

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ  
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E LETRAS  
MESTRADO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

Pierre George Sales

**ANÁLISE DA MODERNIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO  
PÚBLICA ESTADUAL DO PIAUÍ FOCADA NA GESTÃO DE  
RECURSOS HUMANOS**

Teresina  
2009

PIERRE GEORGE SALES

**ANÁLISE DA MODERNIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA  
ESTADUAL DO PIAUÍ FOCADA NA GESTÃO DE RECURSOS  
HUMANOS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Universidade Federal do Piauí, como exigência parcial à obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas, área de concentração: Estado, Sociedade e Políticas Públicas.

Orientadora: Profa. Dra. Maria do Rosário de Fátima e Silva

TERESINA

2009

5163a Sales, Pierre George.

Análise da modernização da administração pública estadual do Piauí focada na gestão de recursos humanos. / Pierre George Sales. Teresina: 2009.  
133fls.

Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) Universidade Federal do Piauí – UFPI.

Orientação: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Maria do Rosário de Fátima e Silva.

1. Gestão de Recursos Humanos. 2. Administração Pública.  
3. Reforma do Estado.

C.D.D. – 658.3

Pierre George Sales

**ANÁLISE DA MODERNIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL DO  
PIAUI FOCADA NA GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS**

Dissertação apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Piauí, como exigência parcial à obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas. Área de concentração: Estado, Sociedade e Políticas Públicas.

Aprovado em: \_\_\_\_\_ / \_\_\_\_\_ / \_\_\_\_\_

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Maria do Rosário de Fátima e Silva - UFPI  
Orientadora

---

Prof. Dr. Ricardo Ribeiro Allagio - UFPI  
Examinador

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Maria D'Alva Macedo Ferreira - UFPI  
Examinadora

*Ao meu amado guerreirinho Mateus  
Holanda Sousa Sales, garotinho importante e  
que está sempre presente em nossos corações.*

## **AGRADECIMENTOS**

Aos meus filhos amados, Pedro e Mateus.

À minha querida esposa.

À minha mãe, sempre exemplar e presente.

Às minhas avós, D. Santa e D. Mindú.

Aos meus avôs, Sr. Hugo Reis e Sr. José Alves.

A meu pai.

A meu padrasto.

À minha querida irmã e queridos irmãos.

À minha cunhada e cunhado.

À minha sobrinha Lavínia.

A meu sobrinho Heitor.

Aos meus tios e tias.

Aos meus grandes amigos.

À minha orientadora, Professora Doutora Maria do Rosário de Fátima e Silva.

À Neila Palácio, secretária do mestrado e minha amiga.

Meu muito obrigado a todos.

## RESUMO

O presente trabalho constitui um esforço intelectual, metódico e de caráter analítico-dedutivo, no sentido de deslindar o processo de modernização da administração pública estadual do Piauí, no período 2003-2008, com atenção especial à gestão de recursos humanos. Processo este que objetiva estabelecer uma administração pública focada nos resultados, que tenha capacidade de otimizar o gasto público, na oferta dos serviços e produtos públicos demandados crescentemente pela sociedade. De modo que são necessários determinação política, meios materiais e financeiros, e, aliado a esses, o desenvolvimento da variável transversal à própria administração pública, imprescindível ao êxito do processo modernizante: recursos humanos. Deste modo, foram estudadas as ações estrategicamente realizadas, bem como os resultados de caráter duradouro e de reversão custosa, pelo governo estadual, em três componentes fundamentais do organograma público do Estado, pela amplitude da repercussão e influência no restante da máquina, quais sejam Secretaria de Administração, Secretaria de Fazenda e Escola de Governo, por meio de extensa pesquisa documental e ainda de entrevistas semiestruturadas, via técnica gravador com os sujeitos envolvidos diretamente no desenvolvimento do processo modernizante. A fim de proceder a análise quali-quantitativa do citado processo, o estudo buscou referências nos processos modernizantes que influenciaram e influenciam (quer convergente quer divergentemente) a administração pública brasileira, e nela a administração pública estadual. Assinale-se que o contexto administrativo e financeiro público estadual do Piauí, em 2003, era adverso administrativa e financeiramente ao atendimento das demandas da população. O governo que toma posse em 2003 estabelece como um grande desiderato a modernização da administração pública estadual, por meio do fortalecimento instrumental, processual, e ainda do desenvolvimento dos recursos humanos; no que foi exitoso, conforme a análise do conjunto de dados e informações obtido durante a pesquisa.

Palavras-chaves: Modernização Administrativa. Gestão de Recursos Humanos. Reforma do Aparelho do Estado. Administração Pública.

## **ABSTRACT**

This work is built on an intellectual effort, methodical and analytical-deductive character in order to unravel the process of modernization of the state government of Piauí in the period between the years 2003-2008 with special focus on human resources management. This process that aims to establish a government focused on results, which is able to optimize public spending in the provision of public goods and services increasing demand by society. Are needed so that the determining policy, financial and material resources and those allied to the development of variable cross the very government and essential to the success of the modernizing process, which are human resources. There were studied the strategic actions taken and the results that are lasting and costly to reverse, the state government in three key components of the organization's public status, the magnitude of the impact and influence the rest of the machine, which are secretary of administration, secretary of finance and school of government, through extensive documentary research and semi-structured interviews with the peoples directly involved in the development process of modernizing. In order to conduct analysis of that process qualitative and quantitative the study references in modernizing processes that affect and influence (both convergent and divergent) and the Brazilian government to her state government. The administrative context and public financial state of Piauí in 2003 was adversely administratively and financially to meet the demands of the population. The government that took office in 2003 down as a great goal the modernization of state government, by strengthening instrumental, procedural and human resource development. As successful as was the analysis of all data and information obtained during the search.

**Keywords:** Administrative Modernization. Human Resource Management. Reform of the State Apparatus. Public Administration.



## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1	– Diagrama do Movimento da Administração Pública Estadual do Piauí no Sentido da Modernização Administrativa.....	66
Figura 2	– Organograma da Unidade de Modernização Administrativa do Governo Estadual do Piauí.....	81
Figura 3	– Hierarquia das Necessidades de Maslow.....	95
Figura 4	– Organograma da EGEPI.....	109
Gráfico 1	– Evolução da arrecadação estadual do Piauí do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestação de serviços de transporte interestadual, intermunicipal e de comunicação – ICMS (R\$).....	73

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1	– Ingressos, por concurso público, no serviço público federal, segundo o nível de escolaridade do cargo.....	45
Tabela 2	– Quantitativo dos servidores públicos federais civis ativos do Poder Executivo por nível de escolaridade do cargo.....	46
Tabela 3	– Evolução da Despesa com pessoal e encargos / Receita corrente líquida.....	54
Tabela 4	– Quantitativo de leis aprovadas pela Assembleia Legislativa Estadual do Piauí entre os anos 2003-2009.....	64
Tabela 5	– Evolução da Despesa com pessoal e encargos / Receita corrente líquida.....	69
Tabela 6	– Evolução nominal das despesas com pessoal e encargos da administração pública estadual do Piauí por Poder (em R\$)...	92
Tabela 7	– Evolução da Despesa com pessoal e encargos / Receita corrente líquida.....	93
Tabela 8	– Evolução da média individual mensal do gasto com pessoal e encargos da administração pública estadual do Piauí (2003-2008).....	102
Tabela 9	– Evolução quantitativa das nomeações para o serviço público estadual, originadas de concursos públicos, no período 2003-2009.....	104
Tabela 10	– Evolução do quantitativo de beneficiários diretos da atuação da EGEPI.....	111

## LISTA DE SIGLAS

AGESPISA	—	Águas e Esgotos do Piauí S/A
ATI	—	Agência de Tecnologia da Informação do Estado do Piauí
APF	—	Administração Pública Federal
BID	—	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CEF	—	Caixa Econômica Federal
CEPRO	—	Fundação Centro de Pesquisas Econômicas e Sociais
CEPISA	—	Companhia Energética do Piauí
CGE	—	Controladoria Geral do Estado
CHESF	—	Companhia Hidro Elétrica do Vale do São Francisco
CONSAD	—	Conselho Nacional de Secretários de Administração
CLAD	—	Centro Latino-americano para o Desenvolvimento
CNAE	—	Classificação Nacional de Atividades Econômico-Fiscal
CNP	—	Conselho Nacional de Petróleo
COJUL	—	Corpo de Julgadores
CPF	—	Cadastro Nacional de Pessoas Físicas
CSN	—	Companhia Siderúrgica Nacional
DAS	—	Direção e Assessoramento Superiores
DASP	—	Departamento Administrativo do Serviço Público
DER	—	Departamento de Estradas e Rodagens
DETRAN	—	Departamento Estadual de Trânsito/PI
ECF	—	Emissor de Cupom Fiscal
EGEPI	—	Escola de Governo do Estado do Piauí
ENAP	—	Escola Nacional de Administração Pública
EPPGG	—	Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental
FHC	—	Fernando Henrique Cardoso
FUNDAT	—	Fundo de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento da Administração Tributária
GESPÚBLICA	—	Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização
ICMS	—	Imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestação de serviços de transporte interestadual, intermunicipal e de comunicação
INSS	—	Instituto Nacional de Seguro Social

IPEA	– Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LRF	– Lei de Responsabilidade Fiscal
MARE	– Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
MEGP	– Modelo de Excelência da Gestão Pública
MF	– Ministério da Fazenda
MP	– Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
PIB	– Produto Interno Bruto
PMT	– Prefeitura Municipal de Teresina
PDTI	– Plano Diretor de Tecnologia da Informação
PNAFE	– Programa de Apoio à Administração Fiscal para os Estados Brasileiros
PNAGE	– Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados Brasileiros e do Distrito Federal
PNEF	– Programa Nacional de Educação Fiscal
PNUD	– Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPA	– Plano Plurianual
PROCON	– Programa de Proteção e Defesa do Consumidor/PI
PROMOTAF	– Programa de Modernização da Administração Tributária e Financeira do Estado do Piauí
PSDB	– Partido da Social Democracia Brasileira
PT	– Partido dos Trabalhadores
SEAD	– Secretaria de Estado da Administração
SEFAZ	– Secretaria de Estado da Fazenda
SEGES	– Secretaria de Gestão
SEMA	– Secretaria Municipal de Administração e Recursos Humanos
SEPRO	– Serviço Federal de Processamento de Dados
SIAFEM	– Sistema Integrado de Administração Financeira para os Estados e Municípios
SIAT	– Sistema Integrado de Administração Tributária
SINE	– Sistema Nacional de Emprego
SRH	– Secretaria de Recursos Humanos
TI	– Tecnologia da Informação
UESPI	– Universidade Estadual do Piauí
UNAFIN	– Unidade Administrativo-Financeira da Secretaria Estadual de Fazenda

## SUMÁRIO

1	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	13
2	<b>A REFORMA DO APARELHO DO ESTADO BRASILEIRO</b> .....	19
2.1	<b>A Modernização Daspeana</b> .....	19
2.2	<b>A Reforma do Aparelho do Estado brasileiro no governo FHC</b> .....	23
2.3	<b>A política de gestão de recursos humanos no âmbito do GESPÚBLICA</b> .....	34
3	<b>O CONTEXTO ADMINISTRATIVO-FINANCEIRO PÚBLICO DO ESTADO DO PIAUÍ EM 2003</b> .....	48
3.1	<b>Antecedentes políticos à ascensão do novo governo em 2003</b> .....	48
3.2	<b>A realidade das contas públicas estaduais</b> .....	52
3.3	<b>Administração pública estadual</b> .....	55
4	<b>A MODERNIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL DO PIAUÍ</b> .....	60
4.1	<b>O conceito de <i>Path Dependence</i></b> .....	61
4.2	<b>Aspectos operacionais básicos do processo de modernização da administração pública estadual</b> .....	63
4.3	<b>A modernização fazendária</b> .....	67
4.4	<b>A modernização da Secretaria de Estado de Administração</b> .....	74
4.4.1	<b>O Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados brasileiros e do Distrito Federal – PNAGE no Piauí</b> .....	75
4.4.2	<b>Os estágios da reforma da gestão de pessoas</b> .....	87
4.4.2.1	<i>O estágio 1 da reforma da gestão de pessoas: a retomada do controle da gestão</i> .....	88
4.4.2.2	<i>O estágio 2 da reforma da gestão de pessoas: o desenvolvimento dos recursos humanos</i> .....	94
4.4.4.3	<i>O estágio 3 da reforma da gestão de pessoas: o alinhamento dos recursos humanos às estratégias governamentais</i> .....	104
4.5	<b>A Escola de Governo no processo modernizante</b> .....	106
5	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	114
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	118
	<b>ANEXOS</b> .....	128

# 1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho constitui um esforço intelectual, metódico e de caráter analítico-dedutivo no sentido de deslindar o processo de *Modernização da administração pública estadual do Piauí com foco na gestão de recursos humanos*, adotando como limites temporais os anos 2003-2008. Para tanto, a pesquisa utilizou como base de dados e informações: a) um conjunto de sujeitos escolhidos, de modo intencional, entre os que participaram diretamente do planejamento e ou desenvolvimento no processo analisado; b) extensa revisão da bibliografia pertinente ao tema modernização administrativa; c) debruço sobre os documentos oficiais federais e estaduais relativos ao tema; d) revisão da base de dados oficial disponível, acerca da administração federal e estadual, que possibilitaram ratificar ou retificar a análise de determinadas ações e resultados do processo local encetado. Ainda a fim da obtenção e registro das informações pretendidas diretamente junto aos sujeitos, foi utilizada a entrevista semiestruturada via técnica gravador.

Também se considerou a alta complexidade de se analisar um processo de modernização administrativa, que conflui necessariamente, devido ao grau de imbricamento, a dados quantitativos e a informações qualitativas, em que ambos devem ser pesquisados e analisados concomitantemente, em razão da profundidade da análise. E ainda quanto à diversidade de possibilidades de métodos, o pesquisador encontrou em Chizzoti a base metodológica que orientou a pesquisa:

A pesquisa quantitativa não deve ser oposta à pesquisa qualitativa, mas ambas devem sinergicamente convergir na complementaridade mútua, sem confinar os processos e questões metodológicas a limites que atribuam os métodos quantitativos exclusivamente ao positivismo ou os métodos qualitativos ao pensamento interpretativo. Considera-se que é necessário superar as oposições que subsistem nas pesquisas em ciências humanas e sociais, e aponta-se que se pode fazer uma análise qualitativa de dados estritamente quantitativos ou que o material recolhido com técnicas qualitativas pode ser analisado com métodos quantitativos (CHIZZOTI, 1991, p. 34).

Deste modo, a pesquisa ora apresentada é denominada quali quantitativa, na medida em que, para estudo de objetos como o procedido, foram observadas, para adequada fundamentação, as informações extraídas individualmente dos sujeitos pesquisados, bem como as relativas ao conjunto de dados oficiais seriados historicamente e disponibilizados pelas instituições públicas estudadas. Assinale-se

que, no encaminhamento de pesquisa desta natureza, não pode haver restrição entre um dado objetivo e uma informação subjetiva relatada em determinada entrevista, de forma a permitir uma complementação entre as informações apreendidas, analisadas conjuntamente, como de fato elas se encontram na realidade.

O recorte histórico da pesquisa (entre os anos 2003-2008) deveu-se ao fato de, em 2003, iniciar-se concretamente o processo de modernização; quanto ao ano de 2008, decorre da viabilidade temporal que vêm a reboque dos limites normativo-institucionais próprios de trabalhos desta natureza, e que objetiva maior amplitude, com vistas à percepção do impacto do processo de modernização administrativa na operacionalização das ações públicas, via administração estadual, com foco na gestão de recursos humanos.

A escolha do tema em questão, qual seja a gestão de recursos humanos no âmbito do processo de modernização supramencionado, se deu em virtude de esta variável (recursos humanos) ser considerada e formalmente expressa, conforme demonstrado em parte específica do trabalho, a de maior transversalidade; e, ainda como agravante, a que, dentre todas, menos avançou nas gestões públicas estaduais, inclusive no caso do Piauí. Decerto, variável considerada – não obstante outras como: base de dados organizada e tecnologias de gestão – a mais problemática e fundamental, para o êxito do citado processo. Ressalte-se ainda a intimidade do pesquisador com o tema, na medida em que sua atuação na docência e na coordenação de curso no ensino superior ocorre há anos, mais especificamente no campo da gestão de recursos humanos.

O trabalho foi estruturado em cinco partes, com três capítulos específicos, que permitirão ao leitor ater-se analiticamente sobre o processo de modernização da administração pública estadual do Piauí, focada na gestão de recursos humanos, abarcando, a fim da melhor compreensão, processos semelhantes desenvolvidos na administração pública federal, especialmente nas administrações dos presidentes Fernando Henrique Cardoso e Luís Inácio Lula da Silva, e que foram deveras influentes no processo desencadeado em nível estadual. Seguindo esta linha de raciocínio, o presente estudo assim se dispõe: 1 *Introdução*, 2 *A reforma do aparelho do Estado brasileiro*, que apresenta uma sistematização acerca do processo que teve como marco histórico e operacional o movimento, no sentido da modernização

da administração pública brasileira, iniciado no primeiro governo Vargas, marcadamente pela criação, em 1936, do Departamento Administrativo do Serviço Público – DASP. Pioneirismo originado da necessidade de manutenção da reprodução do capital, em um contexto econômico, político e administrativo adverso à continuidade daquela reprodução, como será demonstrado adiante. Devido a esse fato, o estudo inicia a reflexão com o debruço sobre a denominada Modernização Daspeana, procurando demarcar as razões e o contexto que impeliram aquela administração federal no sentido da modernização.

Em seguida, 3 *O contexto administrativo-financeiro público do Estado do Piauí*, recai a análise sobre a tentativa de desenvolvimento de um modelo eficiente e eficaz de administração pública referente a um contexto histórico mais recente e mais abrangente, vertical e horizontalmente, que a modernização daspeana, ou seja, a denominada Reforma do Aparelho do Estado colocada em avanço por Fernando Henrique Cardoso, quando de sua ascensão à Presidência da República do Brasil. Não obstante outras tentativas de reforma da materialidade do Estado, isto é, da administração pública, a iniciada pelo citado governo é a que enseja mais proximidade e influência (quer convergente quer divergente) no desenho atual da modernização da administração pública brasileira em seus diferentes níveis. Sendo assim, foi necessária, para este trabalho, a revisão, em linhas gerais, da citada Reforma, e mais especificamente a variável recursos humanos em seu arcabouço. O que deverá permitir ao leitor uma visão geral que enseje uma melhor compreensão do atual processo de modernização da administração pública estadual. Assim foi contemplado na parte dois do capítulo inicial um breve histórico da supracitada reforma, com foco na variável recursos humanos.

Ainda na mesma parte, buscar-se-á entender, devido à importância e influência no cenário atual, como foi trabalhada a gestão de recursos humanos no âmbito do Plano de Gestão do Governo Lula, e mais especificamente no relativo ao Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GESPÚBLICA –, desenvolvido pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MP. Programa que baliza e orienta a administração pública federal no sentido do modelo de administração gerencial (ou seja, sumariamente, com foco nos resultados) em substituição ao modelo de gestão burocrático (com foco nos meios) já sinalizado expressamente quando da Reforma iniciada no governo FHC.



Torna-se oportuno esclarecer que, antes mesmo da publicação do decreto que formalizou a implementação do GESPÚBLICA, já existia um movimento intencional no aparelho do governo federal, que orientava a administração pública no sentido do que posteriormente expressaria documentalmente o programa. Contudo, o referido decreto é, dos documentos oficiais, o mais específico quanto ao tema gestão pública, e o mais abrangente quanto aos objetivos referentes ao tema. De maneira que o programa é considerado como um vetores do que se delineia como uma nova gestão pública para o governo Lula. São apresentados ainda alguns dos significativos avanços obtidos e medidas propiciadoras de um maior alinhamento da gestão de recursos humanos aos objetivos do governo federal relativos a seu plano de gestão pública.

Por ser uma característica dos Estados federativos, e especialmente no caso brasileiro, onde a autonomia financeira, e mesmo técnica, das unidades subnacionais é tímida em relação ao governo federal, e onde qualquer orientação ou reorientação mais profunda naquele nível enseja ações similares nos entes federados por meio de efeito demonstração; encetadas, via de regra, por imposições legais que visam dar curso comum às gestões estaduais, por meio de instrumentos normativos que funcionam como pré-requisito para o recebimento de recursos federais. É fundamental, para o entendimento do processo de modernização estadual, e nele a gestão da variável recursos humanos, um estudo sobre as diretrizes elencadas naquele plano de gestão, em especial no que toca àquela variável. De modo que, na terceira parte do capítulo primeiro, a análise se debruça sobre a denominada política de gestão de recursos humanos no âmbito do GESPÚBLICA.

Com o propósito de referenciar o processo de modernização administrativa encetado pelo governo estadual em 2003, encontra-se contextualizada no segundo capítulo, ou parte 3, a situação encontrada no entorno daquele ano, evidenciando, para tanto, os aspectos político, administrativo e financeiro e suas implicações para a gestão pública, e nela a gestão dos servidores públicos estaduais. Ainda nesta parte 3, que discorre sobre o contexto administrativo-financeiro público do Estado do Piauí em 2003, encontram-se os tópicos antecedentes políticos, *contas públicas* e *administração pública estadual*.

O terceiro e último capítulo, ou parte 4, intitulado de “*A modernização da administração pública estadual do Piauí*”, se inicia com o estabelecimento do conceito de *path dependence*, o qual permitirá demonstrar que tipo de medidas e ações se caracterizam como mais duradouras e de reversão mais custosa para a administração pública estadual, impelindo-a assim a trilhar o mesmo caminho, aprimorando os avanços estabelecidos e revertendo os problemas que eventualmente persistem. Em seguida, são evidenciados os aspectos operacionais básicos do processo modernizante.

Na terceira parte do referido capítulo são analisados os avanços, no sentido da modernização administrativa, relativos à atuação da Secretaria Estadual de Fazenda-SEFAZ. Para tanto, são evidenciadas as medidas tomadas e seu impacto objetivo nas finanças públicas estaduais. E ainda os principais problemas persistentes relativas àquelas finanças.

Ainda neste último capítulo, em sua quarta parte, o estudo se ateve ao desenvolvimento do processo de modernização, no âmbito da Secretaria de Estado de Administração-SEAD, focando nas ações originadas do Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados brasileiros e do Distrito Federal-PNAGE, e em outras que possibilitaram avanços significativos à administração pública estadual.

Ainda nesta parte, fez-se uma reflexão sobre em que momento se encontra a reforma da gestão de recursos humanos no Estado. Para tanto, são analisados os três estágios da mencionada reforma em Marconi (2006), e estabelecida a relação com a administração pública estadual. O estudo do primeiro estágio volta-se para o ciclo desencadeado no Piauí, relativo ao processo de “arrumação da casa”, isto é, as medidas de ajustes necessárias à retomada do controle da gestão de recursos humanos. Sobre o segundo estágio das reformas, o estudo pretendeu desenhar as medidas tomadas pelo governo estadual, para o estabelecimento de uma política de desenvolvimento dos recursos humanos. A preocupação é direcionada ao servidor. Por fim, no terceiro estágio, o estudo voltou-se à política de alcance do perfil e do quantitativo do servidor, necessários à consecução dos objetivos do governo estadual. É onde deve haver grande preocupação em alinhar a política de recursos humanos com os objetivos da administração pública estadual, de modo a tornar aquela política efetivamente estratégica.

No último item deste capítulo, fez-se uma explanação sobre a participação da Escola de Governo no âmbito do processo de modernização. Neste ponto, coube destacar a capacitação realizada via Escola de Governo, priorizando as estratégias adotadas, o quantitativo beneficiado e a amplitude dos cursos oferecidos.

Seguem-se a “5 Considerações finais”, com rápida abordagem sobre a análise dos dados; e as “Referências”, base teórica essencial para a construção do presente estudo.

Conforme o exposto acredita-se que o estudo possibilitará maior compreensão acerca do processo de modernização iniciado, pelo governo estadual do Piauí, em 2003, e desenvolvido crescentemente ao longo de dois mandatos consecutivos, evidenciando-se na análise a gestão de recursos humanos adotada, e seus reflexos na administração pública estadual. De modo que, ao final, o leitor deverá apreender os ganhos obtidos em decorrência do êxito do processo modernizante e ainda suas conseqüências positivas para o conjunto da administração especificamente estudada, e principalmente os avanços relativos às pessoas componentes desta administração.

## 2 A REFORMA DO APARELHO DO ESTADO BRASILEIRO

### 2.1 Modernização Daspeana

O Estado brasileiro adotou, nos anos 1930, a exemplo de boa parte dos Estados do mundo ocidental, com a finalidade de eliminar o patrimonialismo, o nepotismo, o clientelismo e outros vícios próprios da administração pública tradicional, então em voga, o modelo de administração pública burocrática, baseado em padrões hierárquicos rígidos e concentrado no controle dos processos. Adotado, pois, como uma alternativa superior àquela administração tradicional.

O citado modelo foi desenvolvido e difundido no contexto do Estado liberal, em que os serviços prestados à população eram mínimos – basicamente a manutenção da ordem, a administração da Justiça, a garantia da propriedade e dos contratos. Desde então, gradativamente, o Estado foi impelido a desenvolver enormemente seu campo de atuação, e assumir funções econômicas e sociais.

Assim, na década de 1930, com o esfacelamento do pacto oligárquico, ocorre a ascensão de Getúlio Vargas ao governo federal, fato que constituiu o marco inicial da industrialização, bem como da modernização administrativa brasileiras, esta última conhecida posteriormente como *Modernização Daspeana*. Momento em que se inicia a sobreposição da burguesia industrial em lugar das tradicionais oligarquias cafeeiras.

O fim do pacto oligárquico, mais conhecido como a política do café-com-leite, que determinava a alternância no poder entre um e outro representante da oligarquia cafeeira, não finda a dominação do Estado por uma elite. O que houve, sucintamente, foi uma alternância no poder forçada e não mais pactuada. Decerto o Estado, tomado à força, continua sua trajetória de ‘subordinação’ aos interesses privados e, conforme Nicos Poulantzas, não mudou o modo, mas o “bloco”

Em relação principalmente às classes dominantes, em particular a burguesia, o Estado tem um papel principal de organização. Ele representa e organiza a ou as classes dominantes, em suma representa, organiza o interesse político a longo prazo do *bloco no poder*, composto de várias frações de classes burguesas (pois a burguesia é dividida em frações de classes), **do qual participam em certas circunstâncias as classes dominantes provenientes de outros modos de produção**, presentes na formação social capitalista [...] O Estado constitui portanto a unidade política das classes dominantes [...] (1980, p. 145, grifo nosso).

De fato, o acontecido no Brasil corrobora o exposto supracitado, quando, naquele interstício, o País experimentou a gradual consolidação da substituição, no seio do Estado, de uma classe, agrocomercial, por outra, industrial. Deste modo, o Estado permanece em sua posição pendular, ora organizando e representando uma classe e seus interesses corporativos, ora outra. Estabelecendo-se assim como o elo entre os meios públicos e os fins privados.

Durante este período, ditatorial, da era Vargas, o País experimentou grandes mudanças que objetivavam favorecer a industrialização, encetadas pelas necessidades de reprodução do capital e de poder da nascente burguesia industrial. Não obstante os avanços que a industrialização trouxe consigo, não se deve obscurecer o fato, sem nenhuma carga de ineditismo, de que os esforços envidados pelo governo federal não se deveram em função do interesse público, mas sim como uma “fuga” do horizonte incolor que a classe dominante vislumbrava naqueles anos de crise mundial originada com o *crack* da Bolsa de Nova York em 1929.

Considerando pois, prioritariamente, o Estado como financiador/promotor de recursos materiais, legais e ainda de instituições mais ou menos impessoais que viabilizassem a execução da rota de “fuga”, “constrangida pelas dificuldades externas, premida pelos conflitos sociais, sem admitir que se tocasse nas bases de seu poder local [...], a classe dominante retoma à velha estratégia e “foge para frente” (FIORI, 2003, p. 135:137). Acrescenta o autor:

Buscando no crescimento e na centralização estatizante, uma vez mais, a sua solução. Mas, agora, no prolongado quadro de crise, crescer significa, inevitavelmente, industrializar-se e a centralização, num quadro de polarização crescente, só se mostra viável através de um regime autoritário. [...] O fundamental, entretanto, é que, em consequência de todos esses constrangimentos e mais uma vez compelido a crescer, **o Estado atualiza, como nova função sua, o poder de criar e transferir recursos e fundos para gastos e investimentos, capacitando-se enquanto promotor da industrialização.** [...] A nova burguesia industrial estabelece, desde o início, uma relação simbiótica com o Estado, encontrando nele seu principal instrumento de poder e competição. Dependendo de seus subsídios, e investimentos [...] (Id. *ibid.*, grifo nosso).

Veja que a burguesia nacional não tinha as condições legais, institucionais e econômicas para a alavancagem da indústria, o governo de Getúlio Vargas pretendeu criá-las, para dinamizar a produção industrial (protagonista daquele capitalismo moderno).

As condições legais disseram respeito, principalmente, ao estabelecimento de todas as regras de funcionamento do mercado de trabalho, e ainda a Justiça do Trabalho e a organização sindical, vez que a normatização da relação patronal-laboral é peça fulcral para o atingimento dos objetivos deste processo de modernização.

Criar as condições econômicas significou aportar volumosos recursos para financiar os industriais na aquisição de bens de capital, promoção da infraestrutura necessária à indústria de base, além da disponibilização de incentivos fiscais e subsídios, entre outras formas de transferência de recursos públicos. Não por acaso, significativa parte fundamental da infraestrutura industrial de base e energia brasileiras, e ainda do suporte institucional estatal, entre os anos de 1938-1945, foram criados:

a) O *Conselho Nacional de Petróleo* - CNP foi criado para dirimir, em favor do País, a disputa entre empresários internacionais e nacionais, interessados na exploração do petróleo brasileiro. O Conselho foi criado juntamente com a legislação que dava ao governo federal o controle sobre a exploração petrolífera e que, *a posteriori*, culminaria com o estabelecimento, em 1953, via Lei n. 2004, do monopólio estatal sobre aquela atividade.

b) A *Companhia Siderúrgica Nacional* - CSN foi criada por decreto e desenvolvida em parceria com o governo norte-americano, com um fim principal de fornecer aço ao belicoso governo estadunidense e à indústria brasileira.

c) A *Companhia Vale do Rio Doce* nasceu como uma empresa de economia mista, responsável por prospectar e explorar as jazidas de minério brasileiras e, posteriormente, ainda sob a batuta do Estado, viria a tornar-se uma das maiores mineradoras do mundo até finalmente ser alvo de privatização durante o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso.

d) A *Companhia Hidro Elétrica do São Francisco* - CHESF foi criada com a missão de produzir e distribuir energia elétrica para grande parte do Nordeste nacional, a fim de não comprometer a geração de energia para as indústrias já instaladas e a serem instaladas no Sudeste.

Sobre as condições institucionais, que dessem conta de orientar e controlar o processo de industrialização, o governo de Getúlio Vargas tinha como diretriz básica a modernização da administração pública – era preciso um Estado que operacionalizasse o processo de industrialização – o que à época o governo federal considerou como tal a adoção da administração pública burocrática, caracterizada pela racionalidade, rigidez e padronização, combinada, ainda, com a administração científica, de Frederick Taylor, então muito em voga, e suas estruturas fortemente hierarquizadas.

Assim, em 1936, é criado o Departamento Administrativo do Serviço Público – DASP, com o qual se intentava estabelecer controle sobre o aparato estatal e ainda profissionalizar a administração, adotando, por exemplo, o concurso público como forma de ingresso na máquina estatal, e a promoção por mérito, denominada meritocracia, ficando latente a influência da burocracia de matiz weberiana. É importante destacar que a criação do DASP representa também a tentativa, frustrada, de proteger a tecnoestrutura estatal da ingerência política de cunho personalista, terminando por insular a burocracia, e ainda por racionalizar o serviço público.

De maneira que o DASP, muito embora não tenha completado sua missão, avançou positivamente em diversos pontos-chaves, para a modernização do aparelho do Estado, como, por exemplo, a universalização de procedimentos meritocráticos para a contratação e promoção de pessoal, representando assim a fração moderna dos administradores profissionais (NUNES, 1997, p. 54).

Contudo, o DASP, dado ao seu papel-chave na modernização da administração pública brasileira e inflado de atribuições e poder, com o tempo, tornou-se uma espécie de agência governamental central do executivo federal, findando por ultrapassar suas atribuições iniciais, desempenhando atividades políticas no assessoramento àquele executivo, o que acabou por comprometer o desenvolvimento das ações que lhe deveriam ser próprias tal como a modernização administrativa.

A partir de 1945, principia-se a queda do Estado Novo e a retomada da democracia, que tem como marco o dismantelamento ou limitação de funções da estrutura administrativa anterior. A esse respeito, Buenos Ayres explica:

Isso ocorreu, em parte, por conta da identidade existente entre as instituições administrativas, representadas em seu conjunto pelo DASP, e a ditadura, mas também em virtude da justificada valorização da política partidária e eleitoral, cuja consequência mais nociva para o plano do aparelho do Estado foi a sanha do clientelismo, onde o emprego público fora elevado à condição de moeda de troca no palco das representações políticas (2002, p. 94).

De maneira que, até sua subtração definitiva do organograma do Executivo federal em 1989, o DASP nunca conseguiu desenvolver na totalidade as tarefas que lhe foram delegadas, marcadamente a proteção do aparelho do Estado de ingerência política. Contudo, proporcionou alguns avanços importantes para a modernização pretendida à época. Em lugar daquele organismo agora extinto, o governo federal criou a Secretaria da Administração Federal, ligada diretamente à Presidência da República, e embrião do futuro Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE, condutor e indutor do processo de reforma do aparelho do Estado no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, conforme se verá a seguir.

## **2.2 A reforma do aparelho do Estado brasileiro no governo FHC**

O modelo de administração burocrática, implantado no período ditatorial getulista, foi eficaz por algum tempo, dando azo ao estabelecimento de normas e condutas, que foram benéficas para a administração até o último quartel do século passado. Contudo, face ao crescimento da máquina estatal, estagnação da receita pública e ao processo de globalização econômica que trouxe consigo grandes e complexos desafios ao próprio Estado, este entra em crise, passando a revestir-se em obstáculo ao crescimento econômico e ao atendimento das demandas sociais.

A crise foi materializada, no início da década de 1980, em grande parte do mundo industrializado, por sucessivas crises econômicas em escala mundial, oriundas da segunda crise do petróleo em 1979, quando o preço do barril chegou a US\$ 80,00, causando grande impacto negativo nas economias, observando que o petróleo era, e ainda é, a matéria-prima mais utilizada na composição dos produtos industrializados consumidos em larga escala. Desta maneira, em economias mais frágeis, aquele impacto negativo foi ainda maior, caso brasileiro.

A fim de alavancar a economia daquela situação, os governantes brasileiros implementaram, no decurso daquela década, sucessivos planos econômicos, os



quais foram pouco ou nada exitosos. A economia estava significativamente comprometida pelos altos índices de inflação, e a dívida interna aumentava na medida em que os recursos eram utilizados para o pagamento de juros da dívida externa. Alçando o desequilíbrio fiscal ao patamar de grave problema macroeconômico, e, como consequência direta, o acentuado recuo da média de investimentos do governo federal, a qual foi de 23,7% do Produto Interno Bruto – PIB entre os anos 1960-1980 para 18,9% entre 1980-1995 (BRASIL,1998, p. 11). Soma-se a isso o incremento relativo à participação da folha de pagamento da União no PIB, passando de 2,89% entre 1980-1987 para 3,17% no período de 1988-1994; neste último período, o percentual de participação de suas respectivas folhas de pagamentos, em seus PIBs, dos Estados e municípios, foi mais do dobro, ficando em 6,53% do PIB (BRASIL, 1995, p. 22:24). Segundo o MARE:

As principais causas do desequilíbrio fiscal são: i) o desajuste fiscal nos Estados e Municípios, **especialmente nas despesas com pessoal**; ii) a situação precária da Previdência Social, já que a idade média dos servidores públicos é de 42,4 anos e a de aposentadoria é de 56,6 anos [...]; iii) o déficit das empresas estatais; e iv) a ineficiência do aparelho do Estado, considerado como um todo (BRASIL, 1998, p.13, grifo nosso).

Essa acentuada instabilidade econômica causa uma imobilidade estatal, que ocasiona grande instabilidade social, pondo em risco a recente e frágil democracia; e finalmente ameaçando, ainda, a própria legitimidade do Estado democrático. Vez que a capacidade de atendimento às demandas sociais está direta e proporcionalmente relacionada à legitimidade estatal; ou seja, um Estado incapaz de suprir as necessidades sociais tende a ser percebido como ilegítimo pelo conjunto da sociedade. Sumariamente, o País encontrava-se no caos econômico e à beira do caos social. Segundo Eli Diniz:

A incapacidade demonstrada pelos três primeiros governos da Nova República na administração da crise econômica e social do país levou a que a questão da crise de governabilidade assumisse o primeiro plano da agenda pública. A percepção da intratabilidade de problemas como a inflação, o déficit público, a desigualdade e a exclusão social, entre outros, gerou uma crescente perda de credibilidade do governo e das instituições políticas em geral, corroendo os fatores capazes de garantir a legitimidade do sistema político (1995, p. 25).

Evidenciou-se a gradativa perda substancial, por parte do Estado, da capacidade de planejar, executar e controlar a promoção do desenvolvimento

nacional, e, com isso, decaindo sua própria credibilidade enquanto garantidor do desenvolvimento, a legitimidade do Estado está ameaçada.

Indiferente à conjuntura, há uma demanda contínua por serviços e produtos da administração pública que exerce forte pressão social sobre o Estado, impelindo-o a solucionar ou amenizar a questão social, o que requereria, entre outros, uma economia capaz para tanto. Neste contexto de crise, o Estado brasileiro sofre grande pressão – não obstante a escassez de recursos financeiros, materiais e humanos –, para disponibilizar as estruturas humanas, físicas, técnicas e tecnológicas, para o atendimento eficiente àquelas demandas da população, as quais estão em uma ascendente qualitativa e quantitativa. Demandas estas que não seriam atendidas por um modelo de Estado centralizador, baseado no modelo burocrático weberiano e estruturado em um contexto muito diferente do que contemporaneamente se desenha.

Por conseguinte, no breve governo do presidente Itamar Franco (outubro de 1992-dezembro de 1995), é lançado o Plano Real, do qual se esperava a redução drástica da inflação e a redução do déficit fiscal, exitoso, assim, em parte. Mas na área da administração pública, o referido governo pouco avançou; inclusive, em alguns importantes aspectos, retroagiu. Caso exemplar é a duplicação do valor da folha de pagamento da União entre 1992 e 1995, em grande parte, devido à tentativa de correção das perdas salariais ocorridas na década anterior, mas que em seu seio adotou uma política salarial de cunho clientelista e ainda readmitiu funcionários. O citado governo desenvolveu uma política que igualava os diferentes; assim a utilização do instrumento de reajustes lineares, no âmbito do governo federal, favoreceu a acentuação da grande discrepância salarial intra-administração pública e ainda entre esta e a iniciativa privada.

A consequência problemática dos reajustes lineares se deve ao fato de que nesta instituição não eram observados critérios fundamentais para o ótimo desempenho da gestão de recursos humanos, como escolaridade, função exercida, qualificação, e a eventual escassez de determinados profissionais, nos quadros públicos federais, tais como gestão e planejamento.

Este instituto ensejou ainda uma perda de profissionais, e do investimento público destes para a iniciativa privada. De modo que o servidor ingressava no serviço público, qualificava-se, galgava degraus na carreira, e, quando se

encontrava nos escalões mais altos, percebendo salário incompatível com a função exercida, deslocava-se para o mercado. Perdendo, assim, o governo federal, o profissional e o investimento em qualificação realizado.

Não se questiona aqui o mérito de tal medida, mas naquele momento o impacto foi, de fato, contábil e administrativamente negativo, determinando pois, entre outros fatores, o período denominado Nova República – que se inicia no governo Sarney e encerra no governo Itamar Franco – como a Era da Desmodernização. Tendo como traços principais a intensificação do clientelismo, insulamento burocrático, a deteriorização dos serviços públicos (quer operacional quer conceitualmente) e, com ela, do servidor.

De forma que os cargos de nível executivo e superior apresentavam, em maio de 1995, uma defasagem salarial em relação à iniciativa privada de (-) 14% e (-) 5% respectivamente, enquanto os cargos de nível operacional eram 45% mais bem remunerados que seus pares no mercado (BRASIL, 2002, p. 13). E ainda, como agravante, o impacto produzido na folha de pagamentos, pois o quantitativo de servidores em nível operacional era bem maior que o de nível superior, de maneira que os reajustes lineares faziam com que o Estado despejasse volumosos recursos para uma grande massa operacional, enfraquecendo o poder de investimento do Estado em outras ações na área de recursos humanos, tal como capacitar os envolvidos nas atividades-meio no campo da gestão e planejamento.

Em 1994, é eleito presidente do Brasil Fernando Henrique Cardoso, o qual tinha como um dos objetivos superar, entre outras, a crise fiscal, diretamente relacionada à crise da administração pública, o que para aquele governo era mais que isso, era uma crise do Estado, vez que a legitimidade desta instituição é ameaçada diretamente por sua ineficiência operacional.

A profunda crise fiscal que se abate sobre o Estado não é mais do que um dos sintomas mais visíveis e perceptíveis, e que, conjugada às demais, tendem a comprometer a sua governança – condições financeiras e administrativas de implementar políticas públicas – e governabilidade – aptidão política para o exercício de governo de que depende o Estado em sua relação com sociedade civil, instância da qual emana a legitimidade que o embasa –, assim como a sua capacidade de enfrentar a complexidade da sociedade inclusiva e de suas interconexões externas, razão pela qual nomeamos esse período que se inicia com o Governo FHC de a **Era do Resgate da Legitimidade Perdida** (BUENOS AYRES, 2002, p. 111, grifo nosso).

Frisa-se a amplitude do conceito de reforma do Estado, à época, trabalhado pelo Executivo federal, que vai além da operacionalização das funções estatais, mas concerne, sumariamente, à definição de quais são estas funções. Assim, a reforma do Estado refere-se ao conteúdo; e a reforma administrativa à forma como o ente se materializa nas relações com a sociedade e o mercado. Desta maneira, a reforma do Estado deve ser entendida dentro do contexto da redefinição do papel do Estado enquanto fortalecimento de sua função promotora e reguladora do desenvolvimento econômico e social (BRASIL, 1995, p. 12).

Reformar o Estado seria a saída, terminando por aumentar a eficiência da máquina estatal. Definido pois, nos documentos oficiais, daquele governo, o que seria:

**A Reforma do Estado, e dentro desta, a reforma do aparelho estatal, passa a ser uma tarefa de todo o Governo [...].** Reformar o Estado significa, por um lado, superar de vez a crise fiscal, de forma que o país volte a apresentar uma poupança pública e, por outro, completar a mudança na forma de intervenção do Estado no plano econômico e social, através de reformas dirigidas a fortalecer seu papel de garantir os direitos sociais e de promover a competitividade nacional. Finalmente, **reformar o Estado significa rever a estrutura do aparelho estatal e do seu pessoal**, para caminhar em direção a uma administração pública gerencial, orientada para o controle eficiente dos resultados e fortalecida pelo aprofundamento do processo democrático e participativo, catalisador das ações dos agentes voltados para a mudança requerida (BRASIL, 1998, p. 10, grifo nosso).

Relativamente em relação à reforma do aparelho do Estado que o que aquele governo pretendeu foi ir além da modernização da administração pública (a materialidade estatal<sup>1</sup>), mas também ensejou finalmente a substituição de um modelo (burocrático) por outro (gerencial). A referida substituição, entretanto, não significa negar todos os princípios do modelo burocrático. Assim, a administração pública gerencial está, relativamente, apoiada na anterior, da qual conserva, embora flexibilizando, alguns de seus fundamentos, como a admissão e progressão meritocráticas (TRISTÃO, 2000).

O certo é que o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso recebeu a administração federal deteriorada, especialmente na gestão de recursos humanos. A

---

<sup>1</sup> Entendida como a própria operacionalização da atividade estatal; ou seja, é quando o ente Estado se materializa perante a sociedade. Por exemplo, quando do exercício da violência legal, ou ainda quando do atendimento médico em uma unidade hospitalar pública.

falta de qualificação dos servidores, a ausência de estímulos à maior eficiência e inexistência de base de dados, organizada, sobre os servidores eram problemas complexos, mas de solução fundamental ao desenvolvimento do servidor e do serviço público. De maneira que só com o Diagnóstico do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado foi que o governo federal teve, com exatidão, o número de servidores da administração pública federal – APF. Deste modo, em 1996, do total de 554.736 servidores civis ativos do Poder Executivo, apenas 33,5% possuía escolaridade de nível superior, o que implicava em grande obstáculo para o desenvolvimento de políticas públicas (BRASIL, 2002, p. 20). Visto que a capacidade do servidor está direta e proporcionalmente ligada à capacidade do Estado.

Duas das primeiras medidas do governo de Fernando Henrique Cardoso foram a extinção da Secretaria da Administração Federal, a qual havia substituído, em 1989, o DASP e em justaposição a criação do braço oficial federal responsável em dar curso a Reforma logo encetada. Desta forma, é criado, via Medida Provisória, instrumento de caráter extraordinário e plenipotenciário, o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE, incumbido de formular, propor e negociar ações e projetos da reforma do aparelho do Estado, através de suas secretarias.

O modelo burocrático não mais era uma maneira ágil tampouco eficiente de se administrar, e esta lentidão e ineficiência foram gradualmente sendo mais e mais sentidas, e suas conseqüências mais e mais exacerbadas por todos os setores da sociedade brasileira. Neste cenário, resta ao Estado reformar-se, administrar a coisa pública de maneira que atendesse às demandas da população para que, mais além, não perdesse de todo a legitimidade, fundamental para a sobrevivência da própria ideia de Estado Democrático.

Muito embora a situação de constante limitação orçamentária, originada de forma geral não só pelas sucessivas crises econômicas, mas *pari passu* a sua administração pública, que implica em grande sorte de impedimentos para a modernização administrativa, o que se torna claro é que o poder público busca gradativamente se estabelecer como legítimo via eficiência e eficácia da gestão pública. Para tanto, é efetivamente necessário que os operadores do aparelho estatal sejam capacitados e estimulados ao excelente desempenho de suas funções

enquanto elos físicos e operacionais entre a sociedade e o Estado, o que requer uma gestão de recursos humanos coadunada à eficiência e eficácia hodierna.

Assinale-se que a legitimidade do Estado é fruto de sua capacidade de governança; ou seja, em última instância de sua capacidade de atender eficientemente às demandas da sociedade. A legitimidade ora tratada é fruto da adoção, pelo governo FHC, de um paradigma clássico da própria administração gerencial, sobre a qual Buenos Ayres expressa:

O governo FHC propugnou pela mudança de lógica administrativa – o predomínio de um padrão de legitimidade fundada na eficácia da atividade estatal quanto a atingir finalidades previamente estabelecidas, ou seja, ‘resultados’ (lógica da administração pública gerencial), em relação a um padrão de legitimidade que se estriba na regularidade dos ritos empregados e no respeito às regras de ação institucional, ou seja, nos ‘processos’ (lógica da administração pública burocrática) (2006, p. 39).

Por sua vez, o governo FHC buscou imprimir na administração pública federal uma nova lógica para o desenvolvimento do serviço público, qual seja orientá-lo para os resultados da ação pública e não mais para o processo de desenvolvido em si e para si. Desta forma, o êxito da ação pública não seria referenciado pela condução rigorosa do processo, mas sim pelo resultado alcançado. A ação pública deve ter em seu fim sua referência avaliativa, segundo o desiderato daquele governo.

Segundo Humberto Falcão Martins, “a ação estatal contemporânea é, portanto, intimamente dependente da administração pública, que, nesse contexto, constitui instrumento e condição de legitimação [...]” (1996, p. 140).

A incapacidade de responder eficientemente aos anseios legítimos da população torna premente a institucionalização de práticas de gestão que favoreçam maior agilidade e eficácia das ações. Para Eli Diniz:

O que se requer não é um Estado forte, no antigo sentido do termo, qual seja, Estado com plenos poderes, insulado e dotado de força para tutelar a sociedade. Essa conotação, que se traduz em Estado onipotente e centralizador, está historicamente esgotada, dadas as grandes transformações ocorridas a partir da década de 80 [1980]. As novas condições pressupõem um Estado dotado de maior flexibilidade, capaz de descentralizar funções e transferir responsabilidades, mantendo, ao mesmo tempo, instrumentos de supervisão e controle (1995, p. 17).

A fim de recuperar a eficácia da ação estatal, no que concerne a sua capacidade de implementação das políticas públicas, o Estado deve ter capacidade de mobilizar os recursos necessários para realizar suas decisões. Assim, os

recursos devem estar disponíveis, e aliado a eles deve estar “a competência técnica e a excelência do quadro administrativo” (DINIZ, 1995, p. 22).

Observando a eficácia da ação estatal e a eficiência da administração pública, a alternativa encontrada no governo FHC foi a de sobrepor os aspectos negativos da administração pública burocrática pela administração pública gerencial, e consolidar os aspectos positivos daquela. Desta maneira, Bresser Pereira, o mentor das reformas propostas no referido governo, expressa logo no início deste que

[...] à medida que a crise do Estado e a necessidade de reconstruí-lo ou reformá-lo iam se tornando mais claros para a sociedade, os objetivos da reforma tornaram-se também mais precisos. Reconstruir o Estado significa superar definitivamente a crise fiscal e rever as estratégias de intervenção no plano econômico e social, abandonando as intervenções diretas e adotando formas regulatórias. Conjuntamente, é preciso reformar o aparelho do Estado, e isto significa (1) tornar a administração pública mais flexível e eficiente; (2) reduzir seu custo; (3) garantir ao serviço público, particularmente aos serviços sociais do Estado, melhor qualidade; e (4) **levar o servidor público a ser mais valorizado pela sociedade ao mesmo tempo que ele valorize mais seu próprio trabalho, executando-o com mais motivação** (BRASIL, 1995, p. 08, grifo nosso).

Logo, é possível captar um dos grandes pilares da proposta de reforma, qual seja adotar na administração pública o modelo de administração gerencial, caracterizado pela maior flexibilidade, eficiência, descentralização e custo menor de operacionalização. Neste modelo administrativo, os recursos humanos caracterizam-se como a variável transversal e que afeta todas as outras. Foi sobre esta variável que o governo federal centrou foco, percebendo e expressando sua fundamentalidade – devido a sua característica transversal a toda a máquina – para o êxito da reforma intentada.

Nessa linha, no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, observa-se:

A adequação dos recursos humanos constitui-se, desta forma, em tarefa prioritária neste contexto de mudança, exigindo uma política que oriente desde a captação de novos servidores, o desenvolvimento de pessoal, um sistema remuneratório adequado que estimule o desempenho através de incentivos, e a instituição de carreiras compatíveis com as necessidades do aparelho do Estado (BRASIL, 1995, p. 63).

Portanto, a reforma do Estado, iniciada no governo FHC, possibilitou, entre outras, uma discussão sobre o relevante papel desempenhado pelos recursos humanos, no concernente à administração pública brasileira. Alçou-se para um patamar legítimo a quantificação e qualificação da mão-de-obra disponível no âmbito

estatal, observando sua profunda influência em todos os aspectos objetivos e subjetivos nas instituições públicas.

Assim, a gestão de recursos humanos ganha corpo na agenda reformista, e é observada como fundamental para a reconstrução da capacidade estatal de implementar com eficiência e eficácia as ações definidas. Contudo, como se verá a seguir, a importância observada paradoxalmente gerou uma tentativa de compressão dos gastos com os servidores via enxugamento da máquina, encetada principalmente pelo gasto com pessoal já referido e pela crise fiscal.

Desta maneira, em relação aos recursos humanos, em um primeiro momento, as medidas em prol da eficiência foram substancialmente de caráter quantitativo. O governo federal optou por uma técnica administrativa denominada *downsizing* (achatamento, redução), desenvolvida e, até então, somente aplicada na iniciativa privada, a qual sumariamente estabelece que para a redução do volume da folha de pagamentos, aumento da eficiência e diminuição da burocracia é necessária a aproximação entre o vértice e a base da pirâmide hierárquica. E para tanto, segundo a técnica, só é viável prioritariamente, com uma redução drástica do quantitativo dos recursos humanos disponíveis, como sugere a denominação norte-americana.

De forma que o governo federal propugnou pela demissão de significativa parte dos recursos humanos, no âmbito da máquina administrativa federal, e estimulou ainda os entes federados (via reprogramações favoráveis no que concerne aos pagamentos das dívidas titularizadas destes com o governo federal) a se utilizarem da mesma técnica, a fim de diminuir o impacto da folha de pagamentos e da previdência nos cofres públicos.

Como a relação de trabalho no serviço público não pode ser eliminada de pronto, e unilateralmente por parte do “contratante” (Estado), institui-se, para o atingimento da redução pretendida, o Programa de Demissão Voluntária-PDV. Operacionalmente o programa funcionou auferindo vantagens pecuniárias diretamente proporcionais à quantidade de anos trabalhados, sem prejuízo das verbas indenizatórias devidas pelo ente público, e com o compromisso assumido pelo servidor, expresso contratualmente, de não ser objeto de questionamento posterior os valores pagos e ou a rescisão efetuada. Decerto os compromissos assumidos pelo servidor não foram válidos à luz da Justiça brasileira. Observando



as muitas ações judiciais exitosas, de servidores que, exatamente, questionavam os valores e ou a rescisão realizada.

O que intentou, enfim, tal programa foi descolar da administração pública os servidores mais antigos e considerados menos favoráveis à reorientação administrativa pretendida. Legitimando, ainda, em favor deste instituto um senso geral de descrédito da sociedade para com o funcionalismo público, alicerçado na ideia de servidor burocrata, incapaz e ineficiente.

Cabe destacar que o governo federal deveria saber das distorções salariais, tendo como referência o mercado, no âmbito da máquina. Distorções tais que favoreceriam, com a implementação dos PDV's, a saída dos mais capacitados em detrimento de uma grande massa de servidores com salários altos, relativamente à capacidade técnica. Em um cruzamento de dados oficiais à época da implantação do programa, tem-se que enquanto os altos cargos recebiam em média 14% menos que no setor privado, os cargos operacionais recebiam, em média, 45% mais que os mesmos no mercado (BRASIL, 1998, p. 16).

Os números demonstram que os mais capacitados e que percebiam mensalmente menos que seus pares no mercado tenderiam, com o advento do PDV, a deslocar-se da iniciativa pública para a iniciativa privada.

Enfim, os PDV's quantitativamente não avançaram em sua meta, sendo assim quase nada exitosos, vez que foram dispensados 100 mil servidores entre os dois primeiros níveis da administração executiva, atingindo apenas 4,5% do total de servidores ativos nestes níveis. E qualitativamente, como agravante, segundo Abrúcio:

Há dois grandes problemas nos PDV's realizados nos estados. Um, quem normalmente entrava no programa de dispensa tinha uma melhor qualificação e deste modo tenderia a conseguir um bom emprego no mercado, ao passo que a administração pública ficaria com aqueles que têm menor capacidade gerencial, enfraquecendo-se. Ou então ficava fora dos PDV's outro grupo, composto pelos que se encontravam em carreiras protegidas pelo emaranhado de leis do funcionalismo, com grandes privilégios e cujos salários ocupam um volume enorme na folha de pagamento. É bem verdade que parte deste grupo tem ótima qualificação profissional e papel estratégico no funcionamento do Estado; mas sem se alterar a abissal diferença de salários que há entre eles e o restante do funcionalismo, será muito difícil modificar o perfil atual dos gastos com pessoal. Logo, saem bons funcionários com salário razoável, ficam a massa de servidores com baixíssimos rendimentos e as categorias com alta remuneração. Descobre-se assim porque os PDV's tiveram papel irrisório tanto na diminuição do número de servidores como, principalmente, na redução dos gastos com folha de pagamento (1999, p. 187-188).

O governo federal processou grave falha com a implantação inadequada ao contexto e aos objetivos amplos quantiquantitativos do programa, terminando, conforme visto, por atingir objetivos contrários aos esperados. Posteriormente, parte dos demitidos voltou, via lide judiciária, a integrar os quadros das administrações públicas federal e estaduais.

Após vários Programas de Demissão Voluntária-PDVs, entendeu-se que a natureza daquela ineficiência administrativa pública seguramente não pode ser relacionada com aspectos quantitativos, mas com aspectos qualitativos, que envolvem, entre outros, o baixo investimento dispensado e acumulado para as atividades de desenvolvimento de recursos humanos. As consequências desse baixo investimento podem ser aferidas pela pouca profissionalização e consequente estabelecimento de baixa valorização do trabalho realizado (PIERANTONI, 2001).

Acalenta-se que está em voga, atualmente, o redimensionamento das necessidades de pessoal e o incremento, quando necessário, via concurso público.

Contudo, é imperioso destacar o papel relevante, operacionalmente, na institucionalização da modernização na agenda político-administrativa brasileira; e, mais que isso, a reforma desempenhou um papel conceitual multiplicador daquele processo, encetado durante o primeiro governo FHC e aprimorado no governo Lula, que se constituiu fundamental para a instalação do debate, em nível estadual, da agenda reformista:

[...] Vetor de modernização dos estados foram as propostas do Plano Diretor da Reforma do Estado, concebido pelo ministro Bresser Pereira. [...] a maior importância da reforma Bresser advém das ideias disseminadas para os estados. Trata-se de um nível de difícil mensuração. Na verdade, a partir do debate que se instalou durante quatro anos (1995-1998), essa concepção foi utilizada como pano de fundo das reformas, mesmo quando houve o arrefecimento desse modelo no plano federal. Desse "caldo de cultura" estabeleceu-se um referencial geral de modernização, capaz de fornecer motivações para a adoção de um novo modelo de gestão pública (ABRÚCIO; GAETANI, 2006, p 31-32).

Ao longo de seus dois mandatos, o governo FHC aprovou 28 emendas constitucionais, das quais, para efeito deste trabalho, se destaca a de número 19, de 04 de junho de 1998, que altera profundamente as diretrizes legais da administração pública, e faz – não obstante o fiasco dos PDVs – algumas importantes mudanças positivas, sobre a gestão dos recursos humanos, no âmbito estatal, que objetivavam aumentar a produtividade dos servidores, ressaltando-se: a limitação da

estabilidade, teto para a remuneração, a ascensão na carreira via adoção de planos de carreira meritocráticos, alteração do regime jurídico único, e ainda a obrigatoriedade da criação de escolas de governo nos âmbitos federal e estadual a fim da adequação qualitativa do corpo dos servidores públicos.

Têm-se também como grande avanço a elevação, ao nível superior, da escolaridade dos servidores civis ativos do Poder Executivo da APF, contingente que passou de 33,5% em 1996 para, aproximadamente, 40% em agosto 2002. Além disto, houve uma ampliação, mesmo que tímida, do número de servidores do núcleo estratégico (gestão, auditoria, área jurídica e fiscalização), bem como revisão da remuneração dos mesmos (BRASIL, 2002, p. 19-21).

Enfim, o governo federal, ao longo dos oito anos do presidente Fernando Henrique Cardoso (1994-2002), no que se refere à gestão dos servidores públicos federais, conseguiu irradiar aos outros níveis do executivo, em grande medida, e estabelecer em parte, na administração pública federal, o modelo contemporâneo de gestão por objetivos, baseado na reorientação para o resultado, focando especialmente na qualificação e escolaridade do servidor.

### **2.3 A política de gestão de recursos humanos no âmbito do GESPÚBLICA**

Primordialmente pela existência da grave crise fiscal do Estado brasileiro, após sucessivos planos econômicos fracassados, e sua incapacidade em dar respostas positivas às demandas legítimas da população, o que acarretou assim a crise do próprio Estado, naquele momento, a reforma iniciada no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, cujo traço mais marcante foi a tentativa de mudança do modelo de administração pública burocrática pelo modelo de administração pública gerencial, trouxe em seu arcabouço elementar o desenvolvimento da gestão de recursos humanos no âmbito federal. Um dos legados, atualmente institucionalizado, em grande maioria, na agenda modernizante da gestão pública brasileira.

Observando ser esta uma variável das mais importantes para que o conjunto da reforma fosse exitoso, aquele governo deixou um legado positivo. A gestão de recursos humanos implementada – similarmente, com as devidas adequações no contexto de um novo governo, em boa parte à gestão destes na iniciativa privada – aumentou a capacidade de governança ao menos em relação à qualidade daquele

recurso. E ainda, uma relativa estabilização da economia contribuiu para que mais à frente se tentasse consolidar uma política específica de recursos humanos no âmbito federal.

Desta maneira, o governo que sucedeu o de FHC (1994-2002), qual seja o governo do presidente Luís Inácio Lula da Silva, se mobiliza, no sentido de aumentar a eficiência da administração pública e eficácia da ação estatal, via favorecimento de instrumentos legais e operacionais para a capacitação dos servidores, a fim de estes otimizarem seu desempenho neste contexto dinâmico e competitivo, inclusive para o próprio Estado.

Dando continuidade, mais especificamente no que toca à gestão de recursos humanos, à ideia reformista encetada no governo anterior para a consecução da modernização administrativa, em 2003, no início do governo do presidente Lula, em documento intitulado Gestão Pública para um Brasil de Todos, o governo estabelece expressa e explicitamente como algo a ser institucionalizado no âmbito federal a otimização dos processos de trabalho, adotando novos parâmetros de desempenho, regras mais flexíveis e incorporando inovações tecnológicas e gerenciais que permitissem redimensionar, quantitativa e qualitativamente os recursos humanos, orçamentários, financeiros e logísticos, e ainda o aprendizado contínuo e a efetiva gestão do conhecimento, mediante, principalmente, capacitação intensiva e permanente de servidores e gestores. Isso em um cenário de escassez de recursos materiais e humanos, sérias limitações de investimentos e sobretudo de demandas sociais crescentes, o que impele o Estado a se fortalecer, não necessariamente no aumento de suas funções mas, principalmente, na eficácia e eficiência destas no atendimento à sociedade.

O objetivo finalístico de modernização do aparelho estatal é comum aos governos FHC e Lula. Contudo, a centralidade, na agenda pública, da qualidade/gestão de recursos humanos, e nela mais especificamente a capacidade do gestor público, é mais latente no decurso do governo Lula.

É oportuno, pois, observar que paralelamente à implantação de programas de gestão, houve ainda, como aporte fundamental, o fortalecimento, no exercício do governo Lula, da Secretaria de Gestão – SEGES, sob a qual se executa o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização-GESPÚBLICA, e da Secretaria de Recursos Humanos-SRH, ambas ligadas diretamente ao Ministério do

Planejamento, Orçamento e Gestão-MP, no que concerne à contratação de pessoal qualificado, amplitude de atuação e ainda às missões das referidas Secretarias.

De forma que à SEGES coube a missão de promover o planejamento participativo e a melhoria da gestão pública para o desenvolvimento sustentável e socialmente incluyente do País, via impressão à gestão pública de um cunho empreendedor e orientado para os resultados e não para seus processos internos. Assim, em seu âmago, a SEGES via seus departamentos de Programas de Gestão, de Modernização Institucional, de Articulação Institucional e de Programas de Cooperação Internacional em Gestão ambiciona promover o desenvolvimento da capacidade de gestão do organismo federal. O que o governo Lula intenta é imprimir à gestão pública práticas que visem atender às demandas sociais no que toca aos serviços prestados pelas organizações públicas.

À SRH o governo federal expressa como objetivos a modernização e desburocratização da área de recursos humanos em sua máquina, via simplificação dos procedimentos administrativos, e ainda a valorização do servidor. No âmbito desta Secretaria, executam-se três projetos de alcance direto do servidor público federal; entre eles se destaca o “FORMAR”, que trata da elevação da escolaridade do servidor público federal até o nível médio, dados atualizados do MP repercutem que 22,4% dos servidores ativos federais não possuem, sequer, o nível médio (BRASIL, 2009).

Decerto, após percorridos os procedimentos burocráticos próprios da máquina pública executiva federal, em 23 de fevereiro de 2005 é publicado o marco legal àquele intento, qual seja o decreto n. 5.378/2005, que institui o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização-GESPÚBLICA, resultado da fusão do Programa da Qualidade no Serviço Público e do Programa Nacional de Desburocratização, baseado no modelo difundido globalmente, e adequado ao contexto nacional pelo governo federal, denominado Modelo de Excelência da Gestão Pública (MEGP).

O grande contributo do programa é o foco no tema gestão. Sem desconsiderar o conjunto dos recursos humanos da máquina pública, a capacidade de planejamento e gestão é fator essencial para o desenvolvimento daquele mesmo conjunto. De maneira que a reiterada, em todos os níveis do Executivo, limitação técnica para o planejamento e gestão, é fator que obstrui o pleno atendimento às

demandas da própria administração e, por conseguinte, da sociedade como um todo.

O Programa em seus artigos de instituição estabelece como diretrizes para a gestão pública, sucintamente: a promoção da governança; a promoção da eficiência, por meio de melhor aproveitamento dos recursos, relativamente aos resultados da ação pública; orientação e capacitação dos órgãos e entidades da administração pública, para a implantação de ciclos contínuos de avaliação; apoiar tecnicamente (por meio do núcleo central) os órgãos e entidades da administração pública na melhoria do atendimento ao cidadão e a simplificação de procedimentos e normas.

É importante ressaltar ainda a amplitude pretendida pelo Programa, de maneira que a adesão a este pode se dar por quaisquer um dos três níveis do Executivo e ainda por qualquer um dos poderes. Atualmente há, dos 27 Estados da federação, núcleos do Programa em 22 entre os níveis estadual e municipal. O que não significa a inexistência de adesão naqueles cinco outros Estados, uma vez que a adesão pode se dar em contato direto com o MP.

O GESPÚBLICA tem como característica marcante a adesão voluntária das organizações públicas e ainda individualmente por parte de seus servidores. Assim, segundo o diretor de Programas de Gestão e cumulativamente coordenador do GESPÚBLICA do MP, Bruno Palvarini, em entrevista semiestruturada, via técnica gravador, concedida ao pesquisador naquele Ministério, a adesão voluntária ao Programa (atualmente em torno de vinte e cinco mil pessoas físicas e jurídicas<sup>2</sup>) se deve a sua amplitude. Conforme o entrevistado, a história do programa remete ao início dos anos 1990:

Nos anos 1990 se tinha a questão da abertura de fronteira, da globalização. Quando foi cobrado das empresas brasileiras que elas se colocassem em um patamar de excelência para que pudessem concorrer em igualdade de condições. Então o que hoje se chama de GESPÚBLICA foi motivado pela necessidade de, tanto as empresas quanto o governo, buscarem mecanismos de gestão mais eficientes. [...] Na verdade existem muitas soluções possíveis [para os problemas de gestão] e o MP define as diretrizes, mas não impede a criatividade das organizações na busca das melhores soluções. Nós entendemos que o ministério [MP], por ser um órgão central, tem o poder de mobilizar, articular e definir diretrizes. Contudo o MP não pretende entender centralmente o Brasil porque isso é

---

<sup>2</sup> Esclarece-se que o critério para a denominação governamental de “adeso(a)”, em nível individual, ao Programa se dá mesmo com uma única participação do servidor público em um curso ou afim promovido pelo GESPÚBLICA. De maneira que o número expresso pode não refletir com exatidão a amplitude, no que toca a adesão ampla (quando uma organização adere a partir da gestão máxima, e é determinada oficialmente por ela para todo o conjunto organizacional), já abarcada por este.

impossível, o caráter voluntário tem sua importância nesse sentido (PALVARINI, 2009).

A pesquisa constatou que, como o programa ambiciona objetivos muito específicos, no que toca aos processos e resultados das gestões públicas em todos os níveis e poderes, este não poderia ser impositivo, vez que o governo federal não tem informações suficientes sobre os processos e resultados no âmbito de toda a máquina pública federal, estadual e municipal, que possam subsidiar estudo sobre cada uma das organizações públicas brasileiras, e ainda que as tivesse não seria possível ou viável estudar e melhorar cada um daqueles processos e resultados relativos à gestão. O entrevistado ratifica ainda que as soluções para os gargalos das gestões públicas podem ser das mais diversas, observando a amplitude da máquina pública brasileira.

Dito isso, o governo federal delinea as diretrizes, e os órgãos aderentes criam as soluções mais viáveis àqueles gargalos. De forma que o governo federal propugnou por disseminar o planejamento e práticas positivas de gestão via criação de uma rede de cooperação, a partir do programa, e baseada no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Ainda segundo o entrevistado, “a nossa [do governo federal] estratégia sempre foi essa, mobilizar pessoas e instituições para que a agenda de gestão pública aconteça”.

A operacionalização do GESPÚBLICA é constituída em três eixos: a) avaliação da gestão, tendo como foco a avaliação dos usuários, de maneira a complementar a avaliação que a organização faz de seus processos por uma avaliação baseada nos resultados alcançados; b) desburocratização dos processos, que tratam não somente da simplificação de processos (guia de simplificação) mas também de sua regulamentação; c) gestão do atendimento ao cidadão, que, entre outras medidas, traz a formulação pelas organizações públicas,<sup>3</sup> de uma carta destinada aos cidadãos-usuários, onde estas devem indicar os serviços que disponibilizam, o público-alvo e os prazos; enfim, elencam as etapas dos processos que desenvolvem, objetivando o atendimento à população.

No caso do Estado do Piauí, o núcleo estadual do GESPÚBLICA foi criado em 2006, sob a coordenação do Sr. Francisco Canindé Dias Alves, cumulativamente secretário executivo da Secretaria Municipal de Administração e Recursos

---

<sup>3</sup> Especialmente aquelas de atividades fim, ou seja as que a população se relaciona mais direta e cotidianamente.

Humanos-SEMA, integrante do Executivo público municipal. Dado de maio de 2009 demonstra que no Estado do Piauí existem 12 (doze) organizações adesas ao Programa, sendo a grande maioria de órgãos federais, número decerto reduzido em relação ao aparelho público presente no Estado do Piauí em seus três níveis e poderes; e mais ainda se observado o critério, até então utilizado, para se considerar um adeso ao Programa, qual seja participar de um curso ou afim por ele promovido. Além disto, relativamente à amplitude e capilaridade intentada pelo programa, demonstra sua não penetração neste Estado. Cabe ainda ressaltar a tímida adesão do governo estadual ao programa e, como de fato, o aprimoramento da gestão está entre as metas fundamentais que objetivam em seu conjunto modernizar a administração estadual; é importante que o governo estadual se atenha mais ao programa e faça a este sua ampla adesão; ou pelo menos os órgãos-chaves o façam.

Dentre aquele número de adesos, existem de fato organizações das quais os gestores participaram de um único curso, de curta duração, e a organização é considerada adesa. De forma que o conceito de organização adesa pode, da maneira que foi desenvolvido até então, sugerir um mascaramento intencional, por parte do governo federal, da efetiva capilaridade do programa ou pelo menos uma falha conceitual mesmo que involuntária.

Contudo, o GESPÚBLICA passa por reformulações importantes, vistas mais à frente neste trabalho, e que devem gradualmente ampliar seu impacto nas gestões públicas aderentes ampla ou parcialmente.

O Estado do Piauí está em via de ter sua primeira organização de adesão ampla ao Programa. Segundo o Secretário executivo da SEMA, a Prefeitura Municipal de Teresina-PMT aderirá, até meados do segundo semestre de 2009, amplamente ao GESPÚBLICA; isso significa que todos órgãos ligados diretamente à administração municipal passarão a observar as orientações do Programa. Passo importante para o aperfeiçoamento da gestão municipal e que trará reflexos ao atendimento das demandas dos munícipes. Em se realizando a adesão ampla ao GESPÚBLICA, por parte da PMT, mostrará, mesmo que em nível local, dois avanços considerados: a) a atenção municipal para o tema gestão pública, e sobretudo, neste âmbito, a sobreposição técnica do tema em detrimentos de outras questões impertinentes; b) observando que, historicamente, a PMT é administrada por



coalizão capitaneada pelo Partido da Social Democracia Brasileira-PSDB e o citado programa é inovação de um governo do Partido dos Trabalhadores-PT, ter-se-ia o descolamento, mesmo que pontual, da administração pública dos efeitos danosos da submissão à política meramente partidária. Evidenciaria, ainda, a potencial capilaridade e qualidade não só de programas como esse, mas, mais além, a irradiação das práticas continuadas deste modelo de gestão pública e suas respectivas características.

A institucionalização e operacionalização de um Programa que objetiva a melhoria da gestão administrativa pública, como o GESPÚBLICA, são tidas como fundamental para o alcance da disseminação/realização das diretrizes do modelo de gestão de pública, buscado pelo Estado brasileiro – a partir de 2003 com as devidas atualizações e modificações – desde o governo FHC, uma vez que demonstra: a) o reconhecimento, por parte do governo federal, da premente necessidade de uma gestão pública; e, em especial, de recursos humanos, orientada para o aprendizado contínuo para o alinhamento destes aos objetivos organizacionais; b) a disposição pública, em todos os níveis e em todos os poderes, de direcionar esforços no sentido de gerir a coisa pública eficientemente. Contudo é imprescindível realizar as mudanças no programa pactuadas em abril de 2009, durante o I Fórum Nacional da Gestão Pública, conforme poderá ser visto mais à frente.

Pode parecer coincidência, mas exatamente um ano após o Decreto que instituiu o GESPÚBLICA foi publicado o Decreto n. 5.707 de 23 de fevereiro de 2006, o qual institui a Política e as Diretrizes para o Desenvolvimento de Pessoal da Administração Pública Federal, e almeja incrementar qualitativamente o quadro de servidores daquele âmbito. Enfim, uma política específica sobre a gestão de recursos humanos em nível federal.

A grande atenção sobre a gestão de recursos humanos, bem como sobre a gestão pública fez com que o governo Lula, a partir de 2003, aperfeiçoasse o curso de formação para a carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental-EPPGG, o qual passou por um processo de reformulação visando adaptá-lo às mudanças ocorridas na gestão pública no contexto atual, às novas complexidades da sociedade contemporânea e às exigências de um profissional que tenha capacidade de analisar, decidir e buscar eficientemente resultados, amparado pela ética pública. E ainda, por meio do Decreto n. 5.176, de 10 de agosto de 2004,

regulamentou a carreira de EPPGG. Destaca-se também a possibilidade legal de cessão temporária dos especialistas em políticas públicas e gestão governamental para quaisquer dos poderes ou níveis da administração pública brasileira, cabendo, para tanto, a análise e deferimento da solicitação pelo MP. Importante observar que alguns Estados da federação já possuem, em seus respectivos quadros de pessoal, carreiras, similarmente à EPPGG, específicas à gestão pública.

Neste sentido, do início do citado governo até julho de 2009, foram acrescentados um total aproximado de 300 EPPGGs de carreira na APF, aos aproximadamente 500 preexistentes (BRASIL, 2009). Vale destacar ainda o último concurso público para ingresso na supracitada carreira, realizado até o término desta pesquisa, pela amplitude numérica e especificidade das funções do cargo, quando o Ministério da Fazenda-MF em convênio com o MP publica o edital ESAF n. 46, de 19 de junho de 2009, disponibilizando 100 vagas para a lotação em Brasília-DF, com salários nacionalmente atraentes<sup>4</sup> e que deverá impactar positivamente nos processos de gestão governamental, formulação, implementação, avaliação de políticas públicas, bem como na direção e assessoramento em escalões superiores da APF, segundo as atividades do cargo (BRASIL, 2009). De forma que, até meados de 2010, observando o longo curso de formação, segunda etapa do certame, a APF deverá contar com cerca de 900 EPPGGs.

O ano de 2009 é estabelecido, via decreto presidencial de 17 de março, pelo governo federal, como o Ano da Gestão Pública. A grande carga simbólica de instituição do decreto dá força ao conjunto de ações do governo em torno da temática gestão. Estão, neste mesmo ano, sendo objeto de debate, por meio do instrumento consulta pública, duas iniciativas do MP, quais sejam: a) uma minuta de decreto que trata da simplificação do atendimento ao cidadão, a qual visa eliminar parte da burocracia referente à apresentação obrigatória em órgão federal de certidões e outros documentos expedidos por outros órgãos deste mesmo nível do Poder Executivo, possibilitando maior celeridade; b) um anteprojeto de lei regulamentador relativo aos artigos da Constituição que dispõem sobre o desempenho institucional, objetivando otimizar o desempenho das instituições federais via, entre outros, de bonificação aos servidores pela eficiência verificada quando do gasto público. Sobre o tema gestão dos servidores públicos federais, o

---

<sup>4</sup> O vencimento básico inicial é, em 01 de julho de 2009, de R\$ 10.905,76, o que corresponde a US\$ 5.638,38 e a £ 3.983,91 (BRASIL, 2009).

secretário de Gestão do MP, Marcelo Viana Estevão de Moraes, em artigo publicado no jornal Correio Braziliense, datado de 28 de abril de 2009, expressa alguns avanços obtidos:

Uma das tarefas mais importantes e desafiadoras na gestão de pessoas é a composição adequada da força de trabalho, o que requer equilíbrio sutil entre quantidades e perfis apropriados. [...] A gestão da força de trabalho do governo federal abrange hoje quatro dimensões: recomposição qualitativamente superior do quadro de pessoal, criação de novas carreiras [foram criados os cargos de Especialista e de Analista em Infraestrutura para apoiar a implementação do PAC e ainda tramitam no Congresso Nacional as propostas de criação das carreiras de Especialista em Desenvolvimento de Políticas Sociais e de Analista Executivo Ministerial], profissionalização dos cargos de direção e eliminação da terceirização irregular. [...] Outro movimento importante é de buscar a redução da quantidade de cargos de livre provimento em prol de funções ocupadas por servidores de carreira, no intuito de ampliar a capacidade técnica do Estado para a condução de políticas públicas. Foram definidos percentuais mínimos dos cargos em comissão a serem ocupados por servidores públicos efetivos (2009).

Destacam-se, em especial, a ação governamental em torno da valorização do servidor público efetivo e da despartidarização da administração pública. De maneira que não só o servidor efetivo público federal está contemplado, mas também seus pares no âmbito público estadual e municipal e o próprio serviço público.

O Decreto Presidencial n. 5.497 de 21 de julho de 2005 dispõe sobre o provimento de cargos em comissão do grupo Direção e Assessoramento Superiores-DAS por servidores de carreira. Estabelecendo que os servidores efetivos ocuparão, a partir daquela data, o mínimo de: 75% dos cargos em comissão DAS níveis 1, 2, 3, e 50% dos cargos em comissão DAS nível 4. É interessante observar que o citado decreto conceitua servidor de carreira, qualquer servidor público efetivo em qualquer um dos níveis, e em qualquer um dos Poderes. Com efeito um servidor público municipal, desde que efetivo, poderá ocupar um cargo em comissão na esfera executiva federal; para tanto deve haver provocação do órgão solicitante e deferimento pelo órgão de origem.

Como consequência dos efeitos práticos na administração pública federal do citado decreto, segundo o secretário de gestão do MP, em outubro de 2008, mais de 71% dos cargos em comissão eram ocupados por servidores efetivos. E mesmo nos cargos mais elevados, no caso do DAS nível 6, o percentual ocupado, à época, estava em torno de 60% (MORAES, 2008). Restringindo drasticamente o número de

cargos em comissão de livre provimento, o governo Lula induz as áreas estratégicas do Estado à profissionalização e à meritocracia.

Aprofundando a análise, conclui-se que este instrumento é um marco na política federal de provimento de cargos em comissão, na medida em que, por si só, ajuda enormemente na desconstrução do histórico controle sobre a administração estatal referente à lealdade política a um partido ou coalizão de determinado governo em prejuízo do interesse público. O relacionamento político tende a não mais ser o único e exclusivo critério de acomodação em cargo comissionado. Por fim, elimina, em boa parte, o processo de partidarização política do poder público. Solapa enfim a histórica tomada do Estado, via alocação de pessoas nos cargos gerenciais na esfera federal, por um partido ou coalizão, ampliando assim a democracia participativa no âmbito do serviço público federal. Limita ainda a cooptação interna estritamente partidarizada.

Obviamente o Estado federativo ainda não está imune à utilização de seus meios públicos para fins privados; entretanto, conforme exposto anteriormente, o citado decreto constitui um avanço significativo do governo federal para o Estado brasileiro. Visto que medida desta natureza dificilmente será revogada por qualquer que seja o governo posterior a esse. No máximo será aprimorada, e, findando chegar ao momento em que aqueles percentuais definidos girem em torno dos 100%.

Ainda neste ano da gestão pública, segundo o secretário de gestão do MP, o governo federal pretende apresentar as macro propostas, oriundas de uma comissão de juristas, instituída no ano de 2008, a qual objetiva elaborar uma Lei Orgânica da Administração Pública, que, posteriormente, será submetida à consulta pública, para atualizar, enfim, o Decreto Lei<sup>5</sup> n. 200 que vigora há mais de quarenta anos.

Destaca-se também, neste ano, o total apoio federal ao XIV Congresso Internacional sobre Reforma do Estado e da Administração Pública, organizado pelo Centro Latino-Americano para o Desenvolvimento-CLAD, entidade fundamental para o pensar e agir sobre a gestão pública contemporânea.

Há ainda um marco recente, relativo ao GESPÚBLICA, que deve ser considerado. Em 30/04/2009, no I Fórum Nacional da Gestão Pública, realizado em

---

<sup>5</sup> O Decreto-Lei foi amplamente utilizado no Brasil durante o regime militar. A Constituição de 1988 extinguiu esse instituto, e, atualmente, na prática, ele foi substituído pela Medida Provisória.

Brasília, foram definidas mudanças significativas que devem impactar no planejamento e no desenvolvimento do Programa, e finalmente nos resultados obtidos, tais como:

- a) Reorientação do foco, qual seja às administrações municipais, observando que cerca de metade dos servidores públicos brasileiros são municipais.
- b) Assinatura de termo de compromisso, no qual ficam elencadas as metas assumidas pela organização para o desenvolvimento do programa, entre elas a disponibilização de infraestrutura física e de pessoal para os núcleos locais do Programa – ressalte-se que, com o compromisso, há uma mudança no critério de denominação de organização aderente, tornando-a mais confiável a designação e os impelindo a uma maior observação das orientações recebidas pelo GESPÚBLICA.
- c) Maior articulação com entidades nacionais que disseminam a qualidade da gestão, parte integrante do planejamento estratégico do Programa para 2009-2010.
- d) Reversão das economias nas despesas correntes para os órgãos que economizarem, estímulo importante para uma eficiente aplicação do recurso financeiro público.

É possível constatar, e comprovar entre os dados objetivos, o desenvolvimento de uma política de gestão de recursos humanos bem orientada, no que concerne à qualificação do servidor federal. De forma que os números indicam que enquanto (apesar do avanço no governo FHC) em dez/1998 a APF contava com um percentual de servidores civis ativos do Poder Executivo, com nível superior de, aproximadamente, 45,9%, em fev./2009, aquele percentual já era de 57,4% (BRASIL, 1998, p. 51; BRASIL, 2009, p. 38).

Incremento significativo e que decorre, principalmente, da institucionalização, de fato, desde o governo FHC, do concurso como forma prioritária de ingresso no serviço público federal em todos os poderes. E, mais que isso, a prioridade dada à recomposição dos cargos de nível superior na APF. O que corrobora o direcionamento do governo federal no que toca ao desenvolvimento da qualidade da gestão pública. Importante salientar que esta se mostra uma tendência não apenas

do governo federal, mas do Estado brasileiro, vez que a série histórica estudada 1996-2009 evidencia o incremento anual.

Por sua vez os dados na Tabela 1, a seguir, referem-se ao pré-requisito escolaridade para a investidura no cargo. Ou seja, o cargo ocupado requeria, no mínimo, nível superior do ocupante. Os dados comprovam ainda a tendência de o governo federal contratar pessoas com o mínimo de escolaridade equivalente ao nível médio. Não por acaso, nos seis anos apresentados do governo Lula, só ingressaram no serviço público federal, via concurso público, 3 (três) pessoas para cargos do nível de escolaridade fundamental. O que pode denotar ainda um ingresso resultante de lide judiciária, observando que esse pequeno número não é, de acordo com o número de vagas disponibilizadas em concursos federais, para aquele nível de escolaridade, conforme detalha a Tabela 1.

Tabela 1 – Ingressos, por concurso, no serviço público federal, segundo o nível de escolaridade do cargo.

Escolaridade	1995-2002		2003-2008	
	Superior	30.385	58,9%	54.071
Intermediário	18.821	36,5%	35.131	39,3%
Auxiliar	2.407	4,6%	03	-
Total	51.613	100%	89.205	100%

Fonte: Boletim Estatístico de Pessoal – SRH/MP, 2009.

Por sua vez, o governo federal deu posse, entre os anos 1995-2008, segundo dados disponíveis no Boletim Estatístico de Pessoal, publicação do MP, a um total de 140.818 servidores, para o conjunto do serviço público federal, destes, aproximadamente, 61% de nível superior.

Observa-se também o fato de o incremento do número de cargos de nível superior na APF, mais especificamente no Poder Executivo, e fazendo jus às consequências positivas deste maior número de elevada escolaridade. Segundo o último dado disponível, em fevereiro de 2009, a APF contava com um percentual de cargos, no Executivo federal, de nível superior, na ordem de 44,00%, enquanto esse percentual em novembro de 2002 era de 39,8% (BRASIL, 2002, p. 27; BRASIL, 2009, p. 38).

Por outro lado, o dado mais importante e que confirma deveras a tendência de ingresso de profissionais de nível superior na APF é a série histórica, durante os anos 1997-2009, a qual evidencia a queda percentual e nominal, no conjunto dos servidores públicos federais ativos do Poder Executivo, de servidores de nível auxiliar e intermediário; e o aumento percentual e nominal dos de nível superior conforme expressa a Tabela 2, a seguir.

Tabela 2 – Quantitativo dos servidores públicos federais civis ativos do Poder Executivo por nível de escolaridade do cargo.

Nível de escolaridade do cargo	1997 <sup>(1)</sup>		2009 <sup>(2)</sup>	
	Quantidade	Porcentagem	Quantidade	Porcentagem
Superior	182.303	35,4%	221.547	43,9%
Intermediário	302.503	58,8%	258.521	51,1%
Auxiliar	29.554	5,8%	25.375	5,0%

Fonte: Boletim Estatístico de Pessoal – SRH/MP, 2009.

(1) Posição em dez. 1997.

(2) Posição em fev. 2009.

Portanto, a pesquisa verificou a tendência do realinhamento dos servidores públicos federais aos macro-objetivos do governo federal, especialmente no que se refere à qualidade e quantidade destes no seio da máquina pública. E ainda a grande movimentação executiva federal em torno do tema *gestão pública*. Movimentação expressa e documentada nos desideratos do governo federal, mas principalmente nas ações já realizadas e nos resultados alcançados.

Ainda sobre o instituto, qual seja o concurso público, é imperioso atentar a outros pontos positivos, ao fortalecimento da gestão pública e da democracia, na medida em que, segundo Buenos Ayres:

[...] o recrutamento dos servidores públicos mediante o concurso público, sobretudo daqueles tendentes a integrar a elite administrativa, impede que o quadro de pessoal das organizações governamentais seja oriundo de uma mesma profissão, classe econômica, grupo etário, classe social, garantido maior representatividade democrática em termos de amostragem aleatória do conjunto da população (2004, p. 459).

Naturalmente pela própria necessidade administrativa, mas também via condicionantes legais, que dizem respeito aos repasses financeiros da União para os Estados da federação, vide exemplarmente as restrições impostas aos que descumprem a Lei de Responsabilidade Fiscal-LRF, estes últimos procuraram

adotar medidas análogas às tomadas no âmbito federal, revestindo, desta forma, a gestão de recursos humanos como um dos pilares da modernização administrativa nas administrações públicas estaduais. Sobre este ponto o estudo focará especificamente a administração estadual do Piauí, conteúdo a ser exposto no capítulo seguinte.



### **3 O CONTEXTO ADMINISTRATIVO-FINANCEIRO PÚBLICO DO ESTADO DO PIAUÍ EM 2003**

Com o objetivo de referenciar a análise sobre a gestão de recursos humanos, no âmbito do processo de modernização administrativa do Estado do Piauí, iniciado em 2003, e ainda ampliar a visão do desenho, no que concerne ao arcabouço institucional da administração pública estadual naquele período, é imprescindível, observando a qualidade e profundidade de estudos deste nível, adentrar pelo contexto específico da citada administração estadual, no entorno temporal imediatamente anterior a 2003. Isto posto, esta parte do estudo pretende reconstruir e expressar as principais características daquele momento da administração pública estadual piauiense.

#### **3.1 Antecedentes políticos à ascensão do novo governo em 2003**

O que a pesquisa demonstrará a seguir, por mais grave que seja, foi evidenciado nos relatos colhidos, e estudo de documentos oficiais específicos do caso do Piauí – tanto quanto possível, por um lado, e, na medida de diversas ausências documentais, por outro – e de documentos outros mais gerais, que tratam objetivamente das administrações públicas estaduais, a fim de visualizar a situação local no contexto mais geral em que ela estava inserida.

Torna-se oportuno esclarecer de pronto que o organismo público estadual do Piauí, similarmente à grande maioria do restante das unidades subnacionais, apresentou, à época (2003), na maior parte, os mesmos problemas. Sendo diferenciado apenas na intensidade, ora maior ora menor.

De forma que os constrangimentos institucionais observados na administração piauiense advinham de um modelo de administração pública, que até um passado recente, amplamente utilizado na história administrativo-pública brasileira, caracterizado pelo controle excessivo dos processos – o que determina uma inibição na celeridade das respostas às demandas, por basear-se na regulamentação intensiva –, pela centralização, pelo clientelismo e ainda pela baixa capacidade técnica e inovativa, o que somado concorreu para o acentuado grau de ineficiência e ineficácia, que marcou as administrações públicas estaduais brasileiras até o início deste século, em determinados locais, como, por exemplo, o Piauí, e até

o final do século passado em outros, exemplarmente o Estado de São Paulo, pioneiro no desenvolvimento ordenado de modernização administrativa.

O Estado do Piauí foi marcado, alternada e historicamente administrado por coligações capitaneadas, ora pelo Partido da Frente Liberal-PFL (atualmente Democratas-DEM), ora pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro-PMDB. Essa semelhança com a política do café-com-leite, desenvolvida nacionalmente, não por acaso, ensejou a denominação de oligarquias a essas duas siglas quando no poder, alternadamente, estavam. De maneira que a eleição, em 2002, do então deputado federal do Partido dos Trabalhadores-PT para o cargo de governador, era tão improvável quanto foi surpreendente no resultado final.

A eleição para o governo estadual, administrado em 2002, pelo então PFL, o qual abocanhou o governo estadual após longa disputa judicial, que culminou com a destituição do eleito governador do PMDB, no início de seu último ano de governo, foi caracterizada como uma resposta da sociedade à incapacidade de os governos estaduais atenderem as suas demandas legítimas e mínimas, inclusive as relativas ao conjunto do funcionalismo público estadual, dura e gradativamente destituído de seu papel protagonista, nas administrações públicas estaduais piauienses.

Assim, a eleição para o governo estadual nas eleições de 2002, da coligação capitaneada pelo PT, denominada “a vitória que o povo quer”, pretendeu, e explorou durante a campanha, restabelecer o papel fundamental do servidor público no desenvolvimento do Estado, como parte importante de um macro projeto do programa de governo, qual seja modernização administrativa. Não obstante toda a carga de méritos da citada coligação ao conquistar o governo estadual de um Estado historicamente governado por dois dos principais partidos do Brasil, e ainda onde, até então, o PT nunca esteve entre as principais siglas, é importante observar que a exitosa campanha à Presidência da República do Brasil de Luís Inácio Lula da Silva correu paralelamente à estadual. Combatendo assim conjuntamente uma campanha midiática das situações nos dois primeiros níveis, que pregava a ojeriza mesclada com temor da sociedade para com a sigla PT. De forma que, indubitavelmente, as duas campanhas se ajudaram mutuamente e assim o foram a êxito.

De modo que, em 1º de janeiro de 2003, toma posse no governo estadual do Piauí o candidato eleito do Partido dos Trabalhadores, Wellington Dias. Eleito com

uma aliança política ampla e objetivando atender eficientemente as demandas sociais locais; e, para tanto, alinhar a gestão estadual a um novo modelo de gestão adequado à contemporaneidade. Sobre este ponto, Caio Marini assim expressa:

O movimento contemporâneo de reformas da administração pública tem destacado, entre outros aspectos, a necessidade de reorientar a gestão para resultados num contexto que combina crescente elevação das exigências por parte da sociedade com a baixa capacidade do Estado em atender a essas demandas devido à, ainda presente, crise fiscal (2006, p. 115).

Por um lado, o contexto era caracterizado pelo quadro de extrema restrição orçamentária; por outro, pelo crescimento das demandas sociais locais. Neste aspecto, e em diversos outros, não era diferente do restante dos governos subnacionais.

Observando as orientações do governo federal, liderado a partir daquele ano pelo presidente Lula, define-se, em nível local, o caminho a ser percorrido para o atingimento daquele objetivo finalístico, qual seja modernizar a administração estadual. Modernizar em prol do aumento da eficiência e eficácia administrativas públicas; de modo a adequar a máquina pública às demandas contemporâneas.

Assinale-se que a conjuntura nacional também era, e continua sendo, favorável à modernização. E mais que isso, desde a Reforma do Aparelho do Estado, posta em avanço no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, a ineficiência dos aparelhos administrativos públicos em todos os níveis impeliu às administrações a modernizarem-se, no sentido da orientação para eficiência e eficácia da ação estatal.

A multiplicação de inovações de diversas naturezas no âmbito das políticas de gestão pública tem gerado um ambiente propício para que a esfera estadual reflita sobre suas possibilidades de melhoria, modernização e transformação a partir das mudanças em seu entorno e da crescente consciência de que reformas não são apenas necessárias, como também possíveis e factíveis (ABRÚCIO e GAETANI, 2006, p. 33).

Não por acaso, havia a movimentação governamental estadual em torno de temas como eficiência da gestão pública, desenvolvimento de recursos humanos e modernização administrativa. Além deste estímulo, quase forçado, conjuntural, houve ainda, como não se poderia deixar de observar, a incapacidade estadual, o aporte de recursos financeiros direcionados especificamente à modernização administrativa, caso exemplar o Programa Nacional de Apoio à Modernização da

Gestão e do Planejamento dos Estados Brasileiros e do Distrito Federal-PNAGE. Abrúcio e Gaetani afirmam:

Depois de duas décadas de reformas nas quais a redução ou o aumento da eficiência do aparato e dos gastos estatais constituíram os fios condutores do processo, o PNAGE representou uma consciência cada vez maior da importância de variáveis vinculadas ao planejamento, aos recursos humanos, à sua interconexão com as políticas públicas e ao atendimento dos cidadãos, neste último em termos de produção de serviços e de criação de mecanismos de *accountability* (2006, p. 35-36).

O contexto financeiro e administrativo do Estado do Piauí em 2003, segundo relato da secretária de Administração, à época, e de todos os outros entrevistados, e confirmado peremptoriamente pelos dados obtidos e ainda pela inexistência de outros tantos, era de completo descontrole. Descontrole observado, especialmente, nas contas públicas e na administração do pessoal. Importante ressaltar que as duas variáveis citadas são de extrema importância para o desenvolvimento ou estagnação das políticas públicas demandadas pela população. Estabelecendo-se, assim, como vetor de qualquer que seja o governo, em qualquer um dos níveis, que se orienta no sentido da modernização.

Com a finalidade de constituir grau de confiabilidade nas informações expressas neste trabalho, foram pesquisados os documentos oficiais relativos às finanças e à administração pública estaduais, e ainda acesso à base de dados oficiais, tais como: Balanço Geral do Estado do Piauí (que consolida informações anuais detalhadas sobre as receitas e despesas públicas estaduais); Relatório da gestão fiscal – de geração obrigatória em virtude da Lei de Responsabilidade Fiscal; Boletins informativos SEFAZ; dados quantitativos dos servidores públicos estaduais; e ainda entrevistas semiestruturadas, via técnica gravador, com os gestores diretamente envolvidos no processo, e alguns antigos dirigentes sindicais, a título de contraponto, como: secretária estadual de Administração, diretora de Gestão de pessoas do governo estadual; presidente do Sindicato dos Servidores da Fundação CEPRO; diretor da Unidade de Modernização Administrativa, coordenador local do PNAGE, superintendente da Escola de Governo entre outros.

Além dos documentos internos do governo e entrevistados, a pesquisa teve como base dois outros documentos, estes elaborados por Fernando Luiz Abrúcio,<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Pesquisador renomado e de importância reconhecida, na área da administração pública em toda a América Latina.

sob a Coordenação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão-MP, em parceria com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada-IPEA; Escola Nacional de Administração Pública-ENAP; Caixa Econômica Federal-CEF; Conselho Nacional de Secretários de Administração-CONSAD; Fórum Nacional de Secretários de Planejamento; e ainda o Banco Interamericano de Desenvolvimento-BID. Os documentos em questão são: o Diagnóstico Geral das Administrações Públicas Estaduais, datado de dezembro de 2003, e o Diagnóstico Geral da Administração Pública do Estado do Piauí de janeiro de 2004.

De maneira que aqueles dois Diagnósticos são os primeiros produtos do Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados Brasileiros e do Distrito Federal-PNAGE, sendo um mais geral, pois trata, basicamente, da situação administrativo-fiscal do conjunto dos Estados da federação e outro que trata especificamente sobre o caso do Estado do Piauí. Ressalte-se que o documento local foi o orientador das ações a serem desenvolvidas não só pelo PNAGE, mas de forma geral pela administração pública estadual; o programa, além de financiar em parte, ainda balizou conceitual e operacionalmente a modernização administrativa encetada no governo estadual do Piauí, a partir de 2003, o que denota a importância ímpar do debruço em tal Diagnóstico.

Deste modo, para subsidiar a visão geral da situação encontrada em 2003, é oportuno consolidar uma série histórica para expressar e analisar os principais números relativos ao gasto com pessoal e encargos – em virtude de ser este o principal componente nas despesas públicas – e ainda os relativos à arrecadação tributária do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias, e sobre prestação de serviços de transporte interestadual, intermunicipal e de comunicação-ICMS, principal componente nas receitas públicas estaduais. Logo, o presente estudo ater-se-á na análise das contas públicas do governo estadual do Piauí, para logo em seguida deter-se na situação administrativa em 2003.

### **3.2 A realidade das contas públicas estaduais**

Os dados relativos ao Estado do Piauí, nos anos que antecedem o governo iniciado em 2003, demonstram a fragilidade administrativa e financeira que se encontrava esta unidade da federação. O modelo administrativo burocrático vigente

até então contribuiu para a ineficiência e ineficácia dos métodos de planejamento e gestão do governo estadual.

A participação do Produto Interno Bruto-PIB do Estado no PIB nacional estagnou durante quase toda a última década do século XX, de forma que, em 1991, não chegava a meio por cento (0,46%); e, após dez anos, chegou a 0,48%. O PIB, superficialmente tratado, indica o conjunto de toda a produção estadual, depreende-se, portanto, que a produção do Estado do Piauí estagnou durante quase uma década (BRASIL, 2004, p. 6).

As despesas com inativos e pensionistas, em 2000, eram mais do dobro das receitas de contribuição dos ativos. De maneira que o Estado arrecadava dos ativos menos da metade do que gastava com os inativos e pensionistas. Essa situação, continuada a longo prazo, faria com que as receitas públicas fossem definhando até o momento em que não haveria como honrar os pagamentos aos inativos e pensionistas. Situação que se agravaria ainda mais, na medida em que iam sendo concedidas mais aposentadorias, e o impacto negativo se estendia por toda a economia local, posto que esta era extremamente dependente das receitas geradas pelos gastos dos servidores públicos; e haja vista que o Estado do Piauí, em 2000, detinha uma média na equação **funcionários públicos/população economicamente ativa** (51,1) maior que a média da região Nordeste, a qual era de 46,1 (BRASIL, 2004. p. 5-6).

Para acinzentar o grave quadro financeiro público estadual do Piauí, a autonomia tributária (a qual diz respeito ao percentual das receitas tributárias em relação ao total das receitas) estava, em 2000, bem abaixo da média da região Nordeste (41,54%). Assim, neste mesmo ano, a autonomia tributária estadual era de apenas 34,98% (BRASIL, 2004, p. 7). Ou seja, um Estado extremamente dependente de recursos externos, sejam eles federais, sejam internacionais, ou na forma de repasse financeiro, financiamento direto ou indireto.

Destaque-se que a extrema dependência de recursos externos à receita total tende a restringir a capacidade e a autonomia discricionária governamental do investimento, na medida em que os recursos externos, quando disponibilizados, são, em geral, para uma ação pontual que poderia não se encaixar no conjunto das políticas públicas em desenvolvimento.

Como não poderia deixar de ser, observando a tímida autonomia tributária, a receita com a arrecadação do Imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestação de serviços de transporte interestadual, intermunicipal e de comunicação-ICMS, principal componente da receita própria do total da receita do Estado, crescia muito pouco, o que denota o fraco desempenho da economia local. O crescimento citado era insuficiente para sequer custear a própria máquina pública estadual. O Estado do Piauí gastava com pessoal o percentual limite do permitido pela Lei de Responsabilidade Fiscal-LRF, percentual este que só parou de crescer a partir de 2004, conforme Tabela 3, a seguir.

Tabela 3 – Evolução da Despesa com pessoal e encargos / Receita corrente líquida.

2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
57,79%	58,34%	58,10%	62,63%	58,77%	56,31%	53%	52,50%	47,9%

Fonte: Balanço Geral do Estado-SEFAZ. Dados consolidados por Sales (2009).

É importante ressaltar ainda que os dados da série histórica supracitada acentuam gradativamente, até 2004, a limitação de ações direcionadas à gestão de recursos humanos estadual. Vez que, com a receita empenhada, em grande parte, no pagamento de pessoal e encargos, o investimento no desenvolvimento do servidor público estadual era inexistente.

Por vezes o próprio pagamento da folha não pôde ser efetuado, por falta de recursos para tanto. Quanto a esse aspecto, constata-se assim que os reajustes salariais do funcionalismo público eram impraticáveis; provavelmente por isso tenha ocorrido achatamento salarial durante anos. De forma que, para a administração ir além da obrigação legal do pagamento, era impensável, observando-se as contas públicas estaduais. A esse respeito, um dos entrevistados relatou que o dia do pagamento era manchete nos principais jornais locais, pois sequer havia previsão oficial da data de tal evento. Isso demonstra o nível de constrangimento a que o servidor público estadual era submetido. Certamente tal situação fragilizou deveras a relação entre aquelas partes, e concorreu para a precariedade dos serviços públicos disponibilizados à população; e, com a desmotivação do servidor público, consequentemente a desvalorização do próprio serviço público.

### 3.3 Administração pública estadual

O Estado do Piauí encontrava-se, similarmente à grande parte dos Estados da federação, em completo descontrole da administração pública como um todo; e mais especificamente com os recursos humanos a serviço da máquina pública. Quando perguntada sobre a situação encontrada em 2003, a secretária de Administração, à época, enfatiza:

**Na parte administrativa era um caos. O estado era um caos. Não se tinha controle de nada.** Não havia controle do patrimônio. Nós [o novo governo] ficamos buscando onde estavam as coisas do estado, até hoje há coisas que não conseguimos resgatar. Não havia registros, não havia sistemas. Enfim não havia sistemas de controle. Em relação à folha de pessoal existia a PRODEPI [órgão responsável pela folha de pagamento do funcionalismo], a empresa de processamento que só processava, era uma espécie de digitação apenas. Não havia cadastro [dos servidores] por exemplo (SOUSA, 2009, grifo nosso).

Com o descontrole administrativo observado, a variável recursos humanos vai gradativamente se tornando a mais problemática e determinante de todas, conforme expressa o Diagnóstico Geral da Administração Pública do Estado do Piauí.

Trata-se da questão com maior transversalidade, afetando todas as variáveis, e que, como agravante fulcral, foi a que menos avançou nos últimos dez anos [...]. Ademais, transformações na área de Recursos Humanos são essenciais para a **modernização do estado**, alavancando projetos inovadores como o PPA [Plano Plurianual] e atacando **o maior problema das políticas públicas estaduais: a inadequação da estrutura de pessoal, em termos de tamanho e, sobretudo, qualificação e cultura gerencial**. (BRASIL, 2004, p. 2, grifo nosso).

Não existiam sistemas de acompanhamento e ou controle dos gastos públicos. Não havia, sistematizado, sequer um cadastro dos servidores públicos estaduais, nem mesmo um cadastro quantitativo.

A fim de clarear o entendimento acerca da caótica situação encontrada em 2003, foi constatado que não era sistematizado, junto às operações relativas à elaboração da folha de pagamento de pessoal, o número do Cadastro de Pessoas Físicas-CPF dos servidores, o que possibilitou toda a sorte de fraudes junto à administração estadual, como, por exemplo, segundo relato da secretária estadual de Administração, os diversos casos de servidores que tinham mais de um contracheque do governo estadual: “tinham pessoas com seis contracheques estaduais”.



Situação esta também evidenciada no relato de outros entrevistados, todos esses antigos servidores efetivos, e, portanto, com memória fundamental para o alcance das intenções desta parte do estudo, qual seja reconstruir, sumariamente, o contexto administrativo à época.

Enfatize-se que a inexistência de controle sistemático sobre a folha de pagamento gerou um leque de problemas administrativos e financeiros para o governo estadual. Indicava-se, assim, a inexistência de um sistema de informação gerencial de recursos humanos, quer ao menos quantitativo, dada a precariedade das informações relativa a estes. Isto acarreta inclusive obstáculo considerável a qualquer gestão pública que intente estabelecer uma política de desenvolvimento de recursos humanos; vez que a definição objetiva e clara de uma política de pessoal ou mesmo de um conjunto de ações que orientem a gestão no sentido do desenvolvimento do pessoal depende, deveras, da existência de dados confiáveis e representativos do contexto no âmbito estadual.

Ainda acerca deste ponto, a pesquisa teve acesso a informações que apontavam diversos casos de servidores que já estavam aposentados, alguns inclusive compulsoriamente, e continuaram a trabalhar por falta, simplesmente, de informação a esse respeito. Isso gerou outros problemas de ordem legal, posto que o servidor já deveria estar aposentado e recebendo o benefício previdenciário. Contudo, a administração pública estadual continuava recolhendo os valores relativos ao Instituto Nacional de Seguro Social-INSS.

Em relação à remuneração, a pesquisa constatou um problema extremamente grave. O vencimento básico dos servidores estaduais girava em torno de R\$ 70,00 mensais; os entrevistados enfatizaram ainda os muitos casos de vencimentos básicos no valor de R\$ 20,00. Com os acréscimos, a remuneração para o conjunto dos servidores ficava no valor do salário mínimo vigente à época. Decerto não cabe a este estudo julgar o valor, em si, da remuneração percebida pelos servidores, mas sim avançar verticalmente na problemática.

De maneira que essa espécie de “isonomia salarial” travou, por décadas, o desenvolvimento das capacidades dos servidores públicos estaduais, visto que o afetava negativa e profundamente, por meio da inexistência de contrapartida pecuniária pela maior qualificação formal do recurso humano. A qualificação não interferia na remuneração final, desestimulando qualquer iniciativa individual do

servidor neste sentido. Relatos de servidores efetivos, colhidos durante a pesquisa, expressam que, durante décadas, não se dispuseram a voltar aos bancos escolares, participar de cursos ou afins, vez que o engenheiro, o médico, o professor e o zelador, sem desmerecer o trabalho de nenhum destes, ganhavam o mesmo salário mínimo.

Deste modo, a remuneração linear, instituto que não observa critérios mínimos, tais como escolaridade, função exercida e competências individuais, emperra a administração, na medida em que seus componentes humanos tendem a se acomodar no estágio cognitivo em que se encontram. Acrescente-se que havia apenas diferenças pontuais pelas gratificações advindas de cargos em comissão e ou tempo de serviço. O que acentuava outro problema: – o paternalismo. Assim, a percepção objetiva, por parte do servidor, da ausência de mecanismos internos à máquina, que promovessem maior incremento salarial, tornou-os estáticos relativamente ao desenvolvimento profissional.

Por sua vez, o desenvolvimento da capacidade técnica do servidor público estadual foi reprimido durante muito tempo, ocasionado pela baixa escolaridade continuada, vez que os servidores não eram estimulados ao desenvolvimento profissional. Isso, aliado à qualificação preexistente quando da entrada no serviço público, ocasionou a estagnação escolar do servidor público. Interferindo, lógica e finalmente, na qualidade do serviço público prestado ao cidadão.

Então, entre os dados objetivos sobre a situação preexistente, um aponta que, em 2003, do total de servidores públicos estaduais mais da metade tinham até o Ensino Médio, e cerca de 15% não tinham instrução formal (Diagnóstico PNAGE/PI).

No que concerne à capacidade gerencial do servidor, os dados demonstram a inexistência de qualificação na área de gestão ou área meio. Logo, no rol das dez profissões mais comuns no quadro de pessoal do Estado, apenas uma era da área meio (técnico em contabilidade), e ainda assim sem nível superior, e ocupava a oitava posição. As demais são de áreas fim, como professor, médico, enfermeiro, dentistas. Predominavam, na máquina administrativa pública estadual, cargos de baixo nível técnico e baixa especialização. Restringindo, portanto, significativamente, a capacidade de planejamento e gestão da administração pública. Acerca deste último tema, o Diagnóstico PNAGE/PI enfatiza:

O planejamento, praticamente, não existe no estado [do Piauí], por ser instrumento meramente formal. Ele não resulta de uma elaboração prévia de metas nem informa as ações a serem adotadas. [...] a baixa participação dos órgãos e secretarias setoriais no planejamento é um fator que diminui substancialmente sua eficácia (2004, p. 11).

São evidentes as implicações negativas que a inexistência de planejamento traz para qualquer administração, quer pública quer privada. Essa ausência concorre para uma grande variedade de ações desconexas, sem foco, e que alimentam ainda mais o descontrole dos gastos públicos, por meio, entre outros, da sobreposição de ações. Acentua, por fim, a gradativa perda de legitimidade do Estado por meio da inoperância do aparelho estatal.

Sob o aspecto normativo-legal, a administração pública estadual era marcada pela desregulação ou pela desatualização legal; considerando-se que, em nível macro, a organização administrativa, as atribuições de cada componente do aparelho, a integração entre os órgãos, o desenvolvimento das carreiras e outros fatores determinantes ao êxito da gestão pública só são possíveis com o aporte de leis que viabilizem e legalizem a ação e a interação estatal. Tem-se que a precariedade normativo-legal é impeditivo significativo ao desenvolvimento da gestão pública, nos moldes contemporâneos, pretendida.

Neste ponto, a legislação do Estado do Piauí encontrava-se desatualizada, quando não insuficiente, à gestão pública modelada a partir de 2003, em especial à gestão de recursos humanos. Assim, conforme será visto adiante, mais detalhadamente, o governo estadual fez aprovar, entre 2003-2009, mais de seis centenas de dispositivos legais, entre lei complementar e lei ordinária, e ainda uma grande carga de decretos que buscavam regulamentar àquelas leis.

Quanto à infraestrutura física, as repartições públicas estaduais estavam, em grande parte, extremamente deterioradas. Os prédios, mesmo dos órgãos arrecadadores e de papel mais decisivo em torno da gestão das políticas públicas, tais como Secretaria de Planejamento, Secretaria de Fazenda e Secretaria de Administração, segundo relatos, dentre eles, inclusive, o de um dirigente sindical e servidor efetivo do Estado, desde 1986, encontravam-se 'caindo aos pedaços'.

Foi relatada ainda, devido à precariedade das instalações físicas, a desmotivação do servidor em trabalhar em um ambiente desprovido de organização e com adequações físicas desfavoráveis ao desenvolvimento do trabalho cotidiano. Entende-se ser consensual que um ambiente físico de trabalho adequado seja vital

para que os recursos humanos possam dar, eficientemente, a contrapartida laboral à remuneração recebida.

No que toca à gestão patrimonial, igualmente ao caso da gestão da folha de pagamentos de pessoal, a administração estadual também não possuía controle. De maneira que não se tinha clareza do conjunto do patrimônio estadual e muito menos do estado em que se encontrava. Ressalte-se que, mesmo documentação relativa a algumas edificações públicas estaduais de grande porte, como, por exemplo, o único Centro de Convenções do Estado, teve de ser refeita em Cartório, com a finalidade de maior controle patrimonial, vez que nunca foram localizadas.

Por fim, destaque-se que, de maneira geral, em todos os aspectos específicos estudados sobre a administração pública do Estado do Piauí anterior a 2003, a situação era muito grave. No Diagnóstico Geral da Administração Pública do Estado do Piauí, lê-se:

**É difícil definir os principais problemas do estado [do Piauí], dada a gravidade das deficiências** apresentadas em quase todas as variáveis. Faltam políticas básicas **como política de recursos humanos**, política de gestão de serviços públicos, política de gestão da informação, política de transparência, e faltam atividades igualmente básicas como planejamento, coleta e organização de informações, estruturação de bancos de dados, avaliação de programas e de políticas, tratamento da legislação, só pra citar as mais relevantes (2004, p. 8, grifo nosso).

Enfim, a administração pública estadual piauiense estava sobremodo prejudicada. Sequer as demandas intra-administração pública o Estado conseguia atender. Demandas estas que objetivavam, na maioria das vezes, possibilitar o desenvolvimento das ações estatais estaduais em conformidade com atendimento às necessidades da população, restando para o governo estadual, naquele momento, como única e inevitável saída modernizar-se.

Com base nas informações supramencionadas, o governo estadual movimentou-se, a partir de 2003, no sentido de, inicialmente, desconstruir os obstáculos internos à gestão estatal para, logo em seguida, caminhar para o desenvolvimento da máquina do Estado e conseqüente desenvolvimento dos serviços demandados pela população respectiva. Sobre este percurso, o estudo debruçar-se-á no próximo capítulo.

## 4 A MODERNIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL DO PIAUÍ

Quando, no século XX, o Estado se torna democrático, e os cidadãos deixam de ser apenas os burgueses para ser todo o povo, suas funções sociais se ampliam enormemente, e a reforma da gestão pública, visando a transformar o Estado meramente burocrático em gerencial e, portanto, eficiente, torna-se inevitável.

Bresser Pereira

A partir de 2003, o governo estadual do Piauí inicia um processo intra-administração pública denominado, nos documentos oficiais, de Modernização Administrativa. Paralelamente à onda de modernização administrativa, que, desde meados da última década do século passado, tem lugar garantido na agenda pública administrativa brasileira, e com seus ganhos sendo difundidos pelos governos, no Piauí, esse processo tem origem na pressão sofrida pela administração estadual, no que concerne ao atendimento das demandas sociais locais em um contexto adverso. Visto que aquele processo foi iniciado em meio a situação de descontrole administrativo-financeiro, entre outros, em que se encontrava o Estado e a necessidade premente de adequá-lo à contemporaneidade.

Modernizar é tornar moderno, atual. Fazer com que as ferramentas de gestão, desenvolvidas recentemente, tenham uso na administração, concorrendo assim para uma maior eficiência e eficácia da ação pública. Contudo, é preciso ir além desse aspecto instrumental; é imprescindível que a administração aja sobre as pessoas que a compõem, desenvolvendo-as e valorizando-as; e ainda sobre as próprias instituições, especialmente no que toca ao aspecto normativo-legal. A expressão denota um conjunto de ações coordenadas que orientam a gestão a um maior dinamismo com custos menores, maior simplificação dos processos; e orientada para os resultados, utilizando, para tanto, os recursos tecnológicos, financeiros e humanos disponíveis, otimizando-os.

Segundo Regina Sousa,<sup>7</sup> o maior desafio do governo era modernizar o Estado e ainda diminuir a abissal diferença nos ganhos pecuniários entre os servidores

---

<sup>7</sup> Secretária de Estado de Administração, em palestra sobre o tema Reforma Administrativa, realizada em 11 de abril de 2003, portanto, logo nos primeiros quatro meses de governo, para os servidores do Departamento de Estradas e Rodagens – DER/PI, como parte do I Seminário sobre Mudança Institucional promovido pela SEAD.

estaduais, vez que 903 servidores consumiam R\$ 11.000.000,00 mensalmente da folha de pagamentos do Estado do Piauí, enquanto cerca de 22.000 servidores não chegavam, à época, a consumir R\$ 6.000.000,00. Afirma ainda que:

A reforma é um conjunto de projetos que visam adequar este Estado às instituições federais, adequar à modernização, temos um Estado muito atrasado, arcaico. [...] O objetivo da reforma é dar uma agilidade maior a máquina pública e também diminuir a desigualdade, uniformizando as estruturas das secretarias, padronizando os salários dos servidores (SOUSA, 2003).

Esta parte do estudo estabelecerá as principais estratégias governamentais, que concorrem para maior eficiência e eficácia da ação estatal, bem como os principais avanços alcançados pelo processo modernizante, via estabelecimento de estratégias governamentais de resultados duradouros, encetado a partir de 2003, e seus principais entraves. E ainda definir – devido a importância dos recursos humanos para o êxito daquele processo – com base nos três estágios da *reforma da gestão de recursos humanos* em Marconi, em que momento encontra-se o governo estadual no que diz respeito ao tema Gestão de Recursos Humanos. Sobre este último o estudo se aprofundará mais à frente.

#### **4.1 O conceito de *Path Dependence***

Para o estabelecimento do que sejam ações estratégicas governamentais de resultados duradouros, o estudo ater-se-á nas ações de resultados de médio e longo prazo, coordenadas pelo governo estadual, e que tenham incorporadas no todo ou em grande parte características de *path dependence*.

Este conceito, também denominado de Teoria dos retornos crescentes ou Teoria da dependência de trajetória, apoiado e desenvolvido na ciência econômica recente, tem como expoente o prêmio Nobel de Economia, em 1993, o norte-americano Douglas Cecil North (apud FIANI, 2002). De início, e de modo específico, utilizado pela economia da tecnologia, nos dias atuais, o conceito tem sido também empregado pela ciência política, quando o pioneiro North estendeu o conceito para analisar mudanças institucionais. À medida que explica, sob luzes institucionalistas, o porquê de determinadas opções institucionais refletirem deveras no futuro destas mesmas instituições e dos que por ela são afetados.

Tem-se que as opções feitas (no caso pelo governo estadual) em seguir determinada trajetória (*path*) e seus retornos crescentes<sup>8</sup> tornam, ao longo da jornada, os custos (financeiros, institucionais e ou políticos) de reversão extremamente altos, fazendo com que, gradualmente, trilhar aquele caminho se torne mais necessário, mais dependente (*dependence*). Sobre o conceito Celina Souza afirma:

[...] nas palavras de Levi (1997:28), quando um país (ou uma região) adota um determinado caminho, os custos de mudá-lo são muito altos. [...] O conceito de *path dependence* nos mostra que mudanças significativas de regime conduzirão a alterações em outras características políticas e sociais (SOUZA, 2007, p. 237).

Ainda sobre o conceito em North (apud FIANI, 2002), é importante destacar que as escolhas institucionais que possuem características de *path dependence* se dão, inicialmente, em um momento crítico. Momento este assim caracterizado:

Uma ideia-chave para o conceito de *path dependence* é a noção de momento crítico (*critical juncture*). [...] O momento crítico é uma situação de **transição política e/ou econômica vivida por um** ou vários países, **Estados**, regiões, distritos ou cidades, caracterizado por um contexto de profunda mudança, seja ela revolucionária ou realizada por meio de **reforma institucional** (FERNANDES, 2007, p. 6, grifo nosso).

O certo é que as escolhas feitas pelo governo estadual, com vistas à modernização administrativa, produzirão efeitos que irão conduzir a alterações em outras variáveis políticas e sociais, as quais conjuntamente atuarão de forma a *lock-in*; isto é, a uma situação em que um determinado padrão se consolida e se difunde, tornando, de forma geral, os custos de uma eventual reversão extremamente altos. Essa argumentação se baliza no conceito de *path dependence* (NORTH apud FIANI, 2002), em que, resumidamente, as opções institucionais feitas no presente darão vazão a cadeias de causalidades que influenciarão o futuro.

Relacionando o exposto acima com o confirmado, pelo estudo, momento crítico vivenciado pela administração pública estadual e as ações administrativas públicas, pontuais ou em conjunto, que se constituem como *path dependence* e sobre estas últimas é que o mesmo se aterá agora.

---

<sup>8</sup> Segundo Fernandes (2007, p. 5), “retornos crescentes significam que a probabilidade de dar um passo à frente no mesmo caminho ou rota estabelecida aumenta cada vez que se avança no próprio caminho. Isso ocorre porque os benefícios relativos da atividade corrente, comparada com outras opções possíveis, aumentam com o tempo. Crescem os custos de sair da trilha de alguma alternativa plausível”.

Para tanto, foram utilizadas entrevistas semiestruturadas, via técnica gravador, com a secretária de Estado de Administração do Piauí; com o coordenador do PNAGE/PI; com a superintendente da Escola de Governo do Estado do Piauí, com a diretora de Gestão de Pessoas; e ainda com o presidente da Comissão de Avaliação de Desempenho do governo estadual; com o diretor da Unidade de Modernização; com o presidente da Comissão Estadual de Enquadramento; e dois antigos servidores, bem como ampla revisão dos documentos oficiais pertinentes ao tema Modernização Administrativa e os sítios eletrônicos oficiais, para, com o conjunto destas informações, estabelecer os avanços conseguidos a partir de um leque de ações governamentais ordenadas à modernização da administração pública estadual entre os anos 2003-2008.

#### **4.2 Aspectos operacionais básicos do processo de modernização da administração pública estadual**

O desenvolvimento de um processo de modernização administrativa impõe a observação de tres aspectos operacionais básicos. Primeiro, deve originar-se, institucionalmente, de uma determinação política do chefe do governo e com ele uma coalizão em torno do tema. Assim, é fundamental que o chefe do Executivo esteja disposto e determinado a realizar mudanças institucionais profundas, mesmo que em dado momento possam parecer danosas por parte da população; ou seja, há um custo político. Contudo a longo prazo, os ganhos são mais prováveis. A referida coalizão refere-se, entre outros aderentes como os servidores públicos, ao apoio da Assembleia Legislativa. Assinale-se que, para processos como esse, é imperiosa a adequação normativo-legal dos instrumentos de ação governamental e, para tanto, deve-se fazer aprovar uma série de medidas que visem dar curso à modernização. Conforme Abrúcio e Gaetani:

A relação com os demais poderes é uma condição importante para o sucesso das reformas. As Assembleias Legislativas têm sido um dos atores políticos mais alheios, quando não resistentes, a processos de modernização do Estado. No entanto, os Executivos estaduais possuem um grau de controle sobre seus Legislativos [...] De qualquer modo as Assembleias Legislativas não vêm constituindo obstáculo às mudanças (2006, p. 53).

No caso do Piauí, onde o governo estadual foi eleito com amplo apoio social e posteriormente político, a Assembleia Legislativa não foi, na maior parte das vezes,



entreve às solicitações do Executivo no que concerne a mudanças na legislação estadual, que orientavam no sentido da modernização administrativa pública. De fato, os números levantados pela pesquisa apontam-na como grande aliada do governo estadual neste processo. Conforme Tabela 4, a seguir.

Tabela 4 – Quantitativo de leis aprovadas pela Assembleia Legislativa Estadual do Piauí entre os anos 2003-2009<sup>(1)</sup>.

Lei	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Total
Complementar	06	10	17	19	13	39	01	105
Ordinária	65	69	98	94	96	107	14	543

<sup>(1)</sup> Posição em maio 2009.

Fonte: Tabela e quantitativos consolidados por Sales (2009). Dados disponíveis em: <http://www.sefaz.pi.gov.br/scan/pages/jsp/scan/listarTiposAtos.jsp>. Acesso em: maio 2009.

Conforme informação depreendida destes dados, o Poder Executivo não teve, na Assembleia Legislativa, obstáculo considerável; vez que a quase totalidade das leis complementares e grande parte das leis ordinárias tratava da criação/extinção de órgãos, cargos, alterações de cálculos de vencimentos, alterações em dispositivos legais, regras de custeio dos órgãos públicos, adequação de organogramas, questões tributárias, redefinição/definição de quadro de pessoal, atribuições de órgãos, reajustes nos vencimentos dos servidores. Decerto, todas essas questões eram enviadas pelo Executivo, que buscava regular legalmente as ações orientadas para a modernização. Enfim, instrumentalizar a administração pública estadual para maior dinamismo e atualização normativo-legais. Além disto, o governador do Estado ainda utilizou algumas centenas de decretos, para regulamentar àquelas leis aprovadas. Os números implicam, também, na constatação da desatualização legislativa estadual e ainda na amplitude das mudanças encetadas a partir de 2003. O que demonstra o efetivo movimento governamental rumo a uma moderna administração pública relativamente à legalidade da ação estatal.

O segundo aspecto operacional refere-se à impossibilidade de a modernização pública estadual ocorrer, concomitantemente, no todo da máquina pública. Existem diversos fatores que limitam a capacidade de o processo ser operacionalizado para o conjunto da administração ao mesmo tempo. Entre eles, podem-se destacar: a) falta de sistemas de informações que orientem o governo

sobre onde, quando e como agir; b) incapacidade financeira; processos desta natureza impactam fortemente as finanças públicas. E, ao observar a situação caótica que passava o Estado do Piauí, tem-se que os investimentos teriam de ser direcionados, inicialmente, a determinadas áreas que o governo considerou como estratégicas e vetores da modernização; c) a incapacidade técnica da administração pública estadual relativa ao qualitativo e quantitativo dos servidores, principalmente, das áreas meio. Esse último é um problema recorrente a todos os níveis do Executivo.

Acrescente-se que a falta de pessoal qualificado, para dar conta de pensar, planejar e agir em torno do tema modernização foi uma dificuldade evidenciada, nos outros Estados da federação; inclusive expressa no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado como um dos grandes entraves do governo federal àquela época, além do que os esforços envidados recentemente e os documentos oficiais do governo Lula apontam que essa dificuldade continua existindo em nível federal. Entretanto, conforme dito anteriormente, a intensidade com que ela se apresenta diminuí anualmente.

O terceiro aspecto é relativo à inexistência de um ponto estático de modernização. Não há, devido às características relativas à modernização, um determinado momento que se configure que a partir dali a administração seja moderna. Em razão de a moderna administração pública envolver, por exemplo, tecnologia da informação, qualificação de pessoal, transparência, eficiência do gasto público, e por possuir estas características, a modernização deve ser sempre buscada, constante e incessantemente, para uma administração sempre atual; pois, do contrário, logo deixará de ser, observando-se a celeridade com que as características citadas são desenvolvidas e aprimoradas. Ou seja, se um determinado sistema de informação não for alimentado e evoluído frequentemente, logo ele se tornará, em dado momento não muito posterior, obsoleto.

Portanto, tem-se que o processo de modernização depende da observação dos tres aspectos já expostos, quais sejam: 1) deve ser originado e desenvolvido a partir de uma diretriz governamental do nível máximo do Executivo e apoiado por uma coalizão que envolva, entre outros, o Legislativo; 2) A impossibilidade de se dar no todo e concomitantemente à máquina administrativa; 3) O processo deve ser incessantemente desenvolvido e constantemente aprimorado.

O diagrama a seguir (Figura 1) expressa o processo de modernização administrativa em curso no Estado do Piauí.

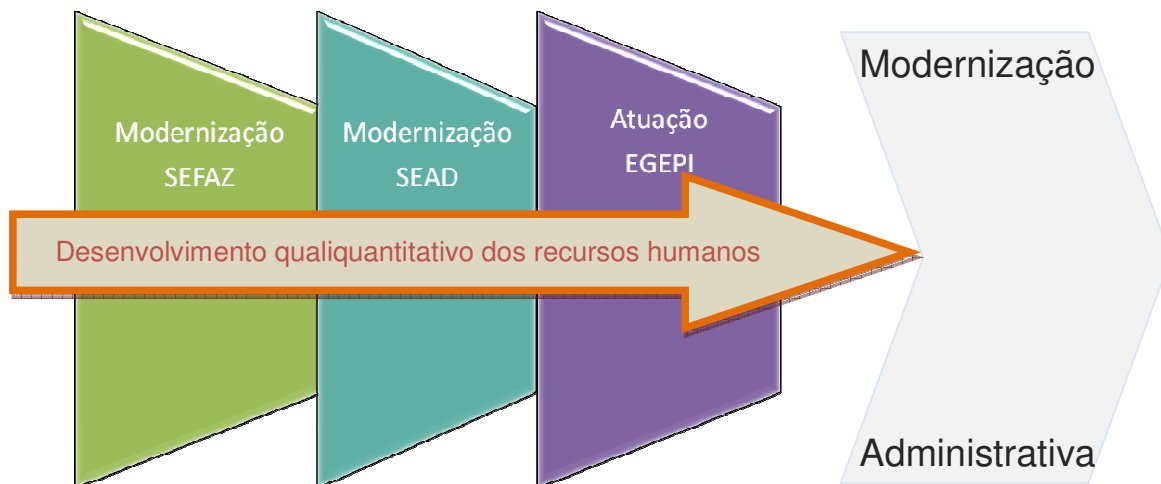


Figura 1 – Diagrama do Movimento da Administração Pública Estadual do Piauí no Sentido da Modernização Administrativa.

Fonte: Sales (2009).

Este diagrama representa o desenvolvimento do processo de modernização, segundo a pesquisa auferiu, como propugnou o governo estadual. Representa as opções feitas no que concerne a quais órgãos deveriam ser privilegiados inicialmente, tendo em vista a impossibilidade de abarcar-se o conjunto da administração de uma só vez e, ao mesmo tempo, com ações modernizantes, e ainda pela relevância dada à variável recursos humanos. Certamente, ações pontuais foram sendo gradativamente desenvolvidas em diversos órgãos da administração, tal como o Departamento Estadual de Trânsito-DETRAN; contudo, seu volume significativo foi concentrado naqueles órgãos considerados vetores do processo encetado.

Assim, pode-se ver inicialmente que, com a decisão de o governador do Estado dar azo ao referido processo e observando aquelas regras operacionais, o governo estadual estabeleceu, estrategicamente, como vetores, tres órgãos da área meio, sobre os quais envidou esforços para que o conjunto restante da máquina pudesse também caminhar gradativamente naquele sentido, quais sejam:

- 1) *Secretaria de Fazenda-SEFAZ*, devido à importância fundamental no que se refere ao suporte financeiro; no controle e na contenção dos gastos da

administração pública estadual, o governo operou mudanças que favoreceram maior dinamismo e desempenho àquela pasta. Como o aporte financeiro é vital para o desenvolvimento de uma modernização administrativa, estrategicamente, o governo estadual procurou fortalecê-la.

2) *Secretaria de Estado de Administração-SEAD*, em razão de suas atribuições legais, capilaridade, e ainda porque as ações que dela derivam impactam o conjunto dos servidores públicos estaduais. Como o nome sugere, e estabelecido em lei, as ações desta Secretaria são diretamente relacionadas ao conjunto da administração pública estadual, especialmente no que toca ao servidor. Assim a modernização administrativa deve passar obrigatória e inicialmente pela SEAD.

3) *Escola de Governo-EGEPI*, observa-se que a qualificação do servidor público é variável fulcral para qualquer moderna administração pública, e, com isso há a necessidade de adequar qualitativamente os recursos humanos disponíveis no âmbito público estadual. Em razão disto, o governo estadual a instituiu e atribuiu como sua principal missão aquela adequação imprescindível.

Dito isto, o estudo ater-se-á ao desenvolvimento do processo modernizante naqueles órgãos, para que sejam identificadas as ações componentes do processo de modernização. Processo, tal como sugere o diagrama apresentado, que não pode cessar, por ser deveras dinâmico. Decerto a modernização administrativa, por suas características, sempre estará mais adiante que a própria administração pública. Sempre haverá algo por fazer, ações que orientariam ainda mais a administração naquele sentido, como também lacunas a serem preenchidas. Entretanto, segundo constado pelo estudo, avalia-se que o governo estadual avançou significativamente naquele sentido, mas ainda persistem grandes problemas, que ou não foram observados ou faltou determinação política específica que desse ao suporte técnico os meios para tanto.

#### **4.3 A modernização fazendária**

Neste ponto do estudo, serão demonstradas as medidas tomadas – e os consequentes avanços oportunizados, a partir de então, pelo governo estadual do

Piauí – originadas na Secretaria de Fazenda do Estado do Piauí-SEFAZ, e com efeitos que irradiam sobre toda a máquina pública estadual. E ainda, ao final, serão evidenciados problemas graves e persistentes que devem ser sanados, para que não comprometam o supracitado processo. Sobre a gestão eficiente das finanças públicas, Abrúcio e Gaetani afirmam:

Conclui-se que a responsabilidade fiscal é o primeiro – e sólido – pilar das alianças reformistas estaduais. Tão importante quanto são os tipos de ***path dependence*** criados pelos últimos governos estaduais, **isto é, as políticas que chegaram a um estágio de ‘não-retorno’**. [...] A reforma da gestão pública nos Estados também é condicionada pela sua relação com a área econômica usualmente liderada pelas Secretarias de Fazenda. **Aí está um essencial protagonista no cenário político-administrativo estadual** (2006, p. 47; p. 51, grifo nosso).

Sem a necessidade de muito exercício de convencimento, é clara a fundamental importância, para o desenvolvimento em profundidade e amplitude das ações estatais, do controle sobre o gasto público, observando-se a eficiência, por um lado, bem como do incremento da arrecadação dos tributos aos cofres do tesouro, por outro. Ressalte-se ainda que as ações empreendidas pela SEFAZ se enquadram perfeitamente na categoria de *path dependence*, vez que os retornos crescentes relativamente à maior arrecadação e menor gasto conduzirão os governos posteriores a *lock-in*, nesta trajetória, qual seja de aperfeiçoar ainda mais a gestão estadual fiscal e tributária, e também incrementar os controles sobre o gasto público.

A arrecadação tributária é um ponto dos mais significativos e preocupantes para qualquer administração pública. Por meio de uma observação histórica, dela pode-se analisar os desempenhos econômicos e institucionais relativos às finanças públicas. Na medida em que, quando se arrecada significativamente mais, se tornam reais as duas ou uma destas hipóteses: a) a economia está tendo um bom desempenho; b) a gestão fiscal-tributária está tendo um bom desempenho. No caso do Piauí, observa-se o desenvolvimento de ambas, mas especialmente em relação à última, por parte deste estudo, é que há de fato confirmação, vez que a modernização empreendida na SEFAZ oportunizou melhor desempenho no que concerne à arrecadação tributária.

Os números apresentados, a seguir, refletem que há, estrategicamente, uma indução do governo estadual relativa à diminuição das despesas com pessoal.

Contudo a citada despesa é de uma modalidade que, nos cofres públicos, não se estagna ou mesmo se reduz, em virtude dos impedimentos legais, para a redução de salário, e ainda da pressão do funcionalismo por correção em seus vencimentos.

Tabela 5 - Evolução da Despesa com pessoal e encargos / Receita corrente líquida.

2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
57,79%	58,34%	58,10%	62,63%	58,77%	56,31%	53%	52,50%	47,9%

Fonte: Balanço Geral do Estado do Piauí – SEFAZ.

Então, é oportuno esclarecer que os valores despendidos com pessoal e encargos crescem nominalmente em cada ano da série apresentada. Crescimento tal – não por conta do aumento no número de servidores públicos estaduais, os dados demonstram uma pequena queda do quantitativo destes – em razão das correções em seus vencimentos, principalmente pela implantação dos planos de cargos, carreiras e salários e da avaliação de desempenho. Contudo, o fundamental é que o impacto percentual das despesas com pessoal e encargos sobre a receita do governo estadual diminui anualmente.

Assim é necessária uma administração fiscal competente e orientada ao objetivo final de qualquer secretaria de Fazenda pública, qual seja fazer arrecadar a totalidade dos valores devidos aos cofres públicos, zerando, em contexto ideal, a sonegação fiscal e ainda controlar, em prol da eficiência, o gasto público. Para tanto modernizar as ferramentas de gestão fiscal e tributária torna-se imprescindível.

Neste sentido, a modernização implementada na gestão fiscal e tributária no âmbito da Secretaria Estadual de Fazenda do Piauí-SEFAZ contribuiu enormemente para o incremento verificado na arrecadação do Estado, oportunizando assim um aumento da capacidade de investimento do governo do Estado relativo à modernização administrativa, e, dentro dela, investimentos no desenvolvimento dos recursos humanos disponíveis.

De forma que a SEFAZ atuou, principalmente, ao longo do período compreendido entre 2003-2009, em tres grandes frentes: a) adequação quantitativa dos servidores fazendários; b) modernização da infraestrutura disponibilizada ao trabalho cotidiano da SEFAZ e c) implantação de sistema de acompanhamento e controle sobre a gestão fazendária e o contribuinte. Sobre as

frentes de atuação da SEFAZ, a pesquisa constatou, via revisão dos Boletins informativos SEFAZ e ainda de outros documentos oficiais, o que segue.

Quanto a primeira grande frente de atuação, no sentido de alavancagem da arrecadação tributária estadual, qual seja adequação quantiquantitativa dos servidores fazendários, a SEFAZ instituiu as ações destacadas a seguir:

- Convocação e posse, ao longo do período compreendido entre 2003-2005, de aproximadamente 450 novos servidores. Destaque-se que esta iniciativa reforça duas diretrizes expostas pelo governo estadual:

1) Eficiência do gasto público, uma vez que os convocados e empossados são oriundos de concurso público realizado, pelo governo estadual anterior, em 2001, com validade até 04 de fevereiro de 2004. De modo que o governo estadual propugnou por não esperar encerrar a validade do concurso; outrossim convocou e empossou, em 21 de janeiro de 2004, portanto dias antes de a validade expirar, 140 servidores de nível médio, e prorrogou, no mesmo dia, a validade daquele certame por mais dois anos. Para, enfim, quando as finanças públicas estivessem mais robustas, convocar e empossar cerca de 310 servidores de nível superior, o que foi realizado até 2006.

2) Valorização do concurso público como forma de ingresso no serviço público, em prol da legitimidade e maior capacidade do próprio servidor. Assim, segundo o governador do Estado do Piauí, Wellington Dias, em fala na solenidade de posse daqueles 140 servidores:

Esta nomeação faz parte de uma meta de termos [o governo estadual do Piauí] cada vez mais quadros permanentes, através de concursos públicos. A contratação de novos trabalhadores é parte também do processo de modernização de nosso serviço de arrecadação.

- Desenvolvimento do Sistema de Avaliação do Servidor que se constitui em uma ferramenta de gestão de pessoas orientada à SEFAZ, que objetiva conhecer o perfil profissional dos servidores fazendários e estabelecer o perfil demandado para a eficiente execução das ações da referida secretaria.

- Fortalecimento da Escola Fazendária, a qual foi criada em agosto de 2002, com a finalidade desenvolver ações que oportunizassem capacitação, aperfeiçoamento e valorização dos servidores fazendários. Ressalte-se entre

os programas em execução o Programa de Qualidade de Vida do Servidor Fazendário.

- Implantação do plano de cargos e carreira dos servidores fazendários, ação que altera profundamente a relação entre servidores e gestores em um sentido mais democrático e participativo de gestão pública, além de fortalecer a busca de qualificação profissional, promovendo assim desempenho orientado a uma maior eficiência.

- Capacitação de cerca de 1600 servidores no concernente à legislação do ICMS, excelência no atendimento ao público, classificação nacional de atividades econômico-fiscal-CNAE-Fiscal, estatística aplicada a auditoria fiscal, equipamento emissor de cupom fiscal-ECF, direito tributário, análise exploratória de dados, auditoria governamental, gestão estratégica de recursos humanos, auditoria fiscal com sistema de fiscalização integrada, instrumentos gerenciais para otimização de resultados, entre outros.

- Curso Superior Sequencial de Formação Fazendária em convênio firmado com a Universidade Estadual do Piauí-UESPI, com 225 vagas distribuídas pelos principais polos do Estado e duração de seis meses.

- Criação, em dezembro de 2004, via Lei Ordinária n. 5.429, do Fundo de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento da Administração Tributária-FUNDAT, o qual visa disponibilizar permanentemente recursos para a qualificação dos servidores fazendários.

- Ampliação do número de auditores da SEFAZ via qualificação.

- Qualificação em gestão fiscal, em nível de Pós-Graduação, de 72 servidores fazendários.

- Criação da Unidade Administrativo-Financeira da Secretaria Estadual de Fazenda-UNAFIN diretamente subordinada ao secretário de Fazenda, e que objetiva promover as condições indispensáveis à alocação de recursos humanos, materiais e financeiros necessários à operacionalização da SEFAZ, e ainda promoção da integração das atividades de apoio.

Em relação à modernização da infraestrutura, a SEFAZ obteve, entre outros, os avanços elencados:



- Adequação da infraestrutura física e material do prédio-sede da SEFAZ e dos principais postos de fiscalização do Estado, por meio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento-PNUD e Banco Interamericano de Desenvolvimento-BID.
- Aquisição de 12 automóveis equipados com aparelhos que possibilitam localizar o veículo; principalmente enviar e receber dados *on-line* dos postos físicos de fiscalização, o que dá maior celeridade à atividade cotidiana, e de grande impacto na arrecadação, de fiscalização em trânsito.
- Aquisição de equipamentos computacionais de ponta, por meio do Projeto de Modernização da Secretaria de Fazenda-PROMOTAF, desenvolvido localmente, mas com recursos do Programa de Apoio à Administração Fiscal-PNAFE, para os Estados brasileiros, e apoio técnico do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento-PNUD.
- Aquisição de 4 postos fiscais móveis.

Finalmente em relação à implantação de sistemas de acompanhamento e controle sobre a gestão fazendária e o contribuinte, o governo estadual avançou com o que segue:

- Criação via lei ordinária n. 5.300 de 09 de junho de 2003 do Corpo de Julgadores-COJUL, responsável pelos julgamentos em 1ª e 2ª instâncias dos processos fiscais. Os dados demonstram o avanço propiciado neste quesito, quando, no somatório dos anos 2001 e 2002, foram julgados 784 processos; e, em 2003, observando ainda que a criação do COJUL data de junho, foram julgados 711 processos.
- Implantação do Sistema Informação Integrado o qual se refere ao sistema de protocolo e controle de documentos até então inexistente no âmbito da SEFAZ.
- Maior rapidez na entrega de guias de recolhimento, informações cadastrais, declarações e outros via *web*. O que proporcionou maior controle da parte estatal e maior conforto e celeridade no que toca ao contribuinte.
- Implantação, em outubro de 2004, do Sistema Integrado de Administração Financeira-SIAFEM, para os Estados e municípios, por meio do convênio com

o Serviço Federal de Processamento de Dados-SEPRO. Possibilitando assim simplificação e padronização das execuções orçamentárias, financeiras e patrimoniais do Estado do Piauí.

- Em 29 de março de 2008, é implantado o Sistema Integrado de Administração Tributária-SIAT, desenvolvido a partir de abril de 2006; reuniu diversas áreas da SEFAZ tais como: legislação tributária, fiscalização, auditoria e tecnologia e segurança da informação. Objetiva integrar os módulos já utilizados pela SEFAZ para um combate mais célere e exato à sonegação.

Desta maneira, o governo estadual realizou movimento no sentido da modernização fazendária, a fim de que as finanças públicas emergissem do considerado atoleiro deficitário que se encontravam, e finalmente o Estado pudesse modernizar-se como um todo, a partir das diretrizes estabelecidas pela SEAD.

O investimento realizado naquelas tres frentes surtiu os efeitos esperados pelo governo estadual, culminando, segundo o último dado disponível até o término deste estudo, com o crescimento de quase 2,5 vezes na arrecadação estadual, referenciado o ano de 2003.

Parte importante do resultado pode ser observada, no Gráfico 1, a seguir.

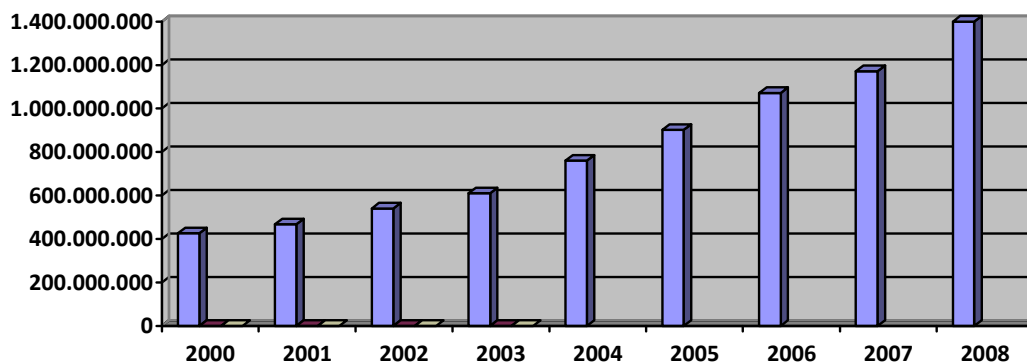


Gráfico 1 - Evolução da arrecadação estadual do Piauí do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestação de serviços de transporte interestadual, intermunicipal e de comunicação – ICMS (R\$).

Fonte: SEFAZ – Sistema integrado de administração financeira de Estados e municípios – SIAFEM.

É oportuno esclarecer que os investimentos realizados para a operacionalização de rotinas, aquisição de material e capacitação se devem em grande parte ao apoio recebido do PNAFE. O citado Programa aportou, ao longo de sua execução, no Piauí, o total de US\$ 12,2 milhões, sendo destes US\$ 1,9 milhões a título de contrapartida dos cofres do tesouro estadual (PIAUI, 2006).

Aliada às ações expostas, houve também a gradativa intensificação na fiscalização e ainda o desenvolvimento do Programa Nacional de Educação Fiscal-PNEF, que tinha como objetivo favorecer uma maior consciência da população da importância social do tributo, por meio das ações realizadas, também em escolas da capital e principalmente do interior do Estado.

Faz-se importante ressaltar que apesar dos avanços demonstrados e dos resultados obtidos, ainda permanecem problemas que derivam, paralelamente, de um fluxo cíclico; originam-se da não-observação do limite prático do gasto público, exemplarmente a inadimplência confirmada de diversos órgãos públicos junto a fornecedores de serviços e produtos. O que impele ao desenvolvimento de maior capacidade de controle deste tipo de gasto, para que não haja prejuízo da iniciativa privada, que dá suporte ao governo estadual, e ainda faz com que ações cotidianas simples como aquisição de material de expediente se tornem deveras dificultadas.

Outro problema persistente, de extrema gravidade, e intensidade, é a relação *despesas com pessoal e encargos/receita líquida*. Não obstante ser este um problema de quase todas as administrações públicas estaduais, apresentava-se até 2003 – e ainda que tenha sido, a partir daquela data, solucionado, em boa parte, por esta administração estudada – com comprometimento de quase 50% da receita líquida. Com o pagamento de pessoal e encargos, limita a capacidade estadual de investimentos em outras áreas, torna a administração dependente de recursos externos e a coloca no limite do gasto estabelecido como máximo pela Lei de Responsabilidade Fiscal; tornando-se urgente, portanto, ações que visem otimizar o gasto e incrementar ainda mais a receita tributária.

#### **4.4 A Modernização da Secretaria de Estado de Administração**

Uma das primeiras medidas do governo estadual, em 2003, foi a de enviar à Assembleia Legislativa para a análise e posterior aprovação a Lei Complementar n. 28 de 09 de junho de 2003, a qual dispõe sobre a Lei Orgânica da Administração

Pública Estadual, objetivando, entre outros, normatizar e delegar as competências e atribuições da Secretaria de Estado de Administração-SEAD.

Estudando a lei supracitada, entende-se que o governo do Estado, em sua subseção V art. 35, estabelece a SEAD como órgão central de coordenação e execução da política de pessoal, material, patrimônio e serviços gerais da administração pública estadual. No que concerne à política de pessoal, o governo estadual atribuiu legalmente à SEAD a gestão, desenvolvimento e valorização dos recursos humanos, com a participação de instituições de ensino, manutenção de sistemas de informações atualizados que permitam subsidiar a administração de informações necessárias à gestão dos recursos humanos, e ainda “promover estudos e ações na área da modernização administrativa e reforma do Estado, visando o aperfeiçoamento permanente de práticas, métodos e procedimentos de gestão e de trabalho” (PIAUÍ, 2003). Institui ainda, nesta mesma lei, subordinada diretamente a SEAD, a Unidade de Modernização Administrativa com o *status* de Diretoria.

As atribuições, portanto, remetem à amplitude e centralidade daquela Secretaria, no que se refere, principalmente, à modernização administrativa, desiderato pelo governo, e à gestão e desenvolvimento do conjunto dos recursos humanos da administração pública estadual.

Observando-se isto, serão tratados, neste ponto do estudo, os principais avanços sobre essas intenções expressas em lei, quais sejam modernização da administração e da gestão dos recursos humanos, relativas às ações da SEAD via PNAGE; e ainda estabelecer em que momento se encontra a gestão pública estadual, no que concerne aos tres estágios da reforma da gestão de recursos humanos em Marconi (2006), para, em seguida, concentrar o estudo no tema desenvolvimento dos recursos humanos, especialmente em relação à atuação da Escola de Governo do Estado do Piauí-EGEPI.

#### **4.4.1 O Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados e do Distrito Federal – PNAGE no Piauí**

Conforme já demonstrado em parte anterior deste estudo, o Estado do Piauí encontrava-se em uma situação extremamente precária, em todos seus aspectos administrativos, conforme os diagnósticos utilizados como referências para este

estudo, havia ausências de toda ordem. De maneira que os primeiros passos do governo estadual foram no sentido de diagnosticar a situação. Para tanto, técnicos do governo estadual e conjuntamente os técnicos do MP realizaram, ao longo de 2003, o denominado Diagnóstico Geral da Administração Pública do Estado do Piauí; e, com base neste, foram traçadas as estratégias para se caminhar rumo à modernização pretendida. O referido Diagnóstico intentava, como de fato o foi, ser a base para o desenvolvimento do PNAGE no Piauí.

Observando as restrições orçamentárias que afligiam, e afligem em menor intensidade, as finanças estaduais, o governo teve como apoio inicial, para a implementação do processo modernizante, o Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados e do Distrito Federal-PNAGE.

O referido programa é fruto de movimentação do governo federal, iniciada em 1998, a qual buscava garantir recursos para seu desenvolvimento. O programa tem, entre outros avanços, uma característica particular no Brasil, é o primeiro financiado no País pelo BID, que foi construído junto com os Estados da federação, o governo federal representado diretamente pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão-MP, e ainda com o Conselho Nacional dos Secretários de Administração-CONSAD.

Esta característica promoveu enormemente a capacidade técnica dos Estados da federação, concernente ao planejamento e desenvolvimentos de programas deste tipo, e ainda observou as peculiaridades de cada Estado, bem como os aspectos técnicos que favorecessem à execução de determinado produto PNAGE, em detrimento de outro. Certamente, nesse rol, entra também a determinação política de priorizar essa ou aquela ação. Contudo, foi observada que essa construção conjunta fez com que a morosidade de implementação, natural em programas financiados por organismos multilaterais internacionais, fosse enormemente acentuada. Assim, somente após cerca de oito anos de discussão e elaboração dos Diagnósticos locais e nacional, finalmente o contrato de empréstimo foi assinado. E, na prática, o programa só começou a ser operacionalizado a partir de 2007, visto que em 2006, ano eleitoral, houve muitas restrições legais, em razão da Lei n. 11.300 denominada Lei Eleitoral, impeditivas de repasses financeiros da União para os Estados da federação naquele período.

Assim o contrato de acordo de empréstimo,<sup>9</sup> realizado em 31 de maio de 2006, objetivava proporcionar instrumentos técnicos, conceituais, materiais e de qualificação aos Estados da federação que favorecessem à modernização, especialmente no que toca à gestão pública, gestão de recursos humanos e o planejamento.

A pesquisa constatou ainda que o programa ambiciona, como sugere o seu nome, apoiar a modernização administrativa pública estadual. De fato, apoio observado no financiamento da infraestrutura física e computacional, dado o seu caráter mais instrumental; ou seja, é focado em aquisições de sistemas e modernização de infraestrutura, variáveis importantes para a modernização. Mas é necessária uma análise mais detalhada, o que impele a pesquisa a não obscurecer o fato de que não foram contempladas, no programa, outras variáveis fundamentais para a efetiva modernização, quais sejam transformações institucionais que abarquem valores, normas, funções e cultura organizacional, a fim de que os processos de modernização não sejam desenvolvidos em instituições arcaicas e com forte tendência burocrática, o que, sem dúvida, acarretaria prejuízos aos resultados esperados pelo mesmo. Desta maneira, os Estados devem construir outros meios de desenvolver essas transformações, para que a modernização pretendida seja, de fato, alcançada. Os sistemas de tecnologia da informação e estruturas físicas modernas não alçam, por si sós, as administrações públicas rumo à modernização administrativa, não obstante a importância destas para a consecução daquele objetivo modernização administrativa.

O programa é dividido em sete componentes, a saber:

- a) Fortalecimento da capacidade de planejamento e de gestão de políticas públicas.
- b) Desenvolvimento de políticas e da capacidade de gestão de recursos humanos.

---

<sup>9</sup> O contrato de empréstimo n. 1718/OC-BR foi assinado entre a União e o BID. De maneira que cabe à União via MP gerir conjuntamente com os Estados o programa e deles receber as prestações de contas. Até o início de 2008, as prestações de contas eram enviadas ao MP; contudo, observando as limitações quantitativas de pessoal daquele Ministério, a partir daquele ano, o recebimento das prestações de contas ficou sob a responsabilidade da Caixa Econômica Federal-CEF, que as aprovando repassa-as ao MP que as envia ao BID.

- c) Modernização de estruturas organizacionais e de processos administrativos.
- d) Fortalecimento dos mecanismos de transparência administrativa e de comunicação.
- e) Modernização da gestão da informação e integração dos sistemas de tecnologia da informação.
- f) Apoio à cooperação em gestão.

Os componentes supramencionados foram divididos, ainda, em subcomponentes que detalham as ações a serem executadas e os respectivos valores e indicadores de avaliação do programa, relativos a cada componente e subcomponente. De início, foram construídos conjuntamente mais de uma centena de indicadores. O que acarretou diversos problemas ao longo de sua execução; por isso, em 2008, esses indicadores foram reduzidos para 48; e, em 2009, a equipe técnica já trabalha para o estabelecimento de apenas 15 indicadores de avaliação do programa.

Decerto a limitação orçamentária impeliu os Estados, ao longo de sua execução, à eficácia das ações; a focalizarem um pequeno conjunto de ações em detrimento da pulverização dos recursos em um grande leque.

O total de recursos para o programa é da ordem de US\$ 155.000.000,00, sendo US\$ 93.000.000,00 aportados pelo BID via empréstimo para a União e US\$ 62.000.000,00 a título de contrapartida das unidades subnacionais e ainda da União. Houve a assinatura do contrato entre a União e o BID e ainda outro entre a União e os Estados da federação. Neste último, há previsão de percentual mínimo de contrapartida estadual, qual seja na ordem de 40% do total de investimentos realizados, não por produto, mas para o total de investimentos. Assim, em determinado ano, pode-se observar maior aporte da União e em outro maior aporte do Estado. O programa foi dividido em duas fases de execução, sendo a primeira localizada entre maio de 2006 e maio de 2011.

Para o Estado do Piauí, foi estabelecido o montante de US\$ 3.600.000,00 sendo US\$ 2.300.000,00 oriundos do BID/União, e US\$ 1.300.000,00 como contrapartida do Tesouro estadual. É importante frisar que, para efeito de prestação

de contas, o BID, atendendo a um pedido dos entes federados, aceitou-a em moeda corrente no País, convertida posteriormente, pelo próprio BID, em dólar americano.

Houve ainda uma falha operacional no início da execução do programa, já revertida em 2008, relacionada à periodicidade dos repasses para o conjunto dos Estados da federação. Esta seria trimestral, o que acarretaria grande volume de prestações de contas a cada tres meses, inviabilizando assim o seu desenvolvimento. Conforme aponta o Relatório de Gestão PNAGE 2007 elaborado pelo MP:

Um equívoco da concepção do PNAGE foi a previsão de repasses trimestrais. Caso esta sistemática persistisse até o final do contrato (2011) seriam realizadas 108 liberações anuais, com as respectivas prestações de contas, ou seja, 540 liberações ao longo do prazo de execução do PNAGE. Esta quantidade de liberações de recursos inviabilizaria a análise da prestação de contas, pois haveria a necessidade de se analisar [o MP] cada prestação de contas em 1,75 dia útil. Além disto, a fragmentação do valor de repasse a cada Estado, levaria a uma dificuldade para o pagamento dos compromissos assumidos com fornecedores, já que o valor de cada parcela é reduzido. Para sanar esta dificuldade, decidiu-se que a partir de 2008 será feito um repasse anual para cada Estado, diminuindo desta forma o trabalho burocrático de liberação de recursos e de prestação de contas, aumentando o valor de cada parcela (BRASIL, 2007).

A pesquisa constatou que diversas alterações significativas foram realizadas no transcurso do programa, o que evidencia, ainda mais, uma construção participativa e formativa no desenvolvimento do programa, e falhas que decorrem também, em boa parte, deste modelo de construção.

O PNAGE, sumariamente, é operacionalizado da seguinte forma: a) foram estabelecidos os valores para cada unidade da federação; b) posteriormente, essas unidades construíram seus projetos, focando mais recursos em áreas mais precárias observadas no diagnóstico PNAGE; c) foi então elaborado um cronograma de execução dos respectivos projetos; d) recebido pelos Estados um aporte inicial de recursos, ficando o restante das parcelas dependendo da não-objeção do BID sobre as aquisições e ou contratações já realizadas em nível local, e ainda da aprovação das prestações de contas enviadas. Têm-se essas fases como cíclicas, vez que os projetos podem ser refeitos, como de fato têm sido, mas o que não se altera é o montante total para cada Estado.

No Estado do Piauí, o programa corre sob a Unidade de Modernização subordinada à SEAD, e com *status* hierárquico de Diretoria. Contudo, dada a gama de trabalhos originados pelo PNAGE e a quantidade de pessoas nele lotadas, a



pesquisa constatou que a referida Diretoria é, em grande parte, destacada para a execução do programa, inclusive o diretor da Unidade de Modernização ocupa, cumulativamente, o cargo de coordenador estadual do PNAGE. Fato que limita o alcance efetivo do conjunto das ações a ela atribuídas enquanto Unidade de Modernização; mas que, por outro lado, acelera os trabalhos relativos ao programa no Estado. Deste modo, conforme informação do coordenador, o Estado do Piauí é o segundo dos Estados da federação com maior nível de execução. Informação referenciada também pelo coordenador nacional do programa. De maneira que, ainda segundo este, as ações previstas em cronograma para serem executadas até 2011 deverão ser, conforme ritmo atual, terminadas já em maio de 2010.

Sobre a gestão do programa em âmbito estadual, entende-se que o coordenador é o mesmo desde o início do programa no Piauí; e mais, que apenas um membro da equipe original afastou-se, em virtude de problemas de saúde. De maneira que a equipe é extremamente integrada e conhecedora do programa, observando a rotatividade quase nula. Ressalte-se ainda que, por opção estratégica da Secretaria de Administração, cerca de 60% dos membros são compostos de servidores efetivos, medida importante para a continuação, neste nível de excelência, da gestão do programa no Estado. É oportuno esclarecer, contudo, que essa é uma regra estabelecida informalmente.

A estrutura de pessoal da Unidade de Modernização (Figura 2), segundo o coordenador, atende as demandas tanto do PNAGE quanto da Unidade como um todo. Contudo, é importante ressaltar que, dado o recente início do programa, o gradativo aumento do aporte de recursos financeiros, a ampliação dos projetos a serem executados, e ainda em razão da modernização intentada, para o conjunto da máquina estadual, isto posto, deve fazer com que a administração repense o número de servidores alocados em uma unidade denominada Unidade de Modernização Administrativa. A criação dessa unidade foi importante, entretanto seu constante fortalecimento, quer político quer técnico, é um aspecto operacional básico imprescindível para maior eficiência das ações realizadas.

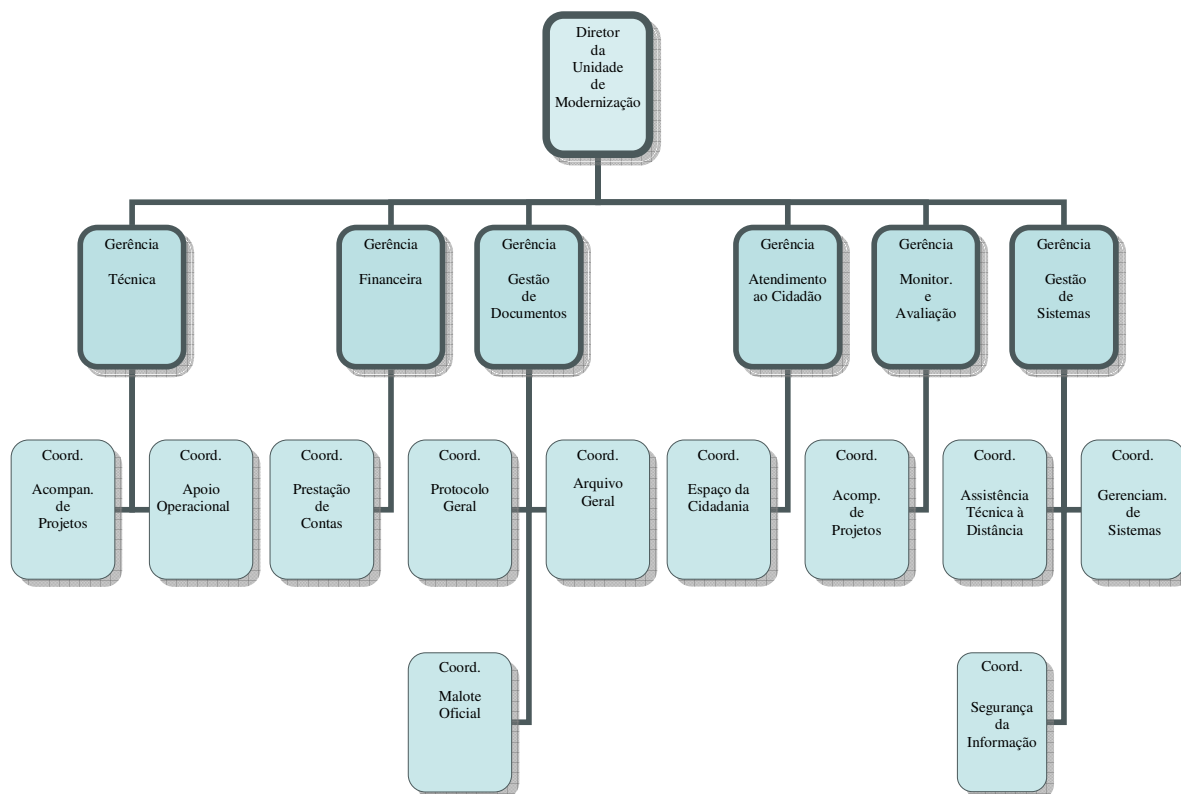


Figura 2 - Organograma da Unidade de Modernização Administrativa do Governo Estadual do Piauí.  
Fonte: SEAD.

Também foi observada a necessidade de maior interação entre a totalidade dos órgãos que compõem a estrutura administrativa do Estado e a referida unidade. Há um relacionamento profícuo com diversos órgãos da administração pública estadual, conforme os resultados alcançados. Contudo, para favorecer um desenvolvimento mais célere do processo, é preciso que seja viabilizada uma espécie de sinergia geral em torno da modernização, que abarque em situação ideal – desconsiderando sua impossibilidade de realização prática – a totalidade dos componentes do organograma administrativo público, envidando mais e mais esforços, observando a contínua adesão em prol dos objetivos governamentais mais gerais.

Com a finalidade daquela viabilização, entre outras medidas, a pesquisa levantou entre sujeitos entrevistados o desejo de elevar o *status* da Unidade de Modernização para, ao menos, a Secretaria Executiva, favorecendo maior validação e poder político na relação entre aquele e os outros entes do organograma; e ainda

possibilitar maior celeridade no processo de execução do programa e do processo modernizante, vez que muitas questões meramente operacionais têm – observando-se a subordinação hierárquica da Coordenação do Programa/Unidade de Modernização à SEAD – que passar pelo gabinete da secretária o que, segundo o coordenador estadual, não se constitui entrave, mas se torna um processo a mais na burocracia operativa.

Isso pode refletir a necessidade de maior articulação política do governo nesse aspecto; garantindo instrução a todos os subordinados diretos, no sentido de darem gradativamente maior apoio, quer político, quer técnico ao processo capitaneado pela SEAD, via, entre outros setores, Unidade de Modernização.

De fato, o primeiro produto PNAGE, qual seja a reforma do prédio sede da SEAD, iniciado em 2007, foi entregue somente em janeiro de 2008, devido aos fatores anteriormente tratados, e ainda em virtude da necessidade de capacitação da equipe estadual, para o desenvolvimento dos trabalhos financiados pelo BID, os quais são deveras complexos e burocráticos.

Acrescente-se que o Estado do Piauí já utilizou R\$ 1.767.005,50 do total de recursos que terá direito até 2011, sendo destes R\$ 1.120.355,12 (63,4%) de recursos do Tesouro estadual e R\$ 646.650,38 (36,6%) oriundos do contrato de empréstimo da União com o BID (PIAÚÍ, 2009). Frisa-se, neste aspecto, a determinação do governo em subsidiar financeiramente a modernização intentada, vez que alocou quase dois terços do total de recursos realizados. Contudo, até o final do programa, o percentual da aplicação estadual não deverá manter-se nessa proporção. Segundo os dados pesquisados, a maior parte dos recursos a serem aplicados será disponibilizada do total de 60%, e obrigado, contratualmente, a ser investida pela União via BID. O que não é contratualmente permitido é a contrapartida inferior a 40% do total a ser realizado; de maneira que, ao longo da execução, os percentuais serão ajustados. Com esse montante, foram efetivados, segundo dados oficiais da Unidade de Modernização, os seguintes produtos PNAGE/PI:

- Diversas capacitações da equipe técnica.
- Reforma das instalações físicas e elétricas do prédio sede da SEAD, onde também é localizada a Unidade de Modernização. O que acarretou a modernização da infraestrutura física e informacional de toda a Secretaria

Estadual de Administração, contribuindo por fim para o adequado ambiente de trabalho e conseqüentemente refletindo positivamente no desempenho laboral de seus servidores; ainda mais considerando esta Secretaria peça importante do organograma público estadual. Sob este aspecto, convém atentar que inclusive o BID exige contratualmente que a equipe do PNAGE deva ter um ambiente físico e informacional em excelente estado.

- Aquisição de móveis para o prédio sede da SEAD.
- Aquisição de equipamentos de informática para a unidade de coordenação estadual do PNAGE.
- Contratação de consultoria técnica especializada.
- Capacitação de servidores públicos em Gestão Estratégica de Pessoas, em Avaliação de Políticas Públicas e em Gestão Contábil e Financeira.
- Elaboração do Plano Diretor de Tecnologia da Informação-PDTI. Este produto que consiste em um diagnóstico da situação do Estado, no que concerne à Tecnologia da Informação-TI, e ainda em uma proposta do governo estadual relativa a adequação/aquisição de *softwares* e *hardwares* para o conjunto da máquina pública. Assim foi expresso, no referido Plano, um modelo de governança para a estrutura tecnológica administrativa estadual. Cabe agora executá-lo, e os recursos para tanto deverão, observando-se o volume, ser disponibilizados via PNAGE, convênio com a União e ainda via Fundo de Informática do Piauí-FIPI, instituído via Lei ordinária n. 5.310 de 17/07/2003.
- Aquisição e instalação de equipamentos de informática para diversas secretarias estaduais e autarquias.
- Restauração das instalações físicas do espaço da cidadania.<sup>10</sup> Importante passo para o atendimento da demanda por serviços públicos via Centrais de Atendimento Integrado.

---

<sup>10</sup> Esta é a única obra das elencadas que ainda não foi finalizada; contudo, deverá ser em dezembro de 2009, segundo o coordenador estadual do programa. Ressalte-se que, durante a reforma, os serviços oferecidos por ela passaram a ser ofertados no prédio da Defensoria Pública Estadual, localizado a aproximadamente 200 metros do prédio em reforma.

Destaque-se que a respeito das centrais de atendimento integrado, estas proporcionam maior comodidade e celeridade ao cidadão, relativa às demandas diárias pelos serviços que oferecem, em ocasião da agregação de vários órgãos-fins, em um mesmo espaço físico e da descentralização proporcionada, haja vista que no mesmo local são disponibilizados diversos serviços demandados pela população.

Ao observar o conjunto já elencado, vê-se que nestes dois anos e meio de efetiva atuação do programa já foram conseguidos avanços, em especial, na parte da infraestrutura, aquisição de equipamentos de informática e elaboração do PDTI.

A pesquisa obteve ainda os dados acerca das ações, constantes no cronograma de execução do PNAGE, prevendo sua realização até o final deste. Quais sejam:

- Contratação de empresa de consultoria especializada para assessorar o processo de implantação das centrais de atendimento integrado nas cidades de Parnaíba, Picos, Campo Maior e Bom Jesus.
- Contratar empresa de consultoria especializada de Engenharia e Arquitetura, para a elaboração dos projetos básicos e executivos (leiaute, hidráulico, rede lógica e elétrica, som), referente às reformas e implantação das Centrais de atendimento integrado nas cidades de Parnaíba, Picos, Campo Maior e Bom Jesus.
- Contratar empresa de consultoria especializada para customizar e implantar o sistema de gestão eletrônica de documentos.
- Contratar empresa de consultoria especializada para customizar e implantar o sistema integrado de planejamento, orçamento e finanças.
- Contratar pessoa jurídica fornecedora de equipamentos de informática e materiais de apoio, para equipar o Espaço Cidadania (central de atendimento integrado), em Teresina e salas da cidadania.
- Contratar pessoa jurídica fornecedora de mobiliários de escritório para o Espaço da Cidadania em Teresina e Centrais de atendimento, nas cidades de Parnaíba, Picos, Campo Maior e Bom Jesus e salas da cidadania.

- Contratar pessoa jurídica fornecedora de equipamentos de informática e materiais de apoio, para equipar as centrais de atendimento integrado, nas cidades de Parnaíba, Picos, Campo Maior e Bom Jesus.
- Contratação de empresa especializada para a execução dos serviços de restauração e implantação das centrais de atendimento integrado, nas cidades de Parnaíba, Picos, Campo Maior e Bom Jesus.

Percebe-se, conforme as informações apresentadas, que o governo estadual trabalhará, concernente ao PNAGE, em duas frentes: a) Descentralização das centrais de atendimento integrado, na medida em que opta por implantá-las/reformá-las na capital do Estado, em duas cidades da região Norte e em duas cidades da região Sul, possibilitando, assim, além dos próprios serviços oferecidos,<sup>11</sup> maior interação entre diversos órgãos-fins da administração pública estadual e a população.

É importante destacar ainda que foi evidenciada, pelo coordenador nacional do programa, pelo coordenador estadual, e por um técnico também da base estadual, a extrema burocracia, em seu desenvolvimento, relativa, principalmente, às condicionalidades impostas pelo BID.

Depreende-se, portanto, um paradoxo interno; ou seja, o programa – que foi concebido para proporcionar as bases para uma mudança nas administrações estaduais fortemente instadas no controle dos processos para um modelo administrativo focado nos resultados – padece do mesmo mal que pretende eliminar, a rigidez burocrática e o controle extremo dos processos. Acalenta-se, segundo a pesquisa verificou, que já estão sendo trabalhadas melhoras; e, de fato, algumas já foram realizadas. Por exemplo, o teto de execução orçamentária para contratações e ou aquisições por parte dos gestores estaduais do programa sem consulta prévia ao BID foi aumentado, a partir de 2008, mas isso ocorreu em razão da elevação do

---

<sup>11</sup> As centrais de atendimento são caracterizadas por ofertarem: serviços relativos a movimentações bancárias; solicitações de toda ordem relativas ao fornecimento de energia elétrica e água; expedição de documentos, tais como carteira de identidade, certidão de nascimento, carteira de motorista, documentação de veículos, registro de empresa, registro de marcas e patentes, entre outros. São órgãos que compõem as centrais de atendimento: Banco do Brasil, Cepisa, Agespisa, cartório público, Detran, Junta Comercial, SEFAZ, SEAD, Secretaria de Segurança Pública, Secretaria da Assistência Social e Cidadania, Instituto Nacional da Propriedade Industrial no Piauí vinculado à Secretaria do Desenvolvimento Econômico e Tecnológico, Procon, Juizado especial, Sistema Nacional de Emprego – SINE, além da operadora de telefonia fixa OI Fixo (PIAÚÍ, 2008).

Brasil ao grau de investimento, sendo inclusive, segundo o gestor estadual do programa, falado pelo representante do BID em reunião técnica.

Há ainda outro avanço no que se refere à desburocratização das relações entre a administração do Estado do Piauí e o BID; este exclusivamente em razão da celeridade da execução do cronograma e da conformidade aos critérios do BID, das prestações de contas da administração pública deste Estado; ou seja, a revisão dos processos licitatórios pelo BID, realizados por aquela unidade da federação, será realizada a partir do segundo semestre de 2009 *ex-post*.

Ao observar as ações executadas e por executar, tem-se que o PNAGE contribuiu enormemente no processo de modernização estadual. Destaque-se que grande parte das ações tem características do conceito de *path dependence*, especialmente no que toca à implantação descentralizada das centrais de atendimento integrado, o PDTI e o sistema integrado de planejamento, orçamento e finanças.

Assim, dada a amplitude dos serviços ofertados e demandados, as centrais de atendimento uma vez implantadas e em funcionamento, o governo estadual, qualquer que seja ele, terá um custo político e financeiro muito alto no caso de uma eventual reversão, principalmente aquelas a serem instaladas/reformadas no interior do Estado. Ou seja, o governo que decidir trilhar por outro caminho que não o de aprimorar nas diversas regiões do Estado o atendimento integrado para o cidadão, favorecendo maior celeridade na prestação de serviços públicos e comodidade ao cidadão usuário, terá de arcar com o custo político de tal reversão, e financeiro, com o desmantelamento daquelas instalações públicas, o que favorece as gestões posteriores a *lock-in* nesta trajetória.

Quanto ao PDTI, os avanços que a real execução deste Plano possibilitaria à administração estadual são de tal ordem de economia financeira e de agilidade nas respostas a determinadas demandas da população, que, provavelmente nenhum governo trilharia por outro caminho que não o de aperfeiçoar os equipamentos, processos e capacitações relacionadas à tecnologia da informação na administração pública estadual. E, mesmo que assim o fizesse, teria, também, de arcar com os prejuízos financeiros, principalmente, mas também políticos de uma eventual reversão.

O que caracteriza essas medidas como constituídas de *path dependence* refere-se às opções institucionais<sup>12</sup> em realizar determinadas medidas que tendem a determinar, dado os ganhos crescentes proporcionados e aos custos de uma eventual reversão de trajetória, à administração posterior a agir no sentido de trilhar melhor, mais eficientemente, este caminho modernizante. De maneira que investimentos na área de TI não implicam, necessariamente, na opção governamental por investir nos termos e modelos apresentados pelo antecessor, mas sim no investimento propriamente dito, orientado para maior atualização das operações estaduais pelos motivos anteriormente citados.

Conforme o exposto anteriormente, o PNAGE desenvolve um papel instrumental, mas de grande relevância à modernização administrativa, vez que ambiciona possibilitar uma infraestrutura física e computacional, descentralizadas, imprescindíveis àquele intento. Ressalte-se ainda a necessidade de determinação política que dê as condições técnicas e financeiras para que a Unidade de Modernização possa desenvolver o conjunto de suas atribuições sem prejuízo da execução paralela do PNAGE.

Entretanto, conforme dito, é preciso avançar ainda no desenvolvimento das pessoas, componentes da máquina pública. No que diz respeito a este aspecto, o presente estudo ater-se-á agora na identificação do estágio da reforma da gestão de recursos humanos em que se encontra a administração estadual, com base nos tres estágios em Marconi (2006).

#### **4.4.2 Os estágios da reforma da gestão de pessoas**

Tanto para a análise quanto para o êxito do processo de modernização da administração pública, é imperioso atentar que o este não se pode limitar a ações exclusivamente de cunho instrumental ou ainda a medidas modernizantes, no que toca à administração fiscal-tributária, devendo, portanto, envolver aspectos outros, tais como motivação, qualificação e desenvolvimento dos servidores públicos estaduais. É importante esclarecer que as ações anteriormente analisadas e que estão relacionadas sumariamente à reforma e implantação da infraestrutura física de

---

<sup>12</sup> Sobre essas opções, a pesquisa refere-se unicamente às consequências das opções feitas, sem analisar ou julgar suas motivações, as quais podem se dar sob obrigações diversas como opção forçada pelo contexto, política, estratégia exclusivamente orientada para a modernização, entre muitas outras que podem surgir no desenvolvimento de uma administração pública.



órgãos-meio chaves, reforma e implantação da infraestrutura física das centrais de atendimento integrado, aquisição de equipamentos de informática e de sistemas de informações gerenciais, desenvolvimento da capacidade da administração pública financeira, no que concerne à fiscalização, legislação tributária, qualificação e valorização dos fazendários, aquisição e desenvolvimento de sistemas de controle de gastos se consubstanciam como fundamentais na orientação da administração pública para a modernização. No entanto, concomitantemente às medidas já expressas, o desenvolvimento de uma variável reconhecida como imprescindível, dada a sua característica de transversalidade na máquina pública estadual, é determinante para a consecução do objetivo *modernização administrativa*. Sobre as ações relativas a essa variável, ou seja, o conjunto dos recursos humanos a serviço da administração pública estadual, o estudo analisará à luz dos estágios da reforma da gestão de recursos humanos, apoiado em Marconi (2006).

#### *4.4.2.1 O estágio 1 da reforma da gestão de pessoas: a retomada do controle da gestão*

O processo de reforma da gestão de recursos humanos, orientada à modernização administrativa, é constituído de algumas etapas. Observando-se o descontrole administrativo da gestão dos servidores públicos estaduais no Piauí até 2003, as primeiras medidas oportunizaram a retomada do controle da gestão de recursos humanos. Conforme Marconi (2006, p. 99-100):

No primeiro estágio, a ordem é realmente 'arrumar a casa', isto é, eliminar os descontroles e distorções preexistentes, reduzir as despesas, estabelecer uma série de controles. [...] enfim uma série de medidas que possibilitem retomar de fato a gestão das despesas com pessoal e frear a sua evolução, pois, em geral, quando uma situação de descontrole está caracterizada, as despesas se encontram evoluindo significativamente, criando uma forte pressão sobre as contas públicas. Neste estágio, é fundamental que também seja desenvolvido um sistema de informações gerenciais para subsidiar adequadamente o processo decisório na área de recursos humanos.

As medidas relativas ao primeiro estágio da reforma de recursos humanos objetivaram estabelecer controles sistemáticos sobre as despesas com pessoal, a qual estava, conforme demonstrado, comprometendo a já decadente situação financeira do Estado. A falta de um gerenciamento eficaz possibilitou uma grande sorte de fraudes sobre a folha de pagamento, impactando assim aspectos objetivos

relacionados à (in)eficiência do gasto público, que, por sua vez, travava o potencial de investimentos públicos, já extremamente comprometido, inclusive na área da gestão de pessoal.

Neste estágio 1 da reforma, boa parte das medidas são de cunho exclusivamente instrumental, pois visam dotar a administração de mecanismos controladores, a fim de limitar as despesas relacionadas ao pessoal, como, por exemplo, folha de pagamento, diárias e horas-extras. Outra parte se refere a normatizar as relações entre o organismo gestor do pessoal e o pessoal, e ainda daquele com os outros organismos componentes da máquina pública estadual.

Desta maneira, o governo estadual estabeleceu a execução de um conjunto de medidas, capitaneada pela SEAD, que objetivavam estancar a sangria nos cofres públicos, oriunda do excessivo descontrole nas operações relativas à folha de pagamento do funcionalismo público estadual, e, paralelamente, identificar qualitativa e quantitativamente o perfil da força de trabalho disponível nesta unidade da federação. Para tanto, o governo estadual se movimentou, segundo a pesquisa auferiu, com base nos documentos oficiais e entrevistas realizadas, conforme exposto analiticamente a seguir:

- Definiu as atribuições e um nível hierárquico condizente à amplitude e profundidade dos desdobramentos prováveis à gestão dos recursos humanos, pretendida pelo governo estadual, observando também o objetivo modernização administrativa. Assim a gestão de recursos humanos foi alçada ao patamar de Diretoria de Gestão de Pessoas, ficando assim, a um nível hierárquico do cargo de secretário de Estado, o que, no caso do governo do Piauí, se configurou como um nível abaixo da secretária de administração.<sup>13</sup> Isso favoreceu um reforço político-administrativo importante, para que as relações entre a Diretoria e os outros órgãos do governo estadual transcorressem em patamares mais condignos com a própria missão daquela Diretoria; ou seja coordenar, executar e controlar a política de recursos humanos, implantar e manter atualizado um banco de dados com informações sobre o quadro de pessoal. Essa relevância na hierarquia organizacional

---

<sup>13</sup> Após cinco anos, o governo estabeleceu um novo nível hierárquico entre as Diretorias (entre elas a de gestão de pessoas) e o cargo de secretária de Administração, qual seja o de superintendência ocupada exclusivamente pela gestora da escola de governo.

pública estadual foi importante para o desenvolvimento dos trabalhos na gestão do pessoal.

- Iniciar um estudo que permitisse o conhecimento do quantitativo e do qualitativo do conjunto do funcionalismo, uma espécie de censo geral, neste sentido iniciou-se o cadastramento de servidores.

- Levantar as despesas no entorno do gasto com pessoal, tais como vale-transporte e vale-refeição. Este estudo ficou a cargo da então recém-criada Controladoria Geral do Estado-CGE, e permitiu uma posterior análise que subsidiasse algumas intervenções na dinâmica destes gastos, exemplarmente a restrição da oferta de vales-transportes e refeição para servidores que ganhassem até um determinado teto.

- Centralizar na Diretoria de Gestão de Pessoas, por meio da gerência da folha de pagamento, a elaboração da folha de pagamento, implantação de horas extras e limitação, via normatização do uso da rubrica custeio que cada órgão tem direito, do pagamento de diárias aos servidores públicos. Essa centralização permitiu maior controle sobre esse tipo de despesa, o que concorreu para uma maior eficiência desta natureza de gasto público. Anteriormente a folha era feita descentralizadamente. De maneira que cada órgão elaborava sua própria folha e a enviava à Secretaria de Administração, que apenas a agregava e executava os pagamentos. Foi realizada ainda a inserção do número do CPF nos contracheques lançados e a codificação de alguns processos cotidianos, os quais contraproducentemente antes não o eram, tais como implantação de férias, salário família, salário maternidade, aposentadoria, licença médica e outros. Neste momento, foram identificados e eliminados muitos casos de fraude na folha de pagamentos, especialmente por conta da inserção do número do CPF no contracheque lançado; o que com um cruzamento simples possibilitou rápida constatação de quais e quantos recebiam mais de uma remuneração da administração pública do Estado.

- Aprimoramento do sistema de elaboração da folha de pagamentos; para tanto, o governo estadual inseriu algumas modificações no programa, já

utilizado pelo governo anterior, a fim do maior controle sobre os lançamentos na mesma.

- Criação, desenvolvimento e implantação do sisconsigNET, sistema de gerenciamento dos empréstimos em consignação na folha de pagamento. A ausência de um sistema com esse fim acarretava um problema pessoal para o servidor, que posteriormente se transformava em um entrave administrativo. Como não havia limite para os empréstimos em consignação, efetuados pelo servidor, e os financiadores também não se preocupavam com seu grau de endividamento, vez que se tratava de uma modalidade de empréstimos sem riscos; eram muitos os casos de servidores que recebiam quase nada ou mesmo nada ao final do mês trabalhado. Isso trazia uma diversidade de problemas pessoais ao servidor, o que comprometia deveras a motivação e, por fim, o desempenho funcional do mesmo.

- Foi aberto um canal de diálogo com o servidor público, por meio da participação frequente da Secretaria de Administração em plenárias dos servidores de diversas categorias e ou órgãos da administração pública estadual. Segundo a Secretaria de Administração, esse foi um momento difícil para ambos os lados. Por parte do funcionalismo, havia uma expectativa reprimida de melhoras das condições de trabalho e remuneração; e isso levou a que as cobranças imediatas já ocorressem em um patamar no qual a situação das contas públicas não suportaria. Havia ainda outro impedimento, este legal; ou seja, o orçamento para o ano de 2003 já estava estabelecido, não passível assim de modificações mais profundas. Deste modo, o primeiro ano de governo foi, ainda segundo a secretária, extremamente desgastante no que diz respeito à relação entre servidor e a administração pública. Contudo, essa aproximação permitiu maior conhecimento dos anseios e dificuldades dos diversos segmentos do funcionalismo. O que foi importante quando da elaboração dos planos de cargos, carreiras e salários, como se verá mais adiante.

Conforme o exposto anteriormente, a administração pública estadual do Piauí tomou medidas que oportunizaram o restabelecimento do controle instrumental sobre os gastos relativos ao pessoal e afins. Conseguindo frear, em parte, sua

evolução crescente via, entre outras, pela normatização deste tipo de despesa e utilização de mecanismos modernos na gestão pública dos servidores estaduais. É importante ressaltar que frear nominalmente aquela evolução não era nem é possível, vez que a situação remuneratória do funcionalismo era de achatamento, em virtude principalmente da já evidenciada 'isonomia' referenciada por baixo. De maneira que o governo estadual promoveu um incremento salarial para o servidor, mas, paralelamente, investiu no aumento das receitas, via modernização da SEFAZ, a fim de que percentualmente houvesse uma queda no montante dos recursos estaduais empenhados no pagamento do funcionalismo, conforme dados apresentados na Tabela 6, a seguir.

Tabela 6 - Evolução nominal das despesas com pessoal e encargos da administração pública estadual do Piauí por Poder (em R\$).

<b>Poder</b>	<b>Executivo</b>	<b>Legislativo</b>	<b>Judiciário</b>	<b>Ministério Público</b>	<b>Total anual</b>
<b>Ano</b>					
2000	522.437.507,14	57.638.520,53	62.929.512,30	24.667.686,96	667.673.226,93
2001	607.941.876,00	49.677.009,00	67.636.172,00	27.718.982,00	752.974.039,00
2002	770.225.314,41	45.949.991,41	76.895.432,46	28.717.496,17	921.788.234,45
2003	840.899.794,00	55.555.634,97	98.548.990,42	36.659.804,60	1.031.664.223,99
2004	945.543.975,00	59.717.083,00	101.705.263,00	32.545.211,00	1.139.511.532,00
2005	1.102.964.647,00	69.541.525,00	111.874.828,00	43.331.084,00	1.327.712.084,00
2006	1.143.177.787,00	85.887.916,00	132.550.025,00	53.961.885,00	1.415.577.613,00
2007	1.313.557.404,00	90.547.802,00	139.092.310,00	60.260.148,00	1.603.457.665,00
2008	1.535.075.753,00	93.262.592,00	141.417.715,00	65.572.988,00	1.835.329.048,00
<b>Totais gerais</b>	<b>8.781.824.057,55</b>	<b>607.778.073,91</b>	<b>932.650.248,18</b>	<b>373.435.285,73</b>	<b>10.695.687.666,37</b>

Fonte: Balanço Geral do Estado – SEFAZ. Dados consolidados por Sales (2009).

Pode-se observar que os gastos foram crescendo, ano a ano, nominalmente. A implantação do plano de cargos, carreiras e salários contribuiu deveras para essa elevação. Contudo, o resultado do processo modernizante da SEFAZ foi de tal ordem que proporcionou ao governo a revisão, para mais, da remuneração do funcionalismo paralelamente à queda percentual dos valores da receita líquida,

utilizados para seu pagamento, a partir de 2004, segundo os dados demonstrados na Tabela 7.<sup>14</sup>

Tabela 7 - Evolução da Despesa com pessoal e encargos / Receita corrente líquida.

2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
57,79%	58,34%	58,10%	62,63%	58,77%	56,31%	53%	52,50%	47,9%

Fonte: Fonte: Sales (2009).

Não obstante os avanços governamentais sobre os gastos com pessoal e encargos, é importante destacar que, no que se refere especificamente à parte da missão institucional, da Diretoria de gestão de pessoas, que trata da implantação e manutenção de um sistema de informações sobre o quadro de pessoal, o governo estadual não conseguiu avançar em seu viés qualitativo. Ou seja, o sistema que foi aprimorado e atualmente utilizado só dá conta, atualizadamente, dos aspectos quantitativos, o que não favorece uma administração mais bem orientada e eficiente sobre este ponto da técnica de gestão de recursos humanos.

Os dados qualitativos levantados à época do estudo, realizado pela administração estadual, não estão disponíveis sistematicamente, devido à inexistência do sistema, e, portanto, não estão atualizados. Segundo a secretária de Administração, as razões para essa inexistência se originam, basicamente, da opção do governo estadual, observando a crise financeira da época e os custos milionários de uma aquisição, em fazer uso do Programa de Compartilhamento desenvolvido no âmbito do CONSAD.

O citado programa objetiva compartilhar experiências, *softwares*, processos e métodos exitosos em determinada unidade da federação com o restante das mesmas. Assim o governo do Estado já obteve do governo estadual de Goiás a cessão de moderno *software* de gestão de pessoas, onde as informações qualitativas do servidor estarão disponíveis conjuntamente às informações quantitativas. Para tanto, o governo estadual já está na fase final de customização,<sup>15</sup> pela Agência de Tecnologia da Informação-ATI do governo do Estado, do citado

<sup>14</sup> A Tabela 7 contém os mesmos dados da Tabela 3, p. 53, deste trabalho, aqui repetidos para enfatizar os dados comentados na análise.

<sup>15</sup> Refere-se a adequação do *software* à realidade técnico-administrativa do Estado do Piauí, relativa à forma de pagamento, valores, códigos, vencimento básico, gratificações, estrutura organizacional, entre outras peculiaridades da gestão dos recursos humanos na administração estadual.

*software*, já tendo inclusive iniciado a fase de testes e treinamentos com seus futuros operadores. Não obstante o exposto, a ausência de um sistema que dê conta de manter atualizada sistematicamente informações qualitativas sobre o funcionalismo público é ainda um problema persistente que deve ter solução imediata, para não comprometer o processo reformista no que toca à gestão do pessoal.

#### *4.4.2.2 O estágio 2 da reforma da gestão de pessoas: o desenvolvimento dos recursos humanos*

As ações que visavam estabelecer um controle sobre as despesas com pessoal começavam a surtir efeitos, deste modo, a administração empenhou-se em desenvolver e motivar o conjunto dos recursos humanos disponíveis à máquina pública estadual. Segundo Marconi (2006, p. 100):

No segundo estágio das reformas, à medida que as contas começam a se equilibrar e os controles são recompostos, os governos começam a desenhar medidas voltadas ao estabelecimento de uma política de recursos humanos mais consistente. A gestão começa a direcionar sua atenção para questões como o recrutamento e a estrutura de incentivos para o servidor, isto é, para as carreiras, a remuneração, a capacitação e a avaliação de desempenho.

Neste sentido, as medidas em prol do desenvolvimento das pessoas componentes da administração pública estadual consubstanciaram em dois eixos que se imbricam e se completam, sendo assim conjuntamente decisivos para o desenvolvimento dos recursos humanos. Os desdobramentos que um eixo proporciona são, muitas vezes, originados parcialmente no outro e vice-versa; mas, para efeito deste estudo, as medidas relativas àqueles eixos foram isoladas em razão da análise. Os eixos ora tratados são: motivação e qualificação. Sobre este último, o estudo discorrerá mais adiante, quando será analisada a contribuição da EGEPI, devido ao seu relevante e mais específico papel no processo modernizante desencadeado.

Por motivação, depreende-se a disposição do servidor em realizar seu trabalho cotidiano, o desejo subjetivo de desempenhar o melhor naquele trabalho determinado. A relação entre motivação e desempenho laboral é proporcionalmente direta, assim, quanto maior a motivação melhor o desempenho no trabalho. Neste sentido, a remuneração aliada à implantação dos planos de cargos, carreiras e

salários, e ainda à avaliação de desempenho se constituem como fundamentais para a motivação dos servidores.

Com a finalidade de compreender a importância e consequências das medidas relacionadas ao incremento e publicação da remuneração do governo estadual, que serão elencadas mais à frente, é importante observar o resultado de um estudo sobre a motivação humana, e que a moderna gestão de recursos humanos relaciona diretamente à questão salarial, pelo fato de o salário hodiernamente favorecer a satisfação das denominadas *D-needs*, ou seja, a Hierarquia das Necessidades de Abraham Harold Maslow (1943).

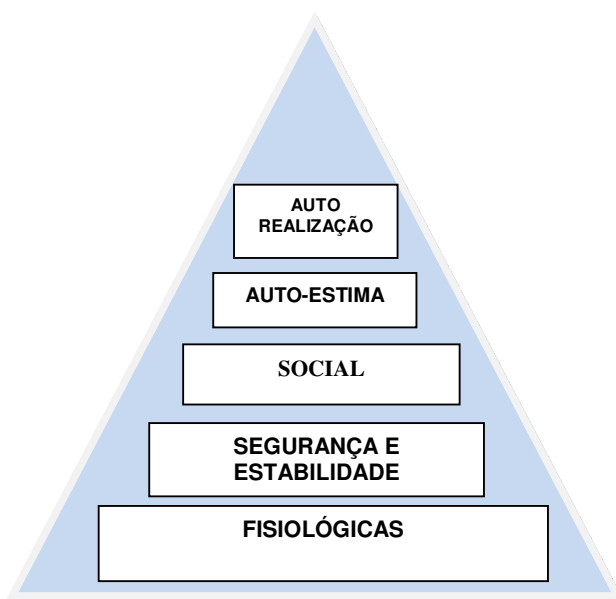


Figura 3 – Hierarquia das Necessidades de Maslow.

A pirâmide (Figura 3) refere-se às necessidades que motivam os homens à satisfação daquelas, e está disposta em formato piramidal para favorecer melhor entendimento. Esta teoria foi desenvolvida e é amplamente utilizada na gestão de recursos humanos, mais especificamente na área da Administração de Cargos e Salários por favorecer o entendimento da complexa questão motivação relacionada com a questão salarial do trabalhador.

Desta forma, Maslow (1943) identificou que os seres humanos se motivam observando diversas variáveis, cada uma com seus respectivos graus de prioridade, sendo que, na medida em que é satisfeita uma necessidade, ela passa a ocupar um



patamar inferior, e o homem busca satisfazer a necessidade seguinte na hierarquia; essa sempre mais complexa e de alcance mais difícil que a anterior. Conforme Pontes:

Para Maslow, as necessidades humanas podem ser divididas em cinco, dentro de uma escala na qual, a partir do momento em que temos uma necessidade satisfeita, a necessidade seguinte passa a ser o fator motivador de nossas atitudes, até atingir a satisfação de todas elas. Mas, mesmo tendo atingido a satisfação de necessidade mais complexa, se alguma outra deixar de ser satisfeita, esta assume papel preponderante, tornando imprescindível a sua satisfação (2005, p. 28).

Desta maneira, é importante expressar o que Maslow identificou como constituintes de cada uma das escalas de necessidades na pirâmide exposta (Figura 3); observando que as quatro primeiras necessidades que motivam o homem são as *D-Needs* (*deficit needs* ou necessidades em déficit), pois tratam dos déficits que porventura tenham, conforme a seguir:

- 1) *Necessidade fisiológica*: referem-se às necessidades mais físicas/instintivas do ser humano. Assim, o homem se motiva primeiramente para satisfazê-la. Ela, como quase que exclusivamente orgânica, se constitui exemplarmente na satisfação de necessidades tais como comer, dormir, respirar, fazer sexo, excretar, ter abrigo físico, entre outras.
- 2) *Necessidade de segurança e estabilidade*: uma vez satisfeita a necessidade fisiológica, o homem tem certa garantia de satisfação contínua das necessidades de alimentação, respiração etc. Ele se motivará no sentido da satisfação do segundo nível na hierarquia que se refere à segurança física, estabilidade no emprego, salário pago em dia, garantia de assistência médica, entre outras.
- 3) *Necessidade social*: constitui um grau mais elevado na escala hierárquica vez que se trata do estabelecimento dos relacionamentos sociais, tais como de amizade, amor e pertencimento.
- 4) *Necessidade de autoestima*: esse é o penúltimo grau na escala das necessidades, e trata do respeito aos outros, do respeito a si mesmo, autoconfiança, reconhecimento profissional e pessoal, entre outros.
- 5) *Necessidade de autorealização*: é o grau mais elevado e complexo na pirâmide; só é buscado quando todos os outros níveis estão sendo satisfeitos

com regularidade. Esta última, Maslow definiu como *B-Needs* (*Begin needs* ou a necessidade de ser); refere-se à superação dos próprios limites; é a tentativa de sempre fazer o melhor e de melhorar sempre, envolvendo variáveis como criatividade e resolutividade.

Com base na teoria supramencionada, a pesquisa constatou que as medidas tomadas pelo governo estadual sobre a gestão dos recursos humanos relativas ao desenvolvimento de maior motivação para o trabalho foram adequadas, vez que proporcionaram um incremento salarial significativo; e, mais que isso, oportunizou impulso motivador no desenvolvimento profissional individual do servidor via estabelecimento da avaliação de desempenho como pré-requisito para a progressão na carreira. Segundo Pontes:

**Associando a teoria de Maslow à nossa questão de salário, como fator de motivação, observamos que, indiretamente, este contribui, é o pano de fundo para a satisfação dessas necessidades. É através dele [do salário] que temos asseguradas nossas necessidades básicas independentes da empresa, tais como moradia, alimentação, etc.; quanto à segurança, relacionada ao trabalho, à estabilidade da empresa no mercado e à estabilidade que possa ser proporcionada aos funcionários em termos de garantia de emprego e garantia do recebimento dos salários em dia, também são de suma importância. De certa forma, o salário pode contribuir para a aceitação social do indivíduo e, em termos de auto-estima, ainda é muito bem aceita pelo funcionário a demonstração de seu valor através da concessão de aumentos por mérito, que vêm ratificar todas as demonstrações informais de estima que o funcionário possa receber. O salário é uma demonstração objetiva do quanto a empresa valoriza o trabalho de seu funcionário. Associado ao plano de carreiras, [...], ele pode vir a ser [...] um fator que servirá de base aos fatores motivadores ligados ao cargo ocupado, à perspectiva de crescimento profissional e trabalho executado, estando ligado a esses** (2005, p. 29, grifo nosso).

Conforme o exposto, as medidas relativas ao segundo estágio da reforma da gestão de recursos humanos no âmbito da modernização administrativa em curso foram, entre outras, de caráter salarial, o que, de fato, favoreceu maior motivação do servidor na execução de seu trabalho cotidiano, terminando por impactar positivamente no seu desempenho funcional. Assim, o governo estadual conseguiu executar as ações analisadas a seguir:

- Implantação dos planos de cargos, carreiras e salários – por meio da Lei complementar n. 34 de 24 de março de 2004, a qual dispõe sobre o plano de cargos, carreira e vencimentos dos servidores públicos civis da administração direta, autárquica e fundacional do Estado do Piauí. O governo estadual

iniciou a implantação dos referidos planos para funcionalismo público estadual,<sup>16</sup> o que, de acordo com o presidente da Comissão de Avaliação de Desempenho, e ainda um membro da Comissão de Enquadramento, ocorreu, sumariamente, da seguinte forma: 1) foi realizado inicialmente um trabalho junto aos servidores, que objetivava entender os anseios das diversas categorias e alinhá-los ao contexto financeiro-administrativo do governo. Para tanto, foram realizadas diversas plenárias com a participação dos servidores e da Secretaria de Administração do Estado; 2) vencida esta etapa o governo estadual fez aprovar na Assembleia Legislativa a supracitada lei que organizava os cargos em tres grupos ocupacionais; a saber: operacional, técnico e superior, dispostos segundo o grau de instrução básico requerido pelo cargo ocupado e funções exercidas, sendo que todos os grupos ocupacionais foram internamente organizados em especialidades, classes e padrões; 3) Foi definida a composição paritária (4 membros indicados pelo governo e 4 indicados pelos servidores via eleição direta) da comissão de enquadramento;<sup>17</sup> e logo depois o nome de seus integrantes; a essa Comissão foi dada a missão de transpor nominalmente os cargos que existiam para os recém-criados; é o que se denomina de enquadramento. Para tanto, a Comissão recebeu e analisou toda a documentação referente a cada servidor, para que este fosse enquadrado no grupo ocupacional respectivo; 4) como a implantação dos planos impacta em boa medida as finanças estaduais, foi estabelecido um cronograma de implantação, a fim de que a esta fosse sendo feita gradativamente, para que não comprometesse os ajustes modernizantes paralelamente realizados na gestão das contas públicas. Desta maneira, a medida que as finanças iam permitindo,

---

<sup>16</sup> A administração estadual definiu dois tipos de servidores, para efeitos técnico-administrativos: os que fazem parte da folha geral composta da maioria dos servidores; e os que são regidos por regras mais específicas, tais como policiais, médicos, professores, procuradores, defensores e fazendários. Desta maneira, a citada lei abarcou a folha geral, portanto a maioria dos servidores públicos, ficando a outra parcela do funcionalismo beneficiada por planos de carreira próprios, mas todos implantados até 2007. Ressalte-se que determinadas categorias ou órgãos já tinham planos de carreira; com relação a este aspecto, o governo estadual preferiu mantê-los a incorporar seus servidores no plano geral implantado.

<sup>17</sup> Observa-se que o governo estadual deixou de regulamentar, à época, com força de decreto, as atribuições e composição da Comissão de enquadramento; o motivo para tanto a pesquisa não conseguiu identificar ao certo. Contudo, em 15 de fevereiro de 2008, via decreto n. 12.993, o governo estabeleceu a composição e atribuição daquela Comissão, embora com os trabalhos já concluídos, e ressaltando ao final que seus efeitos são retroativos a 01 de julho de 2004; ou seja, à época da aprovação da lei que implantou os planos.

implantavam-se planos para algumas carreiras. Assim, em agosto de 2005, foi implantado, de fato, o primeiro plano e em julho de 2007 implantado o último.

- É importante destacar ainda outra medida motivacional, tomada pelo governo estadual e relativa ao estágio 2 da reforma de gestão dos recursos humanos, e oportunizada pelo crescente equilíbrio das finanças públicas, qual seja a regularidade no pagamento da folha de pessoal. Desta forma, houve a inédita publicação, em meio digital (sítio eletrônico do governo estadual) e em meio impresso (afixação nos murais de todos os órgãos da administração pública estadual), da tabela de pagamento do funcionalismo, de maneira que o servidor público estadual, em janeiro de 2005, sabia o mês e o dia que receberia seu salário em janeiro de 2006, e assim anualmente. Desta maneira, ao final de cada ano, a partir de 2005, foi divulgada a tabela de pagamento de todo o ano seguinte. A citada medida impactou positivamente, inclusive a economia do Estado, a qual tem como suporte considerável a receita oriunda dos gastos realizados pelo funcionalismo público estadual, e favorecendo ainda maior fortalecimento da relação cliente-servidor com a indústria e comércio locais. Promove também a capacidade de planejamento do servidor quanto à utilização de sua remuneração, garantindo o compromisso do governo estadual de pagar naquela data indicada. Favorece e fortalece ainda uma relação de confiança entre o servidor e a administração pública estadual. Fato que possibilitou maior percepção positiva do servidor quanto ao trabalho realizado no concernente à gestão do funcionalismo por parte dos gestores, constituindo-se, assim, como mais um fator contributivo na motivação do servidor.

- Realização do pagamento do 13º salário dentro do ano trabalhado. Esta medida também inédita no Estado do Piauí, onde muitas vezes o 13º salário foi pago ao longo de todo o ano seguinte ao trabalhado.

- A partir de janeiro de 2009 o pagamento do funcionalismo começou a ser realizado até o 5º dia útil do mês. Pela primeira vez na administração pública estadual do Piauí o conjunto do funcionalismo é pago até o referido dia.

- Estabelecimento da avaliação de desempenho como critério para a promoção na carreira. Este tipo de critério, meritocrático, transforma

positivamente em muito a relação entre servidor e gestor e mais ainda entre o servidor e o seu trabalho cotidiano, na medida em que impele o servidor a se empenhar constantemente a fim da melhor prestação do serviço público por acarretar em, pelo menos, dois tipos de ganhos para o mesmo, a saber: a) reconhecimento expresso de seu desempenho por parte do chefe imediato<sup>18</sup>; b) contrapartida pecuniária pelo bom desempenho do servidor, e conseqüentemente melhor prestação do serviço público.

Ainda sobre o conjunto de medidas expressas acima Marconi (2006) expressa que no 2º estágio da reforma é importante atentar para fato de que:

A estrutura de remuneração é, em geral, simplificada, isto é, o número de parcelas remuneratórias é reduzido, a fim de tornar mais transparentes os valores de salários efetivamente pagos [...] são criados mecanismos de remuneração variável a fim de premiar o bom desempenho. Enfim, busca-se organizar a hierarquia salarial para que a remuneração se torne efetivamente um incentivo para os servidores e não um desestímulo [...]. Os governos têm entendido, em geral, que a avaliação de desempenho é um instrumento muito importante [...]. É fundamental que esses modelos de avaliação de desempenho sejam um insumo para a definição de ações de capacitação e que, posteriormente, tais ações sejam utilizadas também como um insumo para a própria avaliação de desempenho, e ambas sejam utilizadas como critérios para a progressão. A adoção dessa sistemática constitui um importante embrião para um modelo de gestão de recursos humanos baseado nas competências, isto é, que vincule os incentivos à aquisição de conhecimentos, habilidades e atitudes, o que têm se mostrado uma boa prática na gestão de recursos humanos, pois a correlação entre qualificação e desempenho é muito estreita (2006, p. 101-103).

Conforme esperava-se, a realização das medidas analisadas motivaram o conjunto dos servidores ao desenvolvimento profissional, terminando por impactar enormemente os servidores públicos e, provavelmente, a prestação do serviço público. Na medida em que proporcionou ganhos no vencimento básico e desenvolveu ainda a autoestima do servidor, no que concerne ao potencial de desempenho profissional, próprio de cada um; e ainda não restringe melhores ganhos aos que eventualmente tenham alguma força política, mas abre essa possibilidade a qualquer servidor que se qualifique e desempenhe sua função com pontualidade, responsabilidade, disciplina, eficiência, produtividade, iniciativa,

---

<sup>18</sup> Com a finalidade de evitar avaliações tendenciosas, o governo estadual estabeleceu ainda duas instâncias para recurso, no caso de a avaliação recebida ser em desacordo com a percepção do avaliado. A primeira instância é localizada no próprio órgão onde o servidor esteja lotado, por meio da Comissão de Avaliação de Desempenho ali instituída; e a segunda instância localizada na SEAD via Comissão Central de Avaliação de Desempenho. Ressalte-se que a avaliação só pode ser aceita pela Comissão Central quando ela é referendada pelo avaliado no campo ciente.

presteza, urbanidade entre outros critérios componentes dos observados, quando da avaliação de desempenho nos moldes da aplicada pela administração pública estadual do Piauí.

Desta maneira, a pesquisa constatou que a implantação dos planos de cargos, carreiras e salários possibilitou, já logo na implantação, um aumento permanente nos vencimentos básicos auferidos, as variações nesse primeiro momento, segundo informações prestadas pelos entrevistados, foram entre 10% e 50% nos vencimentos básicos, incorporado assim permanentemente. Contudo, a possibilidade de progressão em uma carreira foi o que mais impactou, e deve impactar nos servidores e na prestação do serviço público, vez que definidas como critérios a qualificação e a avaliação de desempenho incitam o funcionalismo a estar cada vez mais qualificado e bem avaliado quanto ao seu desempenho funcional. Conforme relato do presidente do Sindicato dos Servidores da Fundação Centro de Pesquisas Econômicas e Sociais-CEPRO:

**Os tempos estão mudando e o servidor também.** Antes no Estado [na administração pública estadual do Piauí] cresciam os que tinham mais força política, o quem indica, enquanto os que estudavam muito não chegavam a canto nenhum. **Não existiam promoções, não existiam avaliações. Hoje não, com a avaliação [de desempenho] só é promovido quem se dispõe a se qualificar, a trabalhar bem e a atender bem no Estado. Quer dizer hoje todo mundo cresce, depende só dele [servidor].** Como consequência da avaliação de desempenho o sindicato já pagou diversas graduações e hoje está pagando cerca de 50% do valor das mensalidades para 14 servidores que estão cursando uma pós-graduação. E a fila é grande (CABRAL, 2009, grifo nosso).

Observa-se a adesão do funcionalismo às medidas tomadas, conforme informação prestada, e ainda a percepção positiva que os servidores estaduais têm sobre a gestão de recursos humanos desenvolvida. De maneira que existe atualmente uma demanda crescente por parte dos servidores públicos pelos cursos oferecidos pela EGEPI, bem como por cursos de graduação e pós-graduação ofertados pelas instituições de ensino no Piauí. Segundo o presidente da Comissão Central de Avaliação de Desempenho, já foram promovidos, posteriormente ao enquadramento, em razão dessa avaliação, até o início do ano de 2009, cerca de 9000 servidores públicos estaduais, observando-se os critérios supracitados, representando, até meados de 2009, cerca de 17,4% do funcionalismo.

Destaque-se o resultado de um cálculo, desenvolvido pelo pesquisador, o qual se refere à remuneração do funcionalismo público estadual, via relacionamento

do gasto com pessoal e encargos com o número total de servidores; excluídos desse total os prestadores de serviços, denominados terceirizados. Para demonstrar o avanço relativo à remuneração individual do servidor, a pesquisa se utilizou de um procedimento generalista, mas científica e externamente válido, qual seja calcular a média individual (ou seja, por servidor) do gasto público estadual com pessoal e encargos, vez que o gasto com pessoal e encargos, relacionado ao número do pessoal expõe, genericamente, os ganhos ou perdas remuneratórias dos servidores.

Os dados utilizados sobre o total de servidores foram obtidos por solicitação direta à SEAD, e os relativos ao dispêndio anual com pessoal e encargos e os percentuais estaduais sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal-LRF nos balanços gerais do Estado, publicados anualmente.

No caso do Estado do Piauí, como se vê a seguir, houve ganhos.

Para tanto foi efetuado o seguinte cálculo: 
$$\frac{G}{12(S_e + S_c)} = M_e$$

Enfatize-se que tão importante quanto os ganhos proporcionados é o fato de eles terem sido viabilizados sem prejuízo dos limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal-LRF, cujo percentual se apresenta em uma descendente em contraposição à ascendência daquele dispêndio.

Tabela 8 – Evolução da média individual mensal do gasto com pessoal e encargos da administração pública estadual do Piauí (2003-2008).

Ano	Gasto com pessoal e encargos (R\$) <b>G</b>	Servidores efetivos <b>S<sub>e</sub></b>	Servidores comissionados <b>S<sub>c</sub></b>	Total do funcionalismo <sup>(*)</sup>	Média individual mensal(R\$) <b>M<sub>e</sub></b>	LRF (%)
2003	1.031.664.223,99	47.757	6.096	53.853	1.596,42	62,63
2004	1.139.511.532,00	48.763	6.733	55.496	1.711,10	58,77
2005	1.327.712.084,00	44.196	7.095	51.291	2.157,16	56,31
2006	1.415.577.613,00	43.763	7.414	51.177	2.305,03	53,00
2007	1.603.457.665,00	45.570	6.351	51.921	2.573,55	52,50
2008	1.835.329.048,00	42.907	9.009	51.916	2.946,00	47,90

Fonte: Balanço Geral do Estado – SEFAZ; Secretaria de Estado de Administração – SEAD. Dados consolidados por Sales (2009).

(\*) Excluído deste total os prestadores de serviços, denominados terceirizados.

As informações depreendidas dos dados supraexpostos demonstram a tendência comprovadamente ascendente do gasto médio individual com o funcionalismo. E permite inferir ainda que, em média aritmética, os servidores obtiveram, em 2008, um ganho de aproximadamente 85% em relação ao ano de 2003. Esse ganho é decorrente, entre outros, principalmente da implantação dos planos de cargos, carreiras e salários e da sua relação operacional com a avaliação de desempenho e ainda do reajuste de 5,5% nos vencimentos, subsídios e gratificações dos servidores públicos do Executivo estadual (deveras maior parcela do total do funcionalismo), conforme Lei complementar n. 160, de 12 de junho de 2008.

Reitera-se que a questão salarial é base dos fatores motivacionais e que sua não observância inibe o êxito daqueles fatores. Deste modo, o governo estadual propugnou por incrementar os ganhos individuais, para a consolidação dos fatores motivacionais.

As medidas elencadas são favorecedoras do suprimento daquelas necessidades definidas por Maslow como *D-Needs*, constituindo-se, assim, nas bases para maior motivação e desenvolvimento profissional e pessoal do servidor.  
Segundo Pontes:

O plano básico, o carro-chefe, é, sem dúvida, o de cargos e salários, porque sem ele dificilmente os demais planos de desenvolvimento [dos recursos humanos] funcionam. Após a implantação do programa de cargo e salários é que devem ser implantados os planos de carreira, treinamento e desenvolvimento, avaliação de desempenho e potencial e planejamento de Recursos Humanos (2005, p. 29).

Conforme a pesquisa constatou, a administração pública estadual tomou medidas características do segundo estágio da reforma da gestão de recursos humanos, principalmente no concernente à implantação dos planos de carreira, da avaliação de desempenho e ao incremento na remuneração, os quais se configuram, por si sós, como grandes incentivos positivos ao desenvolvimento profissional e contribuem para maior motivação, oportunizada pelo trato da questão salarial, conforme Maslow e Pontes.



#### 4.4.2.3 O estágio 3 da reforma da gestão de pessoas: o alinhamento dos recursos humanos às estratégias governamentais

O terceiro e último estágio da reforma da gestão de recursos humanos se constitui no mais complexo e de atingimento mais difícil, pois necessita da consolidação dos estágios anteriores, e ainda de uma capacidade financeira e técnica significativamente maior que para os primeiros.

O governo estadual se encontra no início deste estágio, conforme Marconi:

Nesse terceiro estágio, há uma grande preocupação em alinhar a política de recursos humanos com os objetivos da organização, de modo a torná-la mais estratégica. Na verdade, o desenho da política estaria todo voltado para o alcance do perfil e do quantitativo de servidores necessário e para estimulá-los a desenvolver suas atividades de forma eficiente, de forma a garantir o alcance dos resultados desejados pela organização.

Desta forma, o governo estadual já trata a gestão de recursos humanos como estratégica, observando o conjunto de medidas já elencado; aponta uma considerável gama de recursos e procedimentos para alinhá-la aos objetivos da administração pública estadual, particularmente na criação e fortalecimento da EGEPI, e ainda na promoção de diversos concursos públicos que visam conjuntamente adequar o perfil do pessoal aos objetivos organizacionais.

Neste sentido, ressaltam-se as informações depreendidas da Tabela 9, cujos dados se referem até a data de 24 de junho de 2009.

Tabela 9 - Evolução quantitativa das nomeações para o serviço público estadual, originadas de concursos públicos, no período 2003-2009.

2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009(*)	Total
1.137	1.540	1.398	2.781	481	3.899	1.971	13.207

Fonte: Secretaria de Estado de Administração – SEAD.

(\*) Até 24 de junho.

Observe-se que o governo estadual vem investindo na adequação quantitativa do funcionalismo. Na medida em que realiza concursos públicos para diversos cargos/carreiras, entre as quais se destacam os relativos à Controladoria Geral do Estado, analista de sistemas, procurador, defensor público, assistente social, técnico-administrativo, auditor, técnico de controle interno, analista do tesouro

estadual, agente tributário, médico, soldado de polícia, perito criminal, enfermeiro, professor, contador e fiscal ambiental.

De maneira que a administração pública estadual se movimenta no sentido de restabelecer o quantitativo mínimo, que dê conta de atender as crescentes demandas da população por serviços e produtos públicos, prioritariamente em relação aos órgãos de controle e ainda de assessoramento aos escalões mais altos na hierarquia organizacional.

Outra informação, obtida pelo cruzamento dos dados levantados durante a pesquisa, ratifica a orientação do governo estadual para o realinhamento do funcionalismo às necessidades de uma moderna administração pública. Objetivamente, a administração pública estadual conta atualmente (até meados do ano de 2009) com um total de 42.907 servidores efetivos, sendo que 13.207 são de ingressantes, por concursos públicos, posteriormente ao ano de 2003. Assim, a administração capitaneada pelo governador Wellington Dias é responsável por nomear, até junho de 2009, cerca de 31% dos atuais servidores efetivos da administração pública estadual. Número bastante expressivo e que, sem necessidade de muito exercício de convencimento, demonstra a clara disposição governamental para o desenvolvimento da administração pública, mais especificamente das pessoas componentes. Frisa-se ainda que, segundo a secretária de Administração, está sendo realizado estudo para a criação do cargo e carreira de gestor público estadual, nos moldes da desenvolvida pelo governo federal, para o cargo e carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental-EPPGG.

Há uma preocupação em dotar o Estado [a administração pública estadual do Piauí] de gestores cada vez mais capacitados e atualizados especificamente à gestão pública, o governo estadual já desenvolve estudos para a criação do cargo e carreira de gestor público estadual para elevar o nível do planejamento e da gestão pública no Estado (SOUSA, 2009).

A implantação real no organograma público estadual do Piauí do cargo e carreira de gestor deverá contribuir enormemente, para o avanço da própria administração pública, tendo em vista que trata da solução ou redução de um problema fulcral desta, e de diversas outras, administrações qual seja a limitação técnica para o planejamento e gestão de políticas públicas.

Contudo, não obstante os avanços oportunizados pelo ingresso por concurso público de mais treze mil servidores no período de seis anos e meio, a ausência de um sistema de gestão do pessoal atualizado que dê conta de estabelecer, a qualquer tempo, o perfil qualitativo do funcionalismo compromete a eficiência dos resultados da promoção de concursos públicos.

Desta maneira, o governo estadual, ao analisar as medidas tomadas, conseguiu se estabelecer no segundo estágio da reforma da gestão de recursos humanos e iniciar uma progressão no terceiro estágio. Neste sentido, o controle sobre os lançamentos na folha de pagamentos, a criação da Diretoria de Gestão de Pessoas no âmbito da SEAD e sua relevância na estrutura organizacional pública estadual, o aprimoramento do sistema de gestão da folha de pagamentos, a implantação dos planos de cargos, carreiras e salários, a regularidade e publicação das datas de pagamento do funcionalismo, a avaliação de desempenho, o incremento na remuneração do servidor sem prejuízo da gestão financeira pública estadual, a nomeação de 31% dos servidores públicos estaduais e ainda a criação e desenvolvimento da escola de governo constituem grandes avanços para a gestão de recursos humanos e alçam a administração ao início do terceiro e último estágio da reforma, contribuindo significativamente para o objetivo modernizante desta administração pública estadual hodierna.

#### **4.5 A Escola de Governo do Estado do Piauí - EGEPI no processo modernizante**

Dada a relevância da atuação da EGEPI no processo de modernização da administração pública estadual, este estudo resolveu por destacá-la dos componentes do segundo estágio da reforma de gestão de recursos humanos. Mais especificamente por ser o vetor do eixo qualificação, o qual aliado à motivação se consubstanciam como fundamentais e imprescindíveis para o desenvolvimento dos recursos humanos. De maneira que o estudo deter-se-á agora no papel da EGEPI relativo à qualificação dos servidores públicos estaduais do Piauí.

O planejamento e o desenvolvimento dos trabalhos desenvolvidos por uma Escola de Governo, segundo a administração pública brasileira aplicada atualmente, tem como um dos objetivos a contribuição no alinhamento qualitativo dos recursos humanos aos objetivos da administração pública, relativos a eficiência e eficácia da

ação estatal, reorientação do controle dos processos para o controle baseado nos resultados e desenvolvimento da capacidade de gestão das políticas públicas. Não por coincidência, as primeiras discussões no Brasil, que induziram diretamente o surgimento da pioneira Escola de Governo paulista, foram no início da década de 1990, ou seja, paralelamente ao soerguimento, no Brasil, das ideias de reforma da administração pública.

Como consequência direta das discussões e implantações das escolas de governo no Brasil que em 1998, por meio da Emenda Constitucional n. 19, de 04 de junho de 1998, é estabelecida a obrigatoriedade da manutenção de escolas de governo com o objetivo de formar e aperfeiçoar os servidores públicos e através de sua participação em cursos de qualificação, considerado um dos requisitos a serem observados para a promoção na carreira (BRASIL, 1998).

Contudo, só após seis anos da aprovação daquela emenda constitucional, é que no Estado do Piauí foi criada a Escola de Governo via Lei Complementar n. 28, de 09 de julho de 2003 (PIAUÍ, 2003). A Escola de Governo do Estado do Piauí-EGEPI é assim identificada nos primeiros documentos oficiais:

É uma ferramenta estratégica à inovação e modernização do setor público a partir do desenvolvimento de ações de capacitação do servidor, produzindo impacto positivo na promoção do alinhamento dos talentos humanos às estratégias administrativas (PIAUÍ, 2003).

Desta maneira, é expresso o porquê da criação da EGEPI, a qual se configura como estratégica, para o processo de modernização administrativa, encetado em 2003. Esse sentido de alinhamento do servidor à modernização é evidenciado em todos os documentos oficiais que a pesquisa teve acesso; contudo, essa orientação não impede que a EGEPI atue também no desenvolvimento pessoal do servidor, como de fato busca também atuar, até porque muitas das ações favorecedoras de crescimento profissional repercutem na vida pessoal, vez que o sujeito é o mesmo. Por conseguinte, este estudo focará nas ações orientadas prioritariamente à modernização administrativa. Observando-se, pelos motivos já expostos anteriormente, o longo contexto de desestímulo à aquisição de conhecimentos relativos ao trabalho cotidiano do servidor público estadual, as ações desenvolvidas pela EGEPI deveriam ser de abrangência ampla, para, de fato, produzir impacto positivo via capacitação do pessoal.

Convém esclarecer que a Escola de Governo busca ainda o desenvolvimento, no servidor, de um maior potencial individual de relacionamento interpessoal, melhoria da autoestima, da cognição, entre outros, os quais favorecem em muito o incremento profissional, por se aliarem às técnicas apreendidas na construção de um servidor alinhado resolutivamente às demandas sociais crescentes e ao contexto administrativo no qual esteja inserido. Paralelamente, as ações implementadas pela EGEPI contribuem para o crescimento pessoal do servidor, na medida em que os efeitos de determinadas ações desenvolvidas não cessam ao final do expediente.

Quando trata do estágio 2 da Reforma de Gestão de Recursos Humanos, Marconi assim se expressa:

Em relação à capacitação, os gestores da política de recursos humanos procuram definir uma estratégia que seja condizente com as demandas e necessidades da organização e de qualificação para os integrantes de cada carreira e para os servidores do ponto de vista individual (neste último caso, o vínculo com a avaliação de desempenho é fundamental). **Frequentemente é criada uma escola de governo, [...], que implemente tal estratégia. Com essas medidas, as ações de capacitação assumem maior relevância, e o seu caráter eventual, esporádico, e desvinculado de qualquer planejamento é eliminado** (2006, p. 101, grifo nosso).

Assim, a EGEPI inicia suas atividades, já em 2003, focando sempre no desenvolvimento do servidor em prol da modernização. E, em 03 de setembro de 2003, conclui o primeiro curso de extensão em gestão pública, oportunizado via convênio com a UESPI, e realizadas suas 120 horas de duração nas dependências da Escola Fazendária. Deste modo, a EGEPI já sinaliza claramente sua orientação para um aspecto importante dos componentes da modernização, qual seja a gestão pública, não obstante outras ações, como, por exemplo, a elevação da escolaridade dos servidores. Desta maneira, na fala da atual (2009) superintendente da EGEPI Janaína Mapurunga, entende-se que:

A principal diretriz do governo, inclusive enquadrando a EGEPI desde seu nascimento, é a modernização administrativa. E esse é o foco preponderante da escola, ser um braço forte na modernização. Por exemplo recebi no início deste ano [2009] um telefonema do governador solicitando que sejam desenvolvidos cursos relativos ao tema controle interno no âmbito da Controladoria. Ele [o governador] quer gestores altamente qualificados na área de prestação de contas, celebração de convênios e finanças públicas. (MAPURUNGA, 2009).

Inicialmente criada como uma Diretoria, vinculada diretamente à SEAD, é posteriormente alçada a um patamar de maior relevância qual seja de

Superintendência. Essa elevação na hierarquia do organograma foi privilégio exclusivo da EGEPI, o que pode revelar o respaldo, reconhecimento e resolutividade que sua atuação vem tendo internamente ao governo estadual. Os últimos pontos referentes à pesquisa foram expressos na fala da secretária de Administração, bem como pela superintendente da EGEPI. A EGEPI conta, em 2009, com o seguinte organograma (Figura 4).

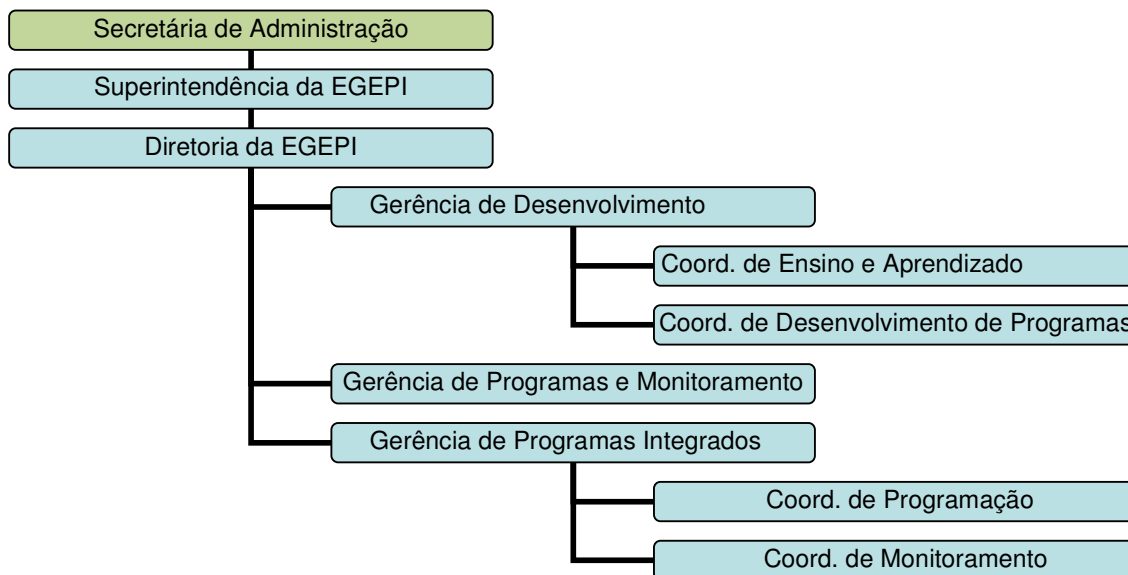


Figura 4 – Organograma da EGEPI.  
Fonte: Sales (2009).

O organograma apresentado (Figura 4) evidencia a EGEPI como o único componente do organograma da SEAD com grau hierárquico correspondente à Superintendência. Essa elevação, ocorrida após cinco anos de implantação da escola, possibilitou, segundo a superintendente, maior interação dialógica entre a EGEPI e os outros órgãos da administração estadual, na medida em que favorece um canal de diálogo quase no mesmo patamar entre os secretários de Estado e a superintendente.

Ressalte-se que quando perguntada sobre as vantagens e desvantagens dessa vinculação/subordinação à SEAD, a superintendente fez um destaque paradoxal, mas real. Deste modo, a desvantagem apresentada é diretamente relacionada a vantagem. A necessidade de aprovação, por parte da Secretária de Administração, das ações a serem implementadas obstrui em pequena parte a

celeridade dos processos, em virtude da inexistência de um orçamento próprio e não do julgamento do conteúdo das ações em si, vez que foi também expressa a autonomia operacional da escola. Como vantagens, duas foram relatadas pela entrevistada, quais sejam: a) suporte político, proporcionado pela subordinação e apoio dados pela vinculação à SEAD, órgão de prestígio e força, neste executivo estadual, não por acaso a secretária de Administração é a mesma desde o início do primeiro mandato do governo;<sup>19</sup> b) a inexistência de autonomia orçamentária<sup>20</sup> possibilita à EGEPI focar especificamente na sua área-fim, qual seja desenvolvimento do servidor. Na medida em que trabalhos outros relativos a finanças e prestação de contas não fazem parte de suas obrigações, vez que não movimentam, autonomamente, pecúnia.

Contudo, sob esse aspecto, foi reiterado pela superintendente o grande obstáculo à atuação da escola, qual seja a limitação financeira. Esta se dá em virtude não da SEAD, a qual a EGEPI se subordina, mas das limitações mais gerais do próprio orçamento estadual. Assinale-se que este foi um problema observado recorrentemente ao longo do estudo.

A atuação da EGEPI no sentido mais específico do desenvolvimento profissional do servidor ocorre, em geral, por meio de diversos convênios institucionais, tais como com a Universidade Estadual do Piauí-UESPI, com a Universidade Federal do Piauí-UFPI entre outras instituições de ensino superior, vez que a EGEPI não tem corpo docente próprio nem instalações físicas que deem conta do quantitativo dos cursos oferecidos. Onde a EGEPI formata os conteúdos a serem oferecidos, os objetivos e elementos constituintes do currículo do curso ou afim, e ainda a quantidade de vagas; e, em contrapartida a sua realização, efetua as custas contidas nos respectivos convênios e ou contratos de prestação de serviços.

Importante destacar ainda a interação democrática com os outros componentes da máquina pública estadual, o que favorece maior diálogo e atendimento estrito às demandas institucionais, possibilitando maior eficiência do gasto público. Assim, a EGEPI operacionaliza a realização de determinado curso, palestra ou atividade, a partir da provocação de um órgão estadual, em virtude das

---

<sup>19</sup> Houve um interstício temporal de cerca de 09 meses (abr. 2006 a jan. 2007), no qual a secretária foi substituída, a fim de poder coordenar a exitosa campanha de reeleição do governador do Estado.

<sup>20</sup> A EGEPI elabora uma proposta orçamentária e a envia à secretária de Administração, que a avalia e aprova sua execução total ou parcial. Vez que os recursos originam-se do orçamento da SEAD.

necessidades técnicas de seu pessoal. Neste sentido, é válida a estratégia de planejamento utilizada, na medida em que favorece a limitação do gasto às necessidades administrativas, e colabora ainda à maior interação entre a EGEPI e os diversos componentes do organograma público estadual.

Destaque-se ainda que os cursos e atividades promovidos pontuam para a promoção na carreira. Em boa medida, isto fez com que a demanda pelas ações desenvolvidas fosse enormemente ampliada; provavelmente, por isso, houve o incremento anual significativo do número de beneficiários da atuação da escola.

Neste sentido, até o ano de 2005, a EGEPI já havia ofertado cursos e palestras para um total de 3.402 servidores, nos dez municípios onde ela estava instalada à época (PIAUÍ, 2005).

Com base nos Relatórios de atividades dos anos de 2006 a 2008, a pesquisa concluiu que a capacidade de articulação da EGEPI no atendimento as demandas institucionais é considerável, o que também a impele a cada vez mais se munir financeira e tecnicamente para o pleno atendimento. Conforme Tabela 10, a seguir, observa-se a capilaridade de atuação da EGEPI, vez que os beneficiários se encontram nas mais diversas regiões do Estado do Piauí.

Tabela 10 – Evolução do quantitativo de beneficiários<sup>(1)</sup> diretos da atuação da EGEPI.

Até 2005	2006	2007	2008	Total(*)
3.402	1.428	4.387	6.604	15.821

Fonte: Relatório de atividades – EGEPI, 2006, 2007 e 2008.

(1) Por beneficiário direto a EGEPI define um servidor que tenha participado de alguma atividade da escola. A participação em uma atividade não impossibilita o servidor de participar de uma outra, o que faz com que o número apresentado se refira, por vezes, a um mesmo servidor que tenha participado de duas ou mais atividades da escola.

(\*) Deste total, foram excluídos os números relativos à semana do servidor, vez que eles só foram disponibilizados a partir do Relatório 2007.

Os dados da Tabela 10 mostram o incremento anual do número de beneficiários diretos das ações da EGEPI. Não obstante existirem bom número, em cada ano da série apresentada, dentre os beneficiários, de servidores que participaram de uma palestra ou seminário, ainda permanece um quantitativo expressivo no que concerne à participação em cursos de curta, média e longa duração, tais como: qualidade no atendimento, relacionamento interpessoal, redação oficial, elevação da escolaridade, cursinhos populares, legislação trabalhista e



previdenciária, informática, programação computacional Java, iniciação às finanças públicas, gestão e avaliação de políticas públicas, administração pública, e ainda curso de pós-graduação *lato sensu* em gestão pública, com um total de 480 horas/aula. Este último desenvolvido em convênio com a UFPI.

A EGEPI atualmente vem sendo trabalhada como um espaço de aprendizado e reflexão das práticas gerenciais, por meio da formação e adoção de novas posturas de gestão, tais como reorientações para o resultado e para a democratização da gestão, contribuindo assim com o processo de modernização (PIAÚÍ, 2008, p. 8). Neste sentido, destaca-se, entre outros, o já referido Curso de Pós-Graduação em Gestão Pública e o Ensino a Distância-EAD.

Em relação ao primeiro, com base no projeto pedagógico do curso, evidencia-se sua amplitude, profundidade e pertinência. O curso destina-se, prioritariamente, a servidores efetivos, ou seja, aos servidores permanentes da administração pública estadual; determinando pois uma maior capacidade de gestão da própria administração estadual e não só deste ou daquele governo. A carga horária de 480 horas é indicativa da profundidade do trato da temática do curso. O quadro docente é composto de professores doutores efetivos da UFPI, mais especificamente os do Programa de Mestrado em Políticas Públicas, bem como outros selecionados para tanto pela própria Universidade. Conforme projeto pedagógico desenvolvido conjuntamente com a EGEPI, mas publicado pela UFPI, a pertinência do referido curso é observada na medida em que:

O curso de especialização em gestão pública foi concebido a partir de uma demanda formal da SEAD, através de termo de referência elaborado pela sua Escola de Governo com o objetivo de capacitar os servidores públicos estaduais na área da gestão, formulação e execução de políticas públicas do Estado e desta forma poder contribuir para a melhoria da qualidade do serviço público (BRASIL, 2007, p. 10).

O Fluxograma Curricular engloba as seguintes disciplinas: Governo e Administração Pública; Estado e Políticas Públicas; Gestão de Política Pública e Controle Social; Economia do Setor Público; Controle e Orçamento Público; Métodos e Técnicas de Pesquisa; Planejamento Social; Avaliação de Políticas Públicas e Programas Sociais; Tópico de Direito Público; Gestão da Informação e de Pessoas; Gestão Operacional de Programas e Projetos Sociais, além da orientação do processo individual de elaboração de Artigo Científico, exigido como atividade final do curso (BRASIL, 2007, p. 17).

Quanto ao EAD, este constitui poderosa ferramenta de democratização de conhecimentos básicos, tais como os oportunizados.<sup>21</sup> Observando-se a grande área física do Estado do Piauí, com seus 224 municípios, inovações como essa viabilizam maior diálogo, bem como a atualização para os servidores estaduais que não se encontram na capital ou em seu entorno. Neste sentido, em 2008, a EGEPI cria o Núcleo de Educação a Distância-NEAD, a fim de suprir a “necessidade de aumentar o número de servidores qualificados pela Escola de Governo nos mais diversos municípios do Piauí” (PIAUÍ, 2008, p. 17). Para tanto, foi utilizada a plataforma computacional livre *Moodle*, amplamente utilizada nesta modalidade de ensino, e em ambiente virtual desenvolvido pela Agência de Tecnologia da Informação do Estado do Piauí-ATI.

Afinal, em 2008, foram capacitados, via EAD, 200 servidores estaduais, nas mais diversas regiões do Estado.

A EGEPI se estabelece assim como promotora da melhoria da capacidade da administração pública estadual, posto que orienta, por vezes formal e expressamente, suas ações aos servidores efetivos, proporcionando um ganho significativo para esta administração estudada; e, mais ainda, para o Estado em seu sentido extemporâneo e desvinculado de governos.

Por fim, a pesquisa pôde identificar que ao final das análises desenvolvidas, sobre o conjunto de dados e informações pesquisados, a administração pública estadual do Piauí caminha gradativa e solidamente, nos trilhos da modernização administrativa. Não obstante todos os problemas persistentes, os ganhos oportunizados pelas medidas implementadas são de tal ordem que impelem constantemente a administração estudada a cada vez mais seguir pelo caminho modernizante. De maneira que se constata atualmente uma indubitável tendência de desenvolvimento do conjunto da administração pública estadual *pari passu* ao desenvolvimento dos servidores componentes, vez que os avanços são evidenciados, ano a ano, em uma ascendência qualiquantitativa.

---

<sup>21</sup> Os cursos a distância oferecidos são: Produção de texto e Redação oficial, Informática básica e Atendimento ao público.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo o qual analisou pormenorizadamente o processo encetado em 2003 pelo governo estadual do Piauí denominado de modernização da administração pública estadual evidenciou os avanços que permitiram a administração estudada estabelecer-se no caminho da modernização e possibilitar finalmente um incremento qualitativo e quantitativo na prestação dos serviços e produtos públicos demandados pela população piauiense.

O referido processo encontra base causal na conjuntura dada local e nacionalmente em 2003, e em seus antecedentes históricos que se originam no Brasil a partir da modernização Daspeana em 1936 intentada durante o 1º governo Vargas marcadamente pela criação do DASP e aplicação do modelo de administração burocrática em âmbito federal. Conquanto nos anos 1990 inicia-se outro movimento modernizante qual seja a reforma do aparelho do estado brasileiro encetada durante o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso. Vez que o modelo burocrático não dava mais conta – observando o contexto competitivo, a restrição orçamentária e as crescentes demandas sociais – de favorecer a agilidade e tampouco a eficiência necessárias à maior resolutividade na administração pública brasileira. Esta lentidão e ineficiência foram gradualmente sendo mais sentidas e suas conseqüências mais exacerbadas por todos os setores da sociedade brasileira. Neste cenário resta ao Estado reformar-se, administrar a coisa pública de maneira que atenda às demandas da população para que, mais além, não perdesse de todo a legitimidade, fundamental para a sobrevivência da própria idéia de Estado Democrático. Desta feita as medidas implantadas no governo FHC oportunizaram, não obstante seus efeitos práticos e imediatos, o debate em torno de um novo modelo de administração pública arrimado na observação dos resultados da ação e não mais na observação dos ritos dos processos desenvolvidos pelos entes públicos.

Todavia o desenvolvimento do processo modernizante na administração pública estadual tem, atualmente, encontrado estímulo importante para seu desenvolvimento continuado no plano de gestão do governo Lula e onde é latente a atuação mais específica e resolutiva sobre a gestão de recursos humanos no âmbito

da administração pública brasileira, o qual serve ainda de referência fundamental para o processo desenvolvido em nível estadual. Não obstante os problemas evidenciados neste nível estivessem em um estágio significativamente mais acentuado que o modelo referência.

O estado do Piauí foi marcada, alternada e historicamente administrado por coligações capitaneadas ora pelo Partido da Frente Liberal – PFL (atualmente Democratas – DEM) ora pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro – PMDB. Essa semelhança com a política do café-com-leite desenvolvida nacionalmente não por acaso ensejou a denominação de oligarquias à essas duas siglas quando no poder, alternadamente, estavam. De maneira que a eleição, em 2002, do então deputado federal do Partido dos Trabalhadores – PT para o cargo de governador era tão improvável quanto foi surpreendente.

A ascensão do PT ao governo estadual pode ser caracterizada como uma resposta da sociedade piauiense à incapacidade dos governos estaduais em atender as suas demandas legítimas, inclusive as relativas ao conjunto do funcionalismo público estadual dura e gradativamente destituído de seu papel protagonista nas administrações públicas estaduais piauienses. Vez que era um partido, até então, sem relevante expressão política no estado.

Desta forma considerando as limitações financeiras e técnicas da administração estadual o governo Wellington Dias deu azo, em 2003, ao processo de modernização considerando, inicial e estrategicamente, a concentração de esforços em órgãos que favoreceram gradativamente na repercussão do desiderato modernização por toda à máquina pública estadual. Assim o governo concomitantemente moderniza a administração pública estadual por meio de qualificação e instrumentalização de três componentes fundamentais da mesma, quais sejam a Secretaria Estadual de Fazenda – SEFAZ, a Secretaria de Estado de Administração – SEAD e a Escola de Governo do Estado do Piauí – EGEPI.

Quanto a SEFAZ as medidas tomadas advêm da fundamental importância dos trabalhos realizados nesta secretaria para o desenvolvimento em profundidade e amplitude das ações estatais de controle sobre o gasto público observando a eficiência, por um lado, bem como do incremento da arrecadação dos tributos aos cofres do tesouro, por outro. Ressalta-se ainda que as ações empreendidas pela

SEFAZ se enquadram perfeitamente na categoria de *path dependence*, vez que os retornos crescentes relativamente à maior arrecadação e menor gasto conduzirão os governos posteriores à *lock-in* nesta trajetória, qual seja de aperfeiçoar mais ainda a gestão fiscal e tributária estadual e ainda incrementar os controles sobre o gasto público.

Neste sentido a modernização implementada na gestão fiscal e tributária no âmbito da Secretaria Estadual de Fazenda do Piauí – SEFAZ contribuiu sobremodo para o incremento verificado na arrecadação do estado. Oportunizando assim um aumento da capacidade de investimento do governo do estado relativo à modernização administrativa, e dentro dela investimentos no desenvolvimento dos recursos humanos disponíveis.

Como os resultados primeiros demonstram o governo foi exitoso na convergência da qualificação de pessoal, métodos empregados e instrumentalização disponibilizada no âmbito da SEFAZ, estabelecendo-a como referência no que concerne aos ganhos diretos oportunizados pela modernização.

A própria criação e missão da EGEPI evidenciam as intenções modernizantes do governo estadual, bem como os avanços esperados pela sua atuação no sentido da qualificação do pessoal e reorientação para a modernização. De modo que a mesma contribuiu deveras no estabelecimento da administração pública estudada no caminho da modernização administrativa. A capacidade técnica do servidor foi aumentada e sua disposição e qualificação favorecem, e são fundamentais, para a permanência neste trilhar modernizante.

Ressalta-se ainda que os cursos e atividades promovidas pela escola pontuam para a promoção na carreira. Em boa medida isto fez com que a demanda pelas ações desenvolvidas fosse enormemente ampliada, talvez por isso o incremento anual significativo do número de beneficiários da atuação da escola.

No que toca à SEAD, dada a amplitude e impacto direto sobre a administração pública estadual que sua atuação impõe, o governo estadual também obteve sucesso em seu intento. Não obstante o grave problema que persiste qual seja a inexistência, até então, de um sistema que dê conta de fornecer informações qualitativas sobre os servidores, os avanços tais como a retomada do controle da gestão de recursos humanos, a realização de concursos públicos que

corresponderam ao preenchimento de atualmente 31% do total de servidores efetivos do governo estadual, implantação dos planos de cargos, carreiras e salários, o aprimoramento do sistema de gestão da folha de pagamentos, criação das centrais de atendimento integrado, a criação da unidade de modernização, a execução do PNAGE, promoção da capacidade técnica dos servidores que atuam em área-meio como planejamento e gestão, incremento nos salários do funcionalismo, implantação da avaliação de desempenho, estabelecimento da progressão meritocrática na carreira, atualização normativo-legal das atividades do estado entre outros, proporcionaram o fortalecimento do tripé instrumento, qualificação e motivação que finalmente insere o conjunto do funcionalismo e a administração pública no sentido da modernização administrativa.

Portanto, conforme um dos aspectos operacionais básicos deste processo de modernização, nenhuma administração é moderna infinitamente no tempo. Outrossim, deve ter sempre consigo os instrumentos e pessoal técnico dispostos e capazes de continuar sempre a trilhar no sentido da modernização. E é neste sentido que o governo estadual se insere por meio da observação contínua de melhoramentos na qualificação e na infra-estrutura que oportunizam maiores eficiência e eficácia da ação pública e por fim favorecer a oferta adequada na prestação dos serviços e produtos públicos crescente e legitimamente demandados pela população piauiense.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. O federalismo e questões institucionais: o longo caminho das reformas nos governos estaduais. In: MELO, M. André (Org.). **Reforma do Estado e mudança institucional no Brasil**. Recife: Massangana, 1999. p. 161-198.

\_\_\_\_\_. **Reforma do Estado no federalismo brasileiro e a articulação entre o governo federal e os estados: o caso do PNAGE. IX Congresso do CLAD**, 2004.

\_\_\_\_\_. Reforma do estado no federalismo brasileiro: a situação das administrações públicas estaduais. **Revista Brasileira de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 39, p. 401-420, 2005.

ABRUCIO, F. L.; GAETANI, F. Agenda, aprendizado e coalização. In: **Avanços e perspectivas da gestão pública nos estados**. Brasília: CONSAD, 2006. p. 19-80.

ADORNO, Sérgio. **Os aprendizes do poder: o bacharelismo liberal na política brasileira**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

ALVES, Francisco Canindé Dias. Secretário executivo da Secretaria Municipal de Administração e Recursos Humanos-SEMA da PMT. Teresina, 2009. Entrevista concedida a Pierre George Sales em 12 maio 2009.

ARRETCHE, Marta T. S. **Estado federativo, políticas sociais: determinantes da descentralização**. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: Fapesp, 2003.

BRASIL. **A política de recursos humanos na gestão FHC**. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Brasília: MP, SEGES, 2002.

\_\_\_\_\_. A nova política de recursos humanos. **Cadernos MARE**, n. 11. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997.

\_\_\_\_\_. A reforma do estado nos anos 90: lógicas e mecanismos de controle. **Cadernos MARE**, n. 1. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997.

\_\_\_\_\_. **Boletim estatístico de pessoal**. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, vol. 1, n. 1, 1996.

\_\_\_\_\_. **Boletim estatístico de pessoal**. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, vol. 1, n. 9, 1997.

**Boletim estatístico de pessoal**. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, vol. 1, n. 21, 1998.

\_\_\_\_\_. **Boletim estatístico de pessoal**. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, vol. 1, n. 33, 1999.

\_\_\_\_\_. **Boletim estatístico de pessoal**. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, vol. 1, n. 45, 2000.

\_\_\_\_\_. **Boletim estatístico de pessoal.** Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, vol. 1, n. 57, 2001.

\_\_\_\_\_. **Boletim estatístico de pessoal.** Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, vol. 1, n. 69, 2002.

\_\_\_\_\_. **Boletim estatístico de pessoal.** Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, vol. 1, n. 81, 2003.

\_\_\_\_\_. **Boletim estatístico de pessoal.** Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, vol. 1, n. 93, 2004.

\_\_\_\_\_. **Boletim estatístico de pessoal.** Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, vol. 1, n. 105, 2005.

\_\_\_\_\_. **Boletim estatístico de pessoal.** Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, vol. 10, n. 117, 2006.

\_\_\_\_\_. **Boletim estatístico de pessoal.** Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, vol. 12, n. 129, 2007.

\_\_\_\_\_. **Boletim estatístico de pessoal.** Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, vol. 12, n. 141, 2008.

\_\_\_\_\_. **Boletim estatístico de pessoal.** Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, vol. 13, n. 153, 2009.

\_\_\_\_\_. **Tabela de remuneração dos servidores públicos federais.** Brasília: Ministério do Orçamento e Gestão, vol. 1, 1996.

\_\_\_\_\_. **Tabela de remuneração dos servidores públicos federais.** Brasília: Ministério do Orçamento e Gestão, vol. 47, 2009.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília: Senado, 1988.

\_\_\_\_\_. Decreto s/n., de 17 de março de 2009. Institui o ano de 2009 como o “Ano Nacional da Gestão Pública”. **Diário Oficial da União.** Brasília, DF, 18 mar. 2009.

\_\_\_\_\_. Decreto-Lei 5.378/2005, de 23 de fevereiro de 2005. Institui o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GESPÚBLICA e o Comitê Gestor do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização, e dá outras providências. **Diário Oficial da União.** Brasília, DF, 24 fev. 2005.

\_\_\_\_\_. Decreto-Lei 5.497/2005, de 21 de julho de 2005. Dispõe sobre o provimento de cargos em comissão do Grupo – Direção e Assessoramento Superiores – DAS, níveis 1 a 4, por servidores de carreira, no âmbito da administração pública federal. **Diário Oficial da União.** Brasília, DF, 22 jul. 2005.

\_\_\_\_\_. Decreto-Lei 5.707/2006, de 23 de fevereiro de 2006. Institui a Política e as Diretrizes para o Desenvolvimento de Pessoal da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional e regulamenta dispositivos da Lei n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990. **Diário Oficial da União.** Brasília, DF, 24 fev. 2006.



\_\_\_\_\_. **Portaria n. 426, de 6 de dezembro de 2007.** Institui uma Comissão de Juristas para a elaboração do Anteprojeto de Lei Orgânica da Administração Pública Federal. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Brasília, DF, 6 dez. 2007.

\_\_\_\_\_. **Diagnóstico geral da administração pública do Estado do Piauí.** PNAGE/Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão/BID, 2004.

\_\_\_\_\_. **Diagnóstico geral das administrações públicas estaduais.** PNAGE/Ministério do Planejamento/BID, 2004.

\_\_\_\_\_. **Emenda constitucional n. 19, de 04 de junho de 1998.** Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 jun. 1998.

\_\_\_\_\_. **Gestão Pública para um Brasil de todos:** um plano de gestão para o governo Lula. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Brasília, DF, 2003.

\_\_\_\_\_. **Os Avanços da reforma na administração pública 1995-1998.** Cadernos MARE. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, n. 15, 1998.

\_\_\_\_\_. **Plano diretor da reforma do aparelho do Estado.** Câmara da Reforma do Estado. Brasília, DF, 1995.

\_\_\_\_\_. **Programa de modernização do poder executivo federal.** Cadernos MARE. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. N. 16, 1998.

\_\_\_\_\_. Questões sobre a reforma administrativa. **Cadernos MARE**, n. 1. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Administração pública gerencial: estratégias e estrutura para um novo estado. In: **Texto para discussão ENAP**. Brasília: ENAP, n. 9, 1996.

\_\_\_\_\_. A reforma do aparelho do estado e a constituição brasileira. In: **Textos para discussão, ENAP**. Brasília: ENAP, n. 1, 1995.

BUENOS AYRES, Carlos A. M. de C. A democratização da administração pública e o caso do paradigma estado cêntrico no Brasil. In: **Revista Brasileira de Direito Constitucional**, 3, 2004, p. 447-469.

\_\_\_\_\_. A administração pública brasileira e as vicissitudes do paradigma de gestão gerencial. In: **Sociologia, problemas e práticas**, n. 51, p. 29-52, 2006.

\_\_\_\_\_. **Reforma do Estado, administração gerencial e políticas públicas de emprego no Brasil do real:** em busca da legitimidade perdida. 2002. Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília – UNB, Brasília, 2002.

CABRAL, Abílio. Presidente da Comissão Central de Avaliação de Desempenho da SEAD. Teresina, 2009. Entrevista concedida a Pierre George Sales em 25 maio 2009.

CHIZZOTI, Antonio. **Pesquisa em ciências humanas e sociais**. São Paulo: Cortez, 1991.

DINIZ, Eli. **Governabilidade, democracia e reforma do estado**: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90. 19º Encontro anual da ANPOCS, 1995.

DOUGLAS, Mary. **Como as instituições pensam**. Tradução Carlos Eugênio Marcondes de Moura. São Paulo: EDUSP, 1998.

DOWNS, Anthony. **Uma teoria econômica da democracia**. São Paulo: EDUSP, 1999.

FERNANDES, Antônio Sérgio A. Path dependency e os estudos comparados. **XXIV Simpósio Nacional de História**, 2007. Disponível em: <http://snh2007.anpuh.org/resources/content/anais/Ant%F4nio%20S%E9rgio%20Ara%FAjo%20Fernandes.pdf>. Acesso em: dez. 2008.

FERREIRA NETO, João. Presidente da comissão estadual de enquadramento. Teresina, 2009. Entrevista concedida a Pierre George Sales em 15 jun. 2009.

FIANI, Ronaldo. Crescimento econômico e liberdades: a economia política de Douglass North. **Economia e Sociedade**. Campinas, v. 11, n. 1, p. 45-62, jan./jun. 2002.

FIORI, José Luís. **Em busca do dissenso perdido**: ensaios críticos sobre a festejada crise do estado. Rio de Janeiro: Insight, 1999.

\_\_\_\_\_. **O voo da coruja**. Rio de Janeiro: Record, 2003.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade. Tradução Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. vol. 2.

HAYEK, F. A. Von. **O caminho da servidão**. Tradução Anna Maria Capovilla et alii. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1990.

LAKATOS, Eva Maria & MARCONI, Marina de Andrade. **Técnicas de pesquisa**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1996.

LASTRES, H. M. M.; CASSIOLATO, J. E. **Novas políticas na era do conhecimento**: o foco em arranjos produtivos e inovativos locais. Parcerias estratégicas. Rio de Janeiro: UFRJ, 2003.

MARCONI, Nelson. **As políticas de recursos humanos adotadas pelos governos estaduais**: um diagnóstico da situação atual e possibilidades de avanços. Avanços e perspectivas da gestão pública nos Estados. Brasília: FUNDAP, 2006.

MARTINS, Humberto Falcão. Uma análise dos paradigmas de administração pública à luz do contexto do estado social. In: **Parcerias Estratégicas**, vol. 1, n. 1, p. 140-169, 1996.

MARTINS NETO, Francisco. Professor da rede estadual de ensino. Teresina, 2009. Entrevista concedida a Pierre George Sales em 18 maio 2009. Entrevista concedida a Pierre George Sales em 13 jul. 2009.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org). **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. 6. ed. Petrópolis: Vozes, 1996.

MIRANDA, Janaína Mapurunga Bezerra de. Superintendente da escola de governo do estado do Piauí-EGEPI. Teresina, 2009. Entrevista concedida a Pierre George Sales em 18 maio 2009.

MORAES, Marcelo Viana Estevão de. **Eficiência do Estado**. Entrevista concedida pelo Secretário de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão à Comunidade Projeto Brasil em 11 de dezembro de 2008. Disponível em: <http://gestaoprojetobr.ning.com/profiles/blogs/entrevista-do-secretario-de>. Acesso em: 20 mar. 2009.

MORAES, Marcelo Viana Estevão de. Gerindo a força de trabalho. **Correio Braziliense**, Brasília, 28 abr. 2009. Disponível em: <http://gestaoprojetobr.ning.com/profiles/blogs/gerindo-a-forca-de-trabalho>. Acesso em: 26 maio 2009.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática**. São Paulo: Cortez, 2004.

NUNES, Edson. **A gramática política do Brasil**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar; Brasília-DF: ENAP.

PALVARINE, Bruno. Diretor de programas de gestão e coordenador nacional do GESPÚBLICA. Brasília, 2009. Ministério do Planejamento, orçamento e gestão - MP Brasília em 13 de junho de 2009. Brasília, 2009. Entrevista concedida a Pierre George Sales em 13 jun. 2009.

PIAÚÍ. **Lei Complementar n. 13, de 04 de janeiro de 1994**. Teresina: Governo do Estado do Piauí, 2003.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar n. 28, de 09 de junho de 2003**. Teresina: Governo do Estado do Piauí, 2003.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Fazenda do Estado do Piauí - SEFAZ. **Boletim Informativo, 2003**. Teresina, ano 1, n. 1, out. 2003. Disponível em: [http://www.sefaz.pi.gov.br/boletim\\_sefaz.php](http://www.sefaz.pi.gov.br/boletim_sefaz.php). Acesso em: 5 fev. 2009.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Fazenda do Estado do Piauí - SEFAZ. **Boletim Informativo, 2003**. Teresina, ano 1, n. 2, out, 2003. Disponível em: [http://www.sefaz.pi.gov.br/boletim\\_sefaz.php](http://www.sefaz.pi.gov.br/boletim_sefaz.php). Acesso em: 5 fev. 2009.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Fazenda do Estado do Piauí - SEFAZ. **Boletim Informativo, 2003.** Teresina, ano 1, n. 3, out, 2003. Disponível em:  
[http://www.sefaz.pi.gov.br/boletim\\_sefaz.php](http://www.sefaz.pi.gov.br/boletim_sefaz.php). Acesso em: 5 fev. 2009.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Fazenda do Estado do Piauí - SEFAZ. **Boletim Informativo, 2003.** Teresina, ano 1, n. 4, out, 2003. Disponível em:  
[http://www.sefaz.pi.gov.br/boletim\\_sefaz.php](http://www.sefaz.pi.gov.br/boletim_sefaz.php). Acesso em: 5 fev. 2009.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Fazenda do Estado do Piauí - SEFAZ. **Boletim Informativo, 2003.** Teresina, ano 1, n. 5, nov. 2003. Disponível em:  
[http://www.sefaz.pi.gov.br/boletim\\_sefaz.php](http://www.sefaz.pi.gov.br/boletim_sefaz.php). Acesso em: 5 fev. 2009.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Fazenda do Estado do Piauí - SEFAZ. **Boletim Informativo, 2003.** Teresina, ano 1, n. 6, nov. 2003. Disponível em:  
[http://www.sefaz.pi.gov.br/boletim\\_sefaz.php](http://www.sefaz.pi.gov.br/boletim_sefaz.php). Acesso em: 5 fev. 2009.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Fazenda do Estado do Piauí - SEFAZ. **Boletim Informativo, 2003.** Teresina, ano 1, n. 7, nov. 2003. Disponível em:  
[http://www.sefaz.pi.gov.br/boletim\\_sefaz.php](http://www.sefaz.pi.gov.br/boletim_sefaz.php). Acesso em: 5 fev. 2009.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Fazenda do Estado do Piauí - SEFAZ. **Boletim Informativo, 2003.** Teresina, ano 1, n. 8, dez, 2003. Disponível em  
[http://www.sefaz.pi.gov.br/boletim\\_sefaz.php](http://www.sefaz.pi.gov.br/boletim_sefaz.php). Acesso em: 5 fev. 2009.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Fazenda do Estado do Piauí - SEFAZ. **Boletim Informativo, 2003.** Teresina, ano 1, n. 9, dez, 2003. Disponível em:  
[http://www.sefaz.pi.gov.br/boletim\\_sefaz.php](http://www.sefaz.pi.gov.br/boletim_sefaz.php). Acesso em: 5 fev. 2009.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Fazenda do Estado do Piauí - SEFAZ. **Boletim Informativo, 2003.** Teresina, ano 1, n. 10, dez. 2003. Disponível em:  
[http://www.sefaz.pi.gov.br/boletim\\_sefaz.php](http://www.sefaz.pi.gov.br/boletim_sefaz.php). Acesso em: 5 fev. 2009.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Fazenda do Estado do Piauí - SEFAZ. **Boletim Informativo, 2003.** Teresina, ano 1, n. 11, dez. 2003. Disponível em:  
[http://www.sefaz.pi.gov.br/boletim\\_sefaz.php](http://www.sefaz.pi.gov.br/boletim_sefaz.php). Acesso em: 5 fev. 2009.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Fazenda do Estado do Piauí - SEFAZ. **Boletim Informativo, 2004.** Teresina, ano 1, n. 12, jan. 2004. Disponível em:  
[http://www.sefaz.pi.gov.br/boletim\\_sefaz.php](http://www.sefaz.pi.gov.br/boletim_sefaz.php). Acesso em: 5 fev. 2009.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Fazenda do Estado do Piauí - SEFAZ. **Boletim Informativo, 2004.** Teresina, ano 1, n. 13, jan. 2004. Disponível em:  
[http://www.sefaz.pi.gov.br/boletim\\_sefaz.php](http://www.sefaz.pi.gov.br/boletim_sefaz.php). Acesso em: 5 fev. 2009.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Fazenda do Estado do Piauí - SEFAZ. **Boletim Informativo, 2004.** Teresina, ano 1, n. 14, jan. 2004. Disponível em:  
[http://www.sefaz.pi.gov.br/boletim\\_sefaz.php](http://www.sefaz.pi.gov.br/boletim_sefaz.php). Acesso em: 5 fev. 2009.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Fazenda do Estado do Piauí - SEFAZ. **Boletim Informativo, 2004.** Teresina, ano 1, n. 15, jan. 2004. Disponível em:  
[http://www.sefaz.pi.gov.br/boletim\\_sefaz.php](http://www.sefaz.pi.gov.br/boletim_sefaz.php). Acesso em: 6 fev. 2009.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Fazenda do Estado do Piauí - SEFAZ. **Boletim Informativo, 2004.** Teresina, ano 1, n. 16, fev. 2004. Disponível em [http://www.sefaz.pi.gov.br/boletim\\_sefaz.php](http://www.sefaz.pi.gov.br/boletim_sefaz.php). Acesso em: 6 fev. 2009.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Fazenda do Estado do Piauí - SEFAZ. **Boletim Informativo, 2004.** Teresina, ano 1, n. 17, fev. 2004. Disponível em: [http://www.sefaz.pi.gov.br/boletim\\_sefaz.php](http://www.sefaz.pi.gov.br/boletim_sefaz.php). Acesso em: 6 fev. 2009.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Fazenda do Estado do Piauí - SEFAZ. **Boletim Informativo, 2004.** Teresina, ano 1, n. 18, mar. 2004. Disponível em: [http://www.sefaz.pi.gov.br/boletim\\_sefaz.php](http://www.sefaz.pi.gov.br/boletim_sefaz.php). Acesso em: 6 fev. 2009.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Fazenda do Estado do Piauí - SEFAZ. **Boletim Informativo, 2004.** Teresina, ano 1, n. 19, mar. 2004. Disponível em [http://www.sefaz.pi.gov.br/boletim\\_sefaz.php](http://www.sefaz.pi.gov.br/boletim_sefaz.php). Acesso em: 6 fev, 2009.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Fazenda do Estado do Piauí - SEFAZ. **Boletim Informativo, 2004.** Teresina, ano 1, n. 20, mar. 2004. Disponível em: [http://www.sefaz.pi.gov.br/boletim\\_sefaz.php](http://www.sefaz.pi.gov.br/boletim_sefaz.php). Acesso em: 6 fev. 2009.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Fazenda do Estado do Piauí - SEFAZ. **Boletim Informativo, 2004.** Teresina, ano 1, n. 21, abr. 2004. Disponível em: [http://www.sefaz.pi.gov.br/boletim\\_sefaz.php](http://www.sefaz.pi.gov.br/boletim_sefaz.php). Acesso em: 6 fev. 2009.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Fazenda do Estado do Piauí - SEFAZ. **Boletim Informativo, 2004.** Teresina, ano 1, n. 22, maio 2004. Disponível em: [http://www.sefaz.pi.gov.br/boletim\\_sefaz.php](http://www.sefaz.pi.gov.br/boletim_sefaz.php). Acesso em: 6 fev. 2009.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Fazenda do Estado do Piauí - SEFAZ. **Boletim Informativo, 2004.** Teresina, ano 1, n. 24, maio 2004. Disponível em: [http://www.sefaz.pi.gov.br/boletim\\_sefaz.php](http://www.sefaz.pi.gov.br/boletim_sefaz.php). Acesso em: 6 fev. 2009.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Fazenda do Estado do Piauí - SEFAZ. **Boletim Informativo, 2004.** Teresina, ano 1, n. 25, maio 2004. Disponível em: [http://www.sefaz.pi.gov.br/boletim\\_sefaz.php](http://www.sefaz.pi.gov.br/boletim_sefaz.php). Acesso em: 6 fev. 2009.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Fazenda do Estado do Piauí - SEFAZ. **Boletim Informativo, 2004.** Teresina, ano 1, n. 28, jul. 2004. Disponível em: [http://www.sefaz.pi.gov.br/boletim\\_sefaz.php](http://www.sefaz.pi.gov.br/boletim_sefaz.php). Acesso em: 8 fev. 2009.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Fazenda do Estado do Piauí - SEFAZ. **Boletim Informativo, 2004.** Teresina, ano 1, n. 29, jul, 2004. Disponível em: [http://www.sefaz.pi.gov.br/boletim\\_sefaz.php](http://www.sefaz.pi.gov.br/boletim_sefaz.php). Acesso em: 8 fev. 2009.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Fazenda do Estado do Piauí - SEFAZ. **Boletim Informativo, 2004.** Teresina, ano 1, n. 30, ago. 2004. Disponível em: [http://www.sefaz.pi.gov.br/boletim\\_sefaz.php](http://www.sefaz.pi.gov.br/boletim_sefaz.php). Acesso em: 8 fev. 2009.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Fazenda do Estado do Piauí - SEFAZ. **Boletim Informativo, 2004.** Teresina, ano 1, n. 34, out. 2004. Disponível em: [http://www.sefaz.pi.gov.br/boletim\\_sefaz.php](http://www.sefaz.pi.gov.br/boletim_sefaz.php). Acesso em: 8 fev. 2009.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Fazenda do Estado do Piauí - SEFAZ. **Boletim Informativo, 2004.** Teresina, ano 1, n. 37, nov. 2004. Disponível em: [http://www.sefaz.pi.gov.br/boletim\\_sefaz.php](http://www.sefaz.pi.gov.br/boletim_sefaz.php). Acesso em: 8 fev. 2009.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Fazenda do Estado do Piauí - SEFAZ. **Boletim Informativo, 2004.** Teresina, ano 1, n. 38, dez, 2004. Disponível em: [http://www.sefaz.pi.gov.br/boletim\\_sefaz.php](http://www.sefaz.pi.gov.br/boletim_sefaz.php). Acesso em: 8 fev. 2009.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Fazenda do Estado do Piauí - SEFAZ. **Boletim Informativo, 2005.** Teresina, ano 1, n. 39, jan, 2005. Disponível em: [http://www.sefaz.pi.gov.br/boletim\\_sefaz.php](http://www.sefaz.pi.gov.br/boletim_sefaz.php). Acesso em: 9 fev. 2009.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Fazenda do Estado do Piauí - SEFAZ. **Boletim Informativo, 2005.** Teresina, ano 1, n. 39, jan, 2005. Disponível em: [http://www.sefaz.pi.gov.br/boletim\\_sefaz.php](http://www.sefaz.pi.gov.br/boletim_sefaz.php). Acesso em: 9 fev. 2009.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Fazenda do Estado do Piauí - SEFAZ. **Boletim Informativo, 2005.** Teresina, ano 1, n. 41, fev. 2005. Disponível em: [http://www.sefaz.pi.gov.br/boletim\\_sefaz.php](http://www.sefaz.pi.gov.br/boletim_sefaz.php). Acesso em: 9 fev. 2009.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Fazenda do Estado do Piauí - SEFAZ. **Boletim Informativo, 2005.** Teresina, ano 2, n. 44, maio 2005. Disponível em: [http://www.sefaz.pi.gov.br/boletim\\_sefaz.php](http://www.sefaz.pi.gov.br/boletim_sefaz.php). Acesso em: 9 fev 2009.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Fazenda do Estado do Piauí - SEFAZ. **Boletim Informativo, 2005.** Teresina, ano 2, n. 48, ago. 2005. Disponível em: [http://www.sefaz.pi.gov.br/boletim\\_sefaz.php](http://www.sefaz.pi.gov.br/boletim_sefaz.php). Acesso em: 9 fev. 2009.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Fazenda do Estado do Piauí - SEFAZ. **Boletim Informativo, 2005.** Teresina, ano 2, n. 52, nov. 2005. Disponível em: [http://www.sefaz.pi.gov.br/boletim\\_sefaz.php](http://www.sefaz.pi.gov.br/boletim_sefaz.php). Acesso em: 9 fev. 2009.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Fazenda do Estado do Piauí - SEFAZ. **Boletim Informativo, 2005.** Teresina, ano 2, n. 53, nov, 2005. Disponível em: [http://www.sefaz.pi.gov.br/boletim\\_sefaz.php](http://www.sefaz.pi.gov.br/boletim_sefaz.php). Acesso em: 9 fev. 2009.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Fazenda do Estado do Piauí - SEFAZ. **Boletim Informativo, 2006.** Teresina, ano 3, n. 1, fev. 2006. Disponível em: [http://www.sefaz.pi.gov.br/boletim\\_sefaz.php](http://www.sefaz.pi.gov.br/boletim_sefaz.php). Acesso em: 9 fev. 2009.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Fazenda do Estado do Piauí - SEFAZ. **Boletim Informativo, 2006.** Teresina, ano 3, n. 2, mar. 2006. Disponível em: [http://www.sefaz.pi.gov.br/boletim\\_sefaz.php](http://www.sefaz.pi.gov.br/boletim_sefaz.php). Acesso em: 9 fev. 2009.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Fazenda do Estado do Piauí - SEFAZ. **Boletim Informativo, 2006.** Teresina, ano 3, n. 7, jul. 2006. Disponível em [http://www.sefaz.pi.gov.br/boletim\\_sefaz.php](http://www.sefaz.pi.gov.br/boletim_sefaz.php). Acesso em: 10 fev. 2009.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Fazenda do Estado do Piauí - SEFAZ. **Boletim Informativo, 2006.** Teresina, ano 3, n. 11, set. 2006. Disponível em: [http://www.sefaz.pi.gov.br/boletim\\_sefaz.php](http://www.sefaz.pi.gov.br/boletim_sefaz.php). Acesso em: 10 fev. 2009.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Fazenda do Estado do Piauí - SEFAZ. **Boletim Informativo, 2006.** Teresina, ano 3, n. 12, out. 2006. Disponível em [http://www.sefaz.pi.gov.br/boletim\\_sefaz.php](http://www.sefaz.pi.gov.br/boletim_sefaz.php). Acesso em: 10 fev. 2009.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Fazenda do Estado do Piauí - SEFAZ. **Boletim Informativo, 2006.** Teresina, ano 3, n. 13, nov. 2006. Disponível em: [http://www.sefaz.pi.gov.br/boletim\\_sefaz.php](http://www.sefaz.pi.gov.br/boletim_sefaz.php). Acesso em: 10 fev. 2009.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Fazenda do Estado do Piauí - SEFAZ. **Boletim Informativo, 2007.** Teresina, ano 4, n. 14, jan. 2007. Disponível em [http://www.sefaz.pi.gov.br/boletim\\_sefaz.php](http://www.sefaz.pi.gov.br/boletim_sefaz.php). Acesso em: 14 fev. 2009.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Fazenda do Estado do Piauí - SEFAZ. **Boletim Informativo, 2007.** Teresina, ano 4, n. 14, jan. 2007. Disponível em [http://www.sefaz.pi.gov.br/boletim\\_sefaz.php](http://www.sefaz.pi.gov.br/boletim_sefaz.php). Acesso em: 14 fev. 2009.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Fazenda do Estado do Piauí - SEFAZ. **Boletim Informativo, 2007.** Teresina, ano 4, n. 15, fev. 2007. Disponível em [http://www.sefaz.pi.gov.br/boletim\\_sefaz.php](http://www.sefaz.pi.gov.br/boletim_sefaz.php). Acesso em: 14 fev. 2009.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Fazenda do Estado do Piauí - SEFAZ. **Boletim Informativo, 2007.** Teresina, ano 4, n. 16, mar. 2007. Disponível em: [http://www.sefaz.pi.gov.br/boletim\\_sefaz.php](http://www.sefaz.pi.gov.br/boletim_sefaz.php). Acesso em: 14 fev. 2009.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Fazenda do Estado do Piauí - SEFAZ. **Boletim Informativo, 2007.** Teresina, ano 4, n. 19, maio, 2007. Disponível em: [http://www.sefaz.pi.gov.br/boletim\\_sefaz.php](http://www.sefaz.pi.gov.br/boletim_sefaz.php). Acesso em: 14 fev. 2009.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Fazenda do Estado do Piauí - SEFAZ. **Boletim Informativo, 2007.** Teresina, ano 4, n. 21, jun, 2007. Disponível em: [http://www.sefaz.pi.gov.br/boletim\\_sefaz.php](http://www.sefaz.pi.gov.br/boletim_sefaz.php). Acesso em: 14 fev. 2009.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Fazenda do Estado do Piauí - SEFAZ. **Boletim Informativo, 2007.** Teresina, ano 4, n. 22, jul, 2007. Disponível em [http://www.sefaz.pi.gov.br/boletim\\_sefaz.php](http://www.sefaz.pi.gov.br/boletim_sefaz.php). Acesso em: 14 fev, 2009.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Fazenda do Estado do Piauí - SEFAZ. **Boletim Informativo, 2007.** Teresina, ano 4, n. 24, set, 2007. Disponível em: [http://www.sefaz.pi.gov.br/boletim\\_sefaz.php](http://www.sefaz.pi.gov.br/boletim_sefaz.php). Acesso em: 15 fev, 2009.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Fazenda do Estado do Piauí - SEFAZ. **Boletim Informativo, 2007.** Teresina, ano 4, n. 25, out, 2007. Disponível em: [http://www.sefaz.pi.gov.br/boletim\\_sefaz.php](http://www.sefaz.pi.gov.br/boletim_sefaz.php). Acesso em: 15 fev. 2009.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Fazenda do Estado do Piauí - SEFAZ. **Boletim Informativo, 2008.** Teresina, ano 5, n. 1, mar, 2008. Disponível em: [http://www.sefaz.pi.gov.br/boletim\\_sefaz.php](http://www.sefaz.pi.gov.br/boletim_sefaz.php). Acesso em: 15 fev. 2009.

PIERANTONI, Celia Regina. As reformas do Estado, da saúde e recursos humanos: limites e possibilidades. **Ciência & Saúde Coletiva**. Rio de Janeiro, v. 6, n. 2, 2001. Disponível em:

<[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-81232001000200006&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232001000200006&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em: 19 jan. 2008.

PONTES, Benedito R. **Administração de Cargos e salários**. São Paulo: LTr, 2005.

POULANTZAS, Nicos. **O Estado, o poder o socialismo**. Tradução Rita Lima. Rio de Janeiro. Graal, 1980.

SOUSA FILHO, Raimundo Pereira de. Coordenador estadual do PNAGE e diretor da Unidade de Modernização Administrativa. Teresina, 2009. Entrevista concedida a Pierre George Sales em 19 jun. 2009. Entrevista concedida a Pierre George Sales em 19 jun. 2009.

SOUSA, Maria Regina. Secretária de Estado de Administração. Secretaria de Administração do Estado Piauí-SEAD. Teresina, 2009. Entrevista concedida a Pierre George Sales em 14 maio 2009.

SOUZA, Celina. Regiões metropolitanas: reforma do regime político e vazios de governança. In: DINIZ, Eli (Org.). **Globalização, Estado e desenvolvimento: dilemas do Brasil no novo milênio**. Rio de Janeiro: FGV, 2007. p. 235-261.

TRISTÃO, Gilberto. O papel das fundações na modernização das universidades federais. **V CLAD**, Paper 324, Santo Domingo, 2000.

WEBER, Max. **Parlamentarismo e governo numa Alemanha reconstruída**. Tradução Maurício Tragtenberg. São Paulo: Abril Cultural, 1980.



**Anexos**


**Anexo A – Autorização Institucional**

**Piauí** GOVERNO DO  
DESENVOLVIMENTO  
**Governo do Estado do Piauí**  
**Secretaria da Administração – SEAD**

**AUTORIZAÇÃO INSTITUCIONAL**  
**PARA O DESENVOLVIMENTO DE PESQUISA ACADÊMICA**


A Secretaria de Administração do Estado do Piauí – SEAD utiliza-se deste instrumento para comunicar ao **Comitê de Ética em Pesquisa da Universidade Federal do Piauí - UFPI** da autorização dada ao pesquisador Pierre George Sousa Sales da Silva, matrícula institucional nº 07P8007, mestrando em Políticas Públicas – UFPI, para que o mesmo realize o levantamento de dados bem como o recrutamento de sujeitos vinculados, direta ou indiretamente, à esta Secretaria para entrevistas no concerne ao objeto da pesquisa, qual seja a "Política de gestão de recursos humanos no âmbito do processo de modernização administrativa estadual do Piauí", a qual objetiva analisar a política de gestão de recursos humanos no processo de modernização administrativa, tendo como pesquisador responsável o Prof. Dr. Carlos A. Mendes de C. Buenos Ayres.

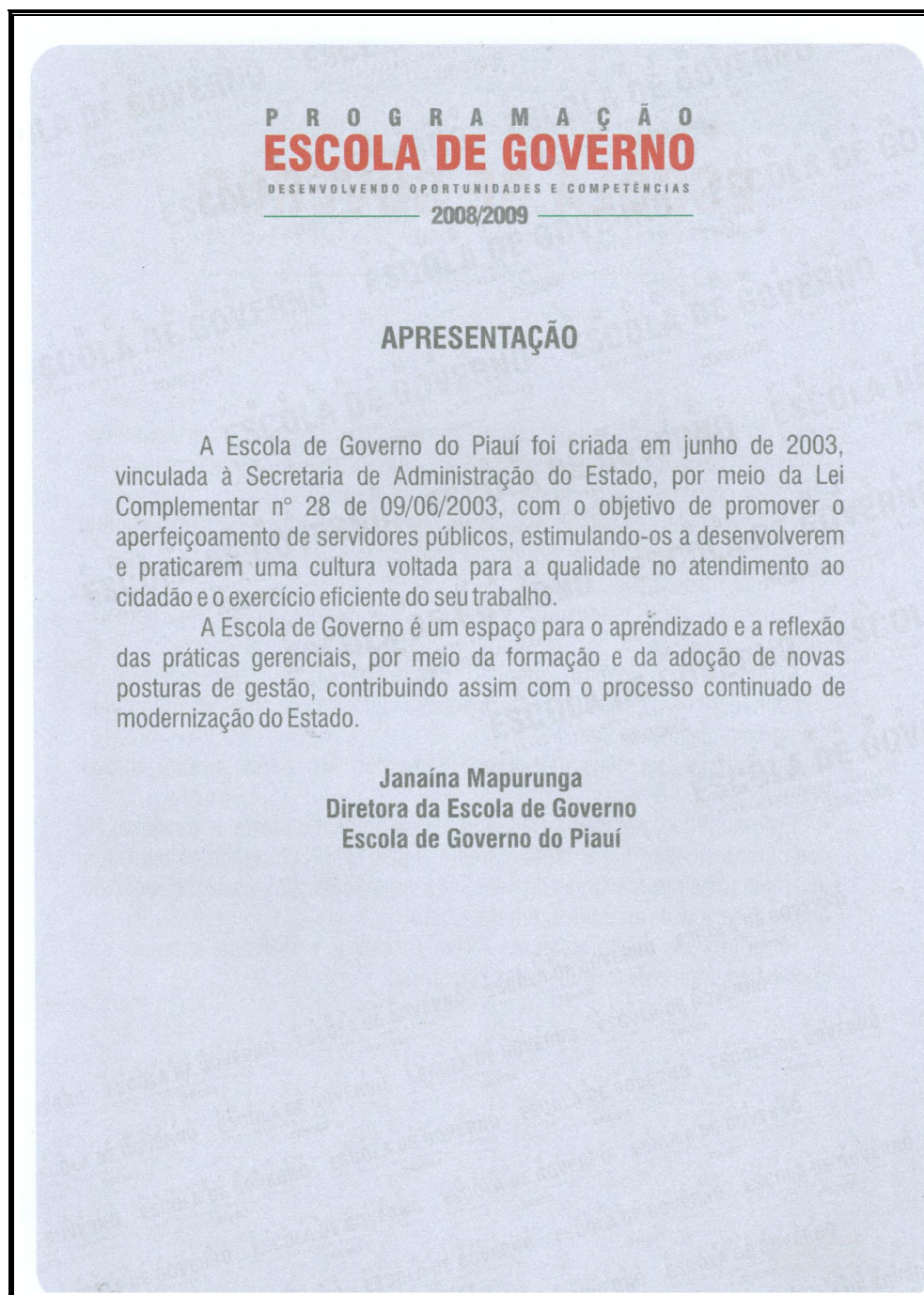
Teresina, 14 de maio de 2009.

  
**Maria Regina Sousa**  
Secretária de Administração do Estado do Piauí

Maria Regina Sousa  
Secretária de Administração

**Anexo B – Ficha de pré-enquadramento utilizada pelo governo estadual**

	<b>Governo do Estado do Piauí</b> <b>Secretaria de Administração - SEAD</b> <b>Comissão Especial de Enquadramento</b>
<b>Ficha de Pré - Enquadramento ( L.C. 038/04)</b>	
Matricula: _____	
DADOS ATUAIS	
Secretaria/Órgão: _____	
Cargo: _____	
Data de Admissão: _____	Forma de Ingresso: _____
DADOS DE ENQUADRAMENTO	
Secretaria/Órgão: _____	
Cargo: _____	
Especialidade: _____	
Classe: _____	Padrão: _____
<b>Formação Acadêmica Exigida para o Cargo ( art. 22 da Lei )</b>	
_____	
<b>Formação Acadêmica Comprovada pelo Servidor</b>	
_____	
Remuneração Anterior ( Contra-Cheque)	Remuneração Pré-Enquadramento
_____	_____
	Remuneração Total R\$ _____
<b>Incremento na Remuneração R\$: _____</b>	
Observação:	

**Anexo C – Apresentação textual da programação da EGEPi 2008-2009**

## Anexo D – Formulário utilizado na Avaliação de Desempenho

**SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO DO ESTADO – SEAD**  
UNIDADE DE GESTÃO DE PESSOAS

**FORMULÁRIO DE AVALIAÇÃO - RELATÓRIO INDIVIDUAL**

**Piauí**  
GOVERNO DO  
DESENVOLVIMENTO

NOME: \_\_\_\_\_ MATRÍCULA: \_\_\_\_\_  
CARGO / FUNÇÃO: \_\_\_\_\_ ADMISSÃO: \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_  
SETOR: \_\_\_\_\_ DATA: \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_


ATRIBUIÇÕES E RESPONSABILIDADES		I	R	B	MB	E	TOTAL
<b>Assiduidade</b>	Refere-se a frequência do servidor ao trabalho.						0
<b>Pontualidade</b>	Refere-se ao cumprimento do horário de trabalho.						0
<b>Responsabilidade</b>	Refere-se a capacidade de responder satisfatoriamente inerente ao seu cargo.						0
<b>Disciplina</b>	Refere-se ao cumprimento pelo servidor de normas regulamentos e instruções da unidade.						0
<b>Eficiência</b>	Refere-se ao rendimento no trabalho em termos quantitativos e qualitativos.						0
<b>Produtividade</b>	Refere-se ao produto da eficiência.						0
<b>Iniciativa e Presteza</b>	Refere-se a atitude do servidor para por vontade própria buscar soluções para os problemas.						0
<b>Urbanidade</b>	Refere-se à qualidade do atendimento dado pelo servidor ao usuário e postura ética nas relações profissionais.						0
<b>Administração do Tempo</b>	Refere-se à qualidade no resultado do trabalho em tempo hábil.						0
<b>Cultura Geral e Profissional</b>	Refere ao nível de conhecimento técnico-científico e social, que tem acerca da sua área de atuação e áreas correlatas.						0
<b>Consecução de Metas e Objetivos</b>	Refere-se a capacidade do servidor em atingir as metas e objetivos estabelecidos em um determinado prazo.						0

Legenda

I =>	Insatisfatório	De 0 a 29	<b>RESULTADO:</b> Insatisfatório
R =>	Regular	De 30 a 49	
B =>	Bom	De 50 a 69	
MB =>	Muito Bom	De 70 a 89	
E =>	Excelente	De 90 a 100	

Ciente: \_\_\_\_\_

## Anexo E – Folder da EGEPI distribuído em 2003



**QUE É A ESCOLA E GOVERNO**

É uma ferramenta estratégica à inovação e modernização do setor público a partir do desenvolvimento de ações de capacitação do servidor, produzindo impacto positivo na promoção do alinhamento dos talentos humanos às estratégias administrativas.

**MISSÃO INSTITUCIONAL**

Contribuir para que o servidor evolua no seu trabalho, pensando politicamente a realidade onde atua, sentindo-se importante na definição e implementação do modelo de desenvolvimento a partir da prestação de um serviço público de qualidade.

Construir uma nova referência social de excelência aos bens e serviços públicos.

**DIFERENCIAL DA EGEPI**

Propõe-se a articular a capacitação para a gestão pública, de acordo com a complexidade da administração em seus diversos modelos, de forma sistemática, permanente e integrada ao conjunto das políticas governamentais.

Propõe-se um processo dialético, avaliado e monitorado, objetivando responder às expectativas de satisfação do governo e da comunidade.

**PÚBLICO DA EGEPI**

Prioritariamente: Servidores Públicos.  
Em nível complementar: Sociedade civil organizada.


**METODOLOGIA**

Serão promovidas várias modalidades de atividades, tais como Cursos, Seminários, Oficinas, onde se buscará privilegiar aspectos teóricos e práticos a partir de métodos participativos.

Serão também desenvolvidos mecanismos de avaliação e acompanhamento do servidor capacitado.

**ONDE E COMO FUNCIONARÁ A EGEPI**

A escola, por sua dinâmica e amplitude, terá suas ações implementadas a partir de parcerias com instituições capacitadoras, objetivando racionalizar ações e custos.



Av. Pedro Freitas S/N, Bloco 01, 2º andar  
Centro Administrativo  
Bairro São Pedro • Teresina-PI  
Tel: (86)216-1711 • Fax: (86)216-1714

