforma do Estado: um estudo de caso do Hospital Geral de Fortaleza

O projeto visa documentar, analisar e divulgar a experiência de gestão pública do Hospital Geral de Fortaleza, buscando identificar as alternativas criativas de gestão de um hospital público e os limites impostos pelas regras atuais da administração pública.

A reforma do Estado no setor saúde teve início com o processo de descentralização na década de 80. O foco atual de preocupações é a gerência dos serviços complexos. As diferentes alternativas

existentes evidenciaram uma polarização entre as dimensões da autonomização e flexibilização, indicando quatro casos paradigmáticos: Hospital Sarah Kubitishek, Hospital das Clínicas de Porto Alegre, Instituto do Coração e Hospital Geral de Fortaleza. Apenas no último caso temos um exemplo de gestão bem sucedida que se passa dentro da administração pública.

Como metodologia será feita uma pesquisa de campo enfocando: processo decisório, recursos materiais, financeiros e humanos, sistemas de custos, avaliação e controle de qualidade, participação e controle social.

---

**\* Realização: Escola Brasileira  
de Administração Pública  
EBAP/FGV  
(Coordenação de Programa:  
Sonia Fleury).**

---