

## **Modelos de Gestão no setor público e intervenção política**

*Agnaldo dos Santos  
Observatório dos Direitos do Cidadão – Participação Cidadã (Instituto Pólis)*

### *Apresentação*

O Observatório dos Direitos do Cidadão, através de seu colegiado de gestão e de pesquisas produzidas ao longo dos últimos anos, vem discutindo temas, conquistas e desafios importantes para a atuação dos movimentos sociais na participação e no controle social sobre as políticas públicas.

Com o intuito de provocar discussões sobre temas centrais que desafiam a atuação dos movimentos hoje, definidos pelo colegiado de gestão, elaboramos pequenos textos como este, discutindo conceitos, questões e práticas dos movimentos sociais e buscando caminhos para a intervenção nas políticas públicas. Estes textos serão discutidos em reuniões mensais do colegiado e também poderão ser utilizados pelos movimentos, fóruns e organizações interessadas para levantar discussões e debates entre seus pares. No mês de julho de 2008 propusemos uma discussão sobre o tema “controle social”. No mês de outubro, discutimos a relação dos movimentos sociais com os canais institucionais. Em novembro, discutimos o tema da reforma política. Em dezembro, apresentamos o tema da privatização e das parcerias nas políticas públicas. Em abril de 2009, propomos uma discussão sobre representação em espaços participativos e a qualidade dessa representatividade junto às bases dos coletivos aos quais esse representante está vinculado. Todos os textos estão disponíveis no *site* do Instituto Pólis, na *internet* ([www.polis.org.br](http://www.polis.org.br)).

Agora em julho, apresentamos uma reflexão que resgata o problema dos modelos de gestão no setor público, inicialmente apresentado no *paper* de dezembro de 2008. Fazer a gestão das políticas públicas não significa apenas implementá-las, mas antes significa escolher orientações do que fazer e para quem fazer, portanto é um tema muito caro para os atores políticos que defendem o controle social do Estado.

Boa discussão!

## *Resgatando o tema*

Como tivemos a oportunidade de destacar no texto sobre organizações sociais e outras formas indiretas de prestação de serviços públicos, emergiu nas últimas décadas do século 20 uma corrente teórica e política defendendo a necessidade de repensar a gestão do Estado. Esse tipo de pensamento foi decisivo para os diversos processos políticos ocorridos no Brasil e outros países que optaram por adotar modelos de gestão considerados mais “flexíveis” e “eficientes”, quando comparados com o antigo formato burocrático construído entre o final do século 19 e primeira metade do século 20. Curiosamente, após a crise financeira de outubro de 2008, muitos procuram rever o formato de “Estado mínimo”, caracterizado pela pouca regulação ante os agentes econômicos e oferta de serviços limitada ao mínimo necessário à civilidade: polícia, tributação, justiça e assistência social complementar, deixando para o mercado a oferta de planos privados de educação, saúde, habitação, cultura *etc.* Cabe então uma reflexão sobre como o Estado moderno se formou, os argumentos favoráveis à sua reformulação e os problemas que a realidade brasileira apresenta para tais argumentos.

## *Patrimonialismo e Burocracia*

Usamos no cotidiano o termo “burocracia” como sinônimo de algo excessivamente rígido, lento, inoperante, nos processos administrativos. O significado original do termo é “governo feito pelos escritórios”, ou seja, uma gestão centralizada e regida detalhadamente por normas claras e objetivas, combatendo o arbítrio dos tomadores de decisão e preservando o espírito público na condução do Estado. Esse caráter foi necessário devido ao desenho anterior de Estado, considerado patrimonialista e aberto à toda sorte de arbitrariedades dos governantes. Patrimonialismo seria então a relação que os antigos gestores públicos – reis e príncipes – estabeleciam com a estrutura pública, como se fossem sua propriedade particular, seu “patrimônio”. Não viam necessidade de dar transparência às suas ações, nem de recrutar seus funcionários (“servidores”) por meio de seus conhecimentos e méritos, sendo comum a nomeação de parentes e amigos próximos, o chamado nepotismo.

O desenvolvimento de monarquias constitucionais e de governos republicanos<sup>1</sup> passa a exigir uma estrutura burocrática para sua gestão, que aliás também passou a pautar a administração das empresas privadas. É desse momento, final do século 19, a chamada *administração científica*

---

<sup>1</sup> As monarquias constitucionais, que surgiram no século 18, são caracterizadas pela existência de um rei chefe de Estado e de um primeiro-ministro chefe de governo, onde todos devem respeitar uma Constituição. No mesmo período surge a república criada pelos Estados Unidos da América, em que a chefia de governo e de Estado é do presidente, também respeitando uma Constituição. Boa parte dos países seguem até hoje um modelo ou outro.

*do trabalho*, que prezava pela radical separação entre os que elaboram as estratégias de gestão e aqueles que simplesmente a executam. Tanto o Estado quanto as empresas privadas passam a contar com um modelo de gestão centralizado e hierárquico, com normas inflexíveis para garantir a exata tarefa prescrita. Diversos autores já sugeriram que a burocracia que surgia nesse momento, tanto a estatal quanto a privada, era francamente inspirada no modelo hierárquico militar, fortemente centralizado.

Então, se por um lado a burocracia moderna ia suplantando as ultrapassadas estruturas de organização baseadas no patrimonialismo, de outro foi criando uma estrutura extremamente rígida, conduzida por especialistas pouco dispostos a discutir suas competências com os não-especialistas. Dessa forma, as burocracias estatal e privada vão se constituindo em um ator político, detentor de informações privilegiadas que são vertidas em uma linguagem compreensível apenas para poucos. Somado a isso, o Estado – principalmente na Europa e nos Estados Unidos, mas também em países como o Brasil, após o Governo Getúlio Vargas – passa a incorporar uma série de demandas da crescente população urbana, cada vez mais complexas e que nem sempre eram acompanhadas de uma rápida resposta ao crescente dinamismo econômico e social.

### *Crise e Reforma do Estado*

A segunda metade do século passado viu emergir uma dura crítica ao modelo burocrático, que de acordo com essa avaliação tornava-se incapaz de dar respostas práticas à gestão no cotidiano. Um bom exemplo disso são os processos de licitação: um governante só pode adquirir bens e serviços após abrir um processo público de escolha das melhores propostas das empresas interessadas em oferecê-las. Isso é necessário para garantir minimamente a transparência das transações com dinheiro público. Mas torna muito mais lenta atividades e prestação de serviços que eventualmente surgem e que precisam de rápida resolução. Temos também como exemplo a relação com os trabalhadores do serviço público: só podem ser contratados após concurso, e os processos de avaliação de desempenho e de eventuais punições a irregularidades também são insuficientes e lentos.

Outro elemento que vai se somar à crítica da gestão pública burocrática é a crise fiscal que boa parte dos Estados passa a experimentar em meados dos anos 1970 e 1980. Em poucas palavras, os diversos governos passaram a ter dificuldades de arrecadar impostos necessários para manter serviços públicos com um mínimo de qualidade, muito em função da crise econômica daquele período. A corrente teórica e política chamada de “neoliberalismo” ganha destaque nesse momento, exigindo a diminuição da máquina estatal em prol do dinamismo econômico. Fundamentalmente, significava arrecadar menos impostos e enxugar os gastos, principalmente com recursos humanos

(considerados gastos permanentes) e investimentos sociais.

Esse tipo de proposta neoliberal nunca foi efetivamente implementada, algumas estruturas estatais chegaram mesmo a se fortalecer nesse intervalo (a estrutura militar nos EUA, por exemplo), mas de fato a oferta de serviço público foi afetada pela queda da arrecadação de impostos e ainda permaneceu a percepção de que o modelo de gestão estatal é pouco eficiente e eficaz. Ao mesmo tempo, o Brasil elaborou em 1988 uma Constituição que previa um novo modelo de gestão das políticas sociais, por meio do controle social exercido através de conselhos de políticas e conferências, nos três níveis de governo. Não chegou a propor a substituição do modelo burocrático, mas instituiu o princípio de que não era apenas o especialista (político ou de carreira) quem deveria decidir sobre as prioridades para essas políticas públicas.

### *Modelos em Construção e em Disputa*

Como já discutido no texto de dezembro/08, as propostas para a reforma do Estado foram na direção da constituição de organizações privadas de caráter público, que deveriam em tese agilizar processos decisórios sem que o Estado perdesse o controle e o monitoramento das metas acordadas. Além de um evidente conflito com o funcionalismo público, temeroso quanto à precarização de suas condições profissionais, esse caminho de reforma entrou em choque com o princípio do controle social, pois não existe determinação legal de espaços para a sociedade civil controlar e deliberar sobre as políticas executadas por essas organizações.

Como vimos também naquela ocasião, a sociedade civil questiona modelos de gestão que não garantem a devida transparência da aplicação dos recursos e levanta dúvidas quanto ao caráter “não-lucrativo” dessas organizações. Os trabalhadores defendem que apenas o servidor público da administração direta possui condições de desempenhar suas funções sem constrangimentos do espaço mercantil. Mas não é possível negar que o aparato estatal, tal qual foi estruturado, não permite um controle real por parte da sociedade, entre outras coisas porque a produção e a leitura das informações públicas ou não são acessíveis ou exigem uma qualificação que boa parte dos cidadãos não dispõem. Além disso, é um modelo essencialmente rígido, no sentido de que não consegue dar respostas dinâmicas aos desafios apresentados pelo aumento da demanda e da oferta de serviços públicos.

Nesse sentido, é importante verificar como os movimentos organizados, no Brasil e no mundo, se relacionaram ao longo do tempo com esse tema. O movimento trabalhista, na sua origem e antes de exigir do Estado políticas públicas universalistas, construiu caixas de auxílio mútuo para garantir uma seguridade mínima aos seus associados; também organizou cooperativas de trabalho com vistas a dar uma resposta ao desemprego e ao autoritarismo patronal das empresas privadas.

Eram experiências possuíam a promessa de empoderamento dos trabalhadores, no sentido de torná-los aptos a promover a gestão dessas organizações, portanto de deliberar sobre o que lhes era prioritário ou não.

Décadas depois, o movimento de moradia, que além de exigir do poder público políticas de habitação e de infra-estrutura urbana, caracterizou-se também pelos mutirões de construção de unidades habitacionais, que ao mesmo tempo reforçava laços de solidariedade entre os militantes e lhes garantia negociações com o poder público que também passavam pela gestão dos empreendimentos. Também no campo da Assistência Social e dos Direitos da Criança podemos notar que muitas organizações que lutam pela cidadania também estão envolvidas com a execução de determinados programas.

O que gostaríamos de sugerir aqui são as seguintes reflexões: política pública deve ser exclusivamente estatal e burocrática? Como garantir o respeito aos direitos trabalhistas dos funcionários públicos e a devida transparência na aquisição pelo Estado de bens e serviços com formas mais dinâmicas e flexíveis de fluxos administrativos? Como garantir que tanto os modelos da administração direta quanto aqueles de organizações privadas prestadoras de serviços públicos sejam suficientemente abertas para o controle social? Interessa aos movimentos sociais se apropriar de conhecimentos administrativos capazes de aperfeiçoar sua intervenção política, não só pressionando o Estado mas elaborando e propondo políticas públicas? Como promover a educação cidadã entre a população, no sentido de capacitar as pessoas para essas intervenções?