

Resenha



ANDREWS, C. W.; BARIANI, E. (Orgs.). *Administração pública no Brasil: breve história política*. SP: Unifesp, 2010.

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E POLÍTICAS PÚBLICAS: DUAS FACES DO MESMO DEBATE

Catarina Ianni Segatto*

O livro organizado por Christina W. Andrews e Edison Bariani, *Administração Pública no Brasil: breve história política*, sistematiza e analisa períodos e momentos decisivos para o entendimento da administração pública brasileira. Outros livros¹ publicados recentemente sobre o tema integram esse esforço realizado pelos autores para configurar a área no Brasil.

Como mencionado no título, há, no livro, a tentativa de estabelecer um histórico dos processos que construíram, desconstruíram ou, simplesmente, influenciaram a constituição da administração pública brasileira. Podemos dividir o livro em três partes: a primeira parte retrata o próprio histórico da administração pública brasileira, enfatizando, especialmente, as reformas administrativas; a segunda, os efeitos da Constituição Federal de 1988 e da reforma administrativa de 1995 na democratização dos governos locais e na organização da sociedade civil; e a terceira, as alterações nas estruturas de duas políticas sociais – Saúde e Assistência Social.

Andrews e Bariani (2010) traçam as linhas gerais da história da administração pública desde o começo: o Brasil colônia. Assim como alguns autores (BUARQUE, 2006; FAORO, 2000), eles apontam que a administração patrimonialista, existente em Portugal, foi reproduzida no Brasil com a colonização. Acrescentam outro elemento à análise: a marca do formalismo nas instituições brasileiras.

A tradição do Direito Romano encarnada nos juizes, escreventes e tabeliões e na própria lei foi transferida para o Novo Mundo. A primeira responsabilidade do rei para com seus súditos, tanto das colônias quanto da metrópole, era a justa promoção da lei. Estatutos individuais podiam ser injustos, advogados desonestos e as cortes corruptas, mas a lei, a base mesma da sociedade, era por definição boa. Ainda hoje, os brasileiros dizem “É legal” para qualquer coisa que seja muito boa (SCHWARTZ, 1979, p. 11 *apud* ANDREWS; BARIANI, 2010, p. 14).

No Império, o Estado expandiu-se, não para atender as demandas sociais, mas para empregar os setores médios e urbanos. Assim, era um instrumento de cooptação dos opositores, dos setores médios e urbanos e de alas decadentes da grande propriedade. Nesse período, os autores ressaltam a importância da Guarda Nacional para manter a ordem e a unidade nacional frente à precária estrutura administrativa no interior do país. Com a distribuição de patentes militares – para os potentados locais – pelo governo central, surge o termo coronel.

Na República Velha, houve a descentralização e, assim, o aumento das autonomias dos estados a partir de um acordo entre a elite política paulista e o então presidente Marechal Floriano Peixoto e, principalmente, com os presidentes seguintes: Prudente de Moraes e Campos Sales. Nesse momento, as práticas de indistinção entre o público e o privado dominaram a esfera política a partir do coronelismo e da política dos governadores (ANDREWS; BARIANI, 2010).

* Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Administração Pública e Governo pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo/SP/Brasil. Endereço: Rua São Carlos do Pinhal, 290, Bela Vista, São Paulo/SP. CEP: 01333000. E-mail: catarina.ianni@hotmail.com.

¹ Dois livros, publicados recentemente, também buscam organizar os principais temas e o histórico da administração pública: o primeiro livro, organizado por Fernando Luiz Abrucio, Maria Rita Loureiro e Regina S. V. M. Pacheco, intitula-se *Burocracia e Política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI*; e o segundo, organizado por Jon Pierre e B. Guy Peters, *Administração Pública: coletânea, que além de abordar temas ligados à administração pública brasileira, faz um panorama internacional*.

Na ausência de autonomia do poder público, os “coronéis” assumem o controle dos recursos públicos e, com isso, buscam angariar a lealdade dos eleitores, necessária para a conservação do poder. O acesso ao serviço público é um desses recursos controlados pelos coronéis, cuja moeda de troca era a lealdade política (ANDREWS; BARIANI, 2010, p. 33).

A reprodução das práticas clientelistas e patrimonialistas, presentes no Estado brasileiro, só sofreu alterações com o governo de Getúlio Vargas. Nesse governo, o novo papel a ser assumido pelo Estado necessitava de uma burocracia capaz de empreendê-lo. Assim, Vargas realiza a primeira reforma administrativa no Brasil por meio da criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) em 1938.

De acordo com Bariani (2010), as bases do DASP estavam fincadas em proposições teóricas de autores como Weber, Fayol, Gulick, Taylor e Willoughby. Essas proposições objetivavam a criação de uma burocracia baseada no mérito, na impessoalidade, na especialização, na universalidade e na separação entre política e administração. O DASP também introduzia, no Estado, o planejamento e o controle.

Esses princípios se contrapunham fortemente às práticas personalistas comuns no país; de maneira que a reforma foi realizada de forma centralizada e autoritária.

[...] O departamento funcionava como um super órgão federal, ligado diretamente à Presidência da República e com ramificações em todos os estados, então sob intervenção. As decisões importantes estavam, portanto, nas mãos do governo federal. Os presidentes dos “daspinhos” (departamentos estaduais sob controle federal) tinham muita influência nos estados e, dependendo das relações políticas, chegavam a ter mais poder que os próprios interventores (BARIANI, 2010, p. 44-45).

Além do controle das oligarquias locais, o DASP também objetivou controlar o processo político a partir da falsa legitimidade técnica instalada: “[...] ao criar um rígido setor técnico estatal, o DASP escolhia as arenas e os momentos mais adequados para travar as disputas políticas e ganhava barganha, ao endurecer no trato administrativo das questões, dissociando, na superfície, o administrativo do político” (BARIANI, 2010, p. 45).

Bariani (2010) sintetiza o debate sobre a dicotomia instalada com o DASP entre clientelismo e personalismo e impessoalidade e mérito:

o DASP representa uma síntese do embate entre o tradicionalismo e modernidade. Sua trajetória reflete as contradições da sociedade brasileira em busca da modernização e seu ocaso ilustra o fracasso das tentativas de adequar a realidade social aos imperativos da evolução do capitalismo. Entre o DASP real e o DASP formal, não há apenas contradição, mas síntese também. É certo que a iniciativa do DASP de introduzir a administração pública moderna não poderia fazer tábua rasa da realidade brasileira, do clientelismo arraigado e da cultura política que desafiavam a impessoalidade e o profissionalismo. O que se observa é que a administração burocrática não resistiu aos assédios particularistas, pois ela própria se imbricava com o contexto social e político pautado pelo clientelismo (BARIANI, 2010, p. 59).

O capítulo seguinte do livro analisa a segunda grande reforma administrativa realizada no país: o decreto-lei 200. O livro deixa uma lacuna entre a reforma do DASP e o decreto-lei 200, de 1967, já que, no governo de Juscelino Kubitschek, temos a reprodução e ampliação do insulamento burocrático e a criação de instituições paralelas para colocar em ação o Plano de Metas. Essa separação entre administração e política, já existente com o DASP, terá conseqüências profundas na reforma do decreto-lei 200 e em outros períodos históricos.

Na reforma realizada pelo regime militar, o planejamento continuava como um dos pilares do projeto nacional de desenvolvimento e como método que garantia a racionalidade da administração pública². Associado a ele, três princípios transplantados das empresas privadas foram centrais na reforma: a eficiência, a flexibilidade e a descentralização. A descentralização foi realizada a partir da criação da administração

² A importância do planejamento pode ser exemplificada pela criação das seguintes instituições durante o regime militar: Banco Central, Superintendência da Moeda e do Crédito, Sistema Nacional de Habitação, Banco Nacional de Habitação, Ministério do Planejamento e Coordenação Geral e Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (SILVA, 2010).

indireta. Assim, os órgãos teriam maior autonomia e flexibilidade para realizar suas atividades sob controle e supervisão da Presidência da República (SILVA, 2010).

Como dito, através dessa estratégia, “[...] o governo militar manteve setores da administração indireta, considerados importantes para a condução dos planos de desenvolvimento econômico, relativamente insulados de barganhas políticas” (SILVA, 2010, p. 75). Ainda, “[...] a diferenciação entre administração direta e a indireta flexibilizou os controles burocráticos, mas, apesar de buscar a maior eficiência da administração pública, criou novas oportunidades para a captura do Estado por interesses privados” (SILVA, 2010, p. 81).

Após o decreto lei-200, a administração pública sofreu alterações com a Constituição de 1988 e no governo de Fernando Collor de Mello. A Constituição buscou encerrar a era das autarquias e introduziu os concursos e as licitações para toda a administração, e o governo de Collor foi marcado por uma série de privatizações e demissões (ANDREWS, 2010).

A última grande reforma foi realizada no Brasil em 1995 com a criação do Ministério de Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), presidido por Luiz Carlos Bresser Pereira. A reforma foi adotada em função da crise econômica que assolou os países nas décadas de 1980 e 1990. A crise ocorreu em função do aumento dos juros. Como alguns países contraíram dívidas por juros baixos, com o seu aumento ocasionado pelos dois choques do petróleo, tais países entraram em uma crise fiscal, o que colocou em xeque o Estado de bem-estar social (ANDREWS, 2010).

As reformas se basearam no *new public management*, que, por sua vez, originou-se da teoria da escolha pública e teoria agente-principal. Na primeira, há a transposição da lógica da economia na política. O comportamento dos indivíduos na esfera econômica – maximizadores de seus interesses privados e minimizadores de seus custos – não é substancialmente diferente de seu comportamento nas outras interações sociais. A segunda postula que deve haver contratos entre os principais – ministérios, secretarias ou departamentos governamentais – e os agentes – órgãos governamentais, organizações sem fins lucrativos ou empresas privadas. Apesar da mesma origem, o *new public management* não é único e as reformas tiveram diversos formatos. Algumas reformas tiveram como eixo a eficiência e as privatizações, enquanto outras, a participação e a transparência.

A reforma adotada no Brasil previa a formulação de políticas pelo núcleo estratégico e a prestação de serviços e a implementação de políticas por agências executivas, organizações privadas de direito público (publicização) e por empresas privadas (privatização). Além disso, outras mudanças foram propostas, tais como: diminuição da diferença entre os salários do setor público e os do setor privado, a revisão da estabilidade dos servidores públicos, a criação das organizações sociais, o aumento no uso de tecnologias de informação e a recriação da carreira de especialidade em políticas públicas e gestão governamental (MARE, 1995).

De acordo com Andrews (2010), a reforma só obteve sucesso na implementação das privatizações, semelhante ao verificado por Rezende (2004). O autor, assim como Andrews (2010), afirma que o ajuste fiscal sobrepujou o gerencial. Nesse sentido, a autora conclui que a reforma não obteve sucesso em reorganizar a administração pública, concentrando-se nas privatizações e na busca pela eficiência. O argumento de Andrews (2010) pode ser questionado, já que a reforma, a partir de 2003, disseminou-se pelos estados brasileiros (ABRUCIO; GAETANI, 2006).

Após a análise das reformas administrativas, os demais capítulos se concentram em discorrer sobre as mudanças ocorridas na esfera local a partir da descentralização. Farah (2010) aponta que a descentralização ocorreu a partir da Constituição Federal de 1988 e da crise fiscal do governo federal, pois ela passou a ser entendida como instrumento de redução do Estado e de ajuste fiscal. A partir disso, a autora mostra que a descentralização foi defendida por duas correntes distintas, senão antagônicas: aqueles que acreditam que a descentralização propicia democratização das políticas públicas e da administração pública e aqueles que apontam que a descentralização levaria a maior eficiência do uso dos recursos com o controle e a equalização entre demandas e recursos disponíveis.

Farah (2010) e Souza (2010) apontam que houve experiências descentralizadoras e inovadoras em alguns estados e municípios antes da redemocratização: Boa Esperança (Espírito Santo), Lages (Santa Catarina) e Piracicaba (São Paulo). Mas o aumento das inovações ocorreu a partir da Constituição Federal de 1988 e com a indução de níveis mais abrangentes de governo e de agências multilaterais (FARAH, 2010). No caso do Orçamento Participativo (OP), a disseminação foi resultado do aumento dos recursos municipais por meio de reformas fiscais e da presença de partidos de esquerda nos governos locais (SOUZA, 2010).

Para Farah (2010), as inovações referem-se, não apenas à ampliação do campo de ação dos governos locais, mas também devido à alteração das características da gestão pública e das políticas públicas³. Essas inovações promoveriam mudanças incrementais em relação à prática da administração pública e das políticas públicas. Dessa forma, novos processos de decisão e de implementação de políticas públicas e de programas governamentais são colocados em prática.

A autora mostra que as inovações locais enfocaram: a extensão dos direitos através de programas para segmentos não incorporados, mudando a concepção desses segmentos sobre o seu próprio direito, entendido como benefício; o desenvolvimento local; a universalização das políticas, mas respeitando os segmentos, tais como mulheres, idosos, crianças e adolescentes; a sustentabilidade; a participação; as parcerias com entidades não estatais para a provisão de serviços públicos; a articulação intersetorial; a formação de consórcios intermunicipais e de redes; e a modernização e democratização da gestão pública.

O OP se disseminou com intuito de dar poder decisório aos grupos antes excluídos para sua tomada de consciência e reforma do sistema político e social. Assim como as inovações supracitadas, o OP propõe a democratização do sistema político e do processo decisório.

Souza (2010), a partir de um levantamento da literatura sobre o tema, conclui que:

1. O OP não atende necessariamente aos pobres; em muitos casos, atende os indivíduos acima da linha de pobreza, mas que também são negligenciados pelo poder público;
2. O OP pode enfraquecer o clientelismo, mas há casos em que podem conviver com este;
3. O OP gera um efeito positivo sobre a democracia local;
4. Há um conflito entre OP e câmaras municipais e entre OP e burocracia;
5. O OP teve continuidade mesmo após mudanças partidárias.

Um ator importante nesse processo de defesa de direitos e de participação de segmentos excluídos são as organizações não governamentais (ONGs). Pinto (2010) mostra a confusão do conceito e a dificuldade de sua existência. As ONGs objetivam, segundo a autora, defender a causa de seus membros ou a causa de outros por meio de dois eixos de atuação:

1. Populações excluídas: aproxima as populações excluídas do Estado ou provêm os serviços para ela, incentivando o *empowerment* e a *advocacy*. Para isso, fortalecem a autoimagem dos indivíduos e qualificam ou formam lideranças;
2. Estado: treinam a burocracia estatal e assessoram parlamentares em bandeiras específicas dos movimentos sociais.

A partir desses objetivos, a autora mostra o papel chave desse ator na mobilização por direitos, formação de redes e programas de *empowerment*. Apesar disso,

³ Farah (2010) cita Nogueira, Simões jr. e Almeida (1992) para explicitar o que são experiências inovadoras: *experiências que invertam a prioridade na aplicação dos recursos, trabalhem com a participação popular, considerem e valorizem características culturais regionais, otimizem os recursos públicos, preocupem-se com a transparência e o acesso à informação e com a preservação do meio ambiente, democratizem as decisões, tenham um potencial pedagógico e contribuam para melhoria da qualidade dos serviços e da vida.*

Pinto (2010) aponta a fragilidade e dificuldade devido às fontes de financiamento e à fragmentação existente na atuação das ONGS.

Por fim, o livro explora as mudanças nas políticas de Saúde através da institucionalização do Sistema Único de Saúde e de Assistência Social com o Programa Bolsa-família.

Os capítulos apresentam, portanto, os momentos e os atores cruciais para o entendimento da administração pública e das políticas públicas no Brasil. No entanto, há uma lacuna no que se refere aos estados brasileiros. A pergunta que emerge é: não houve nenhum movimento nos estados desde a República? A resposta é sim, houve.

As reformas administrativas realizadas no governo de Vargas e no regime militar foram implementadas de forma centralizada e autoritária, excluindo, assim, os Estados. No fim desse governo, os estados se fortaleceram, o que foi refletido na Constituição Federal de 1988 (SAMUELS; ABRUCIO, 2000). Em alguns estados, prevaleceu o quadro clientelista e houve o início de uma postura predatória; extinta a partir de 1994.

Com a promulgação do Plano Real e a vitória de Fernando Henrique Cardoso à Presidência da República, o Governo Federal se fortaleceu no *front* federativo e ganhou poder suficiente para atacar os mecanismos financeiros predatórios que os estados detiveram ao longo da redemocratização. O fim da inflação, a falência e posterior privatização da grande maioria dos Bancos estaduais, a renegociação das dívidas em termos mais restritivos (em 1997), a aprovação da Lei Kandir e, por fim, as legislações que visaram enquadrar as finanças subnacionais, particularmente no que se refere aos gastos com pessoal, foram fatores que obrigaram os estados a reduzir gastos e a buscar maior eficiência (ABRUCIO; GAETANI, 2006, p. 28-29).

A partir da reforma realizada no plano federal, os estados brasileiros passaram a reformar suas administrações. De acordo com Abrucio e Gaetani (2006), a disseminação das reformas pode ser explicada por: medidas de ajuste fiscal impostas aos governos estaduais pelo governo federal, ida de pessoas ligadas à reforma federal para as secretarias estaduais, fóruns federativos, como o Conselho Nacional de Secretários de Estado da Administração (Consad), bancos de experiências, *policy community*, representada pelo *Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo* (CLAD), experiência paradigmática de Minas Gerais e Programa Nacional de Apoio à Gestão Pública (PNAGE), criado no governo Lula, primeiro programa de modernização das administrações públicas estaduais.

Apesar da lacuna relativa às mudanças nos estados brasileiros, o livro explora as reformas administrativas, no Brasil, e as mudanças recentes nas políticas públicas, proporcionando um rico panorama da área no país. O próximo passo para isso é a análise da interface entre a administração pública e as políticas públicas, ou seja, os mecanismos por meio dos quais as modernizações ou mudanças na administração afetam os resultados das políticas públicas.

Referências

- ABRUCIO, F. L.; GAETANI, F. Agenda, aprendizado e coalizão. In: CONSAD e FUNDAP. *Avanços e perspectivas da gestão públicas nos Estados*. CONSAD e FUNDAP, 2006. p. 21-80.
- ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R.; PACHECO, R. S. V. M. *Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI*. RJ: FGV, 2009.
- ANDREWS, C. W. Da década perdida à reforma gerencial: 1980-1998. In: ANDREWS, C. W.; BARIANI, E. (Orgs.). *Administração pública no Brasil: breve história política*. SP: Unifesp, 2010. p. 85-118.
- ANDREWS, C. W.; BARIANI, E. (Orgs.). *Administração pública no Brasil: breve história política*. SP: Unifesp, 2010.
- ANDREWS, C. W.; BARIANI, E. As marcas de nascença: a administração pública da Colônia à República Velha. In: ANDREWS, C. W.; BARIANI, E. (Orgs.).

- Administração pública no Brasil: breve história política*. SP: Unifesp, 2010. p. 13-37.
- BARIANI, E. DASP: entre a norma e o fato. In: ANDREWS, C. W.; BARIANI, E. (Orgs.). *Administração pública no Brasil: breve história política*. SP: Unifesp, 2010. p. 39-62.
- FAORO, R. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. 10ª ed. SP: Globo, 2000.
- FARAH, M. F. S. Gestão pública municipal e inovação no Brasil. In: ANDREWS, C. W.; BARIANI, E. (Orgs.). *Administração pública no Brasil: breve história política*. SP: Unifesp, 2010. p. 145-182.
- HOLANDA, S. B. de. *Raízes do Brasil*. 26ª edição. SP: Companhia das Letras, 1995.
- MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL E REFORMA DO ESTADO (MARE). Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado. Brasília, 1995.
- PETERS, B. G.; PIERRE, J. *Administração pública: coletânea*. Brasília: ENAP/ SP: Editora da Unesp, 2010.
- PINTO, C. R. J. As ONGs e a política no Brasil: presença de novos atores. In: ANDREWS, C. W.; BARIANI, E. (Orgs.). *Administração pública no Brasil: breve história política*. SP: Unifesp, 2010. p. 183-208.
- REZENDE, F. *Por que falham as reformas administrativas?* RJ: FGV, 2004.
- SILVA, L. B. A reforma administrativa de 1967. In: ANDREWS, C. W.; BARIANI, E. (Orgs.). *Administração pública no Brasil: breve história política*. SP: Unifesp, 2010. p. 63-84.
- SAMUELS, D.; ABRUCIO, F. L. Federalism and democratic transitions: the "new" politics of the governors in Brazil. *Publius: The Journal of Federalism*, v. 30, n. 2, p. 43-61, 2000.
- SOUZA, C. Orçamento participativo: as análises das experiências em Porto Alegre e Belo Horizonte. In: ANDREWS, C. W.; BARIANI, E. (Orgs.). *Administração pública no Brasil: breve história política*. SP: Unifesp, 2010. p. 119-143.