



RELATORIA DA PALESTRA DE FRANCISCO GAETANI

Os Desafios da Administração Pública no Brasil e a Capacitação dos Servidores Públicos¹

Rafael Schleicher

Assessoria da Presidência da ENAP

Introdução

A administração pública brasileira possui desafios de variadas ordens que impactam em toda a sua operação. Seja pelo seu tamanho, diversidade de instâncias decisórias ou mesmo de tipologia organizacional, o debate sobre administração pública no Brasil varia de acordo com a ótica adotada. Devido a tal dificuldade, normalmente as análises e debates sobre a administração pública pátria recorrem a pontos de partida mais gerais e comuns à literatura especializada, como a divisão entre a burocracia clássica weberiana, a resposta oitentista, caracterizada pela Nova Gestão Pública (NGP) e perspectivas/experiências mais recentes. Francisco Gaetani também se vale de tais categorias e conceitos gerais para debater a relação entre os desafios contemporâneos da administração pública brasileira e as suas consequências para a capacitação dos servidores públicos nacionais.

A tese central de Gaetani está assentada na premissa que a administração pública brasileira exhibe implementação imperfeita do modelo clássico weberiano, com influências não cristalizadas de elementos da Nova Gestão Pública. Segundo ele, a administração pública brasileira se encontra em uma situação em que é necessário analisar o que já está posto e introduzir modificações que possibilitem a criação de valor público e de sinergias entre os atores interessados, diminuindo o ressentimento e a sensação de distanciamento, comuns entre o público brasileiro. Tendo tal entendimento como pano de fundo, Gaetani avança a tese de que a administração pública brasileira possui dificuldades em avaliar/estabelecer o que ela quer e mesmo o que ela é ou representa, fato que está intimamente ligado à implementação imperfeita dos modelos burocráticos e da NGP. Em grande medida, essas dificuldades são responsáveis pela baixa prioridade atribuída à capacitação dos servidores e também explicam a retórica pessimista de muitas áreas de recursos humanos e capacitação/treinamento da administração pública.

1. A Agenda Clássica *versus* a NGP: entre a insuficiência e o esgotamento do discurso

A mudança na relação entre “governantes” e “súditos”, implícita na forma republicana de governos, pressupõe profundas transformações na prestação de serviços públicos. A principal delas é o entendimento de que há uma distinção entre a esfera pública e a esfera privada de atuação. A administração republicana é comumente associada à proposta “racional” Weberiana de burocracia, situação em que o interesse público é garantido por alguns princípios como o da impessoalidade, especialização e transparência do processo decisório.

¹ Palestra proferida por Francisco Gaetani, Secretário Executivo do Ministério do Meio Ambiente, na oportunidade do X Encontro Nacional de Escolas de Governo, realizado em Brasília, nos dias 12 e 13 de agosto de 2014.

Tais princípios, além de garantirem que nenhum interesse particular se sobreponha ao interesse público, implicam na criação de formas meritocráticas de acesso aos cargos públicos, criação de um rígido sistema de carreiras e promoções, além da codificação de todos os processos burocráticos, fundamental para garantir a previsibilidade, eficiência e transparência.

No caso brasileiro, a burocracia clássica começou a ser organizada durante a reforma de 1930, promovida pelo primeiro governo de Getúlio Vargas. Desde então, diversas reformas trabalharam para a consolidação e aperfeiçoamento do sistema burocrático “clássico”, que conheceu a sua consolidação no texto da Constituição de 1988, local em que os princípios e organização da administração pública podem ser facilmente visualizados. Desde então, algumas tendências e problemas do modelo podem ser visualizados. O primeiro deles é a diminuição progressiva da distinção entre o regime geral de trabalho/previdência, materializado na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), e o regime próprio de trabalho/previdência dos servidores públicos (Regime Jurídico Único). A segunda tendência é a fadiga do sistema de recrutamento, promoção e avaliação dos servidores públicos, que normalmente sobrevalorizam competências cognitivas, competem por espaço com as indicações políticas e levam à acomodação da força de trabalho, em virtude da dificuldade de busca por aperfeiçoamentos e mobilidade. Por fim, é um sistema de pouca inteligibilidade para o público em geral.

Exatamente em resposta às deficiências e vícios identificados no sistema “clássico” de administração, a Nova Gestão Pública diminui a distância entre o público e o privado por meio de pensamentos, técnicas e ferramentas típicas do mundo empresarial. Embora tenha sido um movimento cujo início remonta às administrações oitentistas de Ronald Reagan, nos Estados Unidos, e Margareth Thatcher, no Reino Unido, não foi antes de 1994 que os seus sinais chegaram ao Brasil. Partindo de alguns pressupostos comuns à economia política, em especial a corrente denominada *public choice*, o movimento esteve assentado em algumas premissas sobre o papel da burocracia como *rent-seekers*, problemas de assimetria de informação, agente-principal, entre outros. Tais questões, na opinião de seus defensores, implicariam no afastamento dos mecanismos de controle de processos, associados à burocracia clássica, e ênfase no controle de resultados. O contrato seria o instrumento ideal que emularia o compromisso e entendimento entre diversos atores, fossem eles os gerentes e seus subordinados, ministérios e suas fundações, agentes públicos e agentes privados, entidades públicas e organizações da sociedade civil, entre outros. Por fim, muda também a percepção do cidadão em sua relação com a administração, que passaria a enxergá-lo como cliente ou *taxpayer*. Nessa linha de pensamento, a transparência por meio de regras migra para o campo do *accountability*, ou da “prestação de contas”.

Embora tenha alcançado alguns resultados de importância incontestável, o “Gerencialismo” teve vida curta no seio da administração pública brasileira. O movimento, associado a um período específico da segunda metade da década de 1990, no Brasil, período de fortes ajustes econômicos e de mudanças nas relações de trabalho, ficou estigmatizado por grande parte dos agentes públicos e da população. A ideologização e a politização contribuíram tanto para a limitação das reformas propostas no seu seio quanto para a análise dos impactos das medidas que efetivamente foram implementadas. Em outras palavras, houve certa fadiga no discurso de reforma da NGP, no âmbito da administração pública e ojeriza por parte da população, dada a associação dos métodos e princípios ao período de ajuste econômico no Brasil.

2. Os anos 2000: o *tradeoff* entre qualidade da entrega e participação popular

Os anos 2000 são usualmente considerados um período de transição, tanto no Brasil quanto no mundo. O início da década traz consigo os sinais do esgotamento do modelo de aproximação entre as esferas pública e privada, sendo que em vários países tornavam-se claras as mazelas

do excesso de interferência de interesses particulares na condução dos assuntos públicos. A crise de 2008-2009 nas economias centrais é certamente o marco mais contundente de tal interferência, pois foi nesse período que as economias centrais sentiram os perigos da desregulação excessiva dos mercados financeiros.

Tendo passado por reformas estruturais profundas, na década anterior, o Brasil iniciou a primeira década dos anos 2000 em situação ímpar. Embora o país tenha alcançado o título de economia emergente, tanto devido aos fatores internos quanto a fatores estruturais da economia internacional, a administração pública do país passou a encarar um evidente *trade off* na construção e implementação de suas políticas públicas: de um lado a necessidade de priorizar a ação do Estado, para maximizar a produção de valor público e, de outro, a crescente pressão da população para participação direta nos negócios do Estado e solução imediata de chagas que há muito incidiam sobre ela. O *trade off* seria, na verdade, um embate entre duas visões sobre como a administração pública deveria funcionar.

A primeira visão seria calcada na geração de resultados para a população, a partir de parâmetros de atuação claros e do diálogo com todos os setores da sociedade, na busca de melhoria contínua da qualidade dos serviços públicos ao cidadão. Tal visão estaria muito ligada às ideias de criação de valor e eficiência, na utilização do recurso público. Já a segunda visão pressuporia um maior grau de politização e participação na definição da agenda de prioridades e na implementação das políticas públicas. O fomento a políticas redistributivas e a promoção de políticas cujas entregas constituem problemas indivisíveis (ie: defesa e promoção de direitos) seriam a tônica nessa visão. Tal visão seria responsável pela gestão de políticas públicas universais, mas ao mesmo tempo garantindo a diferenciação de grupos específicos, sempre que necessário.

3. Para qual administração pública é feita a capacitação de servidores e com qual objetivo?

Se a administração pública brasileira é constituída por visões distintas sobre o mesmo objeto, qual seria o principal desafio a que ela estaria sujeita? Na visão de Francisco Gaetani o maior desafio da administração pública seria fomentar uma identidade única de Estado, em um ambiente com visões e desafios de naturezas distintas. Segundo ele, os diferentes atores, interesses e desafios integrantes do processo, embora possam criar barreiras eventuais, também podem representar oportunidades de ação para a administração. Além da identidade, a criação de mecanismos de articulação entre os atores seria fundamental para evitar a inação e criar o mínimo de condições para servir à sociedade.

Seguindo tal linha de raciocínio, Gaetani explica o excesso de pessimismo disseminado entre as entidades responsáveis por gestão de pessoas e capacitação e treinamento, justificando que há um enfoque excessivo nos problemas e menos nas oportunidades que a situação atual da administração pública exhibe. Um dos problemas mais comuns do excesso de pessimismo é o comportamento autocentrado de algumas instituições de ensino que, na contramão da necessidade de um comportamento integrador de competências, buscam responder a todas as necessidades com recursos próprios. Além disso, ele ressalta que as instituições de ensino respondem diferentemente e isoladamente aos desafios da capacitação e formação de seus servidores, como demonstra o fato de algumas carreiras não possuírem formação alguma prevista e outras, como a de Diplomata e de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, exibirem o outro extremo, da formação continuada. Outro exemplo contundente é a grande variedade na oferta de certificação para os servidores, que se estende desde cursos técnicos a pós-doutorados no exterior, a depender da carreira.

Gaetani ressalta que o primeiro passo orientador para as políticas de capacitação é a sua

aproximação com os principais temas da agenda do Estado, como crescimento econômico, redistribuição, sustentabilidade, qualidade do gasto do recurso público, relações federativas, entre outros. Em outras palavras, a capacitação deveria se concentrar aonde há déficit de capacidades críticas à administração pública. Em segundo lugar, as carreiras deveriam se estruturar de tal maneira que a necessidade administrativa da capacitação se sobrepusesse à exclusiva vontade individual. Tal perspectiva, contudo, não afasta o interesse pessoal como um motivador importante, tanto para o desenvolvimento continuado do servidor, quanto para o eventual custo compartilhado das capacitações a ele associadas.

Conclusão

Embora haja oportunidades na atual situação da administração pública, Gaetani pontua que a agenda de capacitação dos servidores não foi e não é prioritária para os governos recentes, além de dificilmente esses governos enfocarem problemas sistêmicos. Independentemente da dificuldade na definição de prioridades e da falta de capacidade dos dirigentes em ligar a formação contínua aos gargalos das políticas pública, as instituições de formação dos servidores devem se adequar às necessidades e buscar a aproximação e o diálogo. Nesse sentido, essas instituições devem entender que diversos desafios da administração pública não são para pessoas, isoladamente, mas para agrupamentos e forças políticas. Tal constatação implica que o desenvolvimento dos servidores deve estar alinhado às diferentes dimensões de governo e à alternância de poder.

Por fim, as instituições de ensino e formação de servidores deverão ser capazes de se reinventar a partir da identificação das oportunidades e do avanço de uma resposta central aos dirigentes que as apoiarão: qual é o valor da capacitação, para o setor público e para a criação de valor público? A capacitação dos servidores ao longo de toda a sua vida profissional é uma oportunidade e pode trazer benefícios, mas deve-se levar em conta o seu custo e as implicações que as escolhas de capacitação ensejam.