

Burocracia e políticas públicas no Brasil: Os dilemas da democracia no contexto de pandemia

Administração é a mais evidente parte do Governo; é o Governo em ação.

Woodrow Wilson¹

Resumo: Este artigo tem como objetivo promover uma reflexão sobre a relação entre burocracia e políticas públicas no Brasil. Para tanto, traça um panorama da constituição histórica das burocracias e de seu papel na administração pública, a partir de uma revisão da literatura. Busca-se discutir a estrutura e as formas de atuação da administração pública brasileira, diferenciando os modelos patrimonialista, burocrático, gerencial e societal, bem como contextualizando as influências políticas, econômicas e sociais junto aos atores no processo de formulação e implementação das políticas públicas, com particular ênfase no contexto de pandemia no país.

Palavras-chave: Formação do Estado brasileiro. Modelos de administração pública. Atores políticos. Presidencialismo de coalizão e de colusão. Desafios democráticos.

Abstract: This article aims to promote a reflection on the relationship between bureaucracy and public policies in Brazil. To do so, it outlines an overview of the historical constitution of bureaucracies and its role in public administration, based on a literature review. It seeks to discuss the structure and forms of performance of the Brazilian public administration, differentiating the

Katia Saisi

Doutora em Ciências Sociais (área de concentração Política) pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), mestra em Comunicação e Mercado e especialista em Marketing e Comunicação pela Faculdade Cásper Líbero (FCL), graduada em Comunicação Social — Jornalismo pela PUC-SP. Docente universitária, pesquisadora e profissional liberal

patrimonialist, bureaucratic, managerial and societal models, as well as contextualizing the political, economic and social influences with the actors in the process of formulating and implementing public policies, with particular emphasis on the pandemic context in the country.

Keywords: Formation of the Brazilian State. Public administration models. Political actors. Coalition and collusion presidentialism. Democratic challenges.

1 Introdução

A burocracia não é um fenômeno exclusivo das sociedades modernas. A palavra, do francês *bureaucratie*, foi empregada pela primeira vez, na metade do século XVIII, pelo economista fisiocrático Vincent de Gournay, para indicar o poder do corpo de funcionários e empregados da administração estatal, incumbido de funções especializadas sob a monarquia absoluta e dependente do soberano (GIRGLIOLI, 2000, p. 124). O termo surgiu já carregado de conotação negativa, especialmente por liberais, para atacar a centralização administrativa das monarquias, chegando até os dias de hoje como sinônimo de ineficiência de organizações públicas e privadas.

No século XIX surge outra concepção de burocracia, de cunho técnico, envolvendo estudos jurídicos e sobre administração, para designar uma teoria e uma praxe da administração pública que é considerada a mais eficiente (GIRGLIOLI, 2000, p. 125). Foi Max Weber (1864-1920) quem se tornou célebre na análise da burocracia, considerando-a como uma variante específica moderna das soluções dadas ao problema geral da administração.

Weber não a define, mas a conceitua por meio de “tipos ideais” (modelo metodológico utilizado para caracterização de fenômenos), ao apresentar as formas de dominação: legítima ou não, sendo que, dentre as primeiras, diferencia a tradicional, a carismática e a racional-legal, identificada com a burocracia.

2 Os tipos ideais de dominação legítima para Weber

Para discutir a questão da dominação de tipo legal, convém resgatar o papel deste economista, como o próprio se autointitulava, considerado um dos pais do pensamento sociológico moderno (juntamente com o francês Émile Durkheim e o seu conterrâneo Karl Marx), no contexto histórico da produção de sua obra. Ainda que critique o marxismo, por avaliar os fenômenos econômicos como “determinantes” da sociedade, Weber também considera sua importância, só que os coloca como “condicionantes”, juntamente com outros fatores, tais como a política, a organização social, a religião e a cultura. Sua Sociologia não se restringe à divisão do trabalho e à diferenciação social.

Soube muito bem captar os principais aspectos que marcaram o século XIX e início do século XX, como a emergência da nação como princípio organizador da vida social. Seu eixo fundamental de análise é a Alemanha, que acabara de se unificar.

Difere também de seu contemporâneo francês Émile Durkheim, que está impregnado por um estado social já constituído e se preocupa com o que pode desestabilizar essa sociedade.

Weber se alimenta de um problema diverso: a construção de uma sociedade num estado forte, sob a hegemonia prussiana, que vivia um processo acelerado de industrialização. Como Marx, ocupa-se do tema da constituição do grande sujeito histórico: quem são os grupos sociais que podem organizar a sociedade. Naquele momento, na Alemanha, não havia nenhum grupo social capaz de fazer frente ao cenário internacional como Estado Nacional, ainda que tivesse o maior movimento operário organizado do mundo, com o Partido Social Democrata.

Seu foco de estudo é, portanto, as ações e os agentes dessas ações, ou seja, quem age e as modalidades de ações de quem age. E isso fica evidente em sua obra *A ética protestante e o*

espírito do capitalismo, publicado originalmente em 1904, com o qual inaugura suas reflexões sobre Sociologia da Religião e em que relaciona a ética religiosa com a moral profissional, que está no espírito do capitalismo. Analisa o capitalismo do ponto de vista cultural e religioso, com os hábitos, as personalidades e o modo de racionalizar a vida.

Na passagem de uma sociedade patriarcal e patrimonial, característica da Idade Média, com os governos constituídos pelos laços de tradição ou carisma, para uma sociedade baseada na racionalização capitalista, surge a burocracia, que é realizada “sem consideração a pessoas” (BRESSER-PEREIRA, 2004, p. 17). Logo, há uma destradicionalização e modernização da sociedade, conforme explica Girglioli (2000, p. 125-126):

Weber contrapõe repetidas vezes o sistema burocrático, que ele considera próprio do Estado moderno, ao patrimonial. Neste último, os funcionários não são assumidos em base contratual, mas são tipicamente escravos ou clientes de quem detém o poder e, ao invés de uma retribuição fixa, são recompensados com benefícios em natureza ou em dinheiro; as funções administrativas não são atribuídas com base em critérios relativos a esferas de competência impessoais e a hierarquias racionais, mas são distribuídas quer segundo a tradição quer de acordo com o arbítrio do soberano; a distinção entre pessoa e cargo não existe, enquanto todos os meios de administração são considerados partes do patrimônio pessoal do detentor do poder. [...] É à luz de semelhantes distinções que o conceito de burocracia revela sua utilidade.

A questão que se coloca para Weber é como dirigir o corpo administrativo e formular programas e projetos para a sociedade, com o objetivo de realizar a hegemonia pretendida. Para tal, Weber aposta na capacidade política, por meio da organização eficaz com a burocracia, sob a direção de um agente que dá

orientações de conduta e ação capazes de atingir objetivos de modo eficaz.

Desenvolve uma teoria da ação orientada para um objetivo. Afinal, cada ação envolve uma intenção. E as múltiplas ações dos incontáveis agentes sociais são o que constituem o tecido social. A tessitura da vida em sociedade se configura por roteiros de diferentes agentes que buscam suas próprias finalidades. Os resultados escapam dos próprios agentes individuais. Então, à sua questão suprema de o que faz uma sociedade continuar existindo, responde que é a estabilidade nas redes de relações.

Nenhuma linha de ação por si só garante a consecução de uma determinada trajetória. É preciso saber qual o significado de tais ações que se cruzam com outras e como esses fios vão se entrecruzando e tecendo a teia da sociedade.

3 As formas de dominação

Dada a situação de escassez – princípio econômico –, há uma apropriação diferenciada no interior que qualquer grupo humano. E isso não se dá apenas na questão de bens materiais; inclui também os bens simbólicos, como o prestígio. Daí a emergência de conflitos e disputas. É preciso, assim, que a pura apropriação se transforme historicamente naquilo que ele chama de “dominação”, que é o exercício de poder.

Este conceito não se reduz ao uso da violência, da coerção ou obrigação. Abarca, outrossim, a capacidade de manter a iniciativa das ações e torná-las aceitáveis a quem as está realizando. As ações precisam de continuidade no tempo para persistirem: elas têm de ser, de alguma maneira, aceitas, mesmo por quem delas não se beneficia diretamente.

Os motivos que levam à dominação legítima são de três naturezas, segundo a tipologia ideal proposta por Weber: a) Racional – baseada nas leis e no direito, sendo de ordem impessoal; b) Tradicional – baseada na devoção à pessoa nomeada pelos hábitos costumeiros; e c) Carismática – baseada na confiança na superioridade

de uma pessoa por suas próprias características: o líder.

No quadro burocrático, a dominação legal é a que prevalece na forma da administração moderna. Embora as organizações burocráticas existam desde as mais antigas civilizações, como o Império Novo Egípcio (1580-712 a.C.)², somente com o advento do capitalismo industrial é que elas se instalaram em todas as áreas da sociedade. Para Weber, tal extensão e expansão eram inevitáveis, ou seja, a única maneira de lidar com as demandas da modernidade.

De acordo com Giddens e Sutton (2016, p. 108-109), o tipo ideal de dominação racional-legal de Weber inclui as seguintes características:

1. Clara hierarquia de autoridades, com as posições da mais alta autoridade e poder no topo. Há também uma cadeia de comando em que cada posto superior controla e supervisiona aquele logo abaixo;
2. Conduta de oficiais regidos por regras escritas, o que possibilita a previsibilidade e a ordem;
3. Funcionários que são assalariados, fixos e, em geral, trabalham em período integral. As pessoas chegam a fazer carreiras de uma vida toda dentro da organização;
4. Uma nítida separação entre o trabalho dos funcionários e a sua vida pessoal – eles não se misturam;
5. Todos os recursos (incluindo mesas, computadores, canetas, papel etc.) são de propriedade da organização; os funcionários não têm autorização para possuir seus próprios “meios de produção”.

A característica fundamental da burocracia é possuir regras abstratas e impessoais, estatuídas racionalmente, que devem ser obedecidas pelos membros daquela organização (empresa, comunidade, igreja, Estado etc.), de forma contínua, baseada na competência. Bresser-Pereira (2004, p. 33) salienta as vantagens

do sistema burocrático no modo de produção capitalista, aqui elencadas resumidamente:

- a. Precisão (cada membro da organização sabe quais são suas funções);
- b. Rapidez (a tramitação de ordens segue canais já estabelecidos);
- c. Univocidade (cada membro sabe a quem se reportar);
- d. Caráter oficial (as comunicações são formalizadas por escrito);
- e. Continuidade (não há dependência de indivíduos, que podem ser substituídos);
- f. Discrção (o segredo profissional faz parte da ética do administrador);
- g. Uniformidade (devido à precisão dos encargos de cada elemento da estrutura);
- h. Redução de fricção (a autoridade é definida com clareza);
- i. Redução de custos materiais e pessoais (resultado de todas as elencadas acima, gerando eficiência).

“O meio mais puro de dominação legal é aquele que se exerce por meio de um quadro administrativo burocrático” (WEBER, 1999, p. 144). Esse tipo envolve a liberdade do indivíduo em aceitar obedecer a obrigações objetivas, as quais são definidas por seus cargos, em função de competências fixas, baseadas em contrato, qualificação profissional, remuneração, entre outras características.

Entretanto, a burocracia gera um engessamento, com excessiva departamentalização (cada área atuando como um “feudo”), fragmentação e perda da noção da finalidade mais ampla da própria organização, como veremos a seguir.

4 Visões críticas sobre a burocracia

A burocratização favorece a especialização do trabalho visando ao seu aprimoramento. Foi justamente esse processo que se viu não apenas no mundo corporativo e na administração pública, como também nas ciências e em outros campos.

Isso conduz o indivíduo à fragmentação

de sua visão de mundo, com perda da noção do todo. É aí que reside o perigo da burocracia: sempre há o risco de se converter numa entidade que, ao invés de seguir orientações externas, se atomiza e, conseqüentemente, petrifica a sociedade. Como inovar dentro desse aparato? Como fazer política? Esse é o desafio da dominação legal: a sociedade é dinâmica e um campo de forças em contínua mutação, o que a torna incompatível com a burocracia.

Mesmo Weber alertava sobre os perigos da burocratização, como apontam Faria e Meneghetti (2011), ao compararem dois estudiosos da burocracia nacional: Maurício Tragtenberg e Fernando Claudio Prestes Motta. “Esta é a preocupação central de Weber que não se esquece de advertir que a burocracia é uma máquina de difícil destruição” (TRAGTENBERG apud FARIA; MENEGHETTI, 2011, p. 428).

Burocracia é o oposto de autonomia, tanto individual como coletiva. O próprio pensamento da atualidade encontra-se refém da burocratização. No interior das organizações, os trabalhadores – do operário ao executivo – são condicionados pelas determinações de que a burocracia (vista como sedimentação da racionalização oriunda da divisão do trabalho) impõe (FARIA; MENEGHETTI, 2011, p. 428-429).

Como crítico intransigente de toda a forma de autoridade, de poder, de burocracia e de dominação, Tragtenberg desaprova a burocracia nos Estados socialistas:

Avesso a qualquer forma de burocratização que impedisse a autonomia dos indivíduos, caracteriza-se um dos pioneiros na crítica ao regime autoritário com que o socialismo tentou se estabelecer no leste europeu. [...] A burocracia instalada nos países chamados socialistas ocorre igualmente em outros Estados declaradamente liberais, porém com uma máscara diferente. Tragtenberg, ao escrever sobre o leste europeu, afirma que “sob Stálin, o regime do leste

europeu reproduziu o modelo russo: economia de Estado regida por uma burocracia que gozava de imunidades e privilégios defendidos por um Estado policial, onde a liberdade era vista como ‘preconceito burguês’” (FARIA; MENEGHETTI, 2011, p. 431).

No mesmo estudo, os autores indicam que Prestes Motta acentua ainda mais esse caráter alienante, pois a participação na organização burocrática leva à perda de sentido da vida em comunidade.

O comportamento passa a ser disciplinado e caracterizado como irresponsabilidade social, caso o comportamento padrão não seja seguido. Na esfera política, a participação das pessoas perde sentido, sobretudo, porque as pessoas não participam de fato das decisões relevantes. É fortalecida a aparência de que a democracia é efetivamente o regime político dominante. Isso ocorre por meio dos partidos políticos e sindicatos, vistos como organizações burocráticas que criam a **falsa sensação de participação democrática nas decisões políticas da sociedade** (FARIA; MENEGHETTI, 2011, p. 432-433, grifo nosso).

Vê-se, dessa forma, que tanto para Prestes Motta quanto para Tragtenberg, a organização burocrática é um tipo de sistema social dominante nas sociedades modernas e, como tal, configura-se não apenas como uma estratégia de administração e de dominação, mas sobretudo de controle e de poder. Ambos advertem para a tendência de a burocratização afetar diretamente a produção de conhecimento e gerar alienação.

A inculcação ideológica, a submissão, os comportamentos padrão e o disciplinamento não são decorrentes apenas da forma objetiva como a burocracia se institui na organização. A burocracia investe também no controle intersubjetivo, e esse movimento é essencial para que o controle possa ser efetivo (FARIA; MENEGHETTI, 2011, p. 438).

A crítica à burocracia é uma das marcas do mundo contemporâneo. No Brasil, chega a ser designada pela pejorativa alcunha de “burrocraria”, como sinônimo de percalços ao pleno gozo dos direitos dos cidadãos e entraves à implantação de políticas em favor do interesse público. Em todas as linhas político-ideológicas também se encontram rigorosas críticas. A direita a abomina em defesa do livre mercado; o centro quer reformá-la em nome da transparência e dos resultados da ação governamental (*accountability*), e a esquerda quer transformá-la em prol de uma democracia participativa de fato.

Contudo, a existência do modelo burocrático é indispensável para a sociedade atual e condição necessária para a ordem democrática:

A grande revolução burocrática moderna ocorre a partir da Revolução Francesa, quando, seguindo famoso discurso de Robespierre, o burocrata deixou de ser um servidor da Coroa para transformar-se em servidor do público. Disso decorreu o art. 6º da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, que definiu que a ocupação dos cargos públicos deveria dar-se a partir de dois pilares: i) a igualdade na busca pelo acesso à função pública; e ii) seu preenchimento segundo a “capacidade e sem outra distinção senão a de suas qualidades e talentos (LONGO apud ABRUCIO; LOUREIRO, 2018, p. 24-25).

Como reforçam os autores, o modelo weberiano clássico não responde a todos os dilemas do Estado contemporâneo, uma vez que foi concebido em um momento que se buscava alterar a ordem vigente de caráter patrimonialista. Mas já se previa a demanda para uma administração pública de caráter republicano (ABRUCIO; LOUREIRO, 2018, p. 25-26).

Antes de empreendermos uma discussão sobre o papel da burocracia como parte central da atividade política no mundo contemporâneo e o impacto do modelo burocrático na democracia, cumpre verificar como se deu a formação

da administração pública brasileira, a partir de um sucinto resgate de seus principais marcos históricos.

5 A formação da burocracia brasileira

A administração pública genuinamente brasileira só nasceu com a Independência do país, em 1822. Mas, desde o período colonial, já se verifica a existência de uma estrutura administrativa, que perdurou por mais de 300 anos, voltada sobretudo ao controle de Portugal sobre a Colônia.

Dois formas de dominação distinguem o período. Na primeira, de viés centralizador, a figura principal era o governador geral, instituído como mecanismo contra o fracasso da administração privada das capitanias hereditárias, e caracterizava-se por um excesso de procedimentos e regulamentos. Na segunda, de caráter descentralizador, a base era a estrutura local de governança, marcada pelo poderio patrimonialista presente tanto nas câmaras municipais como nas capitanias hereditárias. Esse cenário de duplo domínio – centralismo e patrimonialismo – assinala o período colonial.

A partir de meados do século XVIII, inicia-se um processo de revitalização da economia portuguesa, no bojo das políticas mercantilistas instauradas durante o governo de D. José I (1750-1777) por meio de seu ministro Sebastião José de Carvalho e Melo, futuro Marquês de Pombal. As reformas pombalinas instituídas em Portugal geram maior intervenção, por meio do envio de altos burocratas especialmente preparados para atuar em todas as colônias portuguesas.

Em 1808, Dom João VI, ainda príncipe regente, acompanhado da família real e de uma corte com cerca de dez mil pessoas, desembarca no Brasil, trazendo para o Rio de Janeiro a sede do Império português, o que deu novo impulso ao poder público. Com o retorno de D. João VI a Portugal, em 1821, seu filho D. Pedro I assume o poder como regente. Com a Independência,

em 1822, instaura-se o Império. Após um período de grande turbulência, em que D. Pedro I abdica ao trono brasileiro para assumir o português, em 1831, instaura-se a Regência, uma vez que seu filho, D. Pedro II, tinha apenas 5 anos.

Nesse período (que durou quase uma década, até 1840, quando D. Pedro II assume o Império), a burocracia estatal teve uma dupla função. Primeiro, serve para a distribuição de empregos públicos para garantir o apoio político e social. Trata-se do que se denomina como fenômeno da patronagem. Segundo, embasa a construção da nação brasileira, evitando o fracionamento que marcou o restante da América Latina e mitigando o localismo oligárquico presente no país. Para tanto, criam-se os Conselhos de Estados, dominados por funcionários públicos, com experiência política e atuação burocrática. “Foram gerados, então, dois mundos burocráticos, um mais vinculado ao mérito, e outro à patronagem” (ABRUCIO; PEDROTI; PÓ, 2010, p. 31).

Duas importantes exceções fogem a esse modelo: as Forças Armadas e o Itamaraty. Além de serem de fato as primeiras burocracias de tipo weberiano da história do país, institucionalizando a seleção pública pelo mérito e pela ideia de profissionalização, as duas organizações foram fundamentais para manter a integridade territorial e a própria ordem interna do país.

Por influência de ambas, houve uma profunda reestruturação do Estado brasileiro, que culmina com a primeira grande reforma do serviço civil, realizada na década de 1930, com a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp), durante o governo Vargas.

O projeto daspiano sustenta-se sobre três pilares: 1) tem como objetivo a expansão do papel do Estado, que aumenta sua intervenção nos domínios econômico e social em nome de um projeto de modernização nacional-desenvolvimentista, baseado na urbanização,

industrialização e desenvolvimento econômico do país; 2) cria uma burocracia, meritocrática profissional e universalista, em que valiam mais a instituição e os objetivos do Estado, do que os burocratas e seus laços sociais; e 3) torna a primeira estrutura burocrática de tipo weberiana para produzir políticas públicas em larga escala.

A primeira grande mudança ocorre ainda em 1931, com a composição da Comissão Permanente de Compras. Outro avanço foi em termos de recursos humanos, com o estabelecimento do concurso público como regra geral de acesso aos cargos públicos, na Constituição de 1934. No ano seguinte, realiza a Reforma Econômico-Financeira, por meio da Lei nº 51, que padroniza vencimentos e define normas para ascensão entre cargos. Em 1936, constitui o Conselho Federal do Serviço Público Civil e promulga a Lei nº 284, que define as normas básicas e os sistemas de classificação de cargos. A Constituição de 1937 prevê a criação do Dasp, o que ocorre no ano seguinte. Em relação orçamento público, com o Decreto-Lei nº 2.026, de 1940, institui a Comissão de Orçamento do Ministério da Fazenda.

A reforma administrativa conduzida pelo Dasp também foi responsável pela criação de unidades administrativas descentralizadas da burocracia federal, as chamadas autarquias. Essa expansão insere-se dentro do projeto nacional desenvolvimentista de Vargas, uma vez que os novos órgãos criados tinham a função, principalmente, de controlar e intervir nas atividades econômicas.

Se, por um lado, o Dasp logrou organizar e racionalizar o serviço público no país, por outro, fundava-se no autoritarismo e no centralismo, particularmente durante o Estado Novo (1937-1945), e não conseguiu extinguir os antigos vícios: uma parte da administração pública brasileira é regida pelos princípios da meritocracia e profissionalismo, insulada das influências externas, e outra parte é mantida sob a égide do patrimonialismo, sendo cooptada pelos

diferentes grupos de interesse e atores que sustentam politicamente Getúlio Vargas. “Esse paradigma político-administrativo estabeleceu um pacto entre política e burocracia, que sobreviveu e continuou desenvolvendo-se durante o período 1946-1964” (ABRUCIO; LOUREIRO, 2018, p. 42-43).

O regime militar, iniciado em 1964, estabelece o modelo tecnocrático-autoritário. Ou seja, a política de fortalecimento do aparato estatal nos moldes varguistas é mantida, reforçando a alta burocracia insulada e as agências estatais. Mas agora dentro de uma estrutura autoritária, em que o poder simbólico tem um papel preponderante.

O principal instrumento de legitimação simbólica dos militares, além de patriotismo difuso e discurso anticomunista, advinha de ideologia antipolítica e tecnoburocrática, a partir da qual o regime se definia como instrumento “modernizador” do país. É por essa razão que a estrutura da administração pública ganhou especial destaque no período (ABRUCIO; PEDROTI; PÓ, 2010, p. 47).

A grande marca do período, do ponto de vista administrativo, é a continuação da expansão do Estado brasileiro, especialmente pela via da administração indireta. Para realizar essa expansão do aparato estatal, a promulgação do Decreto-Lei nº 200, de 1967, é fundamental, sendo a segunda grande reforma administrativa do século XX. Dentre suas principais características, sobressaem-se a desconcentração administrativa, dando maior raio decisório e flexibilidade gerencial à administração indireta e o esforço em tornar o Estado mais ágil para expandir suas ações, particularmente no campo econômico.

Mas, paradoxalmente, ao mesmo tempo que se propugna uma maior descentralização administrativa, cria-se um modelo unionista-autoritário, fortemente centralizador (ABRUCIO; PEDROTI; PÓ, 2010, p. 50). Estimula a

reprodução nos estados e municípios da estrutura institucional vigente no âmbito federal, sob o argumento de que o regime precisa “modernizar” o país de “cima para baixo”.

Conforme assinalam os autores, o modelo reformista do regime militar apresenta quatro problemas: 1) caráter autoritário, baseado na superioridade da técnica sobre a política; 2) fragmentação da administração pública causada pelo Decreto-Lei nº 200 que fracassa em seu objetivo de criar mecanismos de coordenação; 3) fortalecimento da administração indireta e, concomitantemente, incapacidade de dar o mesmo valor à administração direta; e 4) falta de controle à patronagem nos governos subnacionais, apesar da centralização, pois “não incentivou os governadores a aprimorar a seleção e o desenvolvimento da burocracia, mantendo a porta aberta à patronagem” (ABRUCIO; PEDROTI; PÓ, 2010, p. 52).

Em seu declínio, o governo militar empreende uma derradeira ação administrativa, com o Programa Nacional de Desburocratização, idealizado pelo ministro Hélio Beltrão, em 1979. O projeto procura facilitar o acesso dos cidadãos aos serviços do Estado, atuando particularmente contra a papelada que dificulta o exercício da cidadania pela população. O programa emperra frente às resistências tanto de políticos situacionistas e militares, que temem a democratização, quanto do próprio aparelho burocrático, que receia perder seu poder sobre controles e processos. Contudo, o debate prepara o terreno para as novas ideias que aparecem na Constituinte e na Reforma de Bresser-Pereira (ABRUCIO; PEDROTI; PÓ, 2010, p. 53).

O processo de reforma do Estado no Brasil começa com o fim do período militar. Com a redemocratização, urge a busca de um novo modelo de administração pública. Naquele momento, combinam-se dois fenômenos: a crise do regime autoritário e, sobretudo, a derrocada do modelo nacional desenvolvimentista. Diferente das outras grandes reformas do século

XX, o reformismo teria agora de ser realizado democraticamente.

Como o regime autoritário fora pródigo em potencializar problemas históricos da administração pública brasileira, como o descontrole financeiro, a falta de responsabilização dos governantes e burocratas perante a sociedade, a politização indevida da burocracia nos estados e municípios, além da fragmentação excessiva das empresas públicas, com a perda de foco de atuação governamental, “o olhar mais para o passado do que para o presente/futuro atrapalha o processo reformista da Nova República” (ABRUCIO; PEDROTI; PÓ, 2010, p. 54). Durante o governo Sarney, só são realizadas reformas nas finanças públicas.

Mudanças mais profundas só ocorrem com a promulgação da Constituição Federal de 1988 que, pela primeira vez em nossa história constitucional, contempla um capítulo exclusivo sobre a administração pública. Dentre os avanços, ressaltam-se a democratização, com o fortalecimento do controle externo, por meio da reconstrução do Ministério Público, a introdução de instrumentos de participação popular e a previsão do *habeas data* – fonte do que posteriormente se transforma na Lei de Acesso à Informação; a descentralização, com a execução de políticas públicas ficando mais próxima dos cidadãos, a exemplo da municipalização do SUS, e repasse de recursos para provisão de serviços públicos; e a profissionalização meritocrática do serviço público, com a generalização do concurso público.

É ainda ampliado o elenco de setores e políticas públicas como dever do Estado. “Áreas de direitos de quarta geração – como meio ambiente – ou os clássicos – como saúde, educação e assistência social – mudaram muito sua lista básica de objetivos, criando novos campos de atuação” (ABRUCIO; PEDROTI; PÓ, 2010, p. 56).

Como resultado dessas novas configurações, surgem demandas como “aprimorar as

estruturas federais – já desenvolvidas em boa medida desde o varguismo – e reestruturar ou até mesmo criar burocracias no plano subnacional” (ABRUCIO; LOUREIRO, 2018, p. 46). Vários empecilhos se impõem à sua concretização.

6 A administração pública na era democrática

A atual Constituição não conseguiu eliminar de todo os problemas existentes. A descentralização enfrentou como dificuldade de avanço o controle dos governos subnacionais, ao mesmo tempo em que ocorreu uma multiplicação de novos municípios, com a permanência de estruturas patrimonialistas e a falta de articulação entre os diferentes níveis. Abrucio, Pedroti e Pó (2010, p. 58) exemplificam essas adversidades:

Os equívocos desse processo começaram com a conquista de estabilidade por milhares de funcionários que não haviam prestado concurso público. Ademais, foram criadas falsas isonomias (como a incorporação absurda de gratificações e benefícios) e legislações que tornaram a burocracia mais ensimesmada e mais distante da população – exemplo claro disso foi a não regulamentação do direito de greve, que na prática se tornou irrestrito, prejudicando basicamente os mais pobres.

Pouco a pouco, a opinião pública percebe que a Constituição de 1988 não tinha resolvido uma série de problemas da administração pública brasileira. E essa percepção foi muito bem capitalizada pelo então candidato presidencial Fernando Collor de Mello, que foi eleito a partir de uma campanha baseada na “caça aos marajás” (funcionários públicos) e na defesa da ideia do Estado mínimo. Em seu governo (1990-1992), houve um desmantelamento de diversos setores e políticas públicas, e redução de atividades estatais.

Durante o período Itamar Franco no poder (1992-1995), foram produzidos vários

diagnósticos sobre a administração pública, que não lograram implantação. Somente no governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2003) é que se verifica uma intensa ação nesse campo. Entre os seus pilares, está a criação do Ministério da Administração e Reforma do Estado (Mare), capitaneado por Bresser-Pereira. O ideal meritocrático amplifica-se com a incorporação de um modelo gerencial de administração, que define tetos para gastos com o funcionalismo, altera o caráter rígido do regime jurídico único e introduz o princípio da eficiência como pilar do direito administrativo.

A reforma estabelece dois princípios fundamentais. Separa o que é considerado: 1) atividades exclusivas do Estado, que pressupõem o exercício de poder de regulamentar, fiscalizar e fomentar atividades como a arrecadação tributária, a segurança pública, o controle ambiental; 2) atividades que são de interesse público, mas podem ser delegadas ou produzidas por terceiros, como educação, saúde, meio ambiente.

O modelo gerencial assenta-se no pensamento neoliberal, no qual a amplitude e o papel do Estado diante da economia são repensados. A reforma do Estado passa a ser considerada uma mudança nas funções do Estado, que se abstém de ser o provedor de bens e serviços para assumir uma função de gestor e regulador do desenvolvimento.

Como consequência da adoção do modelo gerencial, deve-se estabelecer novas formas de relação entre Estado, sociedade civil e mercado, por meio de processos inovadores de planejamento e implementação de políticas públicas, as quais pressupõem maior flexibilização do Estado, descentralização e consolidação de redes com a participação de diversos atores (DRUMOND; SILVEIRA; SILVA, 2014, p. 7).

As consequências práticas ao longo das duas gestões do governo PSDB é que, no plano federal, essa concepção não obteve êxito em

termos de uma reformulação institucional mais ampla. Se, por um lado, aprimorou órgãos governamentais com a constante busca de eficiência que viabilizaram avanços econômico-financeiros, por outro, verificou-se “a baixa qualidade dos serviços em função do contingenciamento de gastos sociais e por centralizar o processo decisório, que não estimula o desenvolvimento de instituições abertas à participação social” (DRUMOND; SILVEIRA; SILVA, 2014, p. 8). Abrucio e Loureiro (2018, p. 47) complementam o balanço sobre esta fase:

Agências executivas e organizações sociais não se tornaram pilares administrativos da atuação federal. Mas esse ideário teve mais sucesso em termos institucionais nos estados e, ademais, tornou-se importante no debate público, sendo incorporado a várias políticas públicas, mesmo que de forma diversa e incremental. Um programa bem-sucedido no país e criado pela gestão seguinte, comandada pelo Partido dos Trabalhadores (PT), como o Programa Bolsa Família (PBF), incorpora uma série de mecanismos advindos da gestão por resultados preconizada por Bresser.

Ao longo desse período, o Brasil encara o impasse de diminuir o papel do Estado na economia e, ao mesmo tempo, enfrentar a grave crise gerada pelo aumento da dívida pública e privada, bem como pelas altas taxas de inflação e desemprego.

Não só por aqui, mas em quase todo o mundo, vivencia-se a consolidação do neoliberalismo como doutrina, fundamentada na crença de que o Estado é parasitário e ineficiente, devendo ser privatizado ao máximo. Outra tendência baseia-se na ideia da reforma, atribuindo-se ao terceiro setor o papel de supridor. Já nos anos 2000, surge uma outra posição, que propugna a necessidade de reinvenção solidária e participativa, como indica Costa (2014, p. 31-32):

Essa perspectiva põe a sociedade civil como parte da constituição da esfera pública e que se diferencia da ação estatal e das regras de mercado. [...] Assim, há um grupo da literatura especializada com tendência de ver a participação como método de gestão pública. [...] A emancipação participativa é vista como mais do que uma pauta da reforma de Estado, se caracterizando como meio de emancipação da população.

Vemos, então, indícios de uma nova proposta de administração, baseada na governança pública, na transparência e na participação da sociedade.

7 Ascensão de um novo modelo de gestão: societal

A literatura sobre os tipos de administração no Brasil aponta para o surgimento de um novo modelo de administração pública, denominada societal, a saber:

O modelo de gestão societal ainda não se apresenta implementado no Brasil, é um conceito em construção que estabelece diálogo com os conceitos de governança pública, societalismo e transparência pública, mas se percebe um grande movimento para a discussão sobre suas possibilidades de concretização. Identifica-se que a proposta do modelo societal se encontra como proposta de soluções às disfunções presentes no modelo gerencial, o qual, em princípio, buscava a participação social, porém não conseguiu efetivá-la (DRUMOND; SILVEIRA; SILVA, 2014, p. 8).

Nos governos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) e de Dilma Rousseff (2011-2016), vê-se surgir a implantação de programas governamentais que levam em conta o investimento nas áreas sociais como políticas de Estado, com forte participação social por meio de Organizações Não Governamentais (ONGs), grupos de debate

políticos regionais, associações populares e outros interessados:

Entre os canais de participação social nas políticas públicas têm-se: os conselhos gestores, em todas as instâncias da federação, que deliberam ou são consultados sobre as temáticas que representam saúde, educação, habitação, assistência social. [...] Com o orçamento participativo amplia-se a capacidade de identificação das demandas sociais como também se favorece o controle social sobre o orçamento público (DRUMOND; SILVEIRA; SILVA, p. 8).

Segundo os autores, a implementação desse novo projeto-político, societal, busca a ampliação da participação dos atores sociais na definição de políticas públicas, viabilizando a descentralização característica de outros modelos de administração. O cidadão deixa de ser mero usuário dos serviços públicos para assumir um protagonismo no debate, que se caracteriza pela busca de consenso na deliberação da solução produzida. “Entre as vantagens do modelo societal destaca-se o potencial da solução produzida, uma vez que, pela participação popular, o lastro cultural dos participantes pode promover melhores soluções às questões em debate” (DRUMOND; SILVEIRA; SILVA, p. 9). Abrucio e Loureiro (2018, p. 47) reiteram o raciocínio:

[...] foi ampliado significativamente o arco de programas e áreas abarcadas pelo Estado, expandindo-se o acesso aos direitos para boa parte dos cidadãos, sobretudo os mais pobres. Por fim, houve também um crescimento das formas participativas de atuação em diversos setores governamentais.

A participação do cidadão nos espaços públicos de ação política permite não apenas que este expresse sua percepção sobre a questão em debate, mas que sobretudo deixe de ocupar um papel subalterno ou de mero usuário, pois assume uma atuação ativa e efetiva na deliberação do consenso que for construído. O resultado se

traduz em benefícios sociais, como sublinham Drumond, Silveira e Silva (2014, p. 9):

Entre as vantagens do modelo societal destaca-se o potencial da solução produzida, uma vez que, pela participação popular, o lastro cultural dos participantes pode promover melhores soluções às questões em debate.

Não obstante essas conquistas, a relação entre a política e a burocracia revela-se problemática no plano institucional, pois está vinculada à formação das maiorias parlamentares.

No início do governo de Lula, o funcionalismo público almejava uma mudança na condução das políticas de recursos humanos na máquina pública, até pelo histórico sindicalista do presidente. A temática da profissionalização da burocracia continuou na agenda governamental, sobretudo em função de uma forte pressão dos sindicatos de servidores por reposição do quadro funcional e melhorias salariais. Os primeiros impactos no funcionalismo com o novo governo se deram com a Lei nº 10.910, de 15 de julho de 2004, que reestruturou o sistema remuneratório das carreiras típicas de Estado. Todavia, repete o modelo utilizado pelo governo anterior, que consistia no acréscimo ou criação de gratificação ou vantagens em detrimento do reajustamento dos vencimentos básicos, conduzindo à crise governamental que se seguiu:

No governo Lula, a Casa Civil pôde ser utilizada como instrumento de coordenação das várias políticas públicas feitas por ministérios comandados por partidos diferentes; em particular, aquelas áreas definidas como prioritárias na agenda presidencial. A incapacidade de o segundo governo Dilma lidar com a relação entre política e burocracia foi, sem dúvida, uma das razões da crise presidencial que levou à aprovação de seu *impeachment* (ABRUCIO; LOUREIRO, 2018, p. 49).

Uma das causas está na própria estrutura

do sistema político brasileiro, qualificado pela literatura como presidencialismo de coalizão. Antes de adentrarmos especificamente à questão, convém analisarmos a relação entre burocracia e a política, uma vez que aquela é parte central desta.

Em suma, a burocracia não é apenas o conjunto dos funcionários públicos e dos processos administrativos, mas um dos pilares do exercício do poder estatal e do governo democrático. Temas como sua composição, seu funcionamento e sua relação com os dirigentes políticos eleitos são fundamentais para a compreensão de questões atuais como qualidade e eficiência da gestão pública, responsabilização dos governantes perante a sociedade e democratização do Estado.

8 Relações entre burocracia, política e administração pública

Se, como vimos, Weber foi historicamente quem estruturou a teoria sobre a burocracia como forma de dominação legítima, não foi ele o pioneiro a se preocupar com a questão. O texto inaugural que aborda a relação entre poder público e burocracia foi o de Woodrow Wilson, que publicou o ensaio “O estudo da Administração”, em 1887. Wilson (2014), que viria a se tornar o 28º presidente dos Estados Unidos (1913-1921), defende que a burocracia e a política deveriam ser esferas separadas, como explicam Abrucio e Loureiro (2018, p. 29):

Caberia à política, definida pelo processo eleitoral de escolha de representantes, o estabelecimento das prioridades administrativas e dos princípios orientadores das políticas públicas. A esfera da administração, por sua vez, teria a tarefa de implementar essas diretrizes gerais, traduzidas pelo conhecimento técnico e especializado dos burocratas, protegidos da interferência indevida dos políticos e dos interesses privados, por meio das regras universais e meritocráticas de acesso ao serviço público.

O argumento de Wilson (2014) é que compete à política determinar o que deve ser feito e, ao aparelho burocrático, a tarefa de implementar. Não haveria conflito ou contradição, pois as decisões políticas e administrativas são de naturezas distintas: por seu caráter técnico, o mundo da administração deveria ser apolítico, afastado das lutas que definem o sentido geral das políticas.

Suas ideias se contrapõem diretamente às de seu antecessor no poder quase um século antes, Andrew Jackson (7º presidente no período de 1829-1837), que defendia o sistema de espólio (*spoils system*) com base na ideia de burocracia representativa, como indica Olivieri, ao analisar a literatura norte-americana sobre o debate entre burocracia e política:

O sistema de espólio se caracteriza pela distribuição dos cargos da burocracia pública entre os eleitores e correligionários do candidato vencedor à Presidência. Para Jackson, essa era uma forma de reforçar a democracia, pois os cidadãos comuns trazidos para a administração representariam os diversos grupos ou setores da sociedade que poderiam não estar representados, ou não estar adequadamente representados, no Congresso. [...] No sistema de espólio, a escolha de servidores públicos civis por critérios políticos não se opunha à escolha por critérios técnicos. [...] Tratava-se de escolher, ao mesmo tempo, conforme critérios técnicos mínimos e conforme a possibilidade de representação de grupos sociais dentro do serviço público federal. (OLIVIERI, 2011, p. 1409).

Vê-se que a proposição wilsoniana não seria simples. A separação entre política e burocracia não é consequência automática da adoção do sistema meritocrático e do abandono da burocracia representativa de Jackson. Olivieri (2011, p. 1410) argumenta:

Quando a burocracia passa a ser o lugar dos *experts*, dos que detêm conhecimento técnico e profissional, surge espaço para a oposição

entre burocracia e política. A profissionalização da burocracia através do sistema meritocrático pressupõe a formação de um grupo social com um *ethos* diferente, tanto em relação aos demais grupos da sociedade (pois os burocratas administram a coisa pública, e não um negócio privado), quanto em relação aos políticos (cuja posição, em relação à definição das políticas, é de comando, e que assumem a responsabilidade pelos seus resultados — ao contrário dos burocratas, que são comandados e politicamente irresponsáveis).

No modelo americano, baseado no constitucionalismo, muitos órgãos burocráticos (denominados *agencies*) têm suas diretrizes definidas por comissões do Congresso e somente a elas respondem, daí decorrendo problemas como o grau de discricionariedade da burocracia e o risco de captura das agências executivas por interesses de minorias, como assevera o autor:

Sinteticamente, a relação entre política e burocracia nos EUA apresentou duas formas distintas. Uma baseada na burocracia representativa, respaldada nas instituições da igualdade civil e da representatividade democrática, e em que a relação entre política e burocracia se estabelecia como sobreposição e indiferenciação. A outra, baseada na burocracia meritocrática, respaldada no constitucionalismo norte-americano e em que a relação entre política e burocracia se estabelece como de complementaridade (devido à divisão das tarefas entre políticos e burocratas) e de contraposição (graças à oposição das suas responsabilidades) (OLIVIERI, 2011, p. 1411-1412).

O modelo de Wilson pode ser questionado a partir das experiências vividas ao longo do século XX. Em primeiro lugar, sempre pode haver obstáculos e que as políticas públicas não consigam ser implementadas em qualquer situação, devido ao elevado grau de discricionariedade dos agentes burocráticos.

Um segundo aspecto é a crença de que a qualificação técnica seria a garantia de neutralidade da burocracia, de modo que não haveria a necessidade de controle de seus atos pelos demais atores políticos:

A organização burocrática não é somente técnica, mas também igualmente impregnada de conflitos no que concerne ao poder – no campo intraburocrático (entre grupos técnicos e entre especialistas de diferentes políticas públicas), na relação com os políticos e no trato com a sociedade ou os usuários de serviços públicos (ABRUCIO; LOUREIRO, 2018, p. 30).

Ainda que esta perspectiva da relação entre política e burocracia encontre ecos tanto no senso comum quanto nas ciências sociais e econômicas, o próprio Wilson dava muito maior relevância à política e aos representantes eleitos do que seus seguidores (ABRUCIO; LOUREIRO, 2018, p. 28).

Diferentemente dos Estados Unidos, onde o foco dos estudos concentra-se na relação entre burocracia e democracia, no Brasil, burocracia e política sempre foram vistas como opostas e conflitantes, e analisadas sob o prisma da formação do Estado. Olivieri avalia que:

A história da relação entre política e burocracia no Brasil é contada em termos de oposições entre a racionalidade da política (distributiva) e a racionalidade da burocracia (eficiência), e entre a burocracia politizada (instrumentalizada pelo clientelismo ou capturada por grupos da sociedade) e a burocracia meritocrática (supostamente neutra) (OLIVIERI, 2011, p. 1412).

Como vimos, Weber já alertava para os perigos da ditadura da burocracia e indicava como saída a criação de mecanismos de controle recíprocos entre esta e os diferentes atores políticos.

8 Desafios do presidencialismo de coalizão

Como é reconhecido pela literatura nas ciências sociais, o desenho institucional do sistema político brasileiro é classificado como “presidencialismo de coalizão”, termo cunhado por Sérgio Abranches em 1988, para definir sua configuração única, marcada pela associação entre representação proporcional, multipartidarismo e presidencialismo, a partir de sua análise sobre a experiência democrática da Segunda República (1946-1964). As consequências dessa configuração, para o autor, é que:

O dilema que se apresenta é a identificação do limite de tolerância dos parceiros, que depende da posição das lideranças políticas e de fatores a elas externos ligados à sua relação com as bases, os grupos de militantes e as facções parlamentares, de um lado, e da reação dos interesses organizados na sociedade, de outro. [...] O maior risco ao desempenho da coalizão está no quadro institucional do Estado para decidir, negociar e implementar políticas. Isto porque, como o potencial de conflito é muito alto, a tendência é retirar do programa mínimo, ou compromisso básico da aliança, as questões mais divisivas, deixando-as para outras fases do processo decisório... (ABRANCHES, 1988, p. 28-29).

O presidencialismo de coalizão tem potencial de submissão do Congresso ou do presidente, o que representa, em qualquer dos casos, uma subversão do regime democrático. Seu argumento parte do pressuposto de que a adoção do multipartidarismo teria forte potencial de ampliação de conflito em torno das bases sociais de apoio político do governo, principalmente nos momentos em que as posições ideológicas e pragmáticas dos parceiros da coalizão encontram-se muito distantes da agenda política do governo. O principal dilema do presidencialismo estaria na necessidade de institucionalização de mecanismos pragmáticos de

negociação e resolução de divergências entre o Executivo e o Legislativo.

Passados exatos trinta anos da publicação daquele artigo seminal, amplamente disseminado tanto nos meios acadêmicos quanto na imprensa em geral, o autor analisa a evolução do modelo político brasileiro e aponta que o impedimento de presidentes eleitos não é algo característico somente do período pós-redemocratização: toda a experiência republicana brasileira é marcada por presidentes que não terminam seus mandatos pela perda de apoio popular e legislativo. A Constituição de 1988 não mudou o quadro, como comenta Bonfim em resenha sobre outra obra de Abranches, *Presidencialismo de Coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro*, publicada em 2018:

O equilíbrio do governo torna-se, assim, reflexo da sua capacidade de construir acordos com os partidos no Legislativo. A ausência de acordos pragmáticos, no entanto, pode dificultar as negociações em torno da coalizão, deixando o governo sujeito a crises políticas disruptivas [...] O resultado é que, em momentos de impasse social e político, quando a popularidade do chefe do Executivo é baixa, e há dispersão dos parceiros da coalizão, especialmente o partido-pivô, a probabilidade de afastamento do presidente é alta. Assim aconteceu com Fernando Collor (PRN) e Dilma Rousseff (PT) durante a Terceira República. [...] A concentração de poderes discricionários no Executivo concedeu ao presidente recursos para obter apoio de sua coalizão. Entretanto, conforme já apontado, o apoio a suas proposições tem sido condicionado à concessão de cargos e verbas às oligarquias congressuais, excluindo-se os acordos programáticos de longo prazo. Esse modelo de negociação, que perpassa todos os momentos históricos analisados por Abranches, tem condicionado a instabilidade dos governos, principalmente em momentos de crise, nos quais há fuga dos parceiros da coalizão. (BONFIM, 2020).

No entanto, segundo Abranches (2020a), esse modelo mudou com a eleição em 2018 de Jair Bolsonaro (2019-até o momento) e com a ascensão em vários países de governos populistas de extrema-direita, como ocorre com Donald Trump nos Estados Unidos (eleito em 2016), Recep Tayyip Erdogan na Turquia (no poder desde 2014) e do primeiro-ministro Viktor Orbán na Hungria (desde 2012). É o que ele aborda em sua obra *O tempo dos governantes incidentais*, lançada em 2020.

Na atual sociedade em transe, ou de “metamorfose global”, o cientista político afirma que estamos vivendo um momento de mudanças radicais, de alcance global e sistêmicas em curso no mundo. O impacto desse cenário sobre os sistemas políticos é que:

A hegemonia do capital financeiro global e a dominância das empresas de tecnologia, com uso da inteligência artificial, desvalorizam toda a infraestrutura econômica tradicional, tornando os agentes econômicos vulneráveis às oscilações do capital globalizado. Isso impõe restrições fiscais, uma série de limitações que fazem com que os governos não sejam capazes de acompanhar com políticas públicas esse processo de mudança. Daí essa insatisfação generalizada no mundo, o desencanto com a democracia, a frustração com os governos que se sucedem. Isso vai produzindo grau de incerteza, de insegurança e de ressentimento que tornam as sociedades vulneráveis aos apelos de demagogos. [...] O fôlego desses governantes é curto. Há sempre boa chance de que esses governantes não cheguem ao segundo mandato, que é o mais perigoso, quando já estão consolidados e trabalham para minar por dentro as instituições democráticas. São os cupins da democracia. Esse é o novo autoritarismo. (ABRANCHES, 2020b).

Presenciamos, portanto, um momento de disruptura política. E é nesse panorama que a pandemia pelo novo coronavírus arrebatou o mundo.

9 Momento de ruptura e o impacto da pandemia

A gestão de Bolsonaro inicia uma nova etapa na política nacional. Foi uma eleição disruptiva, em que o ciclo político-partidário que organizou governo e oposição nos últimos 20 anos, marcado por uma disputa bipartidária entre PT e PSDB e com outros partidos pleiteando os espaços na coalizão, foi rompido. Partidos como PMDB, DEM e outros do espectro de centro inclinavam-se para serem pivô qualquer que fosse o partido que chegasse ao poder.

Esse modelo já vinha dando mostras de fadiga estrutural. O que ocorre, segundo Abranches (2020a), é que ao invés de um presidencialismo de coalizão passamos para um presidencialismo de colusão:

A aproximação de Bolsonaro com o centrão é uma mudança de modo de governo. [...] Teve que entrar em modo defesa. Um sacrifício para quem vive do confronto. O modo defesa leva o presidente a negociar sua imunidade junto ao Parlamento, em troca de cargos e fatias do Orçamento. Imunidade para bloquear autorizações para que seja processado por crime comum pelo Supremo Tribunal Federal e para evitar a aprovação de pedidos de impeachment. Não faz parte da troca qualquer apoio a uma agenda de políticas. **O modo defesa produz uma colusão e não uma coalizão. A colusão é sempre uma aliança negativa, nunca uma união propositiva.** (ABRANCHES, 2020a, grifo nosso).

A pandemia acentuou e evidenciou as desigualdades já existentes e as deficiências do nosso sistema político, bem como dos recursos institucionais disponíveis para enfrentá-la. As instituições políticas não mudaram. O que a pandemia trouxe de novidade foi a mudança de estratégias dos principais atores políticos, em particular do presidente da República na sua relação com os demais atores.

Em relação às desigualdades sociais, depois

de passar pelo primeiro decênio do século como sendo a melhor década em termos distributivos, em que a renda média das famílias cresceu mais de 30%, e as taxas de extrema pobreza e de pobreza recuaram, respectivamente 4 e 12 pontos percentuais, o que enfrentamos foi:

[...] a perda de controle sobre as contas públicas, a pior recessão desde a redemocratização, um impeachment traumático, a eleição mais polarizada da nossa história e a recuperação econômica mais lenta que já experimentamos (BARBOSA; FERREIRA DE SOUZA; SOARES, 2020).

Segundo os autores, no período de 2012 a 2014, os mais pobres se apropriam de 20% do crescimento, enquanto que, para os mais ricos, esta taxa foi de 5%, o que revela uma queda na desigualdade. O ano de 2015 foi difícil para todos: tanto os mais pobres quanto os mais ricos perdem. E, a partir de então, a curva da igualdade se inverte: os mais pobres perdem quase 30% de sua renda real e os mais ricos não perdem ou ganham pouco. As políticas públicas que protegem os mais vulneráveis, como os programas Bolsa Família e o Seguro Desemprego, que só abriga os trabalhadores formais, não compensaram as perdas do mercado de trabalho.

Quando a pandemia chega ao Brasil, em março de 2020, a situação é de vulnerabilidade e reversão da trajetória em que o mercado de trabalho e as políticas públicas já não protegem os mais pobres. O que se vê, segundo Arretche (2020), é que o presidente – epicentro do sistema político brasileiro – passou a adotar estratégias novas em instituições que já são conhecidas. “Não houve uma grande mudança nas instituições políticas, mas nas estratégias dos atores políticos”.

No enfrentamento da pandemia, Bolsonaro adota a estratégia de competição com o Superior Tribunal Federal (STF), bem como com governadores e prefeitos. Não houve ausência da União, e sim enfrentamento com outros

atores: defende o isolamento horizontal, apenas dos mais velhos, assim como Trump nos Estados Unidos, para manter a atividade econômica, ao invés do isolamento vertical, que abrange a todos. Foi contido pelo STF, que temia as consequências de um número maior de mortes que, até meados de outubro, já ultrapassava 150 mil vítimas, e delega a governadores e prefeitos a autoridade para administrar a pandemia.

Outro confronto foi com os prefeitos e governadores, o que pela primeira vez ocorre na Nova República. Até então, o presidente tentava coordenar a Federação em torno de objetivos comuns. Outra novidade em termos de estratégia presidencial foi que o Parlamento aprova medidas relevantes a despeito da orientação presidencial. No caso do Auxílio Emergencial, propôs R\$ 200 mensais, o Parlamento aprova R\$ 500, e então ele sobe para R\$ 600.

Apesar do vazamento ocorrido, da ordem de 26% dos beneficiários fora da legislação do programa, segundo Arretche (2020), o fato é que o Auxílio Emergencial foi o maior programa de renda da história do Brasil. “A pobreza e a desigualdade caíram no Brasil a taxas mais baixas nas últimas três décadas, o que teve um enorme impacto em termos econômicos, políticos e sociais” (Ibidem). Outra medida aprovada pelo Congresso, a despeito do presidente, foi a Lei de Saneamento, que poderá ter repercussões significativas no futuro.

O paradoxal da situação é que se, de um lado, o presidente perdeu na relação com o STF, os governos subnacionais e o Parlamento, sua aprovação popular cresceu. “Bolsonaro mudou sua estratégia nos últimos meses, percebendo que não dá para sobreviver sem costurar articulações com os mercados, o Parlamento e os pobres. Não sabemos qual é o fôlego disso e se vai se traduzir em votos”, questiona a autora. O presidente tem se mostrado muito habilidoso em sequestrar os créditos políticos de medidas aprovadas pelo Parlamento, visando menos a aprovação de agendas do que sua sobrevivência política. Recorrendo aos clássicos conceitos de

Maquiavel, podemos dizer que a *Fortuna* venceu a *Virtù*, pelo resultado político alcançado:

A elevação da popularidade do presidente pode ser um efeito puro e simples do voto econômico. Há uma extensa literatura política que mostra que os atores políticos são sensíveis a variações do seu bem-estar, com posições políticas de curto prazo [o que denomina por miopia do eleitorado]. A despeito de o presidente ter errado muito no que diz respeito a sua relação com os demais poderes, talvez ele tenha acertado na sua estratégia na relação com os eleitores (entre 80% a 85% dos eleitores dependem de políticas estatais para sobrevivência) (Ibidem).

Os mais bem-sucedidos presidentes na época recente, como FHC, Lula, Dilma e até Temer, sempre tentaram se equilibrar entre atores como mercados internacionais, e sabiam que não poderiam se sustentar sem o Parlamento, como aconteceu com Dilma, e os eleitores. Bolsonaro se recusou terminantemente a costurar coalizões e só com a pandemia mudou sua estratégia, para sobrevivência política. Esses atores não têm agendas convergentes e operam até em direções opostas. A dúvida que se coloca no momento é como esta estratégia de Bolsonaro irá se consolidar. Ao mesmo tempo, temos um quadro partidário altamente fragmentado. Há, por conseguinte, um elevado grau de incerteza: até quando irá a pandemia? Quando a economia irá se recuperar? Quais políticas públicas serão adotadas para 2021 e 2022?

Frente a esse panorama de mudança de estratégias entre os atores, temos um elevado grau de incerteza em relação ao futuro, dada as mudanças nas estratégias presidenciais. Arretche (Ibidem) vislumbra dois horizontes. Numa perspectiva mais otimista, em termos de combate às desigualdades, de articulação entre as instituições e de retomada de um governo menos errático, vê-se a piora da economia, pois não há previsão de como ficará o Auxílio Emergencial nos próximos dois anos, a oposição se

articulária numa frente contra Bolsonaro, ele aceitaria a derrota e voltaríamos a ter um governo mais estável e harmonioso com os demais poderes, para o enfrentamento dos problemas estruturais, como desigualdade social, reformas e equilíbrio fiscal.

Outra possibilidade, mais pessimista em termos da estabilidade das instituições: Bolsonaro se fortalece como um líder popular com base na transferência de renda para 2022 (ano eleitoral), os eleitores se comportam de forma míope e imediatista, mas a situação econômica piora com o desequilíbrio fiscal e a quebra da economia. As políticas públicas construídas na Nova República seriam fragilizadas e desestruturadas, com grande instabilidade política, degradação ambiental e desmonte das políticas públicas construídas neste século XXI (ARRETCHE; MARQUES; FARIA, 2019).

10 Considerações finais

No Brasil, identifica-se que a administração pública tem sido conduzida ao longo dos anos por diferentes modelos de gestão: patrimonialista, burocrática, gerencial e societal, cada qual representando determinado contexto histórico, econômico e político. Observa-se, ainda, que esses diferentes modelos não são excludentes, uma vez que mesclam suas características, com maior ou menor ênfase, ao longo da história. A instituição estatal vai além de um caráter de unidade superior de decisão política sobre uma determinada população relativamente homogênea que habita um território delimitado.

A unidade estatal tradicionalmente se expressa como o espaço institucional para o processamento e a transação legítima de dissensos e conflitos entre diferentes atores sócio-políticos. É, portanto, uma instituição responsável por atuar como mediadora dos interesses, definindo, ao fim e ao cabo, aquilo que seria (ou não) legítimo em sua esfera de atuação.

Dessa forma, é oportuno olhar para aquilo que foi construído no Estado brasileiro nas

últimas décadas do século XX e nas primeiras do século XXI no que se refere à agenda de proteção e inclusão social (ARRETCHE; MARQUES; FARIA, 2019).

Em 2015, o conjunto das políticas públicas orientadas à inclusão social no Brasil era diferente em abrangência, complexidade e sofisticação daquele sob o qual a Constituição Federal de 1988 havia sido aprovada. A Carta expressou ambições claras no sentido de garantir aos brasileiros patamares básicos de bem-estar: que nenhum idoso tenha renda inferior ao salário mínimo, que a nenhum brasileiro seja negada assistência à saúde, que nenhuma criança esteja fora da escola. Mas apenas as disposições constitucionais não são condição suficiente para a emergência de sistemas abrangentes de proteção social, muito menos para atestação da qualidade dos serviços oferecidos.

Ainda que haja um reconhecimento da bem-sucedida universalização do acesso à saúde, educação e proteção social, constitucionalmente definidos, governos de diferentes orientações ideológicas se esforçaram em alguma medida para transformar em políticas de Estado noções às vezes um tanto genéricas. O fato é que, paralelamente a esse movimento, especialistas passaram a questionar a sustentabilidade da expansão das despesas públicas e a preservação de desigualdades inaceitáveis.

As políticas públicas são constituídas por regras, normas, requisitos ou critérios com potencial para orientar, definir, restringir ou incentivar comportamentos (FERNANDES, 2010). Destarte, o modo como o conjunto de regras ou expectativas constitutivas de determinada política contribui para reforçar ou desconstruir elementos que sustentam processos de aprofundamento das desigualdades existentes entre os sujeitos sociais.

Cabe, por conseguinte, uma ampla reflexão sobre a democracia que queremos construir: excludente ou inclusiva. Dessa maneira, as políticas públicas terão papel fundamental para atender aos anseios da sociedade e a burocracia será uma aliada e não limitante para a sua implementação.

Referências

- ABRANCHES, S. Bolsonaro em modo defesa. **O Globo**, 19 maio 2020a. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/opiniao/artigo-bolsonaro-em-modo-defesa-24433590> Acesso em: 10 out. 2020.
- ABRANCHES, S. Os governantes incidentais são o cupim da democracia. **Estado de Minas**, 04 set. 2020b. Disponível em: https://www.em.com.br/app/noticia/pensar/2020/09/04/interna_pensar,1182370/os-governantes-incidentais-sao-o-cupim-da-democracia.shtml Acesso em: 11 out. 2020.
- ABRANCHES, S. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados**, v. 31, n. 1, p. 5-32, 1988.
- ABRUCIO, F.; LOUREIRO, M. R. Burocracia e ordem democrática: desafios contemporâneos e experiência brasileira. *In*: PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. E. **Burocracia e políticas públicas no Brasil**. Brasília: Ipea; Enap, 2018.
- ABRUCIO, F.; PEDROTI, P.; PÓ, M. A formação da burocracia brasileira: trajetória e significado das reformas administrativas. *In*: LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F.; PACHECO, R. **Burocracia e política no Brasil contemporâneo: desafios para a ordem democrática no século XXI**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.
- ARRETCHE, M. Políticas públicas: estratégias e análises de conjuntura. **I Congresso de Ciência Política do Nordeste**, 16 out. 2020. 1 vídeo (75 min). Publicado pelo canal do Mestrado em Ciência Política UFCG. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=ksKoeTSPw9o&t=11s> Acesso em: 16 out. 2020.
- ARRETCHE, M.; MARQUES, E.; FARIA, C. A. P. de (orgs.). **As políticas da política: desigualdades e inclusão nos governos do PSDB e do PT**. São Paulo: Editora Unesp, 2019.
- BARBOSA, R.; FERREIRA DE SOUZA, P.; SOARES, S. Desigualdade de renda no Brasil de 2012 a 2019. **DADOS**, 2020.
- BONFIM, R. W. L. Resenha sobre o livro ABRANCHES, Sérgio. *Presidencialismo de Coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro*. **Boletim Lua Nova**, São Paulo, 27 mar. 2020.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. A organização burocrática. *In*: BRESSER-PEREIRA, L.C.; PRESTES MOTTA, F.C. **Introdução à organização burocrática**. São Paulo: Thomson, 2004.
- COSTA, A. G. **Conselho de políticas públicas e associação de moradores: estudo de caso do orçamento participativo no Município de São Carlos**. Dissertação (Mestrado em Ciências) – Escola de Artes, Ciências e Humanidades, da Universidade de São Paulo, 2014.
- DRUMOND, A. M.; SILVEIRA, S.de F. R; SILVA, E. A. Predominância ou coexistência?: modelos de administração pública brasileira na Política Nacional de Habitação. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 1, p.3-25, jan./fev. 2014.
- FARIA, J. H. de; MENEGHETTI, F. K. Burocracia como organização, poder e controle. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 51, n. 5, p. 424-439, 2011.
- FERNANDES, M. A. **Políticas para as mulheres no Governo do Estado de São Paulo: 1995 a 2006**. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2010.
- GIDDENS, A.; SUTTON, P. W. **Conceitos essenciais da Sociologia**. São Paulo: Editora Unesp: 2016.
- GIRGLIOLI, G. M. Burocracia. *In*: BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de política**. Brasília: Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000.

OLIVIERI, C. Os controles políticos sobre a burocracia. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 45, n.5, p. 1395-1424, set./out. 2011.

PRATES, A. A. P. Administração pública e burocracia. *In*: AVELAR, L.; CINTRA, A. O. (orgs.) **Sistema político brasileiro: uma introdução**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Editora Unesp, 2007.

WEBER, M. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. Brasília: Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 1999. v. 1.

WILSON, W. O estudo da Administração. **Revista do Serviço Público**, v. 56, n. 3, p. 349-366, 20 fev. 2014.

Notas

1 Thomas Woodrow Wilson (1856-1924) foi um político e acadêmico, 28º presidente dos Estados Unidos de 1913 a 1921, responsável por grandes mudanças internas e de política externa do país. Foi agraciado com o Prêmio Nobel da Paz em 1919. Foi o autor que escreveu o primeiro texto a tratar analiticamente da especificidade da burocracia pública e, especialmente, da relação entre política e administração. Seu ensaio “O estudo da Administração”, fonte da epígrafe deste artigo, data de 1887.

2 Bresser-Pereira pontua que Weber considera o modelo egípcio como o mais famoso desde a Antiguidade, mas também ressalta outros, como o Império Romano, o Império Bizantino, o Império Chinês e a Igreja Católica, sendo esta a mais remota burocracia existente ainda hoje. “As burocracias são, portanto, um fenômeno antigo, mas só modernamente se tornam um fator social dominante” (BRESSER-PEREIRA, 2004, p. 30).