



Vista aérea do CFCH, UFPE.
Homenagem aos 70 anos de fundação da
Faculdade de Filosofia de Pernambuco,
ideia embrionária do atual Centro de
Filosofia e Ciências Humanas.

SILVA NETO, Francisco Ângelo

SILVA NETO, F. A. O papel do executivo e da burocracia em governos democráticos. Espaço Público, v. 2, p. 44-50, dez. 2018.

O Papel do Executivo e da Burocracia em Governos Democráticos

The role of executive and bureaucracy in democratic governments

Resumo

A política é um instrumento fundamental na construção da democracia. O desafio dos governos está no incentivo à participação social nas agendas de decisão, acolhendo as contribuições e os anseios dos cidadãos, devolvendo-os na forma de políticas públicas, bem-estar e qualidade de vida. Este artigo destacará a atuação do executivo, seja no sistema de governo parlamentarista ou presidencialista, com enfoque no arcabouço burocrático do presidencialismo brasileiro e sua relação com a governabilidade da nação. Neste contexto, as instituições políticas assumem um papel de extrema relevância no processo burocrático na Administração Pública e conseqüentemente no oferecimento de políticas públicas eficientes.

Palavra-chave: Democracia, Burocracia, Políticas Públicas.

Abstract

Politics is a fundamental instrument in the construction of democracy. The challenge for governments is to encourage social participation in decision-making agendas, welcoming the contributions and aspirations of citizens, returning them in the form of public policies, well-being and quality of life. This article will highlight the performance of the executive, whether in the parliamentary or presidential system of government, with a focus on the bureaucratic framework of Brazilian presidentialism and its relation to the governability of the nation. In this context, political institutions play an extremely important role in the bureaucratic process in Public Administration and consequently in the provision of efficient public policies.

Keywords: Democracy, Bureaucracy, Public Policies.

Introdução

Este trabalho busca entender a atuação das instituições que representam o poder executivo nos governos democráticos do presidencialismo e do parlamentarismo. As relações entre os atores governamentais, inevitavelmente, estão sempre direcionadas ao controle do poder de decisão. A própria história da democracia, desde de Atenas, na antiga Grécia, revela os conflitos entre sociedade e governo pelo direito de governar.

O presente estudo procura esclarecer duas questões essenciais relacionadas aos governos democráticos. A primeira, revela as estruturas do executivo nos governos democráticos e suas interações com outras instituições do Estado, principalmente com o legislativo, pois é fundamental na execução da agenda do governo, sobretudo, no presidencialismo. A segunda questão, procura responder: porque a burocracia no Brasil, é um mecanismo limitador no processo de desenvolvimento social e econômico. Logo, entender como funciona as relações entre o presidencialismo e a burocracia torna-se fundamental para compreender os principais problemas de governabilidade no sistema presidencialista brasileiro.

Desta forma, a discussão sobre a atuação do executivo nos governos democráticos e o funcionamento da burocracia no presidencialismo brasileiro é de extrema importância para a compreensão da relação do sistema político brasileiro com a qualidade da burocracia.

A democracia e sua relação com os sistemas de governo

A democracia teve sua origem na Grécia antiga, mas especificamente na cidade de Atenas, em um período de governos tirânicos e de muitos conflitos pelo poder. Insatisfeitos, com as atitudes e a forma de administração do governo, o povo desencadeou uma revolta que culminou na elaboração de uma constituição, a qual instituir um regime que atribui ao povo o direito de governar. Dessa forma, a democracia, no seu mais puro significado representa o governo pelo povo (BOBBIO, 1986).

Na sociedade moderna, com sua escala de complexidade aumentada em todas as dimensões, a condução do governo pelos próprios cidadãos torna-se impraticável, sendo necessário a formação de grupos que representem o interesse de toda sociedade. (SCHUMPETER, 1984), defensor do método democrático contemporâneo, entender que a massa popular, diante de diferentes opiniões, não consegue chegar a entendimento comum. O autor, defende a participação do povo através do voto, escolhendo seus representantes por meio de processo eleitoral. Isto exposto, destaca-se a importância da formação de grupos representativos e a importância das lideranças políticas para promoção da livre competição pelos votos dos eleitores (SCHUMPETER, 1961).

Nesta perspectiva, o método democrático contemporâneo, dispõem de um conjunto de instituições com diferentes funções, buscando nortear as ações da sociedade e do governo, delegando aos representantes do povo, o direito de fazer as escolhas e promover o bem comum a todos os cidadãos.

A atuação e o modelo de burocracia do governo está ligada a forma como suas instituições estão organizadas e como ocorrem as relações entre elas. Segundo Figueiredo (2004), o parlamentarismo e o presidencialismo são sistemas de governo com características próprias, com traços institucionais básicos, como: a fusão e a separação de poderes. Essas variáveis são determinantes no processo burocrático e importantes na garantia da efetividade do poder de agenda do governo. Porém, alguns fatores como, a maioria junto ao legislativo e a capacidade de barganha junto aos partidos nos governos de coalizão, são condições essenciais para execução da agenda pelo executivo (SANTOS, 1997).

A Atuação do Executivo nos Sistemas de Governo

O parlamentarismo e o presidencialismo, há décadas, são objetos de estudos dos cientistas políticos, os quais têm como intuito, entre outros enfoques, analisar a governabilidade do executivo e sua relação com o legislativo. Neste contexto, os governos democráticos serão analisados pelo viés da fusão e da separação dos poderes (FIGUEIREDO, 2004).

Inicialmente, destaca-se o parlamentarismo nos modelos mais conservadores dos sistemas europeu, os quais foram colocados em xeque por constantes variações na sua organização e formas de funcionamento. Baseados em estudos e análises empíricas, foram levantados questionamentos sobre a formação do gabinete e a atuação de ministros e dos partidos políticos, frente às decisões políticas do governo. Nas pesquisas de Laver e Shepsle, cientistas políticos e pesquisadores do jogo de formação do governo pela teoria de coalizão, onde partidos estão preocupados com sua representação no executivo e seu crescimento político no contexto nacional, deixando de lado o interesse na promoção de políticas públicas à sociedade (LAVER E SHEPSLE, 1994 apud FIGUEIREDO, 1996).

O processo decisório, segundo Figueiredo (2004), pode ser caracterizado em dois tipos de governo: o Burocrático e o Legislativo, entre eles, a diferença está na atuação, ou não do legislativo e do executivo. Considerando a atuação deste último na promoção de políticas públicas, apresentam os seguintes modelos de governo:

1. “governo de primeiro-ministro”, no qual os ministros individualmente são constrangidos pelo primeiro-ministro; 2. “governo partidário”, no qual os ministros são constrangidos por suas organizações partidárias; 3. “governo de gabinete”, no qual os ministros são constrangidos pelo gabinete

coletivamente; e 4. “governo ministerial”, no qual os ministros não são constrangidos por nenhum desses atores (FIGUEIREDO, 2004).

Percebe-se, entre os governos citados, o grau de participação dos ministros junto ao executivo, é determinado de acordo com o tipo de governo adotado. Concedendo ou retirando a autonomia dos ministros na condução das suas respectivas áreas.

Em suas pesquisas, Laver e Shepsle, chegaram a entendimentos semelhantes, após concluírem suas análises empíricas, chegaram às seguintes evidências: o modelo de composição partidária do gabinete, afeta diretamente a política governamental e ressalta que a formulação e a implementação das políticas públicas são realizadas pelos ministérios, que são decisivos na condução do processo burocrático.

Face o exposto, a composição do gabinete, oportunizar a formação de alianças, importantes na manutenção das políticas de governo. Logo, a governabilidade e a estabilidade do governo, se deve a continuidade da cadeia de transmissão do processo político-burocrático, ou seja, no retorno positivo da sociedade, após a entrega de políticas públicas, realizada para melhoria da qualidade de vida social (FIGUEIREDO, 2004).

O presidencialismo, segundo a literatura especializada, pode ser classificado em três tipos: o presidencialismo puro, que separa os poderes do executivo e do legislativo; o semipresidencialismo, que coloca sobre o primeiro-ministro, indicado pelo parlamento, a função de chefe do executivo. Este modelo ocorre na França, após processo eleitoral, o presidente é eleito e indica o primeiro ministro. Porém, a composição do gabinete passa pelo crivo do parlamento e desempenha funções executivas; o terceiro sistema é o president-parliamentary, onde o presidente eleito, tem poderes de nomeia e demite os ministros, de dissolver o parlamento e/ou de legislar, mas o gabinete é sujeito à confiança do parlamento (SHUGART E CAREY, 1992 apud FIGUEIREDO, 2004).

Todavia, com intuito de compreender a ação do executivo diante da separação de poderes, o estudo destaca a configuração do presidencialismo puro, onde o chefe do executivo não acumula a função legislativa, essa, é exercida pela assembleia. Em muitos casos, ocorre um desvio da função dos poderes, fato que na maioria das vezes, provocam crises no governo e dificultam a governabilidade. Diante destes impasses o método democrático deve sobrepor as vontades individualistas e promover o estado de bem-estar social (FIGUEIREDO, 2004).

Conclui-se das discussões, que os problemas da governabilidade no presidencialismo, estão concentrados nas deturpações institucionais realizadas pelo executivo, quando ultrapassa os limites do poder que lhe é atribuído pela constituição, e ainda um parlamento multipartidário fraco, o qual é responsável por uma fragmentação partidária e com interesses em políticas particularistas locais.

A Burocracia no Sistema Presidencialista Brasileiro

No Brasil do século XX, o favoritismo social e político, orientava a configuração da estrutura administrativa do governo, com comportamento clientelista, sem qualquer distinção entre a esfera pública e privada. A reforma administrativa, iniciou após revolução de 1930, com a desmobilização das oligarquias estaduais e a quebra da hegemonia dos cafeicultores. Este momento, ficou conhecido na história como período da 2ª república, o governo passou a concentrar sua atenção, principalmente na efetividade da ação pública. Para consecução deste pensamento, a burocracia no serviço e na administração pública passou a estilo Weberiano, (BRESSER-PEREIRA, 2008).

Na escolha do sistema de governo por uma nação, inevitavelmente, é definido os mecanismos da sua estrutura institucional e os meios utilizados para funcionamento da burocracia, ou seja, do movimento da máquina governamental. Independentemente, do sistema de governo e do nível de racionalidade legal, a burocracia representa a estrutura da Administração Pública, os meios que materializam as decisões do governo em políticas públicas concretas, sendo responsável por manter informada à sociedade, possibilitando o acompanhamento e a cobrança das ações governamentais. Esta forma de controle social é conhecido como accountability (PRATES, 2004).

Porém, ao longo do tempo, e na tentativa de modernização do aparato burocrático, dificuldades surgiram e comprometeram a qualidade da burocracia, a qual pode-se destacar duas situações: a primeira é o crescimento das necessidades sociais, devido ao aumento desproporcional da população em face ao desenvolvimento político-econômico do país. A segunda está no clientelismo político, com nomeações de cargos comissionados em troca de apoios partidários, causando com isso, o inchaço da máquina pública (COUTO, 1998).

O modelo presidencialista, é a variável político-institucional mais relevante no desenho do arranjo burocrático brasileiro.

O sistema presidencialista tem as seguintes características: eleição popular do chefe do Executivo; mandatos fixos para os poderes executivo e legislativo, e não dependentes de confiança mútua; chefe do executivo nomeia e dirige a composição do governo, além de ter poderes legislativos outorgados pela Constituição (SHUGART E CAREY, 1992 apud LOUREIRO E ABRUCIO, 1999).

Estas características identificam três aspectos particulares do presidencialismo na composição do arcabouço burocrático. O primeiro é a formação do gabinete, pelo próprio presidente, e não por partido majoritário no parlamento ou pela coalizão vencedora, como é praticado no parlamentarismo. Segundo, a autonomia presidencial, proporciona a liberdade de criar, moldar ou refazer as instituições administrativas ligadas ao seu plano político. Oportunamente, as barganhas entre o executivo e o

legislativo ocorrem em troca dos chamados cargos comissionados, usados para o fortalecimento de alianças partidárias. Em terceiro, destaca-se situações que o presidente pode legislar, em casos que a constituição permite, através de medidas provisórias, forçando algumas prioridades na agenda do legislativo.

O sistema presidencialista brasileiro, ainda caminha a passo lentos na direção da simplificação do processo burocrático e da eficiência administrativa, um reflexo disto é a sua baixa colocação entre os países do ranking de competitividade, onde países vizinhos, como Uruguai e Chile, estão a frente, por terem conseguidos evoluir no quesito burocracia. O peso do emaranhado burocrático para o desenvolvimento do Brasil, para muitos cientistas políticos, está associado a corrupção nos sistemas políticos e o clientelismo partidário, como ocorre com os ministérios do governo federal, onde cargos são oferecidas aos partidos em troca de apoio político. Dito isto, percebe-se que a máquina pública é usada para promoção de políticas particularistas, sendo justificada pela complexidade do arranjo burocrático (LOUREIRO E ABRUCIO, 1999).

Segundo Loureiro e Abrucio (1999), a estrutura da alta burocracia, está condicionada a relação entre o sistema político e a administração pública. Neste sentido, o sistema de governo, o sistema partidário, a organização e a permeabilidade política, compõem as variáveis fundamentais na garantia da governabilidade a longo prazo de qualquer país.

O Brasil é considerado um dos países com economia mais fechada do mundo. O modelo econômico utilizado, através de políticas protecionista, inibe os investimentos nas áreas mais importantes da economia, e assim afastar os olhares do mercado estrangeiro. A ineficiência da burocracia na maioria das instituições, fazem com o país percam vários negócios. Por exemplo, o caso dos portos de navios, com uma burocracia que levam horas para receber e liberar cargas de produtos, devido à grande quantidade de regulamentos e normas que devem ser observadas.

Considerações finais

Considerando os pontos observados neste ensaio. Infere-se das discussões e dos posicionamentos dos autores aqui citados, que a atuação do executivo, nos governos democráticos, está condicionada ao contexto político e as relações deste com o legislativo. Independente do sistema de governo, seja no parlamentarismo ou no presidencialismo, o apoio da maioria do parlamento é essencial para execução e controle da agenda. Neste contexto, a forma de governo e atuação do executivo, se reflete na burocracia aplicada nas instituições públicas e nos serviços oferecidos à população.

Portanto, entende-se que o presidencialismo brasileiro, ao longo da sua história, foi e continua sendo, cenário de constantes crises institucionais, onde os governantes que representam o executivo,

se apropriam da máquina pública, e com políticas particularistas visam a centralização do poder e o favorecimento das elites. Essas atitudes estão diretamente relacionadas com a organização do sistema político e o nível de cultura política da sociedade.

Isto exposto, percebe-se claramente a urgência de reformas políticas, com a revisão e atualização da legislação, em prol de boas práticas na política e na gestão pública, incentivando a governabilidade sem vícios, com instituições administrativas fortalecidas e unidas no atendimento às necessidades da população com políticas públicas de qualidade.

Referências

BOBBIO, Norberto; BOVERO, Michelangelo. Sociedade e Estado na filosofia política moderna. trad. Carlos Nelson Coutinho. São Paulo: Brasiliense, 1986.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Burocracia pública na construção do Brasil. São Paulo, 2008.

COUTO, Cláudio Gonçalves. Negociação, decisão e governo: padrões interativos na relação Executivo-Legislativo e o caso paulistano. ANDRADE, Régis de Castro. Processo de Governo no município e no estado. São Paulo: Edusp, 1998.

FIGUEIREDO, Argelina. O Executivo nos sistemas de governo democráticos. BIB, v. 58, p. 7-28, 2004.

LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz. Política e burocracia no presidencialismo brasileiro: o papel do Ministério da Fazenda no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 14, n. 41, p. 69-89, 1999.

PRATES, Antônio Augusto Pereira. Administração pública e burocracia. Sistema político brasileiro: uma introdução. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer-Stiftung, 2004.

SANTOS, Fabiano. Patronagem e poder de agenda na política brasileira. Dados, v. 40, n. 3, 1997.

SCHUMPETER, Joseph A. Teoria do desenvolvimento econômico. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

SCHUMPETER, Joseph A. Capitalismo, socialismo e democracia. Rio de Janeiro: Zahar, 1984.

SHUGART, Matthew Soberg; CAREY, John M. Presidents and assemblies: Constitutional design and electoral dynamics. Cambridge University Press, 1992.