



Créditos da Imagem: Depositphotos

PROCESSO DE
REFORMA

Percepções sobre a reforma administrativa

por **HUMBERTO FALCÃO MARTINS** e
RENATA VILHENA

O grande tema por trás das reformas administrativas é a qualidade das instituições e sua capacidade em gerar bem-estar. O Brasil, nos rankings mundiais de produção de riqueza e de bem estar ocupa por volta da 80ª posição, com o agravante de possuir uma taxa acachapante de pobreza e ser um dos países mais desiguais do mundo. E constitui em

torno da 25ª maior arrecadação tributária no planeta. Em contraste, os índices de satisfação com a qualidade dos sistemas públicos de saúde, educação e prestação jurisdicional não estão apenas abaixo da média dos países da OCDE, mas, segundo a própria OCDE, são também decrescentes. Isto sem contar os desafios em termos de segurança, saneamento e meio ambiente, dentre outros. Como parte deste quadro, o Tribunal de Contas da União sinaliza que o Governo Federal apresenta severos déficits de capacidade e maturidade gerencial em temas vitais, tais como estratégia, liderança e gestão de pessoas, com a maior parte das organizações em posições de “iniciante” ou “inexistente”. Estes dados constituem apenas uma pequena amostra de evidências que colocam em relevo a relativa incapacidade e o conseqüente baixo desempenho das instituições, incluídas aquelas incumbidas de gerar políticas e serviços públicos. Este estado de coisas justifica que o debate sobre a reforma administrativa se imponha com absoluta prioridade.

A ideia de reformas remete ao tema mais amplo da transformação institucional. Reformas são, nesse sentido, transformações institucionais induzidas, deliberadas e estruturais. Distinguem-se das transformações fortuitas, incrementais. Como construção racional, reformas almejam duas finalidades complementares: fazer os arranjos de governança pública funcionar melhor e custar menos. Seja como respostas a problemas processadas pelas instituições políticas e burocráticas; seja como produto destas instituições; seja como fruto da atuação articulada de um empreendedor; seja como resultado da atuação deliberada específica de agentes de mudança em circunstâncias peculiares, reformas devem ser vistas como processos, e não apenas como produtos episódicos de certos processos.

Nosso processo de construção nacional foi pontuado por transformações institucionais estruturais e incrementais na administração pública. Um olhar ligeiro sobre esses processos e sobre o conjunto deles revela múltiplas motivações; abrangência diferenciada; resultados variados (relativo sucesso nos anos 30 e 60; frustrações nos anos 50; retrocessos nos anos 80; incompletudes e frag-

mentação nos anos 90 e além); ritmos diferenciados; dinâmicas próprias entre problemas e soluções; papéis variados de empreendedores e agentes de mudança; distintas estratégias de implementação. Embora seja possível enxergar algumas associações, esse quadro demonstra que cada processo é único e o que gera reflete como os processos se estabelecem e se mantêm em cada momento.

O propósito deste texto é levantar e refletir sobre percepções a respeito da proposta de reforma administrativa recentemente apresentada pelo Governo Federal e elaborar algumas considerações a respeito do processo que se estabelece em torno dela.

A PROPOSTA DE REFORMA EM TELA

Apresentada pelo Ministério da Economia como “Nova Administração Pública”, a proposta de Reforma Administrativa foi projetada para ter três fases: a primeira, que já foi enviada ao Congresso, consiste na PEC que institui o novo regime de vínculos, alteração organizacional da Administração Pública e fim de alguns benefícios de imediato. Numa segunda fase, serão apresentados vários Projetos de Lei que tratam da gestão de desempenho, modernização das formas de trabalho, arranjos institucionais, ajustes no Estatuto do Servidor, diretrizes de carreira e consolidação de cargos, funções e gratificações. Por fim, numa terceira etapa, será apresentado um Projeto de Lei Complementar do Novo Serviço Público que vai trazer novo marco regulatório das carreiras, governança remuneratória, além da revisão de direitos e deveres do serviço público.

A proposta traz como primeira mudança a criação de novos vínculos empregatícios com o Estado e nova forma de ingresso, além do concurso público, que é a seleção simplificada. Serão criados cinco novos vínculos jurídicos em substituição ao atual Regime Jurídico Único – RJU: por prazo determinado e por cargo de liderança e assessoramento, esses dois serão selecionados por meio de uma seleção simplificada; e, no ingresso por concurso público, por tempo

indeterminado, por cargo típico de Estado e de experiência, sendo esse último uma substituição ao “estágio probatório”, configurando como mais uma etapa do concurso público, e somente os mais bem avaliados no fim do vínculo permanecerão no cargo. Os cargos comissionados e funções gratificadas serão gradativamente extintos, abrindo espaço para os novos cargos de liderança e assessoramento, e o Governo apresentará um projeto de lei delimitando as carreiras do Estado, caracterizadas como atividades exclusivamente públicas.

Propõe-se o fim de uma série de benefícios e prevê diretrizes para todos os entes e poderes em relação à política remuneratória, organização da força de trabalho, desenvolvimento de servidores e ocupação dos cargos de liderança e assessoramento, como, por exemplo, a exigência de coerência entre funções e salários que hoje são muito divergentes para cargos semelhantes entre as diversas realidades dos órgãos. A PEC dá mais autonomia ao Presidente da República de extinguir e transformar cargos, reorganizar autarquias e fundações, extinguir órgãos, desde que isso não gere aumento de gastos e interrupção de serviços. Para esses casos ainda será necessária a aprovação do Legislativo.

Uma outra frente que a reforma pretende atacar é o fortalecimento da contratualização de resultados e incentivo de utilização do instrumento pelos órgãos através de aumento da autonomia gerencial como forma de bônus pelo atingimento de metas e produtos. Nesse ínterim, a proposta ainda apresenta incentivos de cooperação com órgãos e entidades públicas e privadas na prestação de serviço, com estabelecimento de contratos de desempenho a fim de aproveitar capital humano e o que o Ministério chama de “capacidade instalada” dos eventuais parceiros.

PERCEPÇÕES SOBRE A PROPOSTA

Em recente pesquisa promovida pela FDC Gestão Pública, buscou-se levantar percepções da reforma administrativa em segmentos específicos, a par-

tir de uma amostra intencional de 124 respondentes que presumivelmente já estavam familiarizados com o tema. Foi aplicado um questionário que contava com questões semiabertas, incluindo escolha múltipla não excludente e escalas de respostas em cinco níveis, fundamentado em conceitos, argumentos e narrativas captadas por meio de observação dos participante em debates sobre o objeto.

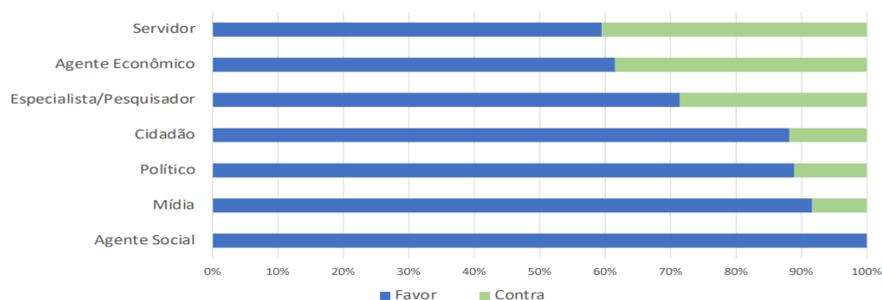
Essa primeira rodada da pesquisa teve como objetivo entender como pessoas qualificadas e familiarizadas com o tema da gestão pública interpretam e dão significado a eventos de reforma administrativa, em geral e relativamente à proposta enviada pelo Governo Federal, e em que extensão há diferenças entre os grupos de pesquisadores/especialistas, servidores, cidadãos, agentes econômicos, agentes sociais, mídia, políticos e outros.

Entre a amostra, o perfil dos respondentes se dividia em 30% de servidores, 27% de especialistas, 24% de cidadãos, 8% de políticos, 6% de agentes econômicos, 3% de mídia, 1% de agente social e 1% de outros.

As questões e seus itens foram estruturados em torno de seis pontos: a) as razões pelas quais haveria favorabilidade à ideia geral de reforma administrativa; b) as razões pelas quais haveria contrariedade à ideia geral de reforma administrativa; c) o grau de adequação da proposta de reforma administrativa apresentada pelo Governo Federal; d) o grau de adequação do processo que gerou a proposta de reforma administrativa apresentada pelo Governo Federal; e) limitações da proposta de reforma administrativa apresentada pelo Governo Federal; f) viabilidade (em termos de aprovação e implementação) da proposta de reforma administrativa apresentada pelo Governo Federal.

A análise será dividida em duas etapas. Na primeira, apresenta-se a análise geral das respostas por perfil de respondente, destacando as diferenças significativas entre os perfis. Na segunda etapa, apresenta-se o resultado da análise de grupamento usada como base para identificar os padrões típicos de pensamentos e posicionamentos relativos à reforma administrativa.

As duas primeiras questões buscaram identificar posicionamentos contra ou a favor à ideia de reforma administrativa, independentemente da proposta apresentada pelo Governo. O que se revelou foi uma favorabilidade média na casa dos 80%; maior entre mídia, políticos e cidadãos e menor entre especialistas, agentes econômicos e servidores, conforme ilustra a figura abaixo.



Fonte: Fundação Dom Cabral, 2020

As principais argumentações de quem se posicionou a favor se baseiam na percepção de que organizações públicas apresentam problemas crônicos de desempenho que devem ser corrigidos, se considerarem que o setor público não está preparado para atender novas demandas e desafios impostos pelo contexto e pela dinâmica complexa dos problemas públicos, além da má utilização dos recursos públicos. Observa-se que o grupo de cidadãos é o que apresenta maior tendência a ver pontos de concordância com a reforma, especialmente no que tange à utilização racional dos recursos do Estado, privilégios e garantias funcionais inaceitáveis e a corrupção com uso da função pública em benefício próprio.

As principais argumentações de quem se posicionou contra a ideia de reforma administrativa, independentemente da proposta apresentada pelo Governo, se baseiam na percepção de que eventuais problemas gerenciais que afetam o funcionamento das organizações públicas podem/devem ser atacados com boas políticas de gestão pública e com a devida provisão de recursos (quadros,

orçamento e tecnologia), sem a necessidade de reformas estruturais; a percepção de que é preciso manter garantias para que os agentes públicos exerçam suas funções, embora muitas delas sejam percebidas como privilégios; e de que há sempre o risco de fragilizar as organizações e agentes públicos e piorar ainda mais a situação.

Neste segmento de discordantes em relação à ideia de reforma, observa-se uma tendência de especialistas e servidores a apresentarem maior relutância contra a reforma em razão das perdas de garantias e do risco de fragilização da função pública. Já os agentes econômicos tendem a concordar que o setor público está razoavelmente preparado para atender às novas demandas e que, no geral, as organizações públicas funcionam relativamente bem, colocando essas argumentações como ponto de contrariedade à reforma. Servidores ainda tendem a argumentar que os eventuais problemas de gestão devem ser atacados com a provisão de recursos, boas políticas públicas e não através de uma reforma estrutural, além de destacar que é preciso manter garantias para que os agentes públicos exerçam suas funções, argumentação parecida com a do grupo de políticos. Para os cidadãos que são contra uma reforma, o argumento, além dos já citados, é que a corrupção é um problema da política ou de polícia e que não deve ser atacado com reformas administrativas.

Já no que se refere à proposta de reforma administrativa apresentada pelo Governo Federal, a percepção sobre sua adequação é, em geral, baixa, alcançando 1,5 numa escala de 0 a 4. Os pontos de menor adequação percebida foram escopo, existência de lacunas significativas, coerência entre problemas e soluções, priorização de medidas e encaminhamento jurídico. Os pontos de relativa maior adequação percebida foram a necessidade de melhorar a provisão de políticas e serviços, de racionalizar o funcionamento do Estado para promover sustentabilidade fiscal, além de melhorar a resposta a desafios, urgências e emergências atuais e vindouras. Pode-se notar que o grupo de cidadãos apresenta maior apoio, com valores próximos aos dos agentes econômicos. No entanto, somen-

te o grupo de cidadãos apresenta diferenças significativas em comparação aos grupos de pesquisadores e servidores.

No que se refere ao processo de construção da proposta de reforma apresentada, a percepção sobre sua adequação é, em geral, ainda mais baixa, alcançando 1,0 numa escala de 0 a 4. As etapas do processo que representaram maior concordância referem-se à percepção de que a proposta se baseou em dados e evidências sustentados por diagnósticos e análises objetivas e que a dimensão econômico-fiscal foi predominante nos debates, em detrimento de um maior equilíbrio relativamente às questões de natureza técnico-gerenciais e jurídicas. Por outro lado, itens como a segmentação e abertura do processo e a sensibilidade para gerar ajustes e reposicionamentos dos formuladores representam menor concordância geral. No geral, pôde-se observar que o grupo de cidadãos é o que avalia de maneira mais positiva o processo de construção da atual reforma administrativa, apesar da nota do grupo de agentes econômicos também ter valores elevados para a maioria dos itens. No entanto, as diferenças significativas emergem prioritariamente quando se compara o grupo composto por cidadãos em relação aos pesquisadores e servidores, onde prevalecem percepções de que o processo foi majoritariamente inadequado.

Com relação às limitações da proposta apresentada, um fato que chama atenção é que as médias, no geral, são bem mais elevadas do que nas questões anteriores, revelando uma percepção generalizada de que a proposta em discussão apresenta diversas limitações. As principais limitações apontadas referem-se à não inclusão de membros dos demais poderes e dos servidores atuais na reforma. Chama a atenção também o fato de o grupo de cidadãos ser aquele que mais percebe uma limitação no fato de a reforma não incluir os servidores atuais. Outro ponto interessante é a concordância geral entre os servidores, pesquisadores e cidadãos em relação à ausência de propostas concretas relacionadas à gestão do desempenho.

O último aspecto analisado foi a viabilidade da proposta apresentada. Prevalece uma percepção de que ainda que algo das propostas seja aprovado, sua

implementação ficará fortemente prejudicada porque será objeto de contundente judicialização. Também se observa uma tendência à concordância dos agentes econômicos com relação à crença de que a reforma sempre demandará um empreendedor, uma autoridade que chancele sua formulação e busque sua divulgação e aprovação. Outra análise curiosa refere-se à percepção por parte dos cidadãos de que partidos contrários e grupos de interesse conseguirão barrar a reforma ou sua implementação, denotando certo ceticismo quanto à efetividade da reforma, mesmo que aprovada.

De um modo geral, consideradas todas as questões e respostas de todos os perfis de respondentes, foram encontrados quatro grupos de respondentes em relação aos seus posicionamentos sobre a reforma, representados nas seguintes personas: a) do contra (21%); b) melhorar sem reformar (29%); c) reforma já (40%); e d) reforma sim, mas não esta (10%).

Os do grupo “contra” são majoritariamente especialistas e servidores. Esse é o grupo que apresenta menos pontos favoráveis à reforma, sendo aqueles que criticam de maneira ampla e irrestrita a própria ideia de reforma administrativa: a que está em pauta ou qualquer outra. As principais críticas se relacionam ao preparo do poder público para atender às demandas sociais e que as organizações públicas já funcionam adequadamente, não necessitando de melhorias ou mudanças. Neste grupo ainda ocorre a maior discordância de qualquer proposta do Governo Federal.

Os do grupo “melhorar sem reformar” são também majoritariamente servidores e especialistas. Neste grupo, as discordâncias em relação à ideia de reforma são mais relacionadas à possibilidade de utilizar instrumentos e práticas gerenciais com vistas a melhorar o funcionamento da máquina pública, bem como uma aguçada preocupação com a manutenção das garantias de direitos adquiridos dos funcionários públicos atuais e futuros. Neste grupo ainda existe uma menor resistência contra as práticas do Governo Federal e se faz presente a percepção de que é preciso racionalizar o funcionamento do Estado para pro-

mover sustentabilidade fiscal. Ainda nesse grupo existe uma grande percepção de que grupos de interesse conseguirão barrar a reforma e que as dificuldades de implementação irão limitar qualquer benefício potencial. Ou seja, este grupo não acredita na viabilidade de aprovação ou implementação da proposta.

O grupo “reforma já” é composto majoritariamente por especialistas e cidadãos, mas é o grupo mais heterogêneo em seu perfil profissional. Esse é um grupo em que existe uma defesa forte da ideia de reforma e uma percepção de que a reforma encaminhada e o seu processo foram bem construídos. Além disso, esse grupo percebe a possibilidade de cooperação e que no momento existe uma janela de oportunidade com uma clara percepção da sociedade em favor da reforma. Ou seja, trata-se de um grupo heterogêneo de entusiastas que defendem amplamente a proposta atual de reforma, incluindo a crença da viabilidade e inexistência de limitações estruturais significativas na reforma em pauta.

Por fim, o grupo “reforma sim, mas não esta”, o menor de todos, é composto majoritariamente por cidadãos, mas também contempla alguns servidores e especialistas. Esse é o grupo que mais defende a ideia de reforma em seus aspectos positivos, mas não percebe que a reforma encaminhada é muito positiva, cabendo, portanto, aperfeiçoamentos. No entanto, o que destaca esse grupo é a percepção de que *lobbies* políticos contrários e grupos de interesse irão minar a reforma administrativa e que não haverá apoio de grupos que poderiam torná-la viável.

Diante disso, percebe-se as grandes diferenças de entendimento e percepção da proposta. Grupos tendem a ser mais homogêneos entre si, porém divergentes com os demais, dados os interesses e contextos em que estão inseridos. Servidores, com o receio do impacto em suas vidas pessoais, geralmente veem a proposta com mais desconfiança e, de forma geral, entendem que o estado é capaz de reverter o cenário de crise com as ferramentas e regulamentações atuais. A visão dos especialistas em muito se assemelha à dos servidores, isso talvez por entenderem as regulamentações e realidades mais que os demais participantes – sem descartar a hipótese de que alguns dos especialistas que

assim se declararam sejam, também, servidores. Para os agentes econômicos, quanto mais o Estado se mostrar eficiente melhor, já que dependem em certa maneira de suas políticas públicas e direcionamentos econômicos. Para a mídia e o cidadão, a proposta parece agradar e pode representar fim dos privilégios aos servidores, barreiras à corrupção, temas em destaque nos noticiários e que incomodam e trazem descrença ao desempenho do Estado. Para o grupo de políticos, a proposta também agrada, mas aqui vale ressaltar que os parlamentares fazem parte do grupo que não é afetado pela reforma, resguardando benefícios e regras atuais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

À luz do que são reformas, de como se colocam em perspectiva histórica no caso do Brasil, da proposta recentemente apresentada pelo Governo Federal e das reações e posicionamentos em torno dela, ressalta-se a importância de percebê-la e tratá-la como um processo, em vários sentidos.

Primeiramente, não se trata de um processo linear, de sentidos e etapas sequenciadas de forma previsível e contido dentro das fronteiras das instâncias pelas quais tramitará. Ao contrário, trata-se de um processo instável, sujeito a inúmeras iterações e exposto a uma enorme gama de impregnações de um contexto absolutamente plural e assimétrico. Resistências e consequências inesperadas são elementos absolutamente normais deste processo. Os agentes envolvidos deverão inexoravelmente lidar com isto.

Segundo, o que se viu até o presente momento é apenas a partida, o início de um percurso que deverá ser tortuoso, custoso e consumidor de tempo. O anúncio da reforma e o envio da PEC são, nesse sentido, um gatilho que dá ignição a um processo que havia sido iniciado – que em parte está no legado, nas omissões diante dos problemas e oportunidades perdidas, no debate que vem permeando meandros de interessados no tema e iluminando um processo

de tomada de consciência. O percurso haverá de se beneficiar também destes legados.

Terceiro, o percurso dependerá de muitos requisitos que poderão ser objeto de elaboração sistemática, a partir de elementos do legado, da proposta inicial e de outros aportes. Uma abordagem de design pode ajudar a modelar esse artefato chamado reforma administrativa. É preciso construir uma narrativa convincente que identifique situações, beneficiários, os problemas, possíveis soluções, alternativas de modelagem, protótipos, teste, avaliação, implementação. Esse deveria ser, por acaso, o escopo de atuação de uma agência de melhoria da gestão – e não apenas uma concepção obsoleta de regulação da gestão de pessoas. Tudo isto, e certamente muito mais, é necessário para estruturar e equilibrar o debate em torno de ideias e soluções pertinentes, a reconstrução/complementação de propostas e o envolvimento de públicos com posições distintas.



HUMBERTO
FALCÃO
MARTINS



É professor da Fundação Dom Cabral e Doutor em Administração pela EBAPE/Fundação Getúlio Vargas.



RENATA
VILHENA



É professora associada da Fundação Dom Cabral. Ex-Secretária de Estado de Planejamento e Gestão do Governo em Minas Gerais (2007-2014).