

ESTRATÉGIA, REFORMA DO ESTADO E POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL*

Frederico José Lustosa da Costa**

1. INTRODUÇÃO

O tema da reforma do Estado é atual e oportuno. Não está morto, como muitos pensam. As sociedades mudam, os estados se transformam e as reformas se sucedem. Presentemente, muitos países conduzem processos importantes de mudanças institucionais¹ que terão impactos significativos sobre os limites de intervenção do estado na vida social, a organização governamental e as práticas de gestão. No Brasil, não obstante inexista uma iniciativa oficial nesse sentido, várias medidas legislativas e governamentais continuam alterando a conformação do aparelho do estado e instituindo novos mecanismos de operação.

142

Neste artigo procura-se articular os temas da análise estratégica, da reforma do Estado e das políticas públicas. Parte de uma questão muito simples. Para que serve uma reforma desse tipo? Ou seja, por que se fazem tantas reformas administrativas e por que muitas delas fracassam?

* Este texto nasceu de uma intervenção do autor no Segundo Seminário Internacional sobre Modernización del Estado “Mejores Políticas para un Mejor Gobierno”, realizado pela Jefatura de Gabinete de Ministros, com o apoio institucional da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (EBAPE/FGV), em Buenos Aires, Argentina nos dias 30 e 31 de maio de 2007. Uma apresentação mais sistemática dessas ideias foi feita em palestra realizada na Faculdade de Políticas Públicas “Tancredo Neves”/ Universidade do Estado de Minas Gerais, Brasil (FaPP/UEMG/Brasil), em Belo Horizonte, em 11 de setembro de 2007. Uma versão em espanhol foi publicada nos anais do primeiro evento com o título “Análisis Estratégico, Reforma del Estado y Políticas Públicas”. In: Segundo Seminario Internacional sobre Modernización del Estado – Mejores Prácticas para un Mejor Gobierno. Buenos Aires, Jefatura de Gabinete de Ministros, 2007.

** Economista; Mestre em Administração Pública pela Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (EBAPE) da Fundação Getúlio Vargas - Rio de Janeiro/Brasil (FGV-RJ) e também em Comunicação Política pela Universidade de Paris/França; Doutor em Gestão pelo Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa (Iscte-Lisboa/Portugal); Professor Titular da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (EBAPE) da Fundação Getúlio Vargas (FGV-RJ/Brasil).

1. Para citar apenas dois exemplos europeus e dois latino-americanos, basta mencionar os casos da França, Portugal, Argentina e México

Essa discussão integra a agenda de pesquisa da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (EBAPE) da Fundação Getúlio Vargas/RJ, mantenedora de um programa de estudos² que acompanhava a reforma do Estado no Brasil e, depois que ela foi estancada, segue estudando as transformações no aparelho estatal, a partir da observação da administração pública brasileira. Nesse sentido, no presente trabalho tenta-se mostrar o que a experiência brasileira ensina e o que se pode aprender com os seus erros.

Os três temas serão analisados em sequência, de forma a colocar a análise estratégica como pano de fundo da reforma democrática, vale dizer, de lhe conferir perspectiva teleológica, e mostrar como ela pode contribuir para dar novo escopo, conteúdo e instrumentos de ação às políticas públicas.

2. ANÁLISE ESTRATÉGICA

Não faz parte dos propósitos deste artigo retomar os conceitos e procedimentos da análise estratégica. Basta recordar que esse tipo de análise se apoia no conhecimento sistemático da realidade enfocada, em uma situação ou ambiente específico, onde se procura identificar os pontos fortes e fracos e as tendências do meio (SWOT). Ou seja, as oportunidades e as ameaças que permitem desenhar determinados cenários (Godet, 2000) possíveis e construir uma visão do futuro desejado. A análise permite dar um sentido de missão para organizações, regiões ou países e para orientar a construção do futuro. Isso se faz com objetivos claros e com estratégias viáveis e fiáveis.

Essa concepção da análise estratégica está nos manuais. Mas cabe acrescentar que ela contém uma dimensão política muito importante. Tal modelagem não pode ser feita sem ouvir as pessoas, sem construir consensos, sem buscar a concertação política que permita desenhar o futuro desejado por uma coletividade humana.

2. Programa de Estudos em Governança e Reforma do Estado, coordenado pelo autor.

É importante destacar a dimensão política e enfatizar que a análise estratégica não tem uma dimensão profética. Não se ocupa de antecipar o futuro e, sim, de construí-lo. Na análise estratégica para o desenho de políticas públicas, a pergunta-chave é: Que futuro queremos construir para nossa sociedade? Hoje, ninguém mais fala de projeto nacional. Quem sabe qual é o projeto nacional de Brasil?

Essa ideia se desgastou com o tempo, e é difícil afirmar o que o país deseja coletivamente. Uma possibilidade de descobri-lo é procurar identificar quais são os consensos mínimos que estão presentes em todas as sociedades para dizer de onde partimos nessa análise. Parece que se pode encontrar na ideia de desenvolvimento um consenso mínimo em torno das preferências comuns a todos os povos. Talvez se possa dizer, sem temer muitas contestações, que

- a vida é melhor do que a morte,
- a saúde é melhor do que a doença,
- a liberdade é melhor do que a escravidão,
- a prosperidade é melhor do que a pobreza,
- a instrução é melhor do que a ignorância e
- a justiça é melhor do que a injustiça (Harrison, 2002,p.37).

144

Não é fácil encontrar alguém que diga que não concorda com esses axiomas. Portanto, é de se supor que seja possível construir um projeto nacional a partir desses consensos e afirmar que as pessoas querem saúde, paz, liberdade, segurança, conhecimento, justiça e bem-estar. Isto é o que, aparentemente, querem todos os povos. Não há nenhum relativismo cultural que faça alguém dizer: Não, nós não queremos esses bens.

Nesse sentido, trata-se de construir um projeto nacional que persiga o desenvolvimento. De acordo com o prêmio Nobel de Economia, Sen (1999), desenvolvimento é a expansão das capacidades das pessoas de buscarem a liberdade. Não a liberdade vista como ausência de restrições, mas a liberdade no sentido positivo, relacionada com a capacidade de

fazer coisas. A liberdade de ir e vir, não porque o caminho está livre, mas porque existem os meios para ir e voltar; de viver e não apenas de sobreviver, de escolher uma profissão e de poder exercê-la, de ter todas as capacidades para a realização humana.

Nesse sentido da construção do desenvolvimento como liberdade, o Estado tem um papel mais amplo do que buscar a estabilidade e o crescimento econômico, que é o de garantir essas liberdades e assegurar os direitos para a realização plena dos indivíduos. O Estado os pratica através das políticas públicas. As políticas públicas são, portanto, mais do que aqueles consensos. São as maneiras através das quais as sociedades buscam alcançar aqueles bens, aqueles recursos morais (Hirschman, 2001) que todos querem. A reforma do Estado deve seguir nessa direção, quer dizer, deve buscar contribuir para o desenvolvimento da sociedade, da nação.

3. REFORMA DO ESTADO

Então, o que é a reforma do Estado?

145

Primeiramente, cumpre dizer o que não é a reforma do Estado. Aquilo que se praticou nos anos oitenta e noventa, determinadas mudanças administrativas, certas práticas de higiene administrativa, não são reformas do Estado, ainda que tenham recebido o nome de reformas administrativas. Não se pode dizer que a tentativa de despolitizar o Estado e as políticas públicas, quer dizer, de transformar questões políticas, conflituosas, distributivas, em questões técnicas, seja um projeto de reforma do Estado.

Também não se pode dizer que a reforma do Estado seja a solução definitiva para todos os problemas fiscais. Não. Os recursos, por definição, são escassos. Os Estados trabalham com menos recursos do que necessitam. Sempre haverá mais necessidades do que disponibilidades. É necessário estabelecer prioridades e decidir aonde alocar os recursos. E, depois, cobrar responsabilidades e prestar contas.

A reforma não é tampouco uma simples mudança de estruturas organizacionais, o desmonte da máquina pública ou a redução de

peçoal. Frequentemente, acredita-se que a extinção de umas poucas agências, algumas fusões ou incorporações de um organismo por outro possam mudar o papel do Estado ou aumentar a efetividade das políticas públicas. Sim, é necessário examinar e discutir a missão de cada organismo e perguntar a que ele serve e se sua missão deve ser exercida pelo Estado ou pela sociedade civil. E se deve estar a cargo do Estado Nacional, dos Governos Estaduais ou das municipalidades. Mas o reforma democrática deve dizer, sobretudo, qual é o papel do Estado e como vai exercê-lo.

A reforma do Estado também não é a veiculação de uma ideologia gerencialista que se pretende pragmática (Peixoto, 2000). De fato, muitos acreditam que a reforma gerencial não tem ideologia, que é pragmática. Mas seu pragmatismo é ele mesmo uma ideologia “racionalizadora”, que quer colocar a política em segundo plano, que quer escamotear os interesses e os conflitos distributivos existentes na sociedade. A reforma, qualquer reforma, é pragmática para uns e ideológica para outros. E vice-versa.

146 Na verdade, a reforma é muito mais do que tudo isso. É uma mudança qualitativa nas relações do Estado com a sociedade, tendo a cidadania como ponto de referência. Pois não se pode pensar a soberania sem o respaldo da cidadania. É também uma mudança nas regras de inserção e jogo dos atores na competição política, de sorte a assegurar mais elegibilidade. Não basta que haja inclusão e debate público; é necessário que as pessoas participem do jogo e sejam verdadeiramente elegíveis, estejam incluídas e participem não só da competição política, mas também da gestão das políticas públicas e de seu controle social.

A reforma do Estado também pode mudar as políticas da extração e alocação de recursos, quer dizer, as maneiras como o Estado arrecada os recursos das pessoas, e como os distribui. E, nesse mesmo contexto, pelo menos no caso brasileiro, é redefinir o pacto federativo, estabelecer como são distribuídos os encargos e recursos entre as regiões e os diferentes níveis do governo, vale dizer, como o poder é repartido regionalmente.

Essa é uma noção bastante ampla de reforma do Estado, pois contempla transformações que se dão nas suas relações com a sociedade, na

configuração do seu aparelho e nas suas práticas de gestão. Ela tem assim, pelo menos, quatro dimensões importantes – a cidadania, a democracia, a governabilidade e a governança.

A moderna concepção de cidadania vincula sua efetividade ao pleno exercício dos direitos civis, políticos e sociais (Marshall, 2002). Hoje, acredita-se que se deve unir o respeito a esses direitos clássicos ao pleno exercício dos novos direitos que surgiram nos últimos trinta, quarenta anos – os direitos à preservação do meio ambiente, à fruição dos bens culturais, à proteção dos bens públicos. A reforma deve fazer-se para fortalecer a cidadania e garantir o exercício de direitos.

Em segundo lugar, há a dimensão da democracia. Há, em toda a América Latina, uma tendência ao aprofundamento da democracia representativa, com a gradativa superação do modelo delegativo que passa a dar lugar à poliarquia. Mais do que isso, em alguns países, inclusive no Brasil, várias experiências localizadas, como o orçamento participativo e os conselhos de políticas públicas, apontam para a emergência de formas e práticas de democracia deliberativa. A reforma deve buscar mais transparência (na tomada de decisões e nas contas públicas), mais participação cidadã, concertação política e controle social.

147

Em terceiro, a reforma deve investir na dimensão da governabilidade, isto é, na capacidade de tomada de decisões, de regulação, de coordenação de decisões econômicas e de arbitragem, funções a que o Estado não pode renunciar. A governabilidade democrática é um atributo do Estado Social Moderno.

E, por último, a reforma deve ter impacto na governança, de sorte a fortalecer (a análise e) a gestão estratégica, a capacidade de desenhar e implementar políticas públicas (e fazê-las mais efetivas) e de prestar serviços públicos de qualidade.

Assim, pode-se dizer que não se fazem reformas administrativas apenas com cortes de gastos públicos e redesenho de organogramas. A reforma democrática tem sentido político e se faz com decisões políticas, mudanças culturais, estratégias teleológicas, aperfeiçoamento contínuo de sistemas gerenciais e processos de trabalho.

4. POLÍTICAS PÚBLICAS

O que a reforma do Estado tem a ver com as políticas públicas?

Os americanos já definiram política pública como o *“output of government”*. De fato, elas são sequências de decisões coletivas de caráter imperativo que se traduzem em “decretos” governamentais. Mas elas têm também dimensões permanentes que se seguem de governo a governo. São dinâmicas, pois, muitas vezes, é preciso mudar os instrumentos ainda que os objetivos persistam. São distributivas e, conseqüentemente, geram conflitos dentro das sociedades. Além de imperativas, são, em geral, universalistas, valem para toda a sociedade. E são políticas. Ou seja, são políticas e são públicas. Portanto, não podem ser tratadas apenas como assuntos técnicos, em sentido estrito.

Uma reforma do Estado orientada pela análise estratégica tem o propósito de fazer com que as políticas públicas sejam mais justas e equitativas, que cumpram a missão de contribuir para o desenvolvimento da sociedade dentro da visão que o define como liberdade e como direitos.

148

Também deve ter o objetivo de fazer com que as políticas públicas estejam mais bem desenhadas. Muitos dos problemas das políticas é que não trazem objetivos claros, comunicáveis, tangíveis e verificáveis. É necessário que sejam desenhadas de maneira que possam ser implementadas e avaliadas.

Também é preciso que estejam mais integradas, tanto no sentido vertical – que nos sistemas federais é muito complexo, porque se tem que articular as ações do governo central, dos Estados, dos municípios, com capacidades e recursos diferentes –, como no sentido horizontal, entre setores diferentes, a fim de que permitam a ação conjunta de organismos, de associações, de empresas e de atores, desde perspectivas de análises diferentes.

E que sejam efetivamente implementadas e melhor avaliadas. As políticas públicas se concretizam na oferta de serviços públicos de caráter universal, distribuídos a todos os cidadãos, principalmente àqueles que não podem adquiri-los no mercado. Assim, não se pode tomar a demanda como indicador de qualidade, tempestividade e

efetividade. É preciso avaliar as ações governamentais, conhecer seus produtos, resultados e impactos, discutir a eficiência da prestação e a equanimidade do atendimento.

Finalmente, que sejam efetivas, quer dizer, que produzam os impactos esperados. Pois a avaliação oferece instrumentos para que se possa perseguir a efetividade. Quer dizer, permite buscar identificar as ações mais relevantes para o desenvolvimento, a promoção da cidadania e a valorização da existência humana e para a efetividade.

5. REFORMA DO ESTADO E POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL DOS ANOS NOVENTA

O que diz a experiência brasileira de reforma dos últimos treze anos? A reforma, que, de certa forma, começou com o governo Collor e se aprofundou no primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso (FHC), buscava introduzir um modelo de gestão flexível, com a criação de novas agências dotadas de maior autonomia e metas pactuadas por contratos.

Não obstante seus aspectos positivos, a reforma não tinha aqueles objetivos sociais relevantes relacionados com o desenvolvimento e a cidadania. Tinha compromisso com o imperativo orçamentário, com o ajuste fiscal. Seu primeiro objetivo era criar um Estado capaz de equilibrar as finanças públicas.

149

Em segundo lugar, a reforma se pretendia pragmática e, portanto, deixava de lado a dimensão política. Proclamava-se que não tinha ideologia. Certamente, tinha uma ideologia gerencialista, que põe a dimensão da gestão acima de qualquer consideração sobre justiça, distribuição e equidade. A gestão é muito importante. Sabe-se que é necessário melhorar os mecanismos operacionais, os sistemas administrativos, os modelos de gestão do setor público. Mas a gestão não resolve todos os problemas. Há conflitos distributivos dentro das sociedades que só se podem resolver politicamente. É preciso concertar decisões, construir objetivos consensuais para alcançar resultados sociais importantes.

A reforma gerencial brasileira teve objetivos limitados e conflituosos. Certos objetivos de ajuste fiscal não eram coerentes com os propósitos

de flexibilidade para as organizações públicas, que exigem mais recursos, que exigem controles menos rígidos os quais lhe permitam cumprir suas metas (Rezende, 2000).

Ela não discutiu a formação das políticas públicas, as raízes da burocratização as causas da ineficiência, da baixa qualidade dos serviços públicos. Ela se preocupou em construir um modelo antes de ampliar essa discussão. Quais são as raízes do mau atendimento na administração pública? É preciso discutir a questão da escassez (da oferta limitada de bens e serviços públicos), a falta de referência em objetivos nas organizações públicas, a ênfase no controle sobre os meios e sobre o cumprimento de normas.

150 Por problemas de conteúdo e comunicação, a reforma pareceu fazer-se contra os servidores públicos. O Governo não pretendeu esconder que, em certos aspectos, ela pretendia tirar-lhes direitos adquiridos em face da Constituição de 1988. Embora crucial para os funcionários, esse ponto não era importante para o Governo. A economia com as eventuais mudanças nas relações de trabalho era muito pouca. E, ademais, embora tivesse acenado com demissões por insuficiência de desempenho, o governo FHC nunca se valeu desse expediente. Fica a constatação de que é quase impossível fazer uma reforma que não tenha a adesão, o compromisso e, mesmo, o entusiasmo dos servidores públicos.

Finalmente, em conexão com o aspecto anterior, cumpre reconhecer que a reforma gerencial também não foi bem comunicada. Em parte, esse déficit de comunicação se deveu à própria estratégia política adotada que se apoiava apenas nas supostas virtudes técnicas do projeto. Sem clareza na comunicação, a proposta foi rejeitada pelos servidores públicos e não foi compreendida pela população.

6. LIÇÕES DA EXPERIÊNCIA BRASILEIRA

Essa experiência deixa várias lições que podem ser úteis para outros países e para o próprio Brasil. Uma primeira lição ensina que é necessário construir uma nova abordagem conceitual e axiológica para a reforma do Estado. A modernização da administração pública não pode se guiar somente pela perspectiva gerencialista, que estava presente nas

reformas dos anos oitenta e noventa. Novas relações entre sociedade, Estado e mercado geram a necessidade de estabelecer novas formas e mecanismos de governança.

A segunda lição diz que é preciso “repolitizar” o tema da reforma. Não se pode tratá-la como uma questão eminentemente técnica, desvinculada dos interesses presentes e sem o compromisso das forças políticas da sociedade; vale dizer, sem consequências políticas importantes. A reforma do Estado suscita questões de natureza distributiva e, portanto, conflitos de interesses entre diferentes grupos sociais. Não há solução técnica para problemas políticos.

Em terceiro lugar, os projetos de reforma devem introduzir a análise estratégica, desde o ponto de vista global, que define o projeto da sociedade, até os dos diversos setores, organizações, instituições, que participam ou que sofrem as consequências das ações do projeto de modernização. Não se pode pensar um projeto de intervenção no aparelho do Estado e nas suas relações com a sociedade sem um sentido de missão e sem um conhecimento aprofundado do ambiente em que operam, dos interessados no seu êxito ou fracasso, das forças e fragilidades da máquina em exame e dos mecanismos jurídicos, financeiros, operacionais e administrativos a serem acionados.

151

Em quarto, na contracorrente da reforma, a experiência brasileira também ensina que se deve perseguir a descentralização responsável. Ou seja, transferir decisões e ações aos Estados Federados, aos municípios, dotando-os de recursos e de capacidades para realizá-las. Não se pode persistir na centralização em países das dimensões do Brasil ou da Argentina. O “braço” do Estado Nacional não é suficientemente longo e eficaz para chegar a todas as regiões do país, garantindo a ordem igualitária e a prestação de serviços públicos essenciais. Por outro lado, a descentralização administrativa é complementar à descentralização política. Em cada sistema setorial, é preciso deslocar os centros de decisão para as unidades operacionais encarregadas de prover bens e serviços, aproximando decisões de ações.

Como já mencionado anteriormente, a reforma deve promover a integração horizontal e vertical, ou seja, a articulação das ações entre os

níveis de governo (federal, estaduais e municipais) e entre os diferentes setores sociais envolvidos numa política pública. Organizações do Estado, da sociedade (civil) e do mercado formam redes de agentes sociais que interagem entre si e influenciam a construção das políticas públicas. Vencer o desafio da intersetorialidade contribui para tornar mais efetivas as políticas públicas.

Sem perder de vista a dimensão política da definição dos objetivos das políticas públicas, a reforma deve continuar buscando adotar a gestão por resultados, de sorte a ordenar prioridades, relacionar meios e fins, aumentar o comprometimento (através da “contratualização” de resultados), favorecer o controle e assegurar a “responsabilização” dos dirigentes.

Finalmente, o processo da reforma requer que se busque construir a concertação política necessária ao sucesso do projeto de modernização. A busca do consenso começa com a comunicação adequada para que os atores possam entender a reforma e contribuir para que ela realize seus objetivos, passa pela negociação entre as partes interessadas e termina com a deliberação coletiva.

152

Essas são algumas das lições que oferece a reforma gerencial que se tentou implementar no Brasil na década dos noventa. Espera-se que sirvam para contribuir para a realização de projetos mais efetivos ou para a experiência de outros países.

Referências

- Godet, Michel. (2000). *“A caixa de ferramentas” da prospectiva estratégica*. Lisboa: Cepes.
- Harrison, Lawrence & HUNTINGTON, Samuel. (2002). *A cultura importa: os valores que definem o progresso humano*. Rio de Janeiro: Record.
- Hirschman, Albert O. (2001). *Saída, voz e lealdade*. São Paulo: Perspectiva.
- Lustosa da Costa, Frederico. (2007). *Reforma Gerencial do Estado no Brasil – objetivos, estratégicas e resultados*. Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa (ISCTE), Escola de Gestão, Lisboa.

Lustosa da Costa, Frederico & Cavalcanti, Bianor S. (26-jun./2007). *Gestão Pública em transição*. Jornal *Valor Econômico*. São Paulo.

Marshall, T. H. (2002), *Cidadania e classe social*. Brasília, Senado Federal.

Peixoto, João Paulo M. (2000). Ideologia, pragmatismo e reforma do Estado. In Peixoto, João Paulo M. *Reforma e modernização do Estado* (pp.71-108). Sobral: UVA.

Rezende, Flávio da Cunha. (2004). *Por que falham as reformas administrativas*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.

Sen, Amartya. (1999). *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras.