

**UCAM – UNIVERSIDADE CANDIDO MENDES
JOÃO PAULO DOS SANTOS LIMA**

**EIXOS ESTRATÉGICOS PARA A RENOVAÇÃO DE UMA AGENDA DE
REFORMAS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA:
REVISITANDO CONCEITOS**

BRASÍLIA - DF

2019

**UCAM – UNIVERSIDADE CANDIDO MENDES
JOÃO PAULO DOS SANTOS LIMA**

**EIXOS ESTRATÉGICOS PARA A RENOVAÇÃO DE UMA AGENDA DE
REFORMAS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA:
REVISITANDO CONCEITOS**

Artigo Científico apresentado à Universidade
Candido Mendes – UCAM, como requisito
parcial para a obtenção do título de Especialista
em Administração Pública.

BRASÍLIA - DF

2019

EIXOS ESTRATÉGICOS PARA A RENOVAÇÃO DE UMA AGENDA DE REFORMAS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: REVISITANDO CONCEITOS

João Paulo dos Santos Lima¹

RESUMO

O objetivo desse artigo é contextualizar brevemente o surgimento da agenda gerencialista no Brasil e com base na análise do texto “*Trajatória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas*” (2007), do cientista político Fernando Luiz Abrucio, recuperar alguns aspectos do modelo de reforma proposto pelo autor pensando em que medida essas propostas ainda tem relevância no presente, enfatizando quatro eixos estratégicos: profissionalização burocrática, eficiência, efetividade e transparência/responsabilização.

PALAVRAS-CHAVE: Administração Pública, Modernização; Reforma do Estado.

¹ Graduado em Administração pelo Instituto de Educação Superior de Brasília – IESB e Analista Judiciário do Superior Tribunal de Justiça (STJ) na área de contratos administrativos.

1. INTRODUÇÃO

A preocupação central desse trabalho será contextualizar o surgimento do modelo gerencialista da administração pública no Brasil, percorrendo brevemente os modelos anteriores e a partir disso aprofundar a discussão sobre os quatro eixos de reforma do Estado propostos pelo teórico Fernando Luiz Abrucio através da análise de seus postulados no texto: “*Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas*”, com o apoio de bibliografia sobre o tema.

A pergunta que convida a realizar essa pesquisa é: “Em que medida as proposições para a renovação da agenda de reformas na administração pública formuladas por Abrucio (2007) ainda encontram relevância para a discussão sobre os modelos de administração pública no presente?”.

A importância dessa discussão se dá no sentido de que ainda há muito que se avançar no tema das transformações estruturais no funcionamento do Estado e sua administração pública. Da emergência das propostas gerencialistas em meados dos anos 90 até o presente, é possível perceber o quanto de reminiscências especialmente negativas (tais como a corrupção, o patrimonialismo, o excesso de burocracia em diversos setores) de todos os modelos administrativos ainda permanecem no *modus operandi* do Estado brasileiro e o quanto essa discussão sobre tornar a administração pública eficiente e efetiva ainda se faz necessária.

O texto será organizado da seguinte forma: A primeira parte apresenta um breve panorama da discussão sobre os modelos de administração pública no Brasil, contexto e características. A segunda parte comenta a visão do autor Fernando Luiz Abrucio e os quatro eixos que ele propõe para a construção de uma agenda de reformas na administração pública. Por último, um comentário sobre até onde o modelo e as proposições do autor alcançaram efetividade na realidade.

2. PANORAMA – OS MODELOS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL

Na análise da evolução dos modelos administrativos pelos quais passaram o Estado brasileiro a literatura sobre o tema geralmente reconhece três modelos básicos de gestão: o patrimonialista, o burocrático e o gerencial. É possível fazer uma leitura desses conceitos a partir da lógica weberiana dos tipos ideias², tendo vista a impossibilidade de encontrarmos esses modelos existindo de maneira “pura” na realidade social.

Cada um desses modelos representa diferentes contextos históricos, o patrimonialismo que prevaleceu no período pré-capitalista foi marcado essencialmente pela não distinção entre bens públicos e bens privados, colocado de outra maneira, a *res publica* (coisa do povo) se confundia com a *res principis* (coisa do príncipe). Segundo Santos (2007), no Brasil o modelo esteve presente de forma predominante do período colonial até a República Velha. Algumas outras características muito marcantes do modelo patrimonialista são: a prática do nepotismo, o clientelismo e a corrupção.

Com o advento do capitalismo industrial, precursor de muitas transformações que ampliaram a complexidade da sociedade, surge o modelo burocrático tendo como seu principal expoente, o teórico Max Weber, a organização na burocracia segue o modelo racional-legal, que significa de modo geral funcionar com base em normas, leis e regulamentos, esse modelo fez frente ao modelo patrimonialista na tentativa de coibir os seus excessos e melhorar a eficiência das organizações.

Alguns dos aspectos importantes que caracterizam a administração burocrática são: a impessoalidade, o profissionalismo, a hierarquia funcional, carreiras públicas e o formalismo. Segundo Bresser Pereira (1996) o modelo burocrático seria lento, caro e pouco orientado para o atendimento das demandas sociais.

Segundo Abrucio (2007), com o surgimento de disfunções no modelo burocrático e no intuito de responder ao seu esgotamento, foram introduzidos, em grande escala, padrões gerenciais na administração pública, inicialmente em alguns países do mundo

² Nota fornecida pelo autor. Os *tipos ideias/tipos puros* são uma construção mental do pesquisador, que enfatizará aspectos que ele deseja estudar daquele dado fenômeno ou objeto de estudo. O sociólogo Max Weber (1864-1920) é geralmente associado a esse conceito.

anglo-saxão, depois gradualmente na Europa Continental e Canadá. O teórico Bresser Pereira aponta algumas características desse modelo aplicado ao caso brasileiro:

Algumas características básicas definem a administração pública gerencial. É orientada para o cidadão e para a obtenção de resultados; pressupõe que os políticos e os funcionários são merecedores de grau limitado de confiança; como estratégia serve-se da descentralização e do incentivo à criatividade e à inovação; e utiliza o contrato de gestão como instrumento de controle dos gestores públicos (PEREIRA, 2005, p.28).

Fica conceituado no documento “Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado de 1995” o modelo pós-burocrático que deveria ser aplicado no Brasil: Administração Pública Gerencial – Emerge na segunda metade do século XX, como resposta de um lado, à expansão das funções econômicas e sociais do Estado, e, de outro, ao desenvolvimento tecnológico e à globalização da economia mundial, uma vez que ambos deixaram à mostra os problemas associados ao modelo anterior.³

A eficiência da administração pública – a necessidade de reduzir custos e aumentar a qualidade dos serviços, tendo o cidadão como beneficiário – torna-se então essencial. A reforma do aparelho do Estado passa a ser orientada predominantemente pelos valores da eficiência e qualidade na prestação dos serviços públicos e pelo desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações.⁴

3. A RENOVAÇÃO DA AGENDA DE REFORMAS: EIXOS ESTRATÉGICOS

No texto “*Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas*”, Fernando Luiz Abrucio propõe que a renovação da agenda reformista deve passar necessariamente pela definição de quais são as questões centrais para a modernização do Estado brasileiro, partindo desse pressuposto o autor delimita quatro eixos estratégicos: profissionalização, eficiência, efetividade e transparência/responsabilização (ABRUCIO, p.86). A seguir a proposta é sintetizar os pontos marcantes de cada um desses eixos.

³ BRASIL. Presidência da República. Câmara da Reforma do Estado. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília. 1995

⁴ Ibidem.

a) A profissionalização da burocracia

No que se refere à profissionalização da burocracia o autor aponta que há questões importantes que devem nortear transformações nesse campo, a primeira delas seria a redução dos cargos em comissão, tendo em vista que historicamente (em número excessivo) o montante de indicações de livre provimento por parte do Executivo permite mais uma brecha para a corrupção.

A segunda questão seria a profissionalização do alto escalão governamental como condição *sine qua non* para o bom desempenho das políticas públicas, enfatizando a alocação de funcionários de carreira para ocupar esses cargos (Idem, p. 86).

Ainda no campo da profissionalização, Abrucio ressalta que há uma parcela dos cargos públicos que deve ser preenchida por indivíduos de fora da máquina pública, algumas pessoas de confiança com as quais haja um compartilhamento de ideias, além de profissionais do mercado e da academia para “oxigenar” a administração pública, incorporando novas ideias e técnicas. Abrir editais para envio de currículos, por exemplo, criaria um “caça talentos” capaz de aprimorar a gerência do Estado, além de melhorar a imagem que a sociedade tem desse âmbito nos governos.

Dois outros aspectos da profissionalização da burocracia passam, ainda, pela redefinição e fortalecimento das carreiras estratégicas de Estado. Sendo preciso incluir áreas que ficaram originalmente de fora da lista proposta pelo plano diretor e o aumento do investimento em capacitação dos servidores públicos. A construção de um novo relacionamento entre o Estado e os sindicatos dos servidores, segundo o autor, completa o quadro da profissionalização.

b) Eficiência

A questão central no que concerne ao tema da eficiência apresentado por Abrucio é a mudança na lógica do orçamento público. Ele faz uma importante crítica entre o descompasso que há em como a peça é elaborada e a maneira como de fato as despesas são executadas anualmente. O autor sugere que a definição de um grande número de gastos obrigatórios deriva da desconfiança em relação ao que ele chama de *emendismo* parlamentar que, segundo ele, gera ações extremamente fragmentadas.

O processo orçamentário brasileiro também é caracterizado pela enorme liberdade que o Executivo tem para executar os gastos, com grande autonomia em relação ao que é decidido no Legislativo.

Segundo Abrucio (2007), o governo eletrônico é o instrumento com maior potencial para elevar a eficiência governamental no Brasil e dos anos 2000 até o presente é possível notar o quanto já se avançou nesse campo. O autor a altura em que o texto foi escrito menciona que, as licitações públicas deveriam ser baseadas em compras eletrônicas, não bastando tornar mais transparente o momento da escolha dos fornecedores ou executores dos serviços públicos. Seria igualmente necessário permitir um acompanhamento, em tempo real de tais despesas (p.89).

Na chave de pensamento do autor, a eficiência além de reduzir gastos governamentais, pode aperfeiçoar os recursos à disposição tanto do Estado quanto dos cidadãos, pensando em repassar tarefas ao setor privado como sendo uma maneira de fortalecer a ação governamental, em vez de enfraquecê-la. Políticas de desburocratização poderiam reduzir os custos das atividades estatais e, ao mesmo tempo, melhorar a vida da população reduzindo custos de transação para a obtenção de serviços públicos.

c) Efetividade

A efetividade é um eixo fundamental apresentado por Abrucio, segundo ele, essencial para pensar uma gestão pública com visão de longo prazo, uma vez que as políticas públicas cada vez mais têm seu desempenho avaliado pelos resultados, o que ressalta também a importância da mensuração desses resultados através de indicadores.

Quanto ao tema da efetividade, são apresentadas quatro dimensões importantes de serem pensadas. A primeira, a mudança da cultura política para a gestão de resultados. Que pode ser lida como uma tentativa importante de superação estrutural de moldes da gestão burocrática. A segunda dimensão, também muito importante é a ruptura da lógica segmentada das políticas, priorizando programas transversais e ações intersetorias.

Segundo Abrucio (2007) é necessário romper com a ideia de o governo ser um conjunto de nichos monopolistas de poder. Ou seja, a efetividade depende de que haja bom entrosamento entre todos os níveis de governo, a falta de coordenação intragovernamental condena parte do Estado a ser regularmente pouco efetivo.

Por fim, o fortalecimento da regulação dos serviços públicos é o quarto ponto fundamental em prol de um governo mais efetivo. O que nas palavras do autor “não significa só garantir o caráter público dos serviços, mas a sua qualidade – e nenhum ente privado ou ONG fará melhor que o Estado caso não seja regulado”. (p.91)

d) Transparência e responsabilização do poder público

A administração pública brasileira só será mais eficiente e efetiva caso possa ser cobrada e controlada pela sociedade.

(ABRUCIO, 2007. p. 91)

Aumentar a transparência e a responsabilização do poder público é o último eixo da agenda de reformas propostas por Abrucio. Ele afirma que muito se avançou em termos de democratização do Estado, mas que ainda há muito que ser aprofundado nesse sentido. Os escândalos na política brasileira ao longo dos anos desgastaram a imagem do Estado e segundo o autor, a população só tenderá a participar mais no controle social se houver avanços no combate à corrupção. Apenas a transparência e a responsabilização dos envolvidos teriam o poder de resgatar a confiança dos desenganados ou apáticos.

Para isso, na sua visão o maior desafio nesse sentido é fazer valer os instrumentos que já existem. Dito de outra maneira, os Tribunais de Contas, conselhos de políticas públicas e ouvidorias precisam cumprir seus papéis institucionais efetivamente. Um aspecto interessante que o texto de Abrucio nos apresenta é a crítica à lógica do sistema político brasileiro que, segundo ele, pouco contribui para o controle social dos representantes e dos governos.

O Brasil é um grande exemplar de amnésia eleitoral, em que boa parte dos eleitores sequer se lembra em quem votou nos pleitos legislativos. Os partidos são distantes dos cidadãos, sendo demasiadamente frágil a conexão entre eleitores e eleitos o que favorece ainda mais prática do clientelismo e o patrimonialismo em várias instâncias do poder.

Abrucio (2007) aponta para a necessidade da criação de entidades sociais independentes que aumentem e disseminem o conhecimento sobre as ações e os impactos

dos programas governamentais. Ressalta ainda nesse sentido o papel dos acadêmicos, da intelectualidade e, em suma, da universidade que necessita ser ainda mais atuante.

O autor sugere ao fim do seu texto que para reformar a gestão pública brasileira com uma agenda de longo prazo, são necessárias a elaboração de políticas públicas, não apenas de ideias e análises. E principalmente, a constituição de coalizões. Ao passo que, atores estratégicos precisam ser convencidos da centralidade das reformas.

4. CONCLUSÃO

Esse artigo teve como proposta apresentar uma síntese dos eixos estratégicos para uma reforma na administração pública elaborados pelo teórico Fernando Luiz Abrucio no texto “*Trajatória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas*”, passando brevemente pelo contexto do surgimento da agenda gerencialista no Brasil e algumas características dos modelos anteriores (patrimonialista e burocrático).

É um consenso na literatura que o modelo gerencialista de administração não rompe com os modelos anteriores, na realidade pode inclusive ser lido como uma tentativa de aperfeiçoamento do modelo burocrático que ainda carrega na prática política reminiscências do modelo patrimonialista.

A breve discussão aqui apresentada demonstra a atualidade de algumas propostas sugeridas pelo autor, mas mais do que isso, apresenta a dificuldade de se realizar transformações estruturais na máquina do Estado e no modo gerir a administração pública.

Quase doze anos após a publicação do artigo que é referencial para esse trabalho, é importante observar a quantidade de questões em que pouco se avançou, mesmo com políticas (A operação lava-jato, sendo a mais famosa delas) na tentativa de coibir práticas tão arraigadas na cultura política como a corrupção, ainda paira no ar a descrença nas instituições, o que se tornou uma pauta que extrapola a questão partidária, e que se apresenta como um sentimento absoluto na sociedade brasileira.

Tendo em vista o difícil cenário político do presente, acirrado pela grande polarização desencadeada, entre outros motivos, por um descontentamento geral da população que ficou exacerbado na crise política de 2015 (que culmina no impeachment da presidente Dilma Rousseff), o Brasil precisa mais do que nunca dar continuidade a discussão sobre as reformas do Estado, enfatizando a construção de um sistema político que possibilite transformações estruturais e retome o sentido o seu sentido principal: atender as demandas da sociedade com transparência, eficácia e efetividade.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

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

_____. BRASIL. Presidência da República. Câmara da Reforma do Estado. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília. 1995

_____. PEREIRA, Bresser. L.C. Da Administração Pública Burocrática à Gerencial. Revista do Serviço Público, v. 47, n.1, p.7-29, 1996.

_____. PEREIRA, Bresser. L.C. Reforma do estado e administração pública gerencial. 4. ed. Rio de Janeiro : FGV, 2005.

_____. RESENDE, Flávio da Cunha. Por que falham as reformas administrativas. RBCS. Edição 50. 2002, Vol. 1 pp.124-142

_____. SANTOS, Ânderson Ferreira dos. Evolução dos Modelos de Administração Pública no Brasil. Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento. Edição 04. Ano 02, Vol.01. pp. 848 – 857, Julho 2017.

_____. SCHLICKMANN, Raphael. A administração Pública no Brasil: O gerencialismo. Politize, 2016. Disponível em <<http://www.politize.com.br/gerencialismo-administracao-publica/>>

Acesso em: 01 abr. 2018