

## **Políticas de gestão pública e políticas regulatórias: contrastes e interfaces**

**Francisco Gaetani**

[francisco.gaetani@undp.org.br](mailto:francisco.gaetani@undp.org.br)

### 1 Introdução

Políticas de Gestão Pública constituem um conceito relativamente novo na discussão de políticas públicas e reforma administrativa. São debates que costumam ser tratados de forma separada e com poucos vasos intercomunicantes entre si. Políticas de Gestão Pública costumam ocupar um ponto cego na agenda dos governantes, embora sejam políticas sistêmicas e capazes de influenciar todas as políticas setoriais do poder executivo. O fato de freqüentemente serem políticas implícitas explica em parte as dificuldades de serem percebidas como pertencentes a um mesmo grupo de políticas públicas.

As características das políticas que integram as chamadas políticas de gestão pública são o fato de condicionarem a estruturação, os processos, os meios, as regras, as tecnologias, a administração e a forma de prestação de serviços públicos no conjunto de organizações governamentais. São políticas balizadas pelo marco constitucional e legal do país. São políticas formuladas e implementadas no âmbito do poder executivo, embora afetem os três poderes. São políticas que tem como lócus irradiador os órgãos centrais da administração federal, independentemente da configuração que esta venha a ter.

As Políticas de Gestão Pública incluem tradicionalmente cinco grandes áreas da administração pública: as relações trabalhistas no âmbito do poder público, a arquitetura organizacional do Estado, os processos de planejamento e execução orçamentária-financeira da ação governamental, os mecanismos de controle e auditoria do gasto público e as regras de licitação & contratação vigentes no âmbito da esfera estatal. Numa interpretação mais ampla duas outras políticas podem ser consideradas integrantes das Políticas de Gestão Pública: políticas regulatórias e governo eletrônico.

A ascensão do Estado Regulador aponta na direção da necessidade de uma abordagem articulada supra-setorial do tema, para além do setor de infraestrutura e *public utilities*. A temática do governo eletrônico perpassa potencialmente toda a administração pública e vem se constituindo em uma das mais importantes ferramentas transformadoras das atividades governamentais.

O presente texto focaliza o processo de mudança nas políticas regulatórias e em duas políticas que em geral são mais identificadas com as Políticas de Gestão Pública: a organização do serviço público e o desenho das organizações públicas. O argumento sugerido é o de que a política regulatória para o setor de infraestrutura enfrenta limitações para além das tradicionalmente detectadas no âmbito das agências reguladoras. A idéia é a de que a ausência de políticas de gestão pública orientadas para os ministérios aos quais as agências se reportam compromete e coloca em risco o ambiente regulatório que se busca estruturar.

O texto está dividido em x partes: um apanhado das temáticas relacionadas com cada uma das políticas que integram as políticas de gestão pública, um apanhado das reformas nas políticas de gestão pública que mais influenciaram o país, os modelos explicativos dos processos de mudanças das políticas públicas, uma discussão sobre os vetores em conflito permanente no âmbito das políticas de gestão pública e um comentário sobre as complexidades da condução do processo de mudança das políticas de gestão pública.

## 2 As Políticas de Gestão Pública: Um painel geral

O conjunto das Políticas de Gestão Pública raramente se apresenta articulado e consistente internamente. Quatro fatores explicam esta situação: contextos distintos, jurisdições fragmentadas, lógicas contraditórias e desarticulação dos domínios das políticas em questão. Estas são restrições de difícil superação conjunta porque incluem variáveis de natureza bastante distinta: política, organizacional, ideológica e metodológica. Contra-exemplos desta situação são o esforço de reforma que levou à criação do Estado Novo e as recentes reformas implementadas na Nova Zelândia. Em ambos os casos houve um alinhamento consistente dos quatro fatores mencionados.

Um superficial painel dos principais pontos de cada uma das sete políticas de gestão pública mencionadas sugere um quadro bastante complexo e heterogêneo. Na questão do serviço público observa-se a sobreposição de problemas antigos e novos. No primeiro grupo encontra-se a consolidação do sistema de mérito, a aprimoramento dos sistemas de carreiras e a profissionalização do funcionalismo estatutário. Dentre os novos desafios destacam-se a necessidade de contínuo desenvolvimento de novas competências, o alinhamento dos salários do setor público com os do setor privado, a gestão de estruturas de incentivos dinâmicas e a gestão do processo de flexibilização da força de trabalho.

Na esfera da arquitetura organizacional convivem na administração pública brasileira uma babel de arranjos institucionais gerados ao longo dos últimos quinze anos. Novas estruturas sobrepõem-se às antigas sem que estas necessariamente deixem de existir ou sejam absorvidas pelas novas. A contrapartida desta pluralidade é uma fluidez funcional para os governantes que podem lançar mão de uma vasta variedade de modelos de acordo com sua conveniência momentânea. O *imbroglio* jurídico resultante vem dificultando a implementação de reformas modernizadoras na administração pública e a estruturação de estruturas organizacionais *accountable* e efetivas. Legislar sobre autonomia, controles, flexibilização, resultados e contratualização neste contexto torna-se custoso e inócuo.

A área orçamentária-financeira não vem apresentando o processo de aperfeiçoamento contínuo que se esperava após a estabilização macro econômica. Avanços sem dúvida ocorreram como a recuperação da categoria programa na prática de planejamento, a introdução de sistemas de informações gerenciais informatizados, o esforço de implementação de indicadores de desempenho e responsabilização individualizada no PPA 2000-2003 e como na discussão pública e descentralizada do PPA 2004-2007. Mas as conexões entre as políticas macro e micro econômicas, as articulações entre o curto e o longo prazo e a problematização da qualidade do gasto público estão longe de serem objeto da atenção requerida.

O controle interno tem passado por sucessivas mudanças na última década, algumas modernizadoras e outras bastante discutíveis do ponto de vista do controle interno da administração federal. Embora o Controle Externo – a cargo do Tribunal de Contas da União – venha passando por um processo de profissionalização e modernização contínuos o Controle Interno tem oscilado entre missões distintas e não necessariamente consistentes entre si: melhoria da qualidade do gasto, aumento da eficiência da máquina, controle da legalidade da despesa, combate à corrupção, aumento da transparência do gasto público e institucionalização de mecanismos de controle sistemáticos da ação governamental descentralizada.

O setor de *procurement* é uma das áreas mais críticas da administração pública dados os graves déficits de capacidade do governo na operacionalização de compras, celebração de contratos, geração de

ganhos de eficiência e adoção de práticas transparentes de controle social do gasto público. Não é à toa que órgãos públicos recorrem com frequência a organizações internacionais para assessora-los nestas transações. A produtividade do gasto público depende em grande parte da modernização da área de *procurement*, paradoxalmente uma das menos capacitadas no governo e com profissionais menos profissionalizados. Mesmo assim a inovação de novas formas de leilões e a incorporação das tecnologias modernas aos processos de compras e contratação tem produzido significativos ganhos de eficiência nas transações.

As iniciativas desenvolvidas no contexto do chamado governo eletrônico iniciaram-se no segundo mandato de Cardoso e nunca mais pararam embora as ênfases do novo governo sejam outras tais como a adoção do software livre e a introdução de uma maior transparência na administração pública. Não há limites para os ganhos de produtividade derivados de inovações tecnológicas, embora os avanços não sejam lineares nem isentos de riscos. Avanços nesta área são de reversão mais difícil e os ganhos de produtividade costumam ser bastante significativos. Entretanto, a obsolescência precoce combinada com o déficit de quadros capazes de gerenciar processos de modernização tecnológica no setor público são problemas de difícil manejo na esfera governamental. Os problemas de terceirização são sistematicamente postergados. O novo governo reorientou a pauta para as temáticas de inclusão digital e software livre, duas áreas sem dúvida estratégicas, mas sem perseguir reformas consistentes com um programa mais amplo de reforma do estado.

As políticas regulatórias não foram objeto de atenção estruturada pelo governo passado por ocasião da criação de agências, um processo que ocorreu em ondas des-coordenadas e desarticuladas. A ausência de um locus institucional a cargo de dar suporte ao processo de constituição de agências reguladoras facilitou a criação de várias agências sem adequada fundamentação técnica e sem condições de funcionamento sustentáveis. A institucionalização da precariedade acompanhada pela ausência de uma proposta clara de quão qualificado deveria ser o Estado Regulador buscado levou a um ambiente de incerteza e de frágil compreensão desta modalidade de provisão de serviços públicos. Sem sinalização adequada a sustentabilidade dos arranjos institucionais competitivos é problemática e sujeita a oscilações indesejáveis. O novo governo vem procurando construir um quadro de referências mais sistêmico para o tema (BRASI, 2004 a e BRASIL, 2004 b). Mas também nesta área o enfrentamento dos desafios enfrenta a dificuldade de pilotagem via a Casa Civil apenas, com baixa participação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

#### 4 O que explica as mudanças? O caso das políticas regulatórias

O estudo dos processos que resultam em mudanças de políticas públicas é uma área que vem recebendo cada vez mais atenção da parte dos políticos, burocratas, formuladores, consultores e estudiosos das áreas de ciência política e governo. A tendência é das discussões se concentrarem no conteúdo das propostas e não nos processos que explicam as mudanças. Em que pese a importância das proposições de uma política há elementos relacionados à forma através da qual se processam mudanças que não necessariamente guardam correspondência com o conteúdo. Da mesma forma, há variáveis contextuais que frequentemente acabam desempenhando um papel maior na explicação de por que as coisas mudam do que propriamente o conteúdo da política pública em questão.

Duas abordagens das explicações dos processos de mudanças são particularmente úteis para se ter em mente nas discussões sobre políticas públicas. Em ambos os casos não se tratam de modelos especificamente orientados para as políticas de gestão pública mas que são úteis para a discussão dos processos de mudanças destas políticas no Brasil.

O primeiro modelo é de natureza configuracional (HOOD, 1994) e articula um grupo de fatores de pesos variados conforme o contexto. São quatro os elementos que ocorrendo isoladamente ou de forma combinada explicam o processo de mudanças e inflexões em políticas públicas: a) o surgimento e a circulação de novas idéias, b) a emergência de um novo contexto social, político, econômico, demográfico e tecnológico, c) o processo endógeno de esclerose de velhas estruturas e d) a dinâmica da interação de novos interesses, sejam eles de grupos específicos, sejam capitaneados por empreendedores que atuam como catalisadores e/ou agentes de interesses próprios ou outros.

O segundo modelo é uma variação do chamado “garbage can model” de March and Olsen (MARCH AND OLSEN, 1983) e foi desenvolvido por Kingdon (KINGDON, 1993) para explicar as mudanças em algumas políticas públicas setoriais nos Estados Unidos. Este marco teórico tende a reconhecer o papel eventualmente desempenhado por elementos como sorte, choques e idiosincrasias no policy-making process. Na adaptação de Kingdon as mudanças ocorrem quando três processos da realidade se sobrepõem: a definição de problemas de uma certa forma, a especificação de políticas destinadas a solucionar aqueles problemas e o jogo político. Este alinhamento se dá pela atuação de policy entrepreneurs que atuam como catalisadores do processo decisório.

Em ambos os casos outras tradicionais formas de explicação de transformações como a racionalidade ou a dependência de padrões passados podem ou não ser relevantes. Não constituem, no entanto, elementos exclusivos ou determinantes na explicação dos processos de mudança em questão. Uma forma de abordar as reformas da gestão pública no Brasil que chegaram é através da utilização destas formas de explicação (GAETANI, 2004). Outras modelos podem ser aplicados como demonstra o trabalho de Rezende sobre a Falha Sequencial (REZENDE, 2004). O poder explicativo varia conforme o caso em questão, as preferências do analista e a pertinência da aplicação do modelo, naturalmente.

No caso das Políticas Regulatórias a transformação das políticas em curso vem se mostrando mais lenta e complexa do que o usual. Já são três mandatos presidenciais ao longo dos quais as mudanças em curso vão se processando, ainda que de forma incremental e espasmódica. A configuração proposta por Hood (1994) proporciona um bom quadro de referência para análise porque é suficientemente abrangente para lidar com as diversas variáveis envolvidas no processo.

No caso da influência das idéias é importante situar o Brasil no contexto do grupo de países latino americanos como Argentina, Chile, México e Colômbia. Mas o debate sobre o qual o governo FHC se debruçou, em especial no primeiro mandato, foi menos o da criação de um ambiente regulatório adequado e, mais, a viabilização do processo de privatizações considerado prioritário do ponto de vista da condução da política macroeconômica. A disseminação de massa crítica relativa às vantagens do Estado Regulador não se processou no segundo mandato como se esperava. A ausência de um marco regulatório geral evidenciou a fragilidade da força das idéias relacionadas com a política regulatória até a chegada do novo governo. A precariedade dos arranjos institucionais das agências até 2003 (SANTOS, 2004) não contribuiu para o fortalecimento da crença de que esta opção é a melhor para o país.

A emergência de um novo contexto – em especial econômico - funcionou como um forte impulsionador da política regulatória. Dentre as características deste novo contexto destacam-se a pressão fiscal, a impossibilidade de se financiar investimentos com poupança pública, a revolução tecnológica em áreas como finanças e telecomunicações, o processo de transformações rumo ao estado regulador no âmbito global e a deterioração da capacidade estatal de atender às velhas e novas demandas do mercado.

O processo de esclerose de empresas estatais que operavam no setor de serviços públicos já datava dos anos oitenta embora só tenha se evidenciado nos anos noventa. Embora generalizações sejam inadequadas, em função especialmente da utilização das estatais para fins de política macroeconômica às expensas de sua saúde financeira, as empresas estatais destes setores vinham enfrentando desafios de expansão de investimentos, modernização de estruturas e atualização tecnológica.

Finalmente há a questão das novas coligações de interesses somada à atuação de empreendedores. A coligação de interesses governante no período 1995-2002 tinha na sua *constituency* grupos organizados protagonistas dos processos de privatização. No setor onde havia um destacado policy entrepreneur como Sérgio Mota em ação – o caso da telefonia – o processo de privatização bem como a definição do marco regulatório setorial foi mais bem sucedido que em energia e petróleo. Nesta esfera a eleição de um governo crítico da forma como se processaram as privatizações na era Cardoso sinalizou uma redefinição das alianças de interesses que colocou em xeque as definições anteriores embora nada sinalize sua inversão.

A ocorrência mais ou menos combinada dos quatro fatores não foi suficiente, no entanto, para a consolidação de uma nova política regulatória, problema este agravado pela ausência de um locus institucional orgânico para tratar do problema (GAETANI, 2003)

#### 5A Política de Gestão Pública e seus vetores em permanente conflito

Quatro vetores atuam em permanente interação (competição e co-operação) disputando a hegemonia sobre as Políticas de Gestão Pública tendo como pano de fundo as práticas históricas típicas da cultura política brasileira (clientelismo, patrimonialismo, formalismo etc). Estes vetores são o fiscal, o gerencial, o corporativo e o meritocrático. Cada um deles tem sua própria lógica e seu script público. Todos estão sempre presentes ainda que em uma configuração do tipo geometria variável porque seus pesos mudam conforme o contexto. Todos são defensáveis junto a certas constituencies. Há vários híbridos possíveis. Mas há também problemas de compatibilidade e de consistência intertemporal de difícil equacionamento.

O vetor fiscal tem como eixo estruturante a preocupação com eficiência. Tradicionalmente é representado pela área econômica. Valoriza temáticas como estruturas de incentivos, custos de transação e alinhamento das políticas governamentais com os fundamentos micro e macro econômicos. Tende a uma visão crítica em relação ao papel do Estado na economia. Tem dentre suas principais qualidades o potencial para problematizar o gasto na perspectiva custo-benefício, a preocupação com apropriação de custos no setor público e a busca de ganhos contínuos de produtividade. Quando exacerbado tende a gerar distorções como preocupações unilaterais com cortes de gastos desvinculadas de análises, dissociação da ótica orçamentária financeira da destinação finalística do uso do recurso, esvaziamento da dimensão das políticas públicas dos gastos incorridos e adoção de uma postura minimalista residualizante em relação ao papel do Estado.

O vetor gerencial<sup>1</sup> representa a recorrente tentativa de incorporar técnicas e metodologias do setor privado ao setor público. Geralmente é representado por dirigentes ou que apostam na efetividade desta transposição ou por oriundos do próprio setor privado que ao atuarem no setor público buscam aproveitar lições de experiências com as quais estão familiarizados. Dentre as principais idéias

---

<sup>1</sup> Na verdade não há apenas um vetor gerencial. As idéias aqui listadas fazem parte de uma visão genérica do gerencialismo. Diversos autores tem escrito sobre as várias correntes das idéias que integram a chamada Nova Gestão Pública demonstrando como incorporam matrizes distintas (FERLIE, 199?) por vezes conflitantes (AUCOIN, 1990)

disseminadas pelo gerencialismo destacam-se: a flexibilização, a contratualização, a abordagem baseada em resultados, a customização, a ênfase nos processos de delegação e descentralização e o recurso processos de entrega de serviços públicos não necessariamente estatais. As qualidades do gerencialismo incluem a introdução de maior flexibilidade, adaptabilidade, dinamismo e uso competitivo de recursos no setor público. Os riscos de uma transposição acrítica das idéias do setor privado para o setor público também precisam ser levados em conta. Dentre eles destacam-se o aumento do risco de captura por interesses privados, a fragilização de mecanismos de controle destinados a evitar corrupção, o aumento do problema da falta de accountability no uso dos recursos públicos e a erosão do ethos públicos.

O vetor corporativo refere-se ao conjunto de proposições vinculadas à dinâmica dos interesses das corporações no setor público, uma matriz presente na história do país desde os anos 30. Os veículos da disseminação das idéias associados a práticas corporativas são as próprias entidades corporativas, com destaque para o movimento sindical e as entidades de classe de carreiras e agrupamentos profissionais. Embora tradicionalmente percebido com resistências pelos governantes o vetor corporativo possui características positivas que merecem registro. Há uma valorização na representação social das corporações, na sua incorporação ao processo decisório e no alinhamento dos seus interesses com os da esfera governamental. Apesar da inevitável tendência de buscar vincular suas necessidades com o interesse público há um vasto espectro de possibilidades convergentes a serem exploradas como demonstra a discussão de Naím sobre o preço dos salários no setor público, o chamado “preço esquecido”. Já as características negativas do corporativismo são mais familiares: captura de rendas por burocracias, corrupção incentivada pela endogenia, pouca correspondência das estruturas salariais em relação ao setor privado, baixa permeabilidade ao controles social e priorização do interesse de grupos em relação ao interesse público.

O vetor meritocrático é possivelmente o mais antigo quando se trata do debate sobre reformas administrativas. Identifica-se com as principais idéias do movimento conhecido como progressive public administration nos Estados Unidos (que visava acabar com o chamado spoils’ system) e com a formação dos corpos de elite do serviço público no Reino Unido e na França. Dentre estas idéias destacam-se a preocupação com a profissionalização da burocracia, a centralidade da questão do mérito na organização dos sistemas de carreiras e o controle burocrático (em nome de governos eleitos pelo povo) sobre o uso dos recursos públicos. As principais qualidades identificadas com o vetor meritocrático são a institucionalidade da ação governamental para além das trocas de governo, a valorização do conhecimento técnico específico, o desenvolvimento de um ethos típico do setor público, a possibilidade de aprendizado cumulativo ao longo do tempo e uma permanente atenção para o problema da corrupção. Dentre seus principais problemas destacam-se uma tendência ao elitismo e à baixa representatividade social, uma ausência de adaptações tempestivas frente a um mundo marcado por transformações aceleradas, a propensão à ossificação e ao enrijecimento, as dificuldades de sustentabilidade e renovação.

Todos coexistem com todos em permanente tensão. O seu não re-conhecimento produz consequências frequentemente surpreendentes porque a sua não incorporação nos cálculos decisórios produz desdobramentos inesperados como no caso da Constituição de 1988 ou na chamada Reforma Gerencial de 1998. A questão que se coloca é como lidar com os vetores em conflito e quais sequências são desejáveis, plausíveis, e possíveis.

No caso específico da política regulatória a opção no governo FHC foi, em tese, prioritariamente pelo vetor eficiência (com resultados contestáveis, exceto na esfera das telecomunicações onde o reconhecimento do sucesso do modelo é maior) e secundariamente pelo vetor gerencial (mal resolvido em função das inconsistências na equação pessoal & desenho organizacional). A ocorrência combinada

dos quatro vetores no novo governo sugere no entanto um outro tipo de configuração com crescentes ênfases nos pólos meritocráticos e corporativos. Não há, no entanto, indicadores de que o processo de privatização se aprofunde, por exemplo no setor de energia, onde a questão federativa joga um peso muito grande em função do peso de empresas estaduais como a CEMIG que permanecem estatais.

## 6 Gestão de mudanças de políticas de gestão pública

Não há fórmulas para gestão de mudanças na esfera das políticas de gestão pública. Os trabalhos de organizações como o Banco Mundial, os Bancos Regionais de Desenvolvimento, a OCDE e outros organismos internacionais evidenciam exatamente isto: não há roteiros e os contextos parecem ser tão idiossincráticos que a transferência de políticas ou mesmo o aprendizado com base na experiência de outros é problemático. Há, sim, o consenso de que a massa crítica na área é fraca e que mesmo o conhecimento histórico das experiências passadas dos próprios países é muito pouco. Faltam estudos empíricos e metodologias capazes de estabelecer comparações pertinentes.

Assim sendo o que há para se dizer sobre o processo de gestão de transformações que não conste de manuais ou publicações especializadas em retórica sobre mudanças são conjecturas e considerações extraídas do aprendizado de episódios passados, combinadas com provérbios e conselhos do tipo “como proceder para obter sucesso”. Dentre estas seis questões merecem especial destaque: o mapeamento dos atores, parceiros e opositores, a seqüência desejável, o movimento possível, os condicionantes da dinâmica da configuração, os limites do manejo da tensão entre os vetores existentes e a importância do senso de propósito orientando o processo.

Políticas de gestão pública não são neutras e costumam afetar constituencies solidamente estabelecidas. Assim sendo é vital o mapeamento dos atores que tem a ganhar com as reformas, mesmo que a longo prazo porque o apoio político e a adesão técnica de vários destes atores tem um papel muito importante na vocalização, negociação e processo decisório relativo a estas reformas. Mais atenção merece os setores que resistem e/ou que tem a perder com as políticas de gestão pública. Permanentes esforços de *advocacy*, estratégias de persuasão, ações específicas, isolamento político de opositores são exemplos de atitudes a serem adotadas. O menu é amplo. A questão é atentar para a necessidade de monitorar a interação dos atores e os desdobramentos de suas ações.

O segundo aspecto a ser considerado é a seqüência desejável. Governos costumam ter muitas dificuldades em estabelecer prioridades. O resultado natural é a dispersão de esforços. A divisão do trabalho, a especialização e o exercício da coordenação tornam-se mais difíceis. Não há como perseguir todas prioridades ao mesmo tempo. A resultante acaba sendo nula. Assim sendo o estabelecimento de deliberadas prioridades no contexto de uma sequência calculada a cada momento pode mitigar os problemas derivados do desafio de perseguir simultaneamente objetivos distintos e, às vezes, conflitantes.

O movimento possível reflete sensibilidade para com as condições políticas do momento. As condicionalidades políticas na cúpula do governo são dinâmicas. Mudam ao sabor de múltiplos fatores, alguns dos quais além do controle racional do governo. A viabilidade política demanda a identificação dos chamados limites do possível e sua expansão apoiada, negociada e sustentada por uma coalizão de interesses suficientemente forte para assegurar a implementação das decisões pactuadas.

O quarto elemento para o qual se deseja chamar a atenção é a necessidade se monitorar os condicionantes da dinâmica da configuração dos vetores. A agenda governamental não é de todo imprevisível, embora seja, a todo o momento, influenciada por fatores exógenos ao controle do

executivo. Choques econômicos, movimentos trabalhistas, inovações tecnológicas são exemplos de situações que transcendem a capacidade de comando do executivo embora ele possa estar em condições de antecipar-se em maior ou menor escala para estas “surpresas”. A coordenação das ações do governo no âmbito dos quatro vetores, a capacidade de tomar e propor iniciativas e o controle da agenda pró-ativa são exemplos de como o executivo pode buscar assegurar maior efetividade na navegação pelos vetores.

O quinto ponto a ser destacado é que o manejo da tensão entre os vetores esbarra em limites definidos pela competição por recursos e atenção entre os quatro ângulos de análise. Há que se levar em conta também os elementos conflitivos intrínsecos aos quatro, derivados da exacerbação de suas características potencialmente antagonizantes. Tensões bem gerenciadas podem ser canalizadas de forma produtiva. Tensões mal gerenciadas podem ser desestruturantes, explosivas ou paralisantes. Além disso, a gestão articulada das tensões do convívio entre os quatro vetores não costuma ser responsabilidade apenas de um tomador de decisões, mas sim de vários atores institucionais situados em jurisdições distintas.

Finalmente cabe registrar que o senso de propósito, isto é, a consciente persecução de políticas de gestão pública é condição essencial para sua clarificação. Sem protagonismo as políticas de gestão públicas não têm chances de se consolidar e projetar na arena governamental.

No caso da Política Regulatória o atual governo vem procurando lidar com estes seis pontos de forma a gerar consistências crescentes, embora isto não signifique que a estratégia esteja isenta de problemas. O mapeamento, a mobilização e a articulação dos atores envolvidos passa em primeiro lugar por um aumento da coordenação da atuação do governo em relação ao assunto em questão. Este processo vem sendo conduzido prioritariamente pelo dueto Casa Civil – Ministério da Fazenda e secundariamente, pela incorporação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e pelos Ministérios Setoriais. Nem o governo nem o setor privado possui posições homogêneas em relação à política regulatória. Consensos amplos não são conquistas fáceis nestas negociações mas tudo indica que em que pese a baixa velocidade do processo há uma organização crescente do processo de clarificação de interesses e negociação de convergências.

A discussão da seqüência desejável já com uma série de definições herdadas é um processo mais complexo mas talvez esteja aí uma das principais novidades do novo governo em relação ao tema. Ao invés de concentrar-se apenas nos processos endógenos às agências reguladoras o Governo Lula vem procurando fortalecer os Ministérios parentais correspondentes às respectivas agências. Embora a mídia tenha enfatizado a problemática da maior ou menor autonomia das agências em relação ao governo o encaminhamento da Casa Civil sugere uma saudável e crescente preocupação com o desenvolvimento das capacidades de ministérios conhecidos historicamente pelo elevado grau de captura frente a interesses privados. A premissa do Governo vem sendo a de que estes ministérios precisam ter suas capacidades de formulação e implementação de políticas fortalecidas (e em certos casos restauradas ou instauradas), inclusive para que as agências regulatórias funcionem a contento – um ponto não surpreendentemente persistentemente negligenciado pela mídia e por setores comprometidos com a mitigação e o enfraquecimento do poder regulador do estado em geral. Mas a exemplo do caso da telefonia no primeiro mandato de FHC, no Governo Lula os resultados mais promissores situam-se em um ministério com um policy entrepreneur do partido hegemônico da coalizão governista: Dilma Rousseff do Ministério de Minas e Energia.

A identificação do movimento possível no contexto da configuração de vetores existente é um desafio permanente. A capacidade do governo, e em especial, da Casa Civil atuar de forma coordenada junto a

dois universos complexos e distintos, como as agências reguladoras e seus ministérios parentais, é baixa. Sem alianças estruturantes com os Ministérios da Fazenda e do Planejamento que dispõem de instrumentos capazes de alinhar incentivos nas direções desejadas dificilmente a Casa Civil terá condições de levar a cabo as tarefas de definir um marco regulatório geral e subseqüentemente organizar a dinâmica de funcionamento de ambientes regulatórios setoriais alinhados aos objetivos do governo. Este coescionamento ainda está por ser demonstrado. Embora a Casa Civil e a Fazenda estejam buscando demonstrar entrosamento nesta esfera a ausência do Ministério do Planejamento neste processo fragiliza o grau de coordenação governamental.

A adoção de uma agenda pró-ativa em relação à política regulatória é uma importante diferenciação em relação, por exemplo, ao segundo mandato de FHC. Embora o ritmo adotado seja lento, dependendo de ajustes mútuos entre a Casa Civil, o Ministério da Fazenda e os Ministérios Setoriais, sem dúvida há uma atitude pró-ativa do governo em relação ao tema como se observa na Exposição de Motivos do projeto em negociação (BRASIL, 2004b).

O manejo das tensões atual sugere uma maior atenção aos vetores meritocrático e corporativo que sugere um aumento geral da tensão no manejo dos quatro vetores. No caso do vetor meritocrático a definição de uma política de pessoal consistente e estruturada para as agências sugere que nesta área o governo definiu um rumo plausível. No caso do vetor corporativo há uma preocupação maior com o aproveitamento da massa crítica oriunda de empresas estatais bem como uma atenção maior à pauta dos sindicatos e fundos de pensão destas empresas.

Para finalizar, é importante ressaltar que os dois documentos colocados à disposição da sociedade para discussão e aperfeiçoamento claramente sinalizam um senso de propósito do Governo Lula de tratar o assunto de forma explícita e sistêmica, a partir do centro coordenador do governo, a Casa Civil. Esta não é uma forma de encaminhamento isenta de problemas em função das inadequações deste locus institucional (GAETANI, 2003) mas traduz uma inequívoca preocupação do executivo para com o tema, em contraste com a negligência maligna do segundo mandato.

## 7 Até que ponto faz sentido falar em estratégias?

Políticas de gestão pública requerem estratégias para serem especificadas, submetidas ao processo decisório e implementadas. Não há fórmulas capazes de assegurar a adequação de uma estratégia a um contexto e a um determinado tipo de conteúdo. Mas alguns contrastes polares podem ser úteis no processo de confecção de uma estratégia. O primeiro refere-se à visibilidade desejada: alta ou baixa. Uma estratégia de alta visibilidade (exemplo: Hélio Beltrão e Bresser Pereira nas experiências de 1979-1982 e 1995-1998 respectivamente) podem conquistar apoios junto à opinião pública e ao titular do executivo de modo a auxiliar a fazer com que o tema avance na agenda decisória. Uma estratégia de baixa visibilidade (exemplo Teixeira Dias na Reforma de 1967) pode permitir que propostas importantes sejam incubadas, amadurecidas e negociadas sem se exporem a confrontos políticos que eventualmente não tem como vencer.

Intimamente relacionado com o primeiro, o segundo par a ser considerado é o perfil do tema, sua importância na agenda nacional. Pode-se buscar uma estratégia que valorize o perfil da reforma pretendida (exemplo Simões Lopes na Reforma de 1936-1937) ou que busque transformações de forma discreta (exemplo Gileno Marcelino na experiência da SEDAP de 1986-1988). A terceira dicotomia implica optar (ou combinar) por ações infra-estruturais ou iniciativas estruturadas de *advocacy*. Enquanto Teixeira Dias e Gileno Marcelino buscaram atuar de forma infra-estrutural por meio de instrumentos que perpassam a burocracia, Simões Lopes e Bresser Pereira incorporaram a necessidade

de advocacy ao processo de negociação da reforma.

Dois outros pares relacionados são o caráter compreensivo ou fragmentado da estratégia, bem como o estilo *once and for all* versus incremental. A quarta dicotomia diz respeito ao escopo da reforma. Uma reforma compreensiva tenta articular uma abordagem holística de um grande número de elementos numa abordagem que pretende ser holística do processo. Uma reforma incremental privilegia a abordagem por partes dos problemas a serem enfrentados. A quinta polaridade envolve a opção por uma abordagem *big-bang* versus um enfoque escalonado. Enquanto a primeira alternativa pressupõe um grande capital político a segunda trabalha com uma perspectiva *step-by-step*, onde o degrau subsequente é construído seqüencialmente.

O sexto e o sétimo contrastes envolvem as questões da primazia de conteúdos ou de processos e a opção por consenso ou confronto. No caso do sexto par, naturalmente todas reformas combinam elementos de ambos mas há ênfases claras como nos casos de Simões Lopes –conteúdo - e Beltrão (em 1979) – processo. A recente proposta elaborada no início da administração do Presidente Lula também era uma aposta na força do processo. Consensos são geralmente perseguidos no início dos processos de reforma (ex: 1967 e 1998) mas ao final quase todas desembocaram em confrontos (a exceção foi a de 1988).

Finalmente o último par de dicotomias também é relacionado. O oitavo par diz respeito ao caráter politizador ou não da estratégia. No caso das duas reformas ocorridas nos oito anos de governo de Fernando Henrique Cardoso enquanto a de Bresser Pereira possuía inequívoca dimensão política, entre outras coisas por se tratar de uma reforma constitucional, as reformas que resultaram no PPA 2000-2003 eram explicitamente despolitizantes. O nono par trata do caráter tecnocrático ou de política pública da reforma proposta. O encaminhamento dado por Roberto Campos e Teixeira Dias às reformas de 1967 obedeciam ambiciosas formulações de políticas públicas que integravam dimensões administrativas, econômicas e financeiras. Já as reformas das carreiras do ciclo de gestão no segundo mandato de Cardoso foram operadas no contexto de parâmetros de racionalidade balizados como estritamente técnicos.

No caso da Política Regulatória é difícil generalizar opções estratégicas de caráter geral em função dos diferentes históricos setoriais. Mesmo correndo o risco de enquadramentos equivocados é interessante buscar os contrastes. Os processos de privatização do primeiro mandato foram iniciativas de alta visibilidade, embora a criação das agências não tenham tido o mesmo destaque. O perfil do tema foi de baixa importância, principalmente no segundo mandato quando o Governo teve praticamente quatro anos para aperfeiçoar o ambiente regulatório do setor de *utilities* e implementou avanços pífios apenas. No mesmo diapasão o governo passado declinou de buscar ordenamentos infra-estruturais e sistêmicos que servissem para conjunto das agências bem como não alocou grandes esforços no processo de persuasão pública das vantagens do novo modelo. A abordagem do governo em relação ao tema foi fragmentada e incremental. A ênfase foi nos processos, em especial em função da primazia dos processos de privatização e da vinculação da política regulatória com estes. A política regulatória alimentou-se de falsos consensos tendo em vista que os confrontos foram poucos ao optar-se por arranjos que inibissem ao mínimo os investidores, em especial externos. Os confrontos não foram substantivos e não se resolveram politicamente mas freqüentemente na Justiça como no caso do regime de pessoal. Finalmente a estratégia foi despolitizadora em função do tratamento que se pretendeu conferir às agências, de órgãos técnicos e profissionalizados (uma caracterização contestável mas explicitamente buscada).

No Governo Lula encerrou-se o período de negligência anterior porque as agências passaram não mais

a estarem entregues à sua própria sorte – o que não foi percebido como problema pelas mesmas então – mas tornaram-se objeto de atenção por parte da cúpula do executivo – o que foi interpretado como ameaça à sua autonomia. O assunto passou a ser tratado com maior visibilidade que no segundo mandato em função da necessidade de se reverem contratos, o primeiro teste de credibilidade do governo nesta área. O tema ganhou, portanto, importância em função da sensibilidade política do assunto e do que sinalizaria para os investidores privados. Ao contrário do verificado no segundo mandato o governo via Casa Civil passou, ainda que lentamente, a buscar um tratamento mais sistêmico para o assunto que passou a ser objeto de debate público com os principais atores envolvidos. A fragmentação foi substituída por um tratamento mais global, ainda que incremental, do assunto. O foco passou a ser também nas discussões de conteúdo, sem prejuízo das preocupações com processo. A construção de consensos mostrou-me menos simples embora a discussão tenha ganhado em substância tendo em vista o encaminhamento politizante dado ao assunto.

#### Constrastando as estratégias

	FHC I	FHC II	Lula
Visibilidade: alta x baixa	Alta visibilidade	Baixa visibilidade	Alta visibilidade
Perfil alto x perfil baixo	Perfil alto	Baixo alto	Perfil alto
Ações sistêmicas e infraestruturais x advocacy	Ênfase em advocacy	Baixa ênfase em advocacy	Ênfase em ações infraestruturais
Tratamento compreensivo x fragmentado	Tratamento compreensivo	Tratamento fragmentado	Tratamento compreensivo
Estratégias tipo “once and for all” x incrementais	Estratégias tipo “once and for all”	Estratégias tipo incrementais	Estratégias tipo incrementais
Abordagens tipo Big Bang x Escalonadas	Abordagens tipo “big bang”	Abordagens tipo escalonadas	Abordagens tipo escalonadas
Ênfase nos conteúdos x nos processos	Ênfase nos conteúdos	Ênfase nos processos	Ênfase nos conteúdos
Perspectiva politizante x despolitizante	Perspectiva politizante	Perspectiva despolitizante	Perspectiva politizante

O conjunto de pares polares proporciona um *checklist* não exaustivo para os tomadores de decisão e implementadores de políticas de gestão pública. A simples consciência das opções que se está fazendo já contribui para aumento das probabilidades de sucesso de uma estratégia.

## 8 Conclusão

A título de conclusão é importante atentar para a importância de interlocuções chaves para além das óbvias *constituencies* das políticas de gestão pública, dentre as quais a de regulação. Estas interlocuções incluem o topo do executivo (o próprio presidente), a área econômica, o establishment jurídico, o legislativo e a classe política, a mídia formadora de opinião, a sociedade civil organizadas, a comunidade de especialistas e eventuais interlocutores específicos contextuais. A exceção dos dois últimos grupos nenhum dos demais tem interesses particularmente intensos em relação às questões de gestão pública, o que pode ser uma vantagem ou uma desvantagem conforme o caso.

No que se refere às reformas que resultaram em constitucionais Vargas e Castelo Branco tiveram participação direta no processo decisório relativo às propostas em negociação. Já com relação ao apoio da área econômica apenas a reforma de 1967, pilotada em última instância por Roberto Campos, contou com a compreensão e suporte ativo da esfera econômica. O establishment jurídico foi um dos principais protagonistas da reforma de 1988 e praticamente ignorado na de 1998. Em todas reformas de corte constitucional o Congresso foi um importante participante, mesmo na de 1967 no seu início em 1964. Nem a mídia nem a sociedade civil organizada participaram das discussões das reformas da administração pública com exceção para a de Bresser Pereira. A comunidade de especialistas participou moderadamente em quase todas reformas com exceção da de 1936-37 quando praticamente não havia experts no assunto.

No que diz respeito às políticas regulatórias Cardoso foi o impulsionador das privatizações às quais se seguiram as definições dos marcos regulatórios no primeiro mandato mas o assunto saiu da agenda no seu segundo mandato. O establishment jurídico veio a reboque das decisões do governo e ainda hoje o quadro legal encontra-se em processo de consolidação. O Legislativo e, especialmente, o Tribunal de Contas tem desempenhado um papel cada vez mais ativo no desenvolvimento de conhecimento acumulado sobre a problemática regulatória<sup>2</sup>. A comunidade de especialistas na área de regulação é pequena mas crescendo rapidamente com contribuições vindo especialmente das áreas do direito e da economia. O Governo Lula vem procurando retomar o assunto de forma coordenada e articulada (Santos, 2004), ainda que a partir de uma plataforma muito estreita para o equacionamento das responsabilidades que a política regulatória encerra. A ausência do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão no processo dificulta o exercício da função de coordenação das políticas de gestão pública do governo no processo tendo em vista o fato dela requerer instrumentos que vão além daqueles à disposição da Casa Civil.

Quaisquer que sejam as conformações que futuras reformas venham a ter, negociações com alguns ou todos dos atores mencionados serão inevitáveis, independentemente das estratégias adotadas. Quanto mais clareza e consciência reformistas venham a ter sobre os conteúdos, os processos, os trade-offs, a dinâmica da configuração dos vetores, as estratégias e as interlocuções requeridas para pavimentar a tramitação das políticas em questão maiores as chances de sucesso.

## **Bibliografia**

- Brasil, Presidência da República do (2003) Análise e Avaliação do Papel das Agências Reguladoras no atual arranjo institucional brasileiro – Relatório do Grupo de Trabalho Interministerial, Brasília, mimeo
- Brasil, Presidência da República do (2004) Exposição de Motivos Número 12 de 12/04/2004, Brasília, Memo
- Gaetani, F. (2003) O Governo Lula e os desafios da política regulatória no setor de infra-estrutura, Brasília, CLAD 2003
- Hood, C. (1994) Explaining Economic Policy Reversals. Buckingham: Open University Press.
- Rezende, F. (2004) Por que as Reformas Administrativas Falham, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas
- Santos, L.A. dos (2004) Regulando a Regulação: a nova legislação das Agências Reguladoras Federais no Brasil, Brasília, mimeo

---

<sup>2</sup> Ao contrário do Executivo Federal que a partir de 1998/1999 praticamente se desinteressa pelo tema sob o ponto de vista estratégico, o TCU criou uma área destinada a trabalhar especificamente com a problemática regulatória.

**Francisco Gaetani** é economista formado pela UFMG, com cursos de especialização em planejamento municipal, gestão empresarial e políticas públicas. Possui mestrado em administração pública e políticas públicas e é doutorando em Governo na London School of Economics and Political Science. É funcionário público federal licenciado da carreira dos Gestores Governamentais e atualmente desempenha a função de assessor especial do Representante Residente do Programa das Nações Unidas no Brasil.