

# O segundo tempo da Reforma Administrativa

Carlos Pereira

Depois da vitória no primeiro tempo do jogo da reforma administrativa na arena legislativa, quais os desafios e estratégias para vencer a partida final, no terreno da sua implementação?

Em primeiro lugar, é importante que se perceba que esta pergunta inicial não pode ser confundida com uma postura defensiva ou não otimista em relação ao futuro da reforma, mas pelo contrário, deve ser entendida enquanto um reconhecimento de que seu processo de implementação pode se revelar muito mais difícil e postergado do que seu processo decisório no Congresso, uma vez que a implementação de novos arranjos institucionais acarreta conflitos (re)distributivos, especialmente no caso de políticas de reforma que engendram custos concentrados em alguns segmentos na sociedade e benefícios difusos, como é o caso da reforma administrativa.

Afinal de contas, nesta nova fase, os jogadores, bem como os campos de disputa deste intrincado jogo de implementação da reforma, serão radicalmente distintos e bem mais diversificados. Durante sua tramitação no Congresso é claro que a reforma administrativa enfrentou custos e grandes dificuldades de negociação. Contudo, estes foram pequenos se comparados com os que estão por vir.

Ora vejamos: no Congresso, a coalizão que dá sustentação política ao governo FHC teve, durante todo o trâmite da Proposta de Emenda Constitucional da Reforma Administrativa, mais do que a maioria numérica necessária para sua aprovação. Além do mais, o Executivo, junto com os líderes partidários que fazem parte da coalizão governista, além de dispor da grande maioria dos dispositivos e poderes institucionais de controle diretos e indiretos sobre a agenda legislativa, no que diz respeito ao que deve e quando deve ser votado, detinha uma noção bastante precisa sobre o custo do voto de cada jogador (deputado ou senador) e, conseqüentemente, sobre o nível de confiança com o qual podia contar, seja parcial ou integralmente.

Por outro lado, as dificuldades de implementação da reforma administrativa já começam na própria definição

espacial do campo de jogo. Diversamente da primeira fase, onde foi jogada em um único “campo”, no caso o Congresso Nacional, com o conhecimento adequado dos seus jogadores, durante sua implementação, a reforma terá que ser negociada em instâncias diferenciadas de governo, com níveis diversificados de compreensão e entendimento sobre a própria reforma.

Alguns sinais desta falta de compreensão podem ser evidenciados pela ausência da própria reforma administrativa no programa de governo do então candidato FHC, bem como nos primeiros meses de seu governo. Na realidade, a reforma administrativa foi sendo absorvida como agenda de governo à medida em que ela foi incorporando aspectos fiscais, tais como o fim da estabilidade do funcionário público, com a possibilidade de diminuição de seu contingente, teto de remuneração, etc.

Assim, a percepção que se tem é de que a reforma administrativa não desfruta, dentro do próprio governo, de uma compreensão detalhada de seus significados, para além de seus componentes fiscais. Infelizmente, é

raro ver outros setores do governo federal referindo-se aos componentes mais diretamente ligados à performance do setor público, que aproximem a ação do governo dos princípios de boa governança. Na realidade, tem-se uma compreensão um tanto quanto difusa sobre os custos e benefícios que esta reforma pode proporcionar para a própria ação do governo.

É certo que alguns beneficiários individuais do *status quo* burocrático, quando começarem a tomar consciência das suas possíveis perdas, vão apresentar as naturais resistências e oposições às mudanças. Conseqüentemente, não devem ser esperadas posturas cooperativas espontâneas em defesa da reforma. Em outras palavras, a grande vitória alcançada na arena legislativa poderá não se traduzir em sua consolidação no processo de implementação da reforma, a não ser que estas venham a compensar os possíveis custos individuais ou de certos grupos que necessariamente irão perder com a reforma.

***A grande vitória alcançada na arena legislativa poderá não se traduzir em sua consolidação no processo de implementação da reforma a não ser que estas venham a compensar os possíveis custos***

## Artigo

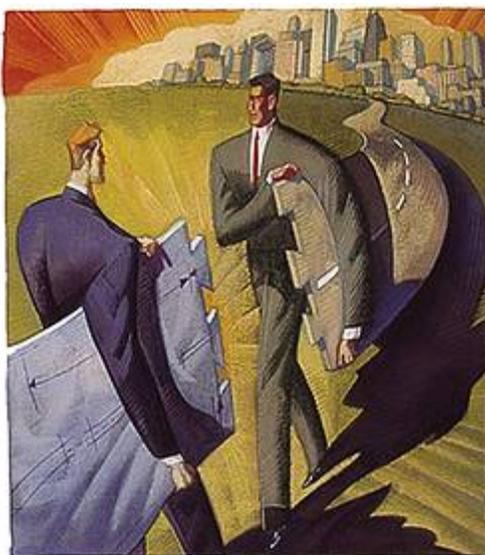
Na realidade, boa governança não pode ser apenas entendida como capacidade de comandar ou gerenciar a máquina estatal, nem apenas enquanto capacidade de coordenar as diferentes ações e interesses presentes, mas também como capacidade de implementar políticas que tenham condições de reformar o próprio Estado. Desta forma, o grande gargalo da reforma está localizado justamente no processo de implementação destas políticas de reforma.

Não são pequenos os riscos de que se instale uma situação no mínimo paradoxal, na qual, após a aprovação da reforma no Congresso, o Estado fique em grande medida impotente para implantar os princípios mais importantes no que diz respeito a melhoria da performance do setor público. Ou, por outro lado, que o Estado só consiga implementá-los em agências isoladas transformando-as em ilhas de competência seguindo a “tradição de compartimentalização” de só reformar o que e onde for possível.

Na realidade, no Brasil desde 1930, têm persistido tensões entre tentativas de reforma que objetivam a melhoria da capacidade burocrática, por um lado e pressões pela distribuição de benefícios entre os que dão sustentação política ao Governo, por outro. Precisamente, este duplo padrão tem permanecido até os dias de hoje. Enquanto presidentes têm tentado aumentar a capacidade de agências públicas estratégicas através do recrutamento pelo mérito, eles têm também utilizado o resto das agências públicas de uma maneira tradicional e patrimonialista. Este duplo padrão tem produzido dois diferentes tipos de administração: enquanto o topo da administração tem sido caracterizado como eficiente, com razoável nível de qualidade e competência, os níveis intermediários e inferiores do serviço público brasileiro têm sido marcados pela ineficiência e pela patronagem política.

Assim, durante esta fase de implementação da reforma administrativa, o governo deve tentar construir coalizões com os setores simpatizantes à reforma e simultaneamente oferecer alguns incentivos seletivos para os potenciais perdedores, com o objetivo de diminuir as possíveis resistências, bem como quebrar com este histórico duplo padrão de compartimentalização de sua administração pública. Entretanto, o governo deve estar consciente de que alguns segmentos de sua burocracia, especialmente aqueles que têm acumulado benefícios através de procedimentos particularísticos, serão fortes oponentes de uma efetiva reforma administrativa.

Entretanto, se os jogadores envolvidos estiverem conscientes sobre as fases do jogo e puderem fazer predições



acerca dos possíveis resultados, é mais provável o desenvolvimento de coalizões e estratégias cooperativas em suporte da reforma. É importante perceber que estes jogadores são avessos ao risco, ou seja, eles sempre irão preferir os ganhos no presente, provenientes de resultados certos do que ganhos incertos no futuro, mesmo quando estes possam oferecer melhores resultados que aqueles. Conseqüentemente, altos níveis de incerteza sobre os possíveis custos reduzem os *payoffs* esperados, diminuindo assim os incentivos a ações cooperativas e aumentando por outro lado o desenvolvimento de comportamentos oportunistas (*free riders*).

É dentro deste contexto de uma sempre crescente diminuição dos níveis de incerteza em relação ao que a reforma pode proporcionar para os jogadores envolvidos, que assume um papel preponderante a definição clara e rápida dos mecanismos de *accountability* que serão responsáveis pelo controle das agências governamentais, ou mais precisamente, pelos mecanismos e indicadores que definirão os bons e maus resultados dos burocratas.

Além do mais, é decisivo que o governo deixe claro como ele pretende recompensar o bom, bem como punir o mal desempenho. Em outras palavras, quais serão os incentivos que orientarão o bom desempenho e quais os mecanismos de punição que prevenirão a má performance. Para isso, o governo precisa definir e deixar bem claro que tipo de indicadores de performance e quais mecanismos institucionais serão mais apropriados na mensuração dos resultados, posto que quando um indivíduo pensa que sua contribuição para o grupo não pode ser mensurada, sua performance tende a ser relaxada.

Enfim, embora se perceba que, pela própria natureza negociativa da reforma administrativa, seja difícil o seu desdobramento em resultados práticos em um curto intervalo de tempo, esta não deixa de apresentar altos níveis de risco de ser considerada como um fracasso devido a pelo menos dois conjuntos de problemas: primeiro, os custos políticos imediatos provenientes de seu processo de implementação podem não ser suficientemente compensados pelos benefícios futuros da reforma; segundo, o arcabouço institucional que poderá resultar de tal situação conflitiva poderá não ser o mais efetivo, como também poderá gerar resultados coletivos subótimos. 

Carlos Pereira é doutorando em Ciência Política na The New School for Social Research  
e-mail: pereirac@tba.com.br