

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

FERNANDO HENRIQUE GASPERINI

**A PREFEITA NA ENCRUZILHADA: QUANDO A OPINIÃO PÚBLICA DESAFIA A
AGENDA**

The Mayor at the Crossroad: When Public Opinion challenges the Agenda

SÃO PAULO

2019

Resumo

O caso aborda os temas da formulação de agenda de políticas públicas e do *accountability* vertical, apresentando os dilemas de uma prefeita novata no meio político, que vê sua agenda de políticas públicas se distanciar dos anseios da população que a elegeu, fazendo-a refletir sobre a responsabilidade em persistir nas prioridades de seu plano de governo, para implantar medidas estruturantes para os principais problemas da cidade, e a responsividade às demandas da população, atendendo suas necessidades imediatas e mantendo sua popularidade.

Palavras-chave: Agenda, redes sociais, Nova Gestão Pública, responsividade, *accountability* vertical.

Abstract

The case discuss the themes of the formulation of public policies agenda and the vertical accountability, presenting the dilemmas of a novice mayor who watches her policy agenda moves away from the population aspirations, making her think about the responsibility to persist in priorities of his government plan to deploy structuring improvements for the city's main problems, and responsiveness to the population's demands, answering its immediate needs and maintaining her popularity.

Keywords: Agenda, social networks, New Public Management, responsiveness, vertical accountability.

A Eleição

Na capital de um importante estado brasileiro, as eleições municipais em 2016 alçaram uma desconhecida à condição de estrela promissora no cenário político, após obter uma vitória acachapante em primeiro turno sobre um conhecido e tradicional político do estado.

O então prefeito, Adalberto, que tentava a segunda reeleição de sua carreira, era um populista hábil, que associava ações do governo a sua imagem pessoal, priorizando medidas imediatistas e de grande apelo popular. Na atual gestão, administrava uma situação fiscal delicada do município em um cenário macroeconômico de recessão, que prejudicava a prestação dos serviços municipais, a zeladoria urbana, atrasava o pagamento ao funcionalismo e a fornecedores e limitava os investimentos, desgastando ainda mais sua imagem já fustigada por processos envolvendo acusações de práticas de nepotismo, corrupção e abuso de poder econômico.

A desconhecida era Dora, uma empresária de sucesso que debutava na disputa política graças à tenacidade de Heleno, o presidente do PNP – Partido da Nova Política, que há muito a cortejava por seu perfil dinâmico e ativo, sua disposição para o debate, sua juventude e sua proximidade do empresariado do estado.

Dora tinha uma ligação afetiva com a capital. Havia chegado à cidade há cerca de 20 anos para cursar a faculdade de administração, vinda de uma cidade média do estado. Concluiu o curso e abriu uma pequena empresa revendedora de cosméticos com duas amigas. Os negócios prosperaram e as jovens empresárias foram expandindo suas atividades, construindo fábricas no interior do estado e criando uma rede de lojas próprias em centros de bairros e shopping centers, chegando já a alguns estados vizinhos. Sentia genuinamente uma gratidão pela acolhida da população desde os tempos de estudante e admirava a fibra da população mais humilde, que vivia nos arrabaldes da cidade e sofria mais com a precariedade da infraestrutura e dos serviços públicos.

Dora se apresentou à população como uma gestora que presava o planejamento e de uma postura inegociável contra a corrupção, que priorizaria ações que tornariam o governo da capital mais enxuto, transparente e eficiente. Em sua campanha, utilizou as redes sociais como um dos principais meios para disseminação de seus projetos e visões junto ao eleitorado, reforçando sua imagem de pessoa pública com perfil moderno, dinâmico e democrático para ampliar seu universo de seguidores e conquistar segmentos insatisfeitos com a gestão de Adalberto.

Nas redes sociais, a população foi receptiva ao perfil da candidata Dora e a suas propostas, pois além de fazerem sentido na conjuntura de crise econômica e parecerem fazer parte de um planejamento estruturado racional e cientificamente, traziam esperanças de renovação e melhorias a porção significativa de pessoas que se sentiam desalentadas com sucessivas administrações que pouco fizeram por seus problemas e com o noticiário cotidiano de casos de denúncias e prisões por corrupção envolvendo políticos em todo o país. A percepção de que a cidade e sua população estavam abandonadas era uma constante nos comentários aos posts da então candidata e nos grupos de mensagens instantâneas.

A Agenda dos Choques

Dora queria realmente fazer uma gestão marcante na história da capital e melhorar as condições de vida da população. Tinha uma clara percepção de que era fundamental ter um planejamento estratégico para atacar estruturalmente os principais problemas da cidade. Assim que aceitou o convite do PNP para ser candidata, procurou Laura, uma amiga da faculdade que se tornara uma experiente gestora pública, tendo trabalhado no governo do estado e no Ministério do Planejamento, e que aceitou o convite para formular seu programa de governo.

A Agenda de políticas públicas que orientou o programa de governo da candidatura de Dora continha diversos elementos da Nova Gestão Pública. Laura havia compilado dados sobre a situação fiscal da capital, do funcionalismo, da estrutura administrativa do executivo e da legislação basilar, possibilitando a realização de um consistente diagnóstico da situação há cerca de um ano das eleições. A agenda da candidatura, alinhada com o ideário reformista do PNP, tinha como pilares:

- Choque fiscal, com contingenciamento do orçamento, renegociação de contratos com credores, aplicação de descontos e parcelamentos aos devedores para redução da dívida ativa, cortes na contratação de funcionários terceirizados e comissionados, venda de imóveis, privatizações e concessões de serviços;
- Choque de transparência, com criação de uma controladoria do município e de uma plataforma de transparência no sítio eletrônico da capital, onde a população poderia ter acesso a informações relativas a cargos, salários e carreiras de servidores, licitações e contratos com fornecedores de insumos e

serviços e até processos administrativos, que passariam a migrar gradativamente do meio físico ao eletrônico;

- Choque de eficiência, engajando a população e os servidores na melhoria da qualidade dos serviços públicos, com base na introdução de um plano de metas e de um sistema de monitoramento dos programas e políticas municipais baseado em indicadores de desempenho, premiando os servidores que cumprissem as metas estabelecidas;
- Choque nos serviços essenciais, reorganizando as redes de equipamentos de saúde, educação, cultura, assistência social e defesa civil e buscando parcerias e consorciamentos com outros entes federativos para ampliar a cobertura e melhor a qualidade de serviços de água, esgoto, iluminação pública e coleta de resíduos sólidos.

Nas discussões entre Dora e Laura para definição desta agenda, havia um consenso de que eram medidas duras e, em certa medida, impopulares, que imporiam limitações nas ações da Prefeitura no primeiro biênio de governo pelo menos, mas que ambas acreditavam que se constituiriam como uma base fundamental para sanear as finanças da capital e melhorar a eficiência da máquina municipal, possibilitando fazer mais pela população com menos recursos em um segundo momento. Por outro lado, seria necessário um grande esforço político para formar uma coalizão que desse sustentação a esta ambiciosa agenda no legislativo, quebrando resistências corporativistas para conseguir aprovar as reformas necessárias na legislação que possibilitassem a implementação das ações previstas.

Dora e Laura se dedicaram a preparar uma série de vídeos curtos a serem postados nas redes sociais, com linguagem mais acessível e didática para serem utilizados na campanha, como forma de comunicar claramente à população sobre o plano de governo da candidata, as expectativas de mudanças decorrentes desta agenda política para a cidade e disseminar a importância de priorizar a “arrumação da casa” para conseguir melhorar os serviços à população em um segundo momento.

Apesar de novata, Dora tinha um espírito democrata e demonstrou ter disposição e habilidades para discutir com diferentes grupos do espectro político, argumentando sobre a necessidade e oportunidade da implantação de sua agenda na conjuntura em que se encontrava o município, trazendo novas perspectivas de desenvolvimento e melhorias para a população. Com o apoio de Heleno, conseguiu construir um arco de alianças com partidos da centro

esquerda à centro direita, que seria decisivo em sua vitória sobre Adalberto por 56% contra 13% dos votos válidos e lhe garantiria uma base de apoio correspondente a cerca de 70% da composição da Câmara Municipal.

O governo

No primeiro biênio de governo, a agenda formulada por Laura, agora Secretária de Governo, foi sendo gradativamente executada conforme o planejamento que pactuara com Dora, não sem dificuldades. As frentes internas ao executivo municipal logicamente avançaram com maior celeridade, introduzindo grandes mudanças nos procedimentos e nas práticas dos diversos setores da administração. Além das resistências previstas devido à cultura organizacional dos servidores, surgiram problemas decorrentes aos fluxos processuais, à redefinição de competências e à adaptação aos novos sistemas informacionais, revelando aspectos não previstos ou menosprezados no planejamento global.

Na Câmara Municipal, a Prefeita utilizou habilmente seu capital político para mobilizar sua base de apoio, buscando construir consensos em torno dos projetos prioritários de sua gestão e conseguir aprovar a legislação de suporte às transformações em curso no executivo municipal, superando a oposição de sindicatos de servidores e outros grupos de interesses contrários à sua agenda. Neste aspecto, percebeu que a heterogeneidade política de sua base afetava a coesão de seu apoio a determinadas matérias, revelando resistências internas que ameaçavam a obtenção de maioria. A partir dessa constatação, passou a se dedicar com maior atenção a demandas da oposição, buscando negociar apoios a determinados projetos a partir de concessões em pontos específicos que não geravam impactos nos fundamentos caros a sua gestão.

A política fiscal de contenção de despesas e austeridade implantada por Dora foi reduzindo o endividamento da capital em um ritmo mais lento que o previsto. O cenário macroeconômico desfavorável afetava a retomada das atividades econômicas e impactava a arrecadação. A adesão de fornecedores e devedores às iniciativas de renegociação de contratos e descontos também fora menor que as expectativas iniciais, atrasando e limitando a normalização dos serviços públicos e a retomada de obras paralisadas.

As transformações na máquina municipal foram surtindo efeitos positivos em diversas frentes, melhorando indicadores e trazendo boas perspectivas para o cumprimento da maioria

das metas ao final do mandato. Por outro lado, a implantação das agendas de choque de transparência e eficiência expuseram de forma crua as limitações das conquistas e melhorias trazidas pela gestão da prefeita frente às imensas carências da população. Este era um efeito já esperado por Dora e Laura, que reconheciam o risco da população e servidores esmorecerem ao verificarem que os resultados estariam aquém das expectativas criadas. Ambas, porém, acreditavam que tais medidas eram fundamentais no salto qualitativo almejado para a administração municipal e, que todos os gestores públicos devem ser submetidos a este escrutínio, mesmo que lhes possa trazer impactos em sua popularidade.

Se, apesar dos percalços, os resultados fiscais e administrativos tinham sido positivos, os serviços essenciais eram a área mais crítica da gestão de Dora. Apesar de priorizar o enfrentamento de questões estruturais da máquina municipal, a prefeita era sensível às demandas da população e tomava medidas emergenciais para tentar resolver situações críticas que se apresentavam incessantemente. Mas a urgência em diversas frentes era uma realidade que fustigava a Prefeita e sua assessora e desafiava a capacidade da administração responder com planejamento e racionalidade a problemas que não podiam esperar por ações estruturantes porque afetavam o cotidiano de milhares de pessoas. Faltavam médicos e insumos de atenção básica à saúde, a oferta de vagas para educação infantil estava estagnada, a rede de assistência psicossocial não conseguia melhorar a situação de moradores de rua e dependentes químicos, diversas ruas estavam esburacadas, com semáforos em pane e muitas praças estavam em estado de abandono.

Segundo biênio: desgastes e reações

Nas redes sociais, a percepção da população em relação à gestão da prefeita não se baseava, apesar dos esforços de sua gestão em relação à transparência, em dados e indicadores, mas em depoimentos e opiniões dos internautas. Havia, em primeiro lugar, uma grande decepção com a controladoria, pois esta não havia “pego” nenhum corrupto de grande escalão na Prefeitura, o que parecia improvável. Os desiludidos propagavam que o planejamento não surtia efeitos práticos ou não havia sido implantado com a devida seriedade e profundidade. Os corporativistas e sindicalistas alardeavam que as métricas do sistema de monitoramento e as metas da remuneração por resultados foram mal formuladas e eram inatingíveis, prejudicando os servidores e desestruturando os planos de carreiras. A maioria dos internautas, no entanto, era mesmo de usuários de serviços públicos, que reportavam que

a melhoria do atendimento nas redes de equipamentos do município não era perceptível, permanecendo frequentes os problemas relativos à carência de vagas, leitos e profissionais.

Na Câmara Municipal, o apoio da base às reformas estruturais arrefeceu diante da pressão da opinião pública por melhorias nos serviços essenciais. Parte dos vereadores sinalizava que poderia retirar seu apoio caso a Prefeita não priorizasse a resolução de problemas urgentes, atendendo pleitos de grupos e comunidades a que representavam. Dora já não contava com maioria, pois sua coalizão havia sofrido baixas de partidos que migraram para a oposição e mesmo aqueles que ainda a apoiavam tinham dificuldades em garantir a integralidade dos votos de sua bancada.

Dora e Laura buscavam responder às críticas e pressões crescentes com serenidade, ponderando sobre a execução do planejamento realizado e os resultados já perceptíveis na administração e nos serviços públicos, apoiadas em dados do sistema de monitoramento.

Heleno sentiu que era necessário reagir, pois avaliava que Dora fazia um excelente trabalho e sua agenda certamente traria bons resultados a longo prazo. A prefeita era um quadro promissor do partido e tinha potencial para alçar vôos mais altos nas próximas eleições. Aconselhou Dora a criar um gabinete de crise específico para os problemas de serviços públicos e zeladoria, tomando medidas como ações intensivas de zeladoria e mutirões de atendimento para diminuir as filas em equipamentos de saúde, mantendo a agenda de choques. Entre as obras em andamento, deveriam ser priorizadas aquelas ligadas a demandas da base de apoio na Câmara e a casos de maior repercussão nas redes sociais.

Laura avaliava que a manutenção da agenda planejada era fundamental para a recuperação da situação fiscal da Prefeitura e para obter resultados concretos que beneficiariam a população ao final do governo. Disse a Dora que era preciso conscientizar a população de que soluções consistentes para problemas públicos mais complexos demandam mais tempo e investimentos e que era preciso que ela sinalizasse que não cederia a pressões por ações tópicas e responsivas em troca de apoio no legislativo e de mais *likes* nas redes sociais.

Dora refletia sobre todos os conselhos e repassava as alternativas de ação, enquanto assistia pela janela de seu gabinete aos últimos momentos daquele belo pôr do sol de outono.

NOTA DE ENSINO

Sinopse

O caso é baseado em episódios reais relacionados a cada tema escolhido para discussão: a formulação da agenda de políticas públicas de um governo e o *accountability* vertical exercido pela população sobre o político, influenciando em seu comportamento. A partir das ponderações feitas por seus conselheiros Laura e Heleno e das sinalizações políticas feitas pelo vereadores, o caso retrata o papel exercido pelas redes sociais no mandato da prefeita Dora, fazendo-a refletir sobre o planejamento feito antes mesmo das eleições sobre as prioridades de seu plano de governo e sobre as diferentes expectativas de resultados por parte da população.

Aplicação e objetivos pedagógicos

O caso pode ser aplicado em disciplinas de gestão e políticas públicas, de democracia ou ciências políticas, para discussões sobre os critérios de elegibilidade de problemas públicos por gestores para a definição da agenda prioritária de políticas públicas e para discutir a influência crescente das redes sociais nas dinâmicas políticas dos mandatos e no comportamento dos agentes políticos. O caso também pode ser aplicado em discussões mais específicas sobre representatividade, planejamento estratégico e *accountabilty* democrática.

Perguntas de estudo

Sugere-se que os estudantes respondam às seguintes perguntas como preparação para debates em sala de aula:

- O que é “agenda” no campo das políticas públicas?
- Como e por que determinados temas entram na agenda governamental?
- Uma situação problemática é sempre objeto de ação governamental?
- Por que ocorrem mudanças na agenda durante um mandato político?
- Qual é o peso das redes sociais na opinião pública na atualidade?
- Quais são as implicações da relação mais direta entre políticos e população através das redes sociais?
- A responsividade é prejudicial à responsabilidade?

Análise teórica

Agenda

A principal referência teórica sobre o tema da Agenda de políticas públicas é KINGDON. O autor aborda aspectos conceituais fundamentais para discussão das etapas pré-decisórias para a formulação de uma política pública.

Para que uma política seja constituída, é necessário que determinado assunto seja considerado um problema por determinados segmentos da sociedade, demandando atenção do Estado para que seja objeto de uma ação governamental. Para o autor, a agenda é uma lista de problemas que são alvo de atenção e ação por parte de autoridades ou funcionários do governo em um determinado momento. Quando tais problemas são alvo de deliberação por parte do governo, como a proposição de uma legislação, passam a constituir uma agenda de decisão. Por outro lado, uma série de problemas que mobilizam a atenção da sociedade, mas não despertam a atenção do Estado podem ser considerados como uma agenda sistêmica ou não governamental.

Outro autor dedicado a este tema é FUKS, para explorar as condições objetivas que determinam que determinadas situações sejam reconhecidas como problemas por parte da sociedade e do governo. O autor destaca que o reconhecimento por parte do governo sobre a existência de um problema não significa que este deva ser objeto de alguma ação governamental.

Segundo Fuks, aspectos diversos influenciam na formação da agenda, como meios de contato com os problemas, formas de definição dos problemas, fluxos políticos, características dos participantes e janelas de oportunidades, conforme as seguintes possibilidades:

Meios: como governo e sociedade tomam contato com os problemas? Por meios técnicos ou científicos, através de dados e indicadores; por meio de *feedback*, através de relatos e pleitos de grupos ou personagens específicos; por eventos foco, como tragédias e casos de grande repercussão.

Formas: como situações são reconhecidas como problemas? Como ameaças a valores e crenças; através da comparação da situação com o que ocorre em outras localidades ou países.

Fluxos políticos: como eventos políticos alteram a agenda? Eleições; negociações e reconfigurações legislativas; alternativas propostas por diferentes segmentos sociais.

Participantes: quais grupos de interesse influenciam na agenda? visíveis, diretamente ligados ao governo, como assessores, partidos políticos; invisíveis, como acadêmicos, burocratas e sociedade civil organizada.

Janela de oportunidades: a combinação de fatores cria oportunidades para a proposição de políticas a partir de eventos. Na arena de disputas e argumentos entre grupos distintos, eventos e acontecimentos criam oportunidades para que determinados atores tenham maior visibilidade e apoio político para emplacarem suas propostas de agenda.

Accountability

Nos sistemas democráticos, os agentes políticos devem prestar contas permanentemente aos cidadãos que os elegeram, tornando-se responsáveis pelos atos decorrentes da representatividade. A noção de *accountability* se apoia nesta relação, em que a sociedade outorga aos políticos eleitos o poder e os recursos públicos para executar sua agenda, podendo responsabilizá-los em caso de descumprimento. O *accountability* pressupõe transparência e regras, para que os cidadãos tenham informações para avaliarem os atos dos representantes, para que estes possam justificar seus atos e, caso estes sejam considerados ilegais ou aquém dos compromissos assumidos entre as partes, haja punição pelos atos praticados, tanto do ponto de vista legal, quanto de desempenho do representante.

O *accountability* pode ser exercido de modo horizontal e vertical. O horizontal é exercido entre os poderes executivo, legislativo e judiciário, através do controle institucional previsto no sistema de pesos e contrapesos. O vertical é exercido pela sociedade sobre os representantes, através do voto

O autor de referência para o tema é PRZEWORSKI, que aborda as relações do representante eleito com os burocratas, através da teoria do Agente-Principal. Esta teoria aponta para a assimetria de informações entre o Principal, o titular do interesse público, e os Agentes (burocratas), que agem em nome do interesse do principal, mas possuem interesses próprios e detém as informações e o monopólio das ações. Para controlar a burocracia, os Principais dispõem do poder de editar procedimentos e normas e monitorar a atuação dos Agentes, buscando obter informações para sua prestação de contas junto aos cidadãos.

Conforme o autor, o que torna um governante representativo é sua capacidade de atuar em benefício do interesse público. Como a sociedade é heterogênea, este exercício se torna um desafio e o governante deve buscar representar os interesses da maioria da população, tendo a responsabilidade de tomar medidas que possam desagradar certos segmentos para buscar um alcance mais amplo do interesse público em suas ações.

A noção de responsividade se relaciona com a possibilidade de julgamento e punição, através do voto retrospectivo, em que os cidadãos mantêm ou retiram o mandato do agente político pela avaliação de seu desempenho. O representante responsivo procura adotar medidas preferenciais e coerentes com a plataforma que os elegeu, cumprindo suas promessas e mantendo sua popularidade para sobreviver ao crivo popular. Por outro lado, os cidadãos não detêm o conhecimento sobre os fatores que determinam a tomada de decisões por parte dos agentes e a conjuntura pode se alterar de modo que a manutenção da plataforma de governo não seja mais de interesse da maioria da população.

Roteiro de discussão proposto

O caso pode ser discutido através de diferentes dinâmicas. Uma possibilidade é dividir os alunos em grupos, onde cada grupo discute e expõe os aspectos relativos à Agenda, ao *accountability* vertical e, alternativamente, ao impacto das redes sociais nas dinâmicas políticas e na opinião pública.

Outra possibilidade é uma encenação, em que alunos ou grupos de alunos, assumem o papel da Prefeita Dora, da Secretária Laura, do presidente do partido Heleno e da sociedade atuando nas redes sociais, travando debates e argumentações sobre quais as alternativas à disposição de Dora.

Fonte de dados

KINGDON, John W. **Juntando as coisas**. In: SARAVIA, Enrique e FERRAREZI, Elisabete (org.). Políticas públicas: coletânea. Brasília: ENAP, 2006. V. 1. p. 225-247.

KINGDON, John W. **Como chega a hora de uma idéia?** In: SARAVIA, Enrique e FERRAREZI, Elisabete (org.). Políticas públicas: coletânea. Brasília: ENAP, 2006. V. 1. p. 219-225.

FUKS, Mario. **Definição da agenda, debate público e problemas sociais: uma perspectiva argumentativa da dinâmica do conflito social.** In: Bib, n.49, 1º sem. 2000, p. 79-94.

COBB, Roger W. and ELDER, Charles D. **Issues and agendas.** In: THEODOULOU, Stella and CAHN, Matthew A. Public policy: the essential readings. Upper Saddle River, NJ, Prentice Hall, 1995.

PRZEWORSKI, A. **Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agent x principal,** In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos & SPINK, Peter Kevin (Orgs.). Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial, Rio de Janeiro, Editora Fundação Getúlio Vargas, 1998.

PRZEWORSKI, A.; STOKES, S. and MANIN, B. **Eleições e representação.** In Lua Nova, n. 67, 2006.