

Capacidade Burocrática, Reformas Estruturais e *Policy Making Process*: uma análise comparativa entre Brasil e Argentina¹.

(proposta de artigo)

Vinicius Boechat Tinoco

Especialista em Políticas Públicas da Secretaria de Planejamento do Estado do Rio de Janeiro (SEPLAG/RJ) e professor do Centro Estadual de Estatísticas, Pesquisas e Formação de Servidores Públicos (CEPERJ).

Andrés del Rio

Professor Adjunto de Ciência Política do Bacharelado em Políticas Públicas da Universidade Federal Fluminense (UFF), e Coordenador do grupo de pesquisa Poder Judiciário na América Latina da Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP)

RESUMO

O processo de formação dos Estados brasileiro e argentino indica como diversos atores, sob diferentes regimes políticos, se interagiram e implementaram suas diretrizes políticas ao longo do tempo. Trata-se de mudanças que demandaram decisões estratégicas no nível político, mas que, necessariamente, precisaram da participação da burocracia estatal. Apesar de semelhanças nas trajetórias históricas, o papel das instituições vai resultar em diferenças marcantes entre os dois países. No que se refere ao papel e consolidação de uma burocracia profissional, estas diferenças indicam que no Brasil as instituições foram responsáveis por proporcionar maior “capacidade do Estado” (entendida como melhor capacidade de implementar políticas de longo prazo) enquanto na Argentina foi possível perceber maior “capacidade dos governos” em implementarem as decisões políticas. O presente trabalho tem como objetivo articular a bibliografia sobre reformas estruturais ocorridas nos dois países de forma a melhor conhecer a relação existente entre política e burocracia no Brasil e na Argentina nas últimas duas décadas. Para isso serão analisadas primeiramente como ocorreu as mudanças em instituições burocráticas próximas à economia, como as agências reguladoras, a autoridade monetária, o setor de arrecadação e a previdência social. Depois, verifica-se como se desenvolveu o processo de descentralização dos serviços de saúde e educação. E, por último, estuda-se a tentativa no governo nacional dos dois países de se instituir um corpo burocrático profissional que atue como ponte entre o nível político e executor das políticas públicas.

Palavras-chave: Capacidade Burocrática, *Policy Making Process*, Brasil, Argentina

¹ Trabalho apresentado no Quinto Congresso Uruguaio de Ciência Política, “¿Qué ciencia política para qué democracia?”, Associação Uruguaia de Ciência Política, 7-10 de outubro de 2014.

Introdução

Um olhar sobre a estrutura e o funcionamento dos Estados brasileiro e argentino atuais trazem indicações como diversos atores, sob diferentes regimes políticos, se interagiram ao longo do último século de forma a dirigir as transformações socioeconômicas em um cenário de grandes mudanças no sistema político internacional. Essas modificações demandaram tomadas de decisões estratégicas no nível político e a criação de novas instituições responsáveis por formular e implementar as políticas públicas, assim como adaptá-las aos novos ambientes apresentados e às demandas internas nos dois países.

Brasil e Argentina possuem peculiaridades em sua formação quando comparado a outros Estados sul-americanos. De forma bastante sintética é possível perceber algumas similaridades no percurso de constituição do Estado nos dois países: (i) adotam o sistema federativo de administração político-territorial, (ii) procuram se afastar da exclusividade do modelo liberal agrário exportador no início do século XX, (iii) passam por um longo período de intervenção do Estado e de industrialização substitutiva de importação após os anos 30, (iv) lidam com as disfunções do modelo desenvolvimentista na década de 70 e 80 e (v) sofrem as consequências das políticas de ajustes estruturais nos anos 90 (Mello, 1984; Bielschowsky, 1988; Orlansky, 1994; Diniz, 1997; Finot, 2002; Gerchunoff, Llaach, 2003).

Apesar das semelhanças nas trajetórias históricas e dos modelos político-econômicos adotados, o desenvolvimento da arquitetura institucional responsável por formular e implementar estas políticas ao longo do século vão resultar em diferenças marcantes entre os dois países. No que se refere ao papel da burocracia estatal na implementação das políticas governamentais, essas diferenças indicam que, enquanto no Brasil o desenvolvimento das instituições burocráticas foi responsável por gerar uma maior “capacidade do Estado” em implementar políticas de longo prazo, na Argentina, no mesmo período, foi possível perceber uma maior “capacidade dos governos” ao longo do tempo (Sikking, 1993).

Em um sentido amplo, o trabalho procura articular a bibliografia que aborda os processos de reformas estruturais ocorridas nos dois países de forma a melhor conhecer como se estabelece a relação entre política e burocracia no Brasil e na Argentina nas últimas duas décadas. De forma mais específica, procura-se verificar o papel da burocracia na adoção e implementação dos ajustes estruturais nos dois países.

Argumenta-se que, em função da diferença do papel desempenhado pela burocracia no *policy making process* (PMP), as mudanças na arquitetura governamental decorrentes de reformas estruturais na década de 90 no Brasil foram mais incrementais e contínuas que na Argentina.

No intuito de corroborar a afirmação acima, primeiramente serão analisadas como se dá as mudanças em instituições burocráticas ligadas aos setores da economia, como as agências reguladoras, a autoridade monetária, o setor de arrecadação e a previdência social. Depois, verifica-se como se desenvolveu o processo de descentralização dos serviços de saúde e educação. E, por último, estuda-se a tentativa no governo nacional dos dois países de se instituir um corpo burocrático profissional que atue como ponte entre o nível político e executor das políticas públicas.

O texto está dividido em três partes além dessa introdução. Inicialmente procura-se tornar mais evidente que a “revolução silenciosa” (*quiet r*) na arquitetura governamental nas últimas décadas é resultado do próprio desenvolvimento capitalista, indicando que este processo não se restringe aos países em desenvolvimento e que esta lógica global de “administrar o capitalismo democrático” mostrou seus limites de forma mais manifesta após 2008 (Roberts, 2010; Peters, Pierre, Randma-Liiv, 2011; Streeck, 2011). Na segunda parte apresenta-se a literatura recente que aborda o tema das mudanças institucionais, suas formulações conceituais, seus instrumentos analíticos, bem como sua aplicabilidade recente no entendimento do processo das reformas no aparato regulador-administrativo do Estado (Pollit, Bouckaert, 2004; Peters, Pierre, King, 2005; Streeck, Thelen, 2009; Mahoney, Thelen, 2009; Radaelli, Meuwese, 2009). A terceira parte consiste em fazer uma breve análise dos processos de reformas político-administrativas no Brasil e Argentina no passado recente. Procura-se, assim, observar os impasses, similaridades e diferenças nos processos de ajustes e o papel das burocracias nacionais no PMP. Ao focar três grupos específicos de reformas (burocracia ligada ao setor econômico, descentralização de serviços públicos e formação de uma burocracia profissional), procura-se, de forma incipiente (quarta parte), estabelecer uma perspectiva de análise comparativa entre os dois países e realizar algumas considerações finais.

I. Desenvolvimento Capitalista, Reforma do Estado e Mudanças na Arquitetura Governamental

No início do novo milênio foi possível perceber uma inflexão na comunidade epistêmica internacional em assuntos que permeiam temas como globalização, o papel do Estado no desenvolvimento e as reformas nas instituições públicas (Hass, 1997; Wade, 2001; Chang, 2001, 2003; Rodrik, 2002; Stiglitz, 2002, 2003). No debate latino-americano esse movimento foi associado a nomes como “novo-desenvolvimentismo” ou a um período “pós-Consenso de Washington” (Oszlak, 2003; Sicsú, de Paula, 2005; Vilas, 2007; Orlansky, Grottola, Kantor, 2008; Boschi, Gaitán, 2008; Bresser-Pereira, Gala, 2010; Diniz, 2007; Bresser-Pereira, Diniz, 2009). Entre os porquês do longo período de conversão das ideias que se fortaleceu na década de 90 está a preponderância da economia neoclássica na ordem mundial como campo teórico-metodológico e explicativo-solucionador das crises do sistema capitalista democrático planejado no pós-guerra (Biersteker, 1991; Streeck, 2011, 2014; Roberts, 2010).

Wolfgang Streeck vê o momento atual como mais um capítulo de conflitos ideológicos que se inicia no pós-Segunda Guerra. Para o autor, seria a “quarta fase” de um projeto que se baseou, no plano econômico, por políticas keynesianas, e, no plano político, por uma expansão do estado providência e dos direitos trabalhistas: *“after the Second World War there was a widely shared assumption that for capitalism to be compatible with democracy, it would have to be subjected to extensive political control [...] in order to protect democracy itself from being restrained in the name of free markets”* (p. 06). Este modelo começa a mostrar sinais de esgotamento no final dos anos 60 quando ocorre um aumento inflacionário nos países em desenvolvimento² e, conforme Streeck (2011), neste momento o *“mainstream economics has become obsessed with the ‘irresponsibility’ of opportunistic politicians who cater to an economically uneducated electorate by interfering with otherwise eficiente markets”* (p. 07).

Os caminhos apresentados na década de 70 para que não houvesse a “morte” do capitalismo democrático foram: (i) no campo político, o abandono (principalmente por EUA e Inglaterra) de um dos fundamentos que influenciava a administração do capitalismo democrático, a ideia que o desemprego arruinaria o apoio político; e, (ii) no

² Entre 1960 e 1968 a inflação média anual em países como Estados Unidos, Inglaterra, França, Japão, Alemanha, Suécia e Itália foi de 3%, enquanto nos anos 70 foram superiores a 12 % (Roberts, 2010).

plano econômico, a renúncia das políticas keynesianas e a maior desregulação do setor financeiro. Em termos político-estratégico, houve um esvaziamento gradual das organizações sindicais e dos canais de reivindicação política estabelecidos na década anterior³ e, entre as principais medidas políticas para moderar o desemprego e custear as políticas sociais estabelecidas, foi a contínua elevação da dívida pública⁴ e da arrecadação tributária⁵ a partir da década de 70.

Esta estratégia de regular os conflitos decorrentes do capitalismo democrático teve grande impacto nas finanças públicas dos países desenvolvidos nas décadas de 80 e 90. A solução encontrada nos Estados Unidos e seguida pela maioria dos países foi a gradual transferência dessa dívida pública em dívida privada. Como em momentos anteriores, as soluções políticas adotadas foram baseadas em uma *“liberal utopia of standard economic theory [that] economics as ‘scientific knowledge’ teaches citizens and politicians that true justice is market justice, under which everybody is rewarded according to their contribution, rather than their needs redefined as rights objectives”* (p. 08). Como resultado desta administração capitalista, foi possível perceber o fortalecimento ao longo desse período de uma “oligarquia financeira global” que será, como indica Streeck, responsável por explicar os fatos e achar uma solução, mesmo que temporária, para a atual crise do capitalismo democrático (Streeck, 2011).

Estas transformações deram impulso a uma oligarquia global de investidores (*global oligarchy of investors*) e esteve ideologicamente amparada à difusão da economia neoclássica como meio “garantidor” de uma governança global. Para Biersteker (1991), o “triunfo” do *mainstream* econômico e a perspectiva de se estabelecer uma “governança global” são estabelecidos a partir da ideia da adaptação no pós-guerra de duas ordens. Uma constituída pelos sistemas político-econômicos nacionais (estruturas internas) e outra que “nasce” com um propósito de ser “governada” por um regime internacional, cujo aparecimento das instituições multilaterais, a sucessiva associação dos Estados nacionais às suas estruturas e as modificações dos sistemas administrativo-

³ A taxa média de desemprego em 1970 era 2% nos países da OCDE e passa para 10% em 2010 (Streeck, 2011).

⁴ A dívida pública média de países como Áustria, Bélgica, Canadá, França, Alemanha, Itália, Japão, Holanda, Noruega, Suécia, Reino Unido e Estados Unidos sai de 40% do PIB (1970) para 100% (2010) (Streeck, 2014).

⁵ A arrecadação tributária média de países como Austrália, Áustria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Finlândia, França, Alemanha, Grécia, Itália, Japão, Holanda, Noruega, Portugal, Espanha, Suécia, Suíça, Reino Unido e Estados Unidos passa de 28% do PIB em 1970 para 38% em 2008 (Streeck, 2014).

regulatórios internos são alguns dos sintomas dessa pretensão de uma nova ordem global “calculada”.

Entretanto, a questão levantada por Biersteker (1991) é a influência da ordem nascente-externa sobre a ordem consolidada internamente, ou seja, como os sistemas políticos e econômicos nacionais são adaptados para edificar uma “regularidade estruturada” internacional. O processo para se chegar a uma governança econômica global necessitou que houvesse progressivamente uma adaptação das instituições internas à ordem internacional, e que o melhor instrumento utilizado para os ajustes foi o uso e disseminação do pensamento e da política econômica neoclássica em nível transnacional.

Um grau limitado de convergência transnacional das políticas econômicas internas e externas provavelmente facilitará a governança (ou levará a uma mudança na sua natureza) na política econômica internacional, [pois] é mais difícil formar regimes ou antecipar a governança no nível internacional se os princípios operacionais internos dos atores forem radicalmente distintos. ... a convergência do pensamento e da política econômica em escala global podia ser vista como um possível pré-requisito (ou facilitador) da governança efetiva, formal ou informal, das relações da mesma escala (p. 146-147).

Este processo de financeirização capitalista se apoiou assim, (i) no plano teórico, por uma confiança excessiva nos mecanismos de mercado e desconfiança política; e, (ii) no plano regulatório-administrativo, na adaptação das estruturas internas a um modelo de “regularidade estruturada” internacionalmente edificado a partir do *mainstream economics*. Em seu livro, Alasdair Roberts indica o movimento dessa mudança nas arquiteturas governamentais. Ao longo do período compreendido entre o primeiro sinal de crise do capitalismo democrático na década de 60 até os dias atuais, as soluções encontradas sempre estiveram associadas a processos de ajustes na Administração Pública (nível interno) e da difusão de ideias e criação de mecanismos regulatórios e organizacionais multilaterais (nível supranacional). Inicia-se uma *quiet revolution* nas estruturas administrativo-regulatórias do setor público, mas que somente ganha maior impulso na virada da década de 70 (Roberts, 2010).

Para Roberts (2010), a “lógica” de organizar as estruturas estatais como meio de administrar o capitalismo democrático é sustentada por dois argumentos. O primeiro esclarece sobre a necessidade de mudanças e procura, inicialmente, dar contornos às

reformas usualmente expressando grande ceticismo sobre os méritos democráticos e o oportunismo político diante dos eleitores pouco educados economicamente (*value for money*). Indica que as políticas públicas provenientes deste modelo são “short sighted, unstable, or designed to satisfy the selfish concerns of powerful” (p. 05). Associado a este primeiro argumento, insere-se a proposição na qual, para serem melhor implementadas, as reformas devem “impose constraints on elected officials and voters” (p. 05-06).

Sob esta perspectiva – regular e dar suporte ao processo de financeirização capitalista e remover as “incertezas políticas” do processo -, foi possível assistir em escala global a multiplicação e fortalecimento decisório-institucional de alguns setores na arquitetura governamental. O arquétipo desta *quiet revolution* é a figura institucional do Banco Central independente (*Central Banks*). Enquanto entre 1962 e 1988 não existia mais do que dez destas instituições, em 2002 seu número chega a cerca de 110. Em um momento no qual o descontrole inflacionário se revelava como sinal de esgotamento do modelo de administração do capitalismo democrático, a rejeição da ideia sobre um banco central independente não foi vista com excentricidade e ganhou força após acadêmicos como Jonh Kenneth Galbraith afirmar ser “*self-evident that political leaders must retain control over monetary policy, precisely because it involved difficult judgments about the distribution of benefits and costs across society*” (Roberts, 2010, p. 25).

Outras organizações públicas floresceram e passaram a ser importantes atores na Administração Pública, como aqueles responsáveis por regular as regras fiscais e administrar as finanças do Estado (*Treasure Power*). Estas instituições emergem de forma acelerada na década de 80, ganham força com a disseminação da tecnologia da informação e operam diretamente no controle do recurso fiscal. O aumento generalizado nos países desenvolvidos do déficit público (80’s) e seu “aspecto perturbador” na administração capitalista foram vistos como produto do processo deliberativo das políticas governamentais. Assim, amparado nas premissas que os políticos e a burocracia perseguem interesses próprios e conflitantes aos da sociedade, a questão do controle fiscal-financeiro (*fiscal drift*) “moved upward to an elite strata of decision-makers inside government” (Roberts, 2010, p. 51). Roberts chama atenção que esta lógica de administração dos recursos (*budget discipline*), apesar de consenso em torno de seus benéficos efeitos, se mostrou ingênua (*naive institutionalism*) a partir de 2007,

quando “*the Treasuries themselves became the most activist of spending ministries*” (p. 49).

O setor responsável pela arrecadação tributária (*Tax Collectors*) também passou por significativas transformações. Diferentemente das mudanças ocorridas na regulação da política monetária (*Central Banks*) e fiscal (*Treasury Power*), as mudanças institucionais nos órgãos responsáveis pela arrecadação ocorreu de forma mais intensa nos países em desenvolvimento. A ideia de institucionalizar uma ilha de excelência no setor público (*Autonomous Revenue Authority*) responsável pela arrecadação tributária foi bastante difundida e implementada, principalmente, na África e na América Latina. Setores para proteger o capital (*Independent Regulators and Super Courts*) e servirem como portões do comércio mundial (*Gates of Trade*) floresceram em decorrência da internacionalização financeiro-produtiva. Apesar de estas transformações apresentarem, inicialmente, explicações e métodos de como administrar o capitalismo democrático, os resultados das mudanças institucionais não seguiram o modelo esperado e as “virtudes” prometidas se mostraram falsas, principalmente, após a crise financeira de 2008 (Roberts, 2011; Streeck, 2011).

Ao valorizar o comportamento *rent seeking* dos atores através de uma análise estritamente econômica, este *naive institutionalism* baseado nas ideias subestima o fato de que as mudanças nas instituições domésticas, como são as instituições burocráticas, dependem de aspectos históricos, políticos e culturais, e que a velocidade da reforma na arquitetura governamental vai variar de país para país (Schmidt, 2007; Weiss, 2003; Cassesse, 2003; Kickert, 2011). Importante ao se analisar as reformas estruturais iniciadas na década de 90 é observar as especificidades das burocracias nacionais e suas transformações nesse ambiente de ajuste, algo que este trabalho procura fazer ao buscar entender os impactos das transformações governamentais no Brasil e Argentina a partir do processo de globalização e Reforma do Estado. Na próxima seção será apresentado o debate contemporâneo sobre mudança institucional, a contribuição do institucionalismo histórico, a ideia em torno da complementaridade institucional e, por último, indica alguns de seus instrumentos analíticos que podem ajudar na análise do processo de reformas no Brasil e Argentina (Amable, 2003; Pollit, Bouckaert, 2004; Peters, Pierre, King, 2005; Boyer, 2005; Streeck, Thelen, 2009; Thelen, Hall, 2009; Mahoney, Thelen, 2009; Radaelli, Meuwese, 2009).