

Gestão e Política: Desafios da Reforma

Management and Policy: Reform Challenges

Marco Antonio Carvalho Teixeira

Cientista político e Professor Adjunto do Departamento de Gestão Pública da FGVSP

Fundação Getúlio Vargas - SP

Av. 9 de Julho 2029 - 11º andar, Bela Vista - São Paulo, SP

CEP: 01313-902

Telefone: (11) 37997960

E-mail: marco.teixeira@fgv.br

No Brasil, muito tem se falado em Reforma do Estado e da Administração Pública como ingredientes que podem propiciar mais eficiência na prestação de serviços públicos e uma melhor resposta das instituições estatais aos diferentes pleitos provenientes da sociedade. Todavia, esse debate tem ficado restrito aos burocratas e a academia, e tem sido feito, na maioria das vezes, de forma descolada da necessidade de uma reforma política profunda, algo que a nossa história tem demonstrado ser cada vez mais a importante para que se promova um melhor ambiente para a realização desta e de outras reformas necessárias ao país.

Discutir reformas mudancistas tem sido cada vez mais difícil frente a um congresso altamente fragmentado e que briga mais para preservar os ativos de Poder nas mãos de parlamentares do que para fazer reformas que coloquem em risco tais ativos. Todavia, em que pese a crítica, a decisão de fazer ou não mudanças dessa natureza, pertence as forças que formam o jogo político cotidiano, portanto não atraí-las para o debate ou mesmo rejeitá-las é um equívoco grave e um obstáculo ao sucesso de qualquer reforma.

Dito isso, é importante destacar que a viabilização de reformas não se ampara apenas em uma boa justificação de natureza técnica, cujos minuciosos estudos que atestam a necessidade das mesmas já se avolumam a algum tempo, mas depende sobretudo de o tema entrar na agenda Legislativa e, por consequência, tornar-se objeto de construção de acordos políticos entre os diferentes interesses sociais que se fazem representar no Congresso e que, também, se organizam pelas mais variadas formas de movimentos coletivos que surgiram mais recentemente no interior da sociedade, e que vem exercendo forte influência na agenda política brasileira.

Porém, o caminho para qualquer reforma historicamente não tem sido dos mais fáceis. Quando o tema tem a ver com demandas que colocam em risco alguns ativos que funcionam como estratégia de perpetuação de poder político, como a livre nomeação para cargos estratégicos em governos que concentram volumes consideráveis de recursos, o que se vê é uma forte resistência da própria classe política. Por que isso acontece? No caso brasileiro, as razões são diversas e é sobre algumas delas como: 1) a separação entre política e gestão e; 2) a dificuldade de o tema se transformar em um

problema de dimensão pública em tempos de instabilidades econômica e política que esse texto vai tratar.

1 A separação entre Política e Gestão como um obstáculo

Um breve diagnóstico sobre o momento em que se encontra administração pública brasileira quanto a qualidade da prestação dos serviços e a profissionalização dos servidores em todos os seus níveis de governo confirmam os estudos clássicos de Woodrow Wilson (1887) e Max Weber (1990) acerca da importância de se contar uma burocracia altamente capacitada para a construção de um bom governo.

O papel da burocracia aqui defendido vai além das premissas dos dois autores e é entendido não apenas como o de implementar aquilo que os políticos decidem, mas sobretudo de também associar sua qualidade técnica ao desenvolvimento de uma capacidade de diálogo com a classe política no momento da tomada de decisões ou em muitos casos desde o desenho das políticas públicas. Ou seja: a visão é de que um bom burocrata é aquele que também faz política, que também ajuda a construir e a tomar decisões acerca de uma ação governamental antes de implementá-la.

Da mesma forma, parte-se da premissa que também não é possível pensar que continue prevalecendo um tipo de classe política cuja característica é a de tomar decisões sem que se considerem os resultados de análises técnicas e se deixe orientar apenas por interesses corporativos. Esse tipo de conduta tem se traduzido numa grande tragédia para os resultados de governo e para o investimento público de maneira geral.

A busca de apoio político em detrimento de argumentos técnicos combinados com negociação tem sido feita quase sempre em sacrifício da boa gestão. Aspectos técnicos e políticos se complementam. O político precisa se qualificar tecnicamente ou investir numa assessoria bem qualificada que subsidie suas decisões, assim, como já foi dito, o burocrata também tem que participar da tomada de decisões usando informações técnicas possam medir as consequências das mesmas tendo como parâmetro o interesse público.

O problema central que tem dificultado a busca de um equilíbrio entre as dimensões técnicas e políticas na ação governamental, é que a história política brasileira tem sido marcada pela separação dessas duas questões. Nela, o burocrata buscou se proteger da política ou mesmo negá-la, assim como o político não buscou abrir diálogo com a burocracia e geralmente via nela um obstáculo aos seus objetivos. Resultado mais comum dessa separação: decisões sem ponderar o impacto das mesmas para a melhoria gestão e planos de governo que muitas vezes não consideravam suas implicações para a vida social e o respectivo impacto no orçamento público.

1.1 Brasil: breve história de reformas de baixo alcance

Desde os primórdios da construção do estado brasileiro, do império (1822) à primeira República (1930), o que tem caracterizado mais fortemente a administração pública é a distribuição clientelística dos cargos públicos, algo que no período destacado se desdobrava no uso patrimonial do aparato governamental de maneira particular pela reduzida classe política que detinha o direito de votar e de ser votada. A exclusão da maior parte dos brasileiros da cidadania eleitoral seu deu pela renda até final do império,

pela interdição do voto feminino até a década de 1930 e pelo impedimento do voto do analfabeto até os anos 1980 (Carvalho, 2004)

O *modus operandi* da política transformava a gestão num instrumento de defesa dos interesses de um reduzido grupo de pessoas e a distanciava do conjunto dos cidadãos. Não por acaso, o Brasil acabou de maneira tardia aprovando regras e formulando políticas que estenderam direitos básicos para a população nos campos da saúde e da educação. Os políticos só eram responsivos com os que votavam e as decisões de políticas públicas geralmente não beneficiavam os que estavam fora da cidadania eleitoral. A expansão do acesso à escola e a serviços de saúde tem vínculo direto com o aumento do número de pessoas que passaram a ter direito à cidadania eleitoral.

Durante todo esse período, as decisões acerca dos rumos do país foram tomadas por poucos, assim como as consequências positivas das mesmas atingiram um número reduzido de pessoas. Frente a isso, a maior parte da sociedade se distanciou na gestão ou a enxergava apenas como um lugar em que se buscava serviços sem considerar a sua qualidade e a sua extensão para os demais cidadãos. Desde o império, a administração pública ela era a principal fonte de emprego da elite brasileira e raramente abria-se para qualquer debate acerca da necessidade de reformas que incluíssem temas como qualidade dos serviços, meritocracia e profissionalização. Somente com o fim da primeira República é que essas questões começaram a prosperar no debate público, mesmo que com interrupções e acidentes de percursos que limitaram seu alcance.

2 Paradoxos entre reformas e cultura política patrimonial

A primeira tentativa de rompimento com um passado cujo clientelismo e patrimonialismo foram características que orientaram as decisões de governo ocorreu com Getúlio Vargas na presidência da República entre 1930-1945. No período houveram algumas iniciativas voltadas para a profissionalização como a Comissão Permanente de Padronização (1930), a Comissão Central de Compras (1931) e a instituição do Conselho Federal do Serviço Público Civil (1936). Tais iniciativas são que etapas anteriores à criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), órgão que teve como missão incorporar a dimensão da meritocracia e da profissionalização no serviço público brasileiro. Martins (1997).

Entretanto, o debate sobre meritocracia e profissionalização, por entraves políticos ligados a possibilidade de perda de controle de ativos existentes nos dos órgãos públicos pelos setores da elite brasileira, acabou não se generalizando. Frente aos limites políticos, mesmo vivendo o período autoritário do Estado Novo, optou-se por deixar a administração direta da maneira que ela sempre esteve em sua configuração e ocupação de cargos. As dimensões da meritocracia e da profissionalização foram incluídas no acesso aos cargos e na configuração dos órgãos da administração indireta que estavam acabando de nascer com a função de mais específica de planejar o desenvolvimento econômico do país.

Iniciou-se, assim, a divisão do aparato governamental em duas estruturas distintas. A primeira, a administração direta, permaneceu sob forte influência de uma negociação política em que aspectos clientelísticos e patrimoniais norteavam as decisões. Nela permaneceu um servidor público mal remunerado e pouco valorizado em termos de carreira. A segunda, a indireta, com funcionários de grande capacidade

técnica e melhor remunerados, ficou blindada de qualquer relação com a classe política, o que levou, inclusive, seus burocratas a evitarem os políticos temendo por aspectos negativos de decisões políticas pudessem afetar os propósitos de seus órgãos (Martins, 1997).

Tal divisão foi altamente nociva para a criação de um necessário equilíbrio entre as dimensões técnicas e políticas nas decisões de governo por dificultar que a burocracia pudesse conviver de forma mais próxima com o debate político, o que certamente traria outros elementos como a sensibilidade para questões sociais em suas decisões. Como também, foi nociva ao isolar os políticos de uma necessária convivência com um debate mais técnico em termos de decisões de Estado, o que daria mais qualidade aos seus pleitos e os inseririam numa outra dimensão do sentido de interesse público.

Não por acaso, nos períodos que se seguiram, a classe política continuou, de forma majoritária, vivendo num mundo em que as fronteiras entre o que é público e aquilo que pertence a cada um enquanto esfera privada não ficaram bem demarcadas, reduzindo o potencial de alcance das reformas. Vale lembrar que tal debate, como ainda se vê nos dias de hoje, teve pouco efeito para estados e municípios. Avançou-se mais no plano federal do que nos subnacionais.

As demandas por profissionalização e meritocracia nos marcos de uma Reforma de Estado só seriam retomadas durante o governo Juscelino Kubitschek. Todavia, o curso das discussões acabou seguindo o mesmo fluxo verificado no governo Getúlio Vargas: deixou a administração direta fora agenda. Mais uma vez política e gestão também não se encontraram e as culturas políticas que deveriam se confrontar e refazer seus princípios nesse debate, permaneceram apartadas. A burocracia profissionalizada continuava a não incorporar a necessária dimensão política em suas atividades. Muitos políticos, por sua vez, continuavam se relacionando com o Estado de maneira patrimonial (Martins, 1997).

Uma nova tentativa ocorreu no início do Regime Militar. Certamente se imaginaria que pelo fato de se viver num regime autoritário seria possível implementar mudanças substantivas sem que houvesse obstáculos da classe política, uma vez que a mesma e a própria sociedade estavam sob controle. Mas, a história não seguiu esse fluxo. Com o Decreto Lei 200/1967, os militares acabaram no mesmo caminho traçado desde a era Vargas: deixaram a administração direta de lado e direcionaram a ação para as empresas estatais que também naquele momento desempenhavam um papel estratégico para o chamado em políticas de desenvolvimento nacional.

As experiências posteriores, já na redemocratização, foram influenciadas por todo o debate redemocratizante em torno da Constituição de 1988 e variaram de uma tentativa fracassada, como no governo Collor, para uma estratégia mais organizada como a que foi vista na era Fernando Henrique Cardoso (FHC) com a criação do Ministério da Reforma do Estado (MARE). Foi o momento em que mais se avançou no sentido de se pensar qualidade dos serviços públicos adotando procedimentos de natureza gerencial ao transpor para o setor público critérios do setor privado como a contratualização de serviços e a gestão por resultados. Naquele momento havia o reconhecimento de que o modelo de Estado existente até então e a forma de organização da força de trabalho correspondente não encontravam mais amparo na realidade. Entretanto, mesmo com toda estratégia bem desenhada, o governo FHC acabou se

deparando com limites, muitos deles de natureza política pela extensão da proposta, e, assim, a reforma acabou não avançando como planejado e foi abandonada. (Abrucio, 2007)

3 Quando a prosperidade econômica ofusca o problema

Nos governos Lula e Dilma, o tema da Reforma do Estado praticamente sumiu da agenda. Talvez o período de prosperidade econômica vivido entre a posse de Lula e 2014, último ano do primeiro mandato de Dilma, tenha retirado a questão da agenda como um problema central para a opinião pública que simplesmente não dava a importância devida para as falhas de gestão. As demandas em torno de uma Reforma do Estado só ressurgem na agenda pública justamente com a eclosão de uma nova crise econômica associada aos problemas advindos da crise política e escândalos de corrupção que precipitaram o processo de impeachment de Dilma Rousseff.

Mas, o que possibilita que a boa situação econômica acomode problemas estruturais do Estado e façam com que eles voltem a ter dimensão pública justamente quando a economia sai dos trilhos? Por que se presta mais atenção nas mazelas dos governos somente quando estes deixam de produzir bem-estar e não dão a mesma importância para as falhas de gestão quando as taxas de bem-estar estão altas e os mesmos problemas também existem?

Questões como essas talvez nos ajudem a entender: i) porque o tema da Reforma ganhou espaço no governo FHC, justamente num momento de crise econômica aguda para além de ter sido uma proposta de governo; e ii) porque sumiu da agenda nos governos Lula e Dilma mesmo com o fato dos governos petistas terem, em busca de governabilidade, usado da ampliação do número de ministérios como parte da estratégia para acomodar os interesses de um sistema político-partidário cada vez mais fragmentado e que negocia de forma pouco republicana postos governamentais em troca de apoio político.

O alto grau de fragmentação partidária tem sido um fator preponderante para o aumento do custo da governabilidade e impactado negativamente na gestão. Vamos a exemplos recentes: em 2003 Lula assumiu a presidência da República com 26 ministérios deixados por FHC. Ao final do seu mandato o número subiu para 34. Parte dos novos ministérios, como por exemplo Cidades e Desenvolvimento Social eram necessários para a execução de políticas públicas estratégicas do seu governo. Entretanto, uma outra parte acabou sendo criada justamente para acomodar partidos em troca de apoio político como ocorreu com desmembramento do Ministério da Integração Nacional para abrigar o PMDB. Nada de novo, outros governantes também fizeram, mas a prática continuou acentuada e ao final do primeiro governo Dilma já se registrava 39 ministérios.

No auge da crise política em 2015, Dilma reduziu o número de pastas de 39 para 31 como uma resposta ao desgaste de sua imagem enquanto gestora perante a opinião pública. Tal medida evidencia o quanto o tema da Reforma é sensível a crises e o quanto o mesmo fica acomodado em situações de bonança econômica associada a estabilidade política. O fato de a classe política não assumir o debate de forma propositiva torna-se um problema para essa questão uma vez que a mesma só reage quando constrangida por fatores exógenos ao parlamento. Mesmo o governo Michel Temer, que assumiu o Poder com forte crítica à Dilma Rousseff apesar de ter sido corresponsável por tudo que aconteceu na gestão da ex-presidente, acabou reduzindo o número de ministérios de 31

para os atuais 24, como uma forma de mostrar que seria diferente, mas acabou sucumbindo às estratégias patrimonialistas e clientelísticas na formação de parte significativa de seu gabinete em busca de governabilidade. Este ignorou parcela substantiva da opinião pública que apoiou o impeachment ao nomear ministros que respondem na Justiça processos por corrupção e improbidade para garantir apoio congressional, tanto na viabilização da votação final do impeachment como para medidas governamentais, que certamente vão sacrificar a busca, em alguma medida, da boa gestão.

Conclusões

Muitas questões aqui colocadas evidenciam o quanto os problemas de gestão estão em segundo plano quando chefes do Executivo se deparam com a busca de governabilidade. Vários governos, das mais variadas legendas, sacrificaram as necessidades de mudanças substantivas no aparato administrativo tanto em busca de apoio político ou da sua manutenção fazendo reformas bem aquém do que gostariam. Algo que ocorreu em Vargas, JK, no período militar e no governo FHC, cada um ao seu modo e com motivos distintos.

Também se verificou que mesmo os governos que se propunham ‘mudancistas’, como os do PT, acabaram abrindo mão desse debate e sucumbindo a práticas patrimonialistas também para a preservação ou a conquista de apoio político, usando estratégias que condenavam antes de chegarem ao poder. Ao que parece a política real é essa, mas ela tem sido um obstáculo quase intransponível para a implementação de reformas que melhorem a gestão. Então, resta uma pergunta: qual é a saída uma vez que nem a representação eleita e muito menos os períodos autoritários conseguiram avançar?

O caminho é a sociedade se apropriar desse tema e pressionar o sistema político por respostas dentro da ordem democrática e que fortaleçam ainda mais a democracia. Manifestações e mobilizações de diferentes tipos foram as principais responsáveis por mudanças positivas no Brasil recente. A aprovação da Lei da Ficha Limpa, da lei da Compra de Votos, ambas de iniciativa popular, só foi possível quando a pressão social se fez presente no Congresso a ponto de parlamentares abrirem mão de ativos que os protegiam.

A aprovação e sanção da lei Anticorrupção, assim como a aprovação da PEC que colocou fim ao voto secreto de parlamentares para a cassação de políticos com mandato, ocorreu no bojo das manifestações de junho de 2013 e de março/abril de 2015. Tal ganho democrático foi questionado na votação dos dois mais recentes processos de impeachment – o de Dilma Rousseff e o de Eduardo Cunha – e foi comprovado em ambos considerando que a questão acerca se o voto seria aberto ou secreto sequer foi cogitada. A sociedade vem se apropriando de diversas temáticas e, com isso, tem obrigado o Legislativo a ser mais responsivo. Se apropriar dos problemas de gestão seria muito bem-vindo e certamente traria avanços que ainda não foram alcançados (Teixeira, 2015).

Por fim, não se pode negligenciar a necessidade de uma Reforma Política antes mesmo da discussão de outras reformas. Apenas um exemplo dentre vários existentes, ajuda a entender essa necessidade: um país que possui 30 partidos nacionais e onde

destes, 29 possuem representação no Congresso, não conseguirá governabilidade que não tenha como custo o sacrifício de questões importantes para a boa gestão.

Referências

ABRUCIO, Fernando (2007). Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Rev. Adm. Pública** [online]. vol.41,pp.67-86.

AMORIM NETO, Octávio. (1994) Formação de gabinetes presidenciais no Brasil: coalizão versus cooptação. **Nova Economia**, Belo Horizonte, 4, 1.

CARVALHO, José Murilo (2003). **A construção da ordem, Teatro de sombras**. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira.

CARVALHO, José Murilo de (2014) **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. Edição atualizada. Rio de Janeiro. Civilização Brasileira.

MARTINS, Luciano (1997). **Reforma da administração pública e cultura política no Brasil: uma visão geral**. Brasília: Cadernos Enap, n. 8.

TEIXEIRA, M. A. C. (2015). Reforma política ou ajustes graduais? In: José Mário Brasiense Carneiro. (Org.). **Política no Brasil (Cidadania e Política)**. 1ed. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer/Oficina Municipal, v. 2, p. 85-100.

WEBER, M. (1990). **Ciência e Política: duas vocações**. Editora Cultrix. S. Paulo.

WILSON, W. (1887). The study of administration. **Political science quartely**, v. 2, n. 2.