

EM QUESTÃO

Evidências para políticas públicas

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Número 3
Abril, 2021

Reformas do Estado no Brasil: *Trajетórias, inovações e desafios*

PONTOS-CHAVE

- As reformas pelas quais o Brasil passou entre 1995 e 2020 tiveram como resultado distintos arranjos de governança que variaram em graus de abrangência e consolidação.
- As evidências sugerem que as trajetórias das organizações públicas e do setores governamentais são dinâmicas e heterogêneas, marcadas por mudanças institucionais complexas, em boa medida, alinhadas às tendências internacionais.
- A natureza incremental é um traço marcante das reformas setoriais que apresentaram resultados positivos nas capacidades de formulação e implementação, e no desempenho em diversas áreas de políticas públicas.
- Os principais avanços foram o amadurecimento da cooperação federativa; o desenvolvimento de inovações em parcerias público-privado, as compras governamentais, transparência e avaliação de políticas.
- Persistem desafios relacionados à disparidade das capacidades estatais entre organizações, à sustentabilidade do financiamento das políticas públicas, ao enfrentamento das dimensões das desigualdades, ao arranjo equilibrado das relações federativas e à ampliação da participação social na gestão pública.

INTRODUÇÃO

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado – PDRAE, publicado em 1995, constitui o último esforço coordenado e abrangente desenvolvido no

âmbito do governo federal para realizar amplas mudanças administrativas e institucionais. Influenciado por conjunturas e objetivos distintos, tinha como meta maior fomentar reformas com a finalidade de transformar a estrutura e o funcionamento da máquina pública, com base na narrativa de apelo à modernização.

Após um quarto de século, é oportuno analisar as agendas de reforma do Estado previstas no PDRAE, com o objetivo de viabilizar reflexões sobre as transformações políticas, socioeconômicas, tecnológicas e institucionais que resultaram nos atuais modos de organização e atuação estatais.



EVIDÊNCIAS



Reformas administrativas e estrutura de governo

A análise da trajetória da administração pública no Brasil no período 1995-2020 evidencia um processo de convivência de diferentes modos

de organização e funcionamento da ação pública em áreas estruturantes e transversais da atuação do governo. Destacamos, nesta seção, algumas delas:

SOCIAL

Apesar da desigualdade ser reconhecida como um problema fundamental do país, a agenda reformista relegou a segundo plano as implicações das políticas governamentais voltadas para redução da concentração de renda, bem como os riscos de reforço das desigualdades já existentes em processos de implementação de políticas públicas e prestação de serviços às camadas mais carentes da população.

SAÚDE E ASSISTÊNCIA SOCIAL

Atuais padrões de governança no Sistema Único de Saúde (SUS) e no Sistema Único de Assistência Social (SUAS) incluem a coexistência de distintas agendas de reformas, paralelas e eventualmente entrecruzadas, pautadas em processos incrementais, em um contexto de conjunturas críticas. Existem antecedentes que remontam ao período da redemocratização do país, incluindo a mobilização de atores sociais coletivos, como o movimento sanitarista, no caso da saúde, e os atores que compõem o setor da assistência social.

CONTAS PÚBLICAS

As crises fiscais muitas vezes são utilizadas para justificar reformas do Estado, apesar de análises dos resultados primários, despesas e dívidas públicas mostrarem que nem sempre essa relação é determinística. No caso do governo federal brasileiro, nos últimos 25 anos, verifica-se ainda que as situações das contas variaram bastante, coexistindo tendências preocupantes e um persistente desafio de equacionamento da sustentabilidade fiscal com a promoção do desenvolvimento econômico e social.

ADMINISTRATIVA

A trajetória da composição da estrutura da máquina pública revela continuidade ao longo do tempo, porém, com a ausência de elementos estratégicos claros. O processo de expansão de tal estrutura, com destaque para o núcleo de governo, sinaliza para um movimento de centralização de poder em governos recentes, sob justificativas formais de maior efetividade do aparato estatal. No PDRAE, a ausência dessa temática constitui uma lacuna na construção de uma visão compartilhada capaz de estabelecer um arranjo organizacional com resultados positivos para a sociedade. Por outro lado, especificamente sobre a questão do funcionalismo público, há mudanças ocorridas que antecedem ou caminham em paralelo às propostas do PDRAE. Verifica-se tendência de municipalização do funcionalismo público, intensificada a partir da Constituição de 1988, assim como o aumento do nível de escolarização. A remuneração desses servidores revela um padrão heterogêneo, tanto entre níveis de governo quanto entre os poderes.

SISTEMA DE JUSTIÇA

A área da justiça realizou uma autorreforma, ou seja, as transformações no sistema judiciário foram conduzidas pelos próprios atores do meio jurídico. Como resultado, privilegiou-se os interesses corporativos desses atores, com garantia de prerrogativas, benefícios e favoráveis políticas remuneratórias em relação aos demais setores do Estado. Não obstante, não foram observados, no período, avanços significativos que repercutissem em melhorias, por exemplo, no acesso ao sistema e na celeridade dos processos.



Arranjos institucionais e instrumentos de gestão pública

Esta seção destaca algumas das principais modificações e trajetórias da gestão estatal e arranjos institucionais no Brasil, com foco na participação de atores públicos e privados, bem como na implementação de mecanismos de governança no contexto democrático vivido nos últimos 25 anos.

PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS

Esse último quarto de século apresentou um processo de desenvolvimento continuado do arranjo institucional de política de infraestrutura baseada em contratos de concessão (comum, patrocinada e administrativa) para construção de equipamentos e exploração de serviços de infraestrutura. Tais modalidades contratuais apresentam uma caracterização típica de arranjo institucional híbrido ou estrutura de governança especializada. Isso implica um duplo protagonismo, público e privado, e requer o desenvolvimento de capacidades estatais como condição necessária à boa condução das concessões e PPPs.

AGÊNCIAS REGULADORAS

As agências reguladoras brasileiras foram constituídas e se encontram normatizadas. Observa-se uma trajetória de fortalecimento institucional e de estruturação de seus elementos organizacionais centrais, em especial, a constituição de um quadro burocrático estável e qualificado, constituindo um caso típico de carreira estratégica do governo federal. Após longo processo de sedimentação institucional, as agências dispõem de autonomia, capacidade técnica e contribuem para o desenvolvimento de políticas públicas em suas respectivas áreas de atuação. Têm ainda como desafio principal verter sua capacidade técnico-setorial em contribuições mais contundentes à atuação estatal.

AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A concepção de tornar as políticas públicas mais bem informadas, presente no PDRAE, evoluiu dentro das estruturas formais das organizações do governo federal, em termos de ampliação e de competências, apesar de persistirem assimetrias entre diferentes órgãos da administração. As atividades de monitoramento e avaliação de políticas públicas foram incorporadas às estruturas e competências administrativas dos órgãos de governo. A cultura do monitoramento e avaliação se institucionalizou nas organizações fazendo parte do processo decisório das políticas públicas.

COMPRAS PÚBLICAS

A agenda de políticas de compras públicas seguiu uma trajetória bem-sucedida, na qual a reestruturação legal abrangente, ambicionada nos marcos do plano diretor, deu lugar a inovações pontuais, mas de alto impacto e disseminação, como o pregão, o Comprasnet, e o sistema de registro de preços e compras compartilhadas. Permanecem como desafios a configuração de um novo marco regulatório para licitações, a consolidação de uma burocracia especializada e a ampliação das capacidades estatais no setor.

FLEXIBILIDADE E CONTROLE

O planejamento governamental, que já não recebera destaque no PDRAE, perdeu força, sendo substituído por uma agenda de governança, com uma consequente redução do horizonte da visão do Estado. Além disso, um olhar atento para a atuação dos Tribunais de Conta da União (TCU) revela que, apesar do PDRAE se pautar na flexibilização da gestão e do controle *a posteriori* das políticas públicas, a maior autonomia prometida esbarrou no fortalecimento e crescente incremento das instâncias de auditoria e de controle externo e burocrático.

ACESSO À INFORMAÇÃO

As inovações relativas às políticas de transparência e acesso à informação foram originalmente impulsionadas pelas iniciativas orientadas ao combate à corrupção. Seu desenvolvimento e aplicação vêm gerando resultados para a análise, a avaliação e a implementação de políticas públicas, bem como para a produção técnica e científica, além do fortalecimento do trabalho da imprensa e da defesa de direitos em geral. Verifica-se uma convergência aos preceitos da governança e da reforma gerencial consubstanciada no PDRAE.

PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Apesar das diretrizes constitucionais serem a base da participação social no *policymaking*, a sua efetivação oscilou nos últimos 25 anos. As concepções de participação e cidadania adotadas no PDRAE foram caracterizadas pela refilantropização até os anos 2000. Entre 2003 a 2016, houve uma guinada pró participação como método de governo, a partir de forte indução no Poder Executivo na promoção de mecanismos e instâncias participativas no processo de políticas públicas. Mais recentemente, contudo, predomina o enfraquecimento dessa agenda.



Reformas em perspectiva internacional comparada

Reformas do Estado ocorreram em diversas partes do mundo nos últimos anos. O Brasil segue a linha de países como Argentina, Chile, Colômbia, Costa Rica e México na medida que tem processos agrupados em duas categorias principais: amplos planos reformistas e programas de modernização implantados a partir de motivações bastante similares, isso é, direcionadas ao aprimoramento da eficiência, ao fortalecimento da gestão financeira e à satisfação e confiança do cidadão.

Na **América Latina** como um todo, o modelo das agências reguladoras com perfil independente pode ser tomado como um exemplo de inovação institucional, justificado e consolidado em um contexto de reformas liberais e abertura de mercados durante os anos 1990. Suas características formais são próximas às experiências de países desenvolvidos, mesmo com diferentes vertentes políticas e considerando setores além da infraestrutura. Contudo, apesar das atuações desses órgãos gerarem ganhos de eficiência dos setores regulados, não se traduziram ainda em uma distribuição justa desses ganhos e na atração de investimentos futuros.

Uma comparação entre **Brasil** e **Estados Unidos**, a respeito da extensão e do efeito das reformas gerencialistas em ambos os países, indica que a burocracia federal norte-americana se percebe mais profissional e autônoma em relação à brasileira, e que houve melhor desempenho das organizações governamentais daquele país.



DIAGNÓSTICO

O PDRAE foi, de fato, um grande divisor de águas e, em muitos casos, ainda é uma fonte de inspiração para a compreensão das temáticas de políticas públicas e de gestão pública no Brasil, e de aperfeiçoamento do aparelho estatal brasileiro.

Mesmo naqueles pontos em que o Plano tem pouco impacto, a analogia com seu modelo sistêmico gera um panorama comparativo bastante eficaz no entendimento dos caminhos que foram adotados em cada temática.

Em consonância com as demais reformas do Estado proliferadas ao redor do mundo, a maioria das propostas contidas no PDRAE não se efetivou conforme planejado. Outras agendas que antecederam ou caminharam em paralelo às propostas do Plano avançaram com sucesso, mesmo sem compor as mudanças previstas no PDRAE original.

As evidências apresentadas desmistificam a visão de um projeto único de reforma capaz de organizar todas as dimensões governamentais em um país tão complexo como o Brasil, dadas as diversas transformações ocorridas desde a redemocratização. As reformas do Estado só podem ser entendidas de forma plural, com vários processos inter cruzados e interconectados.

A heterogeneidade das reformas também se reflete nas capacidades estatais, uma vez que alguns setores foram fortalecidos política e administrativamente, com crescentes níveis de independência e autonomia na execução de suas funções.

A administração pública brasileira é notoriamente marcada pelas disparidades em diferentes níveis: entre os Poderes da República, esferas de governo, regiões do país, bem como carreiras e organizações. Desde a reforma administrativa, as assimetrias de condições operacionais e capacidades burocráticas, no entanto, não foram priorizadas na agenda governamental, o que causou ainda mais discrepâncias pelo país.

O corporativismo, um problema histórico e disseminado dentro da burocracia brasileira e agravado pelas notórias assimetrias de força política entre carreiras e organizações, cria constantes obstáculos às mudanças direcionadas a gerar padrões de valorização mais equânimes na máquina estatal e o contínuo fomento ao engajamento e desempenho dos servidores públicos.

RECOMENDAÇÕES

Após um quarto de século da publicação do PDRAE, as transformações no papel do Estado, na sua morfologia e nas formas de atuação culminaram em caminhos diversificados, pautados por avanços e inovações, mas também por paralisia e inflexão que repercutem em dilemas persistentes no setor público brasileiro. Portanto, analisar essas trajetórias dinâmicas e

heterogêneas sob diferentes perspectivas facilita o entendimento, sobretudo porque essas mudanças institucionais complexas foram predominantemente de caráter incremental, marcadas pelo caráter híbrido de suas trajetórias e alinhadas, em boa medida, às tendências internacionais. Nesse sentido, apresentamos algumas recomendações:



Desenvolvimento das capacidades estatais em suas múltiplas dimensões com atenção especial em dois aspectos principais. O primeiro diz respeito a necessidade permanente de modernização das tecnologias de informação e das capacidades relacionadas a preparação e gestão de dados e informações necessárias às decisões baseadas em evidência.



Afirmação e ampliação das áreas de atuação de uma burocracia tecnicamente qualificada e dotada de estabilidade sem exposição abusiva aos grupos de interesses e aos grupos dirigentes de passagem pelo comando governamental.



Autonomia das unidades executoras de políticas públicas para a elaboração e implementação de políticas, incentivos à assunção de riscos inerentes as suas atividades e um ambiente institucional que impeça o “apagão das canetas”, ou seja, a paralisia do processo decisório por parte de burocratas e dirigentes políticos, em decorrência de receios quanto ao crescente movimentos de judicialização e até de criminalização da gestão pública.



Contas públicas organizadas e sustentáveis no longo prazo, amparadas por um sistema de governança fiscal capaz de alinhar os requerimentos de boas práticas e política fiscal com as condições necessárias a atuação estatal em suas diferentes atribuições. Atenção especial deve ser dada às condições de financiamento das políticas de planejamento e gestão estratégica, regulação e provisão de infraestrutura, de bens e serviços públicos, e sustentação de um sistema de proteção social com abrangência compatível com as demandas sociais.

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

REFORMAS DO ESTADO NO BRASIL: TRAJETÓRIAS, INOVAÇÕES E DESAFIOS

As informações contidas nesta publicação fazem parte do livro **Reformas do Estado no Brasil: Trajetórias, inovações e desafios**. Lançado pelo Ipea, no final de 2020, o objetivo é discutir a trajetória da administração pública nos últimos 25 anos (1995-2020), analisando as continuidades e os processos de mudança, seus dilemas, desafios e tendências, de modo a aprofundar o conhecimento das dimensões basilares da organização e do funcionamento estatal do Brasil.



Organizadores
Mauro Santos Silva
Pedro Luiz Costa Cavalcante



EM QUESTÃO - Evidências para políticas públicas

Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia - Diest

Diretora
Flávia Schmidt
Diretora adjunta
Janine Mello

Núcleo de Disseminação de Pesquisa
Camila Escudero (conteúdo e planejamento)
Relison Galvão (design e diagramação)
Bianca Soletti Teixeira (estagiária)