

A Agenda Contemporânea de Gestão Pública e seus Desafios, na Visão de Francisco Gaetani*

Maria Luiza de Castro Muniz**

1 INTRODUÇÃO

A meta de construção de um Estado moderno, democrático, inclusivo e competitivo perpassa, segundo Francisco Gaetani, o enfrentamento de questões intrincadas. Em sua opinião, é preciso concluir a tarefa de construir um Estado Nacional que conjugue mérito e flexibilidade. Ou seja, um Estado dotado de quadros profissionais e competitivos, associado, sempre que possível, à formação de um mercado de trabalho com salários equiparáveis aos do setor privado, à institucionalização de práticas de negociação abertas, plurais e democráticas, bem como à busca pelo balanço adequado entre políticos e burocratas.

Eu, particularmente, não acredito que a burocracia possa salvar a administração pública. Já acreditei mais na burocracia. Acho que a capacidade empreendedora, inovadora e transformadora é muito baixa. Acho que só a classe política pode salvar a administração pública. Nós precisamos de política para salvar a administração pública. E precisamos também de *policies*, precisamos discutir políticas públicas (Ipea, 2011).

Essa foi a afirmação de Gaetani, ao tratar da necessidade de um debate mais aprofundado sobre a “politização” e a “policização” da administração pública.

Referência nos estudos sobre administração pública, gestão pública e reforma do Estado, Gaetani ressaltou algumas características necessárias ao Estado contemporâneo, tendo em vista, entre outras coisas, a emergência de novas plataformas tecnológicas. Segundo seu ponto de vista, trata-se de buscar uma renovação de valores e do *modus operandi* no âmbito do Estado, de forma a obter maior valorização da democracia representativa e da prática política como premissas balizadoras da ação do governo, incluindo a definição de políticas públicas intensivas em participação política e social de grupos de interesse, de organizações não governamentais (ONGs) e de movimentos sociais. Gaetani destacou, ainda, a importância dos princípios de inclusão, redistribuição e equidade como norteadores do projeto de país e das decisões de governo, bem como a busca por maiores condições de competitividade em relação ao mercado de trabalho, à produtividade do serviço público e ao mercado global.

* A Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea promoveu, em 14 de setembro de 2011, debate sobre a agenda contemporânea da gestão pública e seus desafios. Para fomentar a discussão foi convidado Francisco Gaetani – especialista em políticas públicas e gestão governamental e doutor em Ciência Política pela London School of Economics and Political Science e atual secretário executivo do Ministério do Meio Ambiente. Este texto apresenta alguns dos principais argumentos expostos na ocasião.

** Pesquisadora no Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento (PNPD) do Ipea.

2 DIFERENTES PERSPECTIVAS EM DISPUTA: “O ENFRENTANDO DE CONTRADITÓRIOS”

As políticas de gestão pública são, de acordo com Gaetani, aquelas que envolvem todo o conjunto da administração pública, abarcando provisão de serviços públicos, modelagem organizacional, planejamento e orçamento, auditoria e controle, compras e contratos, governo eletrônico e política regulatória. Estas políticas seriam: sistêmicas, estruturantes, com bordas fluídas e escopo de *policy mix* variado – ou seja, é variada a forma como se relacionam entre si; interdependentes – quanto ao pessoal e ao modelo de organização; de baixo apelo político – dado seu caráter conflitivo; e, frequentemente, pouco evidentes.

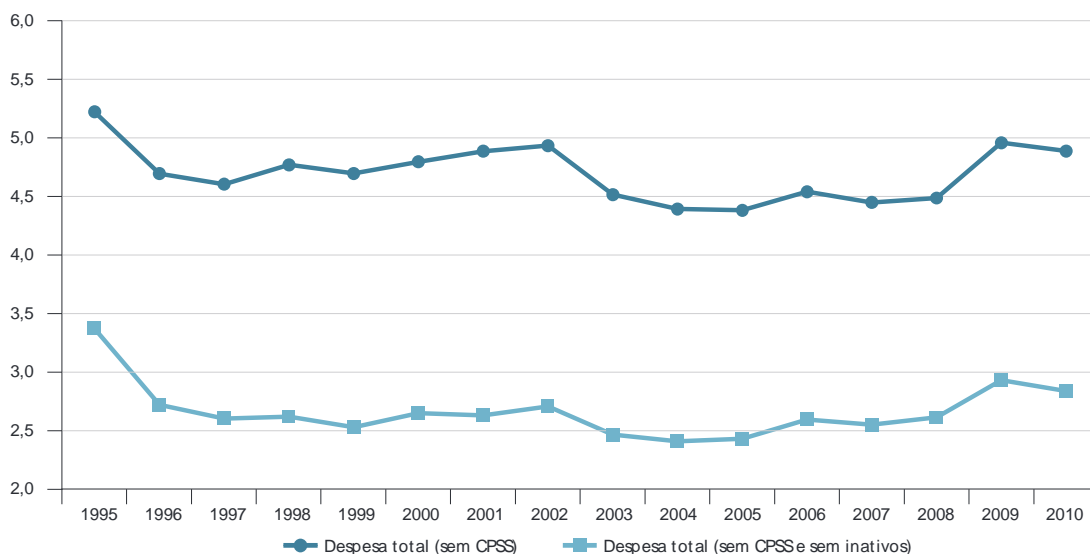
Em sua opinião, o debate sobre os temas de gestão pública no Brasil, muitas vezes, está “mais centrado na privatização ou na estatização que numa boa gestão. É possível ter uma boa gestão com o Estado grande e uma boa gestão com o Estado pequeno” (Ipea, 2011). O palestrante alertou, contudo, para o fato de a administração pública ser intensiva em pessoal no mundo inteiro.

Somando alguns números ao debate, Gaetani apresentou um gráfico sobre a evolução dos gastos com pessoal da União em relação percentual ao produto interno bruto - PIB (gráfico 1). A análise apresentada contraria boa parte do noticiário corrente, que, segundo Gaetani, identifica um suposto inchaço do Estado no governo Lula, marcado por uma suposta curva crescente de gastos com pessoal: “proporcionalmente falando, o que se gasta do ponto de vista de participação do PIB é abaixo do governo Fernando Henrique, ao contrário do que é difundido pela mídia” (Ipea, 2011), afirmou o palestrante, mostrando que o crescimento de gastos com pessoal, em termos absolutos, esteve atrelado ao crescimento da economia, ao passo que, em números percentuais, a proporção permaneceu relativamente estável.

GRÁFICO 1

Evolução dos gastos com pessoal da União¹

(Em % do PIB)



Fonte: Ipea (2011).

Nota: ¹ Exclusive Contribuição Patronal ao Regime Próprio de Previdência

Na “rota federal” da gestão e administração públicas, Gaetani ofereceu uma visão retrospectiva dos governos recentes:

os estudos mostram que grande parte do enxugamento da máquina pública no governo FHC não foi exatamente um enxugamento, foi uma não reposição em função dos fluxos de aposentadorias e uma desvalorização salarial muito grande também, o que induzia muita gente a sair (Ipea, 2011).

Por sua vez o governo do ex-presidente petista se teria caracterizado, entre outras coisas, pelo aprofundamento do ajuste fiscal, pela crise política que se instalou no terceiro ano do primeiro mandato e pela retomada de concursos públicos, embora ainda de maneira meio desorganizada, desestruturada. Gaetani argumentou que “embora tenham sido criadas no governo Fernando Henrique, a ‘consolidação e profissionalização’ das agências reguladoras ocorreu no governo Lula, com ‘substituição dos temporários pelo pessoal definitivo’” (Ipea, 2011). No governo do petista, mereceriam destaque, ainda, a ascensão do movimento sindical como parceiro do governo, o que facilitaria o diálogo nas mesas de negociação, bem como o esforço de recomposição salarial que atingiria carreiras diversas, no segundo mandato.

3 OS CAMINHOS DA PROFISSIONALIZAÇÃO NA GESTÃO PÚBLICA

A profissionalização da administração pública no Brasil ainda está em construção, pois a institucionalização do sistema de mérito é um processo histórico relativamente recente. Esta é a opinião de Gaetani (Ipea, 2011), que acredita que “estamos construindo uma administração pública federal profissionalizada e meritocrática,” visto que “os primeiros concursos estão acontecendo agora, assim como as discussões sobre as carreiras.” De acordo com Gaetani, mesmo no regime democrático pré-1964, a administração pública federal nunca chegara a ter mais que 10% de servidores concursados. Havia algumas ilhas de excelência, como o antigo Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Industriários (IAPI), mas isto se dava muito mais em função de este ser um instituto rico, que recrutava com muitos concursos, que pelo fato de ser algo genérico e estruturante.

Como indicativo de sua percepção acerca do quadro atual da administração pública federal, Gaetani comparou a Esplanada dos Ministérios a um “dominó heterogêneo,” onde é possível encontrar “bolsões de modernidade e profissionalismo ao lado de áreas absolutamente congeladas no tempo” (Ipea, 2011). Para superar este cenário, a rota de enfrentamento apontada é a luta continuada contra o clientelismo e o nepotismo, e também o desenvolvimento de condições para recrutar, reter e melhorar quadros profissionais competitivos no setor público, capazes de interagir com o setor privado, os movimentos sociais, os jornalistas e com a própria classe política. Em outras palavras, a qualificação profissional e a profissionalização, em sentido mais amplo, estão relacionadas às novas demandas apresentadas a um Estado que, nas palavras de Gaetani, hoje é “muito mais aberto, poroso e permeável à interação com a sociedade que o Estado do passado” (Ipea, 2011).

Gaetani destacou pontos altos e baixos no processo de profissionalização do setor público federal, bem como permanências, ou seja, características que atravessaram o século XX chegando à primeira década do século XXI. “A nossa matriz corporativa do Estado Novo, tanto do ponto de vista do sindicalismo patronal, quanto do ponto de vista das corporações profissionais, está vigente, positiva e operante” (Ipea, 2011), afirmou Gaetani, evidenciando a herança do governo Vargas até os dias atuais.

O atual secretário executivo do Ministério do Meio Ambiente pontuou, no entanto, que coisas como a *expertise* derivada da especialização ou um mercado de trabalho regulamentado em torno de ilhas profissionais fazem parte de um mundo que está desaparecendo – ou transformando-se – para dar lugar à interdisciplinaridade nas soluções de problemas cada vez mais complexos.

Para Gaetani, o próprio deslocamento do foco da administração pública para os processos e insumos necessários ao alcance de resultados reforça a relativização da formação profissional e coloca em xeque a discussão do profissionalismo ancorada em profissões específicas. Alguns exemplos internacionais apontados demonstram, inclusive, que a formação de profissionais do setor público é caracterizada pelo forte envolvimento de instituições acadêmicas de excelência – como Oxford e Cambridge, no Reino Unido; ou tantas outras escolas de graduação no caso dos Estados Unidos, da França e da Alemanha.

Na esteira das transformações mais recentes, a aceleração do processo de obsolescência das formações e profissões é relacionada, ainda, com a revolução tecnológica. Gaetani observou que a grande maioria dos profissionais do setor público reage defensivamente, resistente em relação aos avanços tecnológicos, sendo possível visualizar um contraste entre o “mundo real” e os “luxos da gestão pública”. Estes “luxos” evidenciam, segundo ele, a defasagem de algumas áreas de formação em relação a processos tecnológicos irreversíveis. “A tecnologia caminha de forma irreversível, não tem *undo*, você não desfaz um avanço tecnológico, ele vai redefinindo as coisas sempre para frente” (Ipea, 2011). Na contracorrente, Gaetani diagnosticou a presença de “velhos e maus hábitos difíceis de matar”; os quais encontram guarita na legislação e nos costumes, exercendo influência sobre a reforma da administração pública.

4 POR QUE É DIFÍCIL PROFISSIONALIZAR A GESTÃO PÚBLICA?

Gaetani indicou outros aspectos também relevantes para compreender as dificuldades enfrentadas na profissionalização da administração pública brasileira, como o estreitamento dos pontos de entrada via concursos, os constrangimentos fiscais, a ausência de formação específica, e as assimetrias intraburocracia. Estas, em particular, são identificadas como as responsáveis por carreiras como as de fiscais, delegados e procuradores serem priorizadas quanto ao critério de remuneração, caracterizando um verdadeiro “estado policial”. Como contraponto a esta tendência de hierarquização salarial das carreiras, apontou o exemplo dos Estados Unidos, que têm uma tabela salarial para todo o funcionalismo público.

Para Gaetani (Ipea, 2011), o esforço de alinhamento das carreiras na administração pública brasileira impõe um questionamento: “como é que a gente hierarquiza as carreiras?” E continua: “como dar mais para uns e menos para outros – abstraindo a questão da barganha, do poder de fogo, do *lobby* –, como tecnicamente enfrentar este desafio?” O próprio palestrante apontou a existência de um esforço para realização de diagnósticos, inovação e gerenciamento do *timing* das negociações salariais, embora tenha reconhecido que estas transformações ainda são incipientes “pela própria fragilidade do Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão a cargo disso”.

No que se refere, particularmente, ao desafio da gestão da força de trabalho, Gaetani expôs outro debate a ser feito, tendo em vista a “propensão infinita da burocracia ao crescimento”: como

calibrar e qualificar o perfil da força de trabalho em relação ao resultado esperado? O foco repousaria sobre a questão da produtividade no setor público, a qual está atrelada, por sua vez, ao perfil demográfico daquela mesma força de trabalho. Ele explicou a questão por meio de exemplos práticos:

se tratamos da reposição ou não de aposentados, faz sentido repor na mesma proporção tendo em vista a incorporação de novas plataformas tecnológicas? Aposenta cem, repõe cem? Ou deveriam ser duplicados os quadros com vistas à expansão da atuação? (Ipea, 2011).

5 “MUDANÇAS RECENTES” E “AGENDAS LATENTES”

Em um balanço geral das transformações ocorridas no setor público brasileiro, Francisco Gaetani ressaltou mudanças positivas, a começar pelo fim do período de transição democrática, passando pelos dezessete anos de estabilidade macroeconômica, pelas inúmeras mudanças estruturais e globais, pelas “irreversibilidades tecnológicas”; bem como pela atenção dispensada às “heterogeneidades ocultas”; presentes, por exemplo, em termos como “governo” ou “mercado” – ambos passíveis de indevidas generalizações. “Quando a gente se refere ao que o governo pensa ou àquilo que o mercado pensa, ocorre uma generalização brutal, se a gente não qualifica” (Ipea, 2011). O palestrante cita como exemplo o episódio da redução dos juros:

uma área do mercado reage indignadamente, enquanto outra aparece agradecendo, elogiando, dando força para o governo continuar nessa direção. Os dois são mercado, mas estão em público falando de coisas completamente opostas (Ipea, 2011).

As referidas mudanças, segundo Gaetani, abrangem ainda a existência de uma mesa permanente de negociação salarial; avanços sem precedentes na política salarial; a recomposição dos quadros na maioria dos órgãos públicos; a atenção diferenciada dedicada às agências reguladoras; a recuperação do Plano Geral de Cargos do Poder Executivo (PGPE), bem como os acordos com o dito grupo “sangue azul” (constituído pelos gestores e por funcionários de órgão como Advocacia-Geral da União (AGU), Controladoria-Geral da União (CGU), Polícia Federal, entre outros); o descolamento das estatais; a gestão diferenciada das prioridades via Programa de Aceleração do Crescimento (PAC); e, por fim, os avanços dos controles externo e interno.

No que se refere à agenda latente, Gaetani destacou o desenvolvimento de capacidades, que constitui um processo de longo prazo. Neste sentido, ele indica os seguintes desafios: superar mentalidades e assimetrias de poder, inclusive no próprio serviço público; pensar e agir em termos de resultados sustentáveis; integrar elementos e insumos internacionais e nacionais em prioridades, processos e sistemas regionais; crescer a partir das capacidades existentes, mais que produzir novas; persistir no engajamento e na manutenção do curso, mesmo em circunstâncias adversas; e permanecer responsabilizável (*accountable*) perante os beneficiários finais. “O risco de responsabilização permanente começa a mudar uma série de processos no setor público” (Ipea, 2011).

Outros temas de relevo seriam o desafio da priorização e da coordenação das políticas; o incentivo à inovação, à liderança e ao empreendedorismo em combinações variadas; o aprimoramento da economia política da folha de pessoal, com incentivos, direitos e dinâmica; e, ainda, o fortalecimento do centro do governo. Tendo em vista os sentidos apontados, Gaetani alegou que a agenda a ser posta em prática pressupõe o entroncamento entre planejamento, orçamento e gestão.

Além da agenda latente, o palestrante identifica, ainda, uma “agenda em processo”, marcada pelo desafio de acelerar o aumento da massa crítica em pouco tempo, ou seja, investir em formação, equipamentos e qualificação de pessoas aptas para enfrentar os problemas. Ganham espaço nesta agenda a interdisciplinaridade – necessária para o difícil processo de gestão das tensões e a busca da mudança da cultura política do Brasil – e a “*vertebración*”, tida como “molejo, um corpo mais articulado e dinâmico do Executivo federal no contexto de mudança política”.

BOX 1

A agenda da gestão pública no Brasil

- 1) Povoamento da administração direta de forma sistemática e consistente, em especial nas áreas social e de infraestrutura.
- 2) (Re)modelagem organizacional e revisão do direito administrativo.
- 3) Parametrização coerente, crível e consensual dos salários, dos quantitativos físicos e dos mandatos.
- 4) Alinhamento da estrutura de incentivos individuais e institucionais de forma consistente e transparente – Sistema Integrado de Descentralização de Crédito (SIDECC) etc.
- 5) Modernização estratégica do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (Siape) – inclusive com a incorporação da dimensão de gestão de competências.
- 6) Gestão acurada do processo de substituição de terceirizados, em sintonia com o posicionamentos dos órgãos de controle.
- 7) Acompanhamento das inovações tecnológicas e customização de plataformas de modo a proporcionar sua adequação a distintos tipos de organizações.
- 8) Aprimoramento dos processos de recrutamento via concursos públicos, considerando-se os impasses da especialização.
- 9) (Des)judicialização da política de recursos humanos e limites para o corporativismo.
- 10) Libertação do planejamento de sua ritualística constitucionalizada e recuperação da dimensão de *pacto* do orçamento.
- 11) Introdução do orçamento para resultados e assimilação da dimensão de eficiência no gasto.
- 12) Adoção de forma seletiva e gradual da “contratualização” de resultados.
- 13) Aprimoramento da legislação de compras e contratos.
- 14) Modelagem da dinâmica das políticas regulatórias e das agências, e discussão do funcionamento das estatais.
- 15) Diálogo com distintas esferas de governo, com o setor privado e com as instituições internacionais.
- 16) Ascensão da gestão do conhecimento e valorização das comunidades de práticas.
- 17) Incorporação da perspectiva de *lifelong learning* (formação continuada).

6 CONCLUSÃO

Gaetani encerrou sua palestra com uma frase do ex-presidente uruguaio Julio María Sanguinetti Coirolo: “o futuro não é o que era”. Ao que acrescentou “é melhor”. Para o palestrante, O Brasil está vivendo tempos muito melhores que já viveu, tempos de oportunidades extraordinariamente mais interessantes, e deve-se tirar vantagem delas.

Nós temos hoje dinheiro e vantagem política, junto com redemocratização e estabilização macroeconômica. Estas quatro coisas eram colocadas como indispensáveis para salvar o planeta. Bom, já temos as quatro. Então, está faltando alguma coisa. Temos que explicitar os problemas para buscar uma solução. Problemas que não são explicitados, não existem. Nós não vamos resolver os problemas sem explicitá-los (Ipea, 2011).

Explicitar os problemas da administração pública, concluiu Gaetani, envolve riscos e questões de poder. E envolve fazer os enfrentamentos necessários.

REFERÊNCIA

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia. **Francisco Gaetani**. *In*: SEMINÁRIO SOBRE A AGENDA CONTEMPORÂNEA DA GESTÃO PÚBLICA E SEUS DESAFIOS, 14 set. 2011.
