Reformas do Estado no Brasil

Trajetórias, Inovações e Desafios

Organizadores

Pedro Luiz Costa Cavalcante

Mauro Santos Silva

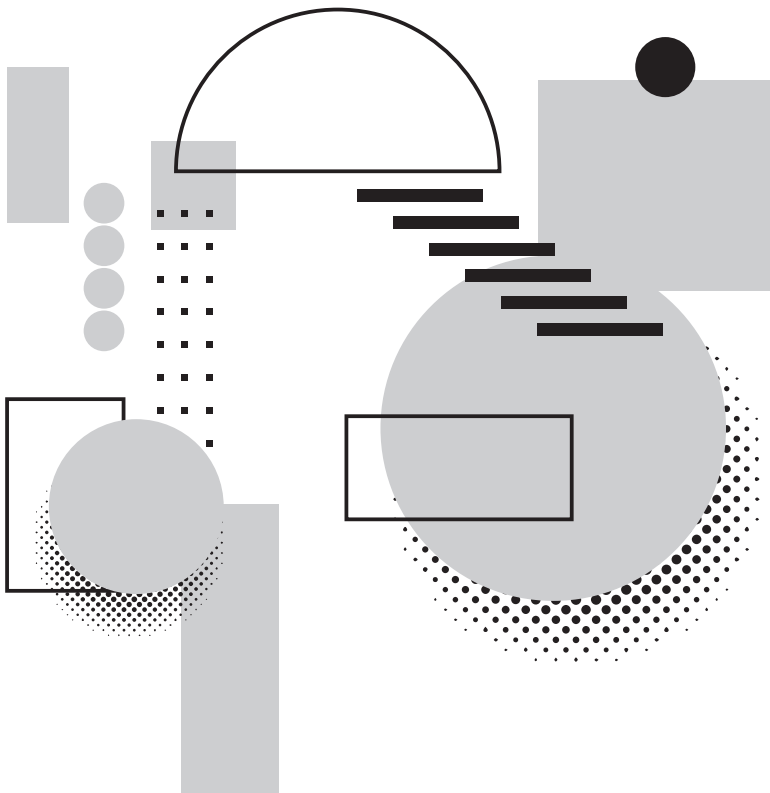
NAÇÕES UNIDAS

CEPAL

ipea

Reformas do Estado no Brasil

Trajetórias, Inovações e Desafios



Organizadores

Pedro Luiz Costa Cavalcante

Mauro Santos Silva

NAÇÕES UNIDAS

CEPAL

ipea

Governo Federal

Ministério da Economia
Ministro Paulo Guedes

ipea **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

Fundação pública vinculada ao Ministério da Economia, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente
Carlos von Doellinger

Diretor de Desenvolvimento Institucional
Manoel Rodrigues Junior

Diretora de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia
Flávia de Holanda Schmidt

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas
José Ronaldo de Castro Souza Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais
Nilo Luiz Saccaro Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura
André Tortato Rauen

Diretora de Estudos e Políticas Sociais
Lenita Maria Turchi

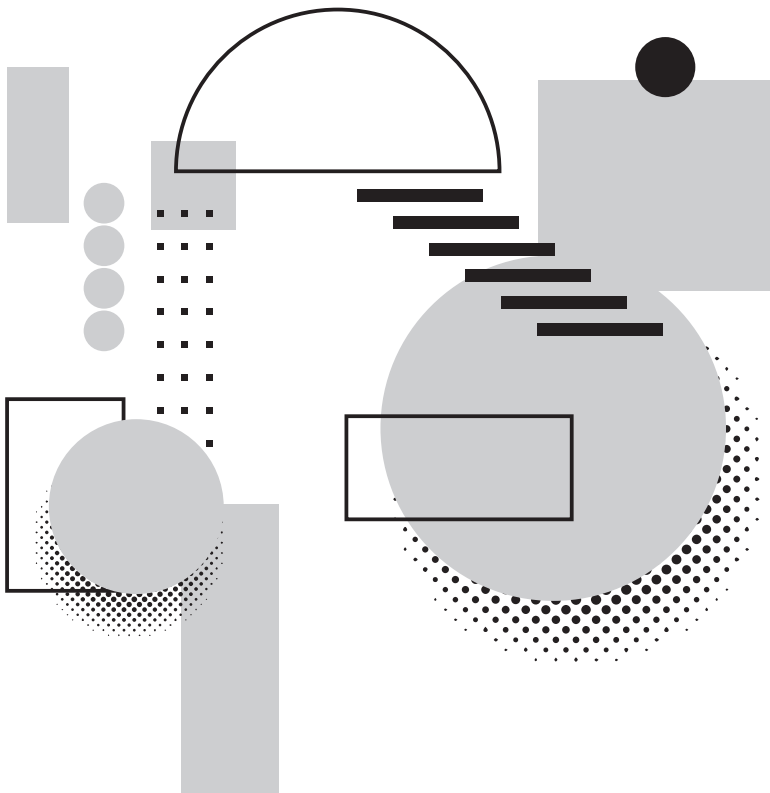
Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais
Ivan Tiago Machado Oliveira

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação (substituto)
João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

Ouvidoria: http://www.ipea.gov.br/ouvidoria
URL: http://www.ipea.gov.br

Reformas do Estado no Brasil

Trajetórias, Inovações e Desafios



Organizadores

Pedro Luiz Costa Cavalcante

Mauro Santos Silva

Nações Unidas

CEPAL

ipea

Rio de Janeiro, 2020

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2020

Ficha Técnica

Conselho Editorial
Bruno Queiroz Cunha
Janine Mello
Mauro Santos Silva
Pedro Cavalcante

Reformas do estado no Brasil : trajetórias, inovações e desafios / Organizadores: Pedro Luiz Costa Cavalcante e Mauro Santos Silva – Brasília, DF: CEPAL : Rio de Janeiro : Ipea, 2020.

595 p. : il., gráfs.

Inclui bibliografia.
ISBN 978-65-5635-012-7

1. Reformas Administrativas. 2. Administração Pública. 3. Governo. 4. Políticas Públicas. 5. Gestão Pública. 6. Brasil. I. Cavalcante, Pedro Luiz Costa. II. Silva, Mauro Santos. III. I. Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. IV. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 351.007

Ficha catalográfica elaborada por Elizabeth Ferreira da Silva – CRB-7/6844.

DOI: http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-012-7

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos).
Acesse: http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

PREFÁCIO
UMA VIAGEM REDONDA: POR QUE AINDA DISCUTIMOS O PLANO DIRETOR DA REFORMA DO APARELHO DO ESTADO 25 ANOS DEPOIS? 9
Fernando Luiz Abrucio

INTRODUÇÃO 23
Pedro Cavalcante
Mauro Santos Silva

PARTE I
REFORMA ADMINISTRATIVA E ESTRUTURA DE GOVERNO

CAPÍTULO 1
O PLANO DIRETOR DA REFORMA DO APARELHO DO ESTADO (PDRAE) À LUZ DA LITERATURA BRASILEIRA..... 39
Pedro Cavalcante

CAPÍTULO 2
DESIGUALDADES: A DIMENSÃO ESQUECIDA NAS REFORMAS ADMINISTRATIVAS NO BRASIL 55
Pedro Cavalcante
Roberto Pires

CAPÍTULO 3
CRISE FISCAL E REFORMA DO ESTADO: UMA ANÁLISE LONGITUDINAL DAS CONTAS PÚBLICAS FEDERAIS..... 83
Pedro Cavalcante
Ronaldo Alves Nogueira

CAPÍTULO 4
À ESPERA DE TRANSFORMAÇÕES: ESTRUTURA DO PODER EXECUTIVO FEDERAL EM PERSPECTIVA COMPARADA (1995 A 2018)..... 111
Sheila Barbosa
Jaqueline Borges
Noëlle Silva

CAPÍTULO 5
O LUGAR DO FUNCIONALISMO FEDERAL NO SETOR PÚBLICO NACIONAL.... 137
Felix Lopez

CAPÍTULO 6
REFORMA DO ESTADO, SISTEMA DE JUSTIÇA E CARREIRAS JURÍDICAS..... 161
Luseni Aquino
Luciana Silva Garcia

CAPÍTULO 7
AGENDAS DE REFORMAS E DESCENTRALIZAÇÃO DE POLÍTICAS: UM BALANÇO DAS TRAJETÓRIAS DA SAÚDE E DA ASSISTÊNCIA SOCIAL..... 187
Renata Bichir

PARTE II
ARRANJOS INSTITUCIONAIS E INSTRUMENTOS DE GESTÃO PÚBLICA

CAPÍTULO 8
CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS: ARRANJOS INSTITUCIONAIS HÍBRIDOS PARA PROVISÃO DE INFRAESTRUTURA..... 217
Mauro Santos Silva

CAPÍTULO 9
AS AGÊNCIAS REGULADORAS BRASILEIRAS NO SÉCULO XXI: ENRAIZAMENTO INSTITUCIONAL E CARACTERÍSTICAS ORGANIZACIONAIS EM PERSPECTIVA COMPARADA..... 247
Bruno Queiroz Cunha
Isabella de Araujo Goellner

CAPÍTULO 10
PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO A PARTIR DA REFORMA DO APARELHO DO ESTADO: DAS INICIATIVAS GERENCIALISTAS À REFORMA ORÇAMENTÁRIA E EXTINÇÃO DO PLANO PLURIANUAL..... 277
Leandro Freitas Couto
José Celso Cardoso Junior

CAPÍTULO 11
COMPRAS PÚBLICAS: DA REFORMA GERENCIAL À INOVAÇÃO IMPULSIONADA PELA TECNOLOGIA..... 301
Ciro Campos Christo Fernandes

CAPÍTULO 12
EVOLUÇÃO POLÍTICA E INSTITUCIONAL DO COMPONENTE DA PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR NA ESTRUTURA DO ESTADO BRASILEIRO..... 325
Paulo Kliass

CAPÍTULO 13
A PRODUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS MAIS BEM INFORMADAS NO EXECUTIVO FEDERAL E O PDRAE: UM OLHAR SOBRE ESTRUTURAS ORGANIZACIONAIS E SUAS COMPETÊNCIAS..... 337
Pedro Palotti
Natália Koga
Isabella Goellner
Noëlle Silva

CAPÍTULO 14
REFORMA DO ESTADO E POLÍTICA DE ACESSO À INFORMAÇÃO NO BRASIL..... 365
Temístocles Murilo de Oliveira Júnior
Frederico Lustosa da Costa

CAPÍTULO 15
O LUGAR DO POVO: ANÁLISE DO PROJETO DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL DO PLANO DIRETOR DA REFORMA DO APARELHO DO ESTADO..... 391
Daniel Pitangueira de Avelino
Igor Ferraz da Fonseca
João Cláudio Basso Pompeu

CAPÍTULO 16
A ATUAÇÃO DO TCU NO *POLICY MAKING* DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL: MODERNIZAÇÃO GERENCIAL OU EXPANSÃO DOS PAPÉIS DO CONTROLE EXTERNO?..... 413
Eduardo José Grin

PARTE III
REFORMAS ADMINISTRATIVAS EM PERSPECTIVA INTERNACIONAL COMPARADA

CAPÍTULO 17
CONTEXTO E TRAJETÓRIAS DE REFORMA E MODERNIZAÇÃO DO SETOR PÚBLICO NA AMÉRICA LATINA (1995-2019): DILEMAS E DESAFIOS 443
Violeta Pallavicini

CAPÍTULO 18
OS MÉRITOS DA *PROBLEM-SOLVING* SOBRE O *POWERING*: REFORMAS DE GOVERNANÇA NO BRASIL E NA ARGENTINA 477
Katherine Bersch

CAPÍTULO 19
REFORMAS ADMINISTRATIVAS E A QUALIDADE DA BUROCRACIA NO BRASIL E NOS ESTADOS UNIDOS 505
Alexandre Gomide
Ana Karine Pereira
Raphael Machado

CAPÍTULO 20
O ESTADO REGULADOR NA AMÉRICA LATINA 529
Alketa Peci

CONCLUSÃO
TRANSFORMAÇÕES CONTEMPORÂNEAS NO ESTADO BRASILEIRO: MACRORREFORMAS OU INOVAÇÕES INCREMENTAIS NA ERA DA GOVERNANÇA? 555
Pedro Cavalcante

ÍNDICE REMISSIVO 581

NOTAS BIOGRÁFICAS DOS AUTORES 587

NOTAS BIOGRÁFICAS DOS PARECERISTAS 591

PREFÁCIO

UMA VIAGEM REDONDA: POR QUE AINDA DISCUTIMOS O PLANO DIRETOR DA REFORMA DO APARELHO DO ESTADO 25 ANOS DEPOIS?[1]

Fernando Luiz Abrucio[2]

A construção do Estado tem importantes marcos que geram impactos futuros sobre os atores, as instituições e o funcionamento da administração pública. O efeito de *path dependence* (dependência de trajetória) sobre os países e suas políticas públicas tem sido muito ressaltado pelo neoinstitucionalismo histórico (Pierson, 2004; Capoccia e Kelemen, 2007). Diversas pesquisas empíricas dão suporte a essa conceituação, mas sempre fica a pergunta do quanto e de que maneira eventos críticos alteram o rumo dos governos seguintes, especialmente quando a meta é entender as consequências para múltiplas e amplas questões. Um caminho mais profícuo reside na compreensão de determinadas decisões governamentais e reformas como divisores de águas. Por esse ângulo, o fenômeno em tela afeta por muitos anos o debate público e diversos temas inter-relacionados, mas não explica nem determina toda a gama de ações e trilhas institucionais, embora continue sendo uma referência inegável que leva os atores a voltarem constantemente às suas proposições. Esse, com certeza, é o caso do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), projeto ambicioso lançado há 25 anos pelo ex-ministro Bresser-Pereira, que merecidamente é retomado por este livro.

Esta obra é uma ampla investigação sobre o Estado brasileiro, em suas diversas facetas, a qual analisa a relação de temas com o plano diretor. Reuniu-se um conjunto seleto de pesquisadores que produziram um riquíssimo retrato da trajetória recente da administração pública brasileira, particularmente no plano federal, inclusive utilizando-se de uma perspectiva comparada. Um esforço enorme como esse só pode ser realizado quando o objeto de estudo tem uma centralidade histórica evidente e, acima de tudo, continua despertando interesses que levam os estudiosos a fazer a viagem redonda que retorna ao passado para responder a perguntas do presente e do futuro.

1. DOI: http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-012-7pref
2. Professor de gestão e políticas públicas na Fundação Getulio Vargas (FGV).

Qualquer que seja a avaliação que se tenha, o plano diretor foi de fato um grande divisor de águas e, em muitos casos, ainda é uma fonte de inspiração para quem quer entender não só as trilhas recentes das políticas públicas e de gestão pública no Brasil, mas também reformular as perguntas e as estratégias de aperfeiçoamento do aparelho estatal brasileiro. Mesmo naqueles pontos em que o PDRAE tem pouco impacto ou quando sua atuação não foi a fonte mais positiva de transformação, a analogia com seu modelo sistêmico gera um espelho comparativo heurístico bastante eficaz no entendimento dos caminhos que foram adotados em cada temática.

O cômputo final do livro é extremamente positivo, mesmo que se possa discordar aqui e acolá de premissas analíticas, formas de explicação da realidade empírica e consequências normativas retiradas da pesquisa. É muito difícil encontrar uma única conclusão de investigação tão extensa quanto cuidadosa da realidade. Mais do que isso, vale olhar para cada capítulo e verificar achados importantíssimos para questões específicas, como o papel do Estado no combate à desigualdade, a organização da administração pública brasileira, o funcionamento de políticas sociais no federalismo brasileiro, a trajetória da participação social e da transparência, o desenvolvimento e contradições das agências reguladoras, para citar alguns dos vários temas ampla e competentemente explorados nesta obra.

De todo modo, há uma ideia final que unifica o conjunto das investigações: a trajetória da administração pública federal posterior ao PDRAE foi caleidoscópica, isto é, houve vários caminhos e influências que impactaram os diversos temas analisados. Por meio dessa conclusão analítica, o sentido do conceito de reforma do Estado ganha um formato incremental no que diz respeito ao desenvolvimento de cada questão ao longo do tempo, como vários autores aqui ressaltaram, em especial a conclusão do trabalho. Há algo, contudo, que precisa ser mais ressaltado: diversas pesquisas deste livro desmistificam a visão de um projeto único capaz de organizar todas as dimensões governamentais em um país tão complexo como o Brasil, que passou por diversas transformações desde o início da sua redemocratização. Ao final da leitura dos capítulos, constata-se, claramente, que a reforma do Estado só pode ser entendida de forma plural, com vários processos intercruzados, e nunca no singular.

A perspectiva mais incrementalista e pluralista (vários caminhos e influências) do processo recente de reforma no Brasil, portanto, é uma das grandes marcas positivas do livro, e tal conclusão deveria orientar a pesquisa futura sobre esse tema. A essa abordagem deveria ser acrescentada uma crítica mais forte à concepção maximalista presente hegemonicamente nos estudos acerca do reformismo da administração pública no mundo e na experiência brasileira. Em outras palavras, o maximalismo é uma perspectiva que busca um sentido global e supõe um alcance imenso das propostas reformistas, algo que Caiden (1991) mostrou ser impossível

de se obter, de modo que o próprio referencial analítico deveria se adaptar e ser mais parcimonioso em relação às ambições de processos de reforma.

No lugar do maximalismo analítico, deveria-se adotar uma visão que se oriente por quatro princípios: adoção de uma lente mais modesta quanto às possibilidades de mudança geradas por uma reforma; compreensão do papel central do contexto de origem em cada processo reformista; abrangência quanto ao significado de sucesso e alcance das propostas de transformação do Estado; e, por último, entendimento das razões da viagem redonda a certos marcos históricos. Essa perspectiva poderia ser um farol para análises futuras de reforma do Estado no Brasil.

Será usada essa chave de leitura, de agora em diante, para marcar a contribuição específica deste prefácio ao bem-sucedido resultado desta obra coletiva. O argumento aqui se divide em quatro partes, sinteticamente desenvolvidas. Analisa-se inicialmente o sentido histórico do plano diretor, depois o alcance que sua proposta reformista conseguiu efetivamente ter, chegando então aos resultados obtidos para, como conclusão, mostrar de que maneira o PDRAE e suas lições ainda podem ser uma referência fundamental ao debate contemporâneo da reforma do Estado.

A fim de se entender o contexto no qual se desenvolveu o plano diretor, é preciso, primeiro, levar em conta as realidades internacional e nacional do momento. No plano externo, o mundo estava saindo da Guerra Fria, entusiasmado com a combinação entre democracia liberal e capitalismo (artigo *O Fim da História*, de Francis Fukuyama), bem como com o processo de globalização, após a criação da Organização Mundial do Comércio (OMC), e com a crença de que haveria lições internacionais que caberiam em todo lugar. Esse antecedente foi temperado, ao longo da produção, discussão e implementação das primeiras ações do então Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (Mare), pelo ambiente da chamada Terceira Via, ideário elaborado por Tony Blair e apoiado por vários governantes, entre eles o ex-presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC) e o seu então ministro Bresser-Pereira (pelo menos naquela quadra da história). Tratava-se de um projeto que buscava ser uma alternativa ao neoliberalismo e ao socialismo, e mesmo ao keynesianismo do pós-guerra.

Vale contextualizar essa visão de mundo porque muitas vezes se imagina que o plano diretor teve como parâmetro internacional um modelo de puro gerencialismo, tal qual nas origens do governo Margaret Thatcher, em particular. Não me parece que isso seja verdadeiro historicamente, e nem seus autores intelectuais concordam com essa classificação. Na metade dos anos 1990, o debate da reforma da gestão pública na Grã-Bretanha era uma combinação de medidas gerencialistas (foco na eficiência e no contribuinte como suporte de legitimidade), consumeristas (referente à qualidade dos serviços públicos e orientando-se pela

ótica dos consumidores-usuários) e, ainda de forma embrionária, de questões vinculadas à participação maior dos cidadãos na lógica da administração pública (Abrucio, 1998), embora o modelo pós-New Public Management (NPM), ao estilo da Nova Governança Pública, só ganhasse mais força na década seguinte. As propostas de Bresser-Pereira captavam um pouco de cada uma dessas linhas, em uma combinação que dependeu muito do cenário nacional brasileiro.

Reforce-se aqui que houve muitas estratégias e tipos de reformismo do Estado, com resultados muito distintos, a despeito de terem todos, em alguma medida, influência das ideias da NPM (Pollitt e Bouckaert, 2017). Exemplo interessante são os casos da Nova Zelândia e da Austrália, onde houve alternância de poder entre a direita e a esquerda entre os anos 1980 e 2000, e, mesmo assim, ocorreu um processo contínuo e incremental de reformas, as quais implementaram, ao mesmo tempo, privatizações, gestão por resultados, aumento dos mecanismos participativos e da *accountability* das políticas públicas e elevação expressiva dos gastos sociais.

A situação brasileira no momento da criação do plano diretor tinha três referências orientadoras básicas: a redemocratização do país, a proposta de ampliação dos direitos sociais e das políticas públicas de Welfare, e um diagnóstico de que era preciso mudar o modelo que dera suporte ao Estado nacional-desenvolvimentista. Nesse sentido, os dois grandes marcos daquele período foram a Constituição Federal de 1988 (CF/1988) e o Plano Real, cujo impacto é mais similar ao sentido de *critical juncture* (conjuntura crítica) dos neoinstitucionalistas históricos que ao próprio plano diretor, entendido aqui mais como um divisor de águas no debate e na prática da administração pública posterior, com consequências até hoje a respeito da forma como acadêmicos e gestores se veem ou avaliam os resultados do Estado brasileiro. Assim, o PDRAE foi bastante influenciado por esses eventos críticos, que moldaram muitas de suas ações e delimitaram vários de seus propósitos.

No caso da CF/1988, havia dois fluxos incorporados às propostas do plano diretor: a preocupação com a transparência e a democratização das políticas públicas, e o propósito explícito de reforçar o modelo de Welfare criado pelos constituintes. Havia, no entanto, uma crítica muito forte ao modelo constitucional da administração pública, caracterizado como retrocesso burocrático, por ter aumentado o engessamento das regras organizacionais e da gestão de pessoal. A influência do Plano Real foi em outra linha, vinculada ao redimensionamento dos papéis do Estado e à temática fiscal. O PDRAE procurou conciliar essas preocupações em torno de um novo paradigma de gestão, chamado de administração pública gerencial. O sucesso dessa combinação dependeu muito do lugar estratégico do Mare no governo FHC.

Além desses marcos mais gerais, o entendimento do plano diretor passa também pela compreensão de seu contexto em um plano mais micro, traçando

os aspectos mais próximos que o afetaram. O primeiro ponto a destacar tem a ver com o perfil político-intelectual de Bresser-Pereira, que, ao longo de sua trajetória, sempre procurou conciliar a carreira acadêmica com a intervenção política (além de uma longa experiência gerencial no setor privado). Recorde-se que, antes de participar do governo FHC, ele trabalhara com o ex-governador Franco Montoro em São Paulo e fora ministro da Fazenda do ex-presidente José Sarney. Por onde passou, Bresser sempre foi um construtor de instituições, que apresentava propostas amplas e sistêmicas de reforma e buscava montar equipes de trabalho engajadas em processos de mudança (Loureiro e Abrucio, 2004), sendo essa a linha de trabalho em sua experiência no Mare. A apresentação de um *white paper* tão ambicioso como o PDRAE é o corolário desse tipo de liderança. O fato é que o tipo de reformismo proposto tem bastante relação com as características de atuação pública de seu propositor, de modo que é possível também intitular esse processo de Reforma Bresser.

Na busca da genealogia do plano diretor, cabe lembrar os aspectos mais imediatos que estiveram presentes na sua elaboração. Quando Bresser-Pereira foi escolhido ministro, ele buscou fazer três coisas fundamentais: informar-se sobre a situação da administração pública federal, conhecer o que de melhor se fazia no mundo à época e montar uma equipe com múltiplas origens e competências. Em relação ao primeiro ponto, além de conversas com especialistas, Bresser utilizou muito um amplo diagnóstico que havia sido publicado no governo Itamar Franco pela Escola Nacional de Administração Pública (Enap), chamado *Estrutura e Organização do Poder Executivo* (Andrade e Jaccoud, 1993). Dos vários aspectos analisados por esse livro, Bresser fixou-se, fundamentalmente, em dois: a administração pública federal tinha sido desorganizada fortemente pelo ex-presidente Fernando Collor de Mello – e, portanto, seria preciso gastar uma enorme energia para reorganizá-la – e teria havido muitos excessos burocratizantes na CF/1988.

Além dessa fonte, Bresser buscou informações a respeito das reformas em outros países, especialmente no mundo anglo-saxão, dialogando com vertentes da NPM, com predomínio maior, à época, da visão mais consumerista. Vale ressaltar que Bresser-Pereira procurou em todo o período ministerial fazer viagens internacionais, conversando com acadêmicos e gestores, levando suas ideias e procurando inovações gerenciais. No plano latino-americano, ele foi responsável pela reconstrução do Conselho Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento (CLAD), instituição multilateral que era pouco influente naquele momento (meados dos anos 1990), e se tornou, a partir de então, um importante fórum de debate sobre a reforma do Estado na região.

A organização do Mare finalizou-se com a composição de uma equipe plural e engajada na proposta de reforma. Bresser trouxe pessoas da Academia, outras que tinham trabalhado em governos locais – incluindo governos petistas –, e as mesclou

com membros da burocracia federal. Além do preparo técnico para pensar um projeto amplo de reformulação da administração pública, essa combinação permitiu atuar em várias frentes: fortalecimento da Enap como escola de formação e centro de excelência na reflexão sobre gestão pública; reconstrução da máquina pública, uma vez que havia selecionado funcionários públicos que a conheciam bem e ajudaram o ministério a repensar carreiras de Estado; e a abertura de várias frentes de diálogo com outras agendas. É importante lembrar o debate que Bresser fez com Tarso Genro, que fora prefeito petista em Porto Alegre, em torno dos direitos republicanos que deveriam se orientar para além da lógica econômica, mostrando que o debate da reforma ia além de temáticas meramente gerencialistas.

O mapa do contexto passa decisivamente pela demarcação do lugar do Mare dentro do gabinete presidencial de FHC. Bresser tentou criar um projeto sistêmico e amplo que congregasse preocupações com gestão, políticas públicas e redesenho econômico do Estado. Isso fica claro não apenas nas suas ideias expressas, mas também porque ele buscou ganhar um maior espaço político no governo e aumentar seu poder de influência. Naquilo que conseguiu fazer com efeito transversal e consensual, como a reconstrução da máquina pública federal, obteve força e apoio. Nos pontos em que agiu em conjunto ou reforçando posições de outras áreas ou na agenda fiscalista, conseguiu emplacar medidas importantes. No entanto, seu projeto de tornar o plano diretor uma espécie de *white paper* ordenador do conjunto da reforma do Estado teve pouca efetividade, visto que havia uma agenda múltipla reformista, com disputas entre várias áreas, mas com predomínio da visão da equipe econômica (Rezende, 2002; Martins, 2004; Abrucio, 2007).

Para terminar a reconstrução do contexto no qual foi realizado o plano diretor, é fundamental ressaltar o seu caráter singular na história das reformas administrativas no Brasil. Tratou-se da primeira proposta ampla de reforma – na mesma linha do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) e do Decreto-Lei nº 200 – confeccionada em um ambiente plenamente democrático. Isso levou Bresser-Pereira a dialogar com atores de diversos campos (políticos, burocratas, acadêmicos e mídia) e a alterar vários pontos do PDRAE ao longo de sua produção, e, especialmente, quando parte de suas propostas se transformou em uma Proposta de Emenda Constitucional (PEC) – a de nº 19 –, o debate foi bastante intenso. É bem verdade que a criação das chamadas organizações sociais (OS) foi feita por medida provisória, mas a explicação aqui tem mais a ver com a derrota do Mare dentro do governo que com uma estratégia *top-down* de mudança.

Vale reforçar o método bresseriano de construir seu reformismo: Bresser viajou o Brasil e alguns países, nos ambientes mais variados e nem sempre com público favorável a ele, para divulgar e tentar espalhar suas ideias. Foi um caixeiro-viajante do plano diretor e, com isso, ampliou o debate acerca da questão da gestão pública

no Brasil, como não se fazia há muito tempo. Por isso que Bresser ficou descontente com o processo decisório das OS. De todo modo, essa maneira de pensar a reforma teve mais impacto que algumas das medidas em si, como será visto adiante.

Desenhado o contexto reformista, é essencial entender o sentido e o alcance do plano diretor como uma proposta ampla e, mais importante, sistêmica de se pensar a reforma do Estado. Possuía um modelo geral que buscava equilibrar o papel do Estado, da sociedade civil e do mercado, na linha da crença dos autores da Terceira Via da época, especialmente os textos dos sociólogos Anthony Giddens e Claus Offe (Giddens, 1998; Offe, 1999). Com base nessa visão, a Reforma Bresser misturava ideários presentes em outras agendas (democrática, social e econômica) com um modelo de gestão que combinava formas de profissionalização da burocracia com uma concepção e instrumentos mais próximos de uma NPM híbrida de gerencialismo e consumerismo, ao qual se somava uma forte preocupação republicana com o lugar dos cidadãos na esfera pública – não por acaso seu livro, que resumiu toda a experiência no Mare, chamou-se *Reforma do Estado para a Cidadania* (Bresser-Pereira, 1998), e o primeiro grande trabalho que Bresser organizou após a sua experiência no ministério foi o livro *La Responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamerica* (CLAD, 2000), em parceria com Nuria Cunill Grau, voltado a compatibilizar várias formas de *accountability*, entre elas o controle social.

Entre o ideário e a prática de qualquer reforma há, sempre, variações na prioridade e na capacidade de implementação. Classificar o plano diretor como um mero mimetismo de reformas gerencialistas – apesar de o nome gerencial ter sido adotado pelo próprio Bresser – não condiz com as ideias inscritas no documento e no processo reformista que efetivamente ocorreu. Algumas propostas, entretanto, tiveram primazia, seja por escolha estratégica, seja por conta do jogo político.

A Reforma Bresser teve um lugar central na reconstrução da administração pública federal brasileira, que havia sido destruída pelo governo Collor e precisava ser preparada para dar conta de seu funcionamento e funções derivadas, em boa parte, do desenho que a CF/1988 reservou à União. Ela deveria ter um papel maior na indução e no apoio à expansão descentralizada de políticas sociais e ao combate às desigualdades regionais (Arretche, 2012), bem como precisaria ser mais transparente e organizada do ponto de vista das contas públicas. O Mare foi a peça-chave nesse processo, por meio da melhora das informações governamentais e sua publicização. Além disso, reorganizou toda a estrutura de pessoal em três aspectos. O primeiro refere-se a problemas na folha de pagamento, com medidas administrativas e propostas de reforma constitucional, incorporadas na Emenda Constitucional nº 19. O segundo foi a expansão dos processos de formação e capacitação do funcionalismo público; e o terceiro foi o foco dado às carreiras de Estado, em especial, mas não só, a de especialista em políticas públicas e gestão governamental, que foi revigorada e expandida, tendo

sido posteriormente muito importante em atividades de formulação e reflexão a respeito das políticas públicas federais.

O destaque que teve a reconstrução da burocracia federal, como estrutura organizacional e de pessoal, no plano diretor revela um certo paradoxo com a visão "etapista" presente no documento, que afirmava existir uma evolução histórica que vai do patrimonialismo, passa pela administração burocrática e chega ao modelo contemporâneo, que seria o gerencial. O esquema etapista não capta a complexidade da administração pública e muito menos as especificidades nacionais. É preciso realçar, contudo, que o PDRAE tinha uma forte preocupação com a profissionalização da alta burocracia, marcada na proposta como o núcleo estratégico do Estado. Essa ideia, com seus acertos e insuficiências, teve impacto na maneira como o Executivo federal se organizou e se expandiu nos últimos vinte anos.

O plano diretor concentrou-se, basicamente, em duas grandes mudanças no modelo administrativo. A primeira diz respeito à gestão por resultados, e a segunda, à flexibilização organizacional e na política de pessoal. Ambas as ideias organizaram as propostas formais de mudança institucional e de cultura administrativa provindas da Reforma Bresser.

A mais bem-sucedida delas foi a proposição de gestão por resultados, não tanto porque houve uma alteração imediata na organização da administração pública federal, reduzindo todos os burocratismos e excessos de procedimento que, diga-se de passagem, ainda persistem – alguns foram até reforçados nos últimos anos pelos órgãos de controle. Mesmo sem revolucionar o Estado brasileiro, o plano diretor foi importante disseminador de instrumentos de gestão por resultados em todos os níveis de governo e em várias políticas públicas, em aspectos como monitoramento, avaliação, planejamento estratégico e, em menor medida, mecanismos de contratualização.

A lógica da gestão por resultados já aparecia em outras agendas e não houve nenhuma reforma que tenha unificado todos os comportamentos no Estado brasileiro, mas a Reforma Bresser teve um impacto relevante, uma vez que foi capaz de formar e/ou influenciar profissionais que levaram essas ideias adiante. Isso ocorreu nas carreiras que foram revigoradas, nos cursos dados na Enap para milhares de servidores públicos, naqueles dirigentes públicos federais que participaram de debates com os membros do Mare (incluindo o próprio ministro) e, com destaque, em lideranças político-burocráticas de governos subnacionais, especialmente nos governos estaduais, sendo que muitos deles migraram para a atuação na esfera estadual depois de ter trabalhado no plano federal durante o período FHC (Abrucio e Gaetani, 2008). Vale lembrar que, em políticas federais posteriores que utilizaram intensamente mecanismos de monitoramento e avaliação, como oBolsa Família, havia um contingente expressivo de gestores formados sob a cultura do plano diretor.

Situação bem diferente se deu no tema da flexibilização gerencial, pois sua implementação não logrou muito sucesso no plano organizacional. As agências executivas não foram adiante, principalmente porque o então Ministério da Fazenda não aceitou dar maior autonomia a parcelas da administração pública, visto que temia perder o controle fiscal em meio a esse processo (Rezende, 2002). As agências reguladoras tiveram igualmente uma trajetória diferente da pensada no plano diretor, e se expandiram para áreas não imaginadas inicialmente, por conta de uma combinação de isomorfismo organizacional com pressões do sistema político. O único instrumento que seguiu o modelo inicial foram as OS, embora tenham sido aprovadas no fim da gestão de Bresser-Pereira, e não pela forma jurídica que ele desejava.

As OS, no entanto, não tiveram o alcance imaginado no plano diretor. No plano federal, elas se concentraram em pouquíssimos setores, com destaque para a ciência e tecnologia, gerando um modelo bem-sucedido, mas não disseminado. Vale frisar que elas também sofreram resistências grandes internamente no governo FHC, tanto da equipe econômica como da área jurídica. Além disso, foram objeto de Ação Direta de Constitucionalidade no Supremo Tribunal Federal (STF), criando uma insegurança jurídica por muitos anos.

Foi no nível subnacional, especialmente nos estados, que as OS tiveram maior sorte, com a expansão em áreas como saúde e cultura. Há exemplos de sucesso gerencial nesse campo, que quase sempre dependeram da combinação de três elementos: forte capacidade estatal de formulação da política e regulação do funcionamento das entidades; modelos de contratualização bem definidos em termos de lógica de resultados e *accountability;* e existência de grupos capazes de assumir com competência e lisura a gestão das OS. A coexistência desses três fatores não tem sido tão comum na Federação brasileira, de modo que a proliferação desse modelo foi muito grande na primeira década do século XXI, e arrefeceu nos últimos anos. De todo modo, há experiências exitosas, como a realizada pelo governo paulista, embora não se saiba se e como as condições existentes no estado de São Paulo podem ser reproduzidas em outros lugares. Em todo caso, ter um pluralismo institucional pode ser interessante para customizar soluções organizacionais no setor público, sem adotar a suposição de que haverá um formato mágico capaz de funcionar em todo o país e do mesmo modo.

Os estudos internacionais revelam que esse formato público não estatal assumido pelas OS pode dar certo em alguns setores e em determinados lugares, porém não há evidência empírica de que esse desenho organizacional possa substituir de forma maciça a provisão de equipamentos públicos – o melhor é mudar a forma de funcionamento das organizações estatais. O exemplo americano das Charter Schools vai nessa linha: há bons casos de sucesso, como em Nova York; todavia, essas escolas não se transformaram no paradigma dominante, pois não têm tido efetividade em larga escala para assumir tal posição (Mehta, 2013).

Se a flexibilização gerencial não garante, por si só, a qualidade da gestão pública, é importante frisar que houve um retrocesso nos últimos anos em relação ao plano diretor: o crescimento da lógica do controle, que reduziu a autonomia responsável dos gestores e dirigentes públicos. O paradoxo aqui é que os controladores começaram a atuar, na visão deles, segundo a lógica dos resultados, mas produzindo duas anomalias institucionais: são eles que, em geral, definem as métricas, e não o sistema político e/ou os técnicos com mandato derivado dos eleitos, o que gera um ciclo vicioso de legitimidade; e, além disso, a forma pela qual os controladores têm buscado definir e mensurar resultados leva à produção de mais padronizações e procedimentos, dando pouco espaço para a customização necessária da resolução dos problemas de políticas públicas.

O fracasso maior no modelo de flexibilização gerencial ocorreu na gestão de pessoas. Embora a Emenda Constitucional nº 19 tenha aprovado a demissão por insuficiência de desempenho, ela nunca foi regulamentada. O pior aconteceu na proposta de criação de uma nova categoria jurídica, a do emprego público, que foi aprovada pelo Congresso Nacional, mas considerada inconstitucional pelo STF por conta de vício de origem no processo legislativo. Assim, o modelo de 1988, engessado ainda mais pelo Regime Jurídico Único aprovado em 1990, continua vigorando 25 anos depois do plano diretor. Nesse caso, o Brasil nada contra a corrente da experiência internacional e, de fato, o campo da gestão de pessoas é um dos mais atrasados no Estado brasileiro.

O alcance efetivo do plano diretor foi menor que o propugnado originalmente por Bresser-Pereira. O conflito com a visão fiscalista hegemônica, a existência de outras agendas paralelas de reforma do Estado em vários setores e as resistências políticas, tanto corporativistas como de grupos fisiológicos do Congresso Nacional, explicam boa parte desse processo. A crença, contudo, em um modelo de reforma que influencie diretamente um conjunto tão grande de mudanças que ocorreram no país em 25 anos – e nem se falou neste livro do âmbito subnacional –, especialmente levando-se em conta a expansão das temáticas da democratização, do crescimento do Welfare e de questões mais recentes, como a do uso da tecnologia da informação, não parece ser uma hipótese crível.

Mais do que exigir um modelo maximalista de reformismo, tão difícil de se realizar quanto desnecessário, melhor é pensar em duas outras caracterizações para um plano ambicioso de reforma do Estado. A primeira é que uma visão sistêmica pode ser boa se garantir um bom espaço para a definição de estratégias setoriais, heterogêneas por natureza. Um dos grandes problemas da visão da NPM era centrar-se demais na gestão pública, deixando de lado as especificidades das políticas públicas, o que gerou muitas vezes um padrão uniformizador equivocado. Uma combinação adequada entre gestão e políticas públicas, somada à dimensão

política, é o desafio do Estado contemporâneo, como tem argumentado a literatura da governança pública (Peters e Pierre, 2016). Em outras palavras, *white papers* devem trazer orientações abertas ao debate público e à customização setorial e nas políticas públicas.

Para fugir da visão maximalista de reformas, é preciso, como segunda caracterização, pensar o reformismo como uma obra em construção também no plano das ideias. Isso exige atuar mais na sua dimensão formativa com os profissionais e outros *stakeholders*, bem como na discussão acadêmica sobre as reformas. Nesse sentido, o plano diretor foi extremamente bem-sucedido. O impulso gerado por ele no crescimento da literatura e nos congressos da área foi muito grande, incluindo aí, como já dito, o efeito que a liderança de Bresser teve no plano regional com sua ação em prol da reconstrução do CLAD. O que se vê neste livro é o amadurecimento da reflexão sobre o tema no Brasil, com vários autores que são, concordando ou não, herdeiros do debate do plano diretor, como bem exemplificam os próprios organizadores do livro.

O balanço dos resultados e da influência do plano diretor em amplas áreas governamentais é muito bem feito por este livro, restando, porém, a pergunta: por que 25 anos depois há um retorno a um projeto importantíssimo que não logrou alcançar as amplas mudanças no Estado que queria realizar? Uma parte da resposta está no fato de que a Reforma Bresser foi um divisor de águas por ter gerado um quadro normativo utilizado por gestores e dirigentes públicos como uma das fontes principais de debate e decisão nas últimas duas décadas. Essa referência não foi a única e nem sempre houve concordância com seus balizamentos. Uma perspectiva sistêmica como a do PDRAE não responde a todos os problemas de gestão, mas a fragmentação maior dos temas e da agenda em uma organização tão complexa como a administração pública brasileira (e, dentro dela, a federal) gera uma demanda por algum tipo de visão integradora, mesmo que essa precise ser completada pela especificidade das dinâmicas setoriais.

A falta de uma visão integradora, construída sob o ambiente democrático do debate e do dissenso, que traga uma proposta construtivista e, por que não dizer, otimista de melhoria do aparato estatal, eis o cenário em que estamos atualmente. A viagem redonda para o plano diretor é buscar os aprendizados de sua história e da trajetória posterior da administração pública brasileira com o intuito de propor medidas que apontem um rumo à gestão pública do país, para que a próxima geração de *policy makers* não se veja órfã de referências. Como seria uma nova Reforma Bresser nos dias atuais? Essa grande questão, estratégica para o Estado brasileiro, deve ser a próxima obra a ser construída, não só do ponto de vista intelectual, mas principalmente da política. Uma tarefa tão grandiosa como essa é fundamental porque os cidadãos brasileiros do presente e do futuro possuem o direito de ter

um Estado mais eficiente, efetivo, democrático e voltado ao combate das diversas desigualdades que marcam o Brasil.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. *In*: BRESSER- PEREIRA, L. C.; SPINK, P. (Org.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1998. p. 173-199.

_____. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública**, v. 41, núm. esp., p. 77-87, 2007.

ABRUCIO, F. L.; GAETANI, F. Avanços e perspectivas da gestão pública nos estados: agenda, aprendizado e coalizão. *In*: COSTA, L. L. (Org.). **Avanços e perspectivas da gestão pública nos estados**. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2008.

ANDRADE, R. de C.; JACCOUD, L. (Org.). **Estrutura e organização do Poder Executivo**. Brasília: Enap, 1993. v. 2.

ARRETCHE, M. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV; Editora Fiocruz, 2012.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Reforma do Estado para a cidadania**: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo: Editora 34; Brasília: Enap, 1998.

CAIDEN, G. E. **Administrative reform comes of age**. Berlin; New York: Walter de Grutyer, 1991.

CAPOCCIA, G.; KELEMEN, R. D. The study of critical junctures: theory, narrative and counterfactuals in institutional theory. **World Politics**, v. 59, n. 3, p. 341-369, 2007.

CLAD – CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO. **La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana**. Buenos Aires: CLAD; Eudeba, 2000.

GIDDENS, A. **The third way**: the renewal of social democracy. Cambridge, United Kingdom: Polity Press; Malden: Blackwell, 1998.

LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L. Construtor de instituições. *In*: NAKANO, Y.; REGO, J. M.; FURQUIM, L. (Org.). **Em busca do novo**: o Brasil e o desenvolvimento na obra de Bresser-Pereira. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

MARTINS, H. F. **Reforma do Estado na era FHC**: diversidade ou fragmentação da agenda de políticas de gestão? Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

MEHTA, J. **The allure of order**: high hopes, dash expectations, and the troubled quest to remake American schooling. New York: Oxford University Press, 2013.

OFFE, C. A atual transição da história e algumas opções básicas para as instituições da sociedade. *In*: BRESSER-PEREIRA, L. C.; WILHEIM, J.; SOLA, L. (Org.). **Sociedade e Estado em transformação**. São Paulo: Editora Unesp; Brasília: Enap, 1999.

PETERS, B. G.; PIERRE, J. **Comparative governance**: rediscovering the functional dimension of governing. Cambridge, United Kingdom: Cambridge Univesity Press, 2016.

PIERSON, P. **Politics in time**: history, institutions, and social analysis. Princeton: Princeton University Press, 2004.

POLLITT, C.; BOUCKAERT, G. **Public management reform**: a comparative analysis – into the age of austerity. 4. ed. Oxford: Oxford University Press, 2017.

REZENDE, F. da C. **Por que falham as reformas administrativas?** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002.

INTRODUÇÃO[1]

Pedro Cavalcante[2]
Mauro Santos Silva[3]

A trajetória da administração pública no Brasil no passado recente, mais especificamente no período posterior à promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), evidencia um processo complexo de convivência de uma diversidade de modos de organização e funcionamento da ação pública. Em termos estilizados, esses ordenamentos podem ser agregados em torno de tradições relacionadas às práticas patrimonialistas, procedimentos associados à burocracia de recorte weberiano, proposições referentes ao gerencialismo derivado da nova gestão pública (*new public management* – NPM) e, mais recentemente, elementos da pós-NPM ou governança pública. Antes de constituírem etapas de um processo, como uma leitura mais apressada pode sugerir, essas gramáticas ou camadas sobrepostas acabaram por dispor de uma convivência perpetuada no tempo e marcada por cordialidades e tensões.

No começo dos anos 1980, emerge um amplo movimento de reformas administrativas em âmbito internacional com o propósito de alterar o papel e o modo de funcionamento do Estado, atrelado a um forte componente político, ideológico e, principalmente, econômico. Essas estratégias de natureza reformista foram originadas nos Estados Unidos e no Reino Unido e rapidamente se propagam pelo mundo, recepcionadas tanto em países desenvolvidos quanto em países emergentes, sob o intenso patrocínio de organismos multilaterais (Greve, Lægreid e Rykkja, 2016). A reforma da administração pública era defendida como uma condição necessária para a retomada do desenvolvimento econômico dos países, aliada a reformas nos mercados, com desregulamentação e liberalização do comércio internacional (Pawson e Jacobs, 2010).

Como alternativa crítica ao modelo burocrático clássico, a NPM surge fortemente embutida em uma narrativa, dominante nos governos ocidentais, que baseia as propostas de mudanças em argumentos de cunho neoliberal, direcionadas à reconfiguração do tamanho e dos papéis estatais (Lægreid e Christensen, 2013; Hood

1. DOI: http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-012-7intr
2. Especialista em políticas públicas e gestão governamental no Ministério da Economia em exercício no Ipea.
3. Especialista em políticas públicas e gestão governamental no Ministério da Economia em exercício no Ipea.

e Dixon, 2015). Trata-se de um modelo prescritivo direcionado à reconfiguração e ao gerenciamento da máquina pública fundamentado nas diretrizes de desagregação (divisão do setor público em hierarquias mais amplas e internamente mais planas); à concorrência (competição entre prestadores de serviços públicos, em especial por recursos financeiros); e à incentivação (foco na motivação de servidores restrita a incentivos pecuniários de desempenho), assim como em instrumentos de gestão oriundos de organizações privadas com foco em desempenho (Dunleavy *et al.*, 2006; Goldfinch e Wallis, 2009; Ongaro, 2009).

Após décadas do início do movimento, também denominado de gerencial ou por resultados, as percepções da literatura convergem para a ideia de que a NPM consiste em uma miríade de conceitos e iniciativas que, apesar de possuírem princípios similares, na prática, promoveram resultados bastante díspares em termos de mudanças na administração pública (Lægreid e Christensen, 2013; Cavalcante, 2017). Tais configurações variam entre os governos e, sobretudo, no decorrer dos anos. No entanto, as reformas de gestão pública, entendidas como "conjunto de mudanças deliberadas nas estruturas e processos das organizações do setor público com o objetivo de fazer com que elas funcionem (em algum sentido) melhor" (Pollitt e Bouckaert, 2017, p. 2), continuam na agenda governamental e da academia até os dias de hoje.

No Brasil, embora a agenda reformista tenha tido início durante o governo Fernando Collor de Mello (1990-1992) com iniciativas desarticuladas e inacabadas, a principal materialização mais próxima à NPM ocorreu com a formulação e tentativa de implementação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), em 1995. Trata-se do quarto esforço de vulto de transformação no governo federal, que foi antecedido pela reforma Daspiana (1937-1945); pelo Decreto-Lei nº 200/1967; e pelo Programa Nacional de Desburocratização, em 1979. Cada uma dessas estratégias governamentais foi influenciada por conjunturas e objetivos distintos, mas convergiam na finalidade de transformar a estrutura e o funcionamento da máquina pública, com base na narrativa de apelo à modernização.

O plano diretor, especificamente, consiste no último empenho coordenado e abrangente no âmbito do governo federal de implantar mudanças administrativas e institucionais generalizadas. Com características de documento oficial, denominado na literatura internacional de *white paper*, o plano foi apresentado como uma "resposta consistente de reconstrução do Estado de forma a resgatar sua autonomia financeira e sua capacidade de implementar políticas públicas" (Brasil, 1995, p. 11). Acreditava-se ainda que a reforma culminaria em uma nova redefinição do papel estatal, que passaria de protagonista no desenvolvimento econômico e social para uma função de promotor e regulador desse processo, em alinhamento com as tendências internacionais à época. Para tanto, foram propostos quatro objetivos globais (Brasil, 1995, p. 45), conforme descrito a seguir.

1) Aumentar a governança do Estado, ou seja, sua capacidade administrativa de governar com efetividade e eficiência, voltando a ação dos serviços do Estado para o atendimento dos cidadãos.

2) Limitar a ação do Estado àquelas funções que lhe são próprias, reservando, em princípio, os serviços não exclusivos para a propriedade pública não estatal, e a produção de bens e serviços para o mercado para a iniciativa privada.

3) Transferir da União para os estados e municípios as ações de caráter local: só em casos de emergência cabe a ação direta da União.

4) Transferir parcialmente da União para os estados as ações de caráter regional, de forma a permitir uma maior parceria entre os estados e a União.

Assim como no caso brasileiro, a complexidade e a dinâmica das reformas e, por conseguinte, as diferentes estratégias de implementação e seus resultados continuam sendo objeto de estudo que ainda carecem de informações e conhecimento cientificamente válidos. Segundo Pollitt e Dan (2013), normalmente o conhecimento sobre os efeitos é baixo, em especial porque a maioria examina os resultados (*outputs*) e poucos focam nos impactos (*outcomes*) das reformas. Não por acaso, a opção por grandes esforços reformistas tem caído em desuso, devido ao alto custo transacional que as mudanças mais radicais tendem a gerar. Os obstáculos e as resistências inerentes a processos reformistas tendem a gerar resultados normalmente aquém do planejado. Logo, o caminho dos governos tem sido por melhorias pequenas e constantes, ou seja, inovações em processos, serviços e políticas públicas (Pollitt e Bouckaert, 2017). Para compreender melhor as mudanças na administração pública contemporânea, o foco tem se direcionado à análise da aplicação dos instrumentos ou das ferramentas de gestão (*management instruments or tools*) e seus efeitos em vez de simplesmente considerá-los parte de modelos mais gerais e abstratos tanto de NPM quanto de pós-NPM. No caso brasileiro, essa ênfase em inovações ou melhorias graduais e contínuas na gestão pública também segue a tendência internacional, não apenas no âmbito do governo federal, mas também nas esferas subnacionais (Cavalcante, 2018; 2019).

Além do plano diretor e dos efeitos dessa reorientação nas estratégias de gestão que vem ocorrendo no país, esse período de um quarto de século foi marcado também por constantes mudanças no país e no mundo. Tais mudanças não apenas transformaram o debate acerca das responsabilidades e funções estatais, mas também impactaram as capacidades governamentais e estratégias de governança no setor público. Algumas dessas transformações estavam incluídas no plano, e muitas caminharam em paralelo desde 1995, enquanto outras entraram na agenda governamental durante esse período. Agora em 2020, o PDRAE completa 25 anos de seu lançamento, embora ainda haja pouco material teórico e empiricamente válido que nos possibilite uma interpretação sistemática e abrangente do escopo e do alcance de seus resultados e

de outras dimensões importantes da administração pública brasileira não incluída no texto do plano, mas que se modificaram nesse período.

Nesse contexto, esta pesquisa é oportuna não apenas como avaliação das reformas, mas, principalmente, para possibilitar, a partir delas, a reflexão de como as transformações econômicas, sociais e político-administrativas geraram a variedade de processos de reestruturação e, consequentemente, as mudanças no setor público brasileiro.

Cabe ressaltar que o país vivenciou avanços nos indicadores socioeconômicos e na qualidade dos serviços públicos, sobretudo até o início da crise econômica, em 2015. Todavia, as melhorias na esfera econômica, especialmente na estabilidade monetária (1994) e no crescimento recente da classe média (entre 2004 e 2013), não se sustentam na explicação exclusiva baseada na economia nesse período. Isso ocorre particularmente porque o crescimento médio do produto interno bruto (PIB) foi baixo quando comparado aos padrões internacionais. Uma explicação alternativa pode advir dos esforços do Estado brasileiro em construir uma capacidade inovadora de formular e implementar políticas públicas eficazes, que, apesar das recorrentes limitações, como flutuações nas receitas, melhoraram o acesso e a qualidade dos serviços públicos (Arretche, Marques e Faria, 2019) e, consequentemente, impactaram positivamente os indicadores socioeconômicos do país.

Portanto, o objetivo geral deste livro 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 no Brasil. Essa é uma condição necessária para ampliar as capacidades estatais relacionadas à concepção e à execução das políticas públicas. O livro é norteado pelos objetivos específicos relacionados a seguir.

- Analisar as propostas de reformas mencionadas no plano diretor e em outras agendas governamentais ao longo desses 25 anos à luz da teoria e de evidências empíricas.
- Apresentar as trajetórias da administração pública brasileira, mais especificamente do modo de organização e das formas de atuação do governo federal, incluindo processos de continuidade e movimentos de adaptações e inovações.
- Promover debate sobre os principais dilemas, desafios e tendências contemporâneos no âmbito do setor público no Brasil.

Considerando que o funcionamento da administração pública é constantemente influenciado por um conjunto de fatores e processos de reorganização do papel do Estado e da máquina pública, compreender as modificações e trajetória da gestão

pública pressupõe um olhar abrangente e dinâmico acerca do contexto em que as políticas públicas operam. Assim, é essencial incluir diferentes dimensões nas análises do setor público brasileiro abordadas nos capítulos deste livro, que está dividido em três partes.

A primeira parte é constituída por estudos que tratam de temas relacionados a aspectos estruturantes e transversais da atuação do governo. São analisados temas associados às desigualdades, às contas públicas, à estrutura do governo federal, ao funcionalismo federal e às estratégias de descentralização.

A segunda parte aborda arranjos institucionais e instrumentos referentes a diferentes segmentos das políticas públicas desenvolvidas pelo governo federal. São observados temas relativos às políticas de concessão, regulação, planejamento, compras públicas, acesso à informação, participação social e controle externo da ação de governo.

A terceira parte apresenta um conjunto de estudos que amplia o horizonte de análise com abordagens comparativas internacionais em temas relevantes das agendas de reformas da administração pública, em especial na América Latina.

1 PRIMEIRA PARTE: REFORMA ADMINISTRATIVA E ESTRUTURA DE GOVERNO

O capítulo 1, *O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) à luz da literatura brasileira*, de Pedro Cavalcante, apresenta uma contextualização do PDRAE, com foco na configuração, nos resultados em termos de mudanças na morfologia e funcionamento da administração pública, bem como nas interpretações acerca das razões da sua implementação parcial. Para tanto, o artigo parte de uma pesquisa bibliográfica de artigos nacionais que abordam esse esforço reformista que possuía objetivos audaciosos e inovadores à época, mas também contradições e ambiguidades. O capítulo conclui que, em consonância com as demais reformas administrativas proliferadas ao redor do mundo, a maioria das propostas não se efetivou conforme planejado, algumas ocorreram de forma radical enquanto outras foram implementadas incrementalmente. Além disso, a revisão de literatura indica diferentes visões sobre os resultados incompletos do plano, o que reforça o caráter complexo do fenômeno.

No capítulo 2, *Desigualdades: a dimensão esquecida nas reformas administrativas no Brasil*, Pedro Cavalcante e Roberto Pires desenvolvem um ensaio, em diálogo com as literaturas de reformas e de desigualdades sociais, sobre o paradoxo em que o Estado brasileiro vive: de um lado, o reconhecimento generalizado da desigualdade como um problema fundamental; de outro, a ausência de uma priorização do tema e de formulação de estratégias para seu enfrentamento no bojo dos esforços de reformas administrativas. Além disso, o capítulo discute a trajetória recente das desigualdades e as implicações das políticas governamentais em

termos de 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. Os autores abordam as tendências e os desafios para a compreensão desse complexo fenômeno no Brasil, caracterizado por avanços, continuidades e retrocessos. Por fim, ressaltam a necessidade de se colocar o enfrentamento da questão na agenda prioritária do governo e, assim, reorganizar as estruturas e os processos que condicionam o funcionamento do Estado para alinhá-lo aos objetivos da CF/1988.

O capítulo 3, *Crise fiscal e reforma do Estado*: *uma análise longitudinal das contas públicas federais*, de Pedro Cavalcante e Ronaldo Nogueira, discute a relação entre reformas de Estado e crises fiscais, com base em análises das trajetórias dos resultados primários, despesas e dívidas públicas. O trabalho, de caráter exploratório-descritivo, com ênfase predominantemente quantitativa, incorpora ainda comparações dessas dimensões com outras realidades financeiras internacionais. Os autores concluem que o histórico recente de debates sobre reforma do Estado e crise fiscal são paralelos e complementares. No caso do governo federal brasileiro, nos últimos 25 anos as contas variaram bastante, coexistindo tendências preocupantes e desafios ao equacionamento da sustentabilidade fiscal e dos compromissos de desenvolvimento econômico e social ainda não atingidos.

O capítulo 4, *À espera de transformações: estrutura do Poder Executivo federal em perspectiva comparada (1995 a 2018)*, de Sheila Barbosa, Jaqueline Borges e Noëlle Silva, apresenta uma sistemática reflexão sobre as mudanças propostas e, de fato, realizadas na configuração da máquina pública. O texto aborda a trajetória da estrutura durante os governos pós-reforma administrativa, com base em ampla análise documental. As autoras constatam que tal trajetória revela continuidade, com a ausência de elementos que denotem estratégia clara. Ressaltam, ainda, o processo de expansão da estrutura, com destaque para o núcleo de governo, com sinalização de movimento de centralização de poder em governos recentes, sob justificativas formais relacionadas a uma organização e a um aparelho estatal mais efetivo, embora tenha sido apontado que estudos anteriores sugerem a correlação entre esse processo e a expansão das coalizões de governo. O texto destaca ainda que, aparentemente, não esteve presente na reforma proposta pelo PDRAE e nos governos sucessivos uma racionalidade robusta para efetivar mudanças, e sinaliza a necessidade de construção de visão compartilhada que estimule a necessária cooperação para estabelecer um arranjo organizacional capaz de promover resultados positivos para a sociedade.

No capítulo 5, *O lugar do funcionalismo federal no setor público nacional*, Felix Lopez analisa a configuração do serviço público, especialmente do Executivo federal no âmbito das tendências de transformação do setor público brasileiro. A abordagem panorâmica e descritiva dos dados, disponíveis na plataforma Atlas do Estado

Brasileiro do Ipea, indica que parte das mudanças ocorridas antecede ou caminha em paralelo às propostas do Plano Diretor da Reforma do Estado de 1995. O autor demonstra a tendência de municipalização dos serviços públicos e, por conseguinte do funcionalismo, iniciada ainda nos anos 1950, mas intensificada após a CF/1988. Quanto ao perfil, em geral, ampliou-se a profissionalização por meio do aumento dos níveis de escolaridade dos recrutados, pela ampliação do recrutamento estatutário ou mesmo pela ampliação dos servidores de carreira nos cargos de confiança federais. O capítulo indica ainda o padrão heterogêneo das remunerações do funcionalismo, tanto entre níveis de governo quanto entre os poderes.

O capítulo 6, *Reforma do Estado, sistema de justiça e carreiras jurídicas*, de Luseni Aquino e Luciana Garcia, traça um balanço das mudanças na justiça no contexto da reforma gerencial da administração pública. O capítulo parte do argumento de que, embora as proposições reformistas tenham surgido de diferentes origens, as transformações no sistema de justiça foram conduzidas pelos atores do meio jurídico, em especial as carreiras jurídicas públicas. Essa autorreforma, como demonstram as autoras, privilegiou interesses corporativos desses atores, isto é, garantia de prerrogativas e benefícios específicos na ampliação de seus quadros funcionais em intensidade superior aos órgãos da administração e nas favoráveis políticas remuneratórias em relação aos demais setores do Estado. Não obstante, não foram observados, no período, avanços gerenciais do ponto de vista administrativo que repercutissem em melhorias, por exemplo, no acesso ao sistema e na celeridade dos processos.

No capítulo 7, *Agendas de reformas e descentralização de políticas: um balanço das trajetórias da saúde e da assistência social*, Renata Bichir propõe uma análise comparativa dos efeitos das agendas de reformas do aparelho do Estado (PDRAE) e das reformas setoriais sobre os processos de descentralização e coordenação federativa do sistema de proteção social brasileiro. O estudo, a partir da revisão da literatura e de dados documentais, investiga o impacto de regras e incentivos, de como o "jogo foi jogado", considerando o papel dos atores que defenderam essas agendas de transformação. Como resultado, a autora comprova que os atuais padrões de governança dessas políticas públicas – tanto no eixo horizontal como no eixo vertical – não são explicados somente pela agenda do PDRAE, mas também pela coexistência de distintas agendas de reformas, paralelas e eventualmente entrecruzadas, pautadas em processos incrementais, pontuados e catalisados por conjunturas críticas. Nesse contexto, existem antecedentes fundamentais que remontam ao período da redemocratização do país, incluindo a mobilização de atores sociais coletivos, como o movimento sanitarista, no caso da saúde, e diversos atores no campo da assistência social.

2 SEGUNDA PARTE: ARRANJOS INSTITUCIONAIS E INSTRUMENTOS DE GESTÃO PÚBLICA

No capítulo 8, *Concessões e parcerias público-privadas: arranjos institucionais híbridos para provisão de infraestrutura*, Mauro Santos Silva analisa o processo de desenvolvimento do arranjo institucional da política com base em contratos de concessão (concessão comum, patrocinada e administrativa) para construção de equipamentos e exploração de serviços de infraestrutura econômica, social e urbana no Brasil no período 1995-2000. A análise toma por referência os documentos normativos do governo federal e os documentos de políticas fiscais e financeiras associados aos processos de concessão. O autor conclui que essa modalidade contratual apresenta uma caracterização típica de arranjo institucional híbrido ou estrutura de governança especializada. Isso implica um duplo protagonismo público e privado e requer múltiplas capacidades estatais como condição necessária para a sustentabilidade e estabilidade das relações contratuais. Por fim, é apresentada uma agenda de proposições de políticas públicas orientadas ao aperfeiçoamento dos processos de contratualização de concessões no âmbito da economia brasileira.

O capítulo 9, *As agências reguladoras brasileiras no século XXI: enraizamento institucional e características organizacionais em perspectiva comparada*, de Bruno Queiroz Cunha e Isabella de Araujo Goellner, analisa o grau de adesão do Estado brasileiro ao modelo regulatório abraçado pelo PDRAE, tomando por base a trajetória de fortalecimento institucional e a estruturação de elementos organizacionais centrais das agências reguladoras federais. O estudo desenvolveu métricas relacionadas ao crescimento do número de pessoal e ao valor real do salário da burocracia das agências reguladoras, em comparação com outras carreiras de áreas estratégicas do governo federal. Também se fez uso de dados de *survey* para analisar a percepção relativa a dimensões da capacidade operativa das agências, tanto da estrutura interna quanto no que toca à efetividade externa. O estudo conclui que as agências reguladoras se encontram normalizadas no país, após longo processo de sedimentação institucional. Elas gozam de respeitabilidade ampla, mas, conforme entendem os autores, têm ainda como desafio principal verter sua capacidade técnico-setorial diferenciada em contribuições mais contundentes à atuação estatal e à qualidade da política pública no Brasil.

O capítulo 10, *Planejamento e orçamento a partir da reforma do aparelho do Estado: das iniciativas gerencialistas à reforma orçamentária e extinção do Plano Plurianual*, de Leandro Freitas Couto e José Celso Cardoso Junior, apresenta uma leitura do modo como foram tratados os temas referentes ao planejamento e orçamento no âmbito do plano diretor e como esses instrumentos evoluíram ao longo do período 1995-2020. Procurou-se, assim, evidenciar o grau de alinhamento entre essa trajetória evolutiva e os princípios defendidos no plano diretor. Os estudos tomam por referência uma ampla e diversificada pesquisa bibliográfica. Os autores

concluem que as ideias promovidas pelo plano diretor para o planejamento e, em especial, para o orçamento se intensificaram com o passar de um quarto de século. Houve ampliação da flexibilização da execução do orçamento, particularmente sobre as despesas primárias, dada a supremacia do gasto financeiro. O planejamento governamental, que já não recebera muito destaque no PDRAE, perdeu força no período, sendo substituído por uma agenda de governança, com uma consequente redução do horizonte da visão do Estado.

O capítulo 11, *Compras públicas: da reforma gerencial à inovação impulsionada pela tecnologia*, de Ciro Campos Christo Fernandes, aborda a presença do tema das compras públicas na reforma gerencial, durante o primeiro governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998) e seus desenvolvimentos subsequentes até o momento atual. A pesquisa adota uma metodologia de estudo de caso e faz uso de levantamento documental, revisão bibliográfica e análise de dados. O autor argumenta que 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. No entanto, o texto ressalta que 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 de compras públicas.

O capítulo 12, *Evolução política e institucional do componente da previdência complementar na estrutura do Estado brasileiro*, de Paulo Kliass, avalia o processo de evolução da previdência complementar a partir da agenda de mudanças propostas pelo plano diretor. O texto desenvolve uma análise histórica da trajetória de desenvolvimento institucional referente à previdência complementar no Brasil. O autor constata que o processo de desenvolvimento institucional do setor foi lento e gradual. Ressalta, além disso, os desafios relacionados à necessidade de sofisticação dos mecanismos de regulação e controle por parte do poder público, de modo a ampliar o grau de segurança em termos de capacidade de cumprimento das obrigações de pagamento de benefícios por parte das empresas de previdência complementar.

No capítulo 13, *A produção de políticas públicas mais bem informadas no Executivo federal e o PDRAE: um olhar sobre estruturas organizacionais e suas competências*, Pedro Palotti, Natália Koga, Isabella Goellner e Noëlle Silva analisam como a concepção de tornar as políticas públicas mais bem informadas, presente na proposta do plano diretor, evoluiu dentro das estruturas formais das organizações do governo federal brasileiro. Para tanto, primeiramente, é elaborada uma reflexão teórica sobre as capacidades de produção das políticas públicas (*policy capacity*) e o processo decisório, destacando o papel exercido pelas evidências e as unidades de políticas públicas (*policy units*). Em seguida, os autores, em abordagem de natureza descritiva-exploratória,

com foco em análise documental dos formatos organizacionais, argumentam que os achados indicam ampliação dessas estruturas e de suas competências, apesar de persistirem assimetrias entre diferentes órgãos da administração pública. Ademais, o texto sinaliza que o monitoramento e a avaliação das políticas públicas, ao lado de atribuições mais amplas e genéricas de produção de estudos e pesquisas existentes no PDRAE, repercutiram nas estruturas e competências administrativas, embora não se possa estabelecer causalidade nessa relação.

O capítulo 14, *Reforma do Estado e política de acesso à informação no Brasil*, de Temístocles Murilo de Oliveira Júnior e Frederico Lustosa da Costa, analisa o modo como os preceitos da boa governança, introduzidos no Brasil a partir do processo de reforma impulsionado com o plano diretor, estiveram presentes na formulação da política de acesso à informação no Brasil, concentrando sua finalidade no controle da corrupção. O estudo tomou por base as informações obtidas por meio de revisão bibliográfica, notícias, processos legislativos e administrativos e entrevistas. Os autores concluem que, apesar de as inovações relativas ao acesso à informação terem sido baseadas na urgência do combate à corrupção, sua aplicação vem gerando resultados para análise, avaliação e implementação de políticas públicas, bem como para a produção técnica e científica, o trabalho da imprensa e a defesa de direitos em geral. Nesses termos, apresentou convergência aos preceitos da boa governança e, por conseguinte, aos fundamentos da reforma gerencial consubstanciada no plano diretor.

No capítulo 15, *O lugar do povo: análise do projeto de participação social do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*, Daniel Avelino, Igor Fonseca e João Cláudio Pompeu desenvolvem uma reflexão sobre a trajetória da política de participação social na administração pública do plano diretor até os dias atuais. Utilizando análises lexical e de conteúdo, os autores sustentam que o plano tratou a participação de forma secundária e distante do estabelecido na CF/1988, apesar de referências aos termos participação e cidadania como aspectos positivos da vida política. Na década seguinte até 2015, essa visão é alterada na medida em que a participação se torna método de governo no âmbito federal, com forte indução no Poder Executivo na promoção de mecanismos e instâncias participativas no processo de políticas públicas (*policymaking*). Não obstante, esse modelo participativo no governo federal, sobretudo após o processo de *impeachment* em 2016, passa por um movimento de questionamento e esvaziamento na agenda prioritária desde então.

No capítulo 16, *A atuação do TCU no policy making da administração pública federal: modernização gerencial ou expansão dos papéis do controle externo?*, Eduardo José Grin explora a questão a partir da análise das bases legais e institucionais apropriadas pelo TCU para justificar o avanço das suas atuações na gestão pública

federal, sobretudo no campo da avaliação, mas também de implementação das políticas públicas. O trabalho se fundamenta em diferentes estratégias analíticas. Primeiro, contextualiza essa discussão com base na literatura internacional e nacional sobre o crescente papel das instituições supremas de auditoria (*supreme audit institutions* – SAIs), compara as capacidades burocráticas entre os poderes da União, analisa documentos oficiais e dados de auditorias operacionais, e também entrevista dirigentes de diferentes secretarias de controle externo do TCU. O autor conclui que, a despeito de o mote da reforma administrativa e do plano diretor se pautar na flexibilização da gestão e do controle *a posteriori* das políticas públicas, a maior autonomia prometida esbarrou no fortalecimento das instâncias de auditoria e crescente incremento de controle externo e burocrático. Com efeito, o avanço no *policymaking* gera desafios às premissas do gerencialismo, como também dilemas sobre legitimidade política, representação democrática e o escopo de ação do TCU.

3 TERCEIRA PARTE: REFORMAS ADMINISTRATIVAS EM PERSPECTIVA INTERNACIONAL COMPARADA

No capítulo 17, *Contexto e trajetórias de reforma e modernização do setor público na América Latina (1995-2019): dilemas e desafios*, Violeta Pallavicini traça uma detalhada análise comparada acerca da implementação das mudanças, predominantemente baseadas nos princípios de NPM. O trabalho traz um panorama dos contextos políticos e econômicos de seis países (Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica e México) na medida em que esses fatores foram importantes para o alcance e os resultados dos esforços reformistas da região. Os processos podem ser agrupados em duas categorias principais: amplos planos reformistas e programas de modernização. Embora as motivações tenham sido bastante similares, isto é, direcionadas ao aprimoramento da eficiência, ao fortalecimento da gestão financeira e à satisfação e confiança do cidadão, segundo a autora, os resultados ainda estão aquém do planejado e são ainda mais desafiadores no atual cenário de instabilidade política e, sobretudo, econômica da América Latina.

No capítulo 18, *Os méritos da problem-solving sobre o powering: reformas de governança no Brasil e na Argentina*, Katherine Bersch analisa comparativamente as estratégias reformistas desses países sob essas duas abordagens. Enquanto a primeira tem origem na tecnocracia e se fundamenta em mudanças de caráter incremental e longo prazo direcionadas à correção de problemas, a abordagem de empoderamento, normalmente, é proposta por políticos, com ênfase em mudanças rápidas e abrangentes, baseadas em modelos ideais e com perspectivas de curto prazo (mandato presidencial). A pesquisa realizou dezenas de entrevistas com dirigentes públicos dos dois países e a aplicação do método de rastreamento da trajetória (*process tracing*). Como resultado, a autora demonstra que a reforma do setor público do tipo resolução de problemas, a exemplo do Brasil, tende a ser mais efetiva e duradoura na medida em que ajustes

contínuos beneficiam o aprendizado, e o incrementalismo torna a reforma mais perene, o que ajuda a preservar a autonomia burocrática, especialmente em ambientes institucionais frágeis.

O capítulo 19, *Reformas administrativas e a qualidade da burocracia no Brasil e nos Estados Unidos*, de Alexandre Gomide, Ana Karine Pereira e Raphael Machado, discute, com base na literatura, a extensão e o efeito das reformas gerencialistas no Brasil e nos Estados Unidos, e compara, a partir de dados obtidos por meio de *survey*, a percepção sobre a qualidade da burocracia dos dois países. Os autores concluem, com base em análise quantitativa, que a burocracia federal estadunidense se percebe mais profissional e autônoma em relação à sua congênere brasileira, e que houve melhor desempenho das organizações governamentais norte-americanas. Por fim, é sugerida uma questão relevante para uma agenda de pesquisa: o caminho para o melhor desempenho da gestão pública brasileira não estaria no aperfeiçoamento de seus atributos weberianos?

No capítulo 20, *O Estado regulador na América Latina*, Alketa Peci aborda o alcance da proliferação e as configurações dos modelos de agências reguladoras na América Latina, em diferentes áreas e setores da economia. Com base em indicadores de características institucionais das agências, como responsabilidades, autonomia, independência e *accountability*, o trabalho avalia as similaridades e distinções dessas dimensões do ponto de vista formal e de fato. O modelo da agência reguladora com perfil independente na região se justificou e se consolidou em um contexto de reformas liberais e abertura de mercados durante os anos 1990. Suas características, ao menos do ponto de vista formal, são próximas às experiências de países desenvolvidos, mesmo com diferentes vertentes políticas e considerando setores além da infraestrutura. Contudo, tais características vêm se afastando do modelo ideal, em decorrência das mudanças políticas mais recentes na região. Segundo a autora, em termos de resultados efetivos, as pesquisas da área sinalizam que as atuações desses órgãos geraram ganhos de eficiência dos setores regulados, porém não se traduziram numa distribuição justa desses ganhos e na atração de investimentos futuros, o que abre o debate sobre a pertinência e a revisão desse modelo para a América Latina.

A conclusão, intitulada *Transformações contemporâneas no Estado brasileiro: macrorreformas ou inovações incrementais na era da governança?*, de Pedro Cavalcante, apresenta um esforço de síntese dos principais resultados dos 25 anos de análise em diálogo com a literatura de implementação das reformas administrativas e de governança. Para tanto, o capítulo desenvolve uma reflexão sobre os achados dos capítulos deste livro de modo a demonstrar que os resultados das mudanças na administração pública brasileira, predominantemente, foram orientados por estratégias incrementais e graduais em detrimento à opção por reformas generalistas. Por fim, trata das limitações e contribuições do estudo para a academia e a prática governamental, como também para a agenda de pesquisa futura.

REFERÊNCIAS

ARRETCHE, M.; MARQUES, E.; FARIA, C. A. (Org.). **As políticas da política**: desigualdades e inclusão nos governos do PSDB e do PT. São Paulo: Editora Unesp, 2019.

BRASIL. Presidência da República. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Mare, 1995.

CAVALCANTE, P. **Gestão pública contemporânea**: do movimento gerencialista ao pós-NPM. Brasília: Ipea, 2017. (Texto para Discussão, n. 2319).

_____. Innovations in the federal government during the post-new public management era. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 22, p. 885-902, 2018.

_____. Tendências inovadoras de gestão nos governos subnacionais brasileiros. **Cadernos de Gestão Pública**, v. 24, p. 1-20, 2019.

DUNLEAVY, P. *et al*. **Digital era governance**: IT corporations, the state, and e-government. Oxford: Oxford University Press, 2006.

GOLDFINCH, S.; WALLIS, J. (Ed.). **International handbook of public management reform**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2009.

GREVE, C.; LÆGREID, P.; RYKKJA, L. H. (Ed.). **Nordic administrative reforms**: lessons for public management. London: Palgrave Macmillan UK, 2016.

HOOD, C.; DIXON, R. **A government that worked better and cost less**: evaluating three decades of reform and change in UK central government. Oxford: Oxford University Press, 2015.

LÆGREID, P.; CHRISTENSEN, T. (Ed.). **Transcending new public management**: the transformation of public sector reforms. Farnham: Ashgate Publishing, 2013.

ONGARO, E. **Public management reform and modernization**: trajectories of administrative change in Italy, France, Greece, Portugal and Spain. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2009.

PAWSON, H.; JACOBS, K. Policy intervention and its impact: analysing new labour's public service reform model as applied to local authority housing in England. **Housing, Theory and Society**, v. 27, n. 1, p. 76-94, 2010.

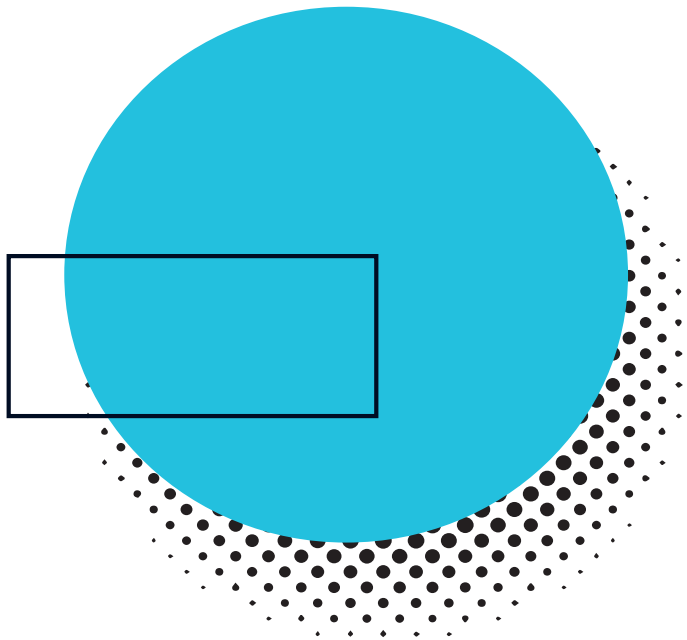
POLLITT, C.; BOUCKAERT, G. **Public management reform**: a comparative analysis-new public management, governance, and the neo-weberian state. Oxford: Oxford University Press, 2017.

POLLITT, C.; DAN, S. Searching for impacts in performance-oriented management reform: a review of the European literature. **Public Performance e Management Review**, v. 37, n. 1, p. 7-32, 2013.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

POLLITT, C. Forty years of public management reform in UK central government: promises, promise. *In*: AYRES, S. (Ed.). **Rethinking policy and politics**: reflections on contemporary debates in policy studies. Bristol: Policy Press, 2014. p. 7-27.

PARTE I – REFORMA ADMINISTRATIVA E ESTRUTURA DE GOVERNO



CAPÍTULO 1

O PLANO DIRETOR DA REFORMA DO APARELHO DO ESTADO (PDRAE) À LUZ DA LITERATURA BRASILEIRA[1,2]

Pedro Cavalcante[3]

1 INTRODUÇÃO

Este capítulo visa contextualizar os aspectos centrais do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) (Brasil, 1995), mais especificamente sua concepção, seus resultados e as razões da visão predominante acerca da sua implementação parcial, corroborando, assim, as demais análises deste livro. Este trabalho se fundamenta, sobretudo, nos achados da literatura brasileira, que, desde meados dos anos 1990, tem pesquisado e debatido o PDRAE e seus impactos, objeto de estudo de grande relevância para a compreensão e reflexão sobre as transformações na administração pública do país.

Para tanto, foi realizada uma pesquisa bibliográfica por artigos nacionais que abordassem a reforma do Estado, partindo do banco de dados das quatro maiores plataformas de busca no Brasil – portal da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), Google Acadêmico, Google Books e Scientific Periodicals Electronic Library (SPELL). Os descritores utilizados foram: Plano Diretor de Reforma do Estado, reforma administrativa, reforma do Estado e PDRAE. O recorte temporal foi de 1º de janeiro de 1994 até dezembro de 2019. Analisaram-se mais de sessenta artigos e livros, sendo, contudo, desconsiderados aqueles que não tratassem diretamente da reforma do Estado no contexto brasileiro e/ou que abordassem o tema apenas de forma secundária.

Além desta breve introdução, o capítulo possui mais quatro seções. A próxima aborda os objetivos e razões do PDRAE, bem como algumas críticas da literatura à sua configuração. Em seguida, na seção 3, os resultados desse esforço reformista são apresentados. A seção 4 procura enquadrar os estudos avaliativos acerca da implementação das propostas da reforma administrativa. Por fim, algumas considerações gerais são tecidas.

---

1. DOI: http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-012-7cap1

2. Gostaria de agradecer a assistência de Isabella de Araujo Goellner na pesquisa e os comentários de Mauro Santos Silva, Ciro Campos Christo Fernandes, Eduardo Grin e Alketa Peci, que contribuíram muito para o aperfeiçoamento do capítulo.

3. Especialista em políticas públicas e gestão governamental do Ministério da Economia em exercício no Ipea.

2 PDRAE: FINALIDADES E JUSTIFICATIVAS

O PDRAE foi elaborado durante o início do governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), em 1995, em um momento histórico de intensos debates sobre a reformulação do papel do Estado em contexto de globalização e necessidade de enfrentamento de um longo período de crises econômicas que os países emergentes, sobretudo latino-americanos, viveram. Nesse cenário, questões cruciais como ajuste fiscal, redução do papel do Estado na economia, privatização e abertura comercial dominavam a agenda governamental (Brasil, 1998), sob forte influência do ideário conhecido como Consenso de Washington (Williamson, 1990).[4]

Diante desse pano de fundo político e econômico, o PDRAE procura se afastar da visão neoliberal de Estado mínimo, considerada no próprio texto do plano como irrealista, e propõe uma reforma da máquina pública com a finalidade de adequar as estruturas e os modos de atuação da administração pública a um novo modelo de desenvolvimento. Neste modelo, o Estado deveria ser fortalecido, porém na sua ação reguladora, e não mais como responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social (Brasil, 1995). A mudança do Estado, no sentido macro, seria a transição do seu papel para o de facilitador, em um cenário de ajustes das contas públicas e de necessidade de aumento da competitividade da economia nacional. Assim, o Estado liberal deveria ser transformado em um Estado democrático social (Bresser-Pereira, 2017), e para tanto era preciso

> reforçar a governança – a capacidade de governo do Estado – através da transição programada de um tipo de administração pública burocrática, rígida e ineficiente, voltada para si própria e para o controle interno, para uma administração pública gerencial, flexível e eficiente, voltada para o atendimento do cidadão (Brasil, 1995, p. 13).

Entre as principais mudanças propostas visando à modernização e ao aumento da eficiência da administração pública, o plano previa: *i)* mudanças constitucionais nas regras do funcionalismo, com alteração no regime jurídico dos servidores; *ii)* publicização dos serviços públicos nas áreas de educação, saúde, cultura e pesquisa científica, por intermédio das organizações sociais; *iii)* implementação das atividades exclusivas de Estado por meio das agências executivas e de agências reguladoras; e *iv)* fortalecimento do núcleo estratégico do Estado (Brasil, 1995). No caso do programa de publicização, o PDRAE previa que "a produção dos serviços competitivos ou não exclusivos de Estado seria transferida para o setor público não estatal, estabelecendo-se um sistema de parceria entre Estado e sociedade para seu financiamento e controle" (Brasil, 1995, p. 13). As propostas

4. O Consenso de Washington envolve uma combinação de dez recomendações econômicas básicas que representantes de instituições financeiras internacionais defendiam para a promoção do ajuste macroeconômico de países em desenvolvimento em dificuldades (Williamson, 1990).

de alterações das autarquias e fundações da administração direta possuíam como elemento de convergência a contratualização, isto é, a celebração de contrato de gestão entre agências reguladoras, executivas e organizações sociais com entidades da administração pública, para ampliar a autonomia e a flexibilidade na gestão (recursos humanos, materiais e financeiros) desses órgãos, ao passo que elevaria o controle e a avaliação dos resultados alcançados (Brasil, 1995).

Se, por um lado, essa concepção se aproxima da perspectiva de governança pública via ampliação de redes e parcerias, por outro, também demonstra ser influenciada pelo ideário da nova gestão pública, ou *new public management* (NPM), original, que tinha no setor privado a inspiração para a gestão pública, mediante a importação de seus conceitos, técnicas e princípios (Pollitt e Bouckaert, 2017). A título de esclarecimento, a NPM consiste em um amplo movimento reformista no aparelho do Estado iniciado no fim dos anos 1970, proliferado em todo o mundo com variações de governo para governo e também com constantes alterações no decorrer das décadas seguintes, incorporando novas diretrizes e tendências (Christensen e Lægreid, 2007; Cavalcante, 2019). Entre essas características, a reforma "gerencial", explicitamente no texto do plano diretor, aproximava-se das diretrizes-padrão da NPM, ou seja, a competição administrada (entre agências executivas e organizações sociais), a desagregação (divisão do setor público em hierarquias mais amplas e internamente mais planas) e a incentivação (foco na motivação de servidores restrita a incentivos pecuniários de desempenho) (Dunleavy *et al.*, 2006; Pollitt e Bouckaert, 2017).

No que se refere à crítica geral, o PDRAE possuía uma relativa contradição, haja vista que o projeto se autoafastava do cunho neoliberal e reducionista, embora também tivesse um recorrente tom privatizante. Isso se dava não apenas na defesa da desestatização na produção de bens, mas principalmente no papel subsidiário que o Estado deveria desempenhar na área social, especialmente na educação, saúde, cultura e pesquisa científica, o que era visto pela literatura como uma postura conservadora e limitada, diante da realidade de subdesenvolvimento econômico e social do país (Costa, 2000; Matias-Pereira, 2002; Costa, 2008a). No trecho a seguir, Costa (2005, p. 12) reforça essa perspectiva:

> o PDRAE apresenta, no essencial, o menu que corresponde ao *mainstream* das políticas de reforma dos anos oitenta e está nos manuais dos principais organismos multilaterais – desestatização (no triplo sentido de privatização, publicização e terceirização), autonomização de agências públicas, orientação para resultados, flexibilização de controles etc.

Em síntese, nessa sucinta exposição dos objetivos e das principais propostas de mudanças da administração pública, presentes na reforma de 1995, é possível observar margem para diferentes interpretações. De um lado, o plano almejava se afastar do

enquadramento neoliberal de redução do papel do Estado com intenções de alterações na morfologia e no funcionamento do aparelho estatal, via iniciativas inovadoras à época que supostamente gerariam mais flexibilidade, autonomia e controle da gestão baseado em resultados. De outro, o projeto também é considerado de viés liberal na medida em que propunha a diminuição das responsabilidades diretas estatais e a função subsidiária nas políticas sociais, o que gerava percepções de incertezas e riscos aos atores envolvidos. Esse cenário ambíguo e altamente conflituoso do ponto de vista ideológico e de interesses de grupos da sociedade e do Estado marcou o debate sobre a reforma e também influenciou seu processo de implementação, como veremos com mais detalhes nas seções seguintes deste capítulo.

3 PDRAE: RESULTADOS

Apesar da finalidade de fazer com que a máquina pública "funcione melhor", analisar o alcance desse resultado nas reformas do Estado é sempre difícil. Trata-se de um exercício repleto de barreiras metodológicas, informacionais e até conceituais que impedem avaliações precisas e sistemáticas de seus resultados (*outputs*) e, principalmente, impactos (*outcomes*). Contudo, são notórias algumas mudanças na gestão pública brasileira, preconizadas no plano diretor, e que a literatura nacional procurou demonstrar. Partindo dos objetivos centrais e das propostas mais importantes, a reforma pode ser analisada nas suas searas legal/formal, estrutural/organizacional e simbólica.

Na primeira, o principal empreendedor do projeto, ex-ministro do Ministério da Administração e Reforma do Estado (Mare), Luiz Carlos Bresser-Pereira, reconhece que a reforma materializada na Emenda Constitucional (EC) nº 19, de 1998, é geralmente chamada de reforma administrativa (Bresser-Pereira, 2000). O texto original foi proposto três anos antes (Proposta de Emenda à Constituição nº 173, de 1995) e passou por um longo trâmite no Congresso Nacional, sendo consideravelmente ampliado pelo relator na Câmara dos Deputados, embora as principais mudanças pretendidas tenham sido, de fato, aprovadas (Brasil, 1998).

A incorporação formal da eficiência aos princípios da administração pública brasileira é considerada uma das mudanças centrais, embora a EC não tenha avançado na sua instrumentalização, o que direciona esse princípio mais para o campo simbólico da reforma do que substantivo. Além disso, o enfoque dominante foi o regime do servidor público, com as principais alterações descritas a seguir.

- Extinção da obrigatoriedade de um regime jurídico único, possibilitando também o regime celetista para a administração indireta.
- Modificação das regras sobre estabilidade, passando de dois para três anos o estágio probatório, e a possibilidade de conselhos de política de administração e remuneração de pessoal.

- Controle de gastos e transparência, com a obrigação de os três Poderes publicarem anualmente os valores dos subsídios e da remuneração dos cargos e empregos públicos.
- Criação de subsídios, em substituição a vencimentos, proibição de aumentos em cascata e reforço de teto único para os três Poderes em cada esfera de governo e de subteto de remuneração dos servidores.
- Possibilidade de exoneração do servidor por necessidade econômica do Estado, em conexão com os limites de despesa com pessoal e de perda do cargo nos casos de baixo rendimento do servidor. Todavia, o Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 248/1998, que regulamenta essa avaliação de desempenho, continua em análise no Congresso Nacional há mais de duas décadas.

No âmbito estrutural/organizacional, as mudanças foram mais tímidas, devido aos seus resultados em termos de implementação efetiva. As duas principais inovações do PDRAE eram a criação das organizações sociais e a criação das agências executivas. A primeira faz parte da estratégia de publicização que previa a transferência a entidades públicas não estatais (de direito privado) da prestação de serviços públicos na área social e científica (saúde, educação, cultura e ciência e tecnologia), enquanto a segunda consiste na flexibilização da gestão de entidades da administração indireta, transformando autarquias e fundações em agências executivas. Embora ambos os casos não tenham sido incluídos na EC nº 19/1998, o princípio de contratualização que os fundamenta consta no texto aprovado. Em outras palavras, esses órgãos "poderão" ampliar a autonomia gerencial, orçamentária e financeira mediante contrato de gestão firmado entre seus administradores e o poder público, com regras de remuneração do pessoal, prazos de duração, obrigações e responsabilidade, bem como com metas de desempenho. A regulamentação infraconstitucional ocorreu no mesmo ano, com previsão de contrato de gestão tanto na Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998, que dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, quanto nos decretos nºs 2.487 e 2.488, de 2 de fevereiro de 1998, que estabelecem regras para que autarquias e fundações sejam qualificadas como agências executivas.

Quanto às primeiras, o projeto sofreu fortes resistências dos setores que seriam afetados (Abrucio, 2007) e obteve poucos casos de implementação efetiva, o que ocorreu principalmente no Ministério de Ciência e Tecnologia, que, atualmente, possui contrato de gestão com seis organizações sociais. Chama a atenção que os avanços na adoção desse modelo organizacional ocorreram no âmbito dos governos subnacionais, em especial na área de saúde pública (Santana, 2002; Abrucio, 2007; Pacheco, 2013). No caso das agências executivas, o resultado foi ainda mais pífio,

haja vista que apenas o Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro) se aproxima desse modelo organizacional (Santana, 2002).

Cabe salientar ainda que, embora o plano incluísse também as propostas de privatizações de empresas públicas, criação das agências reguladoras e reforma da Previdência, essas agendas haviam sido iniciadas anteriormente à reforma administrativa e/ou seus respectivos processos foram coordenados por outros ministérios e não pelo Mare (Costa, 2005).

Finalmente, a literatura nacional reconhece que muitos dos impactos do PDRAE trafegam no campo simbólico, e, a despeito das enormes limitações metodológicas de se mensurar, eles estão presentes, sobretudo, nos discursos e nas ideias da agenda pública – não podem, portanto, ser ignorados, como bem expõe Abrucio (2007, p. 72) no trecho a seguir.

> O ministro Bresser também foi responsável por um movimento menos palpável em termos legislativos, e mesmo de difícil mensuração, pois tem efeitos mais de longo prazo. Ele se empenhou obstinadamente na disseminação de um rico debate no plano federal e nos estados sobre novas formas de gestão, fortemente orientadas pela melhoria do desempenho do setor público. Neste sentido, a existência do plano diretor como diretriz geral de mudanças teve um papel estratégico (...). A despeito de muitas mudanças institucionais requeridas para se chegar a este paradigma não terem sido feitas, houve um "choque cultural".

Nesse sentido, as premissas da nova gestão pública, inseridas no plano, como foco nos resultados, diversificação do controle social e institucional, melhoria substancial das informações com mais transparência e *accountability* e valorização do quadro burocrático no núcleo estratégico, são consideradas fatores determinantes do fortalecimento da formulação e gestão de políticas públicas no país (Costa, 2005; 2008a; Abrucio, 2007). Esse efeito continua mesmo com a extinção do Mare, no começo do segundo mandato do presidente FHC, em 1999, e a consequente priorização do Plano Plurianual (PPA) como documento norteador de governo (Matias-Pereira, 2005; Santana, 2002). É importante salientar que o PPA, embora já existisse anteriormente, inclusive sendo um dos três instrumentos de planejamento e orçamento estabelecidos na Constituição Federal de 1988, passou a incorporar diretrizes e metas de gestão focadas em desempenho, transparência e *accountability,* tornando-se, por conseguinte, uma referência para essa agenda nos anos seguintes à extinção do Mare (Cavalcante, 2010).

Em suma, os estudos que se dedicaram a analisar a implantação das propostas do PDRAE na administração pública brasileira reconhecem a ocorrência de algumas mudanças, mas convergem fundamentalmente na percepção de um projeto inacabado (Paula, 2005b), com resultados escassos (Costa, 2005) ou desiguais e fragmentados para o conjunto do Estado brasileiro (Abrucio, 2007). Em boa

medida, a experiência não foge das inúmeras tentativas reformistas, fundamentadas na NPM, de melhor funcionamento do governo a um menor custo (Hood e Dixon, 2015), mas que, no final, como afirma Peters (1996, p. 16, tradução nossa), "frequentemente geram resultados decepcionantes".

4 PDRAE: RAZÕES DA IMPLEMENTAÇÃO PARCIAL

Se a literatura concorda com a perspectiva de implementação parcial do PDRAE, o mesmo não ocorre nas tentativas de explicar a sua adoção inacabada ou incompleta. Notoriamente, devido à sua complexidade e ao seu caráter difuso e dinâmico, a formulação e a implementação de reformas de Estado são influenciadas por um amplo conjunto de fatores de distintas ordens, principalmente econômica, política, social e administrativa. Associar ou simplificar a capacidade de sucesso da reforma a "boa proposta" ou a "vontade política" é ingênuo, reducionista e irrealista, uma vez que não reconhece os efeitos, em contexto democrático, de ideologia, racionalidade limitada, multiplicidade de interesses, disputa política, pressões sociais e econômicas, dinamismo das ideias, influência de organismos internacionais, entre outros fatores. De fato, é natural que reformas administrativas sejam modificadas, abandonadas ou não alterem o *status quo* sem modificar padrões de funcionamento antigos e resistentes e até mesmo disfuncionais do aparato estatal (Rezende, 2004).

A literatura nacional apresenta uma gama de abordagens acerca das falhas da reforma administrativa, empreendida a partir de meados de 1990 no país. As explicações são bastante diversificadas, envolvendo possíveis mecanismos causais que impedem a plena implementação das propostas de mudanças (Rezende, 2004), porém muitas delas podem ser agregadas. Para fins de síntese, este estudo analisa quatro grandes razões das falhas de implementação do PDRAE: *i)* relações de poder; *ii)* conflito de ideias e valores; *iii)* choques exógenos (crises); e *iv)* qualidade da proposta.

É natural que mudanças gerem insatisfação e oposições em indivíduos, grupos ou organizações, motivados por interesses políticos, econômicos ou até mesmo corporativos. Sob a ótica da relação de poder dos *stakeholders* (envolvidos direta ou indiretamente no tema), o fracasso de uma reforma pode ser explicado pela capacidade de resistência organizada desses atores, por seus poderes de veto dentro da estrutura político-administrativa e por possível perda de influência e poder de determinados setores com a efetivação da mudança. Ademais, o processo de implementação também é afetado pela incapacidade dos proponentes da reforma de se comunicarem e se coordenarem adequadamente com os demais atores governamentais.

Nessa linha, Rezende (2004) argumenta que o PDRAE possui duas oposições principais: de um lado, integrantes de órgãos de controle, preocupados com a possível ampliação da autonomia e flexibilização da gestão; de outro, representantes

de organizações que sofreriam com as transformações estruturais (elegíveis a organizações sociais e agências executivas), temerosos pela eventual perda da tutela governamental e garantia do orçamento. Em outra interpretação, Faria e Faria (2017) reconhecem a heterogeneidade de visões e interesses dentro do governo como um dificultador do processo e adicionam ainda o fato de o plano ter sido formulado de maneira insulada entre o governo e a academia, o que pode ter ocasionado baixo grau de apoio da sociedade e do mercado. O quadro burocrático do governo federal também é considerado uma das fontes de resistência à implantação do plano, por receio tanto ao que a modernização significaria (Lima Junior, 1998) quanto à eventual perda de poder político (Abrucio, 2005).

Marcelino (2003) pondera que a insuficiência da reforma também estava atrelada à inexistência de estratégia que permitisse a viabilidade de projetos de acordo com políticas de superação de resistências e acomodação de conflitos. Gaetani (2000) destaca que Bresser-Pereira não conseguiu a adesão dos seus colegas da linha de frente do governo, como os ministros da Saúde e da Educação que seriam supostamente atores centrais nas propostas reformistas. Além disso, segundo o autor, as tensões com o ministro-chefe da Casa Civil comprometeram a autoridade do Mare perante a burocracia federal e, ainda no âmbito do núcleo de governo, o próprio presidente FHC não se envolvia diretamente com o apoio necessário para uma reforma do Estado dessa magnitude.

Um segundo olhar direciona as atenções para as ideias e os valores embutidos nas propostas. As estratégias de macrorreformas que envolvem muitas dimensões da administração pública e proposições de mudanças abruptas e de larga escala podem incluir, mesmo que involuntariamente, princípios divergentes e contradições entre os próprios objetivos. Essas situações tendem a gerar problemas na implementação não apenas pelas resistências de adeptos dessas ideias e valores, mas também pelas incertezas e ambiguidades quanto aos resultados das modificações. Assim, o aspecto limitador da implantação do plano reside justamente no conflito entre as mudanças influenciadas pelas ideias da NPM ou movimento por resultados (mais flexibilidade na gestão) e o compromisso com o controle de gastos, também explícito no texto. Nesse cenário, não apenas as ideias basilares se chocam como o argumento em prol do "gerencialismo" perde fôlego diante da priorização do ajuste fiscal no Executivo federal à época (Rezende, 2004; Costa, 2008b). Nessa direção, embora defenda que não existia essa dicotomia natural, Abrucio (2007) reconhece que ocorreu uma subordinação na dimensão gerencial em relação à financeira e, logo, "a visão economicista estreita da equipe econômica barrou várias inovações institucionais, como a maior autonomia às agências, dado que havia o medo de perder o controle sobre as despesas dos órgãos" (Abrucio, 2007, p. 73). De acordo com Gaetani (2000), não houve bloqueio dos ministérios da Fazenda e do Planejamento ao PDRAE, mas também não houve nenhum envolvimento

nos esforços de implementação, apenas a preocupação com as ações de redução de custos por parte dessas pastas.

Essa prevalência da agenda de controle remete a uma terceira razão de fatores que prejudicam a efetiva implantação de um projeto de reforma administrativa: ocorrência de crises. Em outras palavras, os choques exógenos à reforma, sejam eles de ordem política, econômica ou social, geram conflitos e pressões oriundas do ambiente externo que influenciam os processos decisórios e, por conseguinte, inibem mudanças no *status quo* (Pollitt e Bouckaert, 2017). O aspecto interessante da reforma administrativa no Brasil é que as transformações na economia internacional afetaram tanto a sua justificativa quanto o seu abandono. No próprio texto do PDRAE, a crise fiscal e a globalização econômica são apresentadas como fatores que pressionaram o governo brasileiro a formular o projeto (Brasil, 1995). Durante os anos 1995-1998, o discurso era também de ajuste fiscal. Todavia, a crise cambial no fim de 1998 e o consequente comprometimento maior a partir do segundo mandato de FHC (1999-2002) com o rigor fiscal (Giambiagi, 2002), principalmente após a criação do Programa de Estabilidade Fiscal e o acordo firmado com o Fundo Monetário Internacional (FMI), levaram ao arrefecimento da reforma administrativa na agenda do então governo (Oliveira e Turolla, 2003).

O quarto e último grupo de razões dos escassos resultados da implementação envolve a qualidade da proposta, que inclui erros de diagnóstico, escopo abrangente e complexo, ambiguidades e contradições entre as iniciativas, bem como finalidade exagerada ou promessas inviáveis de mudanças que podem provocar frustrações nas expectativas geradas. Em relação ao diagnóstico, Costa (2008a) argumenta que, assim como as outras tentativas de reformas do governo FHC, focalizou-se uma solução conjuntural para problemas de caráter estrutural, com ênfase predominante na questão do esgotamento financeiro do Estado. Além disso, alguns estudos afirmam que o plano diretor restringiu o conceito de carreiras exclusivas de Estado a poucas funções públicas, sobretudo com viés economicista e tecnicista, ignorando a relevância das atividades de regulação, avaliação e relativas às relações intergovernamentais, assim como da dimensão política da ação governamental, cruciais para o funcionamento do Estado brasileiro (Farias e Reis, 2002; Carneiro Junior e Elias; 2003; Abrucio, 2007). A exclusão também é observada na relação com a sociedade, especialmente no projeto de organizações sociais – a reforma "gerencial" é considerada conservadora no campo do engajamento e envolvimento societal no *policymaking* (Paula, 2005a; Costa, 2008a; Brulon, Ohayon e Rosenberg, 2012). Nesse ponto, o discurso participativo predomina no projeto de publicização, mas a crítica da literatura sinaliza os limites da transferência de responsabilidades da gestão dessas organizações.

Outra interpretação interessante é a de Martins (2003), que associa a descontinuidade e a baixa implementação da reforma à fragmentação do processo

de formulação e implementação da própria política, isto é, à perda de coerência, consistência e coordenação estruturais. Ainda com ênfase na elaboração do PDRAE, a sua visão etapista de superação plena de modelos administrativos também é criticada tanto por ser simplória e gerar atrito desnecessário com setores da burocracia estratégica (Abrucio, 2007) quanto por não reconhecer que os processos de transformações institucionais, influenciados por processos de *path dependence*, em sua maioria, tendem ao incrementalismo, mais compatível com democracias de tipo consensual, como o sistema presidencialista do país (Abrucio e Loureiro, 2004). Como bem expõe Costa (2005, p. 11):

> sem levar em conta essas dimensões da formação histórica, das bases sociais e das raízes culturais do Estado brasileiro, a maioria das tentativas de reforma, fundadas em teorias tomadas de empréstimos do acervo de experiências de outras nações, esbarram nas resistências internas e externas.

Em resumo, os esforços de explicação corroboram o entendimento da literatura nacional de que a combinação de incerteza, ambiguidade e complexidade inerente ao setor público dificulta o processo reformista e, principalmente, demonstra que distintas razões atuaram de forma concomitante, sobreposta e complementar para gerar obstáculos e, por conseguinte, baixo grau de transformação abrupta e efetiva do Estado brasileiro. Como Peci (2016, p. 140) bem pondera, "[as reformas] consistentemente falham ou, no mínimo, não geram os resultados explicitamente almejados. Mesmo assim, os esforços reformistas persistem independentemente dos governos ou dos contextos nacionais". De fato, como fica evidente nos demais capítulos desta coletânea, muitas dessas dimensões do funcionamento da administração pública presentes no PDRAE, tais como gestão por resultados, transparência, regulação, participação social, entre outras, se mantiveram não apenas na agenda no âmbito federal, como também nos governos municipais e estaduais pelo Brasil.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este capítulo teve como propósito principal abordar as visões da literatura brasileira sobre a reforma administrativa materializada no PDRAE, com ênfase nos seus objetivos e alcances efetivos em termos de mudanças na morfologia e no funcionamento da administração pública, além de ênfase nas interpretações quanto aos fatores que influenciaram sua implementação. Com isso, espera-se facilitar a compreensão desse fenômeno relevante e das abordagens sobre dimensões centrais do Estado brasileiro que estão desenvolvidas nos capítulos seguintes desta coletânea.

Vale ressaltar, contudo, que qualquer processo avaliativo de reformas administrativas é complicado por diversas razões. Embora as reformas envolvam a proposição de um conjunto de mudanças para que o setor público funcione melhor

(Pollitt e Bouckaert, 2017), alguns valores podem ser entendidos como melhorias e, ao mesmo tempo, ser conflitantes, tais como a flexibilidade da gestão e o controle de gastos. No que se refere aos dados e às informações acerca dos resultados, estes nem sempre estão disponíveis, inclusive podem nem ser mensuráveis objetivamente. Ademais, muitas mudanças na administração pública demoram certo tempo para ter impactos efetivos e perceptíveis em análises de curto e médio prazo. No entanto, a diversidade das análises presentes nesta revisão de literatura corroborou para contornar, em boa medida, essas limitações e trouxe achados interessantes para o entendimento dos resultados da reforma e das suas consequências para a gestão pública brasileira.

Em linhas gerais, o capítulo demonstrou que o PDRAE possuía objetivos audaciosos e inovadores à época para o contexto da administração pública brasileira, ao mesmo tempo que estudos também indicavam contradições e ambiguidades no projeto. Assim como a maioria das experiências reformistas no setor público, boa parte das propostas não se efetivou da forma planejada, algumas ocorreram de forma radical (como as agências reguladoras) e outras foram implementadas de modo incremental. A maior parte da literatura analisa as razões da implementação parcial sob diferentes perspectivas, o que reforça o caráter complexo do fenômeno.

Outra conclusão relevante envolve a fragilidade da ideia de superação completa de modelos ou paradigmas, como do burocrático para o gerencial. Na realidade, o que ficou demonstrado na experiência brasileira e vastamente reconhecido pelas reformas administrativas pelo mundo (Christensen e Lægreid, 2007; Pollitt e Bouckaert, 2017; Lapuente e Walle, 2020) foi que as diretrizes da NPM foram absorvidas em diferentes níveis de profundidade na gestão e nas políticas públicas, sem necessariamente substituir valores e práticas burocráticas. Do mesmo modo, esses princípios continuam a coexistir com as tendências próximas da governança pública ou pós-NPM, como a valorização da colaboração, das redes e da coordenação (Cavalcante, 2019). Isso reforça a visão de que, mesmo com resultados geralmente aquém do esperado, os projetos reformistas são relevantes, tanto para oxigenar a agenda governamental com novas ideias quanto pela possiblidade de elas serem incorporadas nas administrações posteriores e em outras esferas de governo.

Diante dessa diversidade interpretativa da reforma gerencial, as análises dessa tentativa de síntese da literatura nacional sobre a concepção e a implantação das diretrizes do plano diretor trazem algumas reflexões e subsídios para o entendimento do que aconteceu nas estruturas e nos processos do governo federal. Tais achados e interpretações contribuem também para compreender o cenário atual, assim como os limites e as possibilidades de projetos de mudanças institucionais da administração pública brasileira.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, n. 24, p. 41-67, 2005.

_____. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública**, v. 41, número especial, p. 67-86, 2007.

ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. Finanças públicas, democracia e *accountability*: debate teórico e o caso brasileiro. *In*: ARVATE, P.; BIDERMAN, C. (Org.). **Economia do setor público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier; Campus, 2004.

BRASIL. Presidência da República. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Mare, 1995.

_____. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **A reforma do aparelho do Estado e as mudanças constitucionais**: síntese e respostas a dúvidas mais comuns. Brasília: Mare, 1998.

BRESSER-PEREIRA, L. C. A reforma gerencial do Estado de 1995. **Revista de Administração Pública**, v. 34, n. 4, p. 55-72, 2000.

_____. Reforma gerencial e legitimação do estado social. **Revista de Administração Pública**, v. 51, n. 1, p. 147-156, jan./fev. 2017.

BRULON, V.; OHAYON, P.; ROSENBERG, G. A reforma gerencial brasileira em questão: contribuições para um projeto em construção. **Revista do Serviço Público**, v. 63, n. 3, p. 265-284, 2012.

CARNEIRO JUNIOR, N.; ELIAS, P. E. A reforma do Estado no Brasil: as organizações sociais de saúde. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 37, n. 2, p. 201-226, jan. 2003.

CAVALCANTE, P. L. Avaliação dos programas do PPA: estudo de caso da implantação do orçamento por desempenho. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 2, n. 2, p. 220-241, abr./jun. 2010.

_____. Trends in public administration after hegemony of the new public management: a literature review. **Revista do Serviço Público**, v. 70, n. 2, p. 195-217, 2019.

CHRISTENSEN, T.; LÆGREID, P. The whole-of-government approach to public sector reform. **Public Administration Review**, v. 67, n. 6, p. 1059-1066, Nov./Dec. 2007.

COSTA, F. L. da. Condicionantes da reforma do Estado no Brasil. *In*: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO, 10., 2005, Santiago, Chile. **Anais**... Santiago: Clad, 2005.

_____. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. **Revista de Administração Pública**, v. 42, n. 5, p. 829-874, 2008a.

_____. História das reformas administrativas no Brasil: narrativas, teorizações e representações. **Revista do Serviço Público**, v. 59, n. 3, p. 271-288, 2008b.

COSTA, L. C. da. O governo FHC e a reforma do Estado brasileiro. **Pesquisa e Debate**, v. 11, n. 1(17), p. 49-79, 2000.

DUNLEAVY, P. *et al.* **Digital era governance**: IT corporations, the state, and e-government. Oxford: Oxford University Press, 2006.

FARIA, J. R. V. de; FARIA, J. H. de. A concepção de Estado e a administração pública no Brasil no âmbito do Plano Diretor de Reforma do Estado. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 9, n. 3, p. 140-147, jul./set. 2017.

FARIAS, P. C.; REIS, S. M. Regulação e os novos modelos de gestão no Brasil. **Revista do Serviço Público**, ano 53, n. 3, p. 79-94, 2002.

GAETANI, F. La intrigante reforma administrativa brasileña. **Revista del CLAD Reforma y Democracia**, n. 16, 2000.

GIAMBIAGI, F. Do déficit de metas às metas de déficit: a política fiscal do período 1995-2002. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, v. 32, n. 1, abr. 2002.

HOOD, C.; DIXON, R. **A government that worked better and cost less**: evaluating three decades of reform and change in UK central government. New York: Oxford University Press, 2015.

LAPUENTE, V.; WALLE, S. van de. The effects of new public management on the quality of public services. **Governance**, v. 33, n. 3, p. 461-475, 2020.

LIMA JUNIOR, O. B. de. As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos. **Revista do Serviço Público**, v. 49, n. 2, p. 5-31, 1998.

MARCELINO, G. F. Em busca da flexibilidade do Estado: o desafio das reformas planejadas no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 37, n. 3, p. 641-659, 2003.

MARTINS, H. F. **Uma teoria da fragmentação de políticas públicas**: desenvolvimento e aplicação na análise de três casos de políticas de gestão pública. 2003. Tese (Doutorado) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro, 2003.

MATIAS-PEREIRA, J. Reforma do Estado e transparência: estratégias de controle da corrupção no Brasil. *In*: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO, 7., 2002, Lisboa, Portugal. **Anais**... Lisboa: Clad, 2002.

_____. Reforma do Estado e controle da corrupção no Brasil. **Revista de Gestão**, v. 12, n. 2, p. 1-17, 2005.

OLIVEIRA, G.; TUROLLA, F. Política econômica do segundo governo FHC: mudança em condições adversas. **Tempo Social**, v. 15, n. 2, 2003.

PACHECO, R. S. Organizações sociais e governança pública: questões atuais a partir da experiência brasileira. *In*: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO, 18., 2013, Montevidéu, Uruguai. **Anais**... Montevidéu: Clad, 2013.

PAULA, A. P. P. de. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **Revista de Administração de Empresas**, v. 45, n. 1, p. 36-49, jan./mar. 2005a.

_____. **Por uma nova gestão pública**: limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005b.

PECI, A. Burocracia(s) e reforma(s) ou o inevitável incrementalismo. **Sociedade, Contabilidade e Gestão**, v. 11, n. 3, set./dez. 2016.

PETERS, B. G. **The future of governing**: four emerging models. Lawrence: University Press of Kansas, 1996.

POLLITT, C.; BOUCKAERT, G. **Public management reform**: a comparative analysis – new public management, governance, and the neo-weberian state. Oxford: Oxford University Press, 2017.

REZENDE, F. da C. **Por que falham as reformas administrativas?** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

SANTANA, A. A reforma do Estado no Brasil: estratégias e resultados. *In*: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO, 7., 2002, Lisboa, Portugal. **Anais**... Lisboa: Clad, 2002.

WILLIAMSON, J. What Washington means by policy reform. *In*: _____. (Ed.). **Latin American adjustment**: how much has happened? Washington: IIE, 1990. v. 1, p. 90-120.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ARRETCHE, M.; MARQUES, E.; FARIA, C. A. P. de. (Org.). **As políticas da política**: desigualdades e inclusão nos governos PSDB e PT. São Paulo: Editora Unesp, 2019.

AYRES, S. (Ed.). **Rethinking policy and politics**: reflections on contemporary debates in policy studies. Bristol: Policy Press, 2014.

BERSCH, K. The merits of problem-solving over powering: governance reform in Brazil and Argentina. **Comparative Politics**, v. 48, n. 2, p. 205-225, 2016.

BOIN, A.; LODGE, M. Designing resilient institutions for transboundary crisis management: a time for public administration. **Public Administration**, v. 92, n. 2, p. 289-298, 2016.

CAVALCANTE, P.; CARVALHO, P. Profissionalização da burocracia federal brasileira (1995-2014): avanços e dilemas. **Revista de Administração Pública**, v. 51, n. 1, p. 1-26, 2017.

GREVE, C.; LÆGREID, P.; RYKKJA, L. H. (Ed.). **Nordic administrative reforms**: lessons for public management. London: Palgrave Macmillan, 2016.

LODGE, M.; WEGRICH, K. (Ed.). **The problem-solving capacity of the modern state**: governance challenges and administrative capacities. Oxford: Oxford University Press, 2014.

MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. **Rediscovering institutions**: the organizational basis of politics. New York: Free Press, 1989.

MENICUCCI, T.; GONTIJO, J. G. L. **Gestão e políticas públicas no cenário contemporâneo**: tendências nacionais e internacionais. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2016.

OSBORNE, S. P. (Ed.). **The new public governance?** Emerging perspectives on the theory and practice of public governance. Abingdon: Routledge; Taylor and Francis, 2010.

PIERSON, P. Increasing returns, path dependence, and the study of politics. **American Political Science Review**, v. 94, n. 2, p. 251-267, 2000.

POLLITT, C. Forty years of public management reform in UK central government: promises, promises. *In*: AYRES, S. (Ed.). **Rethinking policy and politics**: reflections on contemporary debates in policy studies. Bristol: Policy Press, 2014. p. 7-27.

POLLITT, C.; DAN, S. Searching for impacts in performance-oriented management reform: a review of the European literature. **Public Performance and Management Review**, v. 37, n. 1, p. 7-32, 2013.

CAPÍTULO 2

DESIGUALDADES: A DIMENSÃO ESQUECIDA NAS REFORMAS ADMINISTRATIVAS NO BRASIL[1,2]

Pedro Cavalcante[3]
Roberto Pires[4]

1 INTRODUÇÃO

Ao longo da história republicana do Brasil, o tema de reforma do Estado foi recorrente na agenda pública. Para além dos discursos reformistas presentes em praticamente todos os governos, o país passou por diversas discussões e tentativas de modificações amplas das estruturas e formas de funcionamento do Estado nas esferas administrativa, econômica e política. No âmbito da administração, as reformas, também denominadas reformas do aparelho do Estado ou da máquina pública, são compreendidas como um "conjunto de mudanças deliberadas nas estruturas e processos das organizações do setor público com o objetivo de fazer com que a gestão funcione (em algum sentido) melhor" (Pollitt e Bouckaert, 2017, p. 2).

Nos últimos oitenta anos, vivenciamos diversos esforços de transformação do aparelho estatal com diferentes níveis de complexidade, engajamento dos atores interessados ou afetados e, sobretudo, alcance de resultados. Entre eles, a literatura nacional destaca a reforma daspiana (1937-1945), o Decreto-Lei nº 200 (1967), o Programa Nacional de Desburocratização (1979) e o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) (1995) como as principais reformas administrativas do período (Costa, 2008; Carvalho, 2011; Torres, 2012). Cada uma dessas estratégias governamentais foi influenciada por conjunturas, motivações e objetivos distintos, no entanto, quase todas convergem em um aspecto: a ausência de priorização do enfrentamento das desigualdades sociais extremas que caracterizam o país como foco das mudanças pretendidas.

Cabe ressaltar que a Constituição Federal de 1988 (CF/1988), pela complexidade e magnitude de suas mudanças, frequentemente é considerada

1. DOI: http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-012-7cap2

2. Gostaríamos de agradecer o suporte de Isabella de Araujo Goellner, pesquisadora do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea, e os comentários e sugestões de Mauro Santos Silva, Daniel Avelino e Renata Bichir.

3. Especialista em políticas públicas e gestão governamental do Ministério da Economia em exercício no Ipea.

4. Técnico de planejamento e pesquisa na Diest/Ipea.

também uma reforma administrativa (Brasil, 1995). No entanto, para fins deste capítulo, a CF/1988 não se encaixa nessa classificação, pois, embora tenha gerado mudanças deliberadas nas estruturas e nos processos das organizações do setor público, não se tratou de uma estratégia de um governo. A assembleia constituinte consistiu em processo multipartidário de deliberação nacional bem mais amplo e diferenciado das propostas típicas de reformas de Estado, uma vez que não foi oriunda do Poder Executivo e envolveu muitas outras dimensões para além das estruturas e dos processos das organizações do setor público do conceito de reforma administrativa (Pollitt e Bouckaert, 2017), tais como direitos e garantias, organização dos poderes, ordem econômica e financeira etc. Não obstante, dada a sua relevância no funcionamento do Estado brasileiro, em especial no que se refere à temática da desigualdade, aspectos relativos à Constituição serão abordados no decorrer deste trabalho.

Notoriamente, o conceito de desigualdade social é complexo, multidimensional e pode ser abordado a partir de diferentes perspectivas teóricas e metodológicas. Neste capítulo, trabalhamos com uma definição abrangente que envolve os processos relacionais na sociedade que têm o efeito de limitar ou prejudicar o *status* de um determinado grupo, classe ou círculo social (Cohen, Kluegel e Land, 1981). As áreas de desigualdades incluem as esferas política (direitos de voto, liberdade de expressão e de reunião), de acesso e qualidade de direitos sociais (educação, saúde, moradia etc.), entre gênero, raça e religião, bem como a dimensão econômica (como propriedade e renda), entre outras.

O foco deste texto, portanto, se direciona a analisar o paradoxo em que o Estado brasileiro vive: de um lado, o reconhecimento generalizado do problema (Oxfam Brasil e Datafolha, 2019; Silva *et al.*, 2018), inclusive tendo princípios da CF/1988 que posicionam formalmente o setor público como responsável pelo combate às desigualdades, e, de outro, a ausência de uma priorização do tema e de formulação de estratégias para seu enfrentamento no bojo dos esforços de reforma administrativa. De forma complementar, o trabalho discute a trajetória das desigualdades sociais, principalmente de renda e de acesso e qualidade das políticas públicas do governo federal, notadamente caracterizada por avanços, continuidades e retrocessos.

Trata-se de um ensaio sobre as possíveis relações, ainda que indiretas, entre modos de organização da máquina pública e reformas de suas estruturas e processos, de um lado, e diferentes tipos de desigualdades sociais e processos de reprodução dessas desigualdades, de outro. Refere-se a uma agenda de pesquisa ainda pouco explorada nas ciências sociais brasileiras, em que a atenção majoritária tem se dirigido à relação entre políticas públicas finalísticas (por exemplo, saúde, educação, assistência social etc.) e os efeitos destas sobre as desigualdades de renda e de acesso

a bens e serviços públicos (Arretche, 2012; 2018; Menicucci e Marques, 2016; Bichir, 2016). O trabalho também não se propõe a avaliar as capacidades estatais ou as causas efetivas das desigualdades sociais no país. Este é um estudo de natureza exploratória, que busca estimular uma agenda de pesquisa em torno das conexões entre reformas administrativas e desigualdades sociais e, por isso, optou-se por uma perspectiva panorâmica do fenômeno, em vez de delimitar uma abordagem específica acerca de uma das suas dimensões.

Para tanto, o trabalho desenvolve abordagens complementares, em diálogo com as literaturas de reformas e desigualdades. Primeiro, discute-se o paradoxo no texto do PDRAE, adicionado a uma breve referência às principais reformas administrativas, de modo a contextualizar o argumento principal do estudo. Em seguida, analisamos as desigualdades a partir de diferentes perspectivas que chamam atenção para duas formas de se pensar as complexas relações entre reorganização da atuação governamental e desigualdades sociais: *i)* a trajetória da desigualdade no Brasil, em sua dimensão monetária, e as implicações das políticas governamentais em termos de concentração ou distribuição de renda; e *ii)* os riscos de reforço das desigualdades já existentes que podem emergir em processos de implementação de políticas públicas e prestação de serviços às camadas mais carentes da população. Por fim, são discutidas tendências e desafios para a compreensão desse complexo fenômeno.

2 O PDRAE E A QUESTÃO DAS DESIGUALDADES SOCIAIS

Esta seção se dedica a analisar como a questão das desigualdades sociais foi (pouco ou quase nada) abordada no PDRAE, o último empenho de reforma administrativa do governo federal brasileiro, de acordo com o conceito supracitado de Pollitt e Bouckaert (2017). O PDRAE não foi uma iniciativa isolada, uma vez que esta esteve alinhada a um amplo movimento internacional, influenciado por premissas da *new public management* (NPM). A despeito da convergência entre os princípios da NPM, os governos não seguiram os mesmos caminhos, e coletaram ainda diferentes resultados (Christensen e Lægreid, 2007; Pollitt e Bouckaert, 2017).

No Brasil, o plano foi relativamente ambicioso nas propostas de alteração da forma de atuação do governo federal, em especial de desenho da formulação e implementação de políticas sociais. Apesar de suas pretensões iniciais, é certo que os resultados efetivos ficaram aquém do planejado (Rezende, 2004; Costa, 2005; 2008; Abrucio, 2007), e, neste caso, as preocupações com a redução das desigualdades passaram à margem das escolhas políticas relativas à organização do governo e de seus serviços. Vale salientar que esse padrão converge com as tentativas anteriores de grandes reformas administrativas, ou seja, é parte da trajetória histórica dos governos brasileiros. Portanto, antes de discutirmos o PDRAE, esses esforços reformistas são brevemente ponderados.

A primeira grande reforma ocorre durante o período do Estado Novo (1937-1945) diante das transformações da sociedade e da administração pública atreladas à transição do Brasil agrário para um perfil mais industrial e, por conseguinte, ao projeto de desenvolvimento econômico nacionalista que demandava a reestruturação do setor público (Costa, 2008; Torres, 2012). As propostas reformistas se fundamentavam em um discurso de modernização com vistas a superar o histórico patrimonialismo, dando lugar a um padrão de administração pública mais racional e eficiente. Assim, a tentativa de burocratização do Estado brasileiro buscava introduzir a centralização administrativa, a impessoalidade, a hierarquia e o sistema de mérito, bem como a separação entre o público e o privado (Carvalho, 2011). Esse esforço que visava incorporar princípios da burocracia do tipo weberiano não tinha como foco prioritário a desigualdade. Contudo, ao criar algumas carreiras mais qualificadas e valorizadas dentro da máquina pública, como a diplomacia, contribuiu-se para o início de uma configuração dos quadros funcionais no governo federal bastante heterogênea, tanto nas suas capacidades quanto em seus benefícios, o que se mantém até os dias atuais (Cavalcante e Carvalho, 2017).

A omissão em relação ao problema das desigualdades também se observou em uma segunda estratégia de modernização autoritária: no processo de reforma do Estado implementado no início do regime militar, principalmente a partir do Decreto-Lei nº 200, de 1967. A sua principal diretriz era a descentralização, mais exatamente a desconcentração das atividades da administração direta no sentido de expandir a intervenção estatal na vida econômica e social, em contexto da política desenvolvimentista e da expansão econômica em curso. A palavra de ordem era flexibilização gerencial no planejamento, na coordenação e no controle, em especial nos órgãos da administração indireta (Carvalho, 2011; Torres, 2012).

O enfoque intervencionista se altera para um viés mais liberalizante no fim da década de 1970 e começo dos anos 1980 com o Programa Nacional de Desburocratização (Decreto-Lei nº 83.740, de 1979), que visava dinamizar e simplificar o funcionamento da administração pública federal para reduzir a interferência do governo na atividade do cidadão e do empresário. Junto à estratégia de simplificação administrativa, a reforma também incluiu o componente de desestatização de empresas do governo federal. De acordo com Wahrlich (1984, p. 53), o programa tinha como finalidades a "simplificação e a racionalização das normas organizacionais de modo a tornar os órgãos públicos mais dinâmicos e mais ágeis".

Com o processo de democratização após 1985, a nova assembleia constituinte passa a discutir um abrangente conjunto de temas que transformariam o Estado brasileiro, tais como direitos de cidadania, formas de deliberação coletiva, gasto público, estrutura e funcionamento do aparato estatal, entre outros. Embora a Carta Magna de 1988 não se encaixe no conceito de reforma da administração

pública mencionado na introdução (Pollitt e Bouckaert, 2017), ela incorporou diversos dispositivos no ordenamento jurídico que envolvem tanto o papel e o funcionamento do Estado brasileiro quanto seus efeitos sobre as desigualdades.

Trata-se, portanto, do principal marco institucional do país, que, diferentemente das constituições anteriores, incorporou a redução das desigualdades sociais e regionais nos seus objetivos fundamentais e instituiu, ao menos formalmente, um conjunto de obrigações e direitos sociais em seu texto final. Nesse sentido, a CF/1988 reforçou ainda mais o paradoxo em que o setor público do país se insere, pois, de um lado, reconheceu formalmente a necessidade de enfrentamento das desigualdades, mas, de outro, não envolveu uma reforma administrativa e dos processos de formulação e implementação das políticas públicas orientados para tal finalidade.

Ademais, é importante reiterar que a denominada constituição cidadã inovou ao incorporar um conjunto de princípios e obrigações próximos da perspectiva universalista em termos de Estado de bem-estar social, sem, contanto, abdicar de diversos resquícios do modelo corporativista (Carvalho, 2002). Essa coexistência entre dois modelos acaba por afetar as iniquidades sob diferentes formas, como veremos mais adiante.

Após um período com poucas mudanças efetivas no início dos anos 1990, o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) se inicia com um discurso reformista que associava a continuidade da estabilidade monetária e a retomada do crescimento econômico à reforma administrativa pautada em premissas da nova gestão pública (Torres, 2012). Nesse sentido, o PDRAE, lançado em 1995, propunha uma reformulação no escopo de intervenção estatal e a superação do modelo de administração pública burocrática, supostamente ineficaz e permeado de interesses clientelistas e pouco universais, pelo modelo gerencial.

Os enfoques do projeto eram predominantemente econômicos e administrativos e se fundamentavam em um diagnóstico de crise do Estado: fiscal, de esgotamento da estratégia estatizante; e de eficiência, requerendo a superação da administração pública burocrática. Em todas essas dimensões da crise, contudo, o texto não avança no desenvolvimento de evidências que sustentem essas questões complexas e controversas.

No âmbito financeiro, as análises se restringem aos gastos com pessoal e às questões remuneratórias no serviço público federal, uma dimensão bastante limitada do diagnóstico da temática. Quanto ao papel do Estado na economia, o PDRAE traz uma superficial perspectiva sobre a questão, mas que serve de justificativa para algumas propostas centrais do projeto, como as privatizações e o processo de publicização de serviços de educação, saúde, cultura e pesquisa científica. Por fim, a terceira dimensão é, sem dúvida, a ênfase do plano – marcada pela

alta carga normativa e prescritiva – na transformação do modelo administrativo burocrático no gerencial. Nesse caso, essa visão etapista, também sem comprovação científica válida, se demonstra ingênua e irrealista. Diversos estudos avaliativos de reformas administrativas já demonstraram a percepção de que os seus princípios e diretrizes de gestão constituem um processo mais de continuidade ou incremental (Cavalcante, 2019) do que propriamente de ruptura com o paradigma anterior, como foi proposto pelo então governo (Brasil, 1995).

No que tange às desigualdades, alguns pontos merecem destaque. O primeiro é a baixa presença do termo no plano, pois aparece apenas na apresentação e na parte de objetivos em um texto de quase setenta páginas. Embora o PDRAE discuta assimetrias entre as carreiras do serviço público federal – sem, no entanto, propor alternativa –, essa questão é bastante residual, considerando a magnitude das desigualdades sociais no país. Além disso, o documento defendia a reforma do aparelho de Estado para aumentar sua capacidade de implementar políticas públicas de forma mais eficiente (governança), entretanto, na contramão dos preceitos constitucionais, propunha a flexibilização das responsabilidades estatais em diversas áreas governamentais, especialmente nas políticas sociais (Brasil, 1995). Mais uma vez, a ausência da priorização ao enfrentamento às desigualdades é evidente e reforça o viés liberal conservador da proposta de reforma, como bem explicita Costa (2000, p. 69):

> num país com grave problema de desigualdade social na apropriação da riqueza e da renda, o Estado que se propõe a atuar subsidiando a área social necessariamente assume um caráter conservador e limitado. O Estado, no Brasil, recusa o seu papel de regulador social, abrindo mão das prerrogativas de ser um instrumento necessário para a construção de uma sociedade mais igualitária. Assume que o mercado é o meio mais eficiente para prover aos indivíduos as suas condições sociais de existência. Neste sentido, a direção do projeto de reforma do Estado implementado pelo governo FHC é liberal e conservador.

De acordo com Costa (2005), a interpretação do PDRAE sinaliza a incapacidade do Estado de administrar as crescentes expectativas por benefícios sociais, o que é, em boa medida, contraditório em relação aos objetivos definidos na CF/1988, caracterizada no plano como "um retrocesso burocrático sem precedentes" (Brasil, 1995, p. 21). O autor complementa que o funcionamento do setor público brasileiro não consegue enfrentar as notórias assimetrias entre regiões e classes sociais. Portanto, as tentativas de reformas, como a de 1995, baseadas em teorias e experiências internacionais que não reconhecem dimensões da formação histórica, das bases sociais e das raízes culturais do Estado brasileiro, fracassam por sofrer resistências internas e externas.

Diniz (2001) reconhece a eficácia das reformas liberalizantes (privatização, abertura comercial e desregulamentação) dos anos 1990 na alteração da antiga

ordem econômica, contudo, em relação à reforma administrativa sua avaliação também é negativa acerca de seus resultados, conforme exposto no trecho a seguir.

> A partir de meados dos anos 1990, a reforma do Estado levada a efeito pelo governo Fernando Henrique Cardoso revelou-se incapaz de realizar a ruptura preconizada por seus idealizadores, ficando muito aquém das metas estabelecidas e mostrando-se inócua para atacar, em sua complexidade, os problemas anteriormente apontados, responsáveis pela crônica ineficácia da ação estatal. Na origem destas dificuldades podem ser situadas não apenas falhas de implementação, mas também um erro básico de diagnóstico. A orientação básica do governo esteve voltada para as questões relativas à crise fiscal e à preservação da austeridade orçamentária. Em consequência, a reforma administrativa foi efetivamente contida pelas metas do ajuste fiscal, conduzido de forma inflexível pelo Ministério da Fazenda (Diniz, 2001, p. 18).

Na mesma direção, Souza e Carvalho (1999) concordam que esse primeiro estágio de reformas liberalizantes, que no Brasil foi iniciado no governo Collor e mantido na gestão Itamar, seguiu o roteiro da comunidade internacional de negócios e dos organismos financeiros multilaterais proliferado entre os países em desenvolvimento. Essas reformas continuaram nas agendas governamentais, e aquelas denominadas de segunda geração enfatizavam as capacidades administrativas e institucionais, foco similar ao do PDRAE.

Em convergência com Costa (2005), os autores não apenas reiteram a inexistência de preocupação com as desigualdades no plano como também atribuem a este fato uma das razões do fracasso da reforma na administração pública. Em um país de grandes heterogeneidades espaciais, sociais, econômicas, políticas e administrativas, como o Brasil, Souza e Carvalho (1999) argumentam que para a efetiva implantação das reformas é central que haja: *i)* conhecimento aprofundado da realidade local; *ii)* reconhecimento da importância crucial do papel da União e dos estados no apoio a essas mudanças; e *iii)* constatação de que a pauta da segunda geração de reformas será realizada em situação de escassez.

Na avaliação dos autores, "o reduzido escopo e a ênfase do projeto do Mare [Ministério da Administração e Reforma do Estado], portanto, não parecem dar conta das transformações necessárias ao Estado brasileiro para enfrentar os desafios do presente, notadamente em termos sociais" (Souza e Carvalho, 1999, p. 203). Para tanto, o mais recomendável seria perceber que a provisão dos serviços e o futuro da administração pública deverão assumir caminhos plurais e diversificados. De fato, isso ocorre sob diferentes frentes de ações do Estado brasileiro, embora com resultados nem sempre positivos do ponto de vista do enfrentamento às desigualdades, como veremos na próxima seção.

3 TRAJETÓRIA RECENTE DAS DESIGUALDADES E O PAPEL DO ESTADO

Esta seção se destina a abordar a trajetória das desigualdades sociais e a sua relação com os efeitos das políticas públicas do Estado brasileiro, que, nas últimas décadas, apresentaram avanços, retrocessos e, principalmente, continuidades. Para tanto, as discussões seguem duas perspectivas distintas. A primeira envolve a análise da evolução das desigualdades de renda, com base na literatura especializada, buscando indicar as interfaces entre formas de organização do Estado, políticas públicas e suas implicações para a concentração ou distribuição de renda. A segunda discorre sobre os riscos de reprodução de desigualdades sociais já existentes na implementação de políticas públicas e prestação de serviços às camadas mais vulneráveis e desfavorecidas da população. O propósito desta seção, portanto, é explorar distintas possibilidades de análise para a relação complexa e indireta entre estruturação da máquina pública e desigualdades sociais.

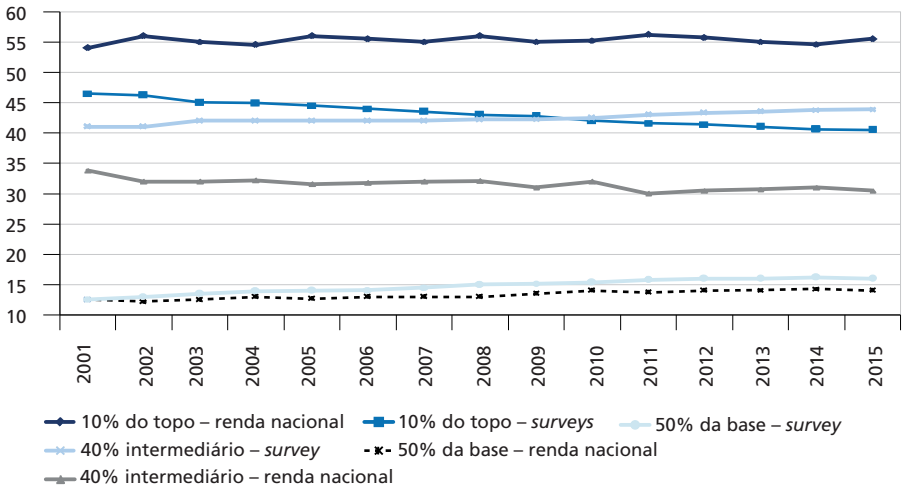
3.1 Evolução das desigualdades no Brasil

As desigualdades, em especial de renda, são um problema estrutural das economias em todo o mundo e vêm se agravando nas últimas décadas (Atkinson, 2015), sobretudo após a crise financeira internacional de 2008 (WID, 2018). No Brasil, a questão é notória e, como argumentam Barros, Henriques e Mendonça (2001, p. 11), "é tão parte da história brasileira que adquire fórum de coisa natural". Segundo os autores, a mensuração da desigualdade no país é relativamente recente, pois remonta à década de 1970. Desde então ocorreram alterações na sua configuração, mas, de modo geral, o país mantém um padrão estável que o posiciona entre os mais desiguais do planeta (WID, 2018).

Embora o índice de Gini, medida tradicional que se baseia em informações da renda domiciliar, tenha apresentado uma queda contínua de 16% entre 1988 e 2015, estudos recentes que incorporam outras fontes de dados, principalmente a renda de capital e o patrimônio, demonstraram que os padrões de concentração continuaram altos e estáveis nesse período (Medeiros e Souza, 2016; WID, 2018; Assouad, Chancel e Morgan, 2018).

Essa estabilidade com pequenas mudanças pode ser visualizada no gráfico 1, que retrata a evolução da distribuição de renda sob diferentes metodologias para análise da concentração de renda de três segmentos da população: 10% mais ricos (grupo do topo), 40% da classe média (grupo intermediário) e 50% mais pobres (grupo da base). O gráfico expõe tanto os resultados das séries restritas a pesquisas domiciliares quanto os da renda nacional, composta das séries de *surveys*, imposto de renda e contas nacionais.

GRÁFICO 1
Brasil: evolução da distribuição da renda nacional (2001-2015)
(Em %)



Fonte: Morgan (2017).

Nota-se que, diferente dos resultados baseados apenas na renda domiciliar (dados para *survey* no gráfico 1), a estratégia que agrega também os dados de renda de capital e patrimônio indica forte resiliência à mudança, com exceção dos 40% do grupo intermediário, que obteve queda, segundo a metodologia que utiliza a renda nacional. Portanto, o conjunto de transformações estruturais da economia brasileira, como a estabilização monetária (a partir de 1994), aliado aos avanços nas políticas redistributivas (políticas de aumento real do salário mínimo e de transferências focalizadas de renda), iniciadas no começo deste século, não foi suficiente para alterar o alto padrão de concentração de renda do país. Os ganhos dos 50% mais pobres explicam a redução nos indicadores de miséria e pobreza, mas não modificam a parcela dos 10% mais abastados. Este último segmento continuou imune a alterações significativas da política tributária, diante da ausência de cobranças sobre ganhos de capital e da modesta tributação sobre heranças e patrimônios (Lazzari e Leal, 2019). Logo, percebe-se que quem perdeu efetivamente foram os 40% intermediários, que objetivamente caíram de 34% para menos de 31% na participação da renda nacional (Morgan, 2017).

Como agravante, os dados mais recentes, mesmo os fundamentados em pesquisas domiciliares, mostram que as dificuldades econômicas do país vêm afetando negativamente as taxas de desigualdade e também de pobreza (Neri, 2019). Em outras palavras, desde 2015, os indicadores de miséria e pobreza estão aumentando, e o índice de Gini apresenta um crescimento constante. Em dezessete trimestres, a renda

da metade mais pobre da população caiu cerca de 18%, e somente o 1% mais rico teve quase 10% de aumento no seu poder de compra. De acordo com Arretche, Marques e Faria (2019), esse retorno no crescimento da pobreza e da desigualdade ocorreu principalmente no mercado de trabalho, via desemprego e consequente queda da renda.

As desigualdades possuem diferentes dimensões de análise para além da monetária, incluindo também o acesso e a qualidade de serviços sociais básicos. A questão se torna relevante na medida em que o processo de desenvolvimento brasileiro – inclusive em relação às suas políticas públicas –, sobretudo durante o atual regime democrático, configura-se por avanços, estabilidade e até mesmo retrocessos nas desigualdades, como abordado anteriormente (Arretche, Marques e Faria, 2019; Leite, 2019).

Nesse contexto, a CF/1988 surgiu como um marco institucional que formalmente sinaliza o enfrentamento das desigualdades como diretriz fundamental. Em uma perspectiva mais abrangente do fenômeno, Arretche (2018), em uma coletânea de trabalhos que analisam a desigualdade em diferentes áreas (participação política, educação, trabalho, habitação, entre outras), demonstra que houve, sim, mudanças no padrão de desigualdades, especialmente durante o período democrático recente. Se não houve alteração significativa na dimensão de renda, essas pesquisas indicam que as políticas públicas tiveram um papel central na promoção de avanços, sobretudo na redução das diferenças entre os incluídos (*insiders*) e os excluídos (*outsiders*) do sistema de políticas sociais, por exemplo, mediante o acesso ao ensino fundamental, à energia elétrica e à coleta de lixo. Com um recorte temporal extenso, cinquenta anos, Arretche (2018, p. 454) argumenta:

> sob o regime democrático contemporâneo, as dimensões mais inaceitáveis das desigualdades sociais no Brasil foram bastante reduzidas. A fusão de vantagens para uma pequena parcela da população e a distância que a separava de uma grande maioria que acumulava desvantagens em diferentes dimensões foram sensivelmente diminuídas.

Essa visão deposita na inclusão de um grupo historicamente marginalizado da população ao sistema político e de políticas sociais o resultado positivo de combate às desigualdades. Se, por um lado, a CF/1988 e o ambiente democrático nas décadas seguintes reduziram as iniquidades sob a ótica da inserção e do acesso aos sistemas, por outro, uma outra questão é: em que medida as ações do Estado brasileiro também podem gerar retrocessos e/ou a manutenção das desigualdades?

Em linhas gerais, a literatura especializada defende que o setor público em certas áreas de atuação pode não apenas ser pouco eficaz no combate às desigualdades, como também pode contribuir para a manutenção ou deterioração da situação. Em outras palavras, contraditoriamente, não só produz algumas políticas públicas inócuas no sentido de combater essas desigualdades, como também cria mecanismos

que as reproduzem (Medeiros, Galvão e Nazareno, 2015; Medeiros e Souza, 2016; Gobetti e Orair, 2016a; Afonso *et al.*, 2017; Brasil, 2017).

A primeira dimensão que tem efeito importante sobre a desigualdade é o mercado de trabalho, com suas segregações e segmentações. As desigualdades podem ser oriundas tanto das regras dos sistemas formais quanto da informalidade, que tendem a gerar, em ambos os casos, variações em termos de salários, segurança no emprego, proteção e vulnerabilidade (Barbosa, Cacciamali e Rodgers, 2017). O Estado, nesse caso, atua de diferentes formas, como na regulação e proteção ao trabalhador.

Um exemplo de regulação estatal clássica é a definição do salário mínimo nacional. A CF/1988 estabelece no art. 6º de direitos sociais, inciso V, que seu valor deve ser suficiente para que os trabalhadores possam atender às "necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social" (Brasil, 1988). Nesse sentido, Kerstentzky (2019) afirma que a valorização do salário mínimo foi o que mais contribuiu para a redução da pobreza e desigualdade entre 2003 e 2014, sendo o principal canal não o mercado de trabalho, mas, sim, as transferências governamentais, em particular a previdência social. Não obstante, com a nova diretriz encerra-se o ciclo de aumento real do salário mínimo, e esses efeitos redistributivos tendem a ser ainda mais reduzidos.[5] Como agravante, o poder aquisitivo do salário mínimo sempre foi aquém para atender às necessidades definidas na Carta Magna. Em 2019, ele correspondia a R$ 998,00, valor que segundo o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE)[6] deveria ser quatro vezes maior (R$ 4.385,75).

No papel de proteção ao trabalhador, o governo federal brasileiro, por exemplo, possui um conjunto de instrumentos de políticas públicas, como os benefícios trabalhistas para desempregados (seguro-desemprego) ou trabalhadores de baixa renda (abono anual do Programa de Integração Social – PIS). Embora tenham objetivos de combater a desigualdade e supostamente sejam formulados para esse fim, esses benefícios, na prática, não atendem parcela significativa da população, principalmente os mais pobres e menos qualificados, cujo mercado de trabalho é caracterizado pela informalidade. Segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), mais de 40% da população ocupada encontra-se nessa situação.[7] Além disso, a taxa de desemprego no país continua em cerca de

5. Para mais informações, ver Brasil (2020).

6. Mais informações disponíveis em: <https://www.dieese.org.br/analisecestabasica/salarioMinimo.html>.

7. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2020-03/informalidade-cai-mas-atinge-38-milhoes-de-trabalhadores>.

12% da população economicamente ativa (PEA). Em síntese, se por um lado a política protege o trabalhador em certas situações, por outro, os esforços por parte do Estado de enfrentamento de seus problemas estruturais e da ineficácia da regulação e maior amplitude de políticas trabalhistas também são insuficientes no combate às desigualdades no âmbito do mercado laboral.

Outra dimensão de análise em que o papel e a ação do Estado oscilam na manutenção de iniquidades e até mesmo geram mais concentração de renda é a política fiscal, ou seja, as transferências dos mais pobres para subsidiar ou pagar benefícios para aqueles que mais possuem. As características do sistema tributário (incidências e renúncias) e as transferências governamentais perpetuam esse cenário de desigualdade. O conhecimento notório sobre o problema é destacado pela literatura especializada (Afonso *et al.*, 2017).

Em geral, o sistema de redistribuição fiscal brasileiro é altamente complexo devido, principalmente, ao federalismo tripartite, que define uma gama de responsabilidades, em alguns casos sobrepondo as esferas de governo federal, estadual e municipal. Além disso, a arrecadação também é dividida, basicamente, em doze tributos, apesar de a participação do governo federal ser mais representativa que a dos demais (Afonso *et al.*, 2017).

Além da complexidade, no lado da cobrança, outros aspectos também são sempre enfatizados, principalmente pela fraca capacidade de distribuição de renda. A carga tributária está muito próxima da média dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), com 33% do produto interno bruto (PIB). Após um período de crescimento nos anos 1990, estabilizado desde 2005, pouco mudou no que tange à baixa progressividade dos impostos sobre renda e riqueza e à regressividade dos tributos sobre salários e consumo. O sistema tributário é notavelmente regressivo, principalmente em relação às cobranças do setor de serviços e do imposto de renda e em várias isenções e deduções aos setores privado e patrimonial, isto é, aqueles que pagam mais, ironicamente, são os que ganham menos (Pintos-Payeras, 2010; Andrade, 2015; Gobetti e Orair, 2016a; 2016b; Afonso *et al.*, 2017). Ademais, nos últimos anos, as mudanças no sentido da progressividade no imposto de renda de pessoa física são pouco percebidas, conforme relata o estudo de Lazzari e Leal (2019, p. 76):

> nossos resultados apontam que o sistema tributário como um todo manteve uma regressividade estável, pelo menos de 1990 a 2015, e que nenhum governo implementou mudanças significativas na política tributária que visassem reduzir a desigualdade por meio desse imposto.

Do lado das despesas, a situação não é tão diferente, na medida em que os gastos sociais e as transferências funcionam também de forma ambígua, ora ampliando a distribuição nas transferências atreladas ao salário mínimo, como

citado, ora agravando as desigualdades. Como exemplo, no âmbito da seguridade social, tanto os dispêndios do sistema previdenciário como os altos salários da elite do serviço público são elencados como gastos públicos que pioram o quadro de concentração de renda no país (Medeiros e Souza, 2016; Medeiros, Galvão e Nazareno, 2015).

Vale ressaltar que essas constatações e contradições também são encontradas em documentos oficiais do Brasil, tanto do Poder Legislativo quanto do Executivo (Brasil, 2016; 2017). Sem dúvida, algumas transferências monetárias possuem efeitos progressivos, como o Programa Bolsa Família (PBF) e o Benefício de Prestação Continuada (BPC), no entanto, parcela significativa desses gastos é direcionada a previdência e pensões do governo federal, o que reflete a elevada desigualdade de renda do país, visto que 55% beneficiam os 20% dos domicílios mais ricos (Brasil, 2017).

Nas áreas de educação e saúde, apesar dos avanços no financiamento, na qualidade dos serviços e, principalmente, na inclusão de setores mais pobres nas últimas décadas (Arretche, 2018), os padrões de desigualdades continuam persistentes (Gomes, Silva e Oliveira, 2019; Menicucci, 2019). Na educação, enquanto as parcelas mais carentes da população dominam as matrículas nas instituições públicas do ensino fundamental, a frequência desse segmento decai no nível médio e desaba no ensino superior. Os segmentos populacionais mais ricos correspondem a uma parcela pequena na educação infantil e fundamental, pois optam pelo sistema privado, que apresenta melhores resultados nos testes de proficiência em leitura e matemática (Brasil, 2017). No sentido contrário, quase 70% das matrículas do ensino superior público são de alunos que se encontravam nos dois últimos quintis de renda, em comparação com 20% para os dois primeiros quintis (Brasil, 2017).

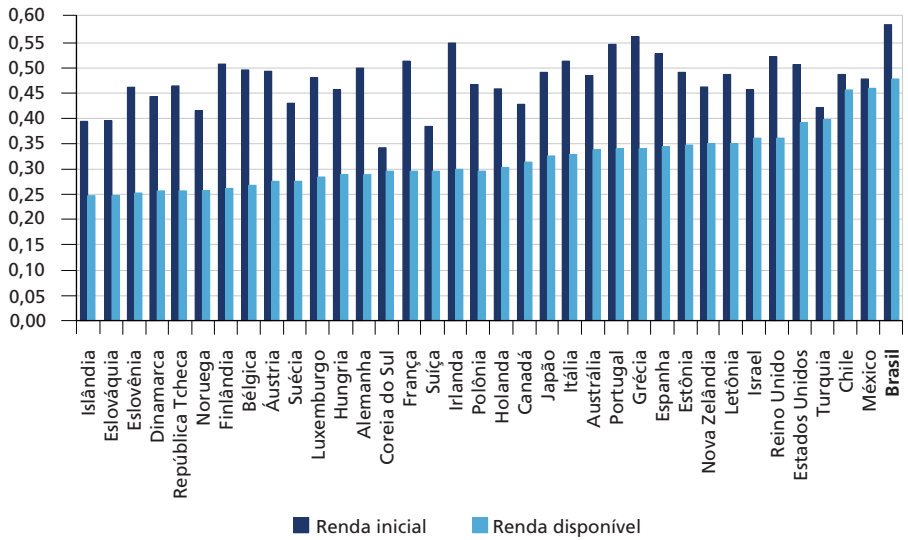
Em relação à saúde, observa-se um decréscimo no acesso aos serviços públicos de saúde em função do incremento da renda familiar, ou seja, quanto mais rico, menos se utiliza o Sistema Único de Saúde (SUS). Em contrapartida, quando se analisa a distribuição das deduções de despesas com saúde declaradas no imposto de renda de pessoa física, nota-se que elas se concentram (85%) nos 20% dos domicílios mais ricos, enquanto 60% da população não alcança 50% dessas isenções (Brasil, 2017).

Em linhas gerais, essas dimensões de análise corroboram a confirmação da situação paradoxal de que o governo brasileiro produz avanços, mas também mantém e aprofunda cenários de desigualdades, a despeito do objetivo fundamental presente na CF/1988.

Isso fica ainda mais evidente quando fazemos uma comparação com outras nações. No gráfico 2, o índice de Gini, por país, é exposto antes e depois da

incidência de transferências públicas monetárias e dos tributos diretos (pagos ao governo, cobrados sem intermediação de consumidores ou firma). Apesar de o Brasil possuir uma carga tributária próxima à média dos países da OCDE, na prática, a queda da desigualdade (diferença entre a renda inicial e a disponível) é de apenas 16%, enquanto na média dos demais países ela gira em torno de 34 pontos percentuais (Brasil, 2017).

GRÁFICO 2
Brasil e OCDE: coeficiente de Gini antes e depois das transferências públicas monetárias e dos tributos diretos



Fonte: Brasil (2017).

3.2 Desigualdades na implementação de políticas públicas

Uma outra lente importante para reflexão sobre as relações entre desigualdades e a organização administrativa do Estado é aquela que enfoca os processos corriqueiros de implementação de políticas e serviços públicos. Essa é uma perspectiva que complementa a discussão anterior no sentido de ressaltar que, mesmo quando o enfrentamento de desigualdades e a mitigação dos efeitos da exclusão social são tomados explicitamente como itens centrais na agenda de reformas, os objetivos e efeitos dessas estratégias governamentais podem ser transformados, diluídos ou pervertidos por processos de implementação.

Por implementação compreende-se o conjunto de processos, procedimentos e ações que dão concretude cotidiana às operações estatais, pois relacionam-se com a atividade (frequentemente desafiadora) de traduzir em práticas concretas as abstrações contidas em leis, decisões políticas e comandos administrativos. Trata-se,

portanto, de uma perspectiva que privilegia o olhar sobre as operações ordinárias envolvidas nas ofertas governamentais e suas interfaces com os públicos atendidos.

Os estudos de implementação vêm trazendo contribuições importantes para debates sobre Estado e políticas públicas. Desde os trabalhos pioneiros, como o de Pressman e Wildavsky (1973), reforça-se a constatação de que leis e decisões políticas não são simplesmente executadas, tal como concebidas e planejadas, de forma direta, mecânica ou automática. Pelo contrário, esses estudos têm revelado os processos de implementação como momentos de criação e transformação (Majone e Wildavsky, 1984). Isto é, tirar leis e decisões do papel e colocá-las em ação requer o envolvimento de uma multiplicidade de atores (organizacionais e individuais, públicos e privados), procedimentos e (inter)ações que, longe de serem neutros, influenciam a forma como as políticas públicas são produzidas, assim como os seus próprios conteúdos e resultados (Hill e Hupe, 2014). A literatura sobre implementação evoluiu historicamente a partir de duas subcorrentes (e das diferentes tentativas de combiná-las). Enquanto uma (*top-down*) chama mais atenção para o desenho institucional (regras, estruturas e procedimentos formais), a outra (*bottom-up*) privilegia o olhar sobre os agentes de implementação, suas ações, comportamentos e formas de interação com os usuários dos serviços públicos. Portanto, mais do que um agregado de atos administrativos, supostamente neutros e técnicos, sem relevância social ou política, a implementação se apresenta como arena relevante para a reflexão sobre como as formas de organização e operação do Estado podem se relacionar com processos mais amplos de reprodução ou mitigação de desigualdades.

Nas sociedades modernas, as trajetórias de vida das pessoas são marcadas por inúmeras interações com os serviços públicos. Do nascimento à morte, o processo de construção social do sujeito é mediado por operações de registro, ordenamento, classificação e prestação de serviços voluntários (por exemplo, acesso à saúde) e involuntários (por exemplo, tributação e segurança pública) desempenhadas ordinariamente por agentes estatais. Essas interações são fontes de recursos materiais (bens e serviços) e simbólicos (atribuição de *status*), e interferem na forma como os sujeitos se identificam com um "nós" coletivo e se localizam no espaço social. Assim, os contatos cotidianos com os serviços públicos têm papel decisivo, pois podem: *i)* representar fontes de recursos indispensáveis para a mitigação do sofrimento e dos danos associados à exclusão social, oferecendo oportunidades de inserção e desenvolvimento humano; e *ii)* operar no sentido oposto, do reforço e da manutenção desses sujeitos em posições sociais marginais e inferiorizadas.

A análise de como as dinâmicas de implementação das políticas públicas podem contribuir (em vez de mitigar) para a manutenção de formas de desigualdades

sociais já existentes – especialmente no que diz respeito aos diferenciais de poder associados a gênero, raça e território – foi o objeto de uma coletânea de estudos organizada por Pires (2019). A obra teve como objetivo mapear e sistematizar um conjunto variado de mecanismos que operam essas ligações entre as dinâmicas de implementação e os efeitos materiais e simbólicos que contribuem para a reprodução de desigualdades sociais. Isso foi alcançado por meio da análise sistemática e comparativa de 39 casos empíricos em diferentes áreas de políticas públicas (como saúde, educação, assistência social, habitação etc.).

Os achados sugerem que os riscos de reprodução de desigualdades em processos de implementação já se iniciam com o desenho do arranjo institucional e das estratégias de operação. Colocar leis, decisões políticas e comandos administrativos em prática requer o envolvimento de múltiplos atores (sejam governamentais ou não governamentais), assim como objetos (recursos, tecnologias etc.), em arranjos institucionais que deem suporte organizacional à realização das ações públicas (Pires e Gomide, 2016). O envolvimento nesses arranjos traduz-se em oportunidades importantes para influenciar os rumos da implementação. Por isso, é importante que os diferentes pontos de vista, associados aos atores mais afetados pela intervenção pública, encontrem formas de se fazer institucionalmente representados. Por exemplo, o envolvimento limitado ou tardio de comunidades tradicionais ou povos indígenas (seja via espaços de participação social ou via órgãos públicos que representem suas agendas) em arranjos de implementação de projetos de infraestrutura ou gestão de recursos naturais contribui para que a ação governamental permaneça insensível às demandas e às necessidades desses públicos, reforçando situações de vulnerabilidade já vividas por estes grupos sociais (Gomide, Machado e Pereira, 2019; Geng, 2019). Assim, se as estruturas e estratégias operacionais para a provisão de serviços públicos não preverem formas de incorporação dos interesses dos públicos diretamente afetados, elas se tornarão incapazes de perceber e mitigar processos de reprodução de desigualdades em curso.

Ademais, para além de sua composição, os arranjos têm sua operação influenciada pela adoção de instrumentos (procedimentos formais, protocolos, sistemas de informação, indicadores, formulários etc.) que estabilizam as relações entre os múltiplos atores envolvidos. Esses instrumentos, por sua vez, longe de serem apenas dispositivos técnicos, carregam consigo representações sociais sobre os atores e fixam os significados das interações que regulam (Lascoumes e Le Galès, 2007). Eles podem acabar por (des)empoderar alguns atores, distribuir desigualmente o ônus e o bônus, tornar as coisas mais fáceis e acessíveis para alguns e mais difíceis e fora do alcance para outros, contribuindo para a fixação de papéis ou estereótipos. Um exemplo desse risco pôde ser observado por meio da análise de atos normativos e procedimentos operacionais padrão que organizam a oferta de benefícios e serviços sociais (Mello e Marques, 2019). De acordo com

Mello e Marques (2019), definições de família e do papel atribuído às mulheres podem acabar por cristalizar expectativas sobre as beneficiárias como as únicas responsáveis pelo cuidado das crianças, reforçando um estereótipo de gênero, com claros impactos na vida cotidiana dessas mulheres, no sentido de amplificar suas desvantagens e reduzir suas oportunidades de inserção econômica. Assim, os instrumentos envolvidos nos processos de implementação precisam estar sob contínuo escrutínio para que se evite o reforço de desigualdades já existentes.

Um outro conjunto de riscos de reprodução de desigualdades que emerge em processos de implementação é passível de visualização quando se desloca o foco para a linha de frente do serviço público. Nessa perspectiva, reconhece-se a inevitabilidade de uma margem de adaptação – ao mesmo tempo necessária e perigosa – da qual dispõem os "burocratas do nível de rua" na tradução dos desideratos normativos em entregas concretas em situações face a face com os usuários (Lipsky, 1980). Essa margem de adaptação cria oportunidades para que julgamentos morais, baseados em valores e preconcepções compartilhados pelos agentes (e às vezes até pelos usuários), adentrem a esfera da execução da política pública. Nessas situações, a provisão cotidiana da política pública atua em reforço às desigualdades de *status*, posição e valorização sociais já enraizadas na cultura (local, regional ou nacional). Assim, as práticas e comportamentos cotidianos dos agentes de implementação se tornam fontes importantes de riscos de desatenção e destrato de públicos já submetidos a situações de vulnerabilidade.

Uma das formas mais comuns por meio da qual esse risco se manifesta diz respeito às práticas de categorização que os trabalhadores de linha de frente desenvolvem para lidar com os usuários dos serviços, com vistas à redução da complexidade e ao manejo de incertezas. Em contextos de abundância de demandas e escassez de recursos, essas práticas permitem a rápida diferenciação dos usuários e a designação das respostas cabíveis – por exemplo, dedicação extra, dureza, negação, ou prestação de serviços adicionais. Frequentemente, o esforço de categorização soma às categorias formais, fornecidas pelos atos normativos, julgamentos morais baseados em valores, estereótipos e preconcepções dominantes de uma sociedade.

Um exemplo desse processo e suas implicações é desenvolvido por Lotta e Pires (2020) em estudo sobre a atuação dos agentes comunitários de saúde. Os autores relatam a prática habitual dos agentes de segmentar o público atendido em termos de pacientes fáceis e pacientes difíceis, sendo que os primeiros se diferenciam dos demais por contribuírem com os agentes para a consecução dos objetivos do serviço prestado (por exemplo, comparecem aos exames, tomam os remédios prescritos e se cuidam bem). Já os pacientes difíceis, não raro, têm a sua caracterização associada a perfis de maior vulnerabilidade – como mães adolescentes, usuários de drogas, imigrantes etc. –, impondo maiores obstáculos à efetivação dos serviços. No contexto

de escassez que caracteriza a prestação dos serviços de saúde pública, os pacientes fáceis tendem a ser priorizados pelos agentes de saúde como os merecedores do apoio público, em função de suas condutas em relação ao serviço. Assim, desafios práticos se somam aos julgamentos sobre o comportamento dos usuários na alocação de quem deve receber os bens públicos disponíveis, em uma dinâmica em que os mais vulneráveis correm sérios riscos de serem enquadrados como não merecedores.

Finalmente, uma outra forma de expressão desses riscos de reprodução de desigualdades em processos de implementação diz respeito às exigências e expectativas que se colocam em torno da manutenção do apoio público e às implicações do *status* de beneficiário. A concessão de benefício público pode vir acompanhada da expectativa de contrapartidas comportamentais e formas "certas" de ser e agir. Essa regulação moral de condutas pode ser exercida pelos agentes de implementação sobre os usuários ou, também, por estes mesmos ou suas comunidades locais. Esse mecanismo tende a possuir maior afinidade com os efeitos simbólicos, uma vez que as interações em torno do serviço/benefício público podem interferir na construção do sentido de lugar e valor social dos usuários, por meio da internalização de culpa ou de uma imagem subordinada ou estigmatizada de si mesmo (Dubois, 1999; Siblot, 2006).

Um exemplo ilustrativo desse tipo de situação é fornecido por Eiró (2019), em estudo sobre a implementação do PBF em um município do estado do Ceará. O autor observou que os agentes responsáveis pela atualização ou averiguação cadastral das famílias beneficiárias colocavam em prática uma hierarquia moral dos gastos da família, durante as visitas domiciliares. Ainda que não haja nenhuma previsão ou orientação formal do programa no sentido da avaliação de como as famílias utilizam o recurso fornecido, os agentes inquiriam as beneficiárias sobre os seus hábitos de consumo e utilizavam estas informações como indícios para julgar se deveriam ou não manter essas famílias no programa. Tal como argumentado pelo autor, estas práticas informais, além de extrapolarem as normas do PBF e invadirem a privacidade das famílias, contribuem para reforçar estereótipos sobre a pobreza e para a internalização de uma expectativa moral sobre como um "bom pobre" deve se comportar.

Em suma, a agenda recente de estudos sobre dinâmicas de implementação e riscos de perpetuação de desigualdades sociais já existentes vem trazendo contribuições importantes para a reflexão acerca do funcionamento cotidiano do Estado e suas implicações para os grupos desfavorecidos da população. Ela aporta elementos que nos ajudam a compreender a extensão dos desafios a serem enfrentados por reformas do aparato administrativo do Estado, isto é, processos de reforma administrativa que incorporem preocupações relativas à desigualdade social precisam levar em consideração as dinâmicas de implementação e buscar

neutralizar os variados riscos de reforço às desigualdades que elas podem engendrar. Por isso, compreender os mecanismos que deflagram os riscos de reprodução de desigualdades é um passo importante no desenvolvimento de estratégias para o enfrentamento do problema. Além disso, essa compreensão revela uma forma particular de entender e discutir as possíveis conexões entre os modos de organização e funcionamento da máquina pública e os processos de manutenção e mitigação de desigualdades sociais.

4 TENDÊNCIAS E DESAFIOS

Nas seções anteriores, buscamos explorar, a partir de diferentes perspectivas, as relações complexas entre os modos de organização e operação da máquina pública e os diferentes tipos de desigualdades sociais e seus processos de reprodução. As abordagens apresentadas contribuem para uma agenda de pesquisa e de proposições práticas sobre o tema. Isto posto, esta seção parte de um esforço reflexivo que visa conectar todas essas discussões apresentadas até aqui com questões do atual contexto nacional e internacional para uma melhor compreensão das tendências e dos desafios no enfrentamento das desigualdades no país.

Nesse contexto, cabe recordar que, além dos preceitos constitucionais, o Brasil é signatário junto com mais de 190 países dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS),[8] os quais estabelecem dezessete metas globais em questões de desenvolvimento social, econômico e ambiental até 2030. Entre os objetivos, o décimo se volta à redução da desigualdade dentro dos países e entre eles, com metas que abarcam as dimensões de iniquidades de renda, política, gênero, raça, etnia, entre outras.

Como vimos, as desigualdades, com suas diversas facetas, consistem em um típico *wicked problem*, isto é, um tipo de problema com interações amplas com um conjunto de outros problemas, além de ter um caráter multicausal, transversal e permeado de incertezas quanto às consequências de tentativas de intervenção na busca por solução (Rittel e Webber, 1973). Essa constatação encontra-se alinhada com o paradoxo que este trabalho se propôs a analisar, segundo o qual, de um lado, reconhece-se a desigualdade como um problema público, refletido nos objetivos fundamentais da Constituição, e, de outro, percebe-se a ausência de priorização direta ao enfrentamento da extrema desigualdade social como eixo orientador das propostas de reforma administrativa, além da falta de reflexão sobre os riscos de reforço às desigualdades já existentes em processos de implementação.

Ao analisar esse paradoxo sob diferentes perspectivas, observamos, a princípio, uma tendência de agravamento do quadro de concentração de renda nos últimos

8. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>.

quatro anos. Esse fenômeno, como já mencionamos, não é exclusividade brasileira, uma vez que vem ocorrendo globalmente, tanto em países desenvolvidos (WID, 2018) quanto nas demais nações da América Latina (OECD, 2019). As pesquisas indicam que a atual crise econômica vem afetando negativamente as taxas de pobreza e desigualdade. No caso brasileiro, desde 2014, as taxas de miséria e pobreza estão aumentando, e o índice de Gini, depois de uma longa curva decrescente a partir de 2002, voltou a crescer (Assouad, Chancel e Morgan, 2018; Neri, 2019).

Os principais desafios são, portanto, os de reverter essa trajetória e honrar os compromissos inscritos na CF/1988 e por meio dos ODS, o que deve envolver um conjunto de ações. Entre elas estão as estratégias reformistas de diferentes setores, que, normalmente, são utilizadas como as soluções para problemas complexos como esse.

No âmbito da administração pública, nas últimas duas décadas, a tendência internacional que durante o fim do século passado se baseou em constantes esforços reformistas, conhecida como o movimento da nova gestão pública, modificou-se. Mais recentemente, as reformas de gestão caíram em desuso, haja vista os grandes obstáculos e resistências que esses processos tendem a gerar, além da constatação de que os seus resultados normalmente ficam abaixo do planejado (Pollitt e Bouckaert, 2017). Assim, os governos vêm optando pelo enfoque em melhorias pequenas e constantes que convergem para um conjunto de princípios e diretrizes de gestão, tais como colaboração e parcerias, redes, governo aberto, entre outros. Nesse contexto, o governo federal brasileiro seguiu essa tendência de evitar reformas e incorporar esses princípios nas práticas inovadoras da gestão pública (Cavalcante, 2018).

Não obstante, a conjuntura sinaliza que essa estratégia dará espaço novamente na agenda governamental para um conjunto amplo de reformas. No caso da administração pública, as tendências de gestão caminham para a ênfase na transformação digital de boa parte dos serviços públicos e em mudanças nas regras de remuneração, ingresso e progressão do funcionalismo. A história das reformas administrativas parece que tende a se repetir, visto que o fator propulsor das medidas atuais é notoriamente a preocupação com ajuste fiscal. Mais uma vez, as questões das desigualdades sociais e seu enfrentamento situam-se diante de forte risco de serem esquecidas, não na retórica ou nos discursos, mas, sim, nas propostas de medidas efetivas de enfrentamento. O mesmo parece incidir sobre as notórias assimetrias intraestatais (Cavalcante e Carvalho, 2017; Ventura, 2018), na medida em que não há indícios de que as diferenças de remuneração, benefícios e regras de trabalho entre poderes, órgãos e carreiras do serviço público sejam objetos de propostas de mudanças.

A partir de um olhar mais detido sobre os procedimentos e as práticas que caracterizam o funcionamento cotidiano do Estado e suas relações com os grupos vulnerabilizados da sociedade, percebemos que as futuras propostas de reforma do

aparato administrativo precisam ir muito além do que passar a assumir a redução de desigualdades como objetivo central. Faz-se imprescindível, também, incorporar o enfrentamento dos desafios que vêm sendo apontados pela agenda recente de estudos sobre implementação de políticas públicas e riscos de reprodução de desigualdades.

A efetividade de uma reforma administrativa orientada para o combate à desigualdade depende da identificação e mitigação de riscos, como: *i)* arranjos e estratégias operacionais que se afastam e tornam o poder público insensível às situações de territórios ou segmentos tradicionalmente marginalizados da população; *ii)* instrumentos que reproduzem visões estereotipadas sobre públicos vulnerabilizados; *iii)* práticas de categorização que segmentam o público atendido e provocam uma distribuição seletiva dos bens e serviços; e *iv)* imposição de expectativas e contrapartidas morais sobre os beneficiários das políticas públicas. Trata-se de um conjunto de riscos potenciais que tomam forma específica nos contextos locais e substantivos de diferentes políticas e serviços públicos, a partir dos quais os procedimentos e agentes do Estado são colocados em ação para lidar com os grupos vulneráveis da população.

Obviamente, não se trata de tarefa fácil. Porém, é forçoso reconhecer que já existem algumas experiências relevantes das quais se podem extrair aprendizados sobre como lidar com o enfrentamento das desigualdades desde o nível do discurso ao nível das práticas cotidianas de implementação. Por exemplo, o caso francês aporta um interessante contraste no que concerne à orientação da reforma administrativa para o combate às desigualdades. A França também aderiu ao movimento global de reformas ditas modernizantes, associadas ao ideário neoliberal, nos anos 1990. Como em outros cantos do mundo, um dos pilares desse esforço reformista – para além da privatização, da desregulamentação e do incentivo à concorrência – envolveu a introdução de um modo de administração gerencialista das organizações e do trabalho no setor público. Porém, em vez de focar somente na eficiência e redução de custos, a orientação ao cidadão-cliente tomou naquele país a forma de um esforço de adaptação dos serviços aos diferentes grupos populacionais servidos, sobretudo os segmentos desfavorecidos – pobres, imigrantes, residentes de zonas deprimidas etc. (Bezes, 2002).

A ideia de adaptação dos serviços ao público vinha associada à percepção de que os serviços oferecidos pelo poder público cumprem um papel relevante na manutenção da coesão social. Assim, a orientação ao cliente, preconizada nos modelos gerencialistas, apresentou-se como ferramenta explicitamente orientada a enfrentar desigualdades e problemas associados à exclusão social. Nesse quadro, os serviços públicos que não eram alvos de processos de privatização passaram a se reorganizar levando em consideração as necessidades dos diferentes grupos sociais em situação de vulnerabilidade (Siblot, 2005).

Para alcançar tal objetivo, o Departamento Geral de Administração, do Ministério da Função Pública, criou um comitê de pesquisa e prospecção, cuja missão era estimular e internalizar estudos sobre os públicos atendidos pelos serviços prestados. Esse comitê se constituiu como importante dispositivo para o direcionamento da reforma no sentido da adaptação, diferenciando usuários-padrão de usuários considerados desfavorecidos e apontando as medidas necessárias para lidar adequadamente com estes públicos, promovendo acesso e inclusão e evitando reforços à exclusão e à marginalização.

É crescente o consenso, tanto na Academia quanto em organismos multilaterais, acerca do entendimento das desigualdades como barreiras aos processos de desenvolvimento das nações (Galor, 2009; OECD, 2015; Cepal, 2018). O enfrentamento das desigualdades sociais exige esforços em variadas frentes. Uma delas, certamente, é aquela que diz respeito à reorganização das estruturas e dos processos que condicionam o funcionamento do Estado e a sua relação com a sociedade. Como discutido ao longo do texto, os desafios nessa área envolvem tanto recolocar o problema na agenda prioritária do governo, de modo a alinhá-lo com os preceitos constitucionais e os compromissos dos ODS, quanto rever as dinâmicas de implementação e o funcionamento cotidiano dos serviços públicos, buscando a adaptação aos segmentos vulnerabilizados da população e evitando a reprodução das desigualdades já existentes.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública**, v. 41, número especial, p. 67-86, 2007.

AFONSO, J. R. *et al.* (Org.). **Tributação e desigualdade**. Belo Horizonte: Letramento, 2017.

ANDRADE, J. Reforma tributária no Brasil e seus impactos na redução da desigualdade: uma análise das propostas de emenda à Constituição sob a perspectiva da justiça fiscal. **Gestão e Sociedade**, v. 9, n. 22, p. 832-852, 2015.

ARRETCHE, M. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV; Editora Fiocruz, 2012.

_____. Democracia e redução da desigualdade econômica no Brasil: a inclusão dos *outsiders*. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 33, n. 96, p. 1-23, 2018.

ARRETCHE, M.; MARQUES, E.; FARIA, C. A. (Org.). **As políticas da política**: desigualdades e inclusão nos governos do PSDB e do PT. São Paulo: Editora Unesp, 2019.

ASSOUAD, L.; CHANCEL, L.; MORGAN, M. Extreme inequality: evidence from Brazil, India, the Middle East, and South Africa. **American Economic Association Papers and Proceedings**, v. 108, p. 119-123, 2018.

ATKINSON, A. B. **Inequality**: what can be done? 1st ed. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 2015.

BARBOSA, A. de F.; CACCIAMALI, M. C.; RODGERS, G. (Ed.). **Growth and inequality**: the contrasting trajectories of India and Brazil. New York: Cambridge University Press, 2017.

BARROS, R. P. de; HENRIQUES, R.; MENDONÇA, R. **A estabilidade inaceitável**: desigualdade e pobreza no Brasil. Rio de Janeiro: Ipea, 2001. (Texto para Discussão, n. 800).

BEZES, P. **Gouverner l'administration**: une sociologie des politiques de la réforme administrative en France, 1962-1997. 2002. Tese (Doutorado) – Institut d'Études Politiques, Paris, 2002.

BICHIR, R. M. Novas agendas, novos desafios: reflexões sobre as relações entre transferência de renda e assistência social no Brasil. **Novos Estudos CEBRAP**, v. 35, n. 1, p. 111-136, 2016.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 out. 1988. Seção 1.

_____. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República, 1995.

_____. Senado Federal. **Relatório da Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal (CAE) acerca dos caminhos e desafios do Sistema Tributário Nacional**. Brasília: Senado Federal, 2016.

_____. Ministério da Fazenda. **Efeito redistributivo da política fiscal no Brasil**. Brasília: MF, dez. 2017.

_____. Medida Provisória nº 919, de 2020. Dispõe sobre o valor do salário mínimo a vigorar a partir de 1º de fevereiro de 2020. Brasília: Câmara dos Deputados, 2020.

CARVALHO, E. O aparelho administrativo brasileiro: sua gestão e seus servidores do período colonial a 1930. *In*: CARDOSO JUNIOR, J. C. (Org.). **Burocracia e ocupação no setor público brasileiro**. Brasília: Ipea, 2011. cap. 1.

CARVALHO, J. M. de. **Cidadania no Brasil**: o longo caminho. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CAVALCANTE, P. Innovations in the federal government during the post-new public management era. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 22, p. 885-902, 2018.

_____. Trends in public administration after hegemony of the new public management: a literature review. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 70, p. 195-217, 2019.

CAVALCANTE, P.; CARVALHO, P. S. Profissionalização da burocracia federal brasileira (1995-2014): avanços e dilemas. **Revista de Administração Pública**, v. 51, p. 1-26, 2017.

CEPAL – COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE. **A ineficiência da desigualdade**. Santiago: NU; Cepal, 2018.

CHRISTENSEN, T.; LÆGREID, P. The whole-of-government approach to public sector reform. **Public Administration Review**, v. 67, n. 6, p. 1059-1066, Nov./Dec. 2007.

COHEN, L.; KLUEGEL, J.; LAND, K. Social inequality and predatory criminal victimization: an exposition and test of a formal theory. **American Sociological Review**, v. 46, n. 5, p. 505, 1981.

COSTA, F. L. da. Condicionantes da reforma do Estado no Brasil. *In*: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 10., 2005, Santiago, Chile. **Anais**… Santiago: [s.n.], 2005.

_____. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. **Revista de Administração Pública**, v. 42, n. 5, p. 829-874, set./out. 2008.

COSTA, L. C. da. O governo FHC e a reforma do Estado brasileiro. **Pesquisa e Debate**, v. 11, n. 1, p. 49-79, 2000.

DINIZ, E. Globalização, reforma do Estado e teoria democrática contemporânea. **São Paulo em Perspectiva**, v. 15, n. 4, 2001.

DUBOIS, V. La vie au guichet: relation administrative et traitement de la misère. **Economica**, Paris, 1999.

EIRÓ, F. A "boa implementação" do Programa Bolsa Família: a interação entre assistentes sociais e beneficiárias para além das regras burocráticas. *In*: PIRES, R. (Org.). **Implementando desigualdades**: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas. Rio de Janeiro: Ipea; Cepal, 2019. p. 617-635.

GALOR, O. **Inequality and economic development**: the modern perspective. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2009.

GENG, D. Desigualdades en la gobernanza del agua en un contexto de extractivismo minero: el caso de la cuenca alta del río Locumba (Tacna, Perú). *In*: PIRES, R. (Org.). **Implementando desigualdades**: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas. Rio de Janeiro: Ipea, 2019. p. 303-328.

GOBETTI, S. W.; ORAIR, R. O. **Progressividade tributária**: a agenda negligenciada. Brasília: Ipea, 2016a.

_____. **Tributação e distribuição da renda no Brasil**: novas evidências a partir das declarações tributárias das pessoas físicas. Brasília: IPC-IG, 2016b.

GOMES, S.; SILVA, A. L.; OLIVEIRA, F. Governos partidários e políticas educacionais no Brasil no século XXI: a eficácia da democracia. *In*: ARRETCHE, M.; MARQUES, E.; FARIA, C. A. (Org.). **As políticas da política**: desigualdades e inclusão nos governos do PSDB e do PT. São Paulo: Editora Unesp, 2019. p. 217-244.

GOMIDE, A.; MACHADO, R.; PEREIRA, A. K. Implementação de projetos de infraestrutura e (re)produção de desigualdades: os casos de Belo Monte e da Transnordestina. *In*: PIRES, R. (Org.). **Implementando desigualdades**: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas. Rio de Janeiro: Ipea, 2019. p. 179-200.

HILL, M. J.; HUPE, P. L. **Implementing public policy**: an introduction to the study of operational governance. London: Sage, 2014.

KERSTENTZKY, C. Redistribuição no Brasil no século XXI. *In*: ARRETCHE, M.; MARQUES, E.; FARIA, C. A. (Org.). **As políticas da política**: desigualdades e inclusão nos governos do PSDB e do PT. São Paulo: Editora Unesp, 2019. p. 49-74.

LASCOUMES, P.; LE GALÈS, P. Introduction: understanding public policy through its instruments – from the nature of instruments to the sociology of public policy instrumentation. **Governance**, v. 20, n. 1, p. 1-21, 2007.

LAZZARI, E.; LEAL, J. A política tributária brasileira sob o olhar da desigualdade: regressividade estável, persistente e duradoura. *In*: ARRETCHE, M.; MARQUES, E.; FARIA, C. A. (Org.). **As políticas da política**: desigualdades e inclusão nos governos do PSDB e do PT. São Paulo: Editora Unesp, 2019. p. 75-102.

LEITE, M. V. C. (Org.). **Alternativas para o desenvolvimento brasileiro**: novos horizontes para a mudança estrutural com igualdade. Santiago: Cepal, 2019.

LIPSKY, M. **Street-level bureaucracy**: dilemmas of the individual in public services. New York: Russell Sage Foundation, 1980.

LOTTA, G.; PIRES, R. Categorizando usuários "fáceis" e "difíceis": práticas cotidianas de implementação de políticas públicas e a produção de diferenças sociais. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 63, n. 4, e20190112, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/dados/v63n4/0011-5258-dados-63-4-e20190112.pdf>.

MAJONE, G.; WILDAVSKY, A. Implementation as evolution. *In*: PRESSMAN, J.; WILDAVSKY, A. (Ed.). **Implementation**. 3rd ed. Berkeley: University of California, 1984.

MEDEIROS, M.; GALVÃO, J. C. de; NAZARENO, L. **A composição da desigualdade no Brasil**: conciliando o Censo 2010 e os dados do Imposto de Renda. Brasília: Ipea, 2015.

MEDEIROS, M.; SOUZA, P. **A estabilidade da desigualdade no Brasil entre 2006 e 2012**: resultados adicionais. Rio de Janeiro: Ipea, 2016.

MELLO, J.; MARQUES, D. Dos estereótipos à cidadania: sobre mulheres, Estado e políticas públicas. *In*: PIRES, R. (Org.). **Implementando desigualdades**: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas. Rio de Janeiro: Ipea, 2019. p. 375-400.

MENICUCCI, T. Política de saúde no Brasil: continuidades e inovações. *In*: ARRETCHE, M.; MARQUES, E.; FARIA, C. A. (Org.). **As políticas da política**: desigualdades e inclusão nos governos do PSDB e do PT. São Paulo: Editora Unesp, 2019. p. 191-216.

MENICUCCI, T. M. G.; MARQUES, A. M. de F. Cooperação e coordenação na implementação de políticas públicas: o caso da saúde. **Dados**, v. 59, n. 3, p. 823-865, 2016.

MORGAN, M. **Extreme and persistent inequality**: new evidence for Brazil combining national accounts, surveys and fiscal data. [s.l.]: WID, 2017. (Working Paper Series, n. 2017/12).

NERI, M. Escalada da desigualdade: qual foi o impacto da crise sobre distribuição de renda e pobreza? **FGV Social**, ago. 2019.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **In it together**: why less inequality benefits all. Paris: OECD Publishing, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/9789264235120-en>.

_____. **Latin American economic outlook 2019**: development in transition. Paris: OECD Publishing, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/g2g9ff18-en>.

OXFAM BRASIL; DATAFOLHA. **Nós e as desigualdades**: percepções sobre desigualdades no Brasil. São Paulo: Oxfam, 2019.

PINTOS-PAYERAS, J. A. Análise da progressividade da carga tributária sobre a população brasileira. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, v. 40, n. 2, 2010.

PIRES, R. **Implementando desigualdades**: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas. Rio de Janeiro: Ipea; Cepal, 2019.

PIRES, R.; GOMIDE, A. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 58, p. 121-143, jun. 2016.

POLLITT, C.; BOUCKAERT, G. **Public management reform**: a comparative analysis-into the age of austerity. Oxford, United Kingdom: Oxford University Press, 2017.

PRESSMAN, J. L.; WILDAVSKY, A. **Implementation**: how great expectations in Washington are dashed in Oakland. Berkeley: University of California Press, 1973.

REZENDE, F. da C. **Por que falham as reformas administrativas?** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

RITTEL, H.; WEBBER, M. Dilemmas in a general theory of planning. **Policy Sciences**, v. 4, n. 2, 1973.

SIBLOT, Y. Adapter les services publics aux habitants des quartiers difficiles. **Actes de la Recherche en Sciences Sociales**, n. 4, p. 70-87, 2005.

_____. **Faire valoir ses droits au quotidien**: les services publics dans les quartier populaire. Paris: Presses de Sciences Po, 2006.

SILVA, G. M. *et al.* Elites' perceptions of inequality: who supports redistribution? Why, when and how? *In*: UNITED NATIONS RESEARCH INSTITUTE FOR SOCIAL DEVELOPMENT CONFERENCE OVERCOMING INEQUALITIES IN A FRACTURED WORLD: BETWEEN ELITE POWER AND SOCIAL MOBILIZATION, 8-9 Nov. 2018, Geneva. **Annals**... Geneva, UNRISD, 2018. Disponível em: <https://bit.ly/362VtF0>.

SOUZA, C.; CARVALHO, I. Reforma do Estado, descentralização e desigualdades. **Lua Nova**, n. 48, 1999.

TORRES, M. D. **Fundamentos de administração pública brasileira**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2012.

VENTURA, O. A distribuição de capitais entre a mão esquerda e a mão direita da burocracia brasileira. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 26, n. 67, p. 107-128, set. 2018.

WAHRLICH, B. M. de S. Desburocratização e desestatização: novas considerações sobre as prioridades brasileiras de reforma administrativa na década de 80. **Revista de Administração Pública**, v. 18, n. 4, p. 72-87, 1984.

WID – WORLD INEQUALITY DATABASE. **World inequality report 2018**. [s.l.]: The World Inequality Lab, 2018.

CAPÍTULO 3

CRISE FISCAL E REFORMA DO ESTADO: UMA ANÁLISE LONGITUDINAL DAS CONTAS PÚBLICAS FEDERAIS[1,2]

Pedro Cavalcante[3]
Ronaldo Alves Nogueira[4]

1 INTRODUÇÃO

Com forte componente político, ideológico e, sobretudo, econômico, um amplo movimento internacional de reformas com vistas a alterar a estrutura, o papel e o funcionamento dos Estados teve início no fim dos anos 1970 e começo da década de 1980. O argumento propulsor desse processo era, principalmente, a crise fiscal que afetava as principais economias do mundo capitalista. O discurso hegemônico, especialmente nos países desenvolvidos, era que o governo havia se tornado sobrecarregado e insustentável do ponto de vista financeiro, colocando em xeque o chamado Estado de bem-estar social (*welfare state*). Em outras palavras, o elevado nível da despesa pública gerava grande *deficit* orçamentário, impactando nos níveis de investimento privado e prejudicando o crescimento econômico, sem melhorias na prestação dos serviços públicos como contrapartida (Schiavo-Campo e McFerson, 2014).

Medidas para reduzir e controlar a despesa pública eram reclamadas. Do mesmo modo, as atenções se transferiam para a defesa da redução do grau de intervencionismo estatal na economia e na sociedade, bem como para o combate à considerada ineficácia e ineficiência da administração pública (Moe, 2007). Por conseguinte, esse amplo movimento reformista da administração pública era defendido como condição necessária à retomada do desenvolvimento econômico dos países, aliado a reformas no mercado, desregulamentação e às formas de atuação estatal (Pawson e Jacobs, 2010).

Essa narrativa em prol de mudanças também ganhou eco na América Latina e no Brasil nas décadas de 1980 e 1990, sobretudo diante do cenário de crise da

1. DOI: http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-012-7cap3.

2. Os autores agradecem o suporte da assistente de pesquisa Isabella de Araújo Goellner e os comentários de Mauro Santos Silva, Cláudio Armitrano e Luís Carlos Magalhães, todos da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea

3. Especialista em políticas públicas e gestão governamental no Ministério da Economia em exercício no Ipea.

4. Auditor Federal de Finanças e Controle da Controladoria-Geral da União (CGU) em exercício na Casa Civil.

dívida externa, baixo crescimento econômico, aumento do desemprego e elevados índices de inflação persistentes na região. Nesse contexto, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), elaborado em 1995 pelo governo federal brasileiro, defendia que, entre as dimensões do colapso do Estado, uma delas envolveria a crise fiscal, isto é, "a crescente perda do crédito por parte do Estado e pela poupança pública que se torna negativa" (Brasil, 1995, p. 10). Logo, diversas medidas deveriam ser tomadas, em especial o ajustamento fiscal duradouro e a reforma da Previdência Social.

Embora o PDRAE justificasse parte da urgência de mudanças nos problemas da política fiscal, o texto do projeto não desenvolvia muitos detalhes sobre o diagnóstico e menos ainda sobre as mudanças propostas no tocante ao enfrentamento da crise fiscal. Os dados apresentados se restringiam a alguns gastos com pessoal (ativos e inativos); seguridade e Instituto Nacional do Seguro Social (INSS); evolução salarial no serviço público e comparação das remunerações com o setor privado (Brasil, 1995).

Após mais de duas décadas, muitas mudanças ocorreram no Estado, na economia e na sociedade brasileira, sem, porém, que o tema das contas públicas saísse do debate e da agenda prioritária do governo federal. Nessa questão, dois marcos legais são fundamentais para se compreender a trajetória e os desafios da política fiscal no setor público do país. O primeiro envolveu a preocupação com a sustentabilidade fiscal dos governos, o que culminou na aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Lei Complementar (LC) nº 101 de 2000, que impôs o controle dos gastos da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, condicionando-os à capacidade de arrecadação de tributos desses entes políticos. Trata-se de uma mudança institucional que afetou o comportamento dos gestores públicos, com limites e sanções mais rígidas e transparentes, como também a dinâmica do funcionamento das contas públicas no país. É considerada uma referência nacional no plano das relações federativas, alinhando o comportamento da gestão fiscal em todos os níveis de governo (Loureiro e Abrucio, 2004).

Mais recentemente, diante da recessão econômica iniciada em meados de 2014, o Congresso Nacional aprovou a Emenda Constitucional (EC) nº 95, de 15 de dezembro de 2016, que "altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências" (Brasil, 2016). Em linhas gerais, a mudança na Constituição limita, por vinte anos, as despesas e os investimentos públicos aos mesmos valores gastos no ano anterior, corrigidos pela inflação, medida pelo índice nacional de preços ao consumidor amplo (IPCA). Com foco em sustentabilidade fiscal, a mudança, embora com pouco tempo de vigência, já apresenta consequências ao financiamento dos serviços públicos, em especial às políticas sociais, como veremos adiante.

Este artigo se propõe a explorar a trajetória das contas públicas federais com o objetivo principal de discutir a recorrente vinculação entre as reformas de Estado e as crises fiscais, apresentando as contas públicas federais em diferentes perspectivas: resultado primário, despesas e dívida pública. O artigo compara, além disso, algumas dessas dimensões com outras realidades financeiras de nações da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), América Latina e do BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul).

A opção por comparações com outros países visa qualificar as discussões e, em boa medida, auxiliar a compreensão de alguns fatores que não são restritos à realidade brasileira. Cabe ressaltar que as escolhas se devem também à disponibilidade dos dados e à adequação das análises comparativas. Para tanto, a pesquisa possui um caráter exploratório-descritivo, com ênfase predominantemente quantitativa, direcionada a analisar as trajetórias e os dilemas da política fiscal no Brasil, preferencialmente entre 1995 e 2019.

Além desta introdução, o artigo conta com outras quatro seções. Na seção 2, apresenta-se uma breve retrospectiva da origem do movimento de reformas do Estado, fortemente vinculado a ajustes fiscais e a (re)discussões do papel do Estado de bem-estar social. Na seção 3, o trabalho se volta à análise do conceito e recorrência de crises fiscais. Em seguida, são apresentadas as trajetórias das contas públicas federais desde 1995, quando possível, em diferentes perspectivas, incluindo a comparação internacional. A última seção foca os desafios remanescentes para a reforma do Estado em equilíbrio com o gerenciamento das contas do governo federal, dialogando com a literatura nacional e os compromissos sociais e fiscais do Estado brasileiro.

2 BREVE RETROSPECTIVA DA REFORMA DO ESTADO

O movimento de reforma do Estado foi consequência de um período de crise econômica iniciado com o impacto do aumento do preço do petróleo nas bases econômicas do Estado de bem-estar social. Entre os países desenvolvidos, o modelo amplo de proteção social vigente era tido como custoso para o nível econômico do período. Como as despesas sociais se mostravam inversamente proporcionais às receitas do Estado, por exemplo, à medida que a atividade econômica se reduzia e aumentavam as demandas pelos benefícios sociais, como o seguro-desemprego, os *deficit* públicos se elevavam e, por consequência, os juros internacionais.

O resultado desse cenário (juros altos e petróleo caro) para os países em desenvolvimento foi severo. Em quase todos eles, à exceção dos asiáticos, o crescimento econômico foi interrompido por uma crise fiscal baseada na dívida pública. Na América Latina, os anos 1980 ficaram conhecidos como "década perdida". A hiperinflação era o maior problema econômico, com reflexos imediatos

na política da região. Em meio à críticas ao tamanho do Estado como o grande responsável pela dívida pública, e desconsiderando a redução nas receitas públicas, partidos mais conservadores foram assumindo os governos e buscaram fórmulas para escapar da armadilha. No caso das nações que ainda estavam sob regimes ditatoriais, a crise econômica foi um elemento de desestruturação do modelo político e um forte apoio aos anseios de redemocratização (Cepal, 1996).

Críticas aos programas sociais do *welfare state* e ideias de melhorar a eficiência da administração passaram a ser a tônica dos novos governos. A identificação com as técnicas administrativas de mercado foi automática. Num processo de imitação da gestão privada, as palavras de ordem passaram a ser corte e enxugamento da máquina administrativa – daí a expressão Estado mínimo, vinculada à visão neoliberal.

A nova direita e teóricos da escolha pública (F. A. Hayek e J. M. Buchanan, dois dos mais importantes representantes contemporâneos da tradição liberal clássica) advogavam que os mesmos princípios regem o mercado econômico e o mercado político: autointeresse, troca e individualismo. O pressuposto principal é que o sistema de premiação no setor público não promove uma atuação eficiente, já que políticos e burocratas não são incentivados a controlar os gastos. Pelo contrário, o benefício político se dá na mesma proporção do aumento do gasto público.[5] Nesse cenário, a panaceia deveria ser a adoção de técnicas de gestão do setor privado e mecanismos de controle típicos de mercado.

Entre os países em desenvolvimento, os governos se voltaram para a gestão da dívida pública e da inflação recorrendo a diversas renegociações de dívida, pedidos de socorro ao Fundo Monetário Internacional (FMI) e, em último caso, declarações de moratória. Naquele momento histórico, chegava ao fim o papel do chamado Estado desenvolvimentista, que protagonizou o crescimento econômico por meio de investimentos em infraestrutura e da regulação protecionista à indústria local incipiente. Cabe ressaltar que, nesses casos, a estrutura organizacional do Estado também era incipiente, muito longe do modelo de Estado burocrático weberiano (Evans, 1993; Kliksberg, 1994; Olivieri, 2011).

Com o Estado fragilizado política e economicamente, o discurso de que era "pesado", "moroso" e "excessivamente caro" conquistou hegemonia. Assim, podem-se apontar causas para o grande interesse nas propostas de reforma do Estado sob diversos aspectos. A principal foi a crise financeira – carga fiscal insuficiente, gerando *deficit* contínuos e impedindo o crescimento econômico e o atendimento das expectativas sociais. O modelo de Estado-providência passou a representar o "vilão" das contas públicas e um obstáculo ao crescimento e à competitividade (Pitschas, 2001).

5. *Rent-seeking* (literalmente, busca de rendas) é a atividade de indivíduos e grupos de buscar "rendas" extramercado para si próprios por meio do controle do Estado. Tem origem na teoria econômica neoclássica, em que um dos sentidos da palavra *rent* é exatamente o ganho que não tem origem no trabalho, nem no capital.

Outras causas importantes para o interesse na reforma foram o processo de globalização e o surgimento de novas fontes de governança, com reforços de poder supra e infranacionais. Ademais, os baixos níveis de confiança dos cidadãos nas instituições do Estado promoveram uma busca pelos instrumentos de *accountability*, numa tensão entre novas formas de gestão e prestação de contas públicas. Esses elementos levaram a uma visão mais favorável ao modelo de mercado.

Paradoxalmente, a exigência de novas atribuições e serviços públicos prestados pelo Estado continuou. Além das funções clássicas do Estado, outras demandas de cidadania foram inseridas na agenda política: proteção ao meio ambiente; apoio a novas tecnologias; regulação de serviços públicos providos pelo mercado; e integração comercial com outros países. Ao mesmo tempo, havia certa ansiedade para que os Estados deixassem de ser responsáveis por empresas. Assim, a venda de ativos estatais se prestou a ajudar na redução do *deficit* público.

Segundo Cassese e Savino (2007, p. 174), "a globalização econômica criou uma competição entre diferentes sistemas nacionais administrativos e de regulação, expondo-os ao julgamento dos mercados". Dessa forma, qualquer vantagem comparativa era exposta como bom motivo para o deslocamento de investimentos privados para outro país.

Em resumo, foram três fatores principais que contribuíram para a reforma do setor público: a crise econômica e a internacionalização das economias; a dimensão do *welfare state* e sua pressão sobre os recursos públicos; e a influência do *new right* que promoveu abordagens orientadas ao mercado (Mascarenhas, 1993). Cabe ressaltar a existência de um debate crítico acerca dessa visão hegemônica das razões das reformas, que minimiza a importância da crise fiscal como fator determinante e direciona as atenções para a redução do ritmo de acumulação e, consequentemente, do investimento nas economias capitalistas desenvolvidas. Nesse sentido, as respostas de cunho neoliberal para a recuperação da dinâmica capitalista envolveriam o aumento da desigualdade como estratégia para elevar a lucratividade das empresas e a poupança dos mais ricos e, assim, obter mais investimentos e maior crescimento econômico (Anderson, 1995).

No Brasil, paralelamente à implementação do PDRAE, iniciou-se um longo período de boas práticas monetárias e fiscais baseadas em metas de inflação, regime cambial flutuante e regras de responsabilidade fiscal, o que levou o país a alcançar o grau de investimento em 2008 (Holland, 2019). A partir de 2012, entretanto, nossos termos de trocas começaram a cair e nossa taxa de câmbio começou a subir devido a mudanças das condições econômicas internacionais (Barbosa Filho, 2015). A crise fiscal que emergiu a partir do segundo semestre de 2014 levou a um ajuste fiscal malsucedido em 2015 e a reformas fiscais em 2017.

Foi um período bastante profícuo em debates econômicos acerca das condições macroeconômicas e fiscais. Em 2015, as propostas de austeridade fiscal não foram implementadas por falta de apoio do Poder Legislativo. Ao contrário, outras propostas – designadas pautas-bomba,[6] que implicavam em ampliação do *deficit* fiscal – avançaram no Congresso Nacional.

Duas correntes principais pautaram os impasses sobre a reforma fiscal do Estado brasileiro necessária à retomada da confiança dos agentes econômicos e à retomada do crescimento. Por um lado, economistas de linhas ortodoxas pregam uma política rigorosa de curto e longo prazo, defendendo o teto constitucional dos gastos públicos (reajustados apenas pela taxa de inflação), a reforma previdenciária e um programa robusto de desinvestimentos e privatização (Holland, 2019). Por outro lado, economistas heterodoxos vinculados às universidades entendem que uma política fiscal pró-cíclica contribui ainda mais para a deterioração do cenário fiscal, o que o campo de estudo denominava austericídio. Nesse sentido, defendem que se preservem os gastos sociais e os investimentos públicos como forma de manter a demanda interna e utilizem a capacidade produtiva ociosa a fim de ampliar as receitas públicas, as quais também devem ser majoradas com a redução de incentivos e desonerações fiscais (Barbosa Filho, 2015; Dweck e Teixeira, 2017; Pinho, 2017). Em comum, as duas correntes concordam com a redução dos demais gastos com custeio em percentual do produto interno bruto (PIB), elevando a eficiência e produtividade da ação do estado.

Para Holland (2019), a política fiscal brasileira é marcadamente contraditória, e, no período 2014-2017, o Brasil encarou uma crise fiscal muito específica, em comparação internacional. Com causas multidimensionais, a deterioração fiscal se mostrou profunda e prolongada. O autor defende a implementação de um conselho fiscal independente (previsto na LRF desde 2000,[7] mas nunca implementado), a fim de garantir o controle de gastos no tempo e ancorar resultados de longo prazo baseados em uma política fiscal consistente. Ademais, recomenda mais parcerias entre o estado e o setor privado, além de um programa de privatização e a revisão da gratuidade de muitos serviços públicos.

Embora paralelas, as reformas administrativas e fiscais circunscritas à eficiência não necessariamente contribuem com a inclusão social nos benefícios do desenvolvimento socioeconômico. "Trata-se, antes, de instrumentalizar o aparelho administrativo, segundo uma concepção gerencial, para que o mesmo responda, com mais agilidade e eficiência, às demandas da economia" (Faria e Faria, 2017).

A indicação histórica encontrada é que as designadas "reformas de Estado" caminharam paralelamente às reformas de caráter fiscal, com viés de controles fiscais

6. Disponível em: <https://istoe.com.br/o-ajuste-fiscal-que-nunca-existiu/>.
7. Art. 67 da LC nº 101/2000.

mais rigorosos. Não por acaso, os países que primeiro adotaram (*early adopters*) os estatutos de responsabilidade fiscal nas décadas de 80 e 90 do século XX foram também os casos mais destacados de reformas administrativas do Estado (Mascarenhas, 1993). Em geral, crises fiscais com o consequente retrocesso do Estado de bem-estar social levaram às reformas ditas gerenciais do aparelho de Estado (Bresser-Pereira, 1998; Jann e Reichard, 2002; Matias-Pereira, 2008; Pollit e Bouckaert, 2017).

3 CRISE FISCAL: DEFINIÇÃO E OCORRÊNCIAS

Apesar desse cenário e de todo os debates acerca do papel e tamanho do Estado, a participação dos governos na esfera econômica, em perspectiva histórica, aumentou globalmente desde o início do século passado (Izquierdo, Pessino e Vuletin, 2018). Esse fenômeno é notoriamente conhecido como Lei de Wagner, por exemplo, na medida em que o PIB *per capita* aumenta, o gasto público tende a subir, na expansão de atividades e serviços novos ou já existentes (Musgrave e Peacock, 1958). A título de exemplo, nos países integrantes da OCDE, em média, as despesas sociais públicas aumentaram de 16% para 21% do PIB entre 1980 e 2005 (Adema e Ladaique, 2009).

Nesse contexto, a política fiscal, compreendida como o conjunto de medidas pelas quais o governo arrecada receitas e realiza despesas para fins de estabilização macroeconômica, gerenciamento da dívida pública, redistribuição da renda e alocação de recursos, tornou-se cada vez mais central na agenda dos países.

Embora os desafios de promover a estabilidade econômica e assegurar a continuidade na prestação de serviços públicos sejam compartilhados por todas as nações, chama atenção o alto grau de heterogeneidade no desempenho dessas tarefas. Além disso, observa-se que não é trivial, e muito menos consensual, o caminho para se alcançar ou manter níveis de desenvolvimento econômico e social.

O tema ganha ainda mais destaque no setor público e no meio acadêmico após a primeira crise do petróleo, nos anos 1970, que gerou uma série de problemas aos Estados. Em uma interpretação sobre o fenômeno, O'Connor (1973) caracteriza crise fiscal ou financeira como a crescente incapacidade dos governos de atender às demandas cada vez maiores dos vários setores da economia e dos grupos sociais. Com efeito, a busca pela sustentabilidade significa uma gestão que consiga evitar crise fiscal, ou seja, a lacuna estrutural entre receitas e despesas públicas quando o crescimento econômico recua e o desemprego e a inflação sobem (Medas *et al.*, 2018).

No caso específico da América Latina, o problema ganha mais relevância na década de 1980 e, segundo Bresser-Pereira (1993, p. 42), possui cinco ingredientes: *i) deficit* orçamentário; *ii)* poupanças públicas negativas ou muito pequenas; *iii)* dívida pública externa e interna excessiva, *iv)* falta de crédito do Estado refletida na falta de confiança na moeda nacional e nos vencimentos de curto prazo da dívida interna; e *v)* falta de credibilidade do governo e sua imobilização.

Diversas propostas de soluções foram inseridas nas agendas governamentais dos países da região, no âmbito do conhecido Consenso de Washington. Em linhas gerais, trata-se de uma combinação de dez recomendações econômicas básicas que representantes de instituições financeiras internacionais defendiam para a promoção do ajuste macroeconômico de países em desenvolvimento em dificuldades (Williamson, 1990). Entre elas, destaque para disciplina fiscal, redução dos gastos públicos, reformas estruturais liberalizantes (comerciais, financeiras e trabalhistas) e privatização (Rodrick, 2006).

De acordo com Kerstenetzky e Kerstenetzky (2015, p. 591), na sequência da adoção das recomendações prevaleceram "os problemas persistentes de desempenho econômico, crescimento fraco ou nenhum crescimento, volatilidade, pobreza e desigualdade". Assim, os resultados da implementação desses remédios não geraram os efeitos positivos esperados, e as crises fiscais continuaram a assombrar não apenas as nações latino-americanas como todo o mundo (Rodrick, 2006; Bárcena e Prado, 2015).

No sentido de identificar mais adequadamente o fenômeno e qualificar essa discussão de crise fiscal, Medas *et al*. (2018), a partir de uma abordagem abrangente, construíram uma vasta base de dados, entre 1970 e 2015. O levantamento inclui quase 190 países que enfrentaram dificuldades fiscais a ponto de não conseguirem conter grandes desequilíbrios financeiros e acabarem adotando medidas extremas, como inadimplência e monetização do *deficit*. Nessa estratégia analítica, considera-se um ano de crise fiscal quando pelo menos um dos quatro critérios a seguir é atendido.

1) *Default* ou calote soberano para credores privados ou oficiais (por exemplo, inadimplência total e reestruturação).

2) Pedido de apoio financeiro em larga escala ao FMI. Esse critério captura qualquer ano sob um acordo financeiro do fundo com acesso acima de 100% da cota e ajuste fiscal como objetivo do programa.

3) Inadimplência implícita da dívida pública interna, em que os países recorrem à inflação muito alta ou ao acúmulo de atrasos de dívidas para financiar o orçamento.

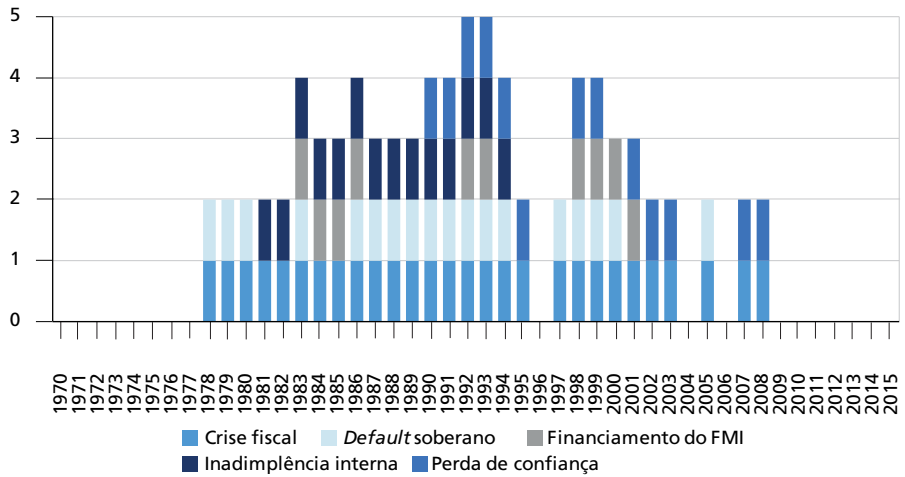
4) Perda de confiança dos investidores, com pressões extremas de mercado. Um subcritério é a perda de acesso ao mercado, enquanto o outro é o alto preço de acesso com limite para os *spreads*.

Na análise dos resultados, os autores demonstram que países de baixa renda são bem mais afetados com crises e vulneráveis aos choques exógenos que as economias emergentes e, sobretudo, as avançadas. Ademais, Medas *et al*. (2018) concluíram que a política fiscal tende a ser normalmente pró-cíclica na medida em que os países reduzem o crescimento das despesas quando a atividade econômica enfraquece e a queda na produção é ampliada se acompanhada por uma crise financeira.

A partir do tratamento quantitativo da mesma base de dados, Cerovic *et al.* (2018), por sua vez, mapeiam os indutores das crises, os chamados sistema de alerta antecipado (*early warning sistems* – EWS). Como resultado, observa-se que esses fatores variam com o nível de desenvolvimento das economias, com destaque para as mais dependentes a mudanças na ajuda externa. As análises estatísticas, em boa medida, convergem com o senso comum, ou seja, as crises são mais recorrentes quando as economias constroem desequilíbrios internos e externos. As alternativas para evitar essas crises pressupõem políticas prudentes e fortalecimento da gestão de riscos, bem como políticas frouxas quando o crescimento doméstico estiver acima da média. Nesse último caso, o ideal seria reverter os gastos quando o ciclo for finalizado, o que na prática é sempre complicado, conforme indica a Lei de Wagner. Os autores reforçam, ainda, a perspectiva, já demonstrada por Medas *et al.* (2018), de que os desafios são ainda maiores nos países de baixa renda, devido tanto a vulnerabilidades estruturais quanto à dependência da ajuda externa.

No caso do Brasil (gráfico 1), as crises fiscais fizeram parte da rotina do setor público, em diferentes momentos e intensidades (Medas *et al.*, 2018). A barra azul-clara indica a situação de crise em função de ao menos um dos critérios supracitados. Embora este capítulo trate do período pós-1995, a exposição de todos os anos disponíveis ajuda a compreender a dinâmica histórica das crises.

GRÁFICO 1
Brasil: ocorrências e motivos das crises fiscais (1970-2015)



Fonte: FMI. Disponível em: <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2017/04/03/Fiscal-Crises-44795>. Acesso em: 15 nov. 2019.

O gráfico, no entanto, demonstra uma variação dos gatilhos ou motivos das crises que não necessariamente se refletem na percepção da crise no cenário doméstico. Em 1995 e 1996, o país havia alcançado a estabilidade monetária e

estava em período de crescimento do PIB, ou seja, não demonstrava os indícios de crise fiscal levantados pela literatura (O'Connor, 1973; Medas *et al.*, 2018). A desconfiança identificada pela medida parece advir do contexto internacional, às voltas com a crise mexicana de 1994, também denominada de "efeito tequila". Essa mesma situação de perda de confiança ocorre depois, em 2007 e 2008, provavelmente a partir da crise financeira internacional, porém com poucos efeitos práticos nas contas nacionais, ao menos até 2014, demonstrado no próprio gráfico e como também veremos com mais detalhes a seguir.

Em suma, o ponto mais importante exposto no gráfico é que a narrativa de crise fiscal propagada na proposta de reformas do Estado não se sustenta diante do quadro econômico positivo durante os primeiros anos do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1997). Cabe ressaltar que esse cenário se altera significativamente com a crise cambial de 1998, que não apenas elevou consideravelmente a dívida pública até 2002 como também obrigou o governo federal a recorrer ao suporte financeiro do FMI.

4 TRAJETÓRIA DAS CONTAS PÚBLICAS DO GOVERNO FEDERAL

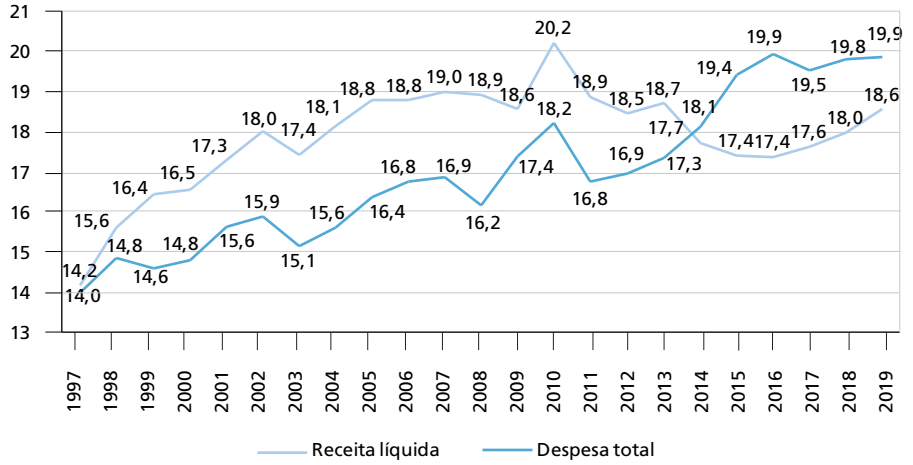
Nesta seção, apresentamos a evolução de importantes dimensões das contas do governo federal de modo a subsidiar as discussões sobre suas relações com processos reformistas do Estado brasileiro.

4.1 Resultado primário do governo federal

O resultado primário das contas públicas consiste na relação entre as receitas e despesas do governo central, excluídas as despesas financeiras para fins de pagamento de juros e amortizações da dívida pública e as contas de estados, municípios e Distrito Federal. O gráfico 2 expõe sua trajetória no período entre 1997 e 2019.

A receita líquida representa o que o governo central possui para honrar despesas, isto é, excluindo-se as transferências obrigatórias por repartição de receitas para os demais entes federados. A diferença entre a receita líquida e a despesa total do governo central indica a economia para o pagamento de juros e amortizações da dívida pública, notoriamente chamado de *superavit* primário. Observa-se que, por quase duas décadas, o *superavit* foi alcançado mesmo em períodos de baixo crescimento econômico, como entre 2001 e 2003. Trata-se do resultado do esforço de contenção de gastos públicos a fim de honrar os compromissos da dívida pública e manter a capacidade de refinanciar a dívida.

GRÁFICO 2
Brasil: receita líquida e despesa total do governo central
(Em % PIB)



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN) – Resultado do Tesouro Nacional (última atualização em 28/1/2020).

Nesse período, o governo federal optou em financiar a seguridade social via elevação das contribuições sociais e não por meio do orçamento fiscal, uma vez que seus impostos teriam que ser repartidos com estados e municípios. Por conseguinte, as despesas sociais também se elevaram, devido a vinculações e à aplicação dos mínimos constitucionais e a uma maior disponibilidade no orçamento da seguridade, o denominado efeito cremalheira (Pires e Borges, 2019).

Quanto ao impacto da LRF sobre o resultado primário, os dados não nos permitem afirmar um efeito imediato, uma vez que nos anos que antecederam sua vigência (1999 a 2001) o esforço primário do governo central se aproximava dos 2% do PIB, como no restante da década.[8]

Na primeira década do século, quando o país apresentou um padrão de crescimento relativamente alto, em comparação aos anos anteriores atuais, o aumento das despesas veio, em boa medida, acompanhado de incremento da receita líquida. Essa tendência continua se alterando de forma evidente desde 2014, com a inversão das duas trajetórias.

Os gastos cresceram até 2016, ano de aprovação da EC nº 95, e depois se estabilizaram. Após uma queda de arrecadação entre 2014 e 2016, as receitas ainda estão em um lento processo de recuperação, o que vem ocasionando uma situação

8. Para uma análise acurada do impacto da LRF nas contas nacionais, deve-se considerar os resultados fiscais de estados e municípios, bem como realizar uma análise detalhada da evolução dos orçamentos dos poderes Legislativos e Judiciários e dos ministérios públicos e tribunais de contas (repartições previstas no art. 20 da LRF).

persistente de *deficit* primário no governo federal. O principal efeito disso recai sobre o estoque da dívida pública, que, como veremos, está em trajetória de ascensão.

Do ponto de vista comparativo com países da OCDE e demais emergentes, o desempenho do Brasil em 2017 e 2018 é, sem dúvida, um dos mais preocupantes (OECD, 2019a). Seguramente, o mundo ainda sofre com os impactos da crise financeira de 2008. Contudo, se por um lado algumas economias desenvolvidas apresentaram aumento do *deficit* primário e também de pagamento de juros, por outro, na OCDE o *deficit*, em média, foi 0,1%, e o serviço da dívida aumentou em 2,1% do PIB em 2017. Entre os emergentes, o Brasil apresentou o segundo pior *deficit* primário, agravado pela maior taxa de juros reais, 4,5% nesse mesmo ano (OECD, 2019a).

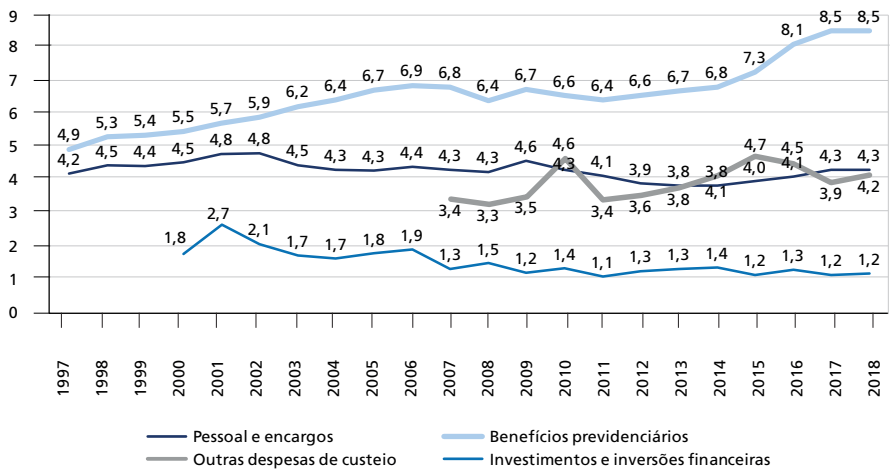
Sob a ótica da arrecadação, alguns fatores contribuíram para esse fraco desempenho, em especial a retração de 7% da economia, somados os anos de 2015 e 2016, e o baixo crescimento nos três anos seguintes (em torno de 1% por ano). Aliado a isso, o período foi marcado por taxas recordes de desemprego e informalidade, o que incide diretamente sobre o consumo e, por conseguinte, sobre a receita governamental. Cabe ressaltar que o *deficit* não é resultado de redução da carga tributária, que se manteve estável no período em aproximadamente 32% do PIB.

Pelo lado da despesa, como podemos compreender essa trajetória ascendente? Ao segregar os quatro componentes principais das despesas primárias do governo central, notamos padrões distintos de estabilidade e volatilidade. A primeira despesa que chama atenção é o baixo nível de investimento público que se mantém estável sem ultrapassar 1,5% na última década. Esse padrão é preocupante, considerando a notória correlação entre investimentos e desenvolvimento econômico, bem como pelo fato de o percentual do governo federal ser reduzido até em comparação aos vizinhos latino-americanos. Mesmo quando acrescido dos investimentos das estatais e dos governos subnacionais, o Brasil apresenta um dos mais baixos níveis dessa despesa. Quando comparado aos países do BRICS, por exemplo, a China gasta quase o triplo, enquanto a Rússia o dobro (OECD, 2019a).

De acordo com Izquierdo, Pessino e Vuletin (2018), em estudo publicado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), outro problema nas contas públicas, no caso dos países latino-americanos e também observado no Brasil, é o incremento nos gastos correntes *per capita* desde a década de 1980 (cerca de 70%), ao passo que os gastos de capital (investimentos) continuam no mesmo patamar (aumento de 5%) em média na região. Esse percentual é bem abaixo, por exemplo, dos países emergentes asiáticos, que elevaram os seus investimentos *per capita* no mesmo período em mais de 100%.

Outra despesa que historicamente segue a normalidade é a de pessoal e encargos, relativa à folha de pagamento de servidores públicos federais, pois os valores percentuais oscilaram muito pouco nesses últimos anos, mesmo com períodos de reestruturação da força de trabalho no serviço público federal, com novos concursos e mais ingressos, bem como incrementos remuneratórios entre 2004 e 2010 (Cavalcante e Carvalho, 2017). Esse processo foi, em boa medida, amortecido pelo crescimento econômico do período. Nos últimos cinco anos, todavia, houve uma leve tendência de alta que pode ser mais bem explicada pelos efeitos da crise econômica sobre o PIB, uma vez que não ocorreram mudanças significativas no quadro funcional, nem nos padrões dos salários em geral.

GRÁFICO 3
Despesas primárias do governo central, selecionadas
(Em % PIB)



Fonte: STN.
Elaboração dos autores.

As outras despesas correntes, incluindo as despesas administrativas de manutenção das atividades de órgãos e universidades públicas (custeio), representaram praticamente o mesmo peso da folha de pagamentos. Após uma tendência de ascensão no início da década, essas despesas decaíram nos últimos anos e, atualmente, encontram-se num patamar abaixo do de 2015.

Assim, é evidente que, sob a ótica da despesa primária, o avanço dos gastos do governo federal e a consequente deterioração dos resultados primários do setor público se devem, em boa medida, ao contínuo crescimento dos benefícios sociais em termos de público-alvo e valores pagos. A Constituição Federal de 1988 (CF/1988) definiu um regime de previdência e assistência social mais inclusivo do que o praticado anteriormente, e, desse modo, essas despesas naturalmente tenderam a crescer desde então.

Além da CF/1988, o fenômeno também é determinado por outros dois fatores: um estrutural e outro conjuntural. O primeiro envolve o aumento quantitativo de beneficiários. É uma variável exógena ao governo, decorrente das pressões demográficas, mais especificamente do envelhecimento populacional (Afonso e Gobetti, 2015; Gobetti e Orair, 2015). O segundo tem a ver com a expansão dessas despesas devido à política de aumento real do salário mínimo, que vinculava esses benefícios, ocorreu em todos os governos pós-estabilização monetária. Ao decomporem os condicionantes do avanço dessas despesas, Pires e Borges (2019) estimam que os componentes não constitucionais, incluindo principalmente essa política de elevação do salário, foram maiores que a contribuição da CF/1988.

Em síntese, a partir de 2011, esses benefícios vêm mantendo a curva crescente em detrimento da retração da arrecadação, como exposto no gráfico 2. Se por um lado as despesas públicas, especialmente os benefícios previdenciários e assistenciais, sofrem pressão de alta em consequência da demanda por serviços estatais, por outro a carga tributária bruta nacional permanece em patamar bastante estável, em torno de um terço do PIB desde o início do século. Nesse sentido, qualquer ajuste fiscal precisa abordar tanto o lado das despesas quanto o das receitas públicas para alcançar o devido equilíbrio fiscal.

Nesse quarto de século corrido após o lançamento do PDRAE, nota-se que há estabilidade na carga tributária (cerca de 32% do PIB) e nas despesas de pessoal (aproximadamente 4,4% do PIB), ao lado do incremento dos gastos sociais, tanto por consequência demográfica (ampliação da expectativa de vida) quanto por avanços nas políticas sociais que levaram o país a cumprir os objetivos do milênio[9] e a vencer a chaga da fome em meados da década passada. Essas políticas sociais, bem-avaliadas por organismos multilaterais, constituem um legado a ser mantido, sem prejuízo para o equilíbrio fiscal, conquistado a partir do Plano Real, em 1994, e da LRF, em 2000.

4.2 Gastos sociais

A ampliação dos gastos sociais representa um processo histórico e civilizatório em todo o mundo (Carvalho, 2002). O investimento público em políticas sociais implica externalidades positivas para a sociedade e a economia. Contudo, devido a sua magnitude em relação ao orçamento público, também traz preocupações do ponto de vista da sustentabilidade fiscal. Assim, como observado anteriormente, essas despesas vêm crescendo significativamente e impactando o resultado primário do país, e, por conseguinte, subsidiando argumentos favoráveis a reformas que estanquem ou amenizem essa evolução, como a reforma previdenciária.

9. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/tema/odm/>.

As questões que se colocam são as enumeradas a seguir.

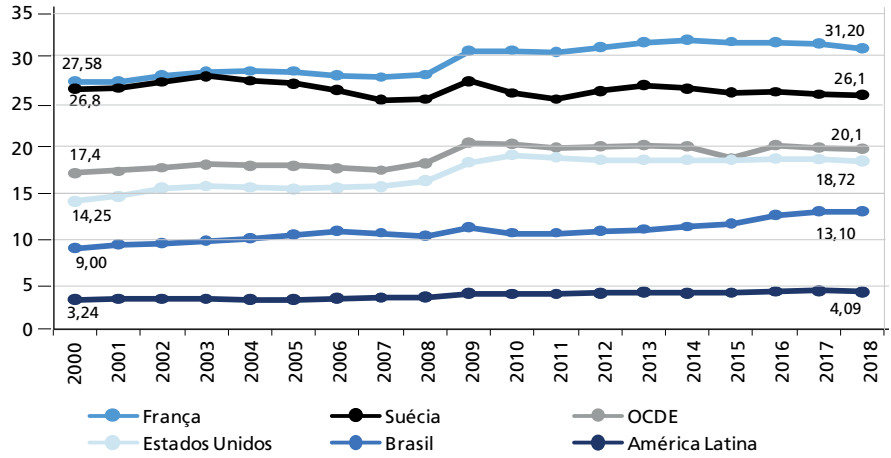
1) Em que medida a trajetória dos gastos sociais do governo federal brasileiro é insustentável do ponto de vista fiscal?
2) Essas despesas são fruto de uma tendência das economias pelo mundo?
3) Nas nações desenvolvidas, o crescimento do gasto público compromete a sustentabilidade fiscal?

Para abordar essas complexas perguntas, o gráfico 4 descreve, em % do PIB, a trajetória dos gastos com proteção social entre 2000 e 2018: *i)* do Brasil; *ii)* da média dos países da América Latina; *iii)* da média dos países da OCDE; e *iv)* dos casos específicos de três outros países. Os dados das despesas dos governos centrais são provenientes de duas bases distintas, mas bastante similares. No caso de Brasil e América Latina, as informações são da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), que cobre os gastos inerentes às subfunções de proteção social: doença e invalidez, velhice, sobreviventes, família e filhos, desemprego, habitação e exclusão social.[10] Os demais são oriundos da base da OCDE e compreendem programas sociais (benefícios, provisão direta ou isenções fiscais) direcionados a famílias de baixa renda, idosos, deficientes, doentes, desempregados ou jovens.[11] Em ambas as bases não são incluídas as despesas com educação e saúde pública, as duas principais funções do orçamento público depois da proteção social.

A escolha de inclusão desses países se deve não apenas por ser referências internacionais em termos de desenvolvimento econômico e social mas, principalmente, pelo fato de cada um representar os três modelos clássicos de regimes de bem-estar social, de acordo com a tipologia de Esping-Andersen (1991). Os Estados Unidos representam o tipo de *welfare state* liberal ou residual, no qual predomina a assistência aos comprovadamente pobres, reduzidas transferências universais ou planos modestos de previdência social. A França é um exemplo típico do modelo conservador ou corporativista, ou seja, a concessão de direitos sociais valoriza a preservação das diferenças corporativas, e os direitos, portanto, estão ligados à classe e ao *status*. A Suécia, por sua vez, representa o tipo universal ou social-democrata, cujos direitos sociais objetivam promover a igualdade com os melhores padrões de qualidade (Esping-Andersen, 1991).

10. Mais informações disponíveis em: <https://observatoriosocial.cepal.org/inversion/en>.
11. Mais informações disponíveis em: <https://data.oecd.org/socialexp/social-spending.htm>.

GRÁFICO 4
Trajetória dos gastos sociais (2000-2018)
(Em % PIB)



Fonte: Cepal e OCDE.

Primeiro, nota-se que esses gastos variam no tempo, com tendência de alta sobretudo nos países da OCDE após a crise financeira de 2008, quando subiram, em média, de 19% a 22% do PIB (OECD, 2012). Desde então, os percentuais, embora variados de acordo com as nações, mantêm-se relativamente estáveis em patamares acima do observado na primeira década do século, com pequenas oscilações (OECD, 2019b). Esses países, como veremos adiante, também elevaram o seu estoque de dívida pública pós-crise, sem, contudo, entrar em situação considerada de insustentabilidade fiscal.

Outro aspecto que chama atenção é a diferença entre as regiões. Em média, os países da OCDE despendem aproximadamente cinco vezes mais que os latino-americanos. Isso é preocupante não apenas pela magnitude da diferença entre essas regiões mas, sobretudo, pelo fato de que as condições de qualidade de vida do cidadão na América Latina são notoriamente alarmantes. Em outras palavras, quem deveria gastar mais e melhor, na prática, comporta-se de maneira oposta. Logicamente, essa postura tende a refletir nas altas taxas de pobreza e desigualdades mensuradas na região (Cepal, 2019b).

O Brasil, por sua vez, avançou bastante nesses investimentos, estando à frente dos países de renda intermediária, mas ainda atrás da média dos países da OCDE. Em termos de inclusão, entre 2004 a 2014, o número de beneficiários de políticas públicas federais cresceu a uma taxa média de quase 4% ao ano (Gobetti e Orair, 2015).

Cabe relembrar, todavia, que a CF/1988 preconiza um modelo híbrido de Estado de bem-estar na medida em que define sistemas públicos, universais e gratuitos de proteção, com resquícios do regime corporativista (Carvalho, 2002). Assim, mesmo com o incremento de 9% para 13,1% nos últimos anos, o padrão de investimento na proteção social continua muito distante das nações desenvolvidas, inclusive dos Estados Unidos, que, por se enquadrar no modelo liberal, supostamente gasta menos com esse tipo de política pública.

Apesar de pouco tempo de vigência da EC nº 95 (teto de gastos), o que dificulta uma avaliação sistemática sobre seus efeitos, já é possível notar prejuízos às principais despesas sociais, medidos nas funções orçamentárias de saúde e educação do governo federal. Na saúde, os recursos empenhados na Lei Orçamentária Anual (LOA)[12] em relação à Receita Corrente Líquida (RCL), desde o início da vigência da norma, estão em trajetória descendente, de 16,1% em 2017 para 13,9% em 2019. Na educação o cenário é ainda pior, na medida em que esse orçamento teve uma redução maior com a emenda, passando de 15,3% em 2017 para 12,6% em 2019, em relação à RCL. Vale lembrar que a própria CF/1988 define o patamar mínimo de 15% para a saúde (art. 198) e 18% para a educação (art. 212).

Se a estabilidade pode ser positiva do ponto de vista da sustentabilidade fiscal planejada com o teto de gastos (Brasil, 2018), pode também gerar impactos negativos na dimensão social e, por conseguinte, na deterioração dos indicadores de pobreza e desigualdade no país (Neri, 2019).

Importante ressaltar que, apesar das crises fiscais enfrentadas pelo Brasil e de tudo mais, conforme identificado no gráfico 1, não houve descontinuidade de pagamento dos juros e amortizações (*default*), tampouco incapacidade de arcar com as despesas legalmente previstas com as políticas públicas sociais nessas últimas duas décadas. Isso indica que o Estado brasileiro priorizou, no seu orçamento público, o cumprimento dos contratos de dívida pública e a garantia de benefícios sociais constitucionalmente estabelecidos, ainda que em detrimento de outras rubricas, como investimentos públicos e saneamento.

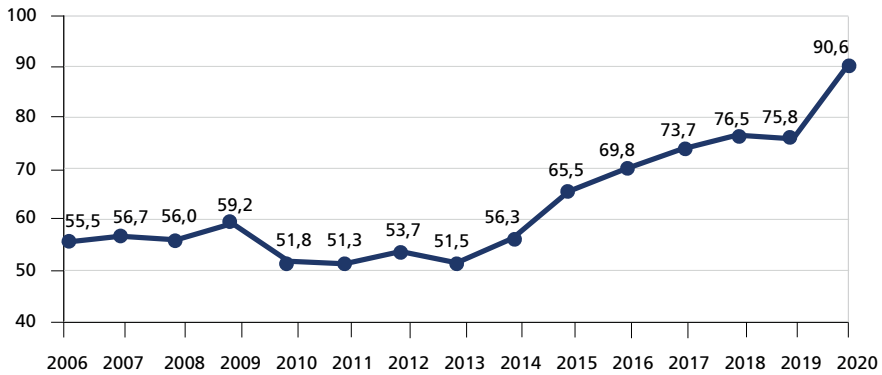
4.3 Dívida pública ou sustentabilidade fiscal

Considera-se sustentabilidade fiscal da dívida pública o equilíbrio intertemporal entre receitas e despesas públicas de modo que a dívida atual seja financiada por excedentes de receitas futuras (Araújo, Siqueira e Bessaria, 2017). Segundo os autores, entre 1997 e 2013, houve equilíbrio de longo prazo entre a receita e a despesa do governo federal, o que ratifica hipótese de estabilidade sustentável da dívida.

12. Dados provenientes da plataforma Siga Brasil, disponível em: <https://www12.senado.leg.br/orçamento>. Acesso em: 20 mar. 2020.

Mais recentemente, a estagnação do crescimento econômico nos últimos anos e o crescimento vegetativo de despesas obrigatórias[13] geraram o aumento da relação dívida/PIB, com consequente alarde de economistas quanto à vulnerabilidade da confiança dos atores econômicos em relação às obrigações financeiras da União.

GRÁFICO 5
Trajetória da dívida bruta do governo geral
(Em % PIB)



Fonte: Banco Central (posições em dezembro de cada ano; em 2020, dados de setembro) – última atualização: 30/11/2020.

Apesar disso, a redução da inflação, decorrente da baixa demanda, e o cenário internacional permitiram a redução dos juros pelo Comitê de Política Monetária (Copom) – órgão colegiado do Banco Central, formado pelo seu presidente e diretores, que define, a cada 45 dias, o valor da taxa básica. A taxa efetiva de juros incidente sobre a dívida pública, por sua vez, continua elevada, já que é composta também por um conjunto de títulos com diferentes perfis de prazo e juros ainda vigentes.

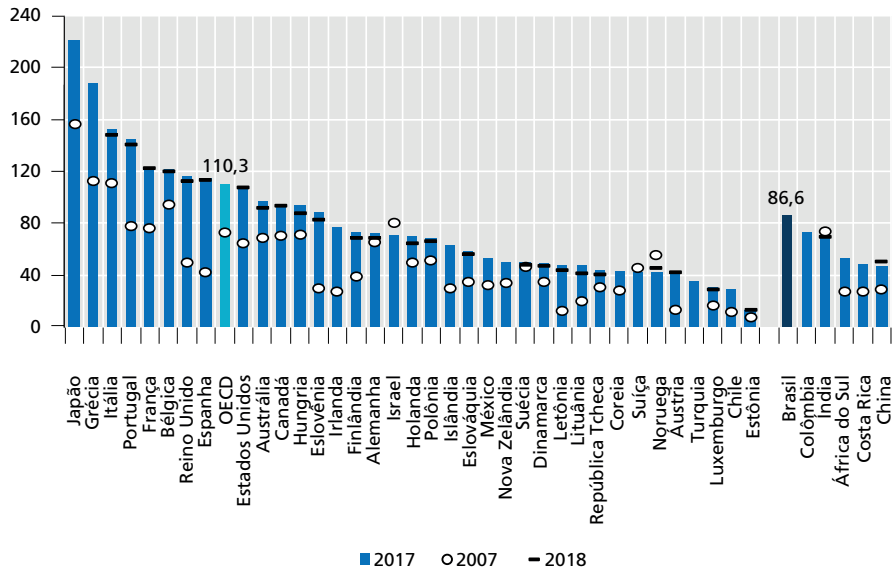
Quanto à dívida bruta do governo geral brasileiro, verifica-se que, após uma relativa estabilidade até 2014 (sempre inferior a 60% do PIB), ela vem aumentando e está próxima de 80% do PIB, como consequência do período de crises política e econômica entre 2015-2018. O que mais pesa nas contas públicas anualmente, entretanto, são os chamados serviços da dívida. Para as despesas com juros, em 2018 foram dispendidos 4,5% do PIB.

Em comparação internacional, a dívida bruta brasileira encontra-se abaixo da média da OCDE em 2017, de 110,3%, mas acima da média dos países de renda média, como Chile, México e Colômbia. Apesar disso, a confiança na economia nacional acrescida da liquidez internacional permitiu a redução das taxas de juros pelo Banco Central brasileiro, possibilitando que se diminuísse o comprometimento

13. Decorrentes dos reajustes de folhas de pagamentos e da inflação de insumos, por exemplo.

dos orçamentos futuros com as despesas financeiras. Ainda assim, na comparação internacional, houve piora em quase todos os países após a crise de 2008, o que sugere que a problemática é global e não apenas doméstica.

GRÁFICO 6
Dívida bruta dos governos (2007, 2017 e 2018)
(Em % PIB)[1]



Fonte: OECD (2019a).
Nota: [1] Existem pequenas diferenças entre as metodologias do Banco Central e da OECD no cômputo do estoque da dívida pública. No entanto, para fins desta análise, as diferenças percentuais são menos relevantes.

A dívida pública deve ser analisada por dois ângulos distintos: fluxo e estoque. O *deficit* público e a insuficiência de poupanças públicas são características de fluxo da crise fiscal, ao passo que o tamanho da dívida pública – seja ela interna ou externa – é uma propriedade de estoque que pode afugentar credores.

A falta de crédito e de credibilidade são fenômenos sociopsicológicos diretamente ligados às características reais, mas com autonomia em relação a elas. A expectativa de retorno real no pagamento de juros e amortizações garante que os estados continuem refinanciando suas dívidas entre os agentes de mercado. A solidez dos fundamentos econômicos brasileiros contribuiu para atenuar o efeito de aversão a riscos dos agentes econômicos, fenômeno explicado pela teoria da perspectiva (Kahneman e Tversky, 2013), e possibilitou a redução dos juros da dívida pública.

Por sua vez, a desconfiança desses agentes financeiros em relação à capacidade dos estados de honrar seus pagamentos pode gerar alguns efeitos: redução da oferta de crédito e/ou aumento dos juros cobrados para o financiamento do setor público, ou

ainda, preferência pelos títulos de curto prazo de resgate. Atenuantes dessa desconfiança são os chamados fundamentos econômicos que, quando robustos, tendem a reduzir a desconfiança dos agentes. Entre eles, está o fato de o Brasil possuir uma significativa reserva internacional, em torno de 20% do PIB, ou cerca de US$ 350 bilhões, sendo uma das dez maiores reservas mundiais em valor absoluto.[14]

A despeito da manutenção de *superavit* primários continuados entre 1997 e 2013 (Araújo, Siqueira e Bessaria, 2017; Magalhães e Costa, 2018), a fragilidade fiscal brasileira não foi afastada. Não há, entretanto, restrição ao crédito público. Mas, historicamente, o Brasil paga caro pelos compromissos da dívida, apesar da adimplência contínua desde a década de 1990, o que prejudica a sustentabilidade fiscal e drena os escassos recursos que poderiam ser utilizados para fins de desenvolvimento econômico, como investimentos em infraestrutura e pesquisas tecnológicas. Somente em juros nominais, o governo central demandou em média 4,3% do PIB entre 1997 e 2019 para honrar compromissos. No exercício financeiro de 2020, a LOA prevê R$ 1,1 trilhão ou aproximadamente 28% do orçamento total da União para o refinanciamento da dívida.[15] Contudo, com o gastos decorrentes do enfrentamento da pandemia do coronavírus e as incertezas quanto à recuperação da economia brasileira, o Instituto Fiscal Independente (IFI), em seu relatório de acompanhamento fiscal de junho de 2020, projeta que a dívida pública pode chegar aos 100% do PIB ainda neste ano.[16]

5 TENDÊNCIAS E DESAFIOS

Diante do histórico recente de debates sobre reforma do Estado e crise fiscal, pode-se perceber que tais questões pertencem a universos paralelos e complementares e que, em boa medida, se caracterizam por ser fortemente carregadas de componentes políticos e ideológicos. Consequentemente, há diferentes visões acerca do papel do Estado, o que impacta nas discussões e decisões governamentais acerca das possíveis as trajetórias de desenvolvimento econômico e social.

Um fator importante a ser ressaltado envolve a emergência das discussões de reformas do Estado sob o argumento de enfrentamento aos cenários de crise fiscal. A alternativa por estratégias reformistas como uma panaceia para os problemas públicos, principalmente os de caráter financeiro, parece ser recorrente não apenas na realidade brasileira mas também em nações de economia desenvolvida (Pollit e Bouckaert, 2017). Não obstante, como vimos nas seções anteriores, situações de crise fiscal, de acordo com os critérios de Medas *et al.* (2018), não necessariamente significaram problemas que afetaram a sustentabilidade das contas públicas do país.

14. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/reservasinternacionais>.
15. Lei nº 13.978, de 17 de janeiro de 2020.
16. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/573177/RAF41_JUN2020.pdf?sequence=20>.

Isso indica um viés mais financista dessa metodologia, o que, provavelmente por seu caráter comparativo, impede mais detalhamento sobre a dinâmica da realidade financeira das nações.

Em linhas gerais, observamos que a trajetória das contas do governo federal brasileiro variou bastante nos últimos 25 anos, levando à existência simultânea de tendências preocupantes e desafios ao equacionamento da sustentabilidade fiscal com os compromissos de desenvolvimento econômico e social ainda não atingidos. Apesar da relativa manutenção da carga tributária nas últimas décadas, em padrões próximos a dos países da OCDE, vale destacar alguns desafios que merecem atenção.

- Baixo nível de investimento público, reduzido inclusive em comparação aos vizinhos latino-americanos.
- Recente deterioração dos resultados primários do setor público.
- Aumento da relação dívida/PIB.
- Volatilidade do crescimento econômico e estagnação persistente nos últimos anos.
- Aumento e perspectiva contínua de crescimento dos benefícios sociais, em especial previdenciários e assistenciais.
- Redução dos orçamentos para outras funções de políticas sociais, como saúde e educação, após a aprovação da EC nº 95/2016.

A comparação com o desempenho dos países desenvolvidos, tanto dos gastos quanto do perfil da dívida pública, nos possibilita supor que o crescimento das despesas não necessariamente ameaça a sustentabilidade fiscal. O próprio caso brasileiro sugere essa afirmação, com redução significativa dos juros nos últimos anos mesmo diante da trajetória da dívida em relação ao PIB, mostrada no gráfico 5. O principal dilema das contas públicas, contudo, é que, no atual cenário de baixo crescimento global, é preciso conseguir aumentar os gastos para padrões próximos aos dos países de economia avançada e, assim, atender às demandas sociais e aos próprios objetivos constitucionais do Brasil sem comprometer a capacidade de honrar os compromissos financeiros. Ademais, considerando os altos níveis de pobreza e desigualdade, é fundamental que as despesas e, por conseguinte, a prestação dos serviços públicos alcancem um melhor padrão de qualidade.

Cabe lembrar que mais gastos levam efetivamente a melhores resultados de desenvolvimento. O problema não se restringe apenas à dimensão quantitativa mas também à qualitativa, tanto nos gastos quanto nas políticas públicas.

De acordo com as recomendações de estudo do BID (Izquierdo, Pessino e Vuletin, 2018), as ações governamentais devem priorizar o enfrentamento aos problemas apresentados a seguir.

- Baixa capacidade redistributiva da política fiscal, particularmente dos gastos.
- Altos dispêndios em programas regressivos e baixos em progressivos.
- Reduzida capacidade de focalização das políticas sociais.
- Gastos não contributivos cada vez maiores.
- Gastos com saúde e educação que, quando quantificados ao custo, parecem progressivos, mas, quando analisados por sua cobertura e qualidade, são realmente regressivos.
- A crescente participação das contribuições dos governos subnacionais nos gastos sociais, uma questão adicional à equidade.

Apesar de importantes, essas recomendações trazem um problema: como construir capacidades estatais para promover essas mudanças e formular e implementar essas políticas públicas? Surge, assim, um novo paradoxo. Para melhorar a qualidade dos gastos e das ações governamentais é preciso investir mais no aumento quantitativo de servidores públicos, porcentagem ainda abaixo dos padrões das nações desenvolvidas, e na profissionalização do serviço público, que inclui a valorização de fatores como remuneração, segurança, autonomia e meritocracia.

Em 2019, como aconteceu com os demais países latino-americanos, após dois anos de contrações, o desempenho econômico se manteve em uma trajetória de estagnação, refletida nas baixas taxas de crescimento, que corresponderam ao fraco desempenho do investimento e das exportações e a uma queda do gasto público (Cepal, 2019a). Desse modo, na América Latina, as perspectivas são, naturalmente, de piora no mercado de trabalho, com aumento do emprego informal e continuidade da alta taxa de desocupação, redução dos gastos correntes primários e relativa manutenção da dívida pública bruta dos governos centrais da região, pouco acima de 40% do PIB em média, embora os padrões heterogêneos prevaleçam. Essas previsões para região, todavia, estão atualmente em compasso de redefinição diante das incertezas provenientes da crise da Covid-19 e de suas sérias implicações sanitárias, econômicas e sociais.

Com efeito, esses resultados tendem a afetar negativamente a esfera social, além de comprometer a dimensão do mercado de trabalho. Após o período de estruturação de importantes redes de proteção social no começo da década de 2000, com aumento significativo do gasto social médio dos países da América Latina e notórias melhorias nos níveis de pobreza, extrema pobreza e desigualdade

de renda, a Cepal (2019b) alerta que, além da alta disparidade entre sub-regiões e países, a situação vem se agravando, e os níveis de gasto social da região continuam bem distantes dos padrões dos países da OCDE e da União Europeia, apesar de a população necessitar mais de serviços públicos.

O desafio da sustentabilidade fiscal ainda persistirá nos próximos anos, tendo em vista que as contas do setor público acumularam um *deficit* primário de R$ 95,5 bilhões em doze meses, até agosto de 2019, o equivalente a 1,36% do PIB, e a meta do *deficit* primário do setor público consolidado foi de R$ 132 bilhões para o mesmo ano. Inevitavelmente, continuaremos a perseguir *superavit* primários a fim de manter a sustentabilidade da dívida pública brasileira e recuperar o grau de investimento, concedido por agências internacionais de análise de risco. Nesse sentido, a opção pelo fim dos aumentos reais do salário mínimo tende, por um lado, a reduzir o avanço das despesas obrigatórias. Obviamente, por outro lado, isso aumenta a desigualdade, pois afeta negativamente o poder aquisitivo da população, sobretudo em relação ao consumo das famílias, que, no caso brasileiro, é um notório indutor do crescimento econômico.

Como alternativa para se atingir o objetivo fiscal, retorna o apelo por uma reforma tributária que equacione a regressividade atual e busque a simplificação e a retomada de políticas que incentivem o aumento dos investimentos público e privados. Ademais, o principal desafio para que o país alcance a sustentabilidade fiscal sem abrir mão do tão necessário processo de desenvolvimento social e econômico é melhorar a capacidade do setor público em desenhar e implementar políticas públicas que gerem mais efetividade e eficiência nos gastos públicos.

REFERÊNCIAS

ADEMA, W.; LADAIQUE, M. **How expensive is the welfare state?** Gross and net indicators in the OECD social expenditure database (SOCX). Paris: OECD, 2009. (OECD Social, Employment and Migration Working Papers, n. 92).

AFONSO, J. R. R.; GOBETTI, S. W. **Impactos das reformas tributárias e dos gastos públicos sobre o crescimento e os investimentos**: o caso do Brasil. Santiago: Cepal, 2015. p. 1-39. (Serie Macroeconomia del Desarrollo, n. 167).

ANDERSON, P. Balanço do neoliberalismo. *In*: SADER, E.; GENTILI, P. (Org.). **Pós-neoliberalismo**: as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

ARAUJO, J. M.; SIQUEIRA, R. B.; BESARRIA, C. N. Aumentar receitas ou cortar gastos? Discutindo o nexo entre receitas e despesas do governo central brasileiro. **Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 47, n. 4, p. 681-711, dez. 2017.

BARBOSA FILHO, N. O desafio macroeconômico de 2015-2018. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 35, n. 3, p. 403-425, 2015.

BÁRCENA, A.; PRADO, A. (Ed.). **Neoestructuralismo y corrientes heterodoxas en América Latina y el Caribe a inicios del siglo XXI**. Santiago: Cepal, 2015.

BRASIL. Presidência da República. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Mare, 1995.

_____. Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 15 dez. 2016.

_____. Ministério da Fazenda. **Teto de gastos**: o gradual ajuste para o crescimento do país. Brasília: Ministério da Fazenda, 2018.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Uma interpretação da América Latina: a crise do Estado. **Novos Estudos CEBRAP**, n. 37, p. 37-57, nov. 1993.

_____. **Reforma do Estado para a cidadania**: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo: Editora 34; Brasília: Enap, 1998.

CARVALHO, J. M. de. **Cidadania no Brasil**: o longo caminho. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CASSESE, S.; SAVINO, M. Accountable governance and administrative reform in Europe. *In*: UN – UNITED NATIONS. (Ed.). **Public administration and democratic governance**: governments serving citizens, New York: UN, 2007. p. 173-201.

CAVALCANTE, P.; CARVALHO, P. Profissionalização da burocracia federal brasileira (1995-2014): avanços e dilemas. **Revista de Administração Pública**, v. 51, n. 1, p. 1-26, 2017.

CEPAL – COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE. **América Latina y el Caribe quince años después**: de la década perdida a la transformación económica, 1980-1995. Santiago: Cepal, 1996.

_____. **Estudo econômico da América Latina e do Caribe, 2019**: o novo contexto financeiro mundial – efeitos e mecanismos de transmissão na região. Santiago: Cepal, 2019a.

_____. **Panorama social da América Latina**. Santiago: Cepal, 2019b.

CEROVIC, S. *et al*. **Predicting fiscal crises**. Washington: IMF, 2018. (Working Paper, n. 181).

DWECK, E.; TEIXEIRA, R. A. **A política fiscal do governo Dilma e a crise econômica**. Campinas: Editora Unicamp, 2017. (Texto para Discussão, n. 303). Disponível em: <http://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/artigos/3532/TD303.pdf>.

ESPING-ANDERSEN, G. As três economias políticas do *welfare state*. **Lua Nova**, n. 24, p. 85-116, 1991.

EVANS, P. O Estado como problema e solução. **Lua Nova**, n. 28-29, p. 107-157, abr. 1993.

FARIA, J. R. V. de; FARIA, J. H. de. A concepção de Estado e a administração pública no Brasil no âmbito do plano diretor de reforma do Estado. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 9, n. 3, p. 140-147, jul./set. 2017.

GOBETTI, S. W.; ORAIR, R. O. Política fiscal em perspectiva: o ciclo de 16 anos (1999-2014). **Revista de Economia Contemporânea**, v. 19, n. 3, p. 417-447, set./dez. 2015.

HOLLAND, M. Fiscal crisis in Brazil: causes and remedy. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 39, n. 1, p. 88-107, 2019.

IZQUIERDO, A.; PESSINO, C.; VULETIN, G. (Ed.). **Melhores gastos para melhores vidas**: como a América Latina e o Caribe podem fazer mais com menos. Washington: BID, 2018.

JANN, W.; REICHARD, C. Melhores práticas na modernização do Estado. **Revista do Serviço Público**, v. 53, n. 3, p. 33-52, 2002.

KAHNEMAN, D.; TVERSKY, A. Prospect theory: an analysis of decision under risk. *In*: MACLEAN, L. C.; ZIEMBA, W. T. (Ed.). **Handbook of the fundamentals of financial decision making**: part I. Singapore: World Scientific, 2013. v. 4, p. 99-127.

KERSTENETZKY, C. L.; KERSTENETZKY, J. O Estado (de bem-estar social) como ator do desenvolvimento: uma história das ideias. **Dados**: Revista de Ciências Sociais, v. 58, n. 3, p. 581-615, 2015.

KLIKSBERG, B. Redesenho do Estado para o desenvolvimento socioeconômico e a mudança: uma agenda estratégica para a discussão. **Revista de Administração Pública**, v. 28, n. 3, p. 5-25, 1994.

LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L. Política e reformas fiscais no Brasil recente. **Revista de Economia Política**, v. 24, n. 1, p. 50-72, jan./mar. 2004.

MAGALHÃES, L. C. G. de; COSTA, C. R. **Arranjos institucionais, custo da dívida pública e equilíbrio fiscal**: a despesa "ausente" e os limites do ajuste estrutural. Rio de Janeiro: Ipea, 2018. (Texto para Discussão, n. 2403).

MASCARENHAS, R. C. Building an enterprise culture in the public sector: reform of the public sector in Australia, Britain, and New Zealand. **Public Administration Review**, v. 53, n. 4, p. 319-328, July/Aug. 1993.

MATIAS-PEREIRA, J. Administração pública comparada: uma avaliação das reformas administrativas do Brasil, EUA e União Europeia. **Revista de Administração Pública**, v. 42, n. 1, p. 61-82, 2008.

MEDAS, P. *et al*. Fiscal crises. **Journal of International Money and Finance**, v. 88, n. C, p. 191-207, 2018.

MOE, T. M. La teoría positiva de la burocracia pública. *In*: ACUÑA, C. H. (Org.). **Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas**: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual. Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado, 2007. p. 527-554.

MUSGRAVE, R. A.; PEACOCK, A. T. (Ed.). **Classics in the theory of public finance**. New York: St. Martin's, 1958.

NERI, M. C. **Escalada da desigualdade**: qual foi o impacto da crise sobre distribuição de renda e pobreza? Rio de Janeiro: Editora FGV Social, ago. 2019.

O'CONNOR, J. **The fiscal crisis of the state**. New York: St. Martin's, 1973.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Social spending during the crisis**: social expenditure (SOCX) data update 2012. Paris: OECD, 2012.

_____. **Government at a glance 2019**. Paris: OECD, 2019a.

_____. **Social expenditure update 2019**: public social spending is high in many OECD countries. Paris: OECD, 2019b.

OLIVIERI, C. Os controles políticos sobre a burocracia. **Revista de Administração Pública**, v. 45, n. 5, p. 1395-1424, out. 2011.

PAWSON, H.; JACOBS, K. Policy intervention and its impact: analysing new labour's public service reform model as applied to local authority housing in England. **Housing, Theory and Society**, v. 27, n. 1, p. 76-94, 2010.

PINHO, C. E. S. Planejamento governamental no novo-desenvolvimentismo democrático: auge e deterioração das capacidades estatais (2003-2016). **Revista Política e Planejamento Regional**, v. 4, n. 2, p. 331-368, jul./dez. 2017.

PIRES, M.; BORGES, B. A despesa primária do governo central: estimativas e determinantes no período 1986-2016. **Estudos Econômicos**, v. 49, n. 2, p. 209-234, abr./jun. 2019.

PITSCHAS, R. As administrações públicas europeia e americana na actualidade e o modelo alemão. *In*: MOZZICAFREDDO, J.; GOMES, J. S. (Org.). **Administração e política**: perspectivas de reforma da administração pública na Europa e nos Estados Unidos. Oeiras: Celta, 2001.

POLLITT, C.; BOUCKAERT, G. **Public management reform:** a comparative analysis – into the age of austerity. 4. ed. Oxford: Oxford University Press, 2017.

RODRIK, D. Goodbye Washington consensus, hello Washington confusion? A review of the World Bank's economic growth in the 1990s: learning from a decade of reform. **Journal of Economic Literature**, v. 44, n. 4, p. 973-987, 2006.

SCHIAVO-CAMPO, S.; MCFERSON, H. M. **Public management in global perspective**. New York: Routledge, 2014.

WILLIAMSON, J. What Washington means by policy reform. *In*: _____. (Ed.). **Latin American adjustment: how much has happened?** Washington: IIE, 1990. v. 1, p. 90-120.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ADEMA, W.; FRON, P. **The OECD SOCX manual**: 2019 edition – a guide to the OECD Social Expenditure Database. Paris: OECD, 2019.

BÁRCENA, A.; PRADO, A. (Ed.). **Neoestructuralismo y corrientes heterodoxas en América Latina y el Caribe a inicios del siglo XXI**. Santiago: Cepal, 2015.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **A reforma do aparelho do Estado e a Constituição de 1988**. Brasília: Enap, 1995. (Texto para Discussão, n. 1).

CEPAL – COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. **América Latina y el Caribe ante la pandemia del COVID-19**: efectos económicos y sociales. Santiago: Cepal, 2020. (Informe Especial Covid-19, n. 2).

IPEA – Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas. **Cenários para o comércio exterior brasileiro (2020-2021)**: estimativas dos impactos da crise da Covid-19. (Nota Técnica, n. 17). Brasília, 2020.

KERSTENETZKY, C. L.; KERSTENETZKY, J. O Estado (de bem-estar social) como ator do desenvolvimento: uma história das ideias. **Dados**, v. 58, n. 3, p. 581-615, jul./set. 2015.

NOGUEIRA, R. A.; GOMES, E. C. 15 anos de acompanhamento da função orçamentária Assistência Social. **Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento,** v. 8, n. 2, p. 151-171, 2018.

WILLIAMSON, J. What Washington means by policy reform. *In*: ___. (Ed.). **Latin American adjustment**: how much has happened? Washington: IIE, 1990. p. 7-20.

CAPÍTULO 4

À ESPERA DE TRANSFORMAÇÕES: ESTRUTURA DO PODER EXECUTIVO FEDERAL EM PERSPECTIVA COMPARADA (1995-2018)[1]

Sheila Barbosa[2]
Jaqueline Borges[3]
Noëlle Silva[4]

1 INTRODUÇÃO

No âmbito federal, governantes em geral iniciam seus mandatos com mudanças organizacionais na estrutura do Poder Executivo, de modo a expressar prioridades tanto para a sociedade quanto para a burocracia pública. Há também reformas administrativas mais amplas que dependem de aprovação do Legislativo e enfrentam maior resistência. Seus objetivos e conteúdos assumem diferentes formas, e os resultados são comumente questionados.

A literatura acerca da administração pública brasileira aponta três momentos de reformas administrativas de âmbito federal. O primeiro deles trata da reforma burocrática durante a era Vargas. O segundo é a reforma de caráter gerencial, empreendida por meio do Decreto-Lei nº 200, durante o governo militar, em 1967. O terceiro, e mais recente, teve seu conteúdo delineado pelo Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), em 1995 (Costa, 2008; Secchi, 2009).

A proposta de reforma administrativa contida no PDRAE, embora não tenha sido implementada em todos os seus aspectos, seja por obstáculos de ordem institucional, política ou econômica, constitui uma das tentativas estruturadas mais significativas de transformação no âmbito organizacional do período analisado (1995 a 2018).[5] No tópico que versa sobre estratégia de transição, o plano aponta três dimensões de atuação:

1. DOI: http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-012-7cap4

2. Especialista em políticas públicas e gestão governametal na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea; e professora no Departamento de Gestão de Políticas Públicas da Universidade de Brasília (UnB). *E-mail*: <sheila.barbosa@ipea.gov.br>.

3. Pesquisadora assistente na Diest/Ipea. *E-mail*: <jaqueline.borges@ipea.gov.br>.

4. Pesquisadora assistente na Diest/Ipea. *E-mail*: <noelle.silva@ipea.gov.br>.

5. Durante o governo de Luiz Inácio Lula da Silva, em 2003, houve a criação do Plano de Gestão Pública para um Brasil de Todos. O documento, segundo Martins (2003), tinha como papel central a revitalização do Estado brasileiro.

> a primeira, institucional-legal, trata da reforma do sistema jurídico e das relações de propriedade; a segunda é cultural, centrada na transição de uma cultura burocrática para uma cultura gerencial; a terceira dimensão aborda a gestão pública a partir do aperfeiçoamento da administração burocrática vigente e da introdução da administração gerencial, incluindo os aspectos de modernização da estrutura organizacional e dos métodos de gestão (Brasil, 1995, p. 48).

Com uma abordagem gerencial focada em resultados, a intenção declarada era permitir uma ampliação da capacidade estatal. Isso se daria por meio do envolvimento de organizações da sociedade civil na entrega de bens e serviços públicos, por meio do aproveitamento de capacidades externas ao aparato estatal, o que viabilizaria um enxugamento da máquina estatal e supostamente reduziria os gastos públicos.

Para a materialização desse plano reformista, do ponto de vista estrutural, além de sugerir categorizações, o documento apresenta um projeto sobre avaliação estrutural,[6] que "tem por objetivo analisar as missões dos órgãos e entidades governamentais, identificando superposições, inadequação de funções e possibilidades de descentralização visando dotar o Estado de uma estrutura organizacional moderna e ágil e permeável à participação popular" (Brasil, 1995, p. 58). Dessa forma, seria possível identificar casos de entidades que poderiam ser extintas, privatizadas, aglutinadas ou publicizadas.

De modo geral, é perceptível que a dimensão estrutural do Estado se constitui em um dos pilares de elevada relevância na reforma do aparelho estatal proposto pelo documento, na medida em que se vincula à eficiência e à economicidade da máquina pública. Ainda assim, foi incipiente a atenção aos aspectos organizacionais da administração pública.

Se, de um lado, desenvolveu-se nos últimos anos um conjunto denso de informações e estudos a respeito dos conteúdos das políticas públicas e seus resultados, sobretudo as do setor social, de outro, desde o PDRAE, não se observam proposições estruturadas quanto ao modo como a administração pública se organiza para atingir esses resultados. Cabe destacar que embora tenha sido apresentado durante o primeiro governo Lula, o Plano de Gestão Pública para um Brasil de Todos não traz proposições quanto à estrutura da administração pública federal nos mesmos moldes do PDRAE. No item estruturação da administração pública constam apenas propostas referentes à gestão dos recursos humanos e iniciativas de desburocratização de processos.[7]

O objetivo deste capítulo é fornecer uma visão geral dos arranjos organizacionais do Poder Executivo federal e suas transformações, isto é, delinear a trajetória da

6. Além de avaliação estrutural, o PDRAE contém, entre os principais projetos, aqueles que versam sobre agências autônomas e organizações sociais (OS).

7. Disponível em: <http://antigo.enap.gov.br/downloads/ec43ea4fGESTOPBLICA.pdf>.

estrutura durante os governos pós-reforma administrativa, a partir do item que trata da dimensão estrutural contida no PDRAE. O estudo busca ainda compreender o comportamento de cada um dos setores da estrutura do Estado presentes no documento, orientando-se pela seguinte questão: quais seriam as possíveis implicações da trajetória organizacional observada no período analisado, considerando as referências estruturais da ação governamental contidas no PDRAE? Desse modo, o texto destaca e analisa achados a partir de projeto de pesquisa promovido pelo Ipea em 2018, cujo foco foi o levantamento de dados sobre a trajetória das estruturas do Poder Executivo federal no período de 1990 a 2017.

Além desta introdução, o capítulo está organizado em mais cinco seções. A seção 2 trata da literatura sobre reorganização administrativa. Na sequência, a seção 3 aborda as definições metodológicas. A seção 4 discute a dimensão institucional das transformações organizacionais, via exame dos atos normativos que as instituem. A seção 5 apresenta as transformações estruturais propriamente ditas. Por fim, nas considerações finais são trazidas algumas reflexões que contribuem para o debate acerca da organização da administração pública.

2 REORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA

As decisões sobre reformas administrativas que conduzem a rearranjos organizacionais são geralmente tomadas no âmbito dos governos nacionais, ainda que influenciadas por amplas redes ou organismos internacionais (Pollitt e Bouckaert, 2017, p. 32). Essa decisões, em geral, são justificadas pela busca de ganhos de eficiência. Além disso, os benefícios políticos, como a mudança de fluxo de comunicações ou a influência e a publicização de valores simbólicos, são amplamente considerados. Significa dizer que as reorganizações por si só são valorizadas como recurso para benefícios políticos, dada a possibilidade de serem percebidas pelos cidadãos como um endereçamento de problemas sociais pelo corpo político (Ryu, Moon e Yang, 2019, p. 6).

De acordo com March e Olson (1983), as reorganizações administrativas no setor público podem ser orientadas por dois tipos de retórica: a administrativa ortodoxa e a *realpolitik*. No primeiro caso, em perspectiva funcionalista, a estrutura organizacional e os processos de trabalhos são transformados a fim de propiciar eficiência e efetividade. Por sua vez, no caso da retórica política, as transformações seriam resultados de disputas políticas entre políticos, burocratas e *stakeholders* externos com o objetivo de controlar os direcionamentos das políticas públicas (Ryu, Moon e Yang, 2019, p. 5).

Considerado o contexto, em uma retórica administrativa ortodoxa, os desafios de caráter econômico e tecnológico e as mudanças sociais são utilizados como insumos para as transformações organizacionais no setor público. Essas transformações podem ser estruturais internas ou externas, como fragmentações ou fusões organizacionais

(Ryu, Moon e Yang, 2019, p. 5). Citando achados de diferentes estudos, os autores sugerem ainda que *deficit* fiscais ou situações fiscais deterioradas conduzem ao *downsizing* organizacional, assim como respostas a inseguranças decorrentes da globalização e do crescimento econômico e populacional estariam relacionadas a expansões da estrutura governamental.

Quanto aos objetivos e mecanismos da mudança, Rezende (2002, p. 132) sustenta que "as políticas de reforma administrativa são consideradas políticas públicas que, pelos mais diversos meios, visam elevar a *performance* de um dado aparato burocrático".

Comumente, nos momentos de crise do Estado, a sociedade tende a considerar a suposta ineficiência administrativa como uma das grandes causas para a crise. Assim, as políticas públicas de reforma administrativa

> visam atingir dois objetivos: a) mudança institucional, entendida de forma mais ampla como representando propostas de mudanças nas "regras formais e informais" no interior do aparato burocrático; e b) ajuste fiscal, como um conjunto de propostas que visa possibilitar maior racionalidade e eficiência na gestão e no uso das receitas e despesas pela administração pública (Rezende, 2002, p. 132).

Esses objetivos são aparentemente conflitantes e elevam o risco de insucesso das reformas, uma vez que os objetivos de ajuste fiscal estão relacionados a mecanismos de expansão do controle, enquanto os objetivos de mudança institucional geralmente propõem disposições que visam à redução do controle burocrático (Rezende, 2002, p. 132).

De fato, a administração pública gerencial, que se configurou como *mainstream* nas tendências reformistas da década de 1980, possui em seu conjunto de prescrições operativas a desagregação do serviço público em unidades especializadas e centros de custos, o uso de práticas de gestão provenientes da administração privada, a atenção à disciplina e à parcimônia, a avaliação de desempenho, a avaliação centrada nos *outputs*, bem como administradores e empreendedores com autonomia para decidir (Secchi, 2009, p. 355). Em outras palavras, ao mesmo tempo que demanda mecanismos de controles, como centro de custos e avaliações, requer também autonomia para decisão ao longo da cadeia hierárquica.

Nesse sentido, a cooperação dos atores mostra-se problemática, visto que os que defendem um dos objetivos tendem a considerar o outro objetivo uma ameaça. Como consequência, as políticas de reforma administrativa produzem incentivos ambíguos e tornam problemática a cooperação dos atores em relação aos dois objetivos gerais da reforma (Rezende, 2002, p. 132).

Dessa forma, superar os obstáculos na obtenção de cooperação passa a configurar o maior desafio na concretização das transformações e no alcance

do resultado desejado. Para além do aspecto de controle, forças conservadoras e outros obstáculos de natureza econômica e institucional frequentemente induzem os reformadores a propor mudanças mais modestas que o desejado, uma vez que eles delinearão uma proposta com melhores chances de aceitação (Pollitt e Bouckaert, 2017, p. 33).

White e Dunleavy (2010, p. 8) indicam alguns outros fatores condicionantes para o sucesso das transformações organizacionais. De acordo com estudos de casos, o sucesso é possível quando as mudanças são bem planejadas e implementadas de forma apropriada, quando se pode estabelecer uma racionalidade robusta para as mudanças, bem como quando se consegue contar com uma equipe engajada que faça com que a transformação de fato aconteça.

No caso da reforma proposta pelo PDRAE, Bresser-Pereira sinalizava que a reforma gerencialista demandava uma mudança de estratégia de gerência, sendo que essa estratégia necessitaria de uma estrutura administrativa reformada. Para subsidiar essa reforma estrutural, dentro da dimensão institucional-legal, o PDRAE sugere, como exposto a seguir, uma classificação do aparelho do Estado, a partir da natureza de suas atividades, em quatro setores (Brasil, 1995).

1) O núcleo estratégico seria "o centro no qual se definem a lei e as políticas públicas, e se garante, em nível alto, seu cumprimento. É formado pelo parlamento, pelos tribunais, pelo presidente ou primeiro-ministro, por seus ministros e pela cúpula dos servidores civis" (Bresser-Pereira, 1997, p. 17).[8]

2) As atividades exclusivas incluiriam órgãos que desempenham as funções de poder de Estado, tais como: poder de polícia; de regulamentação; de fomento; de segurança pública; e de seguridade social básica, como agências reguladoras, superintendências de desenvolvimento, Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e entidades de fiscalização.

3) Serviços não exclusivos são atividades que, "como não envolvem o exercício do poder extroverso do Estado, podem ser também oferecidos pelo setor privado e pelo setor público não estatal" (Bresser-Pereira, 1997, p. 17). Enquadrar-se-iam nesse setor entidades de educação e saúde, centros de pesquisa, museus e serviços sociais autônomos.

4) O setor de produção de bens e serviços seriam aquelas entidades que têm sua atividade orientada para o mercado, como algumas empresas públicas e sociedades de economia mista.

8. Destaca-se que o PDRAE, além de se referir às atividades, faz menção a três tipos de servidores públicos: os com intenção de estabelecer referências para discutir condições de contratação da mão de obra, os pertencentes à cúpula e os contratados em níveis inferiores.

Uma vez definida a divisão setorial, o PDRAE ainda ressaltou que o aparelho estatal pode ser dividido em formas de propriedade (estatal, pública não estatal ou privada) e de administração (gerencial ou burocrática). O núcleo estratégico e as atividades exclusivas teriam sua propriedade de caráter estatal, ao passo que serviços não exclusivos seriam encaminhados para público não estatal; e entidades enquadradas em produção para mercados seriam privatizadas. No que se refere à forma de administração, a reforma sugere o predomínio do modelo gerencial, com a presença de determinados aspectos burocráticos no núcleo estratégico.

A propriedade pública não estatal corresponde ao formato institucional das associações civis sem fins lucrativos e sem proprietários e se refere, especificamente, às organizações públicas não estatais ou às organizações não governamentais (ONGs), direcionadas ao atendimento de interesse público. Trata-se de um modelo de propriedade com uma gestão autônoma e flexível. No PDRAE, o projeto das OS promove a publicização dos serviços sociais, culturais, pesquisa científica e tecnológica e propriedade ambiental (Barreto, 1999). O estudo realizado por Graef e Salgado (2012, p. 119) mostra a aplicação desse modelo pelo poder público e conclui que

> a disparidade entre os números de entidades qualificadas como Organizações Sociais e OSCIP e os de contratos de gestão e termos de parceria efetivamente firmados evidencia que esses modelos ainda não estão difundidos de forma significativa nas três esferas de governo. A baixa utilização, em um contexto político e social caracterizado pela crescente importância das instituições do Terceiro Setor na implantação de políticas públicas em parceria com o poder público, indica a necessidade de promover ajustes no conteúdo das legislações e investir na regulamentação dos aspectos ainda não suficientemente normatizados.

Essa categorização, supostamente, provocaria uma significativa transformação organizacional com consideráveis impactos sobre a capacidade estatal. É a trajetória das transformações organizacionais orientadas por esse último grande esforço de reforma administrativa que passamos a examinar a seguir, observando-as em relação às categorias propostas no PDRAE.

3 METODOLOGIA

A base de dados utilizada neste capítulo é resultado do projeto A Dinâmica das Formas Jurídico-Institucionais de Organização do Poder Executivo Federal, realizado pelo Ipea em parceria com a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). A metodologia empregada nesse projeto envolveu pesquisa documental a respeito de decretos de estrutura, legislações e normativos infralegais pertinentes, com análise de conteúdo e estratégia comparativa. Bases de dados foram elaboradas contendo informações quantitativas e qualitativas sobre aspectos organizacionais do Poder Executivo federal, incluindo a administração indireta, entre 1990 e 2018. Os movimentos de reforma são captados por meio

da observação de transformações, como criação, extinção e ainda fragmentações ou fusões organizacionais, como destacado por Ryu, Moon e Yang (2019, p. 5).

As informações disponíveis permitem traçar comparações entre governos para a identificação de movimentos de expansão, retração ou tendências de continuidade das estruturas ministeriais. Além disso, agregam dados relacionados às entidades vinculadas, tais como leis e decretos de criação/extinção ou transformações e seus respectivos anos, determinações legais sobre suas finalidades e competências, bem como vínculos organizacionais por ministérios. A base que compõe um projeto mais amplo de análises organizacionais em vigor no Ipea, portanto, permite uma diversidade de abordagens analíticas, em termos quantitativos e qualitativos, além de recortes longitudinais, setoriais ou outras categorizações as quais têm sido exploradas em diferentes estudos.

A análise comparativa das estruturas básicas dos ministérios e órgãos superiores da Presidência da República, assim como das entidades públicas a eles vinculadas, foi fixada na estrutura em vigor ao final de cada um dos mandatos presidenciais que vigeram entre 1995 e 2018, identificando os principais formatos jurídico-institucionais que foram adotados nos diversos setores de políticas públicas no período analisado. O estudo compreende, portanto, sete mandatos presidenciais, aqui designados pelo nome do presidente seguido de numeração quando da ocorrência de mais de um mandato.

Para contemplar a categorização sugerida pelo PDRAE, foram analisadas as competências de órgãos superiores e entidades da administração pública. De acordo com a sua atuação, elas foram enquadradas em núcleo estratégico, atividades exclusivas, serviços não exclusivos ou produção de bens e serviços. Foram consideradas as variáveis relacionadas ao modelo jurídico e à situação de entidades (regular, criada, extinta ou transformada). Não estão contempladas relações de parceria, convênios ou contratos diretos com o mercado, uma vez que a base de dados refere-se a órgãos e entidades componentes da administração direta e indireta, tal como definido pelo Decreto-Lei nº 200/1967, ainda em vigor.

Ministérios, órgãos vinculados à Presidência da República, conselhos e órgãos autônomos foram classificados como núcleo estratégico. Agências reguladoras, departamentos, superintendências e entidades como a Casa da Moeda, a Fundação Nacional do Índio (Funai) e o INSS, entre outras de mesma natureza, foram classificadas como atividades exclusivas. Em serviços não exclusivos, por exemplo, constam escolas, universidades, hospitais e entidades que tenham por competência o desenvolvimento científico, como o Ipea. Por fim, em produção de bens e serviços há bancos, Companhia das Docas, Petróleo Brasileiro S.A. e Telecomunicações Brasileiras S.A.

4 DIMENSÃO INSTITUCIONAL DAS TRANSFORMAÇÕES ORGANIZACIONAIS

A problematização sobre o papel do Estado e sua relação com momentos de crises econômicas mundiais traça uma suposição que, além de possuir caráter coercitivo, estabilidade da moeda e organização do mercado, o Estado também desempenha uma função relevante na coordenação econômica. A crise dos anos 1980, que levou à estagnação diversos países centrais, é vista como reflexo do colapso do Estado social e da sua não adaptação ante a integração e a competitividade trazida pelo processo de globalização. A forma de intervenção estatal e a administração burocrática se mostraram insuficientes, e tornou-se necessário repensar o Estado nesse novo cenário, em atuação coordenada com o mercado (Bresser-Pereira, 1998).

A estratégia proposta no PDRAE para a dimensão institucional-legal estava orientada para viabilizar as transformações pretendidas no plano e apresentava três direções: *i)* focalizar o Estado no atendimento das demandas sociais básicas; *ii)* redirecionar o Estado do papel de executor para um papel de promotor do desenvolvimento social e econômico; e *iii)* criar condições para a implementação da administração gerencial no setor de serviços do Estado. A retórica política, como consideram March e Olson (1983), é visível no primeiro direcionamento mencionado, uma vez que pode ser considerada como recurso para benefícios políticos a serem disputados pelos diferentes atores na arena mais ampla, que envolve políticos, burocratas e *stakeholders*. Isso porque trata de comunicar o compromisso com o atendimento de demandas sociais na expectativa de que, na percepção dos cidadãos, se consolide como o endereçamento de problemas sociais pelo corpo político, conforme sinaliza Ryu, Moon e Yang (2019, p. 6). Por sua vez, o segundo e o terceiro direcionamento denotam a predominância da retórica administrativa ortodoxa em perspectiva funcionalista na busca por eficiência e efetividade da ação governamental.

O aperfeiçoamento do sistema jurídico-legal para a operacionalização dessas mudanças, capaz de enfrentar os desafios do Estado moderno, configurava-se, ao mesmo tempo, um desafio à administração pública. Esses seriam os aspectos centrais das escolhas políticas propostas, não necessariamente concretizadas, como discutiremos ao longo do texto. Nesse sentido, a política pública de reforma administrativa estruturada pelo PDRAE de fato apresentava os dois objetivos destacados por Rezende (2002, p. 132), quais sejam a mudança institucional e o ajuste fiscal, visando à maior racionalidade e à eficiência na gestão.

Uma nova ordem constitucional seria necessária para remover os constrangimentos existentes que impediam a adoção de uma administração ágil e com maior grau de autonomia. As implicações institucionais da transformação organizacional foram orientadas por propostas de enxugamento da máquina estatal e pela inserção do mercado e da sociedade nessa equação, como atores atuantes na entrega de bens

e serviços. Essa implicação residia na justificativa de ampliar a capacidade de entrega de políticas públicas e também de resposta à pressão exercida pela crise fiscal, que limitava a capacidade estatal. Nesse ponto faz-se presente a suposição de ineficiência administrativa como uma das grandes causas para a crise, conforme destaca Rezende (2002), o que justificaria a ampliação da capacidade de governança como resposta à crise. A proposta de transformação organizacional contida no PDRAE classifica as atividades, como exposto anteriormente, considerando o nível estratégico e requisitos de titularidade estatal, bem como a forma de propriedade, administração (como será detalhado na próxima seção) e classificação organizacional a qual permaneceu, em termos gerais, sem aplicação concreta.

A Emenda Constitucional nº 19/1998, que dispunha sobre princípio e normas da administração pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, sofreu sucessivas Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADINs). Entre os resultados esperados com a emenda, destacam-se o rompimento com formatos jurídicos e institucionais rígidos e uniformizadores e a implantação de um novo desenho estrutural na administração pública brasileira. Esse movimento de oposição demonstra a realidade de disputa e resistência dos atores políticos ao processo de transformação, no sentido de controlar os direcionamentos das políticas públicas como salientam Ryu, Moon e Yang (2019) e Rezende (2002).

Após 1995, somente dois decretos relativos à organização da administração pública foram apresentados (Decretos nºs 3.134/1999 e 6.944/2009). Ambos os dispositivos apresentavam uma proposta de diminuição de despesas, redução de níveis hierárquicos e aumento da amplitude de controle com uma estratégia de racionalização guiada no corte de gastos (Barbosa, 2019), o que torna evidente a proposta de redução da máquina pública. Ou seja, estaria presente a ideia de *downsizing* organizacional em decorrência da crise fiscal, conforme Rezende (2002). No entanto, como se verá na análise da dimensão estrutural, há uma aparente contradição em razão das expansões ocorridas no aparato administrativo do Estado.

O primeiro decreto publicado em 1999 apresentava alinhamento com o conteúdo do PDRAE. A maior parte de suas diretrizes dizia respeito à redução de gastos e à obtenção de maior eficiência da máquina administrativa. Seu conteúdo de caráter reduzido, no entanto, era proporcionalmente genérico, exigindo complemento de orientações procedimentais, e foi mantido nas suas sucessivas revisões em governos subsequentes, novamente sinalizando a continuidade e o incrementalismo no domínio organizacional. O Decreto nº 6.944 de 2009, por sua vez, manteve o foco na redução de despesas e também na revisão da estrutura organizacional do Poder Executivo. O fortalecimento da capacidade institucional, tratado em seu § 2º, cita – entre outras diretrizes – a criação, a reorganização e a extinção de órgãos e entidades. Algumas das orientações contidas no decreto já

estavam estabelecidas no *Manual de Orientação para Arranjo Institucional do Poder Executivo Federal*, elaborado em 2008 pelo Ministério do Planejamento.

Os manuais também se configuraram como fonte de consulta objetiva e prática para revisão e elaboração das estruturas regimentais ou estatutos e órgãos da administração federal. O manual citado foi posteriormente aprovado pela Instrução Normativa nº 3/2010 da Secretaria de Gestão (Seges). Sua publicação compunha, na época, fundamentos e elementos do Modelo de Excelência em Gestão Pública preconizado pelo Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GESPÚBLICA), coordenado pelo Ministério do Planejamento. Em 2018, no governo Michel Temer, uma nova Instrução Normativa (nº 4/2018) foi publicada, estabelecendo que sempre que houver necessidade o manual será atualizado pelo órgão central do Sistema de Organização e Inovação Institucional do Governo Federal (SIORG).

De forma objetiva, os manuais apresentam eixos temáticos e orientativos que compreendem:

- modelo de organização de estruturas;
- eixos organizativos;
- competências típicas das unidades comuns aos órgãos e entidades;
- atos legais e normativos;
- orientações técnicas para elaboração de estrutura regimental, regimento interno e estatuto; e
- orientações para encaminhamento e análise das propostas.

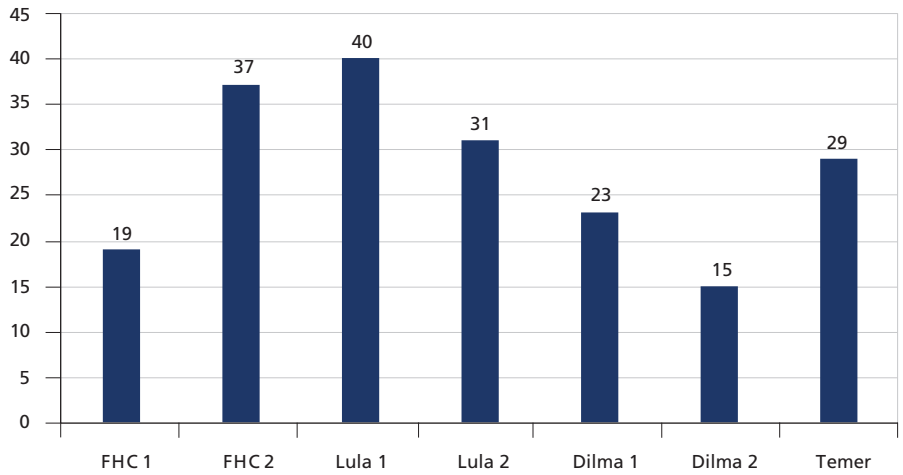
Especificamente a respeito da estrutura, o art. 84 da Constituição Federal de 1988 concede prerrogativa ao presidente da República de dispor sobre a organização e o funcionamento da administração pública federal. Ao longo do período analisado, três dispositivos normativos foram utilizados para dispor da organização da Presidência da República e dos ministérios, tais como as medidas provisórias (MPs), leis e decretos, que são publicados no início de cada governo eleito e alterados sucessivamente durante os mandatos.

Os dispositivos normativos utilizados para estabelecer as diretrizes organizacionais variaram entre os governos. Na gestão de Fernando Henrique Cardoso (FHC) houve forte uso de MPs para alterar a organização da Presidência e dos ministérios. A MP nº 813/1995, publicada no início de seu primeiro mandato, foi reeditada 44 vezes até se converter na Lei nº 9.649/1998. Mesmo depois de convertida, essa lei foi alterada 37 vezes por MPs durante o seu segundo mandato. No governo Lula, a MP nº 103/2003 foi convertida no mesmo ano para

a Lei nº 10.683, que ficou vigente durante os seus dois mandatos. Na gestão de Dilma Rousseff, sucessora de Lula, representando um governo de continuidade, a lei permaneceu a mesma em seus seis anos de gestão, sendo revogada pela Lei nº 13.502/2017 do governo Temer.

Houve também variação entre os governos no número de decretos utilizados para aprovação da estrutura regimental e no quadro demonstrativo de cargos em comissão de cada um dos ministérios e órgãos da Presidência, como mostra o gráfico 1.

GRÁFICO 1
Quantitativo de decretos de aprovação da estrutura regimental (1995-2018)



Fonte: Base de dados da CEPAL/Ipea.
Elaboração das autoras.

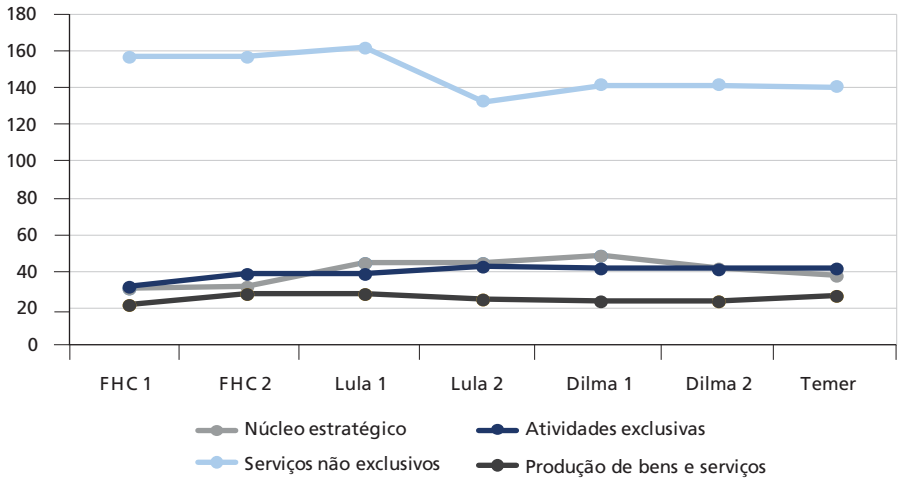
As sucessivas revisões de estruturas efetuadas nesse período possibilitaram a criação de novos ministérios e secretarias, o que configurou a ampliação da estrutura da administração federal. Comentando brevemente, tendo em vista que a seção a seguir explora com mais detalhes o tamanho da estrutura ao longo das gestões aqui analisadas, os governos que apresentaram maior expansão na estrutura foram os de Lula e Dilma, sendo que o último atingiu o maior número de ministérios e órgãos. No entanto, como mostram os resultados do gráfico 1, a gestão de Dilma apresentou o menor número de decretos, uma vez que grande parte da estrutura de seu antecessor foi mantida durante o seu governo.

5 DIMENSÃO ESTRUTURAL DO PODER EXECUTIVO FEDERAL

A partir da análise da natureza de suas competências foi possível enquadrar os órgãos da administração pública federal nos quatro setores previstos no PDRAE. Cabe

mencionar que o documento reformista traz uma lista apenas exemplificativa de como fazer a classificação. Além disso, mais uma vez por escolha metodológica de coleta de dados a partir de decretos e documentos infralegais relacionados, o gráfico 2 não contempla figuras jurídicas como as subsidiárias, visto que estas não são criadas mediante autorização legislativa. Nesse sentido, na categoria sobre produção de bens e serviços, são contempladas apenas as empresas públicas e as sociedades de economia mista criadas por leis específicas, de competência privativa da Presidência da República.

GRÁFICO 2
Quantitativo de órgãos da administração pública federal segundo a classificação do PDRAE (1995-2018)



Fonte: Base de dados da CEPAL/Ipea.
Elaboração das autoras.

A primeira informação relevante a ser assinalada no gráfico 2 é o elevado número de entidades consideradas serviços sociais não exclusivos. Uma possível explicação para a discrepância entre esse setor e os demais é a presença de escolas técnicas, universidades, institutos federais e outras entidades vinculadas ao Ministério da Educação nessa categoria. Ainda que os modelos de ensino dessas entidades sejam de atuação privativa do Estado, aqui, considerando os conceitos do PDRAE, entende-se que a natureza da atividade educacional é do tipo não privativa.

A queda na trajetória estável de serviços não exclusivos no segundo mandato de Lula é reflexo, entre outras extinções e criações de entidades, de uma reformulação da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica pela Lei Federal nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008, que instituiu a criação de 38 institutos federais a partir de transformação e aglutinação de escolas técnicas federais, escolas agrotécnicas

federais e centros federais de tecnologia. O Instituto Federal do Amazonas, por exemplo, foi criado mediante integração do Centro Federal de Educação Tecnológica do Amazonas e das Escolas Agrotécnicas Federais de Manaus e de São Gabriel da Cachoeira. Quer dizer, mesmo que tenha sido criado um número de institutos federais considerável, as transformações e aglutinações de centros federais e escolas refletiram uma diminuição do quantitativo total de entidades presentes ao fim do segundo mandato de Lula.

No que se refere ao núcleo estratégico, que é constituído essencialmente por ministérios e secretarias vinculados à Presidência, como será visto na sequência com mais detalhes, a curva é ascendente, atingindo seu pico no primeiro mandato de Dilma. Outro ponto a se destacar é a maior presença de órgãos colegiados a partir do primeiro mandato de Lula.

Em relação a atividades exclusivas e serviços, observa-se certa estabilidade nas entidades enquadradas nessa classificação. Ainda que no período analisado tenham sido extintos órgãos como o Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER) e as Superintendências do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam) e do Nordeste (Sudene), foram criadas agências reguladoras, o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) e o Instituto Nacional de Tecnologia da Informação (ITI).

A mesma estabilidade é perceptível nas empresas públicas e sociedades de economia mista que têm a natureza de suas atividades voltadas para o mercado. Como será visto mais à frente, ao se incluírem os dados das empresas subsidiárias, é possível observar uma curva ascendente, com algumas oscilações no período analisado.

Desse modo, excetuando a diminuição da trajetória de serviços não exclusivos, bem como a ascendência do quantitativo do núcleo estratégico, não se observam consideráveis transformações do ponto de vista estrutural pós-PDRAE. Segundo Pollitt e Bouckaert (2017, p. 33), mudanças modestas são impulsionadas pela presença de obstáculos de natureza econômica e institucional. Os reformadores, frequentemente, são induzidos a propor mudanças aquém do desejado, visando a melhores chances de aceitação.

Destaca-se que, embora esse documento reformista tenha sido fundamentado na necessidade de redução de gastos em um contexto de crise fiscal, sua operacionalização incompleta não representa, necessariamente, um fracasso. A depender do cenário econômico e político, o governo pode, sob justificativa de se tornar mais responsivo às demandas da sociedade, escolher promover expansões na estrutura do governo com o objetivo de impulsionar políticas públicas que possam auxiliar na diminuição de desigualdades sociais, como ocorreu nas gestões dos governos petistas. Nesses governos, o contexto fiscal do país era diferente daquele quando foi proposto o PDRAE.

Após essa análise de caráter geral acerca da administração pública, as subseções a seguir pretendem explorar de forma mais detalhada a administração direta, que equivale ao que foi entendido até então como núcleo estratégico, e a administração indireta, que são as entidades que compõem os outros setores presentes no PDRAE.

5.1 Órgãos da administração direta

A administração direta é constituída pela estrutura básica da Presidência da República e dos ministérios, incluindo órgãos vinculados, conforme definição do Decreto-Lei nº 200/1967. A partir dos governos pós-1988, houve uma curva de trajetória crescente em relação ao número de ministérios e órgãos da Presidência da República (Barbosa e Pompeu, 2017; Borges e Barbosa, 2019; Silva e Barbosa, 2019).

Como pode ser visto no gráfico 3, as reformas de FHC, marcadas por um cenário de crise fiscal e sob orientações neoliberais, formaram uma estrutura básica que totalizava 28 órgãos. Em seu segundo mandato, apesar de manter o mesmo total de órgãos superiores, houve algumas reformas significativas, como a junção de Marinha, Exército e Aeronáutica no Ministério da Defesa e a criação do Ministério do Desenvolvimento Agrário.

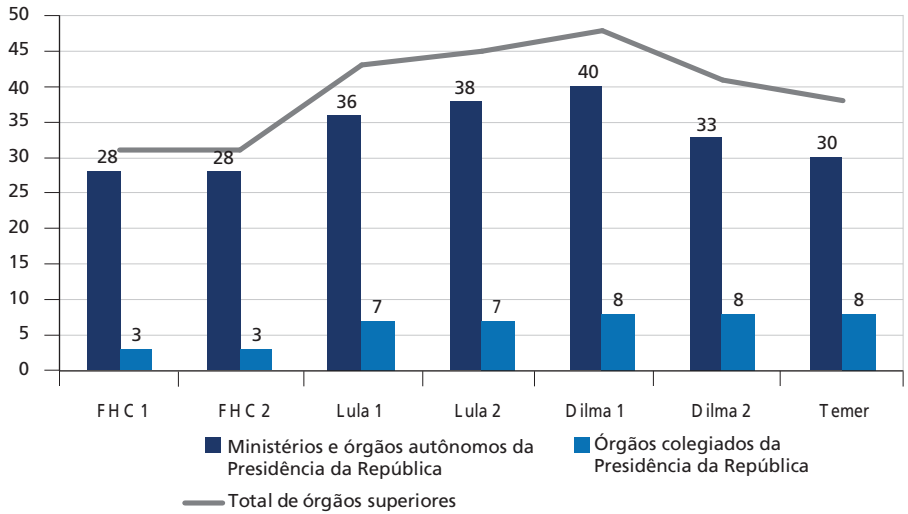
Os governos Lula e Dilma, por sua vez, sob as maiores coalizões de governo, expandiram o núcleo estratégico, sobretudo por meio de criação ou transformação de unidades organizacionais em secretarias especiais da Presidência da República com *status* ministerial, em geral, com atividades associadas a temas sociais (Silva e Barbosa, 2019). Tal expansão caracteriza a fragmentação por meio da ampliação de unidades especializadas, conforme aponta Secchi (2009, p. 355).

Ocorre de forma destacada nesses governos a ampliação do número de órgãos da Presidência da República, o que evidencia uma espécie de centralização administrativa. Essa centralização também é perceptível na adoção da estratégia de projetos prioritários geridos por tais órgãos, ainda que com temas bem específicos, como é o caso do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), com foco em projetos de desenvolvimento da infraestrutura. Para Inácio e Llanos (2016, p. 3), as transformações observadas nos órgãos vinculados diretamente à Presidência decorrem do "aumento das responsabilidades do governo, [d]a reafirmação da liderança presidencial *vis-à-vis* o ambiente político (Congresso e público em geral) e [de] uma gestão mais astuta da política do gabinete". Em outras palavras, há aspectos atinentes ao contexto social e político que interferem na forma como se organizam esses órgãos, sendo peças-chave, inclusive, no gerenciamento de coalizão.

A formação de um governo que agrega diferentes partidos e políticos pressupõe a necessidade de mecanismos que auxiliem o presidente na coordenação do seu gabinete ministerial. Quanto maior a fragmentação, maior será o processo de

coordenação, especialmente sob a agenda prioritária do governo (Pereira *et al.*, 2013; Martínez-Gallardo, 2010).

GRÁFICO 3
Quantitativo de órgãos da administração pública federal – direta (1995-2018)



Fonte: Base de dados da CEPAL/Ipea.
Elaboração das autoras.

O ápice da curva quantitativa de órgãos da administração direta se dá em Dilma 1, com quarenta órgãos. No entanto, em Dilma 2, no segundo ano de seu mandato, antes do processo de *impeachment* que a afasta do cargo, ocorre uma reforma ministerial reduzindo o número para 33 órgãos. O governo Temer, sob a coalizão de governo um pouco menor que a do governo anterior, apenas segue o processo de redução de órgãos ligados diretamente à Presidência, iniciado nos últimos momentos do governo Dilma, o qual registrou a maior estrutura básica desde o governo Eurico Gaspar Dutra (Barbosa e Pompeu, 2017). Ainda assim, ambas não configuram reduções nos níveis das estruturas básicas dos governos iniciais do período analisado, conforme será visto na sequência.

Os órgãos colegiados, por sua vez, apresentam um incremento significativo a partir do governo Lula. Presentes desde os governos de Fernando Collor e Itamar Franco, os Conselhos da República, da Defesa Nacional e de governo são os três órgãos colegiados durante todo o mandato de FHC. A partir do governo Lula, há a criação dos Conselhos de Desenvolvimento Econômico e Social, Segurança Alimentar e Nutricional, Política Energética e Integração de Políticas de Transporte. No governo Dilma, cria-se também o Conselho de Aviação Civil. Destaca-se, contudo, que apesar de essa expansão de órgãos colegiados sinalizar interesse na

maior distribuição de poder, suas condições de funcionamento e efetividade são elementos importantes para uma análise acerca de sua concretização.

Ainda que sob diretrizes de enxugamento, de forma aparentemente contraditória, a trajetória organizacional seguiu tendência de expansão da estrutura básica da administração direta. Possíveis explicações para essa constatação podem estar associadas à correlação entre a expansão das coalizões e a expansão do número de ministérios, como apontam Borges e Barbosa (2019). Parte da literatura que analisa o Poder Executivo entende a formação ministerial como reflexo de acordos que assegurem maioria legislativa (Amorim Neto, Cox e Mccubbins, 2003; Amorim Neto, 2006; Pereira, Power e Raile, 2011). A distribuição de cargos, portanto, estaria imbricada pela relação entre poderes, com reflexos na forma como se estrutura o governo federal.

Além desse fator político, a expansão e a complexificação da agenda em razão do alargamento e da heterogeneidade das demandas sociais também podem ser justificativas para o incremento estrutural observado nos anos recentes, isto é, dos *inputs* da sociedade e, consequentemente, dos *outputs* dos governos.

Tão importante quanto olhar a quantidade de ministérios e órgãos da Presidência, é analisar sua organização interna. A observação das subdivisões internas de cada órgão permite analisar se há reduções ou expansões efetivas na máquina administrativa do Estado. A redução do número de ministérios pode, por exemplo, significar mera junção, com a preservação das estruturas internas de cada órgão de origem (Barbosa e Pompeu, 2017).

5.2 Órgãos da administração indireta

A administração indireta é composta por entidades da administração pública federal com personalidades jurídicas próprias e constitui forma de descentralização da ação administrativa, conforme previsto no art. 10, § 1º, a, do Decreto-Lei nº 200/1967. De acordo com Meirelles, Burle Filho e Burle (2016, p. 891),

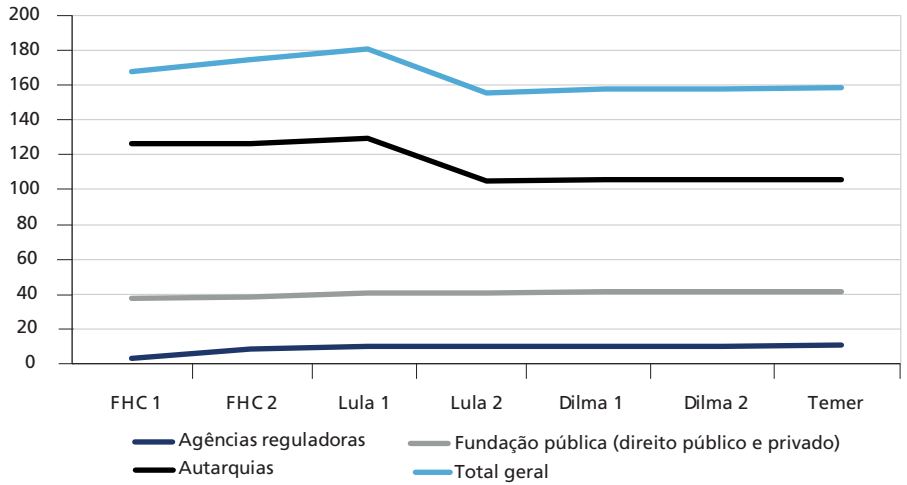
> a descentralização administrativa pressupõe, portanto, a existência de uma pessoa, distinta da do Estado, a qual, investida dos necessários poderes de administração, exercita atividade pública ou de utilidade pública. O ente descentralizado age por outorga do serviço ou atividade, ou por delegação de sua execução, mas sempre em nome próprio.

Compreende, assim, as entidades dotadas de personalidade jurídica própria, como as autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista (com participação majoritária do Estado) e fundações públicas.

A soma do quantitativo de autarquias, fundações e agências reguladoras, como mostra o gráfico 4, apresenta uma curva ascendente até Lula 1. Em Lula 2 há certo

decréscimo, mantendo-se estável até o fim do mandato de Temer. Ao analisar as categorias, é possível observar o predomínio de autarquias.

GRÁFICO 4
Quantitativo de autarquias, agências reguladoras e fundações públicas (1995-2018)



Fonte: Base de dados da CEPAL/Ipea.
Elaboração das autoras.

Assim como ficou perceptível no gráfico 4, as entidades da administração indireta referidas[9] mantêm certa estabilidade no período analisado, excetuando as autarquias. Como observado em serviços não exclusivos, uma parcela significativa dessa alteração em autarquias advém da reestruturação do ensino profissionalizante, com a criação dos institutos federais na qualidade de autarquias e a consequente transformação e aglutinação de centros federais de tecnologias, escolas técnicas e agrotécnicas.

O quantitativo de fundações públicas no período analisado possui certa estabilidade. Há a criação de algumas instituições, como a Fundação Universidade da Grande Dourados e a Fundação Universidade Federal do ABC, durante o primeiro governo Lula, e a Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal, no primeiro mandato de Dilma. No segundo mandato de FHC, por sua vez, é extinta a Fundação Centro Tecnológico de Informática. Já a Fundação Faculdade Federal de Ciências Médicas de Porto Alegre é transformada em Fundação Universidade Federal de Ciências da Saúde de Porto Alegre no segundo mandato de Lula.

Ainda que sejam enquadradas pela lei como autarquias, as agências reguladoras foram tratadas separadamente no gráfico 4, uma vez que possuem natureza peculiar de regulação e fiscalização. Essas agências, ainda que não representem um número

9. Dados sobre empresas estatais estão organizados por diferente metodologia de coleta e de fonte.

quantitativo elevado comparado com as outras figuras jurídicas, têm uma trajetória de expansão significativa, passando de três no primeiro mandato de FHC para nove no segundo.

Como Pó e Abrucio (2006) apontam, é possível separar a criação dessas agências em três fases. O primeiro momento se caracterizaria pela criação das agências relacionadas com a privatização, a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) em 1996 e as agências nacionais de telecomunicações (Anatel) e de petróleo (ANP) em 1997. O segundo momento estaria relacionado com a busca por eficiência e modernização do Estado, tendo em vista os setores de caráter competitivo. Pertenceriam a essa fase as agências vinculadas ao Ministério da Saúde, criadas entre 1999 e 2000: a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) e a Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS). Por fim, estariam as criações realizadas entre 2001 e 2002 e que não teriam uma finalidade específica. Com a mesma natureza regulatória presente nas demais, foram criadas a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) e a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ). A Agência Nacional de Águas (ANA) e a Agência Nacional do Cinema (ANCINE), por sua vez, não apresentam caráter regulatório de mercado (Pó e Abrucio, 2006). No governo Lula seria incluída a Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC); e no governo Temer, a Agência Nacional de Mineração (ANM).

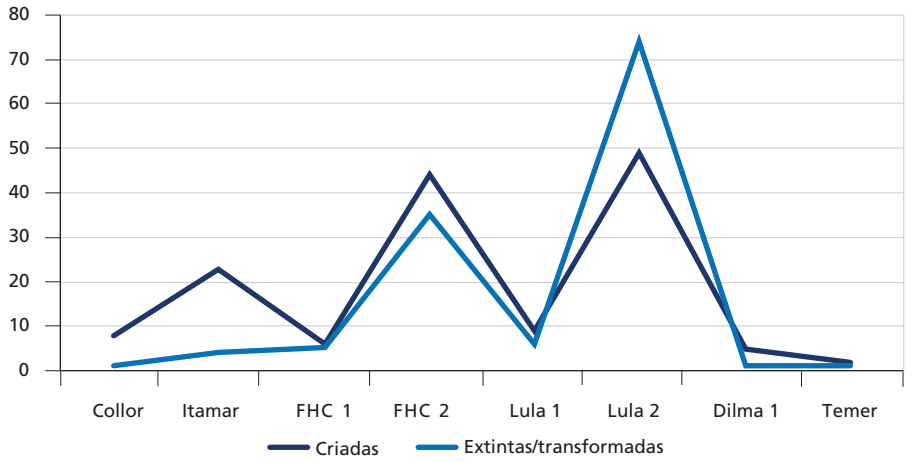
As fases de criação de agências e suas devidas características vão ao encontro do que Mueller e Pereira (2002, p. 66 *apud* Pó e Abrucio, 2006, p. 684) apontam como aspectos incentivadores para a formação desse modelo jurídico, que seriam

> a busca de flexibilidade administrativa além da existente na estrutura do serviço público; dar incentivos aos reguladores para que eles se especializem e diminuam as incertezas dos resultados de cada setor; a busca de *blame-shifting*, transferindo parcialmente à agência a culpa por medidas politicamente impopulares em determinado setor; e, por fim, a necessidade de credibilidade regulatória, ou seja, a estabilidade das regras, resguardando-as de ações oportunistas de políticos eleitos.

Em outras palavras, a inserção desse modelo jurídico, que tem por enfoque regular e fiscalizar determinados setores produtivos, pode ter sido reflexo da preocupação com a segurança jurídica e a atuação do Estado, livre de aspectos políticos.

Como mencionado anteriormente, ao mesmo tempo que há criações, transformações e extinções no período analisado, existe também certa estabilidade no quantitativo total dessas figuras jurídicas. Para esclarecer esse ponto, o gráfico 5 traça a trajetória do quantitativo de autarquias, agências reguladoras e fundações públicas que foram criadas, transformadas ou extintas.

GRÁFICO 5
Quantitativo de autarquias, agências reguladoras e fundações públicas criadas/extintas (1995-2018)



Fonte: Base de dados do CEPAL/Ipea.
Elaboração das autoras.

De modo geral, observa-se certo equilíbrio no quantitativo de entidades criadas e aquelas que foram extintas ou transformadas. Excetuam-se o governo Itamar, com elevado número de escolas agrotécnicas criadas, e o segundo mandato de Lula, com mais transformações/extinções que criações.

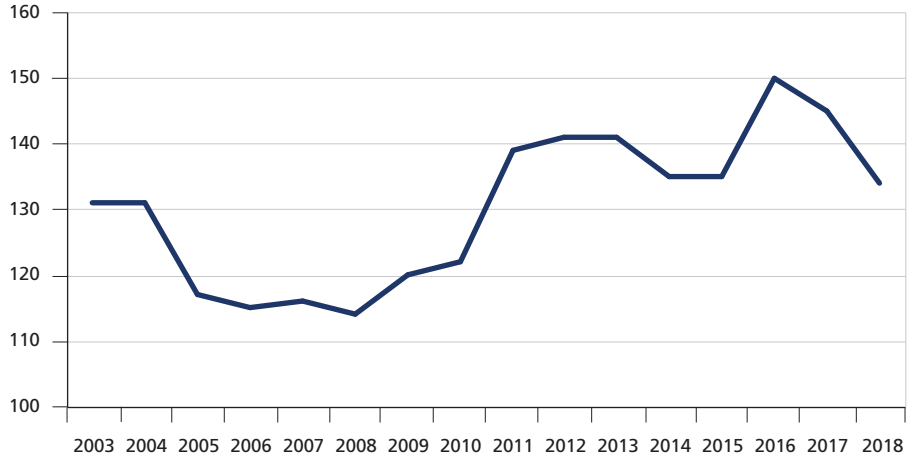
Os segundos mandatos de FHC e Lula se destacam pelo elevado quantitativo de criação de entidades. Ambos os governos são marcados por um processo de reconfiguração do ensino técnico e profissionalizante. Entre outras criações, o segundo mandato de FHC instituiu centros federais de educação tecnológicos, mediante transformações de escolas técnicas e agrotécnicas. No governo Lula, como mencionado anteriormente, houve a criação dos institutos federais, a partir de transformações de centros federais e escolas técnicas e agrotécnicas remanescentes.

Os dados revelam, portanto, que criações, extinções e transformações mais significativas do período estão relacionadas à reconfiguração das entidades vinculadas à área da educação. Ainda que seja necessário analisar o contexto de criação dessas entidades, esse dado pode sinalizar prioridades do Estado quanto às necessidades de formação profissional para ampliar capacidades do mercado em favor da agenda de crescimento econômico.

O gráfico 6 traz o quantitativo de empresas estatais entre 2003 e 2018, contemplando aquelas enquadradas como de controle direto (dependentes de autorização legislativa para a sua criação, como as empresas públicas e as sociedades de economia mista) e as de controle indireto (subsidiárias que independem de autorização legislativa para a

sua criação). Ainda que se reconheça a importância dos dados dos mandatos de FHC, pelas privatizações ocorridas no período, eles não são contemplados neste estudo em razão da escassez de informações de fontes oficiais no momento pesquisado.

GRÁFICO 6
Quantitativo de empresas estatais (2003-2018)



Fonte: Brasil (2005; 2006; 2007; 2008; 2009; 2010; 2011; 2016) e Panorama das estatais da Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (SEST) do Ministério da Economia.
Elaboração das autoras.

Em 2005, terceiro ano do mandato do governo Lula, houve uma queda no número de empresas estatais, de 131 para 117, e esse número se mantém estável até 2010. Já no primeiro ano do governo Dilma houve um acréscimo de dezessete empresas. Durante a gestão de Temer, a partir de 2016, o número sofreu uma pequena variação, chegando ao ápice de 150 empresas estatais. No entanto, ao final do mandato, em 2018, o número decresceu, igualando-se ao quantitativo de 2014.

Como afirma Kliass (2018), essas empresas podem ser subdivididas em empresas estatais dependentes e não dependentes do Tesouro Nacional para o seu funcionamento. Nas dependentes, "tendo em vista sua natureza ser assimilada a atividades típicas de governo, em geral seu custeio é bancado diretamente por recursos de tesouraria da União, e não compõem o planejamento de dispêndio a que as demais empresas estão submetidas" (Kliass, 2018, p. 14). Entre 2003 e 2017, Kliass mostra que há certa estabilidade no número de tais empresas.

As não dependentes, por sua vez, subdividem-se em empresas do setor produtivo estatal e instituições financeiras federais. Enquanto o setor produtivo constitui uma parcela significativa do total de empresas não dependentes (72%), as instituições financeiras possuem elevado patrimônio (Kliass, 2018).

Outra informação pertinente é quanto ao número de subsidiárias (de controle indireto) que algumas empresas possuem. Haveria, segundo Kliass (2018), uma elevada concentração de empresas desse tipo vinculadas à Petrobras, à Eletrobras e ao Banco do Brasil.

Por fim, o panorama geral da administração indireta apresenta variações localizadas nos governos recentes a partir de Lula. Alguns modelos organizacionais, contudo, como fundações e agências reguladoras, tenderam à estabilidade no período observado. A exceção se dá para autarquias entre os mandatos de Lula e as pequenas oscilações observadas no quantitativo de empresas estatais, como foi explicitado no gráfico 6.

Cabe observar que a análise não aprofundou a discussão acerca dos dados das OS, visto que, como mostrou o estudo de Graef e Salgado (2012), são modelos ainda pouco utilizados não só nos estados mas também no âmbito federal, no qual o quantitativo dessas estruturas não passa de uma dezena durante o período analisado.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Embora pouco discutida, a trajetória das transformações organizacionais dos governos pode ser bastante reveladora ao indicar implicações das escolhas organizacionais sobre os resultados da ação governamental, tanto no que se refere à capacidade de implementação quanto no que tem de fato estado nas prioridades da agenda governamental.

Apesar da existência de decretos e manuais contendo diretrizes organizacionais para a administração pública federal, conforme apontado por Barbosa (2019), não se observam ao longo do período elementos de uma estratégia clara para a agregação ou desagregação de funções no plano horizontal. Por sua vez, no plano vertical, embora sob a explícita orientação normativa para a redução dos níveis hierárquicos, o que se percebe são movimentos pontuais de corte de cargos comissionados (de direção e assessoramento). Encontra-se, ainda, no decorrer de todo o período analisado, uma expansão da estrutura organizacional do Poder Executivo federal, sobretudo na administração direta e mais concentradamente no núcleo de governo, o que indica um movimento de centralização de poder, em especial nos governos Lula e Dilma (Barbosa, 2019).

Tomando como referência as proposições da reforma administrativa contidas no PDRAE, do ponto de vista estrutural, é possível constatar sua implementação de modo incompleto, mesmo durante o governo no qual foi proposto. O contexto fiscal em que ele foi elaborado certamente estimulou ideias de enxugamento. No entanto, de forma aparentemente contraditória, como mencionado, observa-se uma expansão da estrutura organizacional durante todo o período analisado, sobretudo na administração direta, em geral sob justificativas relacionadas a uma organização do aparelho estatal

que fosse mais efetiva no atendimento às demandas do governo e da sociedade, situadas em contextos distintos. Adicionalmente, para melhor compreender essa aparente contradição, é preciso olhar mais de perto a influência do sistema político, especificamente da ampliação das coalizões de governo nesse processo de expansão, conforme apontado por Borges e Barbosa (2019).

Um dos principais objetivos do PDRAE, a partir da avaliação estrutural proposta no documento, é dotar o Estado de uma estrutura moderna, ágil e permeável à participação popular. Para tanto, o plano ressalta a importância de propostas não só de extinção de órgãos, privatizações e descentralização mas também de incorporação e criação de órgãos. Isso significa que não se trata apenas de reduzir o tamanho da máquina do Estado mas de torná-lo compatível com as funções que exerce e, sobretudo, como o próprio plano ressalta, que seja compatível com os seus programas e suas prioridades, em suas diferentes esferas. A trajetória da estrutura do Poder Executivo federal, no entanto, revela muito de continuidade, mesmo diante de propostas estruturadas de transformações mais significativas. Essa constatação sugere que os condicionantes previstos por White e Dunleavy (2010, p. 8) para o sucesso de transformações organizacionais não estiveram presentes na reforma proposta pelo PDRAE e mesmo nos governos sucessivos.

Em uma perspectiva mais otimista, é necessário destacar que a continuidade não é essencialmente negativa, visto que minimamente sustenta a necessária continuidade administrativa. Contudo, considerando as justificativas de necessidades de transformações para obtenção maior de eficiência e efetividade em cenário de rápida transformação e complexificação dos contextos econômicos e sociais, é preciso levar em conta o *deficit* em termos de adequação entre estrutura e contexto.

As escolhas políticas que sustentam essa continuidade em meio às tão comuns alegações de necessidades de transformações, sobretudo nas crises, aparentemente orientam-se por obstáculos relacionados aos desafios de obtenção de cooperação entre os atores, bem como os de natureza institucional e econômica. Significa dizer que há que se construir uma visão compartilhada entre os atores quanto ao que seria um arranjo organizacional com resultados positivos para a sociedade, a ponto de motivar a cooperação e a superação desses obstáculos.

REFERÊNCIAS

AMORIM NETO, O. **Presidencialismo e governabilidade nas Américas**. 1. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

AMORIM NETO, O.; COX, G.; MCCUBBINS, M. Agenda power in Brazil's Câmara dos Deputados (1989-1998). **World Politics**, Princeton, v. 55, n. 4, p. 1-46, 2003.

BARBOSA, S. C. T. A organização da administração pública federal e suas implicações na implementação de políticas públicas: o Poder Executivo federal. *In*: ARRETCHE, M.; MARQUES, E. **As políticas da política**: desigualdades e inclusão nos governos do PSDB e do PT. São Paulo: Editora UNESP, 2019.

BARBOSA, S.; POMPEU, J. Trajetória recente da organização do governo federal. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 12, jul./dez. 2017.

BARRETO, M. I. As organizações sociais na reforma do Estado brasileiro. *In*: BRESSER-PEREIRA, L. C.; GRAU, N. C. **Público não estatal na reforma do Estado (coletânea)**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

BORGES, J.; BARBOSA, S. Ministérios como 'barganha': coalizão de governo e organização do Poder Executivo. **Revista do Serviço Público**, v. 70, n. 2, p. 267-296, 2019.

BRASIL. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República, 1995.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Perfil das empresas estatais 2004**. Brasília: MP, 2005.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Perfil das empresas estatais 2005**. Brasília: MP, 2006.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Perfil das empresas estatais 2006**. Brasília: MP, 2007.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Perfil das empresas estatais 2007**. Brasília: MP, 2008.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Perfil das empresas estatais 2008**. Brasília: MP, 2009.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Perfil das empresas estatais 2009**. Brasília: MP, 2010.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Perfil das empresas estatais 2010**. Brasília: MP, 2011.

_____. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Perfil das empresas estatais 2015**. Brasília: MP, 2016.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Estratégia e estrutura para um novo Estado. **Revista do Serviço Público**, ano 48, n. 1, jan./abr. 1997.

_____. A reforma do Estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle. **Lua Nova**, n. 45, 1998.

COSTA, F. L. da. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. **Revista de Administração Pública**, v. 42, n. 5, p. 829-874, 2008.

GRAEF, A.; SALGADO, V. **Relações de parceria entre poder público e entes de cooperação e colaboração no Brasil**. Brasília: Editora IABS, 2012.

INÁCIO, M.; LLANOS, M. The institutional presidency in Latin America: a comparative analysis. **Presidential Studies Quarterly**, v. 46, n. 3, p. 531-549, 2016.

KLIASS, P. A configuração das empresas estatais federais: evolução de 2003 a 2017. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 15, 2018.

MARCH, J.; OLSON, J. Organizing political life: what administrative reorganization tells us about government. **American Political Science Review**, v. 77, n. 2, p. 281-296, 1983.

MARTÍNEZ-GALLARDO, C. Inside the cabinet: the influence of ministers in the policymaking process. *In*: SCARTASCINI, C.; STEIN, E.; TOMMASI, M. **How democracy works**: political institutions, actors, and arenas in Latin American policymaking. [s.l.]: [s.n.], 2010. p. 119-146.

MARTINS, H. F. O Plano Gestão Pública para um Brasil de Todos: em busca de uma nova geração de transformações da gestão pública. *In*: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 8., 2003, Panamá. Panamá: [s.n.], 2003.

MEIRELLES, H. L.; BURLE FILHO, J. E.; BURLE, C. R. **Direito administrativo brasileiro**. 42. ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2016.

PEREIRA, C. *et al*. Top managers and risk of policy expropriation in multiparty presidential regimes. *In*: CONGRESS OF THE LATIN AMERICAN POLITICAL SCIENCE ASSOCIATION, 7., 2013, Bogotá. Bogotá: [s.n.], 2013.

PEREIRA, C.; POWER, T.; RAILE, E. Presidentialism, coalitions and accountability. *In*: POWER, T.; TAYLOR, M. (Eds.). **Corruption and democracy in Brazil**: the struggle for accountability. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 2011. p. 31-55.

PÓ, M. V.; ABRUCIO, F. L. Desenho e funcionamento dos mecanismos de controle e accountability das agências reguladoras brasileiras: semelhanças e diferenças. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 4, p. 679-698, ago. 2006.

POLLITT, C.; BOUCKAERT, G. **Public management reform**: a comparative analysis-into the age of austerity. Oxford, UK: Oxford University Press, 2017.

REZENDE, F. C. Por que reformas administrativas falham? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 17, n. 50, p. 123-142, 2002.

RYU, L.; MOON, M. J.; YANG, J.-J. The politics of government reorganizations: evidence from 30 OECD countries, 1980-2014. **Governance**, 2019.

SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, v. 43, n. 2, p. 347-369, 2009.

SILVA, N.; BARBOSA, S. C. T. **Trajetória da ocupação partidária nos setores temáticos da estrutura do Poder Executivo (1986-2016)**. Rio de Janeiro: Ipea, 2019. (Texto para Discussão, n. 2453).

WHITE, A.; DUNLEAVY, P. Making and breaking Whitehall departments: a guide to machinery of government changes. **Institute for Government**, London, 2010.

CAPÍTULO 5

O LUGAR DO FUNCIONALISMO FEDERAL NO SETOR PÚBLICO NACIONAL[1,2]

Felix Lopez[3]

1 INTRODUÇÃO

O arcabouço institucional da administração pública brasileira continua a pôr em marcha uma tendência iniciada há décadas e acentuada a partir dos anos 1970: a ampliação absoluta e relativa do setor público municipal e correlata perda de espaço das burocracias estaduais e federal. A despeito do continuado movimento de municipalização da burocracia, a União prossegue preservando amplo poder de influir, formular e estruturar políticas de alcance universal, como é o caso das políticas de saúde, educação e assistência. Há um centro forte em poderes para formular e definir os arranjos de políticas, com alta capacidade de arrecadar e retransferir recursos ou delegar poderes para os níveis subnacionais, em especial os municípios.

Não apenas a evolução quantitativa apresentou diferenças marcadas entre os níveis da Federação. As competências e atribuições de cada ente federado na entrega de políticas, bem como no usufruto dos recursos arrecadados via tributação, consolidaram um arranjo que resultou em níveis federativos com perfis próprios de burocracia. O propósito principal deste texto é, nesse sentido, situar o Executivo federal no conjunto das tendências de transformação do setor público nacional em mais de três décadas – 1986-2017 – e destacar as particularidades e semelhanças entre aquele e o funcionalismo dos estados e municípios. A análise está baseada em uma série de dados que se inicia antes do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), o que contribui para fornecer ao leitor uma compreensão melhor sobre como evoluiu a administração federal no conjunto do setor público. Ainda, possibilita verificar se a partir de 1995 observam-se transformações significativas em função da reforma que se propôs. A análise deste capítulo será marcadamente panorâmica e descritiva e, onde couber, estabeleço um diálogo entre os dados e

1. DOI: http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-012-7cap5
2. Agradeço as sugestões dos pareceristas deste texto e aos organizadores do livro, bem como aos assistentes de pesquisa Bruno Portes e Raphael Fonseca.
3. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

argumentos que apresento e as concepções sobre o funcionalismo e intenções de reforma que constavam no texto do PDRAE.

A relevância administrativa da burocracia federal acabou por indevidamente convertê-la, no discurso público, na expressão média do perfil da burocracia nacional, a unidade típica e representativa do setor público do país.[4] Situar as tendências de longo prazo observadas no nível federal e compará-las com o que houve nos níveis subnacionais ajudarão a desfazer essa imagem incorreta e a enxergar melhor a diversidade entre os diferentes segmentos da burocracia nacional.

Nas próximas seções, analiso a evolução do setor público federal nos seguintes aspectos: os totais de servidores e suas variações no tempo, os regimes de contratação, a evolução dos níveis de escolaridade, as diferenças e disparidades nas remunerações médias e medianas e, por fim, algumas dimensões da burocracia de livre provimento federal. Com base nos dados apresentados, teço ao longo do texto considerações sobre o que mudou de modo significativo em relação às perspectivas de transformação do setor público federal – eventualmente, também do funcionalismo nacional – que constam no PDRAE.

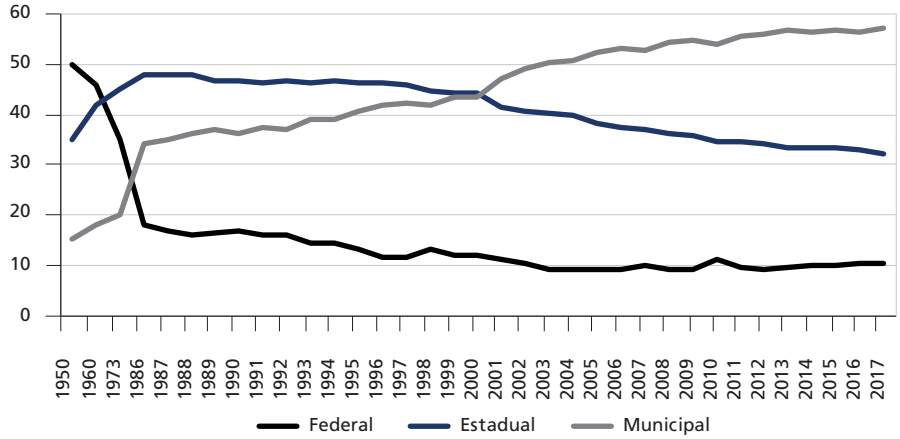
2 TRAJETÓRIA DO TOTAL DE VÍNCULOS NO SETOR PÚBLICO FEDERAL

Uma tendência que antecede a própria Constituição Federal de 1988 (CF/1988) é a gradual municipalização do setor público brasileiro. Essa tendência vem pelo menos desde os anos 1950, ganhando intensidade nos anos 1970 e novo vigor a partir dos anos 2000, quando se observa um movimento mais claro de ampliação do setor público municipal. O funcionalismo federal viu sua participação cair de 50% para 10%, entre 1950 e 2017, ao passo que o funcionalismo municipal saltou de 15% para 57%, no mesmo período (gráfico 1).

O quantitativo de servidores federais – incluídos os vínculos em empresas públicas – se reduziu ao longo dos anos 1990 e nova expansão ocorreu somente a partir de 2003 (gráfico 2). Nos anos de ponta da série, houve queda da densidade de servidores federais no conjunto da população, de 0,69% para 0,57%, tendência oposta à densidade dos vínculos municipais, que aumentou de 1,29% para 3,14% da população. O PDRAE já apontava a continuidade da expansão quantitativa vigorosa do funcionalismo municipal sem a correspondente descentralização de recursos e autonomia na formulação de políticas, além de seu alinhamento com a "crença arraigada da cultura política brasileira de que cabe à União promover diretamente o desenvolvimento social do país", embora os municípios tenham "assumido crescentes responsabilidades na área social" (Brasil, 1995, p. 34).

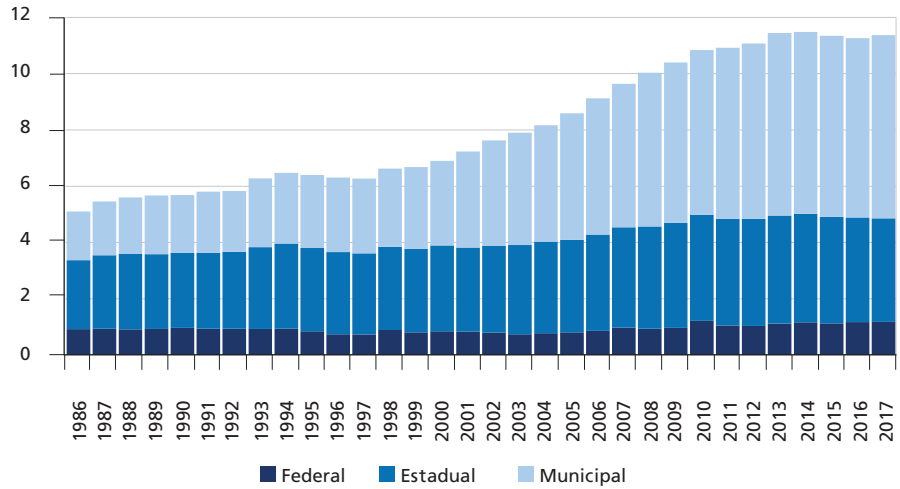
4. É uma situação homóloga aos especialistas que tomam o Congresso Nacional como exemplo paradigmático do exercício da política cotidiana em legislativos, quando as diferenças entre a atividade legislativa federal, estadual e municipal são bastante acentuadas (Rocha e Kerbauy, 2014; Lopez e Almeida, 2017).

GRÁFICO 1
Participação do emprego público, por nível federativo (1950-2017)
(Em %)



Fonte: Atlas do Estado Brasileiro/Ipea.
Elaboração do autor.

GRÁFICO 2
Total de vínculos públicos, por nível federativo (1986-2017)
(Em milhões)



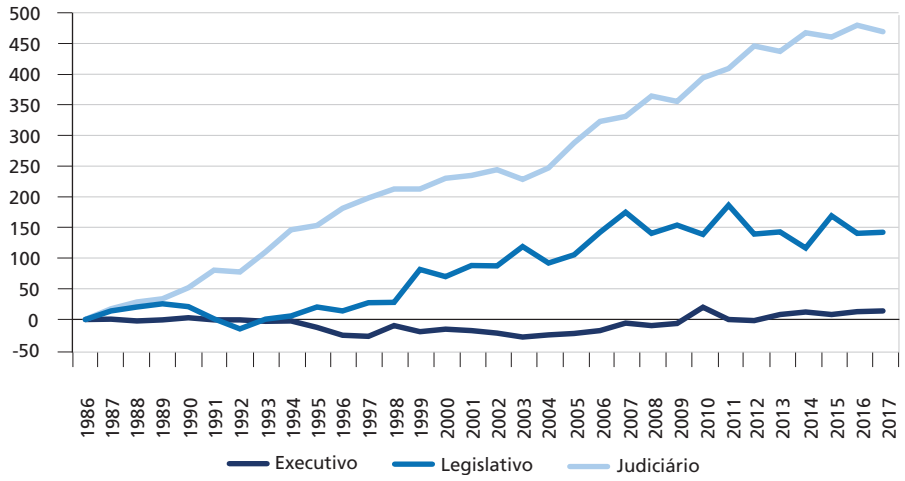
Fonte: Atlas do Estado Brasileiro/Ipea.
Elaboração do autor.

O mesmo PDRAE reconhecia, já em meados dos anos 1990, que, em face da redução dos vínculos operada desde 1988, em especial no governo Fernando Collor, "não se pode falar em excesso de quadros da União", sendo o problema

mais importante a alocação ineficiente de servidores entre áreas de políticas públicas. Nem a narrativa do "inchaço" foi desfeita nem o problema da alocação ineficiente foi equacionado ao longo das décadas, posto que uma política racional de recomposição da força de trabalho federal nunca foi implementada. Continua atual o diagnóstico do PDRAE de que "os concursos públicos são realizados sem nenhuma regularidade e avaliação periódica da necessidade de quadros" (Brasil, 1995, p. 35). Vinte e cinco anos após esse diagnóstico, a política oficial de adequação de pessoal na administração federal, manifestada pelo ministro da Economia do governo Jair Bolsonaro, pretende congelar contratações no setor público federal, ampliar terceirizações e confiar que o ajuste de eficiência e produtividade seria decorrente da redução de pessoal daí advinda, sem fundamentar teoricamente as razões para adotar tal política (Corrêa, 2019).

A comparação entre servidores dos três Poderes no nível federal revela que, apesar de o Executivo concentrar 90% dos vínculos de trabalho federais – sem incluir terceirizados –, foi nos demais Poderes que houve crescimento percentual mais expressivo da força de trabalho: 469% no Judiciário, 142% no Legislativo e 14% no Executivo (gráfico 3).

GRÁFICO 3
Trajetória dos vínculos de trabalho, por Poder (1986-2017)
(Em %)



Fonte: Atlas do Estado Brasileiro/Ipea.
Elaboração do autor.

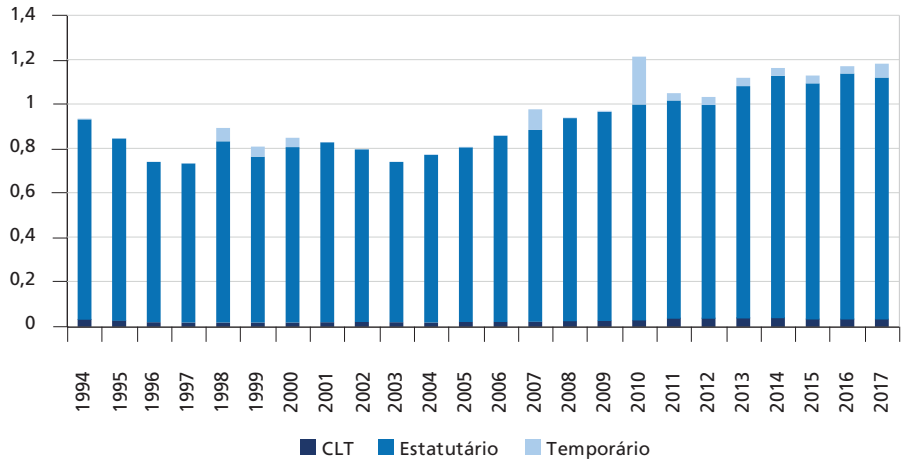
De resto, a tendência da expansão mais vigorosa nos poderes Legislativo e Judiciário seguiu padrão similar nos demais níveis federativos. Em particular, o crescimento do Judiciário é um indicador de seu fortalecimento institucional no período pós-1988, que se expressa também pela ampliação mais vigorosa das remunerações.

3 REGIME DE CONTRATAÇÃO

Em relação ao regime de contratação – estatutário, vinculado ao regime jurídico único; contratado pelo regime da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT); ou contratado temporariamente –, no total dos vínculos do país, houve um aumento de 80,2% para 87,8% no total de vínculos estatutários, a partir de 1994,[5] quando esses dados passaram a estar disponíveis. As contratações temporárias, por sua vez, subiram de 1,1% para 7,4% do total. O crescimento de ambas implicou a redução da contratação de celetistas, em termos percentuais, que passou de 18,1% para 4,8% do total, entre 1994 e 2017.[6]

Na administração federal, abrangendo os três Poderes, o recrutamento de servidores estatutários é amplamente majoritário, mas decresceu nos últimos anos da série. Os estatutários passaram de 97% para 92%, entre 1994 e 2017. Os dois picos que se observam nas contratações temporárias, em 2007 e 2010, correspondem a períodos de realização de censos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).[7] Essas contratações cresceram tanto de 1998 a 2000 quanto a partir de 2010, chegando a 5% dos vínculos em 2017 (gráfico 4).

GRÁFICO 4
Vínculos públicos federais, por regime de contratação (1994-2017)
4A – Quantidade (em milhões)

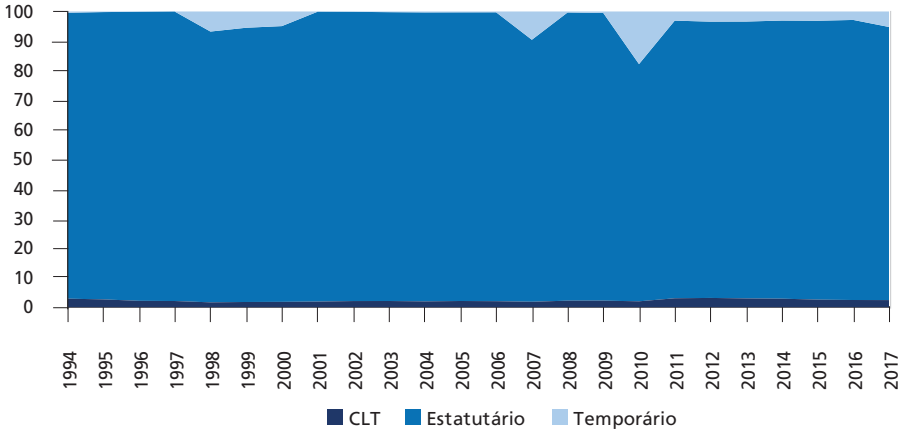


5. O regime de contratação só passou a ser inserido na Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) em 1994.

6. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/atlasestado/consulta/72>.

7. Entre 2006 e 2007, os temporários saltaram de 2,3 mil para 93 mil vínculos, e entre 2009 e 2010, passaram de 4,8 mil para 215 mil vínculos, em decorrência das contratações para o censo populacional (de 2010) e o Censo Agropecuário (de 2007). Picos de contratação temporária não ocorreram em anos anteriores, mesmo na realização dos censos de 2000 ou 1991. Por serem contratações temporárias, torna-se mais difícil rastrear onde e se foram registradas.

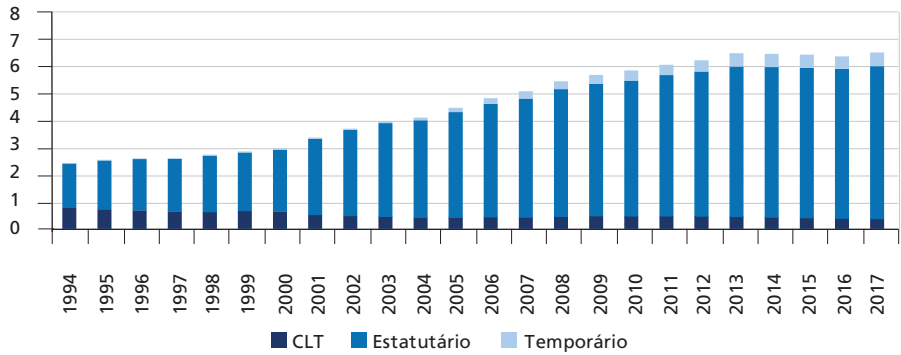
4B – Porcentagem



Fonte: Atlas do Estado Brasileiro/Ipea.
Elaboração do autor.

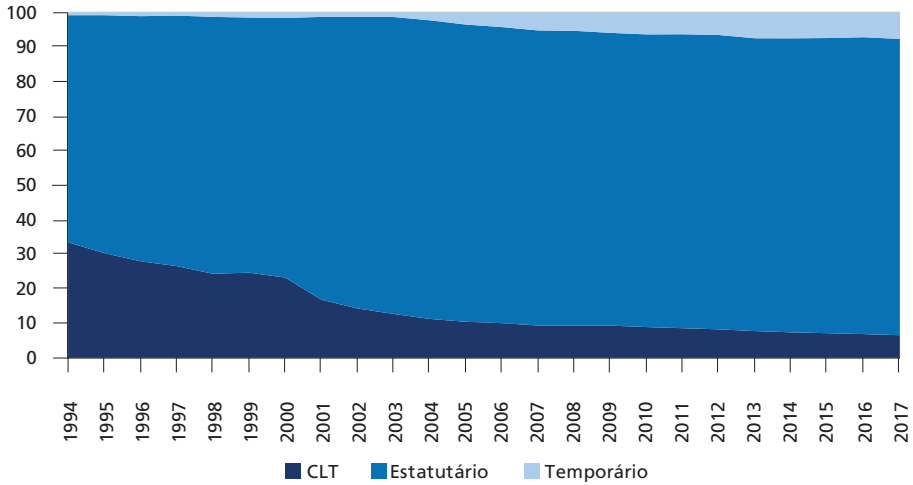
A maior mudança no regime de contratação ocorreu de modo vigoroso nos municípios: os estatutários tiveram participação elevada de 66% para 86% do total; os celetistas caíram de 33% para 6%; e os vínculos temporários aumentaram de 1% para 8% (gráfico 5).[8]

GRÁFICO 5
Vínculos públicos municipais, por regime de contratação (1994-2017)
5A – Quantidade (em milhões)



8. Considerando a magnitude do crescimento dos vínculos estatutários, pode-se interpretá-la como um indício de maior profissionalização das burocracias locais. Essa mudança é positiva porque nos municípios os sistemas de espólio, que incluem demissões e contratações motivadas por razões político-eleitorais, são mais vigorosos (Barbosa e Ferreira, 2019; Akhtari, Moreira e Trucco, 2017; Lopez e Almeida, 2017). O fato de haver uma parcela maior recrutada por regime jurídico único sugere que o sistema de espólio municipal se enfraqueceu.

5B – Porcentagem



Fonte: Atlas do Estado Brasileiro/Ipea.
Elaboração do autor.

4 REMUNERAÇÕES[9]

A remuneração do servidor é um incentivo crucial para definir o perfil dos recrutados no setor público. Nas três décadas de redemocratização, houve ampliação das disparidades na remuneração entre os Poderes – mas não necessariamente intrapoderes – e constataram-se diferenças significativas nas remunerações médias e medianas entre esses níveis (gráfico 6).

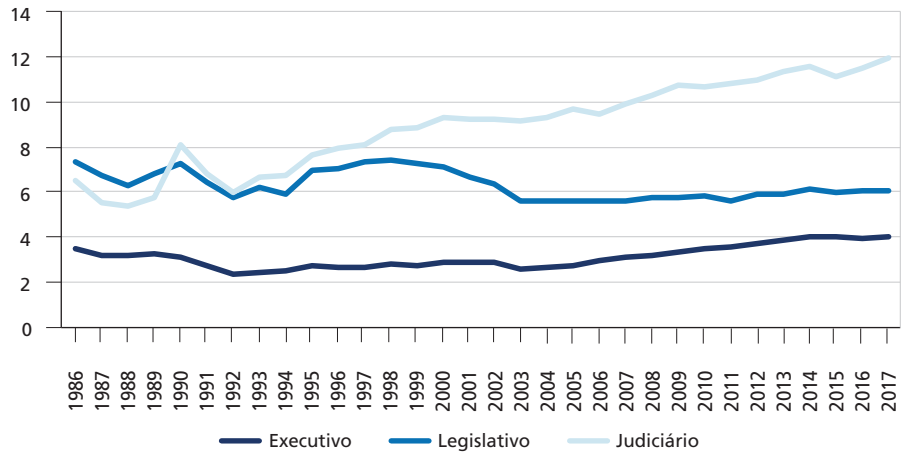
A remuneração média do Executivo federal – incluídos os militares – sofreu redução significativamente entre o final dos anos 1980 e início dos anos 1990. A redução espelhou a combinação de um cenário econômico recessivo com inflação crescente, durante o governo Collor, quando se implementaram, ainda, políticas de redução da despesa e do tamanho do setor público que animaram as narrativas neoliberais até o início dos anos 2000. Como se rememora lendo o PDRAE,

> no governo Collor, a resposta [às distorções da CF/1988] (...) apenas agravou os problemas existentes, na medida em que se preocupava em destruir ao invés de construir. O governo Itamar buscou essencialmente recompor o salário dos servidores, que haviam sido violentamente reduzidos no governo anterior (Brasil, 1995, p. 29).

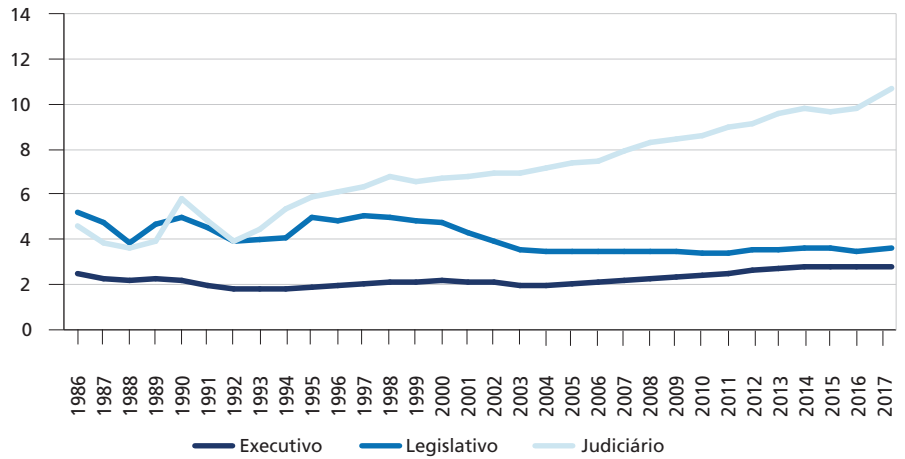
9. Todos os valores reportados neste capítulo estão atualizados para preços de janeiro de 2019.

GRÁFICO 6
Remuneração média e mediana, por Poder (1986-2017)
(Em R$ 1 mil)

6A – Remuneração média



6B – Remuneração mediana



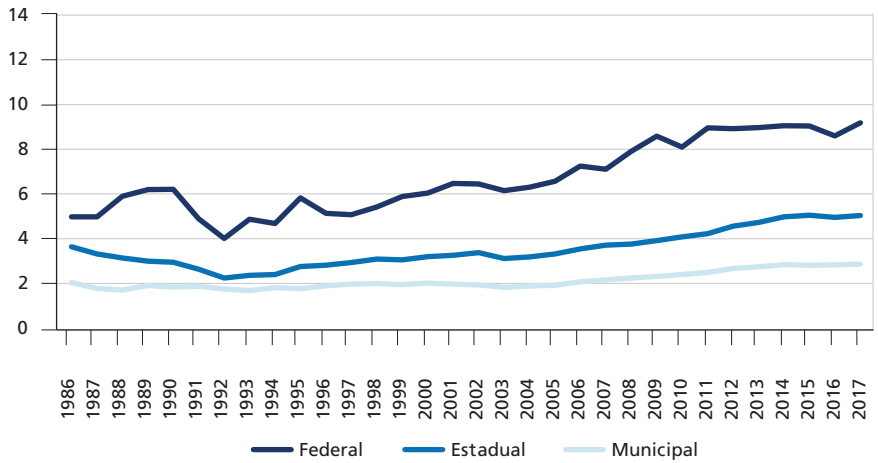
Fonte: Atlas do Estado Brasileiro/Ipea.
Elaboração do autor.

Entre 1989 e 1992, o valor médio da remuneração dos servidores no Executivo federal caiu de R$ 6 mil para R$ 3,7 mil. Entre 1992 e 1995, ano de lançamento do PDRAE, os valores médios subiram para R$ 5,5 mil. Então, houve nova queda acentuada nos dois anos seguintes e, de 1997 até 2001, o movimento foi de ampliação da remuneração média no Executivo federal. Houve ainda nova queda até 2003, quando se iniciou um movimento consistente de aumento das remunerações que perdurou até 2011. Os dois movimentos de redução – de valores médios, ressalte-se – nesse

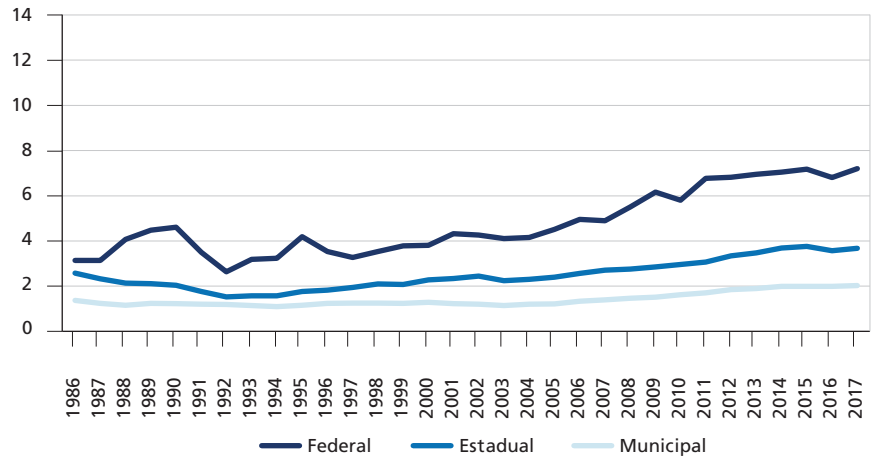
período, em 2007 e 2010, decorreram da contração temporária de recenseadores, pelo IBGE. Desde então, até 2017, houve estabilidade (gráfico 7).

GRÁFICO 7
Remuneração média e mediana do Executivo, por nível federativo (1986-2017)
(Em R$ 1 mil)

7A – Remuneração média



7B – Remuneração mediana



Fonte: Atlas do Estado Brasileiro/Ipea.
Elaboração do autor.
Obs.: Valores corrigidos para janeiro de 2019, pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC)/IBGE.

A remuneração média do Executivo federal aumentou mais que a dos Executivos estaduais e municipais, e esse aspecto é um elemento importante para construir um perfil de servidores que, sob diferentes métricas, são mais qualificados.

Para 2017, por exemplo, a mediana da remuneração federal foi de R$ 7.200; nos estados, R$ 3.700; e, nos municípios, R$ 2 mil. Entretanto, ao lado do movimento de recomposição salarial que marcou os mandatos dos presidentes do Partido dos Trabalhadores (PT), provavelmente contribuíram para o incremento das médias a gradual redução das contratações em ocupações cuja exigência era a escolaridade média e a redução das terceirizações em atividades-fim, em função das imposições do Tribunal de Contas da União (TCU)[10] (Lassance, 2017).

Nos Executivos subnacionais também houve um movimento generalizado de ampliação das remunerações médias, em particular a partir de 2003, o que possivelmente tem relação com a elevação do salário mínimo e taxas de crescimento econômico mais altas, que aumentam a folga fiscal do setor público para promover reajustes ao funcionalismo (gráfico 7). A tabela 1 detalha os quartis de remuneração, por níveis e Poderes.

TABELA 1
Quartis referentes aos valores de remunerações, por níveis federativos e Poderes (Em R$)

Quartil	Nível federativo			Poder		
	Federal	Estadual	Municipal	Executivo	Legislativo	Judiciário
1º	4.231	2.101	1.339	1.524	1.749	6.966
2º	7.201	3.674	2.032	2.589	3.420	10.542
3º	12.584	6.048	3.381	4.621	7.191	15.398

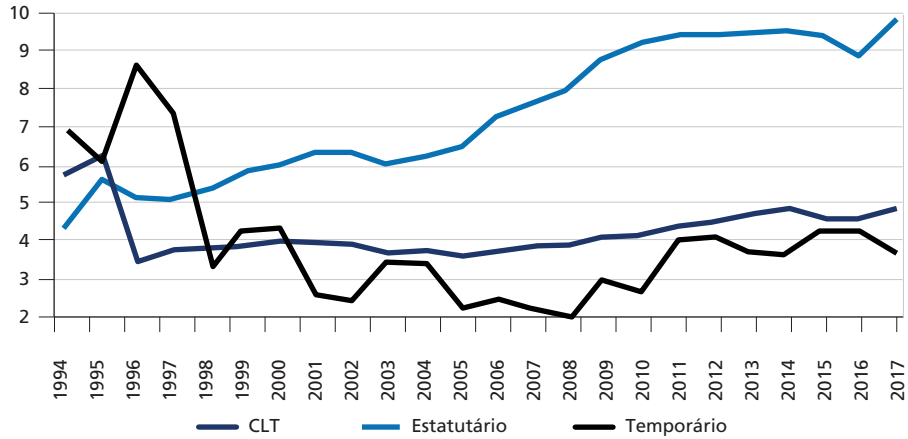
Fonte: Atlas do Estado Brasileiro/Ipea.
Elaboração do autor.
Obs.: Valores corrigidos para janeiro de 2019, pelo INPC/IBGE.

Cabe ainda notar que a remuneração mensal média de militares federais é inferior à média dos civis, devido à predominância de recrutas, que recebem salários mais baixos. Em 2017, a remuneração média entre militares federais (R$ 5.558) foi 53% da remuneração média dos civis federais (R$ 10.487).[11]

Nota-se também que, a partir de 1998, a remuneração dos servidores estatutários aumentou mais que a dos celetistas e temporários, o que possivelmente tem relação com diferenças tanto de escolaridade quanto de ocupação, além do fato de os salários médios de celetistas e temporários terem caído nos anos de ponta dessa série (gráfico 8). Essa diferenciação não ocorre, pelo menos nessa magnitude, na administração direta e indireta, exceto pela influência, sobretudo dos temporários em 2007 e 2010, da administração indireta, principalmente do IBGE (gráfico 9).

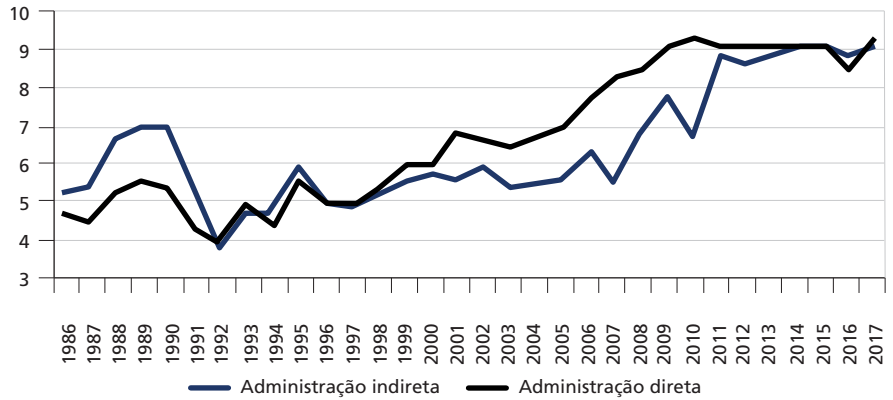
10. Disponível em: <https://bit.ly/2Sgt0FO>.
11. Disponível em: <www.ipea.gov.br/atlasestado>.

GRÁFICO 8
Remuneração média mensal no funcionalismo federal, por regime de contratação (1994-2017)
(Em R$ 1 mil)



Fonte: Atlas do Estado Brasileiro/Ipea.
Elaboração do autor.

GRÁFICO 9
Remuneração média mensal no funcionalismo federal, na administração direta e indireta (1986-2017)
(Em R$ 1 mil)

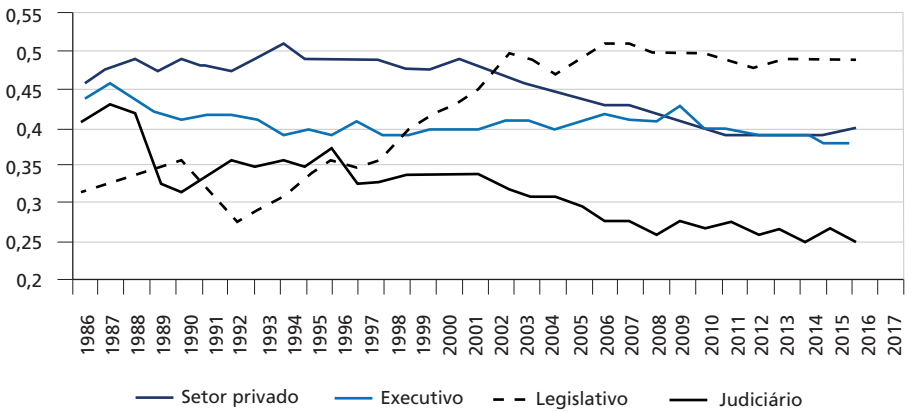


Fonte: Atlas do Estado Brasileiro/Ipea.
Elaboração do autor.

4.1 Disparidades remuneratórias no setor público federal

A análise das disparidades salariais é um item adicional para compreender as transformações na remuneração e nos incentivos para ingresso no setor público. No Executivo federal, o coeficiente de Gini diminuiu ligeiramente – de 0,46 para 0,40, entre 1987 e 2017 –, o que revela redução na dispersão salarial. No Legislativo, o mesmo coeficiente aumentou significativamente – de 0,32 para 0,49 –, principalmente até 2003, estabilizando-se a partir daí. No Judiciário, houve tendência de queda do Gini desde 1987, acentuada a partir de 2002. Entre os anos de ponta da série, ao contrário do Legislativo, o Gini no Judiciário federal caiu de 0,41 para 0,25, de 1986 a 2017 (gráfico 10).[12] Isso significa, portanto, que a dispersão da massa salarial se reduziu no período, embora essa métrica nada diga sobre os valores médios das remunerações – que são bem superiores no Judiciário, como consta nesta mesma subseção.

GRÁFICO 10
Coeficiente de Gini das remunerações intrapoderes, no nível federal e setor privado (1986-2017)



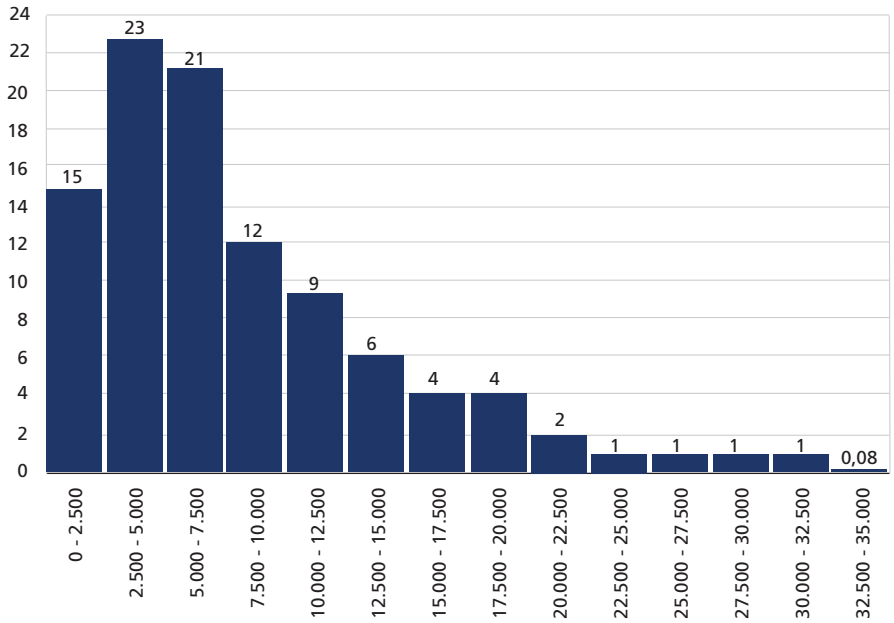
Fonte: Atlas do Estado Brasileiro/Ipea.
Elaboração do autor.

Quando se comparam as faixas de remuneração dos três Poderes federais, em 2018, é possível observar que o Judiciário tem uma mediana equivalente a mais que o dobro do Executivo e Legislativo e maior dispersão dos decis (gráfico 11). Mais de 70% dos vínculos no Executivo estavam em faixas de remuneração inferiores a R$ 10 mil. No Judiciário, essa porcentagem era de 22%.

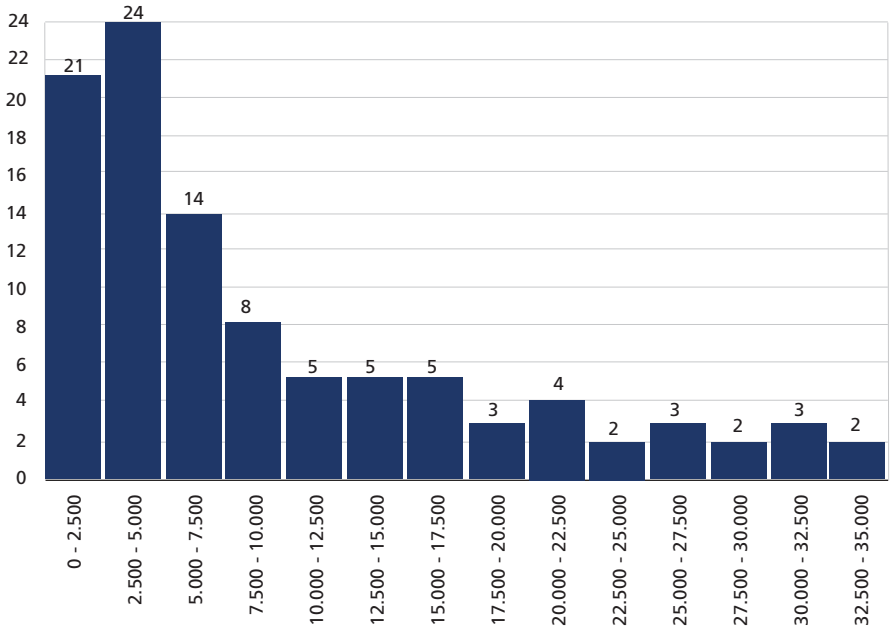
12. Em relação ao índice Gini, Medeiros (2012, p. 130) ressalta que "a interpretação dos valores-limite do coeficiente para uma distribuição de rendimentos é simples e direta, mas a dos valores intermediários, não. Embora o coeficiente de Gini igual a 0 indique igualdade perfeita e o igual a 1 signifique que 100% dos rendimentos são apropriados por uma única pessoa, um coeficiente igual a 0,3 não significa, por exemplo, que 30% dos rendimentos são apropriados por metade da população ou algo parecido".

GRÁFICO 11
Distribuição das remunerações no funcionalismo federal, por Poder (2018)[1]
(Em %)

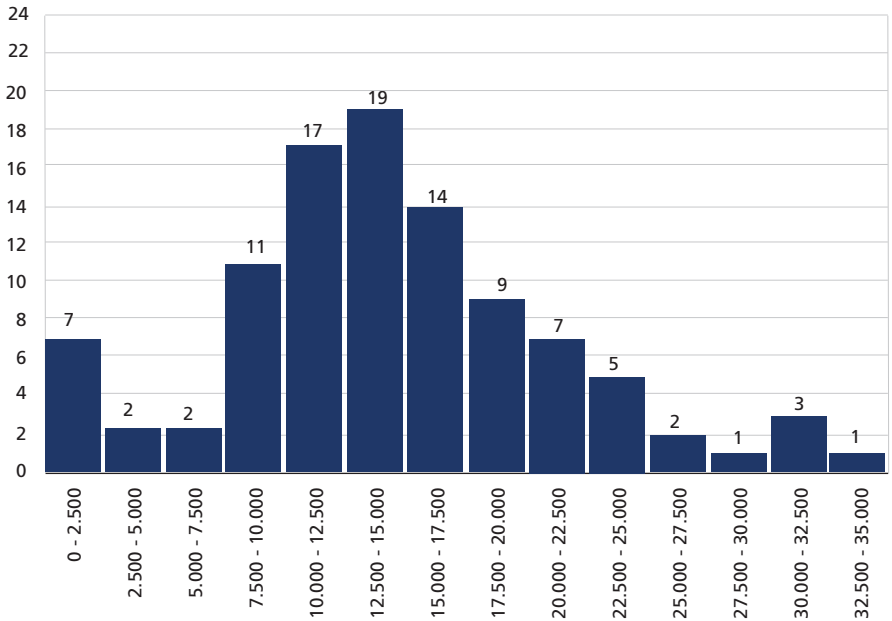
11A – Executivo



11B – Legislativo



11C – Judiciário



Fonte: Atlas do Estado Brasileiro/Ipea.
Elaboração do autor.
Nota: [1] Os dados correspondem a 2018 porque foram disponibilizados recentemente no Atlas do Estado Brasileiro, ao passo que as análises anteriores foram conduzidas em momento anterior, quando os dados para esse ano ainda estavam indisponíveis.
Obs.: Valores corrigidos para janeiro de 2019, pelo INPC/IBGE.

A evolução do índice de Theil[13] das remunerações intrapoderes federais aponta que a desigualdade na apropriação da renda dos salários aumentou de modo significativo no Legislativo federal e diminuiu moderadamente no Executivo e Judiciário.

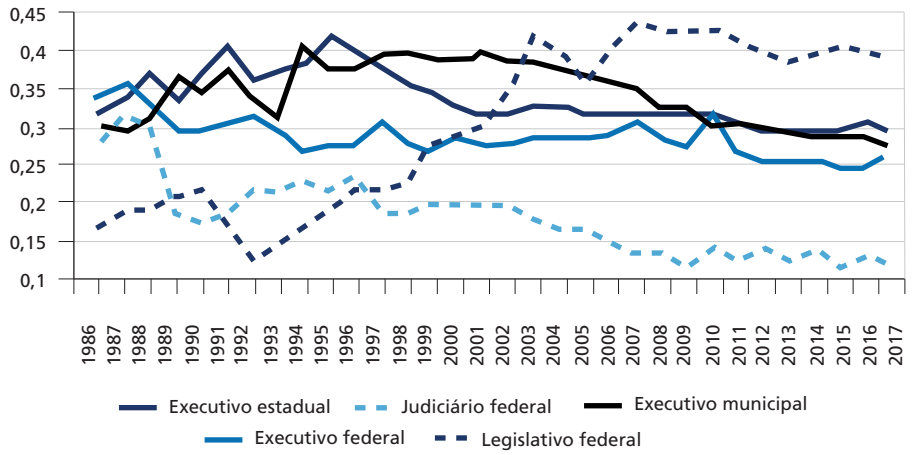
Na comparação entre Executivos dos três níveis federativos, por exemplo, o Executivo federal possui a menor desigualdade, a qual se reduziu, embora as tendências de redução visíveis tenham ocorrido no Executivo estadual e sobretudo municipal. Neste último principalmente porque houve incremento do valor real do salário mínimo, que é a base predominante das remunerações nos Executivos municipais, o que resultou em redução das diferenças salariais médias observadas.

Em geral, portanto, em termos de apropriação da renda por servidores do Executivo federal – independentemente das remunerações médias ao longo do tempo, que cresceram –, não se observaram transformações significativas nas últimas duas décadas.

13. "Em termos gerais, os índices de Theil podem ser entendidos como medidas que sintetizam a distância relativa dos pontos da distribuição perfeitamente igualitária. (...) Os índices de Theil medem desigualdade relativa" (Medeiros, 2012, p. 144).

Ao combinar o gráfico das desigualdades de remuneração (gráfico 12) e o gráfico com a distribuição da remuneração por Poder (gráfico 6), nota-se que o Executivo federal possui a maior remuneração entre os Executivos, mas a menor entre os Poderes federais.

GRÁFICO 12
Índice de Theil anual das remunerações intrapoderes (1986-2017)



Fonte: Atlas do Estado Brasileiro/Ipea.
Elaboração do autor.

Por fim, um traço que coloca a burocracia federal no mesmo lugar que os demais níveis é a desigualdade observada na remuneração por gênero, em desfavor das mulheres. Para o serviço federal civil, em todos os anos as mulheres receberam menos. É possível observar essa desigualdade em todos os níveis federativos, mesmo para recrutados com mesmos níveis de escolaridade. Possivelmente, a diferença espelha a distribuição desigual de homens e mulheres entre ocupações com remunerações médias distintas.[14]

Aspecto adicional a notar, pelos dados anteriormente expostos, é referente à amplitude das remunerações das carreiras de Estado federais. A reduzida amplitude das remunerações ao longo da progressão da carreira, que o PDRAE identifica como um desestímulo à lógica de desempenho e da própria noção de progressão na carreira (Brasil, 1995, p. 36), apresentou melhora nesse período.

Quando se observam apenas as carreiras federais de nível superior que recebem subsídio, incluindo as carreiras do ciclo de gestão, verifica-se uma

14. Disponível em: <www.ipea.gov.br/atlasestado>.

amplitude média de 42%,[15] o que sugere um valor relativamente baixo no ciclo de progressão funcional ao longo do exercício do cargo. Entretanto, considerando as carreiras da tabela 2, a amplitude – que é um dos aspectos importantes, ao lado de sistemas de avaliação que possam ir além da progressão automática ou proforma – aumentou, desde então. O PDRAE, ao criticar a reduzida amplitude e frágil avaliação para promoção por mérito, apontava, desse modo, que se enfraquecia "uma das características próprias das carreiras, que é o estímulo à ascensão ao longo do tempo" (Brasil, 1995, p. 36).

TABELA 2
Amplitude salarial da remuneração inicial e final em carreiras selecionadas (1995 e 2019)
(Em %)

Carreiras	Amplitude entre remuneração inicial e final	
	2019	1995
Auditor federal de finanças e controle (carreira de finanças e controle)	43	6
Procurador da Fazenda Nacional (carreira de procurador da Fazenda Nacional)	30	8
Especialista em políticas públicas e gestão governamental (carreira de especialista em políticas públicas e gestão governamental)	43	26
Auditor fiscal da Receita Federal do Brasil (carreira tributária e aduaneira da Receita Federal do Brasil)	44	6
Técnico federal de finanças e controle (carreira de finanças e controle)	72	44

Fonte: Brasil (1995) e PEP/ME. Disponível em: <painel.pep.planejamento.gov.br>.
Elaboração do autor.

5 ESCOLARIDADE

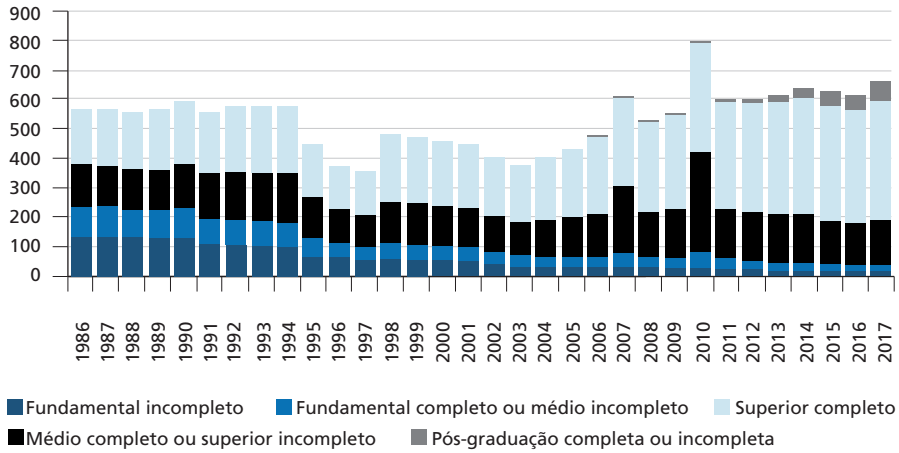
Em geral, houve significativo aumento da escolaridade no setor público brasileiro, sendo que o mais expressivo ocorreu no funcionalismo federal. Discute-se, nesta seção, apenas os dados acerca do Poder Executivo federal.[16]

Na União, a porcentagem relativa de pessoas nos níveis de escolaridade mais baixos diminuiu sensivelmente. A escolaridade fundamental incompleto passou de 23% para 2% do total, de 1986 a 2017. O percentual com ensino médio incompleto passou de 18% para 4%. Por sua vez, aqueles com nível superior incompleto se mantiveram em 26%, após chegarem a 42% em 2010. Este último movimento possivelmente retrata um processo de qualificação no setor público federal decorrente de: i) novos recrutamentos; ii) políticas de capacitação das pessoas já contratadas; iii) mudanças no perfil das carreiras existentes, que se tornaram mais exigentes na escolaridade

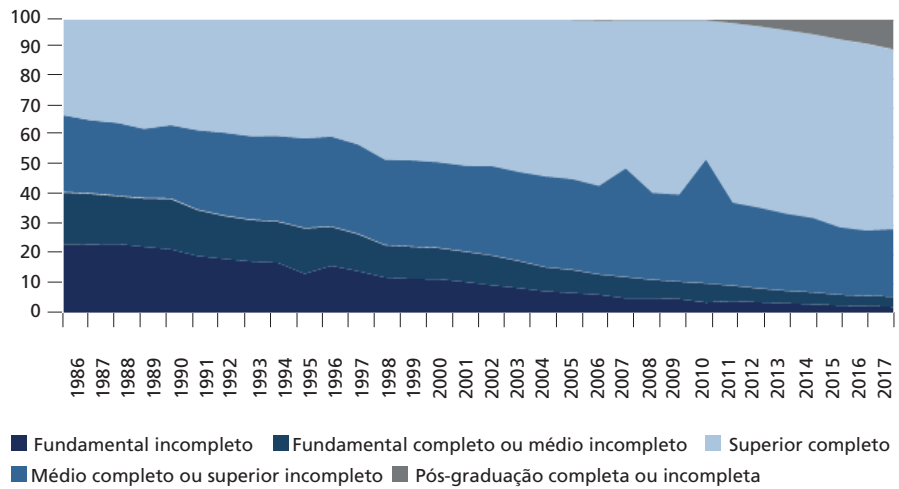
15. Dados coletados no Painel Estatístico de Pessoal do Ministério da Economia (PEP/ME), disponível em: <painel.pep.planejamento.gov.br>.
16. Dados detalhados sobre os demais níveis federativos, entre 1985 e 2018, podem ser encontrados no Atlas do Estado Brasileiro/Ipea, disponível em: <www.ipea.gov.br/atlasestado>.

mínima; e iv) terceirização – que a RAIS não registra como vínculo público – em funções e atividades que demandam menor escolaridade. Resulta daí que os vínculos com nível superior completo ou pós-graduação aumentaram de 32% para 68%.

GRÁFICO 13
Total de vínculos civis federais, por faixa de escolaridade (1986-2017)
13A – Em 1 mil



13B – Em porcentagem



Fonte: Atlas do Estado Brasileiro/Ipea.
Elaboração do autor.

O aumento dos anos de escolaridade no funcionalismo civil federal provavelmente resulta da combinação de: i) incentivos salariais para elevar os níveis de formação; ii) políticas de recrutamento de pessoal; iii) movimento geral de aumento da

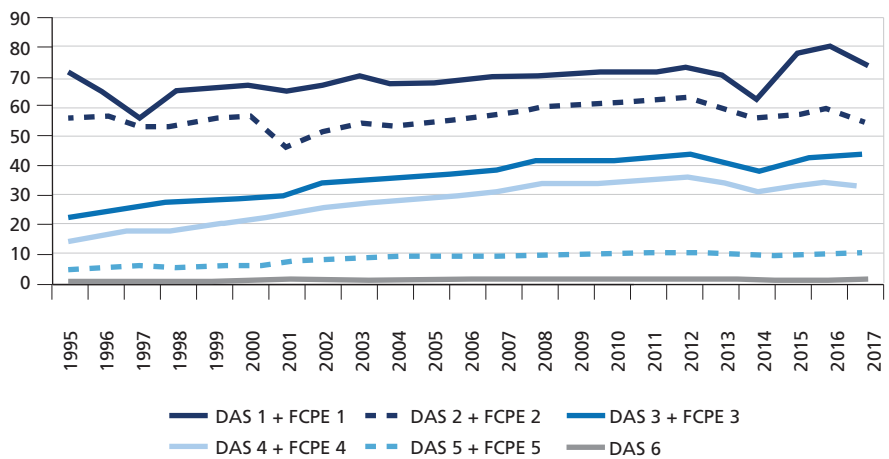
escolaridade média dos brasileiros nas últimas décadas; e iv) extinção de carreiras de apoio como secretárias, motoristas e outras, que passaram a ser terceirizadas. O peso relativo desse e de outros fatores requer um estudo mais detalhado.

6 CARGOS FEDERAIS DE CONFIANÇA

Parte das transformações observadas no conjunto da burocracia do Executivo federal se manifestou também entre os quadros dirigentes, a burocracia de livre nomeação, que faz a mediação entre as esferas política e administrativa.

Em termos quantitativos, tomando como parâmetro os cargos de direção e assessoramento superior (DAS), e as funções comissionadas do poder Executivo (FCPE), desde 1995 houve clara tendência de expansão até o governo Michel Temer: o total de cargos de DAS e FCPE[17] passou de 17.227 para 23.171, uma expansão de 34% até 2018. Em seguida, a reforma da estrutura administrativa do governo Bolsonaro reduziu o total de cargos, de modo que, entre 1995 e 2019 o total de DAS e FCPE ficou em 28%. A expansão se concentrou nos níveis hierárquicos mais altos, especialmente DAS 4 a 6, que são cargos politicamente mais cobiçados por terem maior capacidade de influenciar decisões de caráter administrativo ou mesmo político. Até 2019, o número de DAS 4 aumentou 131%, o de DAS 5, 113%, e o número de DAS 6, 83% (gráficos 14 e 15).

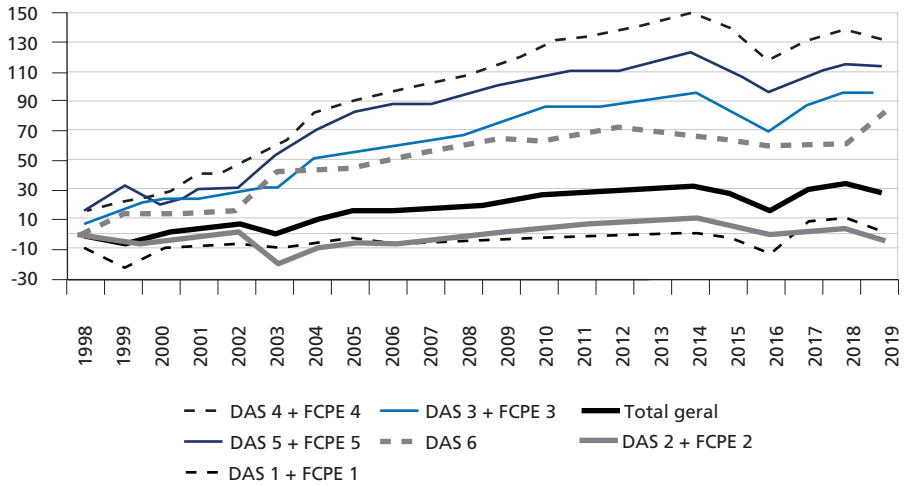
GRÁFICO 14
Total de cargos de DAS e FCPE, por nível hierárquico (1995-2019)
(Em 1 mil)



Fonte: Boletim Estatístico de Pessoal/Ministério do Planejamento e PEP/ME.
Elaboração do autor.

17. A principal diferença entre DAS e FCPE é o fato destas últimas serem obrigatoriamente ocupadas por servidores públicos.

GRÁFICO 15
Expansão do número de DAS e FCPE, por nível hierárquico, em relação a 1995 (1998-2019)
(Em %)

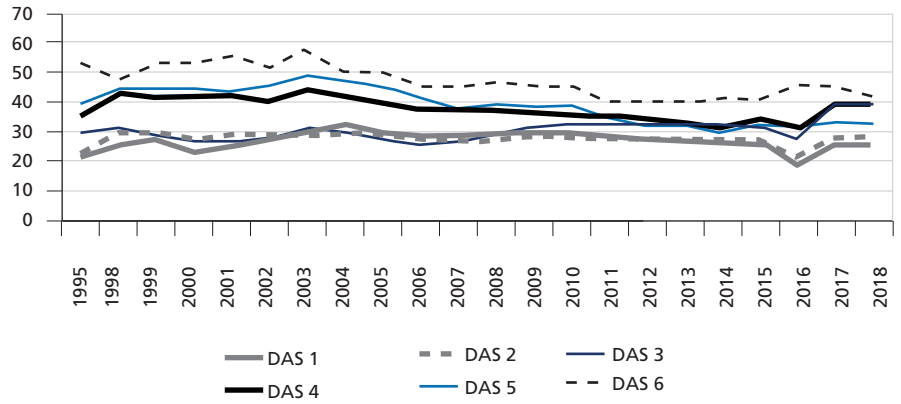


Fonte: Boletim Estatístico de Pessoal/Ministério do Planejamento e PEP/ME.
Elaboração do autor.

De modo geral, a burocracia política se expandiu como reflexo do crescimento do número de pastas e da estrutura administrativa. A porcentagem de cargos de DAS 1 a 6 em relação ao total de servidores públicos federais ativos, no entanto, permaneceu estável, em 3,6%. Ademais, os servidores das carreiras federais aumentaram sua participação nos cargos de mais alto escalão, o que indica, em certo sentido, maior profissionalização. O mais alto nível hierárquico, DAS 6, teve a participação de pessoas de fora do setor público reduzida de 52%, em 1995, para 41%, em 2018. A mesma tendência de redução se observa nos cargos de DAS 5.

Essa tendência, no entanto, não é homogênea. O crescimento do número de servidores públicos federais em cargos de confiança variou entre pastas. Setores em que a burocracia é mais estruturada institucionalizaram mais rapidamente a ocupação dos cargos de DAS por quadros da própria carreira dos órgãos, a exemplo da área fazendária. Em áreas com políticas periféricas, burocracias frágeis e mais sujeitas à patronagem, a proporção de servidores federais em DAS permaneceu comparativamente baixa, como nos ministérios do Turismo, dos Esportes, da Cultura e do Desenvolvimento Agrário. Verifica-se correlação alta entre o número de servidores federais lotados nas carreiras dos órgãos e a proporção deles em DAS ali existentes (Lopez, 2015, p. 15; Bersch, Praça e Taylor, 2017). Em outros termos, a profissionalização dos quadros nomeados para cargos de DAS amplia-se quando os órgãos detêm carreiras consolidadas e oferta mais ampla de servidores.

GRÁFICO 16
DAS oriundos do setor privado (1995-2018)
(Em %)



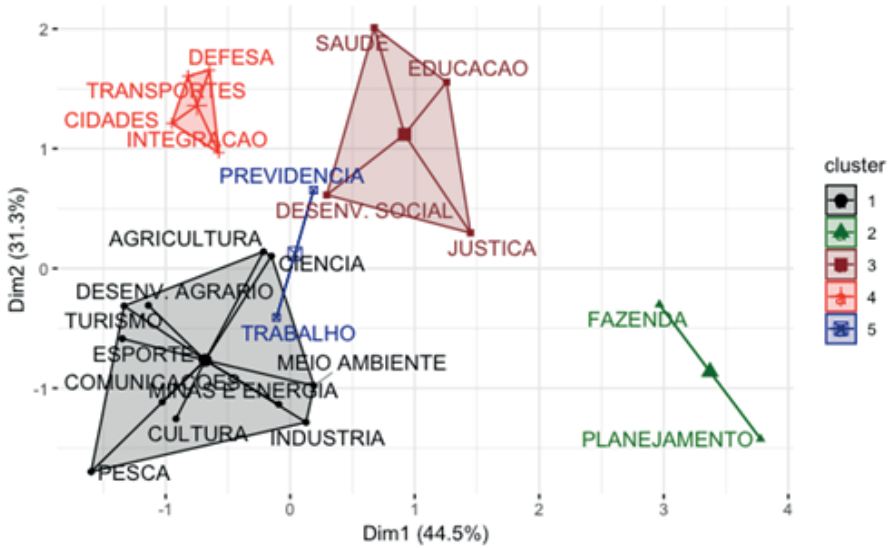
Fonte: Siape/Ministério da Economia.
Elaboração do autor.

Uma forma alternativa de retratar as diferenças no perfil de ocupação da burocracia dirigente é identificar agrupamentos (*clusters*) ministeriais, por áreas de políticas. Batista e Lopez (2020), verificaram que ministérios de políticas de cinco tipos diferentes resultam em perfis distintos (figura 1). As áreas de coordenação, redistribuição (política social e renda), regulação e distribuição se associam a perfis mais ou menos técnicos de DAS, no médio e no alto escalão.

A despeito do aumento da profissionalização dos quadros de DAS ao longo do tempo, a reduzida estabilidade desses quadros decisórios – decisiva para racionalizar o ciclo das políticas públicas federais – continua a ser custosa à administração federal. A rotatividade alta e a sobrevivência baixa dos nomeados para cargos de confiança – na média, menos de 24 meses para os cargos de DAS 1 a 4 e ainda menos para os de DAS 5 e 6 – fazem com que a chance de um ocupante de DAS chegar ao final de quatro anos seja de apenas 25%.

Em meados dos anos 1990, o PDRAE diagnosticou que as reformas administrativas pós-constitucionais "desorganizaram centros decisórios importantes, afetaram a 'memória administrativa', a par de desmantelarem sistemas de produção de informações vitais para o processo decisório governamental" (Brasil, 1995, p. 6). Após 25 anos, se, por um lado, houve maior profissionalização no perfil dos quadros de DAS – embora não se possa afirmar nada para outros cargos de livre provimento –, por outro, a instabilidade desses e a falta de critérios de promoção ou racionalidade da escolha nessas posições configuram incentivo deletério para a racionalidade administrativa e o planejamento das políticas.

FIGURA 1
***Clusters* ministeriais por natureza das políticas**



Fonte: Batista e Lopez (2020).
Obs.: 1. Considerou-se uma série de 1999 a 2016.
2. Os cinco *clusters* resultam da análise fatorial que reduziu quatro variáveis em duas dimensões. A dimensão 1 (Dim1) tem como variável central a importância do ministério na formulação de políticas. A dimensão 2 (Dim2) é composta principalmente da variável relativa ao tamanho do orçamento discricionário da pasta.
3. *Clusters*: 1 – regulação; 2 – coordenação; 3 – redistribuição/social; 4 – distribuição; 5 – redistribuição/trabalho.
4. Figura reproduzida em baixa resolução e cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Os efeitos são conhecidos pelos gestores que vivenciam o cotidiano do processo de formulação das políticas na Esplanada: quebra de rotinas administrativas, perda de memória institucional, retrabalhos, formulações e implementações inconclusas e interrompidas, e, como resultado, custos para a União e para a sociedade. Aumentam-se os custos e mina-se a eficiência pela impossibilidade de se completar o ciclo das políticas com uma mesma equipe. Retira-se, ainda, o incentivo à especialização, uma vez que não há conexão entre experiência, formação e chances de promoção nas posições da burocracia dirigente, como se pode extrair dos dados compulsados pela Escola Nacional de Administração Pública (Enap).[18] O Executivo federal, 25 anos depois do PDRAE, continua a ter uma burocracia discricionária muito ampla e que desnecessariamente inclui níveis intermediários das rotinas gerenciais (por exemplo, níveis 1 a 4 dos cargos de DAS).

18. Disponível em: <https://infogov.enap.gov.br/datastories/pessoal>.

Para além desses aspectos, a intensa rotatividade e os conflitos políticos associados ao controle da burocracia política federal – cuja intensidade varia, por governos, sem dúvida – contribuem para alimentar a percepção pública de um setor público excessivamente politizado, o que acaba minando a sua legitimidade (Filgueiras, 2018).

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Analisaram-se, neste capítulo, algumas tendências e características dos trabalhadores do Poder Executivo federal, em diálogo com algumas características que o PDRAE propunha reformular, há 25 anos. Procurou-se também situar o espaço que tais servidores ocupam no conjunto do funcionalismo público brasileiro.

O funcionalismo brasileiro continuou com a tendência de municipalização e descentralização na implementação de políticas, cujo início remonta aos anos 1950, embora a União tenha preservado alto grau de capacidade de formulação e indução das políticas, em particular nas áreas estruturadas em sistemas nacionais.

Em geral, o perfil dos recrutados para o serviço público federal revela que houve ampliação das suas qualificações, o que se nota claramente na evolução da escolaridade média, desde os anos 1980, em função da combinação de políticas de valorização salarial, principalmente a partir de 2004, e na gradual eliminação das ocupações de menores qualificações entre recrutados formais, as quais passaram a ser terceirizadas.

Analisaram-se também aspectos da evolução das remunerações, que indicam médias bem mais altas no setor público federal. As disparidades intrapoderes em geral se mantiveram constantes ou se reduziram. Em parte, esse aspecto dialoga com o fato de continuarmos a ter amplitude salarial reduzida no interior das principais carreiras federais, ainda que uma comparação com dados apresentados no PDRAE sugira que essa amplitude aumentou ao longo do tempo.

Em relação aos principais cargos de confiança federais, no que concerne aos de DAS, nesses últimos 25 anos não se notaram mudanças drásticas. Verificaram-se a tendência de gradual profissionalização desses cargos e seu aumento quantitativo, por um lado, e, por outro, a configuração de um sistema pouco racional em sua lógica de preenchimento, pois não há critérios claros de seleção e promoção, e se mantém a discricionariedade de escolhas em níveis até mesmo intermediários de gestão. Os dois fatores têm contribuído também para uma deletéria alta taxa de rotatividade dos nomeados. Ademais, esses fatores minam as capacidades de planejamento, formulação e implementação de políticas federais e retiram incentivos à especialização e qualificação dos quadros potenciais de alta gestão federal.

REFERÊNCIAS

AKHTARI, M.; MOREIRA, D.; TRUCCO, L. **Political turnover, bureaucratic turnover, and the quality of public services**. Cambridge, United States: Harvard University Press, 2017. (Working Paper). Disponível em: <https://goo.gl/Sb3BvB>.

BARBOSA, K.; FERREIRA, F. V. **Occupy government**: democracy and the dynamics of personnel decisions and public finances. Cambridge, United States: NBER, 2019. (Working Paper, n. 25501). Disponível em: <https://www.nber.org/papers/w25501>.

BATISTA, M.; LOPEZ, F. Ministerial typology and political appointments: where and how do presidents politicize the bureaucracy? **Brazilian Political Science Review**, v. 14, n. 4, p. 1-34, 2020.

BERSCH, K.; PRAÇA, S.; TAYLOR, M. M. State capacity, bureaucratic politicization, and corruption in the Brazilian state. **Governance**, v. 30, n. 1, p. 105-124, Jan. 2017.

BRASIL. Presidência da República. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Mare, 1995. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf>.

CORRÊA, M. Com freio nos concursos e aposentadoria recorde, União perde 24 mil servidores. **O Globo**, 2 dez. 2019. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/com-freio-nos-concursos-aposentadoria-recorde-uniao-perde-24-mil-servidores-24112022>.

FILGUEIRAS, F. Indo além do gerencial: a agenda da governança democrática e a mudança silenciada no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 52, n. 1, p. 71-88, 2018.

LASSANCE, A. **O serviço público federal brasileiro e a fábula do ataque das formigas gigantes**. Brasília: Ipea, 2017. (Texto para Discussão, n. 2287).

LOPEZ, F. **Evolução e perfil dos nomeados para cargos DAS na administração pública federal (1999-2014)**. Brasília: Ipea, out. 2015. (Nota Técnica, n. 16). Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=26556&Itemid=6>.

LOPEZ, F.; ALMEIDA, A. Legisladores, captadores e assistencialistas: a representação política no nível local. **Revista de Sociologia e Política**, v. 25, n. 62, p. 157-181, 2017.

MEDEIROS, M. **Medidas de desigualdade e pobreza**. Brasília: Editora UnB, 2012.

ROCHA, M. M. da; KERBAUY, M. T. M. (Org.). **Eleições, partidos e representação política nos municípios brasileiros**. Juiz de Fora: Editora UFJF, 2014.

CAPÍTULO 6

REFORMA DO ESTADO, SISTEMA DE JUSTIÇA E CARREIRAS JURÍDICAS[1]

Luseni Aquino[2]
Luciana Silva Garcia[3]

1 INTRODUÇÃO

As instituições do sistema de justiça se converteram em forças de grande relevo na vida política brasileira, com significativa ingerência sobre a atuação dos demais Poderes do Estado, além das atividades privadas de interesse público. O destaque de que passaram a gozar o Judiciário e os órgãos que orbitam ao seu redor no desempenho de "funções essenciais à justiça" (Ministério Público – MP, advocacia e defensoria pública) tornou sua organização e seu desempenho alvos de acompanhamento e avaliação, ainda que parciais, por parte de estudiosos, dos veículos de informação e da opinião pública. De fato, na virada das décadas de 1990 e 2000, difundiram-se estudos e análises sobre a Justiça brasileira e, junto com eles, propostas de reformas de seu desenho, sua estrutura, seu funcionamento e de alguns de seus principais institutos, tendo em vista o consenso em torno de um problema central: a morosidade dos serviços prestados à sociedade.

Argumenta-se neste capítulo que, embora proposições reformistas tenham surgido de diferentes origens nesse período, a questão se manteve como objeto de restrito controle por parte dos atores do meio jurídico, em especial as carreiras jurídicas públicas. Magistrados; procuradores e promotores de justiça; advogados públicos; e defensores se empenharam em ser eles mesmos os porta-vozes das agendas de reformas para o setor, o que lhes possibilitou definir os temas eventualmente incluídos e estabelecer o ritmo e o alcance de sua implementação, propiciando amplo espaço para o corporativismo.

Nem mesmo o grande debate sobre a necessária reforma administrativa do Estado brasileiro em face da modernização socioeconômica, da restauração democrática e dos novos dispositivos da Constituição Federal de 1988 (CF/1988),

1. DOI: http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-012-7cap6

2. Técnica de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

3. Professora do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP).

que envolveu políticos, acadêmicos e as elites burocráticas nos anos 1990 e culminou no lançamento do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), direcionou as instituições do sistema de justiça. Nesse âmbito particular, os movimentos mais amplos de mudanças foram a reforma constitucional do Judiciário, com a Emenda Constitucional (EC) nº 45/2004, e a reforma infraconstitucional que se seguiu a partir daí, ambos pautados pelos próprios atores jurídicos e voltados principalmente aos aspectos processuais do funcionamento do sistema de justiça.

O objetivo deste texto é discutir esse processo e fazer um breve balanço de seus principais resultados. Sustenta-se que, no contexto da reforma autoconduzida do sistema de justiça, por um lado, passou-se ao largo do movimento de mudanças gerenciais que envolveu a administração pública como um todo, e o problema da morosidade na prestação jurisdicional permaneceu, em grande medida, intocado; por outro lado, ampliaram-se prerrogativas e benefícios às carreiras jurídicas públicas e consolidou-se uma concepção do sistema como apartado dos demais ramos do Estado.

2 O CENÁRIO PRÉ-REFORMAS: O SISTEMA DE JUSTIÇA NA CF/1988

Os órgãos do sistema de justiça brasileiro e seus atores gozam de inserção privilegiada na estrutura do Estado e na vida pública do país ao menos desde o período de construção da nação, no pós-independência, o que se manteve com relativa estabilidade ao longo da história republicana brasileira.[4] Essa condição destacada ganhou novos contornos no período recente, com a CF/1988. A garantia de um amplo rol de direitos fundamentais, de natureza individual e social, e a tutela de direitos coletivos e difusos ampliaram a possibilidade de acionamento dos órgãos de justiça para a sua defesa em juízo.

Para tanto, novos instrumentos processuais foram disponibilizados pelo texto constitucional, como a ação direta de inconstitucionalidade, a ação civil pública e a arguição de descumprimento de preceito fundamental. As margens da prestação jurisdicional também foram ampliadas para absorver causas cíveis de menor complexidade e infrações penais de menor potencial ofensivo, com as correspondentes medidas de democratização do acesso à justiça, como a previsão dos juizados de "pequenas causas" e dos serviços de assistência jurídica integral e gratuita.

Em linhas gerais, esse conjunto de dispositivos constitucionais tornou as instituições do sistema de justiça, em especial o Judiciário e o MP, virtualmente mais presentes na vida social e política do país, com consequências mais ou menos intervenientes sobre a atuação dos ramos Executivo e Legislativo do Estado, bem

4. Mais detalhes a respeito do tema em Adorno (1988), Carvalho (1996), Lopes (2000), Venâncio Filho (1982) e Vianna *et al.* (1997).

como dos atores privados que prestam serviços nas mais diversas áreas submetidas à regulação pública.[5]

Em contrapartida, os órgãos do sistema foram consideravelmente fortalecidos. Conforme o novo texto constitucional, o Poder Judiciário goza de autonomia administrativa e financeira para elaborar suas propostas orçamentárias (dentro dos limites estabelecidos com os demais Poderes); eleger seus órgãos diretivos; elaborar seus regimentos internos; organizar suas secretarias e seus serviços auxiliares; planejar sua organização no território; e prover os cargos de magistrados e os demais necessários à administração da justiça, cujas regulação e disposição são de sua competência exclusiva.

Ao MP também foi conferida ampla autonomia financeira e administrativa, em termos semelhantes ao Judiciário. Com a garantia de independência funcional e novas atribuições, o órgão foi convertido em instituição permanente e essencial à justiça, incumbida da defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.[6] A CF/1988 tornou o MP guardião de direitos individuais e coletivos, possibilitando ao órgão uma pauta diversa, em temas como meio ambiente, educação, saúde, patrimônio histórico, eleições, direito do consumidor, defesa dos povos indígenas e controle externo da atividade policial. O combate à corrupção tornou-se uma bandeira importante de atuação do MP, com o ajuizamento de ações de improbidade e ações penais passando a afetar sensivelmente o jogo político no país (Lemgruber, 2016; Arantes e Moreira, 2019).

As demais instituições essenciais à justiça também foram amplamente fortalecidas no novo marco constitucional. A advocacia pública, que cumpre as funções de formatação jurídica e defesa judicial das políticas públicas e outras ações de governo, alçou novo patamar de organicidade com a criação da Advocacia-Geral da União (AGU) e a previsão das procuradorias estaduais. Com a medida, separou-se a representação dos interesses do Estado da defesa dos interesses da sociedade, a cargo do MP, com quem a advocacia pública passou a partilhar o dever de zelar pelo patrimônio público.[7] Quanto à função de assistência jurídica gratuita aos necessitados, foi criada a Defensoria Pública, nos âmbitos da União e dos entes subnacionais, robustecida posteriormente com a afirmação dos princípios de unidade, indivisibilidade e independência funcional, e a extensão ao

5. Judicialização da política, ativismo judicial ou governo dos juízes são alguns dos conceitos formulados para dar conta desse fenômeno, cuja raiz remete à ampliação do controle de constitucionalidade das leis e políticas públicas pelo Judiciário. Mais detalhes a respeito em Campilongo (2000), Castro (1997) e Vianna *et al.* (1999).

6. Anteriormente à CF/1988, cabia ao MP a representação do Estado em juízo (competência que após 1988 foi transferida para a Advocacia-Geral da União – AGU, no âmbito da União, e às procuradorias estaduais, na esfera dos estados) e a titularidade da ação penal. Além disso, a Constituição de 1967 vinculara o órgão ao Poder Judiciário, subordinação essa que, com a emenda de 1969, passou a se dar em relação ao Poder Executivo.

7. Tanto o MP como a AGU e as procuradorias estaduais podem propor, em representação à pessoa jurídica interessada, ações de improbidade administrativa contra agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função (Lei nº 8.429, de 1992).

órgão da competência para atuar na promoção dos direitos humanos e na defesa dos direitos coletivos.[8]

O fortalecimento institucional do sistema de justiça fez-se refletir nas carreiras jurídicas. Juízes e membros do MP mantiveram as chamadas "garantias de independência" previstas na Constituição anterior e voltadas a assegurar o livre exercício de suas funções: a vitaliciedade, a inamovibilidade e a irredutibilidade de subsídios. Além disso, códigos de regulação de cada uma dessas carreiras foram recepcionados pela CF/1988 ou criados a partir dela. A Lei Orgânica da Magistratura Nacional (LOMAN) (Lei Complementar – LC nº 35, de 1979) e a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público (Lei nº 8.625, de 1993) estabelecem prerrogativas específicas aos juízes e membros do MP, como a possibilidade de portar armas e ser recolhidos em prisão especial, quando sujeitos à detenção antes do julgamento final.

No mesmo sentido de manutenção de prerrogativas das carreiras, ambos os estatutos estabelecem que, em caso de desvio no exercício da função, aplicar-se-ão tão somente penas disciplinares, como advertência, remoção compulsória ou aposentadoria compulsória com vencimentos proporcionais ao tempo de serviço (a pena mais grave). Para juízes, por exemplo, a demissão só ocorre em razão de condenação em ação penal por crime comum ou de responsabilidade, ou ainda pelo exercício de outra função (salvo magistério), de atividade político-partidária ou recebimento de valores nos processos sujeitos a seu julgamento.

Os advogados públicos, por sua vez, gozam das prerrogativas asseguradas tanto pelo estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) quanto pelas leis orgânicas das respectivas carreiras, cabendo destacar a independência técnica de cada profissional e os prazos maiores para manifestação. No que tange aos defensores públicos, esses também passaram a contar com garantias semelhantes às da magistratura, como a inamovibilidade, a irredutibilidade de vencimentos, a estabilidade e a independência funcional do desempenho das funções.

Em síntese, além de robustecer o sistema de justiça com a ampliação das possibilidades de atuação de seus órgãos, nos âmbitos jurisdicional e político, o novo marco constitucional trouxe poder de autogoverno ao Poder Judiciário e ao MP e estendeu a independência funcional à defensoria e à advocacia pública, reorganizando-as nos níveis subnacional e da União. No entanto, a despeito dessas amplas alterações constitucionais, poucos anos depois, em 1992, um projeto de reforma do Judiciário e do MP (Proposta de Emenda Constitucional – PEC nº 96/1992, de autoria do então deputado federal Hélio Bicudo) passou a ser discutido no Congresso Nacional. Como se verá adiante, seu lema era a

8. A Emenda Constitucional (EC) nº 74/2013 assegurou às defensorias públicas estaduais autonomia funcional e administrativa. Posteriormente, a EC nº 80/2014 estendeu à DPU as mesmas garantias.

modernização da Justiça brasileira, questão que, de fato, não havia sido objeto de atenção especial do texto constitucional.

3 A REFORMA DO ESTADO DOS ANOS 1990 E O SISTEMA DE JUSTIÇA

No Brasil, o movimento internacional de fins do século XX que pregava a necessidade de promover grandes reformas no aparelho de Estado como meio de retomar o desenvolvimento econômico, consubstanciado no *new public management*, tomou forma com o PDRAE. Sete anos após a promulgação da CF/1988, o governo federal propôs o PDRAE com o objetivo de atacar a crise brasileira da década anterior, que "também foi uma crise de Estado", criando "condições para a reconstrução da administração pública em bases modernas e racionais" (Brasil, 1995, p. 6).

Fortemente orientada para a desestatização e a racionalização do aparelho do Estado, a reforma partiu da redefinição do papel do Estado, que deixaria de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social para se tornar seu promotor e regulador. As mudanças administrativas e institucionais propostas visavam aumentar a governança do Estado, particularmente no nível federal, limitando sua ação às funções que lhe seriam próprias (Brasil, 1995). Dessa maneira, propunha-se a progressiva descentralização vertical, para os níveis estadual e municipal, das ações de caráter regional e local, como as funções executivas no campo da prestação de serviços sociais e de infraestrutura (Costa, 1998).

A reforma projetada no PDRAE distinguia-se ainda pela adoção de um modelo de administração pública predominantemente gerencial, calcado nos valores da eficiência e da qualidade na prestação dos serviços públicos. O controle seria o principal diferencial do modelo proposto, que deixaria de se basear nos processos para se concentrar nos resultados (Brasil, 1995). Em resumo, os pilares da reforma gerencial proposta pelo PDRAE eram: *i)* a definição precisa dos objetivos que o administrador público deveria atingir em sua unidade; *ii)* a garantia de autonomia do administrador na gestão dos recursos humanos, materiais e financeiros que lhe fossem disponibilizados; e *iii)* o controle ou cobrança *a posteriori* dos resultados (Costa, 1998).

O plano definiu o Estado brasileiro como uma estrutura organizacional complexa, constituída de seus três Poderes e três níveis organizativos, e integrada por um núcleo estratégico (constituído pela cúpula dos três Poderes), um corpo de funcionários e uma força militar e policial. Nesse sentido, o PDRAE incluiu o Poder Judiciário e o MP no núcleo estratégico, juntamente com o Poder Legislativo e com o presidente da República (além dos seus ministros, auxiliares e assessores diretos). De acordo com o plano, o núcleo estratégico do Estado deveria primar pela precisão das decisões tomadas, atuando com segurança e efetividade. A modernização se daria por meio de uma política de profissionalização do serviço público (política

de carreiras, com concursos públicos anuais, programas de educação continuada permanentes e uma efetiva administração salarial), com a introdução de uma cultura gerencial baseada na avaliação do desempenho (Brasil, 1995).

Nesses termos, também caberia ao Poder Judiciário e ao MP, como parte do núcleo estratégico do Estado, atuar com mais efetividade, com a profissionalização de suas carreiras, incluindo as de natureza jurídica (juízes e procuradores/promotores de justiça) e o suporte de uma burocracia modernizada. No entanto, o plano não trazia uma abordagem atenta às peculiaridades dos serviços de justiça, intensivos em trabalho jurídico, e da governança do sistema, cujas competências se organizam por ramos e instâncias, não havendo precedência da esfera federal sobre a dos estados. Adicionalmente, embora a promoção do serviço judiciário e da atuação do MP devesse reformular-se de acordo com as diretrizes do PDRAE, os dispositivos constitucionais que garantiam amplo poder de autogoverno a essas instituições, referidos anteriormente, condicionavam o engajamento em tal proposta.

Em outras palavras, a autonomia administrativa desses órgãos e a posição historicamente privilegiada das carreiras jurídicas dentro do Estado, reforçada com as garantias constitucionais de vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de vencimentos, deixavam o Poder Judiciário e o MP à margem da reforma gerencialista naquele momento. Tal situação reforçava a concepção de certo apartamento do sistema de justiça em relação aos demais braços do Estado, como se a realização do trabalho jurídico não envolvesse também uma dimensão gerencial e administrativa, cujo aprimoramento poderia ter impacto positivo sobre a celeridade e a qualidade dos serviços dispensados à sociedade brasileira.

Na realidade, antes mesmo do lançamento do PDRAE, a PEC nº 96/1992, apresentado pelo deputado federal Hélio Bicudo, propunha-se a reformar o Poder Judiciário e o MP. A proposta, no entanto, não estava ancorada no debate sobre a reforma do Estado que inspirava acadêmicos e gestores públicos, e que acabou resultando na apresentação do PDRAE. De fato, a PEC nº 96/1992 apresentava uma longa elaboração sobre a "crise do Judiciário", sustentando que a Justiça, em seus vários setores, precisava se modernizar (Brasil, 1992, p. 7.852), porque era cara e morosa, e muitos obstáculos dificultavam o acesso dos cidadãos à prestação jurisdicional. Em sua exposição de motivos, indicavam-se vários objetivos a serem alcançados, tais como a melhoria da efetividade dos serviços prestados pelo sistema de justiça, o adequado funcionamento de suas diferentes instituições (com adequação das estruturas físicas, ampliação dos quadros e modernização da gestão), a interiorização das unidades e a adoção de mecanismos de transparência social (Campos e Aquino, 2009).

Contudo, apesar desses postulados gerais, a PEC dava ênfase à organização e à reestruturação da carreira de juiz, incluindo novas regras para progressão, de

modo a fixá-lo mais demoradamente nas comarcas. Além disso, propunha outras formas de recrutamento de membros dos tribunais superiores e mandato de nove anos para os ministros do Supremo Tribunal Federal (STF) e do Superior Tribunal de Justiça (STJ). Previa ainda a extinção das carreiras de juiz federal (os tribunais regionais federais passariam a ser compostos por juízes estaduais) e de juiz classista da Justiça do Trabalho, assim como da Justiça Militar e do Ministério Público Militar (MPM).

A tramitação da proposta, no entanto, não deslanchou. Assim, quando o PDRAE, começou a ser implementado, o sistema de justiça não estava engajado no movimento desencadeado no âmbito administrativo do Estado. Por seu turno, a judicialização da política (Vianna *et al.*, 1999) já era um fenômeno evidente. O questionamento judicial do plano Collor, devido ao desrespeito a direitos patrimoniais, pela utilização de confiscos; a judicialização do programa de privatizações conduzido pelo governo de Fernando Henrique Cardoso, que teve diversas iniciativas questionadas, alteradas e atrasadas pelo STF; e as ADIs, em face das reformas constitucionais do início dos anos 2000, que alteraram pontos importantes do regime previdenciário e do sistema de saúde, são exemplos desse fenômeno, que fazia crescer a importância dos tribunais e redesenhava os próprios limites dos demais Poderes.

4 A JUSTIÇA E A AUTORREFORMA DOS ANOS 2000

Na virada dos anos 2000, enquanto o sistema de justiça se mantinha alheio à reforma do Estado orientada pelo PDRAE, a PEC nº 96/1992 continuava paralisada no Congresso Nacional. Em 1999, em resposta à possível instalação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) do Senado para apurar irregularidades no Poder Judiciário, a Comissão Especial de Reforma do Judiciário foi reativada na Câmara dos Deputados. A iniciativa acabou por aglutinar diversos setores do sistema de justiça em prol da retomada do debate sobre a reforma, em reação à instalação da CPI (Sadek, 2010).[9] Nesse sentido, a mobilização da cúpula dos órgãos e das associações profissionais ensejou um processo de reformas que foi,

9. A CPI havia sido proposta pelo então senador Antônio Carlos Magalhães como resposta à interpelação judicial de que havia sido alvo, movida pela Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB), por suas críticas e declarações à imprensa contra a magistratura, o mau funcionamento do Judiciário e alegados casos de corrupção, em especial na Justiça do Trabalho. Na tentativa de evitar a exposição pública no âmbito de uma CPI, o então vice-presidente do STF, Carlos Velloso, acenou com a retomada das discussões sobre a reforma do Judiciário. Mesmo assim, a CPI foi aprovada em março de 1999. A reação da comunidade jurídica foi de repúdio: o presidente da OAB, Reginaldo de Castro, considerou-a um "tribunal de exceção"; a AMB e a Associação de Magistrados Paulistas viram na iniciativa uma "tentativa de intimidação do Judiciário"; 26 presidentes de tribunais estaduais lançaram manifesto em repúdio à comissão. A oposição à CPI acabou por organizar as associações, buscando imprimir um sentido positivo ao debate. Foi assim que ganhou força a proposta de reinstalação da Comissão Especial de Reforma do Judiciário na Câmara dos Deputados, que contou com o apoio direto do presidente da Casa, e então deputado, Michel Temer, interessado em contrabalançar o movimento liderado pelo presidente do Senado (Sadek, 2010).

desde o início, protagonizado pelos atores jurídicos, facultando-lhes uma orientação eminentemente corporativista.[10]

Foi então proposta a PEC nº 29/2000, uma versão reconfigurada da PEC nº 96/1992. O desenho da reforma ganhou três dimensões principais: o primeiro, relativo ao problema da jurisdição constitucional, que diz respeito ao sistema de controle da constitucionalidade das leis, adotado em 1988;[11] o segundo, sobre a criação de mecanismos de controle e fiscalização dos órgãos do sistema de justiça; e o terceiro, sobre aspectos organizacionais e estruturais do sistema em relação à democratização do Judiciário e a sua capacidade de ampliar ou reduzir o acesso à justiça (Sadek, 2010).

Naquele contexto, mais que o modelo de reforma do Estado gestado na década de 1990, foi a pressão de organismos internacionais que influenciou os debates. De fato, já em 1996, o Banco Mundial havia editado documento técnico indicando a necessidade de imprimir um caráter mais gerencial ao Poder Judiciário na América Latina e no Caribe. O referido documento apontava que a reforma econômica na região requereria o "bom funcionamento" do Judiciário, que devia "interpretar e aplicar as leis de forma previsível e eficiente" (Dakolias, 1996, p. 18). Assim, a segurança jurídica das decisões judiciais tornou-se um ponto relevante do debate, sob o argumento de que a imprevisibilidade influenciaria o chamado "custo Brasil".[12]

De modo geral, os elementos mais importantes para a reforma, segundo o Banco Mundial, seriam: *i)* a independência do Judiciário, relacionada às nomeações, às avaliações e ao sistema disciplinar; *ii)* a eficiência da administração judicial, relacionada à gestão dos tribunais, ao gerenciamento de processos e ao aprimoramento da legislação processual; e *iii)* a ampliação do acesso à justiça, englobando mecanismos alternativos de resolução de conflitos, redução dos custos de litigância, existência de defensoria pública e de juizados de pequenas causas (Dakolias, 1996). Especificamente em relação ao Brasil, sugeria-se a realização de

10. Compreende-se o corporativismo aqui na acepção desenvolvida por Nunes (2003), como uma gramática ou um padrão institucionalizado de relações entre a sociedade e as instituições formais. Segundo o autor, o corporativismo que se apresentou no Brasil originalmente como uma forma de governo, implantado no pós-1930 com vistas a possibilitar o controle da incorporação política dos diferentes setores da sociedade e a intermediação de interesses entre eles, foi paulatinamente se transformando e adquirindo uma feição tipicamente social. Essa transformação está ligada, entre outras coisas, ao fato de que as instituições brasileiras formam um sistema sincrético, que concilia o corporativismo com outras três gramáticas: o insulamento burocrático, o universalismo de procedimentos e o clientelismo tradicional. No desenvolvimento histórico desse sistema, essas quatro diferentes gramáticas teriam se misturado, combinando traços aparentemente contraditórios. Nesse contexto, o corporativismo deixou de ser estatal e se converteu em um modo de atuação de setores organizados da sociedade brasileira. A partir dessa compreensão, enfatiza-se aqui a dimensão política dessa atuação, relacionada à evocação da linguagem universalista e do interesse público para a defesa de interesses particularistas.

11. O Brasil adota um modelo híbrido de controle de constitucionalidade. De um lado, o STF realiza o controle concentrado ao julgar ações de inconstitucionalidade ou declaratórias de constitucionalidade relativas a determinadas normas, ou ao se manifestar a respeito enquanto instância recursal do Poder Judiciário. De outro lado, qualquer órgão judicial é competente para o controle difuso de constitucionalidade, uma vez que, ao decidir um caso concreto, pode afastar a aplicação de uma lei caso a considere incompatível com a Constituição.

12. Mais detalhes a respeito desse tema em Pinheiro (1996).

esforços para reestruturar a demanda judicial, estabelecer controle de produtividade e simplificar o trâmite processual (Banco Mundial, 2004).

Em 2004, a proposta de reforma do Judiciário foi aprovada. Uma das principais inovações trazidas pela EC nº 45/2004 foi a criação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), responsáveis por planejar e fiscalizar administrativamente os respectivos órgãos e realizar o controle funcional da magistratura e dos membros do MP. No que se refere à garantia de segurança jurídica, foram adotados institutos para uniformizar o entendimento sobre temas constitucionais e regular o acesso de demandas redundantes às instâncias superiores, como é o caso da súmula de efeito vinculante e do requisito da repercussão geral para interposição de recurso extraordinário ao STF. Quanto à promoção de efetivo acesso à justiça, destaca-se a previsão de proporcionalidade entre o número de magistrados, a população local e o volume das demandas judiciais em determinado território, bem como o estabelecimento do princípio da razoável duração do processo. O quadro 1 apresenta um esquema resumido das principais alterações promovidas pela EC nº 45/2004.

QUADRO 1
Principais alterações promovidas pela EC nº 45/2004

Tema	Conteúdo
Garantias fundamentais	Razoável duração do processo e dos meios que garantam a celeridade de sua tramitação
Carreira de juiz	Ingresso
	Promoção com critérios para aferição do merecimento e apuração da antiguidade
	Cursos oficiais como etapa obrigatória para vitaliciamento
	Remoção, disponibilidade e aposentadoria por decisão em maioria absoluta do Tribunal de Justiça ou CNJ
	Vedações
Atividade jurisdicional	Publicidade de julgamento
	Fundamentação das decisões
	Motivação das decisões administrativas
	Ininterruptibilidade da atividade jurisdicional
	Número de juízes na unidade jurisdicional proporcional à efetiva demanda judicial e à respectiva população
Jurisdição constitucional	Ampliação dos legitimados para propor Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) e ADI
	Efeito *erga omnes* e vinculante das decisões de ADC e ADI
Carreira de membro de MP	Garantia de inamovibilidade
	Vedações
	Ingresso na carreira
Assistência aos vulneráveis	Autonomia funcional e administrativa das defensorias públicas estaduais
Previsibilidade e segurança jurídica	Súmula com efeito vinculante sobre validade, interpretação e a eficácia de norma acerca das quais haja controvérsia atual entre órgãos judiciários ou entre esses e a administração pública que acarrete grave insegurança jurídica e relevante multiplicação de processos sobre questão idêntica
Controle administrativo, financeiro e funcional	Criação do CNJ
	Criação do CNMP

Elaboração das autoras.

Para regulamentar e tornar eficaz o conjunto de inovações introduzidas pela EC nº 45/2004, na sequência de sua aprovação os três Poderes firmaram pactos para encaminhamento de reformas infraconstitucionais.[13] As iniciativas reforçaram a agenda de reformas processuais para garantir estabilidade e uniformidade às decisões e celeridade aos procedimentos, além de incentivar a adoção de meios alternativos de solução de conflitos. O foco recaiu sobre o sistema recursal e os procedimentos processuais, com destaque para a possibilidade de reprodução de sentenças em processos improcedentes de mesmo conteúdo, a adoção da súmula impeditiva de recursos (a chamada "jurisprudência defensiva"), alterações na sistemática da execução judicial e extrajudicial, e a implantação do processo eletrônico, o que ainda possibilitou a produção de dados estatísticos e a adoção de indicadores de desempenho.[14] Outras medidas importantes foram as alterações no procedimento de produção de prova no processo penal, o incentivo à aplicação de penas alternativas e a ampliação das defensorias públicas e dos juizados itinerantes.

É importante notar que o longo processo de reforma constitucional do sistema de justiça brasileiro, que se entendeu dos anos 1980 ao início dos anos 2010, foi protagonizado pelos atores do sistema de justiça. As negociações com o Poder Executivo e o Congresso Nacional lograram inserir medidas em consonância com os objetivos de reduzir a morosidade e garantir uniformidade às decisões judiciais, viabilizando assim mais segurança jurídica ao ambiente de negócios; sintomaticamente, as reformas atingiram poucos aspectos relativos à reorganização das carreiras jurídicas (Sadek, 2010).

Especificamente no que se refere às carreiras do Judiciário e do MP, a reforma trouxe alterações quanto à forma de ingresso, aos critérios de progressão por antiguidade e merecimento (produtividade, presteza no exercício da jurisdição e frequência e aproveitamento em cursos oficiais ou reconhecidos de aperfeiçoamento), e proteção à inamovibilidade (garantia constitucional concedida aos juízes e promotores de não serem transferidos das comarcas que atuam, salvo por relevante interesse público). Como as leis orgânicas da magistratura e do MP não foram substancialmente alteradas, consolidou-se um marco normativo que garante a primazia das prerrogativas e dos interesses corporativos dos membros das carreiras na organização do sistema de justiça, o que afeta aspectos tão variados como as ações de recrutamento de pessoas, as políticas de remuneração, os planos de distribuição de equipamentos no território e as estratégias para melhoria do desempenho.

13. Em 2004, foi firmado o Pacto de Estado em Favor de um Judiciário mais Rápido e Republicano e, em 2009, o Pacto Republicano de Estado por um Sistema de Justiça mais Acessível, Ágil e Efetivo.

14. Em 2015, uma nova codificação das normas que regem o processo civil foi editada (Lei nº 13.105/2015), incorporando as mudanças legais feitas após a EC nº 45/2004, como o julgamento de recursos repetitivos e de matérias com repercussão geral, consideradas relevantes do ponto de vista econômico, político, social ou jurídico.

5 BALANÇO DO PERÍODO DE REFORMAS DO SISTEMA DE JUSTIÇA

Esta seção busca descrever e cotejar duas forças principais que têm agido sobre o sistema de justiça brasileiro no período recente: de um lado, o seu fortalecimento institucional; de outro, o monitoramento dos resultados obtidos. Na primeira parte, apresentam-se informações parciais sobre recursos humanos do setor, seu crescimento no período recente e o esforço financeiro realizado com sua remuneração. Esses dados são oriundos tanto dos relatórios do CNJ quanto de outras fontes, como relatórios de gestão do Ministério Público da União (MPU), o Painel Estatístico de Pessoal do Ministério da Economia, o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi)[15] e a Relação Anual de Informações Sociais (Rais), ambos do Ministério da Economia, e o Atlas do Estado Brasileiro, do Ipea.

A seguir, apresenta-se uma breve análise de alguns indicadores gerenciais de resultados a partir dos dados publicados pelo CNJ.[16] Embora as séries históricas sejam limitadas, com início em 2009, elas possibilitam visualizar alguns dos efeitos das reformas sobre a atuação do Judiciário. Esse balanço não reflete a atuação de todo o sistema de justiça, dado que considera informações relativas apenas às cortes de justiça, deixando de fora os demais órgãos.[17] Porém, como é nos tribunais que desemboca parte relevante das ações dos demais órgãos do sistema, o panorama traçado é bastante fidedigno acerca de seu quadro atual.

5.1 Pessoal e gastos

Os dados sobre os recursos humanos do sistema de justiça e as despesas realizadas para sua remuneração mostram evolução expressiva no período recente. No que se refere especificamente ao Judiciário, que periodicamente sistematiza e publica informações detalhadas, a força de trabalho, em 2019, somou aproximadamente 446,1 mil pessoas, sendo 18,1 mil juízes, 268,2 mil servidores (incluindo cedidos, requisitados e comissionados sem vínculo) e 159,8 mil auxiliares (entre terceirizados, estagiários, conciliadores, juízes leigos e voluntários) (CNJ, 2020).

A tabela 1 apresenta a evolução recente do quadro de pessoal do Judiciário, considerando tão somente juízes e servidores efetivos. Os dados indicam crescimento geral de 18,7% entre 2009 e 2019, sendo que os cargos providos de juízes cresceram 13,5% e os de servidores efetivos, 19,1%.

15. Os dados do SIAFI foram acessados por meio do SIGA Brasil, portal mantido pelo Senado Federal.

16. O CNJ sistematiza e publica desde 2005 séries históricas de dados relativos à organização e atuação do Poder Judiciário, organizados por tribunal e por segmento de justiça. Os demais órgãos do sistema não disponibilizam dados consolidados sobre gestão e atividade institucional, o que impossibilita analisar as situações específicas desses órgãos.

17. À exceção do Judiciário, os demais órgãos do sistema de justiça não publicam dados sistematizados sobre a atuação de seus membros, o que inviabiliza uma análise abrangente sobre o tema. Isso evidencia a distância que ainda separa a reforma da justiça das mudanças que, em nome da *accountability*, preceito importante do PDRAE, foram introduzidas em outros setores do Estado como ferramentas de transparência e responsabilização.

TABELA 1
Evolução do número de juízes e servidores efetivos do Judiciário (2009-2019)

Ano	Magistrados	Servidores efetivos[1]	**Total**
2009	15.946	193.180	**209.126**
2010	16.883	199.729	**216.612**
2011	16.908	232.575	**249.483**
2012	16.686	236.848	**253.534**
2013	17.088	242.496	**259.584**
2014	17.404	245.335	**262.739**
2015	17.589	245.047	**262.636**
2016	17.914	241.948	**259.862**
2017	18.194	238.569	**256.763**
2018	18.141	236.575	**254.716**
2019	18.091	230.135	**248.226**
Crescimento no período (%)	13,5	19,1	**18,7**

Fonte: CNJ (2020).
Elaboração das autoras.
Nota: [1] Inclui os servidores cedidos para outros órgãos.

As despesas do Poder Judiciário, por sua vez, somaram R$ 100,2 bilhões em 2019, valor correspondente a 1,5% do produto interno bruto (PIB). Desse montante, R$ 90,8 bilhões, ou 90,6%, foram destinados à remuneração de pessoal. Conforme cálculos do CNJ, o gasto médio mensal dos tribunais brasileiros com pessoal (incluindo remunerações, benefícios, encargos, previdência social, diárias, passagens, indenizações judiciais e demais indenizações eventuais e não eventuais) chegou a R$ 16,3 mil por servidor e R$ 50,9 mil por magistrado. No cômputo geral, o custo dos serviços judiciários em 2019 ficou em R$ 479,16 por habitante; se excluídas as despesas com pagamento de inativos, o custo efetivo dos serviços judiciários ficaria em R$ 390,38 (CNJ, 2020).

Ampliando o foco para além do Judiciário, a tabela 2 representa um esforço de cotejar a evolução dos quadros do sistema de justiça com o braço administrativo do Estado. No entanto, dada a ausência de dados sistematizados para o sistema de justiça dos estados, é restrito ao âmbito federal. Na composição do pessoal do sistema de justiça, foram contabilizados tanto os membros das carreiras jurídicas quanto os servidores da Justiça Federal, da Justiça do Trabalho, do Ministério Público Federal (MPF), do Ministério Público do Trabalho (MPT), da AGU e da Defensoria Pública da União (DPU).[18]

18. Foram considerados apenas os dados dos ramos federal e trabalhista do Judiciário e do MP, que, juntos, compreendem quase a totalidade da força de trabalho de ambos os órgãos. O ramo eleitoral, embora organizado e mantido pela União, é integrado por juízes estaduais. O militar não foi considerado por ter competências restritas e quadro de pessoal reduzido em relação aos demais.

TABELA 2
Evolução do quantitativo de pessoal e taxa de crescimento anual do sistema de justiça de âmbito federal e da administração federal (2010-2018)

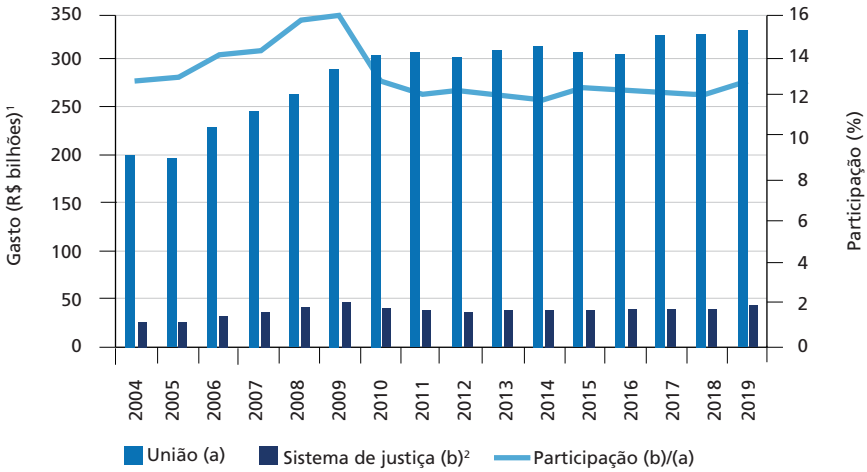
Ano	Pessoal do sistema de justiça[1]	Taxa de crescimento anual (%)	Pessoal da administração federal[2]	Taxa de crescimento anual (%)
2010	63.760	-	449.887	-
2011	65.303	2,42	453.656	0,84
2012	66.907	2,46	456.387	0,60
2013	69.693	4,16	465.671	2,03
2014	71.418	2,48	486.876	4,55
2015	70.558	-1,20	486.921	0,01
2016	72.902	3,32	488.214	0,27
2017	73.189	0,39	483.916	-0,88
2018	73.535	0,47	482.488	-0,30
Crescimento no período (%)	-	15,30	-	7,20

Fonte: Justiça em Números – CNJ; relatórios de gestão – Procuradoria-Geral da República (PGR); Painel Estatístico de Pessoal – Ministério da Economia. Posição de dezembro do respectivo ano.
Elaboração das autoras.
Notas: [1] Integrantes das carreiras e demais servidores efetivos da Justiça Federal, da Justiça do Trabalho, do MPF, do MPT, da AGU e da DPU.
[2] Servidor ativo permanente da administração federal, excluindo-se a AGU e a DPU.

Os dados indicam que o crescimento do quantitativo de pessoal do sistema de justiça foi significativamente superior ao da administração federal no período, registrando-se ampliação da ordem de 15,3% no primeiro caso contra 7,2% no segundo, com taxa média anual de aproximadamente 1,8% e 0,9%, respectivamente. A dinâmica de crescimento no setor justiça foi mais forte nos anos iniciais da série (entre 2010 e 2014). O setor sofreu queda em 2015, mas voltou a crescer no ano seguinte, na casa de 3,3%, reduzindo o incremento para cerca de 0,4% entre 2016 e 2017 e 0,5% entre 2017 e 2018. No que se refere à administração federal, o crescimento se concentrou entre 2013 e 2014, com retração nos anos finais da série. Observa-se que, mesmo em cenário de baixo crescimento entre 2016 e 2018, os índices do sistema de justiça são superiores aos da administração federal.

O gráfico 1 traz a evolução do gasto com pessoal e encargos sociais dos órgãos atuantes no sistema de justiça de âmbito federal e o gasto total da União nessa rubrica, bem como a participação do primeiro no segundo, no período entre 2004 e 2019. Ele aponta crescimentos significativos e similares no período: o gasto no sistema de justiça aumentou 66,5%, passando de R$ 25,5 bilhões, em 2004, para R$ 42,4 bilhões, em 2019, ao passo que o incremento no caso da União foi de 66,2%, saltando de R$ 199,8 bilhões para R$ 332,1 bilhões. Com isso, a participação das despesas de pessoal do sistema de justiça nos gastos da União com essa rubrica abriu e fechou a série no patamar de 12,7%.

GRÁFICO 1
Evolução do gasto com pessoal e encargos sociais da União e do sistema de justiça de âmbito federal (2004-2019)



Fonte: Siafi/SigaBrasil.
Elaboração das autoras.
Notas: [1] Gastos com pessoal e encargos sociais da Justiça Federal, da Justiça do Trabalho, do MPF, do MPT, da AGU e da DPU.
[2] Valores de dezembro de 2019, deflacionados com base no IPCA/IBGE.

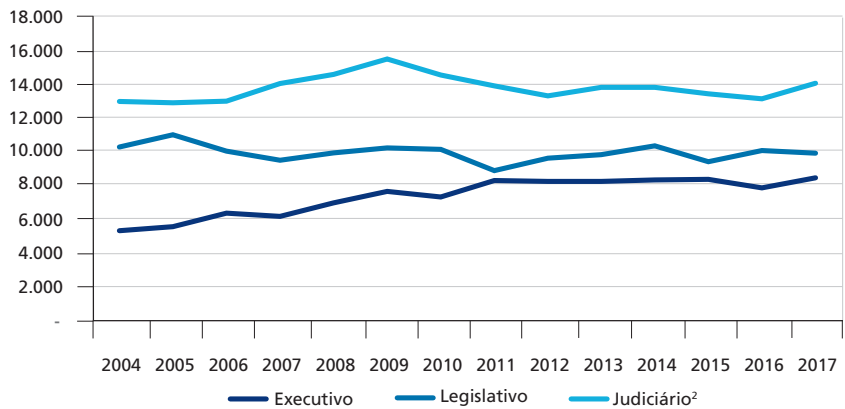
No entanto, o gráfico mostra que as dinâmicas observadas ao longo do período foram distintas. Identifica-se uma etapa inicial, entre 2004 e 2009, em que a curva dos gastos do sistema de justiça foi bastante acentuada, registrando-se crescimento de 83,1%, enquanto o índice no caso da União ficou em 46%. Nesse período, a participação das despesas com pessoal e encargos sociais do sistema de justiça superou a média da série e atingiu a marca dos 16%. Entre 2009 e 2012, contudo, a tendência de crescimento é interrompida em ambos os casos; porém, enquanto as despesas da União crescem 4,1%, os gastos do sistema de justiça sofrem uma redução de 20,1%.[19] A partir de então, restabeleceu-se uma dinâmica discreta, porém relativamente constante, de crescimento anual da despesas em ambos os casos. Deve-se considerar, contudo, que, entre 2017 e 2019, o crescimento dos gastos com pessoal e encargos no sistema de justiça superou em 5 p.p. o verificado na União como um todo.

No que se refere à remuneração, o gráfico 2 compara a evolução dos valores praticados nos três braços do Estado, também restrita à esfera federal, mostrando que a posição relativa dos órgãos do sistema de justiça (Judiciário e MP)

19. As razões que explicam o comportamento das despesas com pessoal e encargos sociais do sistema de justiça entre 2004 e 2012 merecem estudo mais aprofundado, o que, dados os objetivos deste capítulo, não se realizará aqui. Não obstante, é importante notar que a cifra de R$ 46,6 bilhões registrada em 2009 foi a maior de todo o período sob análise, superando inclusive os anos finais da série, em que se registrou crescimento após a forte queda entre 2009 e 2012.

se destaca claramente.[20] Apresentando a média das remunerações dos membros das carreiras jurídicas (juízes e procuradores da República) e dos servidores de ambos os órgãos, os valores são consideravelmente mais elevados do que aqueles pagos nos outros setores, em particular no Executivo. O gráfico replica, na remuneração, o efeito do crescimento dos gastos com pessoal e encargos do sistema de justiça entre 2004 e 2009. Embora registre queda significativa entre 2009 e 2012, com certa estabilizações dos valores a partir daí, a razão entre a remuneração média do pessoal dos órgão do sistema de justiça e do Legislativo foi de 1,4 em 2017, enquanto, em relação ao Executivo, foi de 1,7 (observe-se que esse índice era 2,4 em 2004). É importante notar que, mesmo incluindo os valores correspondentes à remuneração do pessoal da AGU e da DPU, cujas carreiras jurídicas estão entre aquelas mais bem remuneradas no Executivo federal, a distância com relação aos valores praticados no Judiciário e no MP é expressiva.

GRÁFICO 2
Evolução da remuneração média mensal na esfera federal, por poderes (2004-2017)
(Em R$ mil)[1]



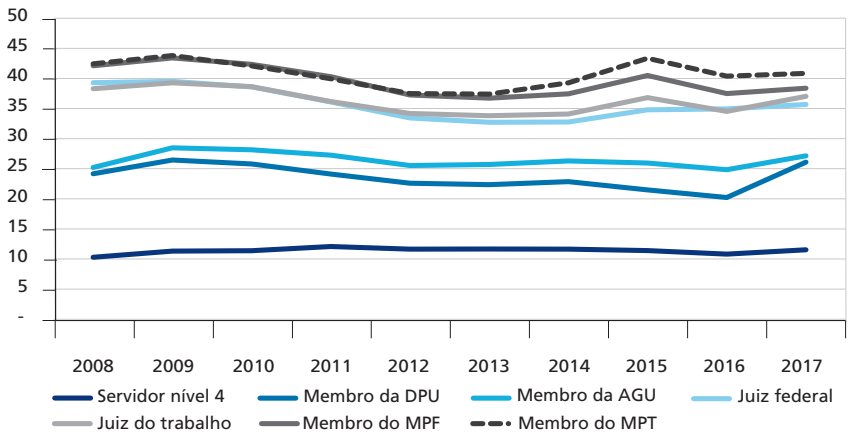
Fonte: Atlas do Estado Brasileiro (Ipea).
Elaboração das autoras.
Notas: [1] Valores de janeiro de 2019, deflacionados com base no INPC/IBGE.
[2] Inclui o MP.

Em um esforço para depurar esses dados, tratando apenas das carreiras jurídicas e contrastando-os com a remuneração de agentes públicos de outros setores, o gráfico 3 traz um quadro comparativo da evolução da remuneração média para os cargos que compõem o sistema de justiça no âmbito federal (juiz federal, membros do MPF, juiz do trabalho, membros do MPT, membros da AGU e membros da DPU) com

20. No Atlas do Estado Brasileiro, grande parte dos dados relativos ao MP é apresentada juntamente com aqueles relativos ao Judiciário, tal como consta no gráfico 2. Os dados da AGU e da DPU estão computados no total do Executivo.

a remuneração média do servidor do Executivo federal com escolaridade superior completa (classificado como servidor nível 4).

GRÁFICO 3
Evolução da remuneração média das carreiras jurídicas federais e do servidor federal com escolaridade superior (2008-2017)
(Em R$ mil)[1]



Fonte: Atlas do Estado Brasileiro (Ipea); Rais, 2018.
Nota: [1] Valores de janeiro de 2019, deflacionados com base no INPC/IBGE.

O gráfico evidencia a distância que separa a remuneração do servidor nível 4 daquela percebida pelos membros das carreiras jurídicas. Destacam-se no topo remuneratório os casos da magistratura e, um pouco acima, do MP. Os defensores públicos da União e os membros da AGU (esses últimos integrantes do Poder Executivo) têm remuneração média inferior às demais carreiras jurídicas, mas que permanece superior à remuneração do servidor público federal de nível superior. Em 2017, por exemplo, enquanto o defensor público recebeu uma média de R$ 26,1 mil, o servidor nível 4 recebeu cerca de R$ 11,5 mil. Já as carreiras do MP receberam valores entre R$ 38 mil e R$ 40 mil, e os juízes, valores na casa dos R$ 36 mil.

Essas diferenças são evidências, ainda que parciais, de que o poder de autogoverno e a independência dos órgãos do sistema de justiça possibilitaram a criação de diversas vantagens remuneratórias, sobretudo às carreiras jurídicas, pagas em geral a título de indenização e, portanto, sem incidência de tributação. O auxílio-moradia, destinado a juízes e membros do MP de todo o país, é o exemplo mais conhecido. O benefício está previsto nas leis orgânicas da magistratura e do MP e, até 2014, era pago a todos os procuradores e promotores de justiça do país, inclusive àqueles com residência própria, conforme disciplinado em lei específica. Porém, o pagamento à magistratura variava conforme as diversas leis estaduais e não contemplava os juízes federais. Naquele ano, foram apreciadas

ações ajuizadas por diferentes associações de magistrados junto ao STF, visando garantir o benefício a seus associados. Tendo como argumentos centrais a simetria entre as carreiras e a necessidade de assegurar a independência do Judiciário, o direito ao auxílio-moradia foi reconhecido, em caráter liminar, e o pagamento máximo no valor de aproximadamente R$ R$ 4,38 mil mensais foi estendido a todos os juízes de todos os ramos do Poder Judiciário.[21] Contudo, após quatro anos de pagamentos, uma forte repercussão negativa na opinião pública e a concessão de reajuste aos magistrados em novembro de 2018, o STF suspendeu a liminar.[22] Com isso, acordos foram realizados, e o CNJ e o CNMP regulamentaram a indenização, restringindo o auxílio aos membros que não possuam imóvel na comarca onde exercem o cargo, e caso não exista imóvel funcional disponível.[23]

Mesmo com o debate em torno do auxílio-moradia, os tribunais mantêm o pagamento de outras vantagens de caráter indenizatório aos juízes. O Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro (TJRJ), por exemplo, concedeu, por meio de uma resolução interna, o pagamento mensal de indenização por transporte aos juízes no valor de cerca de R$ 1,54 mil, além de auxílio-educação, no valor de pouco mais de R$ 950 por filho entre 8 e 24 anos de idade. O Tribunal de Justiça de Santa Catarina (TJSC), por sua vez, indeniza os juízes duplamente quanto a gastos relativos à saúde: paga-se o auxílio-saúde no valor mensal de R$ 375,80 e também a assistência médico-social, no valor mensal de R$ 512,70.[24]

Recentemente, no âmbito da AGU, a dupla inscrição estatutária de seus membros, conforme as leis das respectivas carreiras e o estatuto da OAB, lhes garantiu o direito de receber honorários advocatícios de sucumbência sobre as causas em que forem parte a União, suas autarquias e fundações, direito que já era amplamente reconhecido aos demais procuradores nos âmbitos dos estados e municípios.[25] Um conselho curador formado exclusivamente por integrantes das carreiras jurídicas da AGU é o responsável por fiscalizar a distribuição dos

21. A única situação em que ficou vedado o pagamento era aquela prevista no art. 65, II, da LOMAN, qual seja, a inexistência, na localidade de atuação funcional, de "residência oficial" à disposição do magistrado. Notícia da página do STF informa a concessão da liminar estendendo o pagamento do auxílio a todos os juízes em setembro de 2014. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=275295&caixaBusca=N>.

22. Antes disso, em março de 2018, o tribunal havia remetido as ações para a Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal (CCAF), visando ao estabelecimento de acordos entre as partes. A suspensão da liminar, em novembro, acelerou a necessidade de regulamentação do benefício. A decisão da suspensão do pagamento do auxílio-moradia está disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=396764>.

23. A Resolução nº 274, do CNJ, e a Resolução nº 194, do CNMP, ambas de dezembro de 2018, regulamentaram o pagamento do auxílio respectivamente a juízes e membros do MP. Conforme estimativa do CNJ divulgada por ocasião da regulamentação, cerca de 1% dos juízes brasileiros teriam direito ao benefício, nem todos no valor máximo permitido. Mais informações disponíveis em: <https://www.cnj.jus.br/cnj-restringe-pagamento-do-auxilio-moradia-a-casos-excepcionais/>.

24. Desde 2017, o CNJ divulga os contracheques de todos os membros do Poder Judiciário, a partir das informações fornecidas pelos tribunais, que estão disponíveis em: <https://www.cnj.jus.br/transparencia-cnj/remuneracao-dos-magistrados/>.

25. A Lei nº 13.327, de 2016, dispõe, no cap. XV, sobre os honorários advocatícios de sucumbência a ser pagos aos ocupantes dos cargos da AGU (ativos ou inativos), como parcela não integrante do subsídio ou da base de cálculo da contribuição previdenciária.

honorários, que leva em consideração o tempo de efetivo exercício no cargo ou o tempo de aposentadoria, no caso dos inativos – por isso, os valores recebidos pelos integrantes da AGU podem variar. Os dados disponíveis mostram que os honorários pagos entre os meses de março e agosto de 2020 foram, em média, de R$ 7,6 mil por mês.[26]

Além de estar vinculada ao Executivo, a carreira de defensor público da União é regida pela Lei nº 8.112, de 1990 (o regime jurídico único dos servidores públicos civis da União) e pela LC nº 80, de 1994, que organiza a DPU. Diferentemente do que acontece com as demais, os membros da DPU compõem uma carreira jurídica nova no sistema de justiça federal, inclusive com o menor número de integrantes e tida por muitos como menos central no sistema. Essas características podem explicar por que não obtiveram ainda benefícios remuneratórios específicos, como recebem os membros das demais carreiras. Observe-se que a LC nº 132, de 2009, incluiu, entre as funções institucionais da defensoria pública, o recebimento e a execução das verbas sucumbenciais decorrentes de sua atuação, inclusive quando devidas por quaisquer entes públicos. No entanto, a lei previu que essas verbas não são pessoais, mas devem ser destinadas a fundos geridos pelo próprio órgão para financiar, exclusivamente, seu aparelhamento e a capacitação profissional de seus membros e servidores.

5.2 Resultados

Com a instalação dos órgãos de controle, planejamento e fiscalização criados pela reforma dos anos 2000, os órgãos do sistema de justiça passaram a implementar medidas voltadas ao monitoramento dos resultados obtidos. No entanto, se as informações apresentadas até aqui apontam, em conjunto, o crescimento expressivo dos quadros do sistema de justiça e de sua remuneração no período recente, ao menos no âmbito federal, os resultados do Judiciário brasileiro revelam tímida melhoria desde que as reformas entraram em vigor.

Os dados de litigiosidade mais recentes apontam que 30,2 milhões de novos casos foram distribuídos nos tribunais de todo o país em 2019, considerando-se todos os ramos do Judiciário (comum estadual e federal, trabalhista, eleitoral, militar e juizados especiais), as diferentes instâncias (1º e 2º graus e tribunais superiores), todas as matérias jurídicas e todas as fases processuais (conhecimento e execução) (CNJ, 2020). Considerando-se os aproximadamente 78,7 milhões de processos pendentes de decisão ao final do ano anterior (CNJ, 2019), tem-se que cerca de 108,9 milhões de processos tramitaram na Justiça brasileira em 2019 (ou seja, pouco mais de um processo para cada dois brasileiros). Desse total, foram

26. Os valores pagos a título de honorários advocatícios estão disponibilizados no Portal da Transparência do governo federal, mantido pela Controladoria-Geral da União (CGU), nas informações detalhadas de cada servidor.

baixados 35,4 milhões de processos, obtendo-se, conforme o CNJ, uma média de 2.107 processos baixados por magistrado.[27] Ao final de 2019, 77,1 milhões de casos ficaram pendentes para 2020 (isto é, ficaram no acervo, aguardando algum encaminhamento),[28] registrando-se um decréscimo da ordem de 1,9% nesse indicador em relação ao ano anterior (CNJ, 2020).

Conforme aponta o CNJ, em 2019 registrou-se pela segunda vez consecutiva em dez anos redução no volume de casos pendentes, sendo de -3% a variação negativa acumulada entre 2018 e 2019. Como o número de casos novos cresceu entre os dois anos, passando de 28,1 milhões para 30,2 milhões, a redução nos casos pendentes reflete o aumento no número de processos baixados (+11,6%), situação ilustrada no gráfico 4. Com isso, a produtividade do Judiciário brasileiro, medida pela relação entre o montante de processos baixado e o que ingressou, foi de 117% em 2019. De fato, o número de processos baixados vem aumentando progressivamente desde 2010, indicando um crescimento acumulado do indicador da ordem de 36,8% em dez anos (CNJ, 2019).[29]

Quanto ao tempo de tramitação dos processos, em 2019, o tempo médio para obtenção de uma sentença das cortes de justiça ficou em dois anos e dois meses.[30] Como esperado, o tempo de duração dos processos baixados é um pouco superior, cerca de três anos e três meses. Chama atenção, no entanto, a duração média dos processos pendentes, que, em 2019, ficou em cinco anos e dois meses. O indicador mostra a dificuldade do Judiciário para solucionar uma parte da demanda recebida, que tende a ficar represada. O fato de que houve elevação de quatro meses em relação ao último ano, após quedas sucessivas nos anos anteriores, evidencia que o problema é persistente.

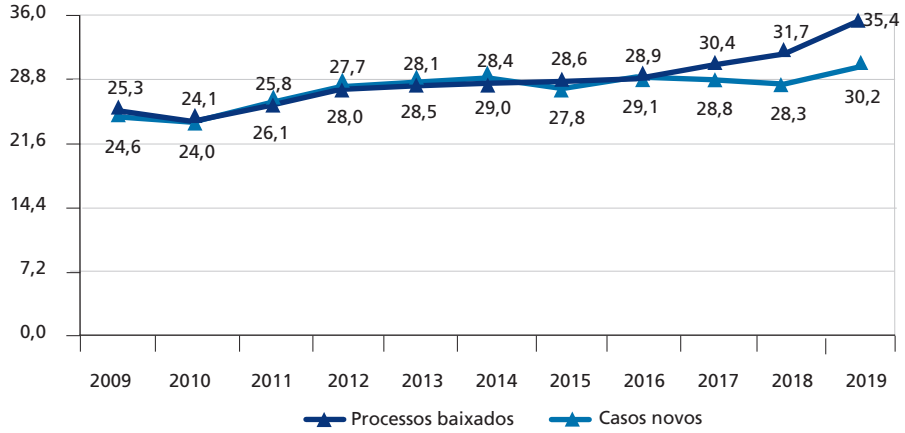
27. Processos baixados são aqueles em que houve decisões que transitaram em julgado, mas também aqueles nas seguintes situações: arquivados definitivamente; remetidos para outros órgãos judiciais competentes, desde que vinculados a tribunais diferentes; e remetidos para instâncias superiores ou inferiores.

28. Desse total, 14,1 milhões, ou seja, 17,9%, estavam suspensos, sobrestados ou em arquivo provisório (CNJ, 2019). Essas medidas interrompem o andamento dos processos até o julgamento em tema de repercussão geral reconhecida, mesmo de caráter preliminar, e refletem algumas das mudanças processuais introduzidas no recente ciclo de reformas para racionalizar o processo de aplicação de entendimentos consolidados aos casos individuais.

29. O CNJ atribui o resultado aos desempenhos da justiça estadual, que reduziu seu estoque em cerca de 1,7 milhão de processos em 2019, e da Justiça do Trabalho, em que a redução de cerca de 1 milhão vem desde 2018 e pode estar relacionada à reforma trabalhista, em vigor desde novembro de 2017 (CNJ, 2020).

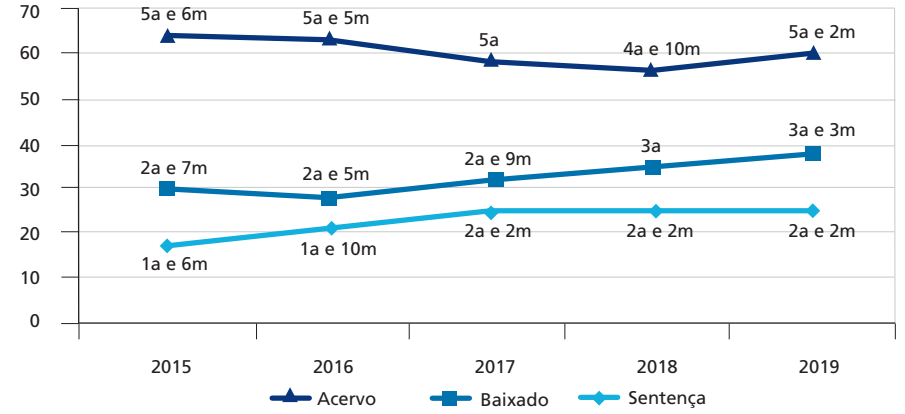
30. O resultado deve ser tomado com cautela, pois obscurece grandes diferenças, como, para citar apenas um exemplo, o fato de que, na mesma Justiça Federal, processos de juizado têm um tempo médio de nove meses até a sentença, enquanto a execução pode chegar a sete anos e quatro meses.

GRÁFICO 4
Série histórica de processos baixados e casos novos (2009-2019)
(Em R$ milhões)



Fonte: CNJ (2019).

GRÁFICO 5
Série histórica do tempo médio de duração dos processos (2015-2019)



Fonte: CNJ (2019).
Obs.: a – anos; m – meses.

Um elemento que tende a impactar positivamente o tempo de tramitação, embora com baixo efeito sobre a redução do acervo, é a virtualização dos processos. Nesse aspecto, acompanhando a transição da plataforma tecnológica no setor público, a Justiça brasileira tem feito progresso significativo. Em onze anos, desde 2009, a virtualização medida pelo índice de casos novos já iniciados no formato eletrônico saltou de 11,2% para a casa dos 90% em 2019.

Considerando-se os dados sobre litigiosidade e tempo de tramitação conjuntamente, é possível avaliar o congestionamento da Justiça.[31] Embora o Poder Judiciário tenha baixado 5,2 milhões de processos a mais do que recebeu, a taxa de congestionamento em 2019 foi de 68,5%. Ainda que o indicador aponte redução de 2,7 p.p. em relação ao ano anterior, fato ainda não observado desde que se iniciou o acompanhamento, segundo o CNJ (2020, p. 112), o índice corrobora a afirmação anterior – apesar da diminuição registrada no número de casos pendentes, ainda se enfrentam dificuldades para saldar o estoque de processos na Justiça brasileira. Como afirma o próprio órgão de controle interno do Judiciário, a taxa de congestionamento apurada evidencia que, "mesmo que não houvesse ingresso de novas demandas e fosse mantida a produtividade dos magistrados e dos servidores, seriam necessários aproximadamente dois anos e dois meses de trabalho para zerar o estoque" (CNJ, 2020, p. 94). O indicador se mostra especialmente preocupante nos processos de execução fiscal, tendo sido apurado em 86,9% (CNJ, 2020), o que significa que, de cada cem processos de execução fiscal que tramitaram em 2019, apenas treze foram baixados.

No que se refere aos resultados da Justiça, ainda podem ser avaliados dados sobre a recorribilidade das decisões, ou seja, o grau de revisão das decisões judiciais, o que seria um indicador relevante para aferir a segurança garantida pelo sistema como um todo. Dada a organização do Judiciário brasileiro, quanto mais alta a instância, maior o índice de recorribilidade, ou seja, o 2º grau e os tribunais superiores (STJ, Tribunal Superior do Trabalho – TST, Tribunal Superior Eleitoral – TSE, e Superior Tribunal Militar – STM) acabam se ocupando, predominantemente, do julgamento de recursos. Em 2019, os recursos responderam em média por 87,5% da carga de trabalho dos tribunais superiores. É interessante notar que os índices de recorribilidade entre o 2º grau e os tribunais superiores tendem a ser maiores do que entre o 1º e 2º grau, tendo atingido, em 2018, 25% e 8% das decisões, respectivamente (CNJ, 2020).

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS: TENDÊNCIAS E DESAFIOS

A história brasileira tem assegurado ao sistema de justiça, a seus órgãos e seus atores posição privilegiada dentro do Estado. No período recente, a orientação garantista e a concepção abrangente da CF/1988 tornaram as instituições do sistema de justiça mais presentes na vida social e política do país, marcada, entre outras coisas, por uma taxa de litigiosidade que fica expressa na cifra de pouco mais de um processo em tramitação para cada dois brasileiros, em 2018. Na esteira desse movimento, o novo marco constitucional fortaleceu o sistema ao garantir poder de autogoverno

31. A taxa de congestionamento é o indicador que mede o percentual de casos que permaneceram pendentes de solução ao final do ano-base em relação ao que tramitou (soma dos pendentes e dos baixados).

ao Poder Judiciário e ao MP, além de elevar a novo patamar de organização a advocacia pública e a defensoria pública, funções essenciais à justiça tradicionalmente vinculadas ao Poder Executivo. O crescimento consistente da força de trabalho do sistema de justiça no período recente é um indicador desse processo – apenas no âmbito federal, apurou-se que, entre 2010 e 2018, esse crescimento foi quase o dobro do verificado no Executivo (15,3% contra 7,2%, respectivamente).

O fortalecimento institucional do sistema de justiça, por sua vez, garantiu aos membros das carreiras jurídicas as condições para consolidar e até mesmo expandir uma série de prerrogativas e benefícios exclusivos dentro na máquina pública. Somada ao estatuto especial já afiançado pelos regulamentos próprios de cada carreira, a primazia de interesses corporativos concorreu para assegurar privilégios funcionais e remuneratórios que apartaram magistrados, procuradores e promotores de justiça, advogados públicos e defensores do restante da burocracia estatal. Prova disso é o fato de que o gasto com pessoal do sistema de justiça se manteve na proporção de 12,7% do gasto da União (tendo, no entanto, chegado a representar 16% do total em 2009), sendo que o valor médio pago no Judiciário e no MP, em 2017, foi 1,4 vez o que foi pago no Legislativo e 1,7 o pago no Executivo.

Paralelamente, esse afastamento do sistema de justiça em relação aos demais setores do Estado se faz perceber também na maneira como foram implantados os preceitos gerencialistas que pautaram a reforma da administração pública brasileira desencadeada, a partir de meados dos anos 1990, por meio do PDRAE. É preciso considerar que, de modo geral, o plano não abarcava as especificidades do sistema de justiça, em termos das características do trabalho na base dos serviços prestados e do seu modelo de governança, sem um vértice na organização administrativa. Todavia, a primazia dos interesses corporativos na organização do sistema fez com que os atores jurídicos buscassem delinear eles mesmos os termos da reforma a ser implantada, não encampando as diretrizes do PDRAE. Como resultado, a reforma do sistema de justiça veio com quase uma década de atraso em relação ao plano e, com o advento da EC nº 45/2004 e da reforma infraconstitucional, privilegiou aspectos processuais, deixando a dimensão gerencial em segundo lugar.

Nesse cenário, a reforma administrativa do sistema de justiça foi mitigada, além de ter sido conduzida de forma autárquica por cada um de seus órgãos, conforme prioridades e ritmos próprios. Com isso, não se conseguiu implementar uma lógica de controle de resultados, pautada pelos princípios da eficiência e da qualidade da prestação do serviço público, como preconizado pelo PDRAE. O monitoramento de resultados foi adotado de maneira sistemática apenas pelo Poder Judiciário, que passou a definir metas de atuação e produtividade. O MP, a AGU e a Defensoria Pública não desenvolveram instrumentos metódicos de verificação de desempenho e não divulgam amplamente dados sobre os resultados

de sua atuação. É forçoso reconhecer, ademais, que mesmo as metas estabelecidas pelo CNJ para o Judiciário ainda não geraram resultados significativos quanto ao tempo de duração dos processos, à solução dos casos pendentes e à redução do acervo, não se mostrando suficientes para lidar com o crescimento da litigiosidade em um cenário de morosidade crônica.

Em resumo, o período ficou marcado pela compatibilização entre os princípios gerencialistas e os interesses corporativos dos atores do sistema de justiça, ancorados nos códigos das carreiras jurídicas e na autonomia de seus órgãos centrais (o Judiciário e o MP), resultando em uma autorreforma que privilegiou aspectos processuais em detrimento dos administrativos. Paralelamente, a força do sistema de justiça se fez notar em outros âmbitos analisados neste texto: na garantia de prerrogativas e benefícios específicos, na ampliação de seus quadros funcionais em intensidade consideravelmente superior aos órgãos da administração e nas políticas remuneratórias praticadas, o que resultou em certo descolamento das carreiras jurídicas dos demais setores do Estado. A evolução da remuneração de juízes federais e procuradores, e em certa medida de advogados da União e defensores públicos, de um lado, e a distância em relação à remuneração do servidor federal de nível superior, de outro lado, evidencia tal realidade.

Ao afirmar que a agenda reformista pautada pelo PDRAE não promoveu impactos efetivos no sistema de justiça, pretende-se realçar que o significativo fortalecimento institucional de seus órgãos e o crescimento e o robustecimento das carreiras jurídicas de Estado não se traduziram em melhoria do desempenho do sistema para garantir os direitos constitucionais de acesso à justiça e celeridade dos processos. Ao contrário, reverteram-se em privilégios para as carreiras jurídicas e seus membros.

A reforma do sistema de justiça segue em aberto, devendo incorporar com urgência instrumentos sistemáticos de verificação de resultados e ações de melhoria do desempenho dos órgãos, de modo a fazer valer o incremento de suas capacidades no período analisado. Necessário se faz também rever os códigos das carreiras jurídicas, para torná-los mais condizentes com os demais setores do Estado e com uma realidade que requer da burocracia pública, em qualquer âmbito, o compromisso primordial com a prestação de serviços de qualidade, eficazes e disponibilizados em prazos adequados.

REFERÊNCIAS

ADORNO, S. **Os aprendizes do poder**: o bacharelismo liberal na política brasileira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

ARANTES, R. B.; MOREIRA, T. M. Q. Democracia, instituições de controle e justiça sob a ótica do pluralismo estatal. **Opinião Pública**, v. 25, n. 1, p. 97-135, jan./abr. 2019.

BANCO MUNDIAL. **Fazendo com que a Justiça conte**: medindo e aprimorando o desempenho do Judiciário no Brasil. Washington: Banco Mundial, 2004. (Relatório, n. 32789).

BRASIL. Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição nº 96, de 1992. Introdução modificações na estrutura do Poder Judiciário. **Diário do Congresso Nacional**, ano XLVII, n. 58, maio 1992. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD01MAI1992.pdf#page=7>. Acesso em: 12 out. 2020.

BRASIL. Presidência da República. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Mare, 1995.

CAMPILONGO, C. F. Governo representativo "*versus*" governo dos juízes. **Revista dos Tribunais**, v. 8, n. 30, p. 120-126, jan./mar. 2000.

CAMPOS, A.; AQUINO, L. Os vinte anos da Constituição Federal de 1988 e a promoção do acesso à justiça no Brasil. **Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise**, v. 3, n. 17, p. 17-64, 2009.

CARVALHO, J. M. de. **A construção da ordem**: a elite política imperial; Teatro de sombras: a política imperial. Rio de Janeiro: Relume-Dumará; Editora UFRJ, 1996.

CASTRO, M. F. de. O Supremo Tribunal Federal e a judicialização da política. **RBCS**, v. 12, n. 34, p. 147-156, jun. 1997.

CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em números**: 2020. Brasília: CNJ, 2020.

_____. **Justiça em números**: 2019. Brasília: CNJ, 2019.

COSTA, F. L. da. Estado, reforma do Estado e democracia no Brasil da Nova República. **Revista de Administração Pública**, v. 32, n. 4, p. 71-82, jul./ago. 1998.

DAKOLIAS, M. **O setor judiciário na América Latina e no Caribe**: elementos para reforma. Tradução de Sandro Eduardo Sardá. Washington: Banco Mundial, 1996. (Documento Técnico, n. 319).

LEMGRUBER, J. *et al.* **Ministério Público**: guardião da democracia brasileira? Rio de Janeiro: Cesec, 2016.

LOPES, J. A. V. **Democracia e cidadania**: o novo Ministério Público brasileiro. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2000.

PINHEIRO, A. C. **Judicial system performance and economic development**. Rio de Janeiro: BNDES, 1996. 51 p. (Ensaios BNDES, n. 2).

SADEK, M. T. (Org.). **Reforma do Judiciário**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2010.

VENÂNCIO FILHO, A. **Das arcadas ao bacharelismo**: 150 anos de ensino jurídico no Brasil. São Paulo: Perspectiva, 1982.

VIANNA, L. W. *et al.* **Corpo e alma da magistratura brasileira**. Rio de Janeiro: Revan, 1997.

_____. **A judicialização da política e das relações sociais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, 1999.

CAPÍTULO 7

AGENDAS DE REFORMAS E DESCENTRALIZAÇÃO DE POLÍTICAS: UM BALANÇO DAS TRAJETÓRIAS DA SAÚDE E DA ASSISTÊNCIA SOCIAL[1]

Renata Bichir[2]

1 INTRODUÇÃO

A produção de políticas públicas é cada vez mais complexa, envolvendo processos de reorganização territorial de competências e responsabilidades, peso crescente de dinâmicas locais e desafios de coordenação, além da incorporação de um conjunto diversificado de atores, para além do "Estado em ação" (Sellers e Lindström, 2007; Kazepov, 2005; 2010; Kazepov e Barberis, 2013). Em particular no campo dos estudos sobre o *welfare state*, essas transformações têm provocado também um amadurecimento teórico e conceitual, dada a percepção de que não há uma relação direta entre forma do Estado e processos de descentralização – há um compartilhamento de poder mesmo em Estados unitários (Sellers e Lindström, 2007; Kazepov e Barberis, 2013), e é possível observar variedades de federalismo (Obinger, Castles e Leibfried, 2005).

Se descentralização é uma das tônicas dessas transformações, esses processos não ocorrem do mesmo modo em todo lugar, sendo importante considerar quais tipos de descentralização estão em jogo (Rodden, 2005), em qual sequência histórica ocorrem (Falleti, 2006) e quais são as variações relevantes de acordo com o setor de política social em questão (Kazepov e Barberis, 2013; Arretche, 2016). Nesse sentido, macrocategorias teóricas têm cedido lugar a conceitos mais refinados, como governança multinível (Sellers e Lindström, 2007; Kazepov e Barberis, 2013; Arretche, 2016; Bruch e White, 2018). Esse conceito procura captar tanto as transformações no "eixo vertical", ou seja, os modos de distribuição de responsabilidade entre níveis de governo, como no "eixo horizontal", abarcando o conjunto de atores estatais e não estatais envolvidos nas políticas (Kazepov e Barberis, 2013).

Nos contextos de promoção de "reformas do Estado", são comuns propostas que visam repensar quais são as funções exclusivas do Estado e quais são aquelas que poderiam ser transferidas para outros atores, da sociedade civil ou mesmo

1. DOI: http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-012-7cap7

2. Professora na Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo (Each/USP); pesquisadora do Centro de Estudos da Metrópole (CEM); e consultora no âmbito do Programa de Cooperação Cepal/Ipea.

do mercado (Rezende, 2009). No eixo das relações intergovernamentais, não é incomum que essas reformas defendam processos de descentralização, a partir da crença de que os problemas da população deveriam ser, prioritariamente, abordados por políticas públicas desenvolvidas no nível local, supostamente mais "próximo" das demandas dos cidadãos.

E como processos de reorganização no papel do Estado, provocados por diferentes agendas de reformas – do aparelho do Estado e de agendas setoriais –, afetam a coordenação de políticas sociais no Brasil? Essa é a pergunta central deste texto, que visa analisar, comparativamente, os processos de descentralização e de coordenação federativa ocorridos em duas áreas basilares do sistema de proteção social brasileiro, saúde e assistência social. A partir da consideração de efeitos de legados e da análise de certas conjunturas críticas, como a Constituição Federal de 1988 (CF/1988) e as reformas ocorridas a partir dos anos 1990, o texto visa discutir as semelhanças e diferenças nas estratégias de descentralização coordenada desenvolvidas nessas duas áreas, bem como as principais consequências desses arranjos para a redução de desigualdades e a construção de capacidades. Além do efeito de regras e incentivos, procura-se analisar como o jogo foi jogado, considerando o papel dos atores que defenderam essas agendas de transformação, com destaque ao movimento sanitarista, no caso da saúde (Menicucci, 2006; Dowbor, 2018), e à comunidade de política da assistência social (Cortes, 2015; Gutierres, 2015; Margarites, 2019).

E por que analisar as áreas de saúde e assistência social? Essas são duas políticas centrais no arranjo de proteção social brasileiro, dois pilares do tripé da seguridade social – junto com a previdência social – desde a CF/1988. Conforme argumenta Arretche (2018), as transformações ocorridas nas áreas de saúde, educação e previdência social desde a Carta Magna foram essenciais para criar mecanismos de "inclusão dos *outsiders*", para reverter os pilares conservadores do nosso sistema de proteção social e permitir uma queda nos indicadores de desigualdade. Podemos acrescentar, em linha com a discussão apresentada em Jaccoud, Bichir e Mesquita (2017), que a assistência social é outro pilar essencial de nosso sistema de proteção social, ao qual contribui com serviços universais para públicos vulneráveis e com benefícios monetários focalizados, com destaque para o Programa Bolsa Família (PBF) e o Benefício de Prestação Continuada (BPC).[3] Do ponto de vista da centralidade na agenda, é inegável a disparidade histórica entre as duas áreas – sendo que, no caso da assistência, a luta por muito tempo

3. Originalmente, esses dois programas surgem fora do campo estrito da assistência social (o BPC é vinculado ao terreno da previdência social e o PBF é discutido por economistas e especialistas, externos à comunidade de política da assistência, no combate à pobreza), mas vão sendo progressivamente incorporados a essa política, tanto em matéria de discurso quanto de algumas estruturas institucionais (Jaccoud, Bichir e Mesquita, 2017). Ainda que sejam programas de destaque em termos orçamentários, não podem ser compreendidos fora da teia de equipamentos públicos da assistência social – principalmente o PBF, que progressivamente se beneficiou das estruturas do Sistema Único de Assistência Social (Suas) (Bichir, 2016).

foi pelo próprio reconhecimento como campo de responsabilidade estatal, com contornos de política pública.

A análise é desenvolvida a partir da revisão da literatura e de dados documentais, bem como da comparação entre esses dois setores. Do ponto de vista da coexistência de distintas agendas de reformas, paralelas e eventualmente entrecruzadas, argumenta-se que os atuais padrões de governança dessas políticas – tanto no eixo horizontal como no vertical – são muito mais fruto de processos incrementais, eventualmente pontuados e catalisados por algumas conjunturas críticas, que resultado de uma agenda ambiciosa de reforma administrativa, como aquela consubstanciada no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE). Adicionalmente, os resultados indicam que, se na escala macroarranjo institucional há semelhanças notáveis e mesmo intencionais do ponto de vista das estratégias de coordenação federativa, com o Sistema Único de Saúde (SUS) funcionando como inspiração e modelo para o desenvolvimento do Suas, há também diferenças analiticamente relevantes. São elas: *i)* nem todas as estratégias de indução federativa estiveram à disposição dessas duas áreas de políticas, a exemplo da vinculação orçamentária; *ii)* arranjos institucionais similares produzem efeitos diversos, em especial do ponto de vista do envolvimento dos três níveis de governo, com o nível estadual sendo muito mais relevante como eixo de coordenação intermediária na saúde que na assistência social (isso implica que outras dimensões, para além das institucionais, também precisam ser consideradas); e *iii)* os desafios em termos de consolidação dessas políticas como eixos da proteção social brasileira são distintos, especialmente devido à desigual centralidade relativa da saúde e da assistência social na agenda política.

Este texto está estruturado em quatro seções, além desta. A segunda seção apresenta, em linhas gerais, os principais referenciais analíticos deste trabalho, com destaque às interações entre federalismo, descentralização e mecanismos de coordenação. A terceira seção discute os processos de construção institucional do SUS e do Suas, à luz das transformações provocadas pela CF/1988 e pelas reformas que se iniciam nos anos 1990, tanto no contexto da reforma do Estado como das demandas setoriais. A quarta seção sintetiza o debate recente sobre as consequências dos processos de descentralização nessas duas áreas. Por fim, são delineados alguns desafios futuros nesses dois campos.

2 FEDERALISMO, DESCENTRALIZAÇÃO E INSTRUMENTOS DE COORDENAÇÃO

Se, por muito tempo, a forma do Estado, federal ou unitário, foi considerada uma dimensão central no debate brasileiro sobre a produção de políticas públicas (Gomes, 2010) e predominaram diagnósticos bastante pessimistas acerca dos efeitos centrífugos do arranjo institucional que se formara a partir da CF/1988 (Abrucio e Samuels, 1997; Melo, 2005) – inclusive do ponto de vista da aprovação de reformas estruturais e setoriais –, já há algumas décadas o debate tem se deslocado

em direção a estudos mais detidos das relações intergovernamentais (Abrucio, 2005; Almeida, 2005; Arretche, 2012), sem que consequências para políticas específicas derivassem diretamente da categoria federalismo. Consolidou-se o entendimento de que há variadas formas de interação entre os governos centrais e subnacionais, em arranjos federativos ou unitários, levando a diferentes graus de autonomia para os governos subnacionais (Gomes, 2009). Ou seja, federalismo não equivale necessariamente à menor capacidade de coordenação do governo central, nem é sinônimo de descentralização.

O conceito de descentralização, por sua vez, é polissêmico. Para além de um fenômeno observável em diferentes contextos nacionais, a descentralização muitas vezes surge como um "valor fundamental" (Roversi-Monaco, 1997), uma "ideia-força" (Almeida, 1995). A descentralização implica um processo de realocação de autoridade, recursos ou atribuições para as esferas subnacionais, considerando-se as relações intergovernamentais desenvolvidas em diferentes setores de política (Roversi-Monaco, 1997). Uma das dimensões comumente analisadas é a descentralização fiscal, que se refere à distribuição de despesas e receitas entre níveis de governo e, mais especificamente, à parcela subnacional nas receitas e nos gastos nacionais (Rodden, 2005; Falleti, 2006). A descentralização política refere-se à distribuição de poder na arena política, apontando se governos regionais e locais são indicados ou eleitos por meio do voto popular (Rodden, 2005; Falleti, 2006). A descentralização administrativa, por seu turno, refere-se à administração de serviços e políticas e ao processo de transferência da provisão e da gestão de serviços aos governos subnacionais. Certos autores vão mencionar, em vez de descentralização administrativa, a categoria descentralização de políticas (Rodden, 2005), referindo-se à autonomia dos governos subnacionais sobre as políticas. A partir dos estudos de Falleti (2006) e Rodden (2005), Arretche (2012) ressalta que é importante distinguir entre a descentralização da autoridade decisória sobre políticas públicas (*policy decision-making*) e a descentralização de competências sobre a provisão de políticas (*policy-making*). Esses diferentes tipos de descentralização não ocorrem necessariamente juntos, ou mesmo numa determinada sequência predefinida (Falleti, 2006; Arretche, 2012). Adicionalmente, as consequências de cada tipo de descentralização são contingentes.

Nos processos de transformação das responsabilidades do Estado sobre políticas sociais, há diferentes consequências de arranjos mais ou menos centralizados: a maior autonomia local permite espaço para inovações e experimentações, mas aumenta-se a desigualdade territorial em termos de provisão de serviços; em contrapartida, a maior centralização decisória tende a garantir modelos de provisão com menor desigualdade entre as unidades subnacionais (Arretche, 2016; Bruch e White, 2018).

No caso brasileiro, conforme aprofundado na próxima seção, os processos de descentralização da saúde e da assistência social são construídos ao longo do tempo, combinando desde mobilizações históricas das respectivas comunidades de políticas – as quais, entretanto, diferem fortemente em termos de coesão interna, capacidade de mobilização de apoio e incidência no debate público – até o aproveitamento de conjunturas críticas e de agendas políticas. Mais do que resultante de grandes projetos de reforma administrativa do aparelho do Estado, como o PDRAE, os instrumentos de coordenação federativa desenvolvidos nas duas áreas derivam de processos incrementais, decisões políticas tomadas em diferentes níveis, além de processos de aprendizagem e emulação. Avanços importantes foram obtidos com a CF/1988, mas foi só a partir de reformas que se iniciam nos anos 1990 que certas estratégias de coordenação federativa e instrumentos de indução federal foram se delineando de modo mais claro.

Tanto na saúde como na assistência social, temos um processo de "descentralização regulada" (Gomes, 2009; Vazquez, 2014; Arretche, 2012), pautada pela construção de diferentes instrumentos que permitem ao Executivo coordenar, em maior ou menor medida, as ações dos governos subnacionais. Vazquez (2014, p. 969) destaca os seguintes tipos de mecanismos de indução:

> a vinculação de receitas; a imposição de limites mínimos de gasto; a constituição de fundos específicos para o financiamento da política; as transferências condicionadas à oferta de programas; a definição de padrões nacionais para a execução local destes programas; e a exigência de contrapartidas de recursos municipais.

Entre esses, Vazquez (2014) ressalta a relevância da vinculação orçamentária, dos fundos setoriais e das transferências condicionadas, em linha com outros autores (Gomes, 2009; Arretche, 2012; Licio, 2012).

Na saúde, como veremos, todos esses incentivos estão presentes, alguns constitucionalizados e outros definidos a partir das reformas dos anos 1990. A assistência social, por sua vez, não conta com normas que restrinjam fortemente a liberdade de gastos dos governos subnacionais – não há vinculação de recursos orçamentários com gastos mínimos na área –, mas desde os anos 1990 houve avanços importantes na especificação de competências e responsabilidades, e a partir dos anos 2000 desenvolvem-se mecanismos de indução (Jaccoud, Licio e Leandro, 2018).

Nessas duas áreas de políticas, a descentralização regulada ocorreu por meio da construção de arranjos sistêmicos. Os sistemas nacionais de políticas públicas começam a ser erigidos justamente no contexto das reformas de segunda geração, nos anos 1990, tendo o SUS como caso paradigmático. Sistemas como o SUS e o Suas definem macroparâmetros nacionais para a implementação local de políticas e baseiam-se em repasses de recursos federais condicionados à execução de agendas federais, ao financiamento fundo a fundo, a espaços institucionalizados para a participação social, à negociação federativa e ao controle social (Arretche, 2012;

Franzese e Abrucio, 2013). Segundo Arretche (2012), esse modelo de sistemas contribui para resolver o *trade-off* existente em contextos federalistas entre a autonomia decisória de certos entes subnacionais e a necessidade de uniformização de políticas e serviços. Para além dessas semelhanças estruturais, há diferenças importantes entre essas duas áreas, abordadas na próxima seção.

3 LEGADOS E TRANSFORMAÇÕES NO SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL BRASILEIRO: REFORMA ADMINISTRATIVA E AS AGENDAS DE REFORMAS NA SAÚDE E NA ASSISTÊNCIA

No contexto da redemocratização do Brasil, democracia, participação e descentralização eram ideias-força, usadas como bandeiras políticas inclusive dentro de distintas comunidades de políticas públicas (Almeida, 1995; 2005). Começa com a CF/1988 a desconstrução do modelo de "cidadania regulada" (Santos, 1979) herdado de períodos autoritários, de combate a desigualdades históricas e de "inclusão de *outsiders*" (Arretche, 2018). Entretanto, no campo da provisão de serviços sociais, a CF/1988 não definiu com clareza uma hierarquia de competências entre os níveis da Federação, mas sim multiplicou as funções concorrentes entre União, estados e municípios, especialmente na área social (Almeida, 1995; 2005). Somente no âmbito das reformas dos anos 1990 foram determinadas mais claramente as responsabilidades federativas em matéria de política social, balizadas principalmente pelos instrumentos de coordenação definidos pelo governo federal.

Nos anos 1990, coexistiram diferentes projetos de reforma, seja propondo uma ambiciosa transformação do aparelho do Estado, como no caso do PDRAE,[4] seja pensando modificações setoriais e a regulamentação dos princípios constitucionais para as políticas sociais. Se a diretriz de maior autonomia aos governos locais animava tanto o PDRAE quanto as agendas setoriais, outras de suas proposições, como a realocação de funções não exclusivas do Estado para organizações da sociedade civil (OSCs), por meio da promoção do conceito de "público não estatal", geraram grandes resistências nas comunidades de políticas públicas.

Do ponto de vista das políticas sociais, o objetivo central do PDRAE era consolidar o conceito de setor público não estatal, de modo a desobrigar o Estado da provisão direta de serviços como saúde, educação e cultura, mas mantendo sua atuação com ente regulador dessas áreas consideradas estratégicas para o desenvolvimento

4. O plano tinha como um de seus objetivos aprimorar a capacidade de o Estado brasileiro prover políticas públicas, a partir de um diagnóstico de crise do Estado e de um suposto esgotamento da estratégia estatizante de intervenção do Estado – e, nesse sentido, não são poucas suas críticas à Constituição. Nessa busca pela superação da "administração pública burocrática" em direção à "administração gerencial", os autores do PDRAE também consideravam a defesa de um Estado mínimo como resposta inadequada e mesmo utópica (Brasil, 1995, p. 15). Contudo, como diversos autores apontam (Sano e Abrucio, 2008; Rezende, 2009), a falta de clareza sobre o que seria essa "administração gerencial" levou à associação entre as proposições do PDRAE e o neoliberalismo em vários campos, inclusive no interior das comunidades de políticas públicas abordadas neste texto.

(Brasil, 1995, p. 17-19). No âmbito das relações intergovernamentais, o PDRAE visava fortalecer o poder de regulação e coordenação do Estado, no nível federal, e também promover a provisão de serviços sociais e de infraestrutura para os níveis estaduais e municipais (*op. cit.*, p. 18). Interessante notar as conexões entre essa proposta e o modelo de "descentralização regulada" observado em diversas políticas sociais coordenadas por sistemas nacionais – coordenação centralizada no nível federal, e provisão e gestão de serviços a cargo dos entes subnacionais, combinando provisão direta e indireta.

Duas dimensões básicas de descentralização eram ressaltadas no PDRAE: de funções entre níveis de governo e do Estado para o setor público não estatal (Brasil, 1995, p. 31). Além de transferir para o nível local o que fosse possível, o plano preconizava a descentralização para o setor público não estatal da execução dos serviços "que não envolvem o exercício do poder de Estado (...). Chamaremos esse processo de 'publicização'" (*op. cit.*, p. 17). Não havia contradição entre descentralizar para os níveis subnacionais e realocar funções para o público não estatal: em diversas áreas de políticas, caberia aos governos subnacionais gerir e fiscalizar esses contratos no caso de serviços transferidos para entidades de direito privado sem fins lucrativos. O financiamento caberia "ao Estado" – sem clara menção, no PDRAE, à participação relativa de cada nível de governo ou a estratégias de cofinanciamento, um dos pilares centrais das agendas setoriais de reforma –, ao passo que a sociedade também deveria participar exercendo controle social das organizações.

Como bem notam Rezende (2009) e Sano e Abrucio (2008, p. 66-67), foram diversas as fontes de resistência ao PDRAE, inclusive dentro de setores do governo. Além disso, muitos de seus objetivos eram excessivamente ambiciosos, baseados em diagnósticos equivocados e mesmo estilizados do funcionamento do aparelho do Estado. Mesmo não tendo sido implementado na sua integralidade, o PDRAE logrou, direta e indiretamente – por meio de ideias que se cristalizaram em legislações posteriores –, disseminar a ideia de que, em algumas áreas, o Estado pode se abster de prover diretamente os serviços públicos, permanecendo em funções de regulação, regulamentação e fiscalização. Isso ajudou a promover, como veremos, arranjos híbridos de provisão de serviços, combinando provisão estatal direta com a provisão indireta, tanto na saúde – com a atuação de organizações sociais (OS)[5] e organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIPs)[6] – como na assistência social, com a

5. Inicialmente regulamentadas pela Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998, que criava o Programa Nacional de Publicização, preconizado pelo PDRAE. Como esclarecem Sano e Abrucio (2008, p. 68), "o modelo das organizações sociais foi criado tendo como base a combinação entre a flexibilização da gestão pública e o aumento da *accountability* governamental. Por meio de um contrato de gestão, o Estado repassaria a entes públicos não estatais a provisão de serviços não exclusivos, entidades estas qualificadas como OS. Caberia à máquina estatal a regulação e o financiamento básico desse processo".

6. Inicialmente regulamentadas pela Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999.

atuação de entidades e OSCs sem fins lucrativos.[7] Como esclarece Mendonça (2018), apesar da relevância dessas amplas regulações, foram legislações setoriais específicas, tanto na saúde como na assistência social, que definiram os modos de organização das parcerias entre Estado e OSCs, em processos incrementais e também sujeitos a efeitos de dependência de trajetória.

Ainda que algumas de suas ideias-força tenham perdurado e gerado desdobramentos – tanto no governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) (1995-2002) como nos subsequentes –, é importante considerar que transformações de vulto nas agendas setoriais ocorreram por meio de outras agendas, em particular mobilizadas pelas respectivas comunidades de políticas e mesmo pelas burocracias setoriais da saúde e da assistência social, em processos incrementais. As recomendações do PDRAE em matéria de descentralização ocorreram em meio a um processo histórico que já vinha em curso, produzindo efeitos catalisadores e resistências. Nos termos de Almeida (2005, p. 37), "longe de ser uma política coerente, a descentralização foi um processo longo e espasmódico".

Segundo Arretche (2004), até a segunda metade dos anos 1990, a distribuição federativa das responsabilidades sobre políticas sociais derivava mais dos legados de cada política que das obrigações definidas pela CF/1988. Nos termos de Almeida (1995, p. 95), as formas e os ritmos da descentralização dependeram dos seguintes fatores: *i)* presença ou ausência de políticas federais deliberadas de descentralização; *ii)* natureza e poder das coalizões reformadoras; e *iii)* características prévias de cada área em termos de estruturas e relações intergovernamentais.

3.1 Saúde

A agenda descentralizadora na saúde dispunha de condições favoráveis que, como veremos, não estavam todas disponíveis no caso da assistência social: clara coalizão de atores pró-reforma – movimento sanitarista, colegiados de médicos, burocracia do próprio Executivo federal (Dowbor, 2009; Menicucci, 2006) –, com capacidade de incidência nas arenas decisórias relevantes, mobilização histórica pró-descentralização e universalização da política. Esses atores foram hábeis no aproveitamento de conjunturas críticas, como a CF/1988 e o contexto de regulamentação das leis orgânicas da área da seguridade social, a partir da segunda metade dos anos 1990, para implementar suas agendas, ainda que parcialmente, considerando revezes como o histórico subfinanciamento do SUS e os problemas da falta de integração entre os subsistemas público e privado. Em termos de estratégias de coordenação, destacam-se não só as regras e definições de competências iniciadas em 1988, mas as alterações importantes que só ocorreram depois, como a Emenda Constitucional

7. Essas organizações, regulamentadas inicialmente pela Lei Orgânica da Assistência Social (Loas) (1993), são um dos pilares centrais de disputa dentro do campo da assistência social, conforme discussão apresentada por Brettas (2016).

(EC) nº 29, de 13 de setembro de 2000, que garantiu a vinculação de recursos estaduais e municipais para o setor, e a definição de programas federais que foram essenciais para a municipalização da provisão dos serviços no nível da atenção básica de saúde (Dowbor, 2009; Vazquez, 2014). Se os princípios da descentralização e da municipalização da atenção básica já estavam contidos na Constituição, a Lei Orgânica da Saúde (LOS) (Lei nº 8.080/1990) e a Lei nº 8.142/1990 foram essenciais no detalhamento desse processo (Franzese e Abrucio, 2013).

O legado a ser transformado não era favorável: modelo baseado no princípio contributivo, com a centralização de decisões e de financiamento em uma agência federal – o Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (Inamps) (Arretche, 2002; Menicucci, 2006). Como consequência da centralidade da rede privada de prestação de serviços, desigualmente distribuída no território, e da segmentação da provisão, geravam-se grandes desigualdades de acesso aos serviços (Franzese e Abrucio, 2013; Arretche, 2012). A meta, em 1988, era "substituir com o Sistema Único de Saúde o modelo promovido pelo governo militar, que era excludente, centralizado, fragmentado institucionalmente, hospitalocêntrico tendo como principal fornecedor o setor privado da medicina" (Dowbor, 2009, p. 187).

Na saúde, a Constituição é o marco inicial da tentativa de construção de um sistema único, público e universal, com a municipalização da atenção básica. Inovações introduzidas pelos preceitos constitucionais incluem o direito à saúde, além de diretrizes que visavam garantir o acesso universal, igualitário e gratuito às ações e aos serviços de saúde (Menicucci, 2006; Arretche, 2012). Algumas autoras, entretanto, ponderam e relativizam o otimismo em relação às transformações empreendidas pela CF/1988, demonstrando que alguns processos de transformação começaram antes – caso das experiências pioneiras de municipalização ainda durante a ditadura militar, devido à mobilização do movimento sanitarista (Dowbor, 2009)[8] –, ou então só se consolidaram depois desse período. Menicucci (2006) demonstra que a formulação daquilo que viria a ser conhecido como SUS ocorreu ao longo dos anos 1990, na tentativa de implementação dos preceitos constitucionais. Na mesma linha seguem diversos outros autores (Marques e Arretche, 2003; Franzese e Abrucio, 2013), os quais ressaltam o papel do Executivo federal nesse processo.

O contexto de implementação da reforma sanitária era adverso politicamente, dada a configuração política conservadora do início dos anos 1990, com destaque a Fernando Collor e seus obstáculos à regulamentação das leis orgânicas da seguridade social (Fleury, 2007), bem como a conjuntura de crise fiscal e de crítica à expansão das atribuições do Estado, como aquela contida no próprio PDRAE (Menicucci, 2006). Essa autora menciona, ainda, o problema do sistema de financiamento, centrando

8. Segundo Dowbor (2009, p. 186), houve um processo lento e incremental de municipalização desde os anos 1980, mais que uma grande transformação, seja com a CF/1988, seja com as reformas dos anos 1990.

principalmente no repasse de recursos do governo federal para estados e municípios, "calcanhar de Aquiles" que afetou a qualidade dos serviços principalmente nos primeiros anos do SUS. A autora argumenta que a ausência de mecanismos efetivos e estáveis para o financiamento do SUS representou uma forma de veto implícito e inviabilidade sistêmica ao órgão, problema parcialmente solucionado posteriormente, com as transferências condicionadas por pisos de atenção e adesão a programas nacionais (Vazquez, 2014). Segundo Abrucio (2005), na década de 1990, as normas operacionais básicas (NOBs) surgiram para racionalizar os repasses de recursos para estados e municípios.

A despeito dos problemas, a reforma sanitária foi implementada. Do ponto de vista dos atores relevantes, grande centralidade é dada ao próprio Ministério da Saúde, por meio da definição de portarias e de NOBs, permitindo a construção de um processo de aprendizagem política (NOBs) (Marques e Arretche, 2003; Arretche, 2012). Menicucci (2006) ressalta a relevância da comunidade epistêmica da saúde, mencionando, entretanto, a heterogênea composição do "movimento sanitário". Dowbor (2009), por sua vez, argumenta que o modo de organização da descentralização, tanto pelo Ministério da Saúde quanto por meio da atuação dos secretários municipais de saúde – pelo Conselho Nacional de Secretários Municipais de Saúde (Conasems) e também na nona conferência realizada em 1992 –, foi central para o sucesso da municipalização.

A coordenação do processo de municipalização, em particular no nível da atenção básica de saúde, passou ainda pela definição de alguns programas federais, como o Programa de Agentes Comunitários de Saúde (Pacs) e o Programa Saúde da Família (PSF) (Dowbor, 2009; Vazquez, 2014). A adesão a esses programas envolveu, centralmente, parâmetros nacionais mínimos e transferências federais vinculadas à qualidade da performance local. Como bem sintetiza Vazquez (2014), transferências federais condicionadas para programas específicos e vinculação de receitas dos governos estaduais e municipais, além da definição de um piso de atenção básica fixo, foram instrumentos centrais para garantir o sucesso das reformas na atenção básica de saúde.

Do ponto de vista do ordenamento jurídico-institucional, destacam-se, portanto, as NOBs, as cartilhas de orientações técnicas do Ministério da Saúde e a EC nº 29 (Franzese e Abrucio, 2013; Vazquez, 2014). A saúde foi inovadora na instituição de fóruns de pactuação intergovernamental, com a criação da Comissão Intergestores Bipartite (CIB) e Tripartite (CIT),[9] ainda nos anos 1990 (Franzese e

9. Essas são instâncias para a pactuação nacional das principais decisões das políticas de saúde e assistência, e nos dois casos elas são compostas por representantes dos Executivos federal, estaduais e municipais, ainda que haja variações nos tipos de deliberação que ocorrem nesses espaços institucionais (Palotti e Machado, 2014; Jaccoud, Licio e Leandro, 2018).

Abrucio, 2013). Como veremos, essa e outras dimensões do arranjo sistêmico do SUS foram emuladas no caso do Suas.

3.2 Assistência social

Assim como na saúde, a CF/1988 é considerada o grande ponto de inflexão na trajetória histórica da assistência social, devido a seu reconhecimento como política pública, no tripé da seguridade, e ao reforço do seu caráter universal (Jaccoud, Bichir e Mesquita, 2017). Tratava-se, entretanto, de superar um legado muito mais desfavorável que o da saúde, contando com uma comunidade mais heterogênea e cindida, e sem grande espaço na agenda pública nacional. A assistência social foi o setor de política social que menos mudou do ponto de vista da redistribuição de competências entre os níveis da Federação, em comparação com as áreas de saúde, habitação e educação, no contexto das primeiras reformas pós-redemocratização (Almeida, 1995). Segundo essa autora, três principais fatores explicam esse relativo fracasso inicial: *i)* inexistência de uma política nacional de reforma no âmbito federal; *ii)* importância do aparato federal de assistência como instrumento de patronagem e negociação política entre a presidência, suas bases no Congresso e os apoios nos estados; e *iii)* fragilidade política da coalizão de apoio às reformas.

A despeito dos avanços normativos representados pela CF/1988 e pela Loas, em 1993, a construção de capacidades e a especificação de competências e responsabilidades ocorrem a partir do governo FHC – ainda que por meio de um modelo centrado nas OSCs, e não por meio de provisão estatal direta – e do governo Lula (2003-2010), com a definição dos pilares do Suas, também via NOB, em 2005, e de políticas nacionais, além do desenvolvimento de mecanismos de incentivo. Nesse caso, a abertura de oportunidades políticas no governo federal foi central, e demorou a ocorrer, quando comparada à saúde. Isso não significa, entretanto, que a mobilização histórica de atores do campo tenha sido irrelevante. Alguns autores ressaltam o sucesso da comunidade da assistência social na conformação do conceito de seguridade social (Margarites, 2019) e na defesa da Loas (Lei nº 8.742 de 1993), aprovada depois do veto inicial de Collor (Gutierres, 2015; Mendosa, 2012; Jaccoud, Licio e Leandro, 2018). Segundo argumentam Jaccoud, Licio e Leandro (2018), três instrumentos de coordenação foram essenciais nesse caso: as NOBs, os pactos para o aprimoramento das gestões estadual e municipal e as instâncias de pactuação entre níveis de governo (CIB e CIT).

Parte relevante dos desafios na construção de institucionalidades e capacidades deriva do legado do campo. Segundo a Comissão de Apoio à Reestruturação da Assistência Social (Portaria nº 3.764/1986), criada na gestão José Sarney (1985-1990), os principais problemas a serem superados eram: concepção assistencialista; uso clientelista das ações; insuficiência de recursos; fragmentação das ações; superposição de ações nas três instâncias de governo; excessiva centralização financeira e político-administrativa

das políticas e programas; e baixa qualidade do atendimento (Almeida, 1995). As instituições tradicionais da área – Legião Brasileira de Assistência (LBA) e Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (Funabem) – eram marcadas pela ineficiência, pela corrupção e pelo assistencialismo (*op. cit.*). Entre as propostas de reestruturação, o projeto de descentralização político-administrativa ocupava lugar central, por meio da municipalização.

Com a CF/1988, a assistência social começa seu processo de transição para o paradigma dos direitos e para fora do registro da caridade e da benemerência, com o reconhecimento do conceito de seguridade social, conformado pelo tripé saúde, assistência social e previdência social. Conforme demonstra Margarites (2019), desde a Assembleia Nacional Constituinte houve uma aproximação dos campos da política de previdência social e dos campos profissional e acadêmico do serviço social, com posterior inclusão da saúde, em debates cujo objetivo era construir a noção de direito à proteção social e desconstruir a lógica de seguro vigente até então. Algumas das propostas da comissão de reestruturação informaram os preceitos presentes na Carta de 1988: seguridade social como direito indispensável para garantir a cidadania; criação da renda mínima vitalícia para idosos e deficientes; gestão político-administrativa participativa; municipalização da assistência social; e definição das formas e fontes de financiamento (Almeida, 1995). Com a CF/1988, as políticas de assistência social e de combate à pobreza passaram a ser uma atribuição dos municípios, ainda que a superação da pobreza e a diminuição da desigualdade continuassem como atribuições das três esferas de governo. Enquanto as atribuições e competências dos governos federal e estadual permaneceram predominantemente normativas, ao governo municipal coube a execução das ações finais da política, incluindo a prestação de serviços assistenciais e o custeio e a implementação de benefícios eventuais.

Segundo Almeida (1995), porém, não foram definidos de forma clara os mecanismos e as modalidades de cooperação entre as três instâncias. Esse cenário só começou a ser alterado mais profundamente a partir do primeiro governo FHC (1995-1998), e com maior institucionalidade do ponto de vista da construção de um sistema nacional de política a partir do primeiro governo Lula (2003-2006). Um primeiro esforço de descentralização e de ampliação da responsabilidade pública tem início na década de 1990, com NOBs – de 1996 e 1997 – que formalizam repasses de recursos federais para entes subnacionais, via convênios articulados pela Secretaria de Assistência Social e pelo Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS)[10] (Jaccoud, Licio e Leandro, 2018). Nos anos 1990, a descentralização da assistência social já caminhava no sentido da municipalização da provisão dos serviços, mas sem dispor de mecanismos para garantir a coordenação federativa e a uniformidade das ofertas

10. Esses convênios eram firmados especialmente com os estados, que repassavam recursos para municípios e entidades (Jaccoud, Licio e Leandro, 2018).

(Jaccoud, Licio e Leandro, 2018). Mesmo em matéria de coordenação federativa, houve poucos avanços nesse período: governos federal e estadual figuravam como repassadores de recursos para municípios, dotados de grande autonomia decisória e de uma teia de relações com organizações não governamentais (ONGs) e entidades filantrópicas prestadoras de serviços (Almeida, 2005).

Do ponto de vista do eixo horizontal da governança, a provisão indireta de serviços, por meio de entidades sem fins lucrativos, era relevante não só no nível local. Na gestão FHC, o Programa Comunidade Solidária (PCS) tinha grande centralidade na agenda, sendo uma das principais estratégias para o enfrentamento da pobreza. Em linha com diretrizes do PDRAE, e diferentemente do projeto preconizado pela parcela da comunidade da assistência social que defendia um modelo de reforço da responsabilidade pública e estatal pela política de assistência (Gutierres, 2015), o PCS assentava-se em parcerias com OSC, sem conexão com a política de assistência social, reforçando paralelismos (Bichir e Gutierres, 2019).

Mudanças significativas em termos de construção institucional e regulamentação de relações intergovernamentais ocorreram a partir do governo Lula (2003-2010), com a definição dos pilares centrais do Suas (Jaccoud, Bichir e Mesquita, 2017; Bichir e Gutierres, 2019). As principais regulamentações da política de assistência social, em termos de especificação das competências e responsabilidades de cada ente federativo, ocorrem com a Loas, em 1993, com a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), em 2004,[11] com a NOB/Suas, em 2005, e com a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais – Resolução do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) nº 109, de 2009.[12] Por sua vez, a chamada Lei do Suas (Lei nº 12.435), de 2011, atualizou a Loas e consolidou os pilares do Suas.

Nos termos de Jaccoud, Licio e Leandro (2018), três dimensões estratégicas de indução federal merecem destaque no caso do Suas: *i)* aumento dos recursos disponíveis para a política de assistência social; *ii)* substituição da lógica dos convênios por repasses regulares e automáticos, entre FNAS e os respectivos fundos estaduais e municipais, gerando efeitos de garantia de continuidade dos serviços e confiabilidade do sistema; e *iii)* transformação na lógica de antigos programas federais para novos serviços socioassistenciais tipificados em âmbito federal, mas providos no âmbito subnacional, especialmente pelos municípios. Argumentam, ainda, que as transferências federais por níveis de proteção (básica, média ou alta complexidade), com pisos e blocos

11. A PNAS estabeleceu parâmetros para a implementação do Suas, definiu os tipos de segurança sob responsabilidade da assistência (acolhida, renda, convivência, autonomia, riscos circunstanciais) e também especificou a organização de equipamentos públicos em todos os municípios como porta de entrada à assistência, separados de acordo com o nível de complexidade do atendimento, instituindo a proteção básica e a proteção especial.

12. A tipificação padroniza os serviços da proteção básica e especial, executados direta ou indiretamente, para, então, serem passíveis de cofinanciamento federal. Isso significa que, eventualmente, podem existir programas assistenciais próprios de estados e municípios, mas sem o enquadramento nos parâmetros nacionais eles não podem receber recursos federais via FNAS (Jaccoud, Licio e Leandro, 2018).

de financiamento, tiveram efeito indutor na ampliação da rede de equipamentos socioassistenciais, e também impacto na alocação dos recursos municipais (Jaccoud, Licio e Leandro, 2018).

De modo sintético, pode-se afirmar que as relações intergovernamentais no âmbito do Suas são atualmente baseadas na seguinte divisão de tarefas: ao governo federal competem a normatização geral da política, o repasse de recursos federais para programas tipificados, a definição dos tipos de serviços socioassistenciais que podem ou não ser cofinanciados via sistema de repasses de recursos fundo a fundo, as macroestratégias de monitoramento e avaliação, bem como o desenho da estratégia de capacitação das burocracias em nível subnacional. Os governos municipais estão responsáveis pela implementação dos serviços tanto no nível da proteção básica quanto da especial, a depender do nível de gestão em que se encontram (Jaccoud, Licio e Leandro, 2018). A descentralização da assistência social teve viés municipalista e os estados possuem papel limitado na oferta direta de serviços. Cabe notar, ainda, que as decisões e os parâmetros nacionais não são definidos autocraticamente pelo governo federal, mas sim pactuados na CIT do Suas, espaço para negociação, barganha e aprendizado entre representantes das gestões federal, estaduais e municipais (Licio, 2012; Jaccoud, Licio e Leandro, 2018).

Do ponto de vista das relações entre atores estatais e não estatais, ressalta-se, conforme discutido em Bichir e Gutierres (2019), a conformação de uma "rede socioassistencial", envolvendo provisão direta e indireta de serviços, a cargo de OSCs conveniadas com o poder público para tal fim. Essas relações com OSCs têm sido objeto de disputas ao longo do processo de formulação e implementação do Suas, mas é possível notar que a regulação das OSCs envolvidas na provisão dos serviços aumentou de modo significativo desde a CF/1988, o que tem sido pouco considerado pela literatura nacional (Brettas, 2016; Bichir, Brettas e Canato, 2017). Se, por um lado, houve um intenso investimento na expansão da rede de equipamentos públicos de provisão direta dos serviços – gerando capilaridade e capacidades estatais para a provisão de serviços e benefícios como o PBF (Colin, Pereira e Gonelli, 2013) – , mesmo em governos de esquerda não houve completa reversão da centralidade da provisão de serviços via OSC, mesmo diante de resistências históricas dessa comunidade de política (Stuchi, Paula e Paz, 2012).

O quadro1 procura sintetizar as principais dimensões do arranjo institucional do SUS e do Suas. Se, do ponto de vista macroestrutural, há muitas semelhanças, há dimensões que escapam ao arranjo sistêmico e/ou que visam ao seu aprimoramento, conforme discutido na próxima seção.

QUADRO 1
Arranjos de relações intergovernamentais no SUS e no Suas

Arranjo de relações intergovernamentais e dimensões de descentralização	SUS	Suas
Governo federal	Responsável pelas diretrizes nacionais da política e por desenhar estratégias de coordenação.	Responsável pelas diretrizes da política e por desenhar estratégias de coordenação.
Governos estaduais	Papel relevante na provisão de serviços de média e alta complexidade. Atuação na coordenação de redes regionais de serviços.	Funções coordenadoras subdesenvolvidas, com exceções pontuais. Possibilidade de atuação fora do Suas – provisão de programas próprios, operação de "fundos de solidariedade", além do FNAS.
Governos municipais	Provisão direta e gestão/fiscalização da rede indireta de serviços.	Provisão direta e gestão/fiscalização da rede indireta de serviços.
Financiamento	Baseado em cofinanciamento fundo a fundo. Pisos de transferência de recursos de acordo com níveis de gestão dos entes subnacionais. Transferências condicionadas a indicadores de *performance* municipal. Há vinculação orçamentária mínima.	Baseado em cofinanciamento fundo a fundo. Pisos de transferência de recursos de acordo com níveis de gestão dos entes subnacionais. Transferências condicionadas a indicadores de performance municipal (Índice de Gestão Descentralizada do Suas – IGDSuas). Não há vinculação orçamentária mínima.
Pactuação federativa	CIT e CIB.	CIT e CIB.
Controle social	Conselho tripartite nos três níveis; funções deliberativas.	Conselho tripartite nos três níveis; funções deliberativas.

Elaboração da autora.

4 EFEITOS DAS REFORMAS: ARRANJOS DE GOVERNANÇA E PRINCIPAIS DEBATES NO CENÁRIO ATUAL

Uma parte importante do debate recente, tanto na saúde (Menicucci e Marques, 2016; Menicucci, Marques e Silveira, 2017) quanto na assistência social (Cavalcante e Ribeiro, 2012; Bichir, Simoni Junior e Pereira, 2020; Sátyro e Cunha, 2014; 2019; Jaccoud, Licio e Leandro, 2018), busca justamente avaliar os efeitos dos arranjos de coordenação federativa delineados nas últimas décadas. Reformas reúnem expectativas de transformação e, mesmo quando se baseiam em instrumentos de indução de comportamento, é importante aferir, empiricamente, se de fato as expectativas se concretizaram.

Do ponto de vista dos efeitos da construção de arranjos e das regras gerais que organizam sistemas de proteção social, Arretche (2018) demonstra a relevância da dimensão de acesso a serviços, como saúde e educação, na queda das desigualdades, para além da dimensão da renda. No caso específico da saúde, as mudanças paradigmáticas ocorridas com a CF/1988 – substituição do modelo de seguro por um sistema único, público e gratuito – garantiram a inclusão de muitos *outsiders*. Na assistência social, não são poucos os trabalhos que vão apontar a importância do Suas, em particular da capilaridade de sua rede de equipamentos públicos de proteção básica, tanto

na cobertura de públicos com diferentes perfis de vulnerabilidade historicamente desassistidos (Jaccoud, Bichir e Mesquita, 2017) como na estruturação da rede capilar de acesso ao PBF, programa que contribui para a queda da pobreza e da desigualdade no Brasil (Arretche, 2018; Kerstenetzky, 2017).

Em contrapartida, a literatura recente tem apontado certo esgotamento na aposta do arranjo sistêmico, de *policy decision-making* centralizada em Brasília e *policy-making* a cargo dos entes subnacionais, indicando a necessidade de incorporação de outras estratégias de coordenação e de governança multinível. Em primeiro lugar, autores relembram que não são só as regras que importam, como alertam Menicucci, Marques e Silveira (2017, p. 350, tradução nossa) ao discutir os desafios da regionalização das redes de atenção básica de saúde.

> No entanto, se as regras circunscrevem o jogo, elas não eliminam os jogadores. A própria dinâmica das normas institucionais voltadas para a superação das dificuldades da atenção à saúde em territórios que extrapolam os limites político-administrativos dos entes federados é expressão das dificuldades na construção de redes regionais. (…) Mesmo que a União regule e defina incentivos para o alinhamento dos entes federados às diretrizes nacionais, a regionalização é afetada pelo contexto e pelo comportamento dos atores regionais e locais.

Nessa linha de estudo da ação estratégica de atores organizados, alguns estudos têm avançado, por exemplo, na compreensão de quais tipos de atores se posicionam em arenas de pactuação federativa como as CITs, e como eles conseguem especificar e qualificar agendas que, de fato, são de iniciativa do Executivo nas áreas de saúde e assistência social (Palotti e Machado, 2014).[13] Outros têm avançado a partir de estudos mais "clássicos" sobre a institucionalização da participação no Brasil, em particular nas áreas de política social, com destaque aos estudos recentes que articulam a teoria dos movimentos sociais e a análise de políticas públicas para compreender a institucionalização de demandas e a coconstrução de capacidades estatais (Abers, Silva, Tatagiba, 2018; Lavalle *et al*., 2018).

Em segundo lugar, estudos têm apontado para a importância de decisões subnacionais mesmo em políticas nacionalmente reguladas, como saúde e assistência social, e destacado a relevância de análises que considerem sistematicamente o grau de autonomia decisória para estados e municípios, inclusive nos processos de implementação (Bichir, Brettas e Canato, 2017; Gomes, 2009).

13. Indo além das regras de funcionamento dessas arenas, os autores analisam e classificam as deliberações ocorridas nas CITs do SUS, do Suas e do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Seus resultados permitem moderar a argumentação de autores como Licio (2012) e Franzese e Abrucio (2013), os quais derivam da existência dessas arenas elementos para caracterizar o federalismo brasileiro como cooperativo e pouco centralizado. Palotti e Machado (2014) demonstram, em primorosa análise comparativa, que o poder de agenda de fato está nas mãos do governo federal, restando aos representantes dos níveis estadual e municipal o poder de qualificar agendas e eventualmente vetá-las – o que não ocorre sem custos.

Avanços têm sido obtidos na mensuração empírica de certos conceitos centrais – coordenação, descentralização, indução federativa – e de seus efeitos, seja sobre os indicadores de implementação, seja sobre os indicadores de resultados dessas políticas. O grau de institucionalização de cada área afeta essas métricas: se na saúde há estudos buscando relacionar reformas e indicadores de resultados, na assistência social os trabalhos finalmente começam a debater indicadores de implementação, para além da estruturação básica dos pilares do Suas.

Na área da saúde, no eixo horizontal, alguns estudos debruçam-se sobre a evolução dos modelos de regulação das relações entre atores estatais e não estatais desde a reforma do Estado, passando pela legislação sobre OS e OSCIPs, até chegar ao novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), a exemplo de Mendonça (2018) e Mendonça, Medeiros e Araújo (2019). No terreno das análises empíricas, há diversos estudos de caso e estudos comparativos tentando dar conta da diversidade de modelos de provisão e de experiências locais, seja no nível da atenção básica, seja na atenção de média e alta complexidade. Isso porque os modelos de gestão preconizados pelo PDRAE não se disseminaram de maneira uniforme pelo território, muito pelo contrário. Nessa linha, podemos mencionar o estudo de Sano e Abrucio (2008), que analisa a experiência das OS em São Paulo, um dos primeiros estados a tentar seguir o paradigma da nova gestão pública, por meio de repasse de equipamentos sociais para entidades da sociedade civil. Os autores concluem que, a despeito do relativo sucesso do caso paulista – em especial em termos de eficácia e eficiência dos gastos públicos, além de disponibilidade de recursos humanos –, o modelo não foi amplamente disseminado pelo país.

> O modelo das OS no Brasil tem na experiência paulista o seu caso mais bem-sucedido. Em parte, isso se relaciona à precariedade do modelo ou de sua implementação nos outros estados e na União. No caso do governo federal, as OS são menos importantes, porque não foram disseminadas para mais áreas, principalmente as mais estratégicas, como nos setores da educação e da saúde. Nesse sentido, a reforma Bresser não logrou alterar o desenho institucional da administração pública no plano federal, permanecendo distante dos paradigmas que se instalaram recentemente em várias reformas pelo mundo (Sano e Abrucio, 2018, p. 78).

Avançando no entendimento das consequências desse modelo de gestão preconizado pela reforma administrativa, e implementado paradigmaticamente no estado de São Paulo, estudos recentes têm avaliado – por meio de estratégias quali-quanti – os impactos da provisão indireta dos serviços sobre os indicadores finais de atenção básica, a exemplo de Coelho e Greve (2016) e Greve e Coelho (2017). As autoras apresentam resultados bastante interessantes: se, por um lado, há grande disseminação dos contratos de gestão com OS, independentemente do perfil ideológico dos governantes, por outro, do ponto de vista dos resultados, os indicadores são inconclusivos, ainda que positivos (em termos de aumento no

número de consultas oferecidas aos usuários do SUS e de redução na internação por causas sensíveis à atenção básica).

Considerando o eixo vertical da governança multinível da saúde, estudos recentes tentam verificar o poder indutor dos instrumentos de coordenação desenvolvidos no caso da saúde, com foco na atenção básica de saúde. Vazquez (2014) contrasta os efeitos das reformas nas políticas de saúde e educação considerando três dimensões de transformação: ampliação da oferta municipal, aumento do gasto *per capita* e dinâmica de distribuição dos recursos disponíveis. Seus resultados demonstram que houve aumento do gasto municipal em saúde com recursos próprios dos municípios, ampliação da cobertura da atenção básica e redução das desigualdades horizontais no financiamento da política. Se os avanços podem ser atribuídos principalmente às transferências fundo a fundo e às vinculadas a programas e *performances*, o autor alerta que esse arranjo não resolveu o problema do subfinanciamento da política, em particular porque não houve adequada correção dos valores que balizam as transferências da União (Vazquez, 2014).

Também analisando o eixo vertical das relações de governança, mas com foco na dimensão regional, Menicucci, Marques e Silveira (2017) observaram que instrumentos de pactuação federativa com mecanismos punitivos apresentaram resultados mais positivos do ponto de vista do cumprimento de metas pelos municípios. Em contrapartida, notaram que desigualdades entre municípios permaneceram significativas mesmo em contexto de pactuação federativa de metas, atribuindo essa variação de desempenho à desigual disponibilidade de recursos financeiros e aos desafios da conformação de redes regionais de provisão de serviços.

Na assistência social, por sua vez, há muitos estudos sobre a própria construção institucional do Suas, já abordada na seção anterior. Autores como Jaccoud, Bichir e Mesquita (2017) vão discutir a relevância e a peculiaridade da assistência social no bojo do sistema de proteção social brasileiro, ressaltando que os tipos de segurança ofertados – serviços universais, benefícios monetários e ações em prol da equidade – assentam-se em ideias e projetos políticos que só ganharam concretude e institucionalidade por meio de capacidades estatais desenvolvidas em certas conjunturas políticas.

Em um campo ainda dominado por estudos de casos, Bichir, Simoni Junior e Pereira (2020) identificam duas "gerações" nos poucos estudos baseados em um grande número de casos preocupados com o desenvolvimento de capacidades estatais na assistência social. A primeira reúne trabalhos que abordam a estruturação da assistência social como política pública e que utilizam nos modelos explicativos indicadores abrangentes de capacidades, como consolidação dos órgãos gestores, estrutura administrativa, legislação e instrumentos de gestão, existência de conselho de assistência social, convênios e parcerias e modos de estruturação de sistemas de

informação, a exemplo de Cavalcante e Ribeiro (2012). Esses autores demonstram uma clara redução das desigualdades entre os municípios, no que concerne à oferta de serviços, e uma diminuição mais discreta dessas diferenças nas capacidades administrativas; identificam, ainda, que os melhores resultados, em termos de provisão de serviços, são observados em regiões que apresentavam os piores indicadores no contexto pré-Suas.

Uma segunda geração de estudos tem analisado mais diretamente as condições que afetam a implementação de serviços socioassistenciais (D'Albuquerque, 2017; Sátyro, Cunha e Campos, 2016; Sátyro e Cunha, 2019). Os indicadores de capacidades utilizados por essas autoras referem-se à existência ou não de uma burocracia weberiana: o perfil e a qualidade das burocracias implementadoras da política, traduzidos como escolaridade, formalização e estabilidade dos vínculos de trabalho da burocracia em D'Albuquerque (2017); e como formalidade dos vínculos empregatícios para Sátyro, Cunha e Campos (2016) e Sátyro e Cunha (2019). Essas autoras encontram uma relação inversa entre a estruturação weberiana das burocracias e a taxa de execução dos recursos federais – considerada como *proxy* da implementação dos serviços –, argumentando que a demanda potencial pelos serviços determina mais a implementação que a qualidade das burocracias municipais.

Utilizando outro indicador de implementação – uma desagregação do Índice de Desenvolvimento do Centro de Referência de Assistência Social (IDCRAS)[14] em dimensões de ofertas e dimensões de capacidades –, Bichir, Simoni Junior e Pereira (2020) observam que os mecanismos de indução desenvolvidos pelo Suas produziram resultados positivos tanto do ponto de vista do aumento no nível de implementação de serviços socioassistenciais básicos como na redução das desigualdades territoriais de provisão. Em contrapartida, indicam que a baixa associação entre indicadores de implementação e *proxies* de capacidades estatais no nível subnacional demanda a incorporação de outros tipos de variáveis explicativas.

Considerando o eixo horizontal da governança da assistência, também é possível observar estudos recentes que abordam tanto as tensões e os dilemas na relação entre atores estatais e não estatais (Brettas, 2016) quanto na conformação de arranjos de governança no nível municipal (Bichir, Brettas e Canato, 2017). Mas ainda predominam os estudos de caso e uma visão bastante negativa do papel dessas organizações.

14. A análise empírica utiliza o censo Suas, o principal instrumento de monitoramento anual da gestão do sistema e da rede socioassistencial. O censo tem como objetivo produzir informações sobre estruturas física e de gestão, recursos humanos e oferta de serviços e benefícios implementados no âmbito municipal por meio de diferentes equipamentos.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS E DESAFIOS FUTUROS

A CF/1988 é vista como um ponto de inflexão tanto no caso da saúde como da assistência social, em particular diante das tentativas de transformação dos modelos excludentes, centralizados e fragmentados herdados do regime militar (Draibe, 1993; Almeida, 1995; Dowbor, 2009). Porém, como vimos, ela não é suficiente para explicar as dinâmicas das relações intergovernamentais na saúde e na assistência, sendo importante considerar reformas subsequentes – na saúde, a partir dos anos 1990, e na assistência social, com força, a partir dos anos 2000. Apesar da diretriz pró-descentralização contida na Constituição, diversas competências continuaram compartilhadas entre níveis de governo, havendo mais descentralização fiscal – especialmente por meio de recursos direcionados aos municípios, que passaram a ser os principais responsáveis pela *gestão e implementação* de uma série de serviços sociais básicos – do que clareza da divisão de competências e responsabilidades entre os níveis da Federação (Almeida, 2005; Arretche, 2009; Franzese e Abrucio, 2013).

Como vimos, a pressão pela descentralização nessas duas áreas de políticas públicas não pode ser explicada somente pela agenda do PDRAE. Há antecedentes importantes que remontam ao período da redemocratização do país, incluindo a mobilização de atores sociais coletivos, como o movimento sanitarista, no caso da saúde (Silva, 2012; Dowbor, 2009), e de diversos atores no campo da assistência social (Gutierres, 2015; Mendosa, 2012; Margarites, 2019). Adicionalmente, mais do que reflexo desse ambicioso plano de transformação do aparelho do Estado, os modos de construção da descentralização na saúde e na assistência social derivaram de processos incrementais, cujos resultados dependeram da organização dos atores relevantes em cada campo e também da abertura para essas agendas setoriais no Executivo federal. Se, em termos macro, há similaridades entre o SUS e o Suas, nem todos os instrumentos de indução federal estiveram disponíveis para a assistência, e seu lugar nas agendas políticas, em particular nas agendas subnacionais, sempre foi relativamente secundário, com poucas exceções. Nesse sentido, além de dimensões institucionais e do *policy decision-making* concentrado em nível federal, devem ser consideradas outras categoriais analíticas, a exemplo do comportamento estratégico de atores como as comunidades de políticas públicas e da relevância dessas áreas de políticas públicas nas agendas políticas, inclusive subnacionais.

Do ponto de vista das consequências dos arranjos que foram criados, a literatura recente demonstra sua relevância na conformação de um sistema de proteção social mais inclusivo em relação a nosso passado de cidadania regulada. Houve avanços do ponto de vista de "inclusão de *outsiders*", ou seja, daqueles que não tinham acesso a serviços sociais básicos, como saúde (Arretche, 2018), e da redução das desigualdades entre as Unidades da Federação (UFs) e a geração de capacidade de provisão de serviços em todo o território nacional. Isso não significa, certamente, que todos os desafios foram superados: problemas históricos

de subfinanciamento persistem, o envolvimento dos níveis de governo é variável e mesmo oscilante – com destaque à baixa participação dos estados na coordenação de redes regionais, em particular no caso da assistência social –, e desigualdades entre unidades territoriais são relevantes, seja em termos de capacidade de provisão de serviços, seja em termos de resultados.

Na saúde, observamos os desafios da implementação de um projeto histórico de descentralização. Logrou-se implementar um sistema híbrido, com problemas históricos de subfinanciamento, mas ainda assim com uma cobertura invejável e programas que são referência internacional (Dowbor, 2009; Menicucci, 2006; Arretche, 2018). Com a Constituição, iniciou-se a construção do SUS. Nos anos 1990, importantes avanços político-institucionais se consolidaram: *i)* aprimoramento do arcabouço institucional e decisório do SUS; *ii)* descentralização e fortalecimento dos sistemas municipais de saúde; *iii)* expansão de ações e serviços no território nacional; *iv)* reorganização do modelo de atenção com ênfase na atenção primária; e *v)* definição de novas e estáveis fontes de financiamento (Menicucci, 2019, p. 211). Nos anos 2000, já nos governos do Partido dos Trabalhadores (PT), houve continuidade e expansão de ações, em termos de aprimoramento de gestão, de recursos humanos e financeiros, estratégias de monitoramento e avaliação, além de aprimoramento das relações intergovernamentais, por meio de metas e compromissos pactuados entre os entes federados (Menicucci, 2019). A partir do governo Michel Temer, novos desafios se impuseram do ponto de vista do financiamento da política, devido ao novo regime fiscal instaurado. No contexto do atual governo, propostas de desvinculação orçamentária e de transformações profundas nos mecanismos de pactuação federativa também impõem desafios significativos.

A assistência social, por sua vez, parte de um legado desfavorável de fragmentação de ações e desresponsabilização estatal, e paulatinamente foi ganhando escopo, relevância na agenda política e institucionalidade como política pública, em particular na agenda nacional. Algumas das dinâmicas iniciadas a partir dos anos 1990, e reforçadas nos anos 2000, são convergentes com as tendências de reforma do Estado em diferentes países:

- diversificação de atores envolvidos na provisão dos serviços;
- reforço do papel do Estado na regulação dos serviços;
- predomínio do princípio da subsidiariedade, com a descentralização da provisão dos serviços para o nível local; e
- papel crescente de benefícios focalizados nos mais pobres, como o PBF e o BPC.

Em contrapartida, no caso brasileiro, observamos também tendências pouco usuais em outros países, e mesmo nos processos de reforma do Estado que afetaram

outras políticas sociais brasileiras. Na assistência social, são reforçadas as ações estatais na provisão direta dos serviços, expande-se uma rede de equipamentos públicos pelo território nacional e são reforçados e regulamentados diferentes tipos de serviços socioassistenciais a famílias sujeitas a diferentes tipos de vulnerabilidades, e não só aos extremamente pobres.

Na atual conjuntura de crise, é interessante notar como essas duas áreas assumem centralidade na agenda, e o quanto a possibilidade de resposta tempestiva aos desafios depende não só de decisões políticas de redirecionamento das ações estatais para proteger a vida e a renda dos mais vulneráveis, mas também de estruturas, capacidades e instrumentos de políticas que foram sendo construídos – e, eventualmente, descontruídos – ao longo das últimas décadas.

REFERÊNCIAS

ABERS, R. N.; SILVA, M. K.; TATAGIBA, L. Movimentos sociais e políticas públicas: repensando atores e oportunidades políticas. **Lua Nova**, n. 105, p. 15-46, set./dez. 2018.

ABRUCIO, L. F. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, n. 24, p. 41-67, jun. 2005.

ABRUCIO, L. F.; SAMUELS, D. A nova política dos governadores. **Lua Nova**, n. 40-41, p. 137-166, 1997.

ALMEIDA, M. H. T. de. Federalismo e políticas sociais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 10, n. 28, p. 88-108, jun. 1995.

_____. Recentralizando a federação? **Revista de Sociologia e Política**, n. 24, p. 29-40, jun. 2005.

ARRETCHE, M. Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: a reforma de programas sociais. **Dados**, v. 45, n. 3, p. 431-458, 2002.

_____. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004.

_____. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV; Editora Fiocruz, 2012.

_____. Federalism, social policy, and reductions in territorial inequality in contemporary Brazil. *In*: SCHNEIDER, B. R. (Ed.). **New order and progress**: development and democracy in Brazil. New York: Oxford University Press, 2016. p. 162-186.

_____. Democracia e redução da desigualdade econômica no Brasil: a inclusão dos *outsiders*. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 33, n. 96, 2018.

BICHIR, R. M. Novas agendas, novos desafios: reflexões sobre as relações entre transferência de renda e assistência social no Brasil. **Novos Estudos Cebrap**, v. 35, n. 1, p. 111-136, 2016.

BICHIR, R. M.; BRETTAS, G. H.; CANATO, P. Multi-level governance in federal contexts: the social assistance policy in the city of São Paulo. **Brazilian Political Science Review**, v. 11, n. 2, 2017.

BICHIR, R. M.; GUTIERRES, K. Sistema Único de Assistência Social: ideias, capacidades e institucionalidades. *In*: ARRETCHE, M.; MARQUES, E.; FARIA, C. A. P. de (Org.). **As políticas da política**: desigualdades e inclusão nos governos do PSDB e do PT. São Paulo: Editora Unesp, 2019.

BICHIR, R. M.; SIMONI JUNIOR, S.; PEREIRA, G. Sistemas nacionais de políticas públicas e seus efeitos na implementação: o caso do Sistema Único de Assistência Social (Suas). **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 32, n. 102, 2020.

BRASIL. Presidência da República. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Mare, 1995.

BRETTAS, G. H. **O papel das organizações da sociedade civil na política pública de assistência social no Brasil**: dilemas e tensões na provisão de serviços. 2016. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

BRUCH, S. K.; WHITE, K. K. Politics, state discretion, and retrenchment in safety net provision: evidence from the U.S. in the post-welfare reform era. **Cambridge Journal of Regions, Economy, and Society**, v. 11, n. 3, p. 459-483, 2018.

CAVALCANTE, P.; RIBEIRO, B. B. O Sistema Único de Assistência Social: resultados da implementação da política nos municípios brasileiros. **Revista de Administração Pública**, v. 46, n. 6, p. 1459-1477, 2012.

COELHO, V. S. P.; GREVE, J. As organizações sociais de saúde e o desempenho do SUS: um estudo sobre a atenção básica em São Paulo. **Dados**, v. 59, n. 3, p. 867-901, 2016.

COLIN, D.; PEREIRA, J.; GONELLI, V. Trajetória de construção da gestão integrada do Sistema Único de Assistência Social, do Cadastro Único e do Programa Bolsa Família para a consolidação do modelo brasileiro de proteção social. *In*: CAMPELLO, T.; NERI, M. C. (Org.). **Programa Bolsa Família**: uma década de inclusão e cidadania. Brasília: Ipea, 2013.

CORTES, S. V. *Policy community* defensora de direitos e a transformação do Conselho Nacional de Assistência Social. **Sociologias**, v. 17, n. 38, p. 122-154, 2015.

D'ALBUQUERQUE, R. W. **A demanda por serviços socioassistenciais e a burocracia da assistência social dos municípios brasileiros**. 2017. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2017.

DOWBOR, M. Da inflexão pré-constitucional ao SUS municipalizado. **Lua Nova**, n. 78, p. 185-222, 2009.

_____. Escapando das incertezas do jogo eleitoral: construção de encaixes e domínio de agência do movimento municipalista de saúde. *In*: LAVALLE, A. G. *et al*. (Org.). **Movimentos sociais e institucionalização**: políticas sociais, raça e gênero no Brasil pós-transição. Rio de Janeiro: EdUerj, 2018.

DRAIBE, S. M. O *welfare state* no Brasil: características e perspectivas. **Caderno de Pesquisa NEPP**, n. 8, p. 1-52, 1993.

FALLETI, T. Efeitos da descentralização nas relações intergovernamentais: o Brasil em perspectiva comparada. **Sociologias**, n. 16, p. 46-85, jul./dez. 2006.

FLEURY, S. Dilemas da coesão social. **Nueva Sociedad**, Buenos Aires, especial em português, p. 4-23, out. 2007.

FRANZESE, C.; ABRUCIO, L. F. Efeitos recíprocos entre federalismo e políticas públicas no Brasil: os casos dos sistemas de saúde, de assistência social e de educação. *In*: HOCHMAN, G.; FARIA, C. A. P. de (Org.). **Federalismo e políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013.

GOMES, S. Políticas nacionais e implementação subnacional: uma revisão da descentralização pós-Fundef. **Dados**, v. 52, n. 3, p. 659-690, 2009.

_____. The multi-faceted debate on decentralization and collective welfare. **Brazilian Political Science Review**, v. 4, n. 2, 2010.

GREVE, J.; COELHO, V. S. R. P. Evaluating the impact of contracting out basic health care services in the state of São Paulo, Brazil. **Health Policy and Planning**, v. 32, n. 7, p. 923-933, 2017.

GUTIERRES, K. A. **Projetos políticos, trajetórias e estratégias**: a política de assistência social entre o partido e o Estado. 2015. Tese (Doutorado) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade de Campinas, Campinas, 2015.

JACCOUD, L. B.; BICHIR, R. M.; MESQUITA, A. C. O SUAS na proteção social brasileira: transformações recentes e perspectivas. **Novos Estudos CEBRAP**, v. 36, n. 2, p. 36-53, 2017.

JACCOUD, L. B.; LICIO, E. C.; LEANDRO, J. G. Implementação e coordenação de políticas públicas em âmbito federativo: o caso da Política Nacional de Assistência Social. *In*: XIMENES, D. de A. (Org.). **Implementação de políticas públicas**: questões sistêmicas, federativas e intersetoriais. Brasília: Enap, 2018.

KAZEPOV, Y. Cities of Europe: changing contexts, local arrangements, and the challenge to social cohesion. *In*: _____. (Ed.). **Cities of Europe**: changing contexts, local arrangements, and the challenge to urban cohesion. New Jersey: Blackwell Publishing, 2005.

_____. (Ed.). **Rescaling social policies:** towards multilevel governance in Europe. Farnham: Ashgate, 2010. p. 35-72.

KAZEPOV, Y.; BARBERIS, E. Social assistance governance in Europe: towards a multilevel perspective. *In*: MARX, I.; NELSON, K. (Ed). **Minimum income protection in flux**. New York: Palgrave Macmillan, 2013.

KERSTENETZKY, C. L. Foi um pássaro, foi um avião? Redistribuição no Brasil no século XXI. **Novos Estudos CEBRAP**, v. 36, n. 2, p. 15-34, 2017.

LAVALLE, A. G. *et al.* (Org.). **Movimentos sociais e institucionalização**: políticas sociais, raça e gênero no Brasil pós-transição. Rio de Janeiro: EdUerj, 2018.

LICIO, E. C. **Para além da recentralização**: os caminhos da coordenação federativa do Programa Bolsa Família (2003-2010). 2012. Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

MARGARITES, G. C. **A constituição da assistência social como um campo de ação estratégica no estado brasileiro**. 2019. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2019.

MARQUES, E.; ARRETCHE, M. Condicionantes locais da descentralização das políticas de saúde. **Caderno CRH**, v. 16, n. 39, p. 55-81, jul./dez. 2003.

MELO, M. A. O sucesso inesperado das reformas de segunda geração: federalismo, reformas constitucionais e política social. **Dados,** v. 48, n. 4, p. 845-889, 2005.

MENDONÇA, P. M. E. de. Paradigms of public management and the historical evolution of state – CSO partnerships: a comparison of AIDS, social assistance, and cultural policy. *In*: SAVIGNON, A. B. *et al.* (Ed.). **Cross-sectoral relations in the delivery of public services**. Bingley: Emerald, 2018.

MENDONÇA, P. M. E. de; MEDEIROS, A. K. de; ARAÚJO, E. T. de. Models for government-nonprofits partnerships: a comparative analysis of policies for AIDS, social assistance and culture in Brazil. **Revista de Administração Pública**, v. 53, n. 5, p. 802-820, set./dez. 2019.

MENDOSA, D. **Gênese da política de assistência social no governo Lula**. 2012. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

MENICUCCI, T. M. G. Implementação da reforma sanitária: a formação de uma política. **Saúde e Sociedade**, v. 15, n. 2, p. 72-87, 2006.

MENICUCCI, T. M. G.; MARQUES, A. M. de F. Cooperação e coordenação na implementação de políticas públicas: o caso da saúde. **Dados**, v. 59, n. 3, p. 823-865, 2016.

MENICUCCI, T. M. G.; MARQUES, A. M. de F.; SILVEIRA, G. A. The performance of the cities in the Health Pact in the scope of the federative relations of the Brazilian National Health System (SUS). **Saúde e Sociedade**, v. 26, n. 2, p. 348-366, 2017.

OBINGER, H.; CASTLES, F. G.; LEIBFRIED, S. Introduction: federalism and the welfare state. *In*: _____. (Ed.). **Federalism and the welfare state**: new world and European experiences. New York: Cambridge University Press, 2005.

PALOTTI, P. L. de M.; MACHADO, J. A. Coordenação federativa e a "armadilha da decisão conjunta": as comissões de articulação intergovernamental das políticas sociais no Brasil. **Dados**, v. 57, n. 2, p. 399-441, 2014.

REZENDE, F. da C. Desafios gerenciais para a reconfiguração da administração burocrática Brasileira. **Sociologias**, n. 21, jan./jun. 2009.

RODDEN, J. Federalismo e descentralização em perspectiva comparada: sobre significados e medidas. **Revista de Sociologia e Política**, n. 24, p. 9-27, jun. 2005.

ROVERSI-MONACO, F. Descentralização e centralização. *In*: BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de política**. 10. ed. Brasília: Editora UnB, 1997. v. 1.

SANO, H; ABRUCIO, F. Promessas e resultados da nova gestão pública no Brasil: o caso das organizações sociais de saúde em São Paulo. **RAE**, v. 48, n. 3, jul./set. 2008.

SANTOS, W. G. dos. **Cidadania e justiça**: a política social na ordem brasileira. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

SÁTYRO, N. G. D.; CUNHA, E. S. M. The path of Brazilian social assistance policy post-1988: the significance of institutions and ideas. **Brazilian Political Science Review**, v. 8, n. 1, p. 80-108, 2014.

_____. Jogando luzes sobre os determinantes burocráticos e de gestão da política de assistência social. **Opinião Pública**, v. 25, n. 2, p. 401-432, maio/ago. 2019.

SÁTYRO, N. G. D.; CUNHA, E. S. M.; CAMPOS, J. Análise espacial da burocracia da assistência social nos municípios brasileiros: notas para uma reflexão sobre a capacidade de implementação dessa política. **Opinião Pública**, v. 22, n. 2, p. 286-317, 2016.

SELLERS, J. M.; LINDSTRÖM, A. Decentralization, local government, and the welfare state. **Governance**, v. 20, n. 4, p. 609-632, 2007.

SILVA, M. W. D. da. **A arte da institucionalização**: estratégias de mobilização dos sanitaristas (1974-2006). 2012. Tese (Doutorado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-06032013-111003/pt-br.php>.

STUCHI, C. G.; PAULA, R. F. dos S.; PAZ, R. D. O. da (Org.). **Assistência social e filantropia**: cenários contemporâneos. São Paulo: Veras, 2012.

VAZQUEZ, D. A. Mecanismos institucionais de regulação federal e seus resultados nas políticas de educação e saúde. **Dados**, v. 57, n. 4, p. 969-1005, 2014.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BICHIR, R. M. **Mecanismos federais de coordenação de políticas sociais e capacidades institucionais locais**: o caso do Programa Bolsa Família. 2011. Tese (Doutorado) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

DINIZ, E. O pós-consenso de Washington: globalização, Estado e governabilidade reexaminados. *In*: _____. (Org.). **Globalização, Estado e desenvolvimento**: dilemas do Brasil no novo milênio. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

IMMERGUT, E. M. As regras do jogo: a lógica da política de saúde na França, na Suíça e na Suécia. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n. 30, p. 139-166, 1996.

PARTE II – ARRANJOS INSTITUCIONAIS E INSTRUMENTOS DE GESTÃO PÚBLICA

CAPÍTULO 8

CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS: ARRANJOS INSTITUCIONAIS HÍBRIDOS PARA PROVISÃO DE INFRAESTRUTURA[1]

Mauro Santos Silva[2]

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho de natureza exploratória versa sobre a trajetória de desenvolvimento do arranjo institucional das políticas de contratualização de parcerias público-privadas (PPPs) de obras de engenharia, equipamentos e serviços de infraestrutura no Brasil, no período de 1995 a 2020. Neste capítulo, o termo parceria público-privada é entendido como sinônimo de concessão, de maneira que, quando necessário, são identificadas as três modalidades de concessões praticadas no Brasil: comum, patrocinada e administrativa. As proposições de desestatização constantes no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) são tomadas como ponto de partida para avaliação dessa trajetória de desenvolvimento institucional.

O problema fundamental que motiva esta pesquisa diz respeito à análise da natureza híbrida do arranjo institucional constitutivo das PPPs. A pergunta de pesquisa foi inspirada em Mazzucato (2014, p. 29): "o Estado não é nem um 'intruso' nem um mero facilitador do crescimento econômico. É um parceiro fundamental do setor privado – em geral mais ousado, disposto a assumir riscos que as empresas não assumem".

A hipótese básica que norteia este estudo é de que a construção institucional das PPPs atraiu as empresas privadas para os arranjos de investimento e gestão de infraestrutura, mas não configurou uma agenda de desestatização *stricto sensu*, em sentido específico, ou seja, referente à transferência da propriedade ou mesmo do controle estratégico sobre o ciclo de desenvolvimento dos projetos. O arranjo institucional ou estrutura de governança híbrida das PPPs trata de problemas complexos, envolve custos de transação elevados e assume uma natureza híbrida ao afirmar um compartilhamento de protagonismo entre os setores público e privado.

1. DOI: http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-012-7cap8

2. Especialista em políticas públicas e gestão governamental do Ministério da Economia em exercício no Ipea.

O texto está organizado em mais quatro seções além desta introdução. A seção 2 comenta sobre a proposta e os argumentos referentes à desestatização no âmbito do PDRAE (Brasil, 1995b) e do Programa Nacional de Desestatização (PND) (Brasil, 1997). A seção 3 apresenta os conceitos acerca de arranjos institucionais e estruturas de governança. A seção 4 apresenta e analisa a trajetória de desenvolvimento institucional da política de PPPs no Brasil no período 1995-2020. Por fim, a seção 5 tece considerações finais sobre as questões fundamentais analisadas neste capítulo.

2 REFORMA DO ESTADO, DESESTATIZAÇÃO E PPPs

O governo federal lançou em novembro de 1995 o PDRAE, no qual apresentou um diagnóstico, definiu objetivos e estabeleceu diretrizes para a reforma. O documento declara que "o Estado, em razão do modelo de desenvolvimento adotado, desviou-se de suas funções precípuas para atuar com grande ênfase na esfera produtiva" (Brasil, 1995b, p. 13) e identifica um esgotamento dessa estratégia de intervenção, além de apontar como inadiável um conjunto de agendas, entre as quais a reforma do Estado. Segundo os termos mencionados no PDRAE (*op. cit.*, p. 17): "as distorções e ineficiências que daí [atuação estatal na esfera produtiva] resultaram deixaram claro, entretanto, que reformar o Estado significa transferir para o setor privado as atividades que podem ser controladas pelo mercado".

O desafio assumido como fundamental para a agenda de atuação futura do governo diz respeito à ampliação da governança estatal, sendo esse termo definido como "capacidade de implementar de forma eficiente políticas públicas" (Brasil, 1995b, p. 16). Ao Estado são reservadas as funções de regulação e de coordenação. O modelo gerencial é assumido como referência para a administração pública.

De acordo com o PDRAE (Brasil, 1995b, p. 61):

> é importante destacar que o compromisso fundamental do Estado não é o de realizar dentro de seu aparelho todas as funções demandadas pela sociedade. Ao invés, é o de assegurar ou facilitar a sua realização sempre que possível, o que deverá implicar a adoção de mecanismos inovadores de operação e funcionamento.

Uma das dimensões das reformas anunciadas no PDRAE corresponde à realização de transformações institucionais-legais.[3] São citadas, no âmbito dessas transformações, três direções a serem seguidas, das quais destacamos a que se refere ao "redirecionamento da maneira tradicional de atuar do Estado, evoluindo de um

3. As outras duas dimensões da reforma citadas no plano dizem respeito a mudanças culturais (da cultura burocrática à cultura gerencial) e a mudanças na administração pública (Brasil, 1995b, p. 48).

papel executor para um papel de promotor do desenvolvimento social e econômico" (Brasil, 1995b, p. 60).[4]

Em análise da reforma proposta em 1995, Bresser-Pereira (2000, p. 14) afirma que "toda reforma do Estado implica reforma institucional, que provoca mudanças substantivas nas estruturas legal e organizacional". O problema fundamental para a obtenção de sucesso na condução das reformas não reside na escolha entre diferentes estratégias, mas, sim, em "criar instituições que viabilizem a adoção dessas estratégias" (*op. cit.*, p. 18). Por fim, o autor reconhece ter atribuído prioridade às mudanças institucionais: "demos prioridade à mudança institucional, já que uma reforma é antes de mais nada uma mudança de instituições" (*op. cit.*, p. 19).

É nesse contexto que teve início o processo de vigência da Lei de Concessões (Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995).[5,6] Portanto, a estruturação do ambiente institucional destinada a compartilhar entre o Estado e o mercado a construção e gestão de equipamentos de infraestrutura – conjunto de bens e serviços destinados à esfera produtiva ou produzidos para o mercado –,[7] no âmbito do primeiro governo do presidente FHC (1995-1999), iniciou-se antes mesmo da concepção e publicação do PDRAE. O surpreendente é a ausência das palavras concessão e parcerias público-privadas no âmbito do texto do plano. Nesse documento há intensa referência à tese da privatização e à ideia de contrato de gestão, este último indicado para empresas que não pudessem ser privatizadas. Não há, no entanto, uma única referência à palavra concessão ou à política de concessão de serviços públicos, nem mesmo ao marco regulatório de concessões, promulgado pelo presidente FHC em fevereiro de 1995.

O tema da concessão de serviços públicos é reafirmado na agenda governamental no âmbito da nova configuração do PND, na Lei nº 9.491, de 9 de setembro de 1997. Esse documento modificou a configuração original do programa instituído no governo do presidente Fernando Collor de Mello, mediante a Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990, orientado exclusivamente à alienação de participações societárias e à abertura de capital das empresas estatais. A nova configuração do programa assume maior abrangência ao incluir no âmbito da política de desestatização os serviços públicos objetos de concessão e, entre as modalidades operacionais de desestatização, os contratos de concessão, de permissão ou de autorização de serviços públicos.

4. As outras duas direções citadas são a "focalização do Estado no atendimento das demandas sociais básicas" e a "criação das condições para a implementação do modelo de administração gerencial no setor de serviços do Estado" (Brasil, 1995b, p. 49).

5. A Lei nº 8.987/1995 foi originada do Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 179/1990, de autoria do então senador Fernando Henrique Cardoso (FHC).

6. A Lei nº 11.079, que dispõe sobre as PPPs mediante concessões patrocinadas e concessões administrativas, foi promulgada em 30 de dezembro de 2004.

7. No PDRAE (Brasil, 1995b, p. 52) e em Bresser-Pereira (2000, p. 20) é recorrente a tese segundo a qual o Estado moderno seria composto por três setores: atividades exclusivas do Estado (núcleo estratégico e agências executivas e reguladoras), atividades não exclusivas (serviços sociais e científicos) e setor de produção de bens e serviços para o mercado (empresas estatais).

Pelo menos dois objetivos estabelecidos no âmbito do PND dialogavam diretamente com a narrativa do PDRAE. O primeiro dizia respeito ao reordenamento da "posição estratégica do estado na economia, transferindo à iniciativa privada atividades indevidamente exploradas pelo setor púbico" (Brasil, 1997). O segundo fazia referência à permissão para "que a administração pública concentre seus esforços nas atividades em que a presença do Estado seja fundamental para a consecução das prioridades nacionais" (*op. cit.*). Outro fato relevante era a presença do ministro de Estado da Administração Federal e Reforma do Estado, órgão responsável pela formulação do PDRAE, em uma das cinco cadeiras permanentes do Conselho Nacional de Desestatização, órgão superior de decisão da PND, subordinado ao presidente da República e presidido pelo ministro do Planejamento e Orçamento.

A agenda em desenvolvimento no âmbito da política nacional de desestatização do governo federal era organizada em torno de três grandes eixos, conforme evidenciado no quadro 1. O primeiro tratava da reconfiguração societária de empresas públicas e sociedades de economia mista, mediante modalidades operacionais dos tipos: alienação de ativos, abertura de capital, aumento de capital com renúncia de direitos de subscrição, dissolução de sociedades ou desativação parcial de seus empreendimentos. O segundo eixo focava a concessão, permissão e autorização de serviços públicos mediante contratos de parceria com o setor privado, que podiam envolver, inclusive, a construção e manutenção de equipamentos e a gestão de serviços. Havia ainda um terceiro eixo, orientado para a transferência de bens móveis e imóveis ao setor privado.

QUADRO 1
Política nacional de desestatização: objetos e modalidades operacionais

Eixo	Objeto	Modalidades operacionais
Reconfiguração societária	Empresas controladas direta ou indiretamente pela União	Alienação de participação societária, inclusive mediante abertura de capital.
		Aumento de capital com renúncia ou cessão, parcial ou total, de direitos de subscrição.
		Dissolução de sociedade por transformação (fusão ou incorporação) ou por cessação de operações seguida de liquidação e extinção.
		Desativação parcial dos empreendimentos de uma sociedade conjugada com a alienação dos respectivos ativos.
Contratualização	Serviços públicos	Concessão, permissão ou autorização.
Transferências de direitos	Bens móveis e imóveis	Aforamento, remissão de foro, permuta, cessão, concessão de direito real de uso e alienação mediante venda de imóveis.

Fonte: Brasil (1997).
Elaboração do autor.
Obs.: 1. Incluem-se no rol de objetos de desestatização as participações minoritárias diretas e indiretas da União no capital social de quaisquer sociedades.
2. O PND, nos termos em foi instituído pela Lei nº 9.491/1997, estabeleceu que a União poderia manter ações de classe especial (*golden share*) do capital social da empresa objeto da desestatização, com o propósito de preservar, no âmbito da União, direitos especiais sobre determinadas matérias, as quais deverão estar devidamente especificadas nos respectivos estatutos sociais.

O art. 175 da Constituição Federal de 1988 incumbe ao poder público, diretamente ou sob regime de concessão, a prestação de serviços públicos. O início do processo de institucionalização das PPPs tem origem na promulgação da Lei de Concessões, em 13 de fevereiro de 1995. O propósito original era ampliar a participação do setor privado na produção e oferta de serviços de infraestrutura, mediante o empacotamento das ações (*bundling*) relacionadas ao desenvolvimento do projeto, à construção de equipamentos, manutenção e prestação de serviços. Nas palavras de FHC, em discurso proferido na solenidade para sanção da lei, a promulgação do marco regulatório de concessões foi "o primeiro passo importante para a mudança da feição do Estado brasileiro" (Brasil, 1995a, p. 128).

A atração da empresa privada para os contratos de PPPs foi identificada como um movimento importante para a ampliação dos investimentos e, consequentemente, para a expansão e qualificação dos serviços públicos. Mais adiante, no mesmo discurso, FHC (Brasil, 1995a, p. 130) ressaltou os procedimentos de privatização e concessão como diferentes, porém, complementares, no âmbito da estratégia de dinamização da infraestrutura. A propriedade dos ativos era identificada como o elemento distintivo fundamental. A privatização dizia respeito ao processo de alienação de ativos ao setor privado. A concessão, por sua vez, era a contratualização firmada pelo poder público (poder concedente) com parceiros privados (concessionários) para a estruturação e gestão de ativos públicos que retornam ao controle direto do poder público ao final do ciclo contratual.

3 ARRANJOS INSTITUCIONAIS: GOVERNANÇA POR MERCADO, HIERARQUIA E MODELOS HÍBRIDOS[8]

O referencial teórico observado nesta análise toma por referência a abordagem institucional baseada nas concepções de Davis e North (1971) sobre instituições e mudanças institucionais e de Williamson (2012) sobre atributos das transações e estruturas de governança.

As instituições são identificadas como "regras do jogo" ou, mais especificamente, como estruturas de incentivos e restrições que condicionam as escolhas dos agentes em um determinado campo de interações sociais, políticas e econômicas e produzem efeitos diretos sobre o desempenho econômico. As organizações são compreendidas como os jogadores – unidades econômicas, sociais e políticas –, sujeitos que interagem e realizam escolhas sob os incentivos e constrangimentos institucionais. O papel fundamental exercido pelas instituições é o de reduzir incertezas e estabelecer regularidades nas interações sociais (North, 1992, p. 13-16).

8. As definições de arranjo institucional e de estrutura de governança, elaboradas por Davis e North (1971, p. 7) e Williamson (1996, p. 378), respectivamente, são consideradas coincidentes neste estudo, seguindo interpretação expressa por Fiani (2011, p. 95; 2014, p. 57-58).

As instituições organizam os ambientes e os arranjos nos quais os contratos são elaborados, firmados, executados, renegociados e extintos, mas isso não significa necessariamente resultados eficientes. Segundo North (1992, p. 13-15), em ambientes complexos, em que escolhas são realizadas com presença de informações incompletas, vale o pressuposto da racionalidade processual, portanto, os agentes só conseguem corrigir seus modelos decisórios de maneira imperfeita e baseados em informações (*feedbacks*) geradas ao longo dos cursos de ação.

O ambiente institucional é constituído pelo quadro de regras constitucionais e infraconstitucionais de abrangência geral que fundamentam as condições gerais de produção, trocas e distribuição. Já o arranjo institucional diz respeito ao conjunto de regras infraconstitucionais que organizam as condições específicas sob as quais um conjunto de agentes coopera e concorre em um determinado segmento da vida econômica, social e política (Davis e North, 1971, p. 6-7).

As mudanças institucionais, sejam elas formais ou informais, tendem a ocorrer primordialmente segundo uma lógica incremental. Em geral, são motivadas pela percepção de possibilidade de exploração de oportunidades para obtenção de melhores retornos relacionados aos direitos de propriedade, mediante ações de natureza política orientada a modificações institucionais. Percepções como essa são decorrentes de mudanças no ambiente externo e de aprendizados gerados no ambiente interno das relações contratuais desenvolvidas sob um determinado marco institucional (North, 1992, p. 10-11).

A economia dos custos de transação –[9] segmento da economia institucional que analisa as relações contratuais – entende que os arranjos institucionais ou estruturas de governança organizam as relações contratuais. Esses arranjos possuem padrões de eficiência determinados primordialmente pelo perfil dos atributos das transações. Os principais atributos que determinam a configuração das transações e, consequentemente, dos seus custos são: a especificidade dos ativos transacionados, a incerteza do ambiente de negócios e a frequência com que as contratações são realizadas (Williamson, 2012, p. 61 e 64).

O grau de especificidade do ativo é determinado essencialmente pela possibilidade de uso alternativo sem perda expressiva de valor. Quando há elevado grau de especificidade, os financiadores e investidores se relacionam de modo fortemente interdependente ao longo do ciclo contratual, visto que os ativos não possuem mercado secundário e, consequentemente, não apresentam boas condições de liquidez.

9. Os custos de transação dizem respeito ao somatório dos custos *ex ante* de redação, negociação e constituição de garantias contratuais e os custos ex post de adaptações decorrentes de lacunas, erros, omissões e eventos adversos imprevistos que afetam negativamente o equilíbrio contratual (Williamson, 1996, p. 378).

A incerteza do ambiente de negócios diz respeito à possibilidade de concorrência de eventos não sujeitos a cálculos probabilísticos e com potencial para afetar o equilíbrio contratual. Essa dimensão assume maior relevância nas relações contratuais complexas – em que o equilíbrio contratual depende de um grande número de variáveis, muitas das quais não sujeitas ao controle direto das partes envolvidas na transação –, com forte grau de interdependência – quando o sucesso do contrato está fortemente ligado à conduta da contraparte e há elevado custo para substitutibilidade desta – e longo prazo de maturação contratual. Nesses casos, há maior exposição a eventos adversos não antecipáveis e, consequentemente, torna-se essencial a estruturação de mecanismos de adaptações coordenadas das relações contratuais.

A frequência com que as relações são realizadas afeta os custos de mobilização de informações e as possibilidades de modificação da contraparte contratada. Quanto mais recorrentes forem as transações maiores e mais bem organizados os mercados, menores os custos de mobilização de informação e maiores as possibilidades de contratação. O cenário é inverso nos casos das transações eventuais, realizadas em mercados não organizados ou com baixo grau de organização, fato que tende a ampliar os custos de mobilização de informação.

Adicionalmente, a economia dos custos de transação assume que os agentes econômicos estabelecem as relações contratuais sob condições adversas para a realização de mensuração dos resultados dessas transações. Isso ocorre porque estão sujeitos à racionalidade limitada, à informação assimétrica e às condutas oportunistas das respectivas contrapartes, fatos que afetam a relação entre os processos decisórios e os respectivos fluxos de retorno alcançados. Há, portanto, uma estreita relação entre a complexidade da mensuração dos resultados esperados e o perfil da estrutura de governança adotado no âmbito das relações contratuais (Williamson, 2012, p. 72).

Nesses termos, os arranjos institucionais ou estruturas de governança, segundo Williamson (2012, p. 61-75), podem assumir três modelos: de mercado, de hierarquia e híbridos. O mercado, um arranjo com um elevado grau de padronização institucional, no sentido de que não disponibiliza regras específicas para transações específicas, é capaz de responder com maior eficiência às transações envolvendo ativos com baixo grau de especificidade, realizadas com frequência e sem formação de vínculos formais entre as partes, com baixo grau de interdependência e, consequentemente, sujeitas a baixo grau de incerteza. Esse perfil de arranjo provê incentivos a adaptações autônomas orientadas à busca da eficiência econômica.

A hierarquia, verticalização das relações econômicas no interior das organizações, é outro modelo de arranjo padronizado, porém, mais adequado a transações envolvendo ativos específicos, realizadas com frequência e continuadas ao longo do

tempo, e demandantes de controles administrativos – sobre contrapartes dotadas de baixa autonomia e incentivos – e adaptações coordenadas estabelecidas por uma autoridade central como requisito essencial à obtenção de eficiência econômica.

Os modelos híbridos, por seu turno, dizem respeito a arranjos especializados, isto é, constituídos para viabilizar relações contratuais específicas. Esse modelo responde com eficiência às transações caracterizadas por presença de ativos com elevado grau de especificidade, alta complexidade, longo prazo de maturação, alto grau de interdependência, combinação de autonomia e controles administrativos e necessidade de adaptações autônomas e coordenadas.

A estruturação de um arranjo institucional híbrido ou estrutura de governança especializada demanda a constituição de um centro estratégico, em geral endógeno, constituído no âmbito do próprio arranjo. A essa entidade cabe o papel de coordenação da rede de relações contratuais no que diz respeito ao modo pelo qual são reguladas, negociadas, monitoradas, adaptadas, garantidas e finalizadas. A efetividade do exercício dessa função requer capacidades para estruturar incentivos orientados à redução de conflitos e indução de cooperação, requisitos essenciais à sustentabilidade do arranjo (Ménard, 2011, p. 5 e 10; 2012, p. 38 e 41).

Os equipamentos de infraestrutura constituem uma classe de ativos com elevado grau de especificidade e cuja estruturação envolve a mobilização de um grande volume de investimentos, longos ciclos de relacionamentos contratuais, interdependência entre as partes contratantes, mapas de riscos complexos, grau elevado de exposição a eventos não antecipados (incertezas) e contratos incompletos. Esse perfil demanda arranjos institucionais híbridos no sentido analisado por Williamson (1996; 2012) e mecanismos de coordenação da categoria de centros estratégicos nos termos comentados por Ménard (2011; 2012).

4 DESENVOLVIMENTO DO ARRANJO INSTITUCIONAL DAS PPPs NO BRASIL (1995-2020): CONCESSÃO COMUM, PATROCINADA E ADMINISTRATIVA

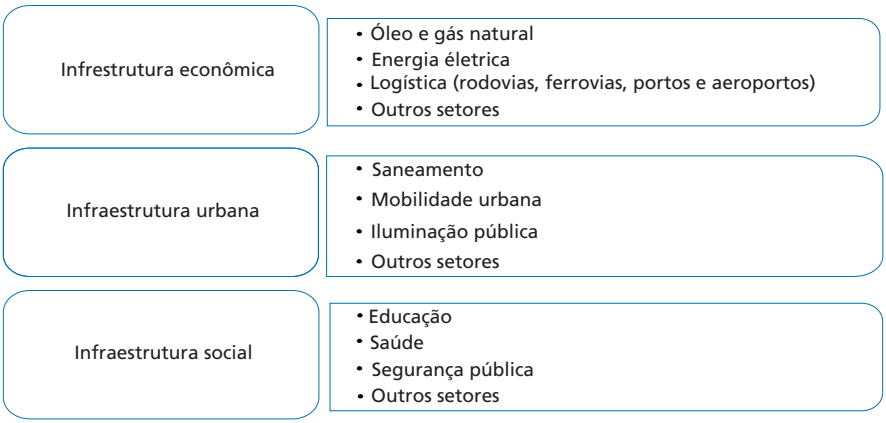
4.1 Modalidades e ciclo estilizado das PPPs de infraestrutura

A definição de infraestrutura, quando observada pela perspectiva econômico-financeira, é adotada para designar uma classe de ativos que demanda investimentos de grande porte, tem elevado grau de especificidade, ampla rede de relações contratuais, apresenta mapa de riscos complexo e elevada exposição a efeitos adversos decorrentes de eventos de incerteza e requer longo prazo de maturação. Esses ativos constituem insumos fundamentais para atividades produtivas empresariais e possuem um forte potencial de geração de repercussões sobre o nível de bem-estar social, o que leva a implicações relevantes sobre a configuração dos arranjos institucionais referentes à provisão de infraestrutura. Quanto maiores e mais complexas a matriz de riscos

e as incertezas relacionadas aos projetos, maior a complexidade do processo de estruturação de operações de financiamento e os custos de mecanismos garantidores (Silva, 2019, p. 9).

A figura 1 apresenta uma proposta de composição setorial da infraestrutura, desenhada pela perspectiva dos modelos de contratos de PPPs. Em regra, podemos associar a infraestrutura econômica aos contratos de concessão comum, a infraestrutura urbana aos contratos de concessão patrocinada e a infraestrutura social aos contratos de concessão administrativa. Essas relações, no entanto, constituem apenas um exercício de análise, pois não há, necessariamente, uma relação direta entre os segmentos da infraestrutura e os modelos de contratação e concessões. Também é importante observar que a seleção dos setores e subsetores de infraestrutura que compõem a política de concessão decorre de escolhas de políticas públicas de cada ente governamental, as quais, em princípio, são fundamentadas por estudos de avaliação do melhor modelo de contratação de cada modalidade de equipamentos e serviços de infraestrutura (*value for money*).

FIGURA 1
Composição setorial da infraestrutura

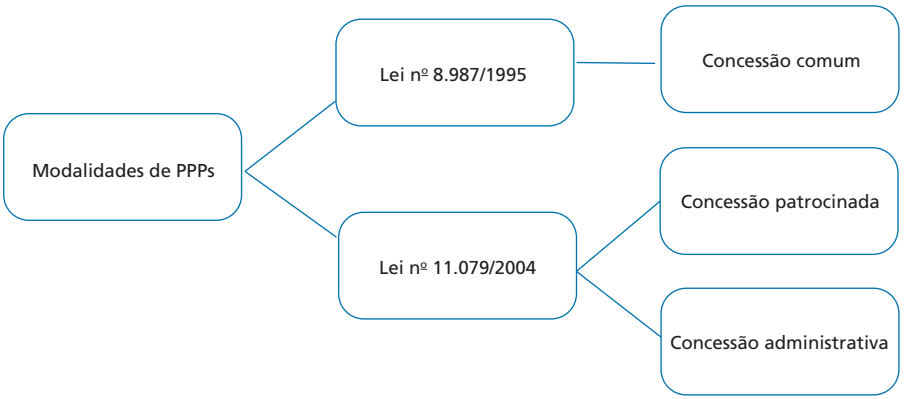


Elaboração do autor.
Obs.: O setor de telecomunicações passou a permitir a adaptação da modalidade de outorga de serviço de telecomunicações de concessão para autorização após a promulgação da nova Lei Geral de Telecomunicações (Lei nº 13.879/2019).

As modalidades das PPPs relacionadas a obras e serviços de infraestrutura no Brasil são baseadas em dois eixos fundamentais (figura 2). O primeiro eixo, referenciado na denominada Lei de Concessões (Lei nº 8.987/1995) e orientado à normatização dos contratos de concessão comum, apresenta como elemento distintivo fundamental o pressuposto de viabilidade econômico-financeira baseada integralmente em um fluxo de receitas constituído por tarifas de serviços pagas pelos usuários. O segundo eixo, referenciado na denominada Lei de PPP (Lei nº 11.079,

de 30 de dezembro de 2004) e convencionalmente identificado como PPP, admite duas modalidades contratuais. São elas: a concessão patrocinada, constituída sob o pressuposto de que a viabilidade econômico-financeira é fundamentada em receitas oriundas de tarifas pagas pelos usuários e contraprestações pagas pelo governo ao parceiro privado; e a concessão administrativa, cuja viabilidade requer um fluxo de receitas integralmente sustentado por contraprestações pagas pelo governo ao parceiro privado.[10]

FIGURA 2
Modalidades e legislação de referência das PPPs



Elaboração do autor.

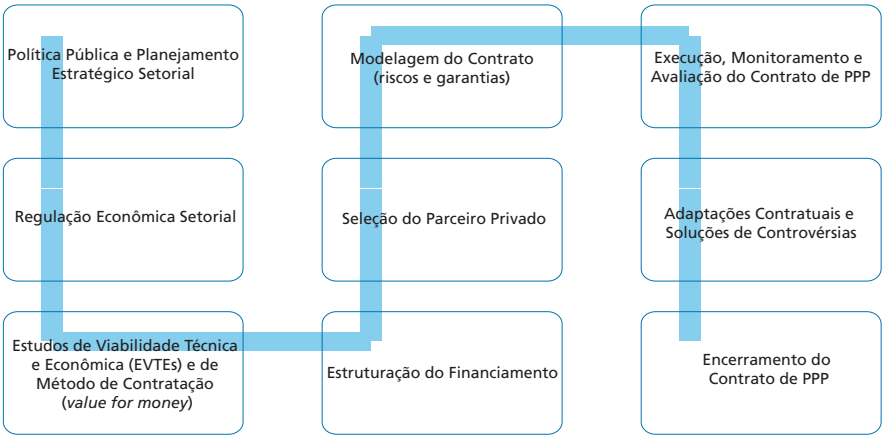
As três modalidades de parcerias configuram arranjos institucionais híbridos ou estruturas de governança especializadas – no caso, para viabilizar a oferta de bens e serviços e infraestrutura, mediante PPPs. A atuação de uma rede de empresas financeiras e não financeiras e de um conjunto expressivo de órgãos governamentais com atuação em diferentes campos da política pública admite a combinação de autonomia decisória e controles administrativos. Esse arranjo demanda procedimentos de adaptação coordenada no âmbito de cada contrato e também no âmbito da rede de relações contratuais, cuja coordenação é exercida por um centro estratégico de natureza governamental com atuação orientada à mitigação de conflitos e estruturação de incentivos à cooperação.[11]

10. Cabe observar que, conforme Monteiro (2017, p. 151-152), "além das concessões comum, patrocinada e administrativa, há no direito brasileiro outras espécies contratuais que seguem o mesmo gênero (modelo concessório), como a permissão de serviço público (por exemplo, no caso do transporte coletivo municipal), como o arrendamento de bens públicos (por exemplo, no caso dos portos), a concessão de direito real (por exemplo, na concessão de parques) e tantos outros que, independentemente do nome, são negócios público-privados com estrutura jurídica típica das concessões".

11. O quadro A.1 do apêndice traz informações sobre as principais mudanças institucionais com repercussão relevante sobre as concessões de infraestrutura no Brasil.

Essas modalidades de parcerias apresentam, em termos gerais, um ciclo comum de estruturação, que pode ser apresentado em traços estilizados nos termos da figura 3. De fato, esses procedimentos estão inter-relacionados e revelam uma dinâmica de interação e superposição ao longo do ciclo de concessão. Mais que um roteiro, o desenho estilizado do processo de contratualização de PPPs tem por propósito evidenciar a abrangência e a complexidade da concessão. Cada um dos setores e subsetores de infraestrutura possui, no entanto, arranjos institucionais com elevado grau de especificidade e dispõe de graus diferenciados de maturidade regulatória e de desenho e modelos de gestão dos contratos de PPPs.

FIGURA 3
Desenho estilizado do processo de contratualização de PPPs



Elaboração do autor.

O ponto de partida dos processos de PPPs é a constituição dos documentos de referência da política pública e dos procedimentos de planejamento estratégico setorial – elaborados pelas organizações governamentais que respondem pelas respectivas políticas setoriais –, base para a orientação da ação de governo. Esses procedimentos, entre outras questões relevantes, devem constituir um diagnóstico e evidenciar o perfil da demanda e da oferta de equipamento e serviços públicos, estabelecer cenários prospectivos, especificar diretrizes, definir prioridades e fixar objetivos e metas de curto, médio e longo prazo referentes aos propósitos a serem alcançados em termos de disponibilidade de bens e serviços, inclusive quanto aos aspectos associados à eficiência, eficácia e efetividade.

Outro elemento essencial ao desenvolvimento e à sustentabilidade dos processos de PPPs é a constituição, por agências reguladoras setoriais, de regulação econômica de mercados. O ambiente regulatório deve ser capaz de sustentar arranjos institucionais estáveis e eficientes, orientados à mitigação de falhas de mercado

(monopólio natural, assimetria de informações, externalidades e bens públicos) e à estruturação de incentivos à participação de parceiros privados e ao alcance do interesse público associado ao valor das tarifas, ao volume de oferta e à qualidade dos serviços no âmbito dos contratos de concessão.

O terceiro procedimento diz respeito à realização de EVTEs e estudos referentes à escolha do método de execução do projeto (*value for money*). Esses estudos, em geral, são contratados pela organização governamental que atua como poder concedente e realizados por empresas privadas especializadas. Os EVTEs são desenvolvidos com o propósito de gerar evidências capazes de fundamentar as escolhas e auxiliar as tomadas de decisão relacionadas ao melhor conjunto de soluções tecnológicas para resolução do problema de política pública, ao atendimento das normas de regulação ambiental e às condições requeridas para a viabilidade econômico-financeira do projeto de investimento, dado um determinado cenário macroeconômico, o ambiente jurídico-institucional e a configuração de matriz de risco. A escolha do método de execução é realizada com base em um estudo comparativo (análise *value for money*) entre os resultados estimados para realização direta das obras de engenharia e da prestação de serviços pelo setor público (modelo de contratação regido pela Lei nº 8.666/1993) e os resultados estimados para realização das obras e da prestação de serviços por PPP, seja as quais por concessão comum, patrocinada ou administrativa. O propósito é orientar a escolha quanto ao modo mais adequado (tomando por base critérios de eficiência e efetividade) para alocação dos recursos públicos entre diferentes modalidades de contratação.

A modelagem de contratação, desenhada pela organização governamental que atua como poder concedente, diz respeito ao desenho do contrato que firmará os deveres e direitos do poder concedente e da empresa concessionária e estabelecerá as condições para adaptações ao longo do processo de concessão. O contrato, cuja minuta é parte constitutiva do edital de licitação, é um documento central dos processos de concessão por estabelecer um amplo rol de definições quanto a aspectos fundamentais à sua sustentabilidade, entre as quais cabe ressaltar: as obrigações de investimento e de qualidade dos serviços, os mecanismos de tarifação, os requerimentos de garantias, os critérios de partilha de riscos e as condições e procedimentos para readequação do equilíbrio econômico-financeiro do contrato. O contrato, em última instância, constitui uma estrutura de incentivos e, nesses termos, exerce uma função reguladora no âmbito da relação contratual, ainda que de modo complementar e subordinado aos termos do respectivo marco regulatório setorial.

A seleção do parceiro privado pelo poder concedente, mediante licitação na modalidade de leilão, envolve a demanda por um pacote de tarefas (*bundling*) constituído por procedimentos associados ao desenvolvimento do projeto, à

execução de obras e serviços de engenharia, à manutenção dos ativos e à prestação dos serviços. Essa fase do processo abarca ações que incluem a preparação do edital de seleção – em especial os requisitos de habilitação técnica e econômico-financeira dos proponentes e os critérios de seleção da proposta vencedora –, a realização de audiências públicas, a análise dos EVTEs pelo órgão de controle externo – que no caso da União é o Tribunal de Contas da União – e, finamente, a escolha da melhor proposta para contratação[12] à luz dos critérios estabelecidos no edital. O sucesso dessa etapa está fortemente relacionado à capacidade do poder concedente de viabilizar uma ampla concorrência entre empresas e/ou consórcios empresariais interessados.

O procedimento de estruturação dos financiamentos assume perfis diferenciados em razão da modalidade de concessão. Nas concessões comuns, as contratações são realizadas com base no capital próprio da concessionária e no capital de terceiros, mediante operações nos mercados de crédito e de capitais junto a instituições financeiras públicas e privadas. Nas concessões administrativas e patrocinadas, é requerida a constituição de um arranjo fiscal capaz de assegurar ao poder público a capacidade de pagamento parcial ou integral das contraprestações por serviços disponibilizados pela empresa concessionária. Também é admitida concessão de aporte financeiro por parte do poder público em favor do parceiro privado para a realização de obras e aquisição de bens reversíveis.

Nas três modalidades de concessão é essencial a estruturação de garantias.[13] Nos casos das concessões comuns, as garantias são disponibilizadas pela empresa concessionária aos seus financiadores. Nas concessões administrativas e patrocinadas, além das garantias concedidas pelas empresas concessionárias aos seus financiadores, também é requerida a disponibilização de garantias por parte do poder concedente em relação à empresa concessionária.

A fase de execução contratual envolve a realização de investimentos em construções, ampliações e modernizações de equipamentos e a efetiva prestação de serviços por parte da empresa concessionária sob monitoramento e avaliação do poder concedente, com base nos termos estabelecidos no âmbito do marco regulatório e no contrato de concessão. Durante o período de execução contratual ocorrem fatos que demandam adaptações do contrato mediante ajustes e renegociações. Os ajustes dizem respeito a mudanças decorrentes de eventos cuja possibilidade de ocorrência e modo de tratamento foram fixados originalmente no contrato. Nesses casos, o reequilíbrio econômico-financeiro é realizado por meio de adaptações no contrato com base em termos pré-estabelecidos pelas partes, mediante reajuste

12. Os proponentes, em geral, se apresentam sob a forma de consórcios empresariais constituídos por uma empresa líder e outras empresas associadas. O consórcio vencedor dispõe de um prazo para se converter em empresa com natureza de sociedade de propósito específico (SPE), a qual assinará e responderá pela execução do contrato de concessão.

13. Sempre é requerido que a empresa concessionária conceda duas modalidades de garantias ao poder concedente. A garantia será de proposta (*bid bond*) na fase de licitação, e de contrato (*performance bond*) na fase de execução contratual.

tarifário e por revisão dos parâmetros da concessão. As renegociações, por sua vez, são mudanças contratuais decorrentes de eventos cuja possibilidade de ocorrência não foi antecipada e incluída na versão original do contrato, fato que evidencia a natureza incompleta dos contratos complexos.

O ponto final de um processo de concessão é a extinção contratual. Esse procedimento pode ocorrer por encerramento do prazo contratual, por encampação (iniciativa do poder concedente por interesse público), caducidade (iniciativa do poder concedente por descumprimento contratual pelo parceiro privado), rescisão (iniciativa do concessionário por descumprimento contratual pelo poder concedente), anulação (vícios no processo de contratação) e por falência da empresa concessionária. Três procedimentos são essenciais nessa fase terminal do contrato: pagamento de indenização pelo poder concedente ao concessionário referente às parcelas dos investimentos vinculados a bens reversíveis, ainda não amortizados ou depreciados; mobilização e avaliação dos bens reversíveis (essenciais à prestação do serviço) por parte do poder concedente; e execução de uma solução de continuidade da prestação dos serviços, seja por assunção destes pelo poder público, seja por transferência da atividade para uma nova empresa concessionária.

A coordenação governamental dos processos de concessão das diversas áreas de infraestrutura é exercida por uma unidade central, ou centro estratégico, dotada de capacidade para mobilizar recursos e estruturar incentivos orientados à indução de cooperação e à redução de conflitos. A Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimentos (instituída pela Lei nº 13.334/2016) responde pela coordenação estratégica das políticas federais de longo prazo para o investimento por meio de parcerias em empreendimentos públicos federais de infraestrutura, além de responder também pela definição das obras e serviços de engenharia de interesse estratégico, dos instrumentos de fomento e da qualificação desses empreendimentos para a implantação por parceria.

4.2 Modelo de contratualização de PPPs por concessão comum

O arranjo institucional original que molda o mecanismo de contratualização de PPPs desenhado para viabilizar as concessões comuns tem como marco de referência a Lei nº 8.987/1995. O objeto é, necessariamente, a prestação de um serviço público associada ou não à realização de obras e serviços de engenharia relacionados à construção, ampliação ou modernização de equipamentos de infraestrutura.

O critério de seleção do parceiro privado por licitação era fundamentado, originalmente, com base na menor tarifa a ser paga pelo usuário e na maior outorga de concessão a ser paga ao poder concedente. Posteriormente, a Lei nº 9.648/1998 instituiu o critério de melhor proposta técnica, admitindo a combinação entre melhor técnica e menor preço ou maior outorga.

O aspecto principal dessa regra de seleção é permitir que o processo de escolha possa ser orientado pela melhor solução tecnológica. A efetividade dessa inovação pressupõe maturidade técnica setorial e *expertise* do poder concedente para fixar parâmetros a serem considerados na análise das propostas de solução tecnológica associada ao serviço público demandado. Requer também que a solução tecnológica seja harmônica com a noção de serviço adequado, ou seja, que satisfaça condições como eficiência, regularidade e modicidade tarifária.

Os ativos (bens e direitos) construídos, ampliados e/ou modernizados pelo concessionário no âmbito da relação contratual de concessão possuem uma natureza reversível. Ou seja, eles pertencem ao poder concedente, são operados pelo concessionário e, no momento da extinção da concessão, devem retornar ao controle direto do poder concedente. A reversão pressupõe indenização do concessionário em relação às parcelas não amortizadas ou depreciadas. Esse aspecto configura uma distinção fundamental entre as PPPs – em quaisquer modalidades de concessão – e os procedimentos de privatização, visto que este último é centrado na transferência da propriedade dos ativos, cabendo ao governo apenas o exercício da função reguladora do respectivo mercado associado ao processo de privatização.

Um aspecto distintivo das concessões comuns reside na presunção de que o parceiro privado disponha de capacidade para executar o contrato por sua conta e risco. Nesse caso, caberá ao concessionário a exploração das fontes de receitas nos termos admitidos na política tarifária que, em regra, toma por ponto de partida um valor tarifário fixado na proposta vencedora e garante regras de revisão ordinárias ou extraordinárias orientadas à manutenção do equilíbrio financeiro do contrato. Para além da política tarifária, o concessionário pode explorar receitas acessórias, isto é, oriundas da exploração de serviços diversos dos relacionados ao objeto da concessão. Esses fluxos de receitas devem ser contabilizados e considerados na apuração dos propósitos referentes ao equilíbrio econômico-financeiro e à modicidade tarifária, admitida a partilha dessas receitas entre a concessionária e os consumidores. Essa admissibilidade visa, em última instância, estruturar incentivos para que o concessionário desenvolva inovações no modelo de negócios capazes de atender aos seus objetivos financeiros e aos interesses dos consumidores em termos de qualidade de serviços e modicidade tarifária.

O equilíbrio econômico-financeiro do contrato é garantido pelo poder concedente à concessionária em casos de alteração unilateral do contrato pelo poder concedente e de alterações de regras tributárias. O ajuste é viabilizado primordialmente pelo lado da receita, de duas formas: mediante mecanismos de reajuste tarifário para correção do efeito da inflação incidente sobre a estrutura de custos contratuais; ou por revisões dos parâmetros de concessão orientadas à readequação do padrão tarifário.

Também é admitido o ajuste por repactuação das regras contratuais referentes à estrutura de despesas do concessionário, em especial por alteração do volume de investimento inicialmente contratado, por modificação do calendário de realização dos investimentos e, em alguns casos, pela própria ampliação do prazo de concessão. Esses mecanismos respondem a necessidades próprias de contratos complexos, que, por natureza, são incompletos e demandam adaptações ao longo do período de execução. É a revisão dos termos referentes aos pagamentos de outorga, no entanto, que constitui o modo principal de implementação do reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos.

A contratualização por PPPs demanda procedimentos relacionados à gestão de riscos que devem gerar informações claras e exatas ao poder concedente e à empresa concessionária sobre a identificação dos eventos relevantes e as análises de frequência e severidade estimadas para esses eventos. A alocação de riscos é um elemento central para a determinação da consistência do edital de concessão e da estrutura contratual. A configuração da alocação produz efeitos expressivos sobre o sucesso do processo de seleção do parceiro privado – por exemplo, no limite, falhas na locação de riscos podem gerar licitações desertas –, os custos financeiros dos recursos mobilizados para investimentos, a estabilidade da relação contratual no longo prazo, o valor das tarifas e a exequibilidade das entregas de investimentos e serviços contratualizados.

O marco regulatório das PPPs por concessão comum estabelece um sistema de garantias obrigatórias que devem ser disponibilizadas pelas partes envolvidas na contratação. A concessionária deve ao poder concedente a disponibilização de uma garantia de *performance* orientada à cobertura de eventos de riscos associados a padrões de desempenho em desacordo com os termos do contrato de concessão. O poder concedente deve garantir à concessionária a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato e o pagamento de indenização em caso de extinção antecipada da concessão por interesse público. A concessionária, ao firmar contratos de financiamento, pode oferecer como garantia às instituições financeiras parcela dos direitos emergentes da concessão e parcela de seus créditos operacionais futuros (receitas tarifárias e não tarifárias componentes de fluxo de caixa esperado do projeto), desde que não comprometa a continuidade da prestação de serviços.

O marco regulatório também prevê a cláusula de intervenção (*step in*), que permite às instituições financiadoras e às instituições garantidoras – de operações firmadas no âmbito da concessão – a possibilidade de assunção temporária da administração da concessão para promover a reestruturação financeira da empresa e viabilizar a continuidade da prestação dos serviços públicos. Tão importante quanto a concessão de garantias é o requisito de baixo custo para a sua execução.

Arranjos institucionais especializados demandam mecanismo de solução de controvérsias. Uma importante inovação institucional incorporada ao marco regulatório das PPPs pela Lei nº 11.196/2005, combinada com a Lei nº 13.129/2015, diz respeito à admissibilidade de emprego de mecanismos privados para resolução de disputas decorrentes ou relacionadas ao contrato.

Na arbitragem, o árbitro escolhido pelas partes exerce a função de juiz de fato e de direito, e a sentença não fica sujeita a recurso ou homologação pelo Poder Judiciário. A opção pela solução privada mediante arbitragem é, em geral, motivada pela perspectiva de redução de custos de transação *vis-à-vis* a opção pelos mecanismos de solução por demanda ao Poder Judiciário. Nos casos em que a administração pública é parte no processo, é exigida a arbitragem de direito, fundamentada nas regras do direito brasileiro, e é garantida a ampla publicidade, condições que ampliaram a segurança jurídica e a demanda por arbitragem pós-2015.

4.3 Modelo de contratualização de PPPs por concessão patrocinada e concessão administrativa

Esta subseção analisa as particularidades do modelo contratual das PPPs nas modalidades de concessão patrocinada e concessão administrativa. Ambas são reguladas pela Lei nº 11.079/2004, aplicando-se a ela, subsidiariamente, as determinações da Lei nº 8.987/1995, que dispõe sobre o regime de concessão comum, com a ressalva de que, no caso das concessões administrativas, o disposto nos arts. 21, 23, 25, 27, 28 e 29 é adicionalmente aplicado à Lei nº 11.079/2004. Portanto, há um expressivo grau de complementaridade entre esses dois documentos normativos das PPPs.

As parcerias contratualizadas mediante concessões patrocinadas ou administrativas possuem fundamentalmente três elementos diferenciados em relação ao modelo de concessão comum. São eles: os critérios de elegibilidade dos projetos, os mecanismos de receita constitutivos do fluxo de caixa e os mecanismos de concessão de garantias.

A escolha pela contratualização por concessões administrativas e patrocinadas requer obrigatoriamente o atendimento de dois critérios de legibilidade. O primeiro diz respeito ao valor mínimo do contrato:[14] igual ou superior a R$ 10 milhões.[15] O segundo requisito faz referência ao período mínimo de prestação de serviços – portanto, não envolve o período de realização de investimentos quando estes estiverem descasados da prestação de serviços –, que seria de cinco anos. Além desses critérios, é requerida a comprovação de adequação orçamentária e financeira,

14. Supõe-se que esse valor seja referente ao fluxo de caixa esperado do projeto de investimento.

15. O valor mínimo requerido originalmente era R$ 20 milhões. A redução do valor ocorreu por força de dispositivo constante na Lei nº 13.529/2017.

ou seja, a comprovação de que as despesas criadas ou aumentadas não afetaram as metas de resultados fiscais, conforme determinado na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).[16]

Os mecanismos de receita constitutivos do fluxo de caixa das concessões patrocinadas admitem – como nos casos de concessão comum – a cobrança de tarifas e a obtenção de receitas acessórias, mas incluem como elemento central na viabilização financeira do projeto o recebimento de componentes de receita bancados com recursos da unidade de governo à qual está vinculado o poder concedente. A concessão administrativa, por sua vez, possui um fluxo de caixa baseado exclusivamente nos componentes de receitas bancados pelo governo.

As alocações diretas de recursos financeiros governamentais nessas modalidades de concessão são realizadas por dois mecanismos. O primeiro diz respeito ao pagamento pela disponibilização de serviços objetos da contratação, admitida a variabilidade do valor das parcelas em razão de critérios de desempenho por parte da concessionária. Nesse caso, não há necessidade de que os serviços sejam consumidos, mas, sim, que eles sejam disponibilizados. Portanto, o pagamento dos serviços ofertados não depende da demanda efetiva.

O segundo mecanismo é o aporte, uma inovação institucional estabelecida pela Lei nº 12.766/2012. Nesse caso, o governo realiza transferências ao concessionário para viabilizar a realização de obras de engenharia e a aquisição de bens reversíveis, sem que essas transferências guardem relação com a disponibilização de serviços públicos pelo concessionário. Portanto, esse mecanismo faz com que uma parte dos investimentos seja viabilizada diretamente com recursos do governo, transferidos no momento imediato à liquidação das respectivas despesas, fato que reduz a mobilização de capital pelo parceiro privado e, consequentemente, seu grau de endividamento e seus custos financeiros associados à mobilização de capitais para fazer frente às obrigações assumidas no âmbito da concessão.

Nesse contexto, os mecanismos institucionais estruturadores de garantias de pagamento associadas à cobertura de riscos de inadimplência por parte do setor público assumem um papel essencial para a viabilização dos contratos de parcerias. Esse tipo de requerimento ganha relevância ainda maior diante de uma institucionalidade fiscal que combina grau acentuado de rigidez alocativa e uma limitação constitucional ao volume de expansão do gasto público primário (Emenda Constitucional – EC nº 95/2016), sem que haja uma regra de excepcionalidade para os investimentos e seus mecanismos garantidores. É importante que o sistema de garantias públicas disponha de uma reserva de liquidez (capacidade de liquidar obrigações contratuais) compatível com a capacidade de atendimento do valor da contraprestação a ser paga

16. Conforme disposto no § 1º do art. 4º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

pelo poder público. Também é essencial a disponibilidade de elementos institucionais que permitam baixo custo de execução das garantias, de modo a consolidar uma boa percepção do mercado em relação ao grau de solvência do poder concedente.

O arranjo institucional das PPPs dispõe de dois tipos fundamentais de mecanismos de concessão de garantias. O de natureza fiscal assume a forma de vinculação de receitas ao pagamento de despesas referentes a um determinado serviço público, inclusive a liquidação de compromissos financeiros assumidos pelo poder concedente frente ao respectivo concessionário. Um exemplo dessa institucionalidade pode ser observado na modelagem de financiamento de serviços de iluminação pública – integralmente financiados por uma figura tributária, a Contribuição de Iluminação Pública (CIP), instituída pela EC nº 39/2002 –, cuja operacionalização da cobrança é feita na fatura de consumo de energia elétrica, e a arrecadação é integralmente vinculada ao custeio e ao investimento desses serviços. A segurança jurídica da exigibilidade, o baixo custo operacional da arrecadação, a regularidade e o volume efetivamente arrecadado acabam por compor um fluxo de receitas garantidor da capacidade de pagamento do poder público em operações de PPPs referentes a esse tipo de serviço.

Para todos os demais serviços públicos que não dispõem de um mecanismo dessa natureza, a alternativa é a constituição de um mecanismo garantidor de ordem financeira, organizado sob a forma de um fundo mobilizador de recursos destinados à concessão de garantias em contratos de PPPs, admitido o gerenciamento desse fundo financeiro pelo Tesouro ou por uma empresa constituída com esse propósito específico.

No âmbito do governo, a constituição de fundos garantidores para PPPs foi originada com a autorização para criação do Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas (FGP) (Lei nº 11.079/2004), cuja constituição foi efetivada pelo Ministério da Fazenda em janeiro de 2006. Administrado pelo Banco do Brasil, o fundo tinha como objetivos prestar garantias à empresa concessionária sobre o fluxo de pagamentos de contraprestação pelo parceiro público e prestar contragarantias a seguradoras, instituições financeiras e organismos internacionais que realizassem oferta de garantias de mesma natureza no âmbito dos contratos de PPPs. O FGP foi capitalizado pela União e dispôs de ativos da ordem de R$ 5,2 bilhões entre 2007 e 2009, período em que, por decisão de política financeira, o governo federal deslocou uma parcela expressiva desses recursos para o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), no contexto marcado por medidas de política econômica orientadas à reversão dos efeitos adversos da crise internacional iniciada em 2008. Esse fato acabou por comprometer a sua capacidade de alavancagem e, consequentemente, a possibilidade de atuação como garantidor de PPPs (Banco do Brasil, 2014).

A Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias (ABGF) é uma empresa pública da União, cuja criação foi autorizada pela Lei nº 12.712/2012 para conceder garantias contra riscos não cobertos em sua plenitude pelo mercado de seguros privados. Essas garantias podem ser prestadas de forma direta ou indireta, mediante aquisição de cotas de fundos garantidores. Entre as atribuições da ABGF está a administração do Fundo Garantidor de Infraestrutura (FGIE), constituído em novembro de 2014 com o propósito de viabilizar a cobertura de riscos de descumprimento das obrigações de pagamento assumidas por parceiros públicos em projetos de PPPs. O fundo foi capitalizado somente em novembro de 2016; em 2017 foi iniciada a estruturação dos modelos de garantia. No exercício de 2018, o patrimônio líquido do fundo era da ordem de R$ 620 milhões, sendo que a política de investimento admitia uma alavancagem equivalente a cinco vezes o valor do patrimônio líquido. Somente no exercício financeiro de 2018 foi realizada a primeira garantia com recursos do FGIE para contratos de PPPs[17] (ABGF, 2018; 2019). Portanto, essa é uma nova institucionalidade em processo de organização operacional e, consequentemente, não passível de avaliação quanto à capacidade efetiva para exercer um papel relevante na cobertura de riscos das PPPs patrocinadas e administrativas.

A ausência de uma boa reputação fiscal, a inexistência de mecanismos fiscais garantidores de pagamentos de compromissos do poder público, a modesta capitalização e a baixa maturidade operacional do FGIE acabam por constituir restrições relevantes ao desenvolvimento da contratualização das PPPs nas modalidades patrocinada e administrativa, no âmbito do governo federal. A fragilidade do sistema público de garantias amplia a exposição do concessionário ao risco de inadimplência e, consequentemente, os seus custos de contratação de financiamento no mercado financeiro. Assim, é reafirmada a relevância de capacidade fiscal em termos que permitam ao Estado um papel ativo na oferta de mecanismos de cobertura de riscos, condição necessária para a expansão e sustentação dessas modalidades de contratação de parcerias.[18]

Em uma análise sobre o programa de PPPs do estado de São Paulo, Cunha e Paula (2017, p. 266) comentam a importância de capacidade fiscal e de uma institucionalidade capaz de permitir ao setor público a disponibilização de garantias ao parceiro privado, de modo que atendam aos requisitos associados à clareza na definição, elevado grau de liquidez e facilidades de execução por parte da empresa concessionária em caso de inadimplência ou de ocorrência de outros eventos de

17. A contratação de serviços de garantias foi realizada entre a ABGF e o município de Salto (São Paulo) para cobertura de riscos referentes a um projeto de coleta e tratamento de resíduos sólidos, com valor aproximado de R$ 6,2 milhões, com início de vigência prevista para março de 2019 (ABGF, 2018, p. 4).

18. A importância da disponibilização de um sistema de garantias pelo poder concedente e o modelo institucional do sistema de garantias adotado no âmbito do estado de São Paulo são ressaltados por Cunha e Paula (2017, p. 266).

risco alocados ao poder concedente. No caso do estado de São Paulo, a principal instituição competente para atuar na operacionalização do sistema de garantias é a Companhia Paulista de Parcerias (CPP), uma sociedade anônima de capital fechado pertencente e originalmente capitalizada pelo governo estadual paulista.

4.4 Mecanismos institucionais orientados ao financiamento das PPPs

Os projetos de infraestrutura realizados mediante PPPs admitem perfis muito diferentes quanto às fontes de financiamento e às condições de crédito, em razão dos perfis de risco.

O quadro 2 apresenta uma classificação simplificada dos perfis de risco dos projetos de concessão. O quadro é constituído sob a forma de uma matriz 2x2, organizada em torno da combinação das fases de execução do projeto e da natureza dos investimentos. Projetos em fase operacional possuem risco menor em relação àqueles em fase de realização dos investimentos prévios necessários à disponibilização dos serviços. Projetos que envolvem investimentos essencialmente alocados em expansão e modernização de equipamentos já existentes (*brownfield*) possuem riscos menores comparativamente a projetos que envolvem investimentos integralmente novos (*greenfield*).

Nesses termos, os projetos tipo A são os que possuem perfis de risco mais simples; e os tipo D, os que apresentam perfis mais complexos. Quanto mais complexo o perfil de risco, maior a necessidade de mecanismos financeiros sofisticados, inclusive garantias, para fazer frente ao seu gerenciamento, e maiores os custos das operações de financiamento. Perfis de risco muito complexos podem, no limite, levar a situações nas quais o mercado financeiro privado não aporta recursos em volume e condições adequadas.

QUADRO 2
Desenho simplificado dos perfis de risco dos projetos executados por PPPs

Perfil dos projetos contratados por PPPs	Fase operacional (prestação de serviços)	Fase pré-operacional (investimentos)
Modernização e expansão de equipamentos (*brownfield*)	A	B
Constituição de equipamentos novos (*greenfield*)	C	D

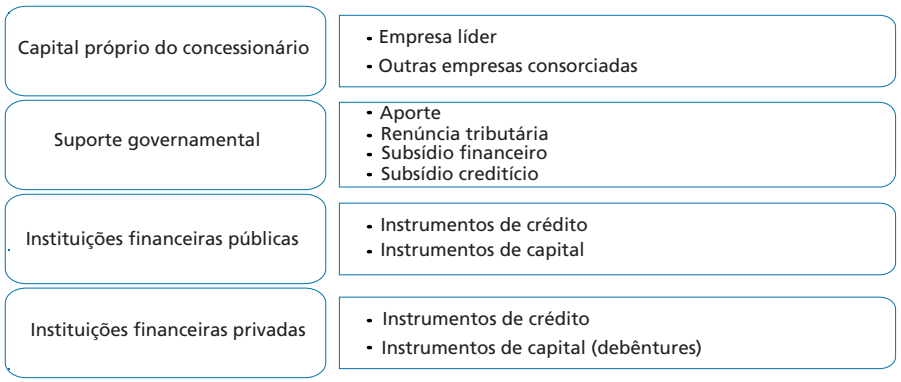
Elaboração do autor.

A natureza dos ativos de infraestrutura, em regra, faz com que os projetos assumam perfil de alta complexidade e, com frequência, demandem a participação governamental,[19] mediante uso de instrumentos de política fiscal e financeira, na

19. Em uma análise do programa de PPP do estado de São Paulo, Cunha e Paula (2017, p. 273-274) ressaltam a opção do governo paulista por "assunção direta pelo estado da responsabilidade por parcela expressiva dos investimentos". Esses investimentos eram realizados sob a modalidade de aportes em investimentos em bens reversíveis.

estruturação dos financiamentos.[20] As fontes básicas de mobilização de capitais para financiamento de projetos de PPPs no Brasil, em geral, envolvem a combinação, em algum grau, de recursos mobilizados integralmente no âmbito do mercado financeiro e recursos mobilizados por instrumentos governamentais (figura 4).

FIGURA 4
Fontes de financiamento de projetos de concessão



Elaboração do autor.

Os recursos privados são originados mediante aporte de capital próprio da empresa líder e das demais empresas participantes do capital da concessionária e por operações de crédito e capital, em especial operações com títulos de dívida corporativa (debêntures), no âmbito do mercado financeiro, inclusive bancos públicos.[21]

De acordo com Pastore (2017, p. 16),

> os empréstimos usando fundos transferidos por fora do orçamento pelo Tesouro, e o abuso dos subsídios de empréstimos do BNDES, mascararam o fato de que, afinal, os investimentos feitos pelo setor privado eram em larga medida realizados com recursos do próprio governo.

A participação governamental no financiamento das PPPs no Brasil está organizada em um amplo e complexo sistema de regras e mecanismos. A alocação dos recursos pode ocorrer por gastos diretos, sob a forma de aportes (restritos às concessões patrocinadas e administrativas), pagos às concessionárias dos projetos como contrapartida pela execução de investimentos em obras e serviços de engenharia. Outra parte dos recursos é alocada por meio de gastos indiretos, que

20. Segundo Frischtak e Noronha (2016, p. 54), a participação governamental no financiamento de projetos do setor de infraestrutura, mediante mobilização de recursos por orçamento público e por operações de financiamento de bancos públicos, foi da ordem de 83% no exercício financeiro de 2014.

21. A participação do BNDES no financiamento de projetos do setor de infraestrutura no Brasil no período 1952-2017 é evidenciada por Barboza, Furtado e Gabrielli (2019, p. 547).

podem assumir a forma de gastos indiretos de natureza tributária (o mesmo que renúncias tributárias),[22] subsídios financeiros e subsídios creditícios.[23]

Os gastos indiretos de natureza tributária são realizados mediante o sistema tributário,[24] sem observar o processo de deliberação e execução próprio dos gastos diretos processados no ciclo do orçamento geral. Eles são originados em regras que instituem desvios em relação ao sistema normativo convencional, que organiza as obrigações tributárias. O propósito fundamental do uso desse mecanismo em operações de PPPs é incentivar a realização dos projetos pela redução do componente tributário da sua estrutura de custos. Esse mecanismo de incentivo é adotado mediante diferentes instrumentos e em diversas operações relacionadas à rede contratual das PPPs, entre as quais cabe ressaltar o Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento da Infraestrutura (Reidi) (Lei nº 11.488/2007) e a desoneração tributária das debêntures emitidas por sociedades de propósito específico para investimento na área de infraestrutura (Lei nº 12.431/2011).[25]

Os subsídios financeiros ou subsídios explícitos são constituídos por desembolsos efetivos de recursos públicos realizados por meio de equalizações de juros, de preços ou de outros encargos financeiros, bem como por meio de assunção de dívidas decorrentes de saldos de obrigações de responsabilidade do Tesouro Nacional, cujos valores constam do orçamento da União. Os subsídios creditícios ou subsídios implícitos são os gastos realizados pela União resultantes do diferencial entre o rendimento de fundos, programas ou concessões de crédito, operacionalizados sob condições financeiras específicas, e o custo de oportunidade do Tesouro Nacional.[26] Essas modalidades de subsídio estão incluídas em um amplo conjunto de contratos de crédito originados por bancos públicos e direcionados a projetos de PPPs em infraestrutura. As operações de crédito com recursos da poupança compulsória organizada pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e aquelas sustentadas pelas operações contratadas com recursos oriundos dos empréstimos da União ao BNDES são exemplos relevantes de políticas fiscal e financeira que fazem uso dessas modalidades de subsídios.[27]

22. Informações sobre renúncias tributárias (ou gastos tributários) concedidas ao setor de infraestrutura e outros setores da economia, no período de 2006 a 2020, estão disponíveis em: <http://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/renuncia-fiscal/demonstrativos-dos-gastos-tributarios/dgt-bases-efetivas>.

23. Informações sobre subsídios do Tesouro Nacional no âmbito do Programa de Sustentação do Investimento (PSI) e dos empréstimos ao BNDES, referentes a operações de financiamento de infraestrutura e outros setores da economia, no período de 2015 a 2020, estão disponíveis em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/boletim-de-subsidios-do-tesouro-nacional-no-ambito-do-psi-e-nos-emprestimos-ao-bndes/2015/18>.

24. São consideradas desonerações tributárias todas e quaisquer situações que promovam presunções creditícias, isenções, anistias, reduções de alíquotas, deduções, abatimentos e diferimentos de obrigações de natureza tributária (Brasil, 2018a, p. 7).

25. Para uma análise dos gastos tributários da União, ver Brasil (2018a).

26. Definições regulamentadas pela Portaria nº 361, de 2 de agosto de 2018, do Ministério da Fazenda.

27. Para uma análise dos benefícios financeiros e creditícios concedidos pela União, ver Brasil (2018b).

As instituições financeiras públicas, em especial o BNDES e a Caixa Econômica Federal, cumprem a função de operadoras das políticas financeiras do governo federal e, nesses termos, garantem efetividade ao rol de instrumentos fiscais e financeiros mobilizados nas políticas de financiamento das PPPs. As operações desses bancos no campo dos projetos de infraestrutura são, em grande parte, sustentadas por mecanismos institucionais de formação de poupança compulsória mediante o FAT e o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). Esses instrumentos constituem uma arquitetura institucional essencialmente orientada ao alongamento de prazo de exigibilidade de passivos (formação de *funding*), requisito fundamental para a oferta de operações de crédito de longo prazo, nos termos requeridos por projetos com longo prazo de maturação.

Os bancos públicos também cumprem função relevante nas operações de mecanismos financeiros orientados ao desenvolvimento do mercado de capitais. Um desses instrumentos é o Fundo de Investimento do FGTS (FI-FGTS), constituído com recursos de poupança compulsória e direcionado à aquisição de títulos e valores mobiliários – instrumentos de dívida corporativa (*debt*) e participações societárias (*equity*). Esses papéis são emitidos por empresas executoras de projetos de infraestrutura e adquiridos por fundos de investimento cujas carteiras são direcionadas a títulos e valores mobiliários referentes a instrumentos de *debt* e *equity* do setor de infraestrutura. Parte substancial dessas emissões está relacionada a projetos executados em PPPs, em especial às concessões comuns, cujo perfil de risco dispõe de maior aceitação no mercado de capitais.

O BNDES também atua no fomento a operações no âmbito do mercado de capitais. Essas operações possuem três objetivos de política financeira: alavancar a indústria de fundos de infraestrutura, atrair investidores para esse segmento do mercado de renda fixa de longo prazo e ampliar a diversificação das formas de financiamento de projetos de infraestrutura. A estratégia é organizada mediante operações de estruturação e participação em fundos de investimentos direcionados à aquisição de títulos de dívida emitidos sob a forma de debêntures e fundos de investimentos orientados à aquisição de recebíveis (direitos creditórios) emergentes de projetos de infraestrutura.

O banco adquire cotas de participação[28] com diferentes perfis de exposição a risco e expectativa de retorno sobre o investimento. Para isso, possui requerimentos em termos de: *i)* classificação de risco das cotas do fundo; *ii)* subscrição mínima do originador da emissão; e *iii)* regras de participação máxima na porcentagem total da emissão. Esse tipo de participação admite uma atuação complementar do banco

28. As cotas de fundos de investimento em debêntures e em direitos creditórios podem apresentar diferentes configurações de risco. As cotas seniores possuem menor exposição ao risco; as cotas mezanino possuem exposição intermediária; e as cotas subordinadas têm maior exposição. Esses graus de exposição a risco guardam relação direta com as expectativas de retorno sobre o investimento.

em relação aos demais investidores atuantes no mercado de capitais. No limite, ela pode viabilizar um papel de incubadora de fundos de investimento, com a venda das cotas em mercado à medida que os projetos componentes da carteira do fundo adquirem graus de maturidade e passam a gerar perfis de riscos mais alinhados com o perfil da demanda dos investidores privados.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este capítulo abordou a trajetória de desenvolvimento do arranjo institucional das políticas de contratualização de PPPs para a realização de obras de engenharia, constituição de equipamentos e prestação de serviços de infraestrutura no Brasil no período de 1995 a 2020. O problema que motivou esta pesquisa diz respeito à análise da natureza híbrida do arranjo institucional constitutivo das PPPs. A hipótese básica que norteou o estudo foi a de que a construção institucional dessas parcerias não configurou uma agenda de desestatização *stricto sensu*, em sentido específico, ou seja, referente à transferência da propriedade ou mesmo do controle estratégico sobre o ciclo de desenvolvimento dos projetos do setor público para o setor privado. O arranjo institucional ou estrutura de governança híbrida resultante das PPPs trata problemas complexos, envolve custos de transação elevados e afirma um compartilhamento de protagonismo entre esses setores.

As evidências baseadas em documentos normativos, argumentos mencionados pela literatura especializada e dados fiscais e financeiros de organizações governamentais com atuação no setor de infraestrutura demonstram que, de fato, o Estado afirmou a condição de protagonista ou "parceiro fundamental" na estratégia de desenvolvimento da expansão e modernização dos equipamentos e serviços de infraestrutura. Essa atuação foi realizada mediante o exercício de múltiplas competências relacionadas ao ciclo de estruturação e operacionalização dos ativos de infraestrutura, a saber: desenvolvimento de políticas públicas, realização de planejamento estratégico setorial, estruturação de regulação econômica de mercados, desenvolvimento de modelagens contratuais, organização de mecanismos de suporte à contratação de estudos prévios, condução do processo de seleção do parceiro privado, realização de investimentos diretos mediante aportes, financiamentos de investimentos por bancos públicos, mobilização de poupança compulsória, concessão de incentivos tributários, financeiros e creditícios, assunção de riscos nos contratos de concessão, assunção direta de riscos em operações de investimento por aquisição de cotas de fundos de *equity*, estruturação de mecanismos garantidores, desenvolvimento de atividades de monitoramento, avaliação e controle dos contratos, coordenação estratégica das concessões, gestão estratégica da propriedade dos ativos essenciais à prestação dos serviços (bens reversíveis) e, nos casos de PPPs administrativas e patrocinadas, pagamento direto pela contraprestação dos serviços disponibilizados pela empresa concessionária.

Como afirmado por Mazzucato (2014, p. 29): "o Estado não é nem um 'intruso' nem um mero facilitador do crescimento econômico. É um parceiro fundamental do setor privado – em geral mais ousado, disposto a assumir riscos que as empresas não assumem".

A principal implicação dessas constatações é a de que o êxito do modelo de PPPs demanda um Estado capaz de planejar, regular, contratar, estruturar arranjos de financiamento, suportar riscos, remunerar serviços e implementar e coordenar políticas públicas. Portanto, é preciso um Estado dotado de múltiplas capacidades para atuação nas diversas agendas de trabalho associadas ao longo ciclo dos contratos de parcerias para o desenvolvimento de obras e a prestação de serviços de infraestrutura.

Não obstante os avanços expressivos na construção dos arranjos institucionais especializados associados às PPPs e a tendência de consolidação dessas modalidades de contratualização para provisão de bens e serviços de infraestrutura, é requerida atenção com uma agenda de desafios a serem superados.

No âmbito dessa agenda de trabalho, pelo menos três temas são fundamentais. O primeiro, de natureza macroinstitucional, diz respeito à necessidade de uma agenda de políticas públicas orientadas ao alinhamento entre as regras de governança de política fiscal e os mecanismos fiscais necessários à afirmação da capacidade de pagamento do poder concedente referente às despesas com aportes para investimentos e às contraprestações por serviços disponibilizados pelas empresas concessionárias ao longo do ciclo contratual.

O segundo, de natureza microinstitucional, é referente ao desenvolvimento de mecanismos fiscais e financeiros de concessão de garantias e contragarantias em contratos de parcerias. Esses temas dizem respeito a requisitos essenciais à aceleração do volume de contratações de parcerias, em especial mediante concessões patrocinadas e administrativas.

O terceiro tema, ainda no campo da agenda microinstitucional, refere-se à diversificação e maturação de mecanismos viabilizadores de elaboração de estudos prévios e de desenvolvimento de projetos capazes de dar suporte para a contratação de parcerias em diversos setores constitutivos da infraestrutura.

Em novembro de 2019, a Comissão Especial da Câmara dos Deputados constituída para tratar sobre PPPs aprovou um substitutivo ao texto do Projeto de Lei nº 7.063/2017, propondo um conjunto de mudanças na regulamentação das concessões e PPPs. Entre os temas mencionados constam: constituição de diretrizes para a sustentabilidade social dos contratos de concessão; adoção da colação para estudos e projetos de estruturação de concessão; aperfeiçoamento do uso de mecanismo de arbitragem; procedimentos de solução de controvérsias; instituição de um sistema de informações *on-line* mediante a centralização e

disponibilização de amplo acesso a informações sobre concessões realizadas no país; reformulação das debêntures e dos fundos de investimento em projetos de infraestrutura; instituição da concessão multimodal, de modo a possibilitar a licitação conjunta de serviços conexos, na hipótese de ganhos de escala, eficiência econômica ou complementaridade de escopo (mitigação do princípio do parcelamento às concessões); permissão para celebração de contratos referenciados em moeda estrangeira por concessionário dos setores ferroviário, aquaviário, portuário, aeroportuário, de energia elétrica e de armazenagem; proibição de interferência do órgão de controle externo no mérito das atividades exercidas pelo poder concedente como agente regulador e fiscalizador do serviço concedido, entre outros dispositivos (Maffia e Teixeira Filho, 2019). Todas essas proposições demandam análise pormenorizada das suas implicações sobre a sustentabilidade das relações contratuais e o atendimento do interesse público, base de todas e quaisquer escolhas relacionadas à configuração institucional das PPPs.

Agendas de estudos e pesquisas poderão reservar atenção, entre outros temas, para a análise das PPPs em cada um dos arranjos setoriais de políticas públicas de infraestrutura, de modo a melhor entender as suas particularidades e, consequentemente, propor aperfeiçoamentos orientados a cada um dos seus mecanismos específicos. Outra agenda relevante diz respeito à realização de estudos de caso, a fim de ampliar o volume de evidências relacionadas às limitações e às boas práticas geradas no âmbito dos projetos, em especial aqueles realizados na esfera dos novos setores e subsetores que começam a desenvolver parcerias e a vivenciar uma curva de aprendizagem nessa modalidade de contratação de bens e prestação de serviços de infraestrutura. Por fim, mas não menos importante, é necessário desenvolver estudos sobre as implicações da institucionalidade da política fiscal sobre a capacidade do Estado para assumir riscos e prover garantias em contratos de PPPs.

REFERÊNCIAS

ABGF – AGÊNCIA BRASILIERA GESTORA DE FUNDOS GARANTIDORES E GARANTIAS. **Fundo Garantidor de Infraestrutura**: relatório anual – exercício 2017. Brasília: ABGF, 2018. Disponível em: <https://www.abgf.gov.br/wp-content/uploads/2018/03/Relatorio-Anual-do-FGIE-2017.pdf>.

_____. **Fundo Garantidor de Infraestrutura**: relatório anual – exercício 2018. Brasília: ABGF, 2019. Disponível em: <https://www.abgf.gov.br/wp-content/uploads/2015/08/Relatorio-Anual-do-FGIE-2018.pdf>.

BANCO DO BRASIL. **Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas**: relatório de administração do exercício 2013/2014. Brasília: BB, 2014. Disponível em: <https://www.bb.com.br/docs/pub/gov/dwn/RAFGP20132014.pdf>.

BARBOZA, R. de M.; FURTADO, M.; GABRIELLI, H. A atuação histórica do BNDES: o que os dados têm a nos dizer? **Revista de Economia Política**, v. 39, n. 3, p. 544-560, jul./set. 2019.

BRASIL. Presidência da República. **Discurso na solenidade para sansão da Lei de Concessão e Permissão da Prestação de Serviços Públicos**. Brasília: Biblioteca da Presidência da República, fev. 1995a. Disponível em: <https://bit.ly/3hYfpNa>.

_____. Presidência da República. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Mare, nov. 1995b.

_____. Lei nº 9.491, de 9 de setembro de 1997. Altera procedimentos relativos ao Programa Nacional de Desestatização, revoga a Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 19941, 10 set. 1997. Seção 1.

_____. Ministério da Fazenda. **Demonstrativo dos gastos tributários**: PLOA 2019. Brasília: Ministério da Fazenda, 2018a. Disponível em: <http://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/renuncia-fiscal/previsoes-ploa/arquivos-e-imagens/dgt-ploa-2019.pdf>.

_____. Ministério da Fazenda. **Demonstrativo de benefícios financeiros e creditícios**: ano 2017. Brasília: Ministério da Fazenda, 2018b. Disponível em: <https://bit.ly/3cpSitJ>.

BRESSER-PEREIRA, L. C. A reforma gerencial do Estado de 1995. **Revista de Administração Pública**, v. 34, n. 4, p. 7-26, jul./ago. 2000.

CUNHA, C. P. da; PAULA, T. B. de. O programa de PPP do estado de São Paulo. *In*: PASTORE, A. C. (Org.). **Infraestrutura**: eficiência e ética. Rio de Janeiro: Elsevier, 2017. p. 263-293.

DAVIS, L. E.; NORTH, D. C. **Institutional change and American economic growth**. Cambridge: Cambridge University Press, 1971.

FIANI, R. **Cooperação e conflito**: instituições e desenvolvimento econômico. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

_____. Arranjos institucionais e desenvolvimento: o papel da coordenação em estruturas híbridas. *In*: GOMIDE, A. de Á.; PIRES, R. C. R. (Ed.). **Capacidades estatais e democracia**: arranjos institucionais de política pública. Brasília: Ipea, 2014. p. 57-81. cap. 3.

FRISCHTAK, C.; NORONHA, J. **O financiamento do investimento em infraestrutura no Brasil**: uma agenda para sua expansão sustentada. Brasília: CNI, 2016.

MAFFIA, D. V.; TEIXEIRA FILHO, S. A. **Lei geral das concessões**: principais mudanças. Brasília: Câmara dos Deputados, 2019. (Nota Técnica). Disponível em: <https://bit.ly/361L5z6>.

MAZZUCATO, M. **O Estado empreendedor**: desmascarando o mito entre o setor público e o setor privado. 1. ed. São Paulo: Portfólio-Penguin, 2014.

MÉNARD, C. Hybrid organization. *In*: KLEIN, P. G.; SYKUTA, M. E. (Ed.). **The Elgar companion to transaction cost economics**. Cheltenham: Edward Elgar, 2011.

_____. Hybrid modes organization: alliances, join ventures, networks, and other strange animals. *In*: GIBBONS, R.; ROBERTS, J. (Ed.). **The handbook of organizational economics**. Princeton: Princeton University Press, 2012. p. 1066-1108.

MONTEIRO, V. Incentivos jurídicos para otimizar a participação privada na modelagem de concessões. *In*: PASTORE, A. C. (Org.). **Infraestrutura**: eficiência e ética. Rio de Janeiro: Elsevier, 2017. p. 150-167.

NORTH, D. C. **Transaction costs, institutions and economic performance**. San Francisco: ICEG, 1992.

PASTORE, A. C. O setor privado e os investimentos em infraestrutura. *In*: _____. (Org.). **Infraestrutura**: eficiência e ética. Rio de Janeiro: Elsevier, 2017. p. 1-38.

SILVA, M. S. **Fundos de investimentos e financiamento de projetos de infraestrutura**: uma leitura da configuração institucional e do desempenho operacional do FI-FGTS. Brasília: Ipea, 2019. (Texto para Discussão, n. 2486).

WILLIAMSON, O. E. **The mechanisms of governance**. [s.l.]: Oxford University Press, 1996.

_____. **As instituições econômicas do capitalismo**: firmas, mercados e relações contratuais. São Paulo: Pezco, 2012.

APÊNDICE

QUADRO A.1
Desenvolvimento institucional das parcerias público-privadas (PPPs)

Ano	Legislação	Temas
1993	Lei nº 8.666	Contratações públicas
1995	Lei nº 8.987	Regulamentação das concessões
1997	Lei nº 9.491	Programa Nacional de Desestatização (PND)
1998	Lei nº 9.648	Contratação por melhor técnica
2000	Lei Complementar nº 101	Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)
2004	Lei nº 11.079	Regulamentação das PPPs
2007	Decreto nº 6.025	Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)
	Lei nº 11.488	Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento da Infraestrutura (Reidi)
	Lei nº 11.491	Instituição do Fundo de Investimento do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FI-FGTS)
2011	Lei nº 12.431	Desoneração tributária de debêntures de infraestrutura
	Lei nº 11.462	Regime Diferenciado de Contratações (RDC)
2012	Lei nº 12.712	Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias (ABGF)
	Lei nº 12.766	Aporte de recursos públicos para investimentos mediante PPPs
2014	Decreto nº 8.188	Constituição do Fundo Garantidor de Infraestrutura (FGIE)
2015	Lei nº 13.129	Emprego de mecanismos privados para resolução de controvérsias
2016	Lei nº 13.334	Programa de Parcerias de Investimentos (PPI)

Elaboração do autor.
Obs.: Está em tramitação no Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 7.063/2017, que propõe um amplo conjunto de modificações na regulamentação de concessões e PPPs.

CAPÍTULO 9

AS AGÊNCIAS REGULADORAS BRASILEIRAS NO SÉCULO XXI: ENRAIZAMENTO INSTITUCIONAL E CARACTERÍSTICAS ORGANIZACIONAIS EM PERSPECTIVA COMPARADA[1]

Bruno Queiroz Cunha[2]
Isabella de Araujo Goellner[3]

1 INTRODUÇÃO

Poucos temas estão tão intrinsecamente associados ao chamado movimento gerencialista, ou seja, à ascensão da nova gestão pública (NGP), como o da regulação e reformas regulatórias. Mundo afora, a NGP instrumentalizou a criação de novos arranjos institucionais e de órgãos regulatórios com características próprias, dentro de um desenho consistente com o eixo desestatizante e despolitizante da NGP.

No Brasil, o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) não deixou dúvidas quanto ao seu alinhamento a essa agenda dupla, ou seja, o gerencialismo combinado a propostas inovadoras no campo da regulação. Todavia, nota-se também que o PDRAE é, verdadeiramente, pouco detalhado na temática da regulação. Embora o plano recomende que a reforma administrativa sirva ao processo de instauração de um novo Estado regulador no país – o qual surgiria como produto de uma reforma de Estado mais ampla do que a iniciativa reformista circunscrita à esfera da gestão pública –, não se pode afirmar que estão no plano propostas prontas e acabadas no campo da regulação.

Contudo, a filiação programática ao movimento de reformas regulatórias vigente nos anos 1990 ao redor do mundo, somada à estratégia de desconcentração do Estado por intermédio da criação de agências (ou agencificação), fez com que o PDRAE impulsionasse a instauração de agências reguladoras no Brasil. Esses órgãos concretizaram transformações no terreno das relações entre a administração pública e o mercado (e destes para com a sociedade), acompanhando o processo de privatização de empresas e delegação de serviços públicos em curso na mesma época.

Portanto, a fim de avaliar o grau de implementação do PDRAE e as modificações institucionais que dele se seguiram, como propõe este livro, mostra-se crucial

1. DOI: http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-012-7cap9
2. Especialista em políticas públicas e gestão governamental, licenciado.
3.Pesquisadora assistente na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

inspecionar como suas expectativas referentes ao enraizamento do Estado regulador se efetivaram na prática. O fim último deste capítulo é, portanto, dimensionar o grau de adesão do Estado brasileiro ao modelo regulatório abraçado pelo PDRAE. Faz-se tal análise investigando precipuamente a trajetória de fortalecimento institucional e a estruturação de elementos organizacionais centrais das agências reguladoras federais.

Para tanto, o capítulo assenta o referencial teórico de suporte e lançam-se proposições interpretativas acerca do processo de evolução das agências brasileiras ao longo dos últimos 25 anos. Essas proposições são averiguadas utilizando-se dados longitudinais de carreiras do serviço público e evidências advindas de *survey* realizado em 2018 – nesse caso, com uma grande amostra que inclui agências reguladoras, mas não só.

Ao final, entende-se que precedentes internacionais que serviram de base para a mutação do Estado no sentido do novo perfil regulatório foram também modulados pelas particularidades administrativas e políticas brasileiras. O resultado, como veremos, em parte confirma e em parte frustra as expectativas do PDRAE e de seus idealizadores. Contudo, uma conclusão mais abrangente aponta para o enraizamento e a normalização do modelo de agências, o qual segue atendendo a tendências dominantes no campo da gestão pública.

2 REFORMAS ADMINISTRATIVAS E AGÊNCIAS REGULADORAS

2.1 Notas teóricas acerca das agências reguladoras

Regulação é um tema de alcance teórico-conceitual bastante amplo.[4] Porém, considerada a estratégia teórico-metodológica deste capítulo, importa ressaltar, em especial, o componente histórico-contextual que informa o estudo do tema e, por conseguinte, também a criação das agências reguladoras no Brasil.

Uma observação de ordem mais geral aponta para a importância da tradição jurídica e da cultura administrativa no desdobramento formal da regulação e suas instituições (Campbell e Pedersen, 2007). Por esse motivo, não somente se averigua que o termo *regulação* toma sentidos variados em diferentes regimes jurídicos e sistemas políticos mundo afora, mas também que seus objetivos se diversificam na prática, a depender das características e metas em cada jurisdição (Marcou e Moderne, 2005; Martins, 2011).

A diversidade que permeia a regulação também implica que, em muitos casos, permita-se expressar, por meio de suas instituições, diferentes tipos de objetivos políticos e sociais. A história demonstra que, não raro, essa abrangência

4. Para o aprofundamento acerca das nuances conceituais da regulação, ver, por exemplo, Koop e Lodge (2015) e Baldwin, Cave e Lodge (2012).

substantiva termina por relativizar a prescritividade contida na ideia de correção de falhas de mercado, reposicionando-a como argumento principal para o exercício da regulação ou mesmo afastando-a quase que por completo (Feintuck, 2010; Lodge e Wegrich, 2012).

Esse esclarecimento suscita um registro histórico importante. Nos Estados Unidos da América do começo do século XX, a regulação foi utilizada para proteger monopólios e deliberadamente fomentar setores econômicos de suma importância. Esses setores-chave eram submetidos à regulação estatal não exatamente por um critério de eficiência econômica estrita, mas por um imperativo de controle social sobre setores econômicos considerados cruciais, o que invocava a atuação direcionadora do Estado (Eisner, 2000). A gênese das agências reguladoras, tal como as conhecemos hoje, data dos precedentes que emergiram nesse momento histórico algo longínquo. Isso se mantém, ainda que o sentido do que se entende por reformas regulatórias tenha se alterado sobremaneira nas últimas três décadas, com a busca precípua por metas de competição e eficiência econômica, e não mais o desenvolvimento industrial (Miller e Samuels, 2002).

Sendo assim, é um equívoco imaginar que as agências reguladoras se constituam numa invenção recente. Organizações desse tipo – às quais o Estado delega funções de gestão e monitoramento de setores econômicos de particular relevância, para isso conferindo-lhes um grau de autonomia técnico-administrativa diferenciado – antecedem as reformas administrativas gerencialistas do final do século XX. Argumentamos, pois, que as agências reguladoras se apresentam, na melhor das hipóteses, como uma "reinvenção" institucional (Christensen e Lægreid, 2006, p. 22), haja vista sua apropriação por um projeto de reforma ulterior e contextualmente distinto da circunstância histórica que lhes deu origem.

Uma vez estabelecida essa preliminar histórica, pode-se com mais clareza compreender como e por que agendas liberalizantes e de cunho desestatizante do final do século XX terminaram por popularizar o modelo de agências reguladoras ao redor do mundo, inclusive no Brasil. O ponto de partida foi o crescimento da importância da regulação em si, seja como ferramenta de intervenção estatal, seja como *script* – ou modelo mental – para a tomada de decisão pública, seja como lócus institucional. Neste último caso, a construção de redes e espaços regulatórios multicêntricos e multiatores (Hancher e Moran, 1989; Black, 2007) deu origem a novos arranjos institucionais e regimes jurídicos, novas organizações, novas burocracias públicas e a uma gama de grupos de interesse. Nesse processo, as agências reguladoras alcançaram protagonismo, de modo a serem, atualmente,

parte imprescindível da ontologia da regulação estatal e um de seus elementos definidores, no plano conceitual (Black, 2002; Jordana e Levi-Faur, 2004).[5]

As agências reguladoras foram indispensáveis também para o que Majone (1997) tratou como a transição do Estado positivo para o Estado regulador. O primeiro diz respeito ao Estado de tipo interventivo e de atuação ampla e deliberada na economia, inclusive como provedor de bens e serviços. O Estado regulador, por seu turno, atuaria de modo mais indireto, por meio de uma governança dita passiva ou negativa, posto que voltada a orientar, corretivamente e de uma maneira antecipatória e formalizada, as decisões de agentes econômicos privados (Jayasuriya, 2001). O Estado regulador deteria objetivos circunscritos à geração de eficiência econômica e à promoção de competição, além da proteção de usuários e consumidores, em casos específicos (Christensen e Lægreid, 2006).

Central a essa mudança direcional do papel do Estado, que em alguma medida se efetivou no Brasil a partir dos anos 1990, foi a ideia de "despolitização" da regulação, ou sua "purificação técnica" (Cunha, 2016; Flinders, 2004). Essa proposta se traduziu na ênfase na separação formal e categórica entre as instituições afetas à regulação, de um lado, e as esferas de decisão político-partidária, de outro (Peci, 2007). Conforme pontuam – para depois relativizarem criticamente – Christensen e Lægreid (2006, p. 33, tradução nossa): "a doutrina é que agências reguladoras são mais efetivas se forem independentes dos ministérios, operem de acordo com uma política regulatória clara e sejam compostas por *experts*". Christensen e Lægreid (2006; 2011) classificam essa lógica institucional, por eles considerada excessivamente generalizante, como o "modelo oficial" (ou *practitioner's model*) da regulação ou da governança regulatória.

O excepcionalismo do qual se beneficiariam as agências reguladoras, no tocante ao elevado grau de autonomia em seu favor e à criação de barreiras adicionais à capacidade de direcionamento por parte do governo central, sempre se ancorou num prejulgamento sobre o significado da política (Mattos, 2006). Numa interpretação racionalista desse modelo, o partilhamento de competências entre agências e ministérios salvaguardaria, por um lado, o conteúdo técnico de decisões regulatórias e, por outro, a longevidade e previsibilidade de decisões políticas referentes às indústrias reguladas. Essa divisão de tarefas entre o técnico e o político, que produziria estabilidade de regras ao longo do tempo, tenderia também a tornar críveis – ou seja, seguros e confiáveis – os compromissos assumidos pelo Estado junto aos setores regulados. Ao cabo, esse desenho elevaria o apetite de

5. Não é objetivo deste capítulo explorar a fundo o histórico de crescimento do modelo de agências internacionalmente, mas vale apontar que explicações para tal fenômeno vão desde a difusão do capitalismo regulatório mundo afora (Levi-Faur, 2005), passando por dinâmicas isomórficas, ou seja, de mimetismo institucional (Gilardi, 2002; Thatcher, 2002), até a dependência, tanto financeira quanto técnica, por parte de países periféricos frente a economias centrais, como no caso das nações latino-americanas (Martinez-Gallardo e Murillo, 2011).

investidores privados, alçando a *performance* daqueles setores econômicos sujeitos ao monitoramento das agências (Gilardi, 2002; Levy e Spiller, 1994).

2.2 Regulação no Brasil desde o PDRAE: proposições interpretativas

Os precursores e maiores entusiastas de reformas institucionais calcadas no "modelo oficial" de governança regulatória sempre foram os países anglo-saxões. A eles, o então ministro Luiz Carlos Bresser-Pereira declarou inequívoca predileção para o desenho e implementação da proposta de reforma administrativa brasileira, nos anos 1990. O ministro também enxergava, à época do lançamento do PDRAE, que "*o Estado moderno*, que prevalecerá no século XXI, *deverá ser um Estado regulador* e transferidor de recursos, e não um Estado executor" (Bresser-Pereira, 1996, p. 27, grifos nossos). Mundo afora, a associação de uma imagem de modernidade à ideia do Estado regulador e ao pacote gerencialista tinha o propósito claro de demarcar uma ruptura com modelos de Estado qualificados como retrógrados, os quais eram vistos como mais dependentes do dirigismo estatal (Hood, 1991; Moran, 2003).

Coerente com essa visão, o texto do PDRAE ocupou-se de apontar o fortalecimento da ação reguladora estatal como um resultado esperado das macrorreformas em curso no país, nos anos 1990. Esse resultado também levaria à transição para uma "administração pública gerencial, flexível e eficiente" (Brasil, 1995, p. 13). Ademais, o PDRAE postulava que

> a reforma do Estado deve ser entendida dentro do contexto da redefinição do papel do Estado, que deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços para *fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento* (...). Deste modo, o Estado reduz seu papel de executor ou prestador direto de serviços, *mantendo-se, entretanto, no papel de regulador* e provedor ou promotor (Brasil, 1995, p. 12-13, grifos nossos).

Criava-se, portanto, uma associação lógica na proposta reformista entre a assunção pelo Estado brasileiro de um papel predominantemente regulatório e a instauração de uma administração gerencialista. Essa visão se apoiava numa epistemologia consolidada internacionalmente, além de forte apelo junto a atores políticos, burocráticos e empresariais influentes no país. A combinação entre ideias dominantes e o posicionamento favorável de elites políticas, burocráticas e econômicas costuma facilitar a implementação de propostas reformistas (Pollitt e Bouckaert, 2017).

Avançando no tempo, nota-se que essa mesma visão acerca do papel do Estado e sua postura no fronte regulatório se manteve, *mutatis mutandis*, sólida nos anos que se seguiram à publicação do PDRAE. A despeito das mudanças de posicionamento político do governo incumbente, é correto o diagnóstico de que, no plano institucional e programático, houve, no Brasil, grande continuísmo no padrão de operação das agências reguladoras ao longo das duas últimas décadas

(Cunha, 2018c; Fishlow, 2011; Love e Baer, 2009). Isso não ignora que dinâmicas particulares e mesmo sobressaltos ocasionais na operação desses órgãos, ou na relação entre eles e o Poder Executivo central, tenham surgido ao longo desse período (Bonis, 2016; Melo e Pereira, 2017).

Portanto, percebe-se que sucessivos governos, ao longo de sucessivas etapas de criação de agências reguladoras federais nas últimas décadas, assimilaram a divisão de papéis entre ministérios e agências reguladoras, em anuência ao modelo oficial.[6] A reputação adquirida fez com esse modelo institucional se estabelecesse consistentemente no país, difundindo-se inclusive para níveis subnacionais. No plano federal, existem atualmente onze agências reguladoras, nos termos da Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019. Essa norma, cuja tramitação legislativa tomou mais de uma década, entre diferentes versões trocadas entre o Executivo, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal, prescreve uma espécie de lei geral das agências reguladoras.

A Lei nº 13.848/2019 se ocupa precipuamente de reafirmar o excepcionalismo desses órgãos, explicitando sua condição de autarquia especial. Essa natureza jurídica é determinada, conforme o art. 3º da lei, "pela ausência de tutela ou de subordinação hierárquica, pela autonomia funcional, decisória, administrativa e financeira e pela investidura a termo de seus dirigentes e estabilidade durante os mandatos".[7]

Ao longo dos mais de vinte anos entre a criação da primeira agência reguladora brasileira, a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), em 1996, e a publicação dessa norma com características de lei geral, o Brasil, em larga medida, acompanhou as tendências internacionais dominantes nessa seara. O fluxo de mudanças na esfera regulatória voltou-se, ainda que com alguma defasagem temporal, no sentido das chamadas boas práticas internacionais (Cunha, 2018b).

Nesse percurso, as agências reguladoras foram alçadas da condição de novidade a um estado de normalidade. Quando modelos institucionais atingem esse grau de enraizamento, o ônus da prova passa a recair não mais sobre quem os propõe ou defende, mas sim sobre quem questiona sua pertinência como solução institucional (Gilardi e Maggetti, 2011). Consequentemente, pode-se entender que o discurso de reforço do grau de autonomia administrativa das agências frente ao poder central se tornou um elemento de legitimidade tanto para as agências em si como para o próprio governo e os grupos políticos que se substituíram no comando do país (Abrucio e Loureiro, 2018).

6. Exemplo claro da incorporação pelo Poder Executivo federal da lógica de divisão estática de tarefas entre ministérios e agências consta no relatório final do grupo de trabalho interministerial que, em 2003, dedicou-se a reavaliar o modelo de agências reguladoras do país. Com vistas ao aprimoramento desse modelo, esse grupo ofereceu uma recomendação inequívoca: "faz-se necessário estabelecer a *fronteira* entre formulação de política setorial e regulação econômica" (Brasil, 2003, p. 27, grifo nosso). Essa fronteira, fosse ela de fato erguida, significaria a adoção de uma versão extrema do dito modelo oficial.

7. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Lei/L13848.htm>.

Esse histórico de normalização institucional e receptividade política ao longo de sucessivos governos permite-nos cogitar de uma boa dose de sucesso nas metas almejadas pelo PDRAE para essa área. Por isso, assentamos as seguintes proposições interpretativas do processo de difusão desses órgãos no Estado brasileiro, ao longo das últimas duas décadas e meia: *i)* o Estado brasileiro investiu proporcionalmente mais no fortalecimento de suas agências reguladoras; e *ii)* as agências reguladoras federais detêm superioridade em sua capacidade operativa, se comparadas ao restante do serviço público federal.

Essas proposições assumem, em linha com o discurso adotado no PDRAE, que contínuos incrementos de capacidade operacional das agências reguladoras teriam ocorrido nas últimas décadas. A essas proposições nos voltaremos mais adiante.

3 PANORAMA DA ESTRUTURA REGULATÓRIA BRASILEIRA ATUAL

3.1 Fortalecimento das agências reguladoras: dados longitudinais

As agências reguladoras brasileiras foram criadas ao longo de diferentes estágios, seguindo motivações reformistas similares, mas, do ponto de vista setorial, com peculiaridades ocasionais (Martins, 2006). O argumento da busca por maior competição e eficiência econômica serviu de suporte, em especial, no caso das agências mais antigas, as que primeiramente foram criadas. Elas se voltaram para setores de infraestrutura, como telecomunicações e energia. Posteriormente, o modelo foi estendido a agências de áreas sociais, como saúde e meio ambiente. Em 2017, um setor crucial da economia nacional foi finalmente contemplado com uma agência reguladora própria, o da mineração. O quadro 1 lista todas as agências reguladoras em operação no país, nos termos da Lei nº 13.848/2019, com o respectivo detalhamento de suas principais características formais.

O avanço do modelo de agências na estrutura de Estado brasileira resultou, portanto, num mapa altamente diverso quanto aos objetos regulados. Além da evidenciação pura e simples da vasta cobertura setorial que está a cargo das agências reguladoras, há outras maneiras de aferir o grau de enraizamento do modelo e da força organizacional das agências. Uma das estratégias seria examinar o grau de especialização desses órgãos, ou seja, a quantidade e diversidade de competências alocadas em cada um deles (Egeberg e Trondal, 2018). Esse objeto de pesquisa requereria, provavelmente, o aprofundamento em casos selecionados, pois o conjunto de atividades primárias e secundárias executadas pelas agências, ou seja, as que absorvem maior ou menor carga operacional e recursos, não é algo que se depreenda facilmente, sendo necessário um mapeamento mais pormenorizado.

QUADRO 1
As agências reguladoras federais em detalhe

Agência	Lei de criação	Principal tipo de regulação	Foco da atividade regulatória
Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel)	Lei nº 9.427 (26/12/1996)	Econômica	Produção, transmissão, distribuição e comercialização de energia elétrica
Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel)	Lei nº 9.472 (16/7/1997)	Econômica	Serviços de telecomunicações
Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP)	Lei nº 9.478 (6/8/1997)	Econômica	Indústrias de petróleo, gás natural e de biocombustíveis
Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa)	Lei nº 9.782 (26/1/1999)	Social	Comercialização de produtos e serviços submetidos à vigilância sanitária
Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS)	Lei nº 9.961 (28/1/2000)	Social	Assistência suplementar à saúde
Agência Nacional de Águas (ANA)	Lei nº 9.984 (17/7/2000)	Ambiental	Recursos hídricos
Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq)	Lei nº 10.233 (5/6/2001)	Econômica	Infraestrutura de transportes aquaviários
Agência Nacional de Transporte Terrestre (ANTT)	Lei nº 10.233 (5/6/2001)	Econômica	Infraestrutura de transportes terrestres
Agência Nacional do Cinema (Ancine)	Medida Provisória (MP) nº 2.228 (6/9/2001)	Social	Cadeia produtiva do cinema e do audiovisual
Agência Nacional de Aviação (Anac)	Lei nº 11.182 (27/9/2005)	Econômica	Infraestrutura aeronáutica e aeroportuária
Agência Nacional de Mineração (ANM)	Lei nº 13.575 (26/12/2017)	Econômica	Recursos minerais e pesquisas geológicas/minerais, tecnologia mineral e exercício das atividades de mineração

Elaboração dos autores.
Fonte: Nunes, Ribeiro e Peixoto (2007).

Por isso, à luz dos objetivos deste capítulo, consideramos que uma variável de mais direta comparação entre as agências diz respeito ao número de servidores públicos de carreira pertencentes a cada um desses órgãos, haja vista que todas as agências reguladoras federais detêm carreiras públicas em seus quadros (Cunha, 2018a). Nesse caso, aspectos referentes à burocracia das agências, ao flutuarem ao longo do tempo, podem revelar importantes tendências acerca do enraizamento desses órgãos no Estado brasileiro.

Para esse propósito, apresentam-se a seguir dados longitudinais sobre a evolução dos quadros das agências a partir de 2002. Tendo em vista que a criação das carreiras das agências ocorreu em 2004,[8] a escolha de 2002 como marco inicial, além de oferecer uma antecedência de dois anos do surgimento desses cargos, marca a transição entre administrações presidenciais.[9] Este último aspecto pode denotar alguma mudança na abordagem do governo federal com as agências, acarretando reflexos diretos em seus atributos organizacionais, inclusive nos contingentes burocráticos.

Para a criação de uma base de dados com informações sobre carreiras foram analisados documentos oficiais pertinentes e leis federais. Quando necessário, também foram feitas solicitações de informações por meio de instrumentos de transparência pública, com pedidos via plataforma *e-sic* (apêndice A). Na base de dados desenvolvida, consta o quantitativo de servidores ativos das carreiras das agências reguladoras e de mais um conjunto de outras carreiras comparáveis, no período entre 2002 e 2018. Para a exposição desses dados, conforme consta no gráfico 1, criaram-se categorias ou agrupamentos de carreiras, de nível superior, que remetem à função exercida e também à vinculação funcional de cada uma delas, como se vê a seguir.

- Grupo Ciclo de Políticas Públicas: somatório do contingente das carreiras de especialistas em políticas públicas e gestão governamental (EPPGG), analista de planejamento e orçamento (APO) e técnico de planejamento e pesquisa (TPP).[10]
- Grupo Planejamento Setorial de Infraestrutura: somatório das carreiras de analista de infraestrutura, especialista em infraestrutura sênior e analista de pesquisa energética.[11]
- Grupo Agências Reguladoras: somatório de todas as carreiras de nível superior das agências reguladoras, ou seja, analistas e especialistas.[12]
- Grupo Advocacia-Geral da União (AGU): somatório das carreiras de advogado da União e de procurador federal.[13]

8. A criação dos cargos das agências se deu por meio da Lei nº 10.871, de 20 de maio de 2004.

9. O presidente Luiz Inácio Lula da Silva foi eleito em 2002 e tomou posse no ano seguinte, substituindo Fernando Henrique Cardoso, cujo mandato presidencial se encerrou ao final do exercício de 2002.

10. Essas são carreiras públicas incumbidas precipuamente da formulação, implementação, análise e avaliação de políticas públicas, abarcando, portanto, toda a extensão do ciclo de vida das políticas públicas, conforme didaticamente segmentado.

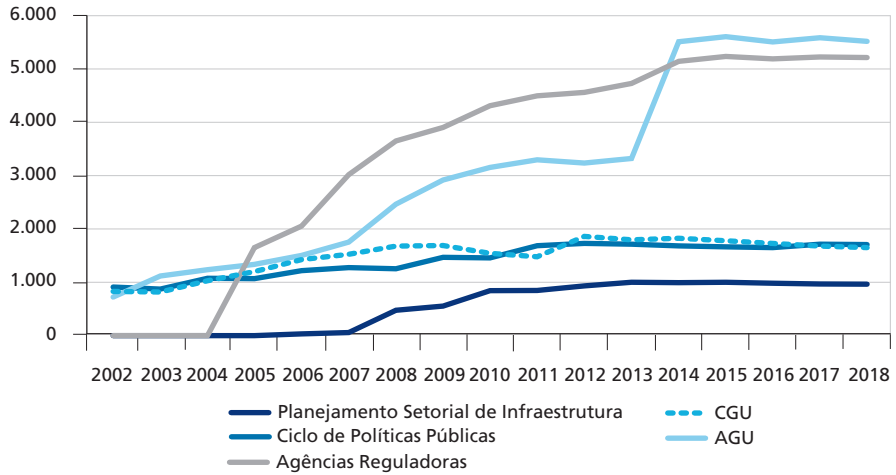
11. São carreiras cuja atribuição principal é zelar pelo planejamento de programas e projetos de infraestrutura.

12. Todas as agências reguladoras, com exceção da ANP e da ANA, possuem apenas duas modalidades de carreiras de nível superior, quais sejam, as de analistas administrativos e especialistas em regulação. Na ANP, além das carreiras de analista administrativo e de especialista em regulação de petróleo e derivados, álcool combustível e gás natural, existe também a carreira denominada especialista em geologia e geofísica do petróleo e gás natural. Na ANA, por sua vez, há duas carreiras de especialista, que recebem as nomenclaturas de especialista em geoprocessamento e especialista em recursos hídricos. Os contingentes de servidores dessas duas agências e seus casos particulares foram computados no cálculo como especialistas.

13. Carreiras específicas, como a de procurador da Fazenda Nacional e procurador do Banco Central, não foram incluídas.

- Grupo Controladoria-Geral da União (CGU): carreira de auditor federal de finanças e controle.[14]

GRÁFICO 1
Evolução histórica do quantitativo de quadros de servidores por agrupamentos de carreiras (2002-2018)



Fonte: Leis das carreiras e solicitações individuais aos respectivos órgãos, por meio do sistema *e-sic* (vide apêndice A para detalhamento completo).
Elaboração dos autores.
Obs.: Adotou-se como referência o dia 31 de dezembro de cada exercício (apêndice A).

Nota-se que as agências reguladoras receberam uma atenção particular por parte do Estado brasileiro. Esse gráfico demonstra que, mesmo tendo sido criadas somente em 2004, em 2018 as carreiras das agências reguladoras já somavam mais de 5 mil servidores ativos. Entretanto, o conjunto das carreiras de formulação, implementação, análise e avaliação de políticas públicas, ou seja, o grupo Ciclo de Políticas Públicas, cresceu em volume bem menor, terminando o período com pouco mais de 1.700 servidores ativos. Da mesma forma que no caso das carreiras das agências, que, somadas, abarcam todo o conjunto de reguladores setoriais, as carreiras do grupo Ciclo de Políticas Públicas, assim agrupadas, também levam em conta a transversalidade e a multissetorialidade de atuação de seus servidores, que estão espalhados por diversos órgãos, notadamente em nível ministerial.

No gráfico 1 ainda constam dados das carreiras de planejamento de infraestrutura, que se optou inserir na pesquisa em virtude de sua associação temática com boa parte das agências reguladoras, que em sua maioria atendem a setores de infraestrutura. No caso dessas carreiras de planejamento setorial, a

14. A carreira da CGU de nível superior, que atualmente recebe a denominação de auditor, já foi definida anteriormente como analista de finanças e controle.

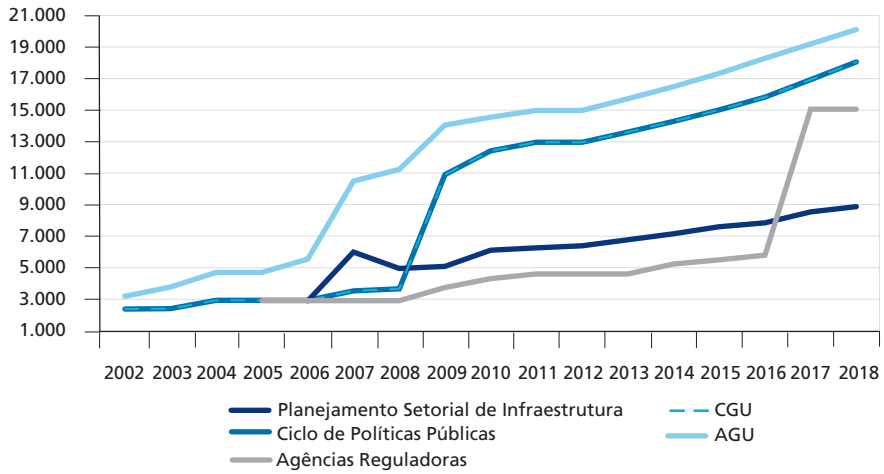
evolução no tamanho dos quadros é mais discreta. Entre 2006, quando passaram a operar, e 2018, essas carreiras acumularam menos de 1 mil servidores ativos. Se adotássemos, para fins de comparação, apenas os contingentes de servidores das agências de setores de infraestrutura, ainda assim veríamos quadros numericamente muito superiores nos órgãos regulatórios, no comparativo com as carreiras de planejamento. Isso, de alguma maneira, indica uma opção estatal em favor da função regulatória.

Também se nota a importância destacada das carreiras da AGU e da CGU. No caso da CGU, a carreira de nível superior quase dobrou de tamanho no período considerado (saiu de 830 servidores em 2002 para 1.649 em 2018). Quanto à AGU – que, a partir do início dos anos 2000, passou a concentrar, sob as denominações de advogado da União e procurador federal, um conjunto antes diverso de carreiras jurídicas existentes em vários órgãos da administração direta e indireta – constatou-se um crescimento expressivo no número de quadros, que atingiu o montante de 5.518 servidores em 2018.

Uma segunda parte da construção da base de dados tratou das remunerações das carreiras selecionadas. Para isso, foram adotados como parâmetro os vencimentos básicos iniciais dos servidores ativos (classe A e padrão 1), sem gratificações ou vantagens pecuniárias. Para a construção dessa parte da base, foram tomados os valores contidos na Tabela de Remuneração dos Servidores Públicos Federais Civis e dos Ex-Territórios, que era disponibilizada pelo Ministério do Planejamento e, atualmente, é gerida pelo Ministério da Economia. Como as tabelas de remuneração não apresentam uma regularidade exata e constante, foram utilizados os primeiros relatórios publicados em cada ano.

O gráfico 2 utiliza, assim como no gráfico 1, apenas dados de carreiras de nível superior, seguindo o mesmo padrão do gráfico antecedente quanto à categorização das carreiras. Contudo, enquanto os agrupamentos Ciclo de Políticas Públicas, Planejamento Setorial de Infraestrutura, AGU e CGU são exatamente os mesmos no gráfico 2, para o grupo Agências Reguladoras houve uma sutil modificação. Tendo em vista existirem diferenças salariais entre os analistas e os especialistas, optou-se, no gráfico 2, por adotar como critério os dados de remuneração dos últimos, por serem ligeiramente superiores aos dos analistas.

GRÁFICO 2
Evolução histórica da remuneração de quadros de servidores por agrupamentos de carreiras (2002-2018)
(Em R$)



Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Gestão de Pessoas, Departamento de Gestão dos Sistemas de Pessoal, Coordenação-Geral de Suporte de TI. Meses dos relatórios: jan. 2000, maio 2003, maio 2004, jan. 2005, jan. 2006, jan. 2007, jan. 2008, maio 2009, jan. 2010, abr. 2011, maio 2012, jan. 2013, jan. 2014, jan. 2015, ago. 2016, mar. 2017 e jan. 2018. A Empresa de Pesquisa Energética (EPE) forneceu informações via *e-sic* (apêndice A).
Elaboração dos autores.

O gráfico 2 apresenta um quadro semelhante ao expresso no gráfico 1. As carreiras das agências passaram, gradualmente, a acumular importância, o que se reverteu em acréscimos remuneratórios. O sobressalto ocorrido em 2016 justifica-se porque, nesse ano, por força da Lei nº 13.326/2016, as carreiras de regulação passaram a fazer jus a subsídio, fixado em parcela única, o que somou ao vencimento básico antigas gratificações de desempenho.

Distinto do gráfico 1, contudo, é o fato de que, quanto aos salários, o conjunto de servidores do grupo Ciclo de Políticas Públicas logrou absorver acréscimos salariais importantes nos anos considerados. Muito aquém de todos os demais grupos está o de Planejamento de Infraestrutura, cuja remuneração localiza-se numa faixa significativamente inferior.

3.2 Especificidades organizacionais: dados de percepção (*survey*)

Em complemento à análise longitudinal de quadros e carreiras, apresentaremos aqui um conjunto de dados de percepção, colhidos por meio de *survey*, os quais versam sobre dimensões da capacidade operacional de alguns tipos de órgãos estatais. A Universidade de Stanford e o Centro Democracia, Desenvolvimento e Estado de Direito (CDDRL), em trabalho conjunto com o Ipea, publicaram em

2018 o resultado de *survey* (Pereira *et al*., 2019) com todo o conjunto de servidores públicos brasileiros ligados às funções de formulação, avaliação e implementação de políticas públicas[15] – no último caso, foram incluídas as carreiras de regulação. A amostra final teve um total de 3.226 respondentes.[16] Um detalhamento da amostra e da frequência de respondentes por órgão e grupos de carreira consta do apêndice B deste capítulo.

A seguir, relacionam-se dados de *survey* a partir do agrupamento em três categorias específicas de respondentes, construídas em função do tipo de órgão às quais pertencem: *i)* agências de infraestrutura; *ii)* agências socioambientais; e *iii)* todos os demais órgãos participantes de *survey*. Esses grupos estão precisamente descritos no apêndice B e concentram, respectivamente, 19,60%, 11% e 69,50% dos respondentes. Entre as agências de infraestrutura estão Anatel, Aneel, ANP, Anac, Antaq e ANTT; e no grupo de agências socioambientais, ANA, ANS e Anvisa. Ressalta-se que o *survey* não recebeu respostas das agências Ancine e ANM.

Frisamos que no caso dos dados de *survey* aqui utilizados, levou-se em conta o conjunto total de servidores de cada órgão e, portanto, do grupo ao qual pertencem, entre os três já descritos. Isso se deve à dificuldade de separação acurada entre as respostas atribuídas por servidores de carreiras distintas de nível médio ou superior. Ao passo que se procedeu essa aglutinação mais ampla como forma de manter a integridade e a comparabilidade dos dados, não identificamos aí comprometimento nos resultados pelo fato de o *survey* se prestar a colher a percepção dos servidores em virtude de sua condição funcional. Ou seja, as visões acerca do objeto das perguntas de *survey* partiram da interpretação das características e dos atributos vigentes em cada órgão e sua influência no cotidiano profissional dos servidores a ele vinculados.

Partindo-se desse recorte, indicam-se nos gráficos 3, 4 e 5 as distribuições e frequências das respostas a uma seleção de três tipos de questões, as quais se relacionam às temáticas de recursos, habilidades e avaliação do desempenho do órgão pela sociedade. Essas questões foram escolhidas pois tocam em temas cruciais, além de indicarem especificidades e achados analiticamente relevantes para o caso das agências reguladoras, em particular. Ressaltamos que os resultados colhidos mediante *survey* e aqui dispostos derivam da percepção individual de cada respondente e, como em qualquer exercício do gênero, configuram, portanto, um quadro interpretativo e circunscrito no tempo.

15. Cargos e carreiras de empresas estatais, bancos públicos, organizações militares e os chamados burocratas do nível da rua (policiais, enfermeiras, professores e outros) foram excluídos da amostra (Pereira *et al*., 2019).

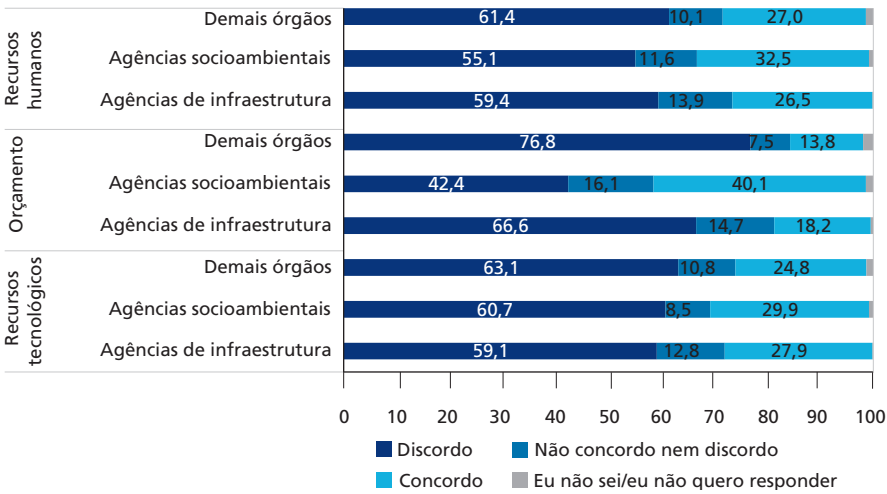
16. O universo total da amostra foi de 263.498. Os dados foram coletados entre 15 de maio e 17 de julho de 2018, totalizando 3.226 entrevistados, o que representa quase 70% da amostra necessária. Para detalhes completos sobre a amostragem da pesquisa, consulte o apêndice B, além de Pereira *et al*. (2019).

Das questões escolhidas foram extraídas as frequências de respostas, organizando-as numa escala de quatro níveis – e não nos seis níveis orginalmente utilizados no *survey*. Desse modo, como se nota nos gráficos 3, 4 e 5, as escalas seguem o padrão descrito a seguir.

- Discordo: soma as respostas das opções "discordo plenamente" e "discordo".
- Não concordo nem discordo: reproduz a opção de resposta de mesmo tipo.
- Concordo: soma as respostas das opções "concordo plenamente" e "concordo".
- Não sei/não quero responder: reproduz a opção de resposta de mesmo tipo.

A percepção dos respondentes indica que as agências são mais bem estruturadas em relação aos recursos a elas disponibilizados, o que vale, em especial, no quesito recursos orçamentários, como se nota no gráfico 3. Para as agências socioambientais, por exemplo, mais de 40% dos respondentes concordam que orçamento não é um problema para a organização na qual atuam. Já nos demais órgãos do governo federal, mais de 76% dos respondentes do *survey* julgaram haver um problema nesse quesito em suas organizações.

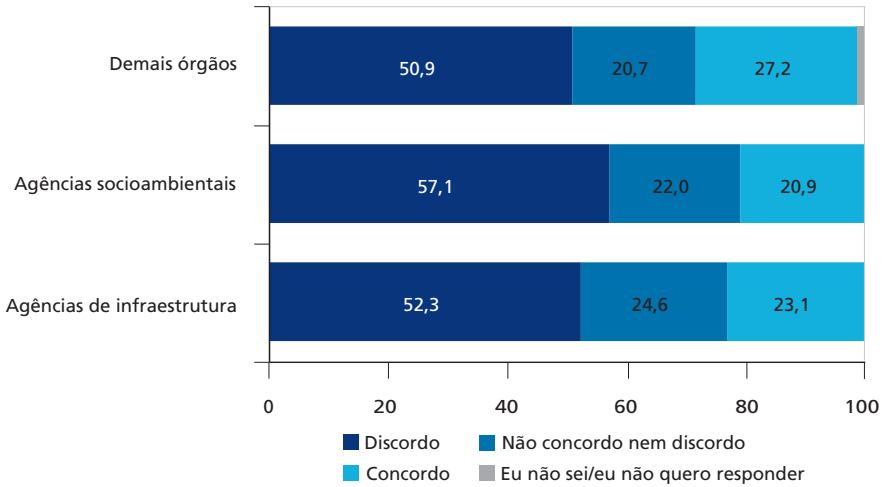
GRÁFICO 3
Percepção de recursos por tipo de órgão
(Em %)
Questão: Os itens a seguir não são obstáculos ao desempenho do seu órgão.[1]



Elaboração dos autores.
Nota: [1] O comando da questão relativa a recursos originalmente contida em *survey* foi invertido, adicionando-se a palavra "não" ao seu texto. Isso foi feito a fim de permitir a apreciação dos dados das respostas em uma escala e em uma lógica de distribuição de frequência comparáveis com as demais questões utilizadas neste trabalho.

Ao passo que as agências reguladoras são beneficiadas na alocação de recursos, a percepção de seus respondentes indica que o governo não utiliza de forma plena toda a potencialidade dos seus quadros. Os respondentes dos demais órgãos da amostra são mais seguros quanto à efetiva utilização de suas habilidades pelo poder público, num montante de 27%. Enquanto isso, nos dois grupos de agências, esse tipo de resposta está numa faixa alguns pontos percentuais inferior, como mostra o gráfico 4.

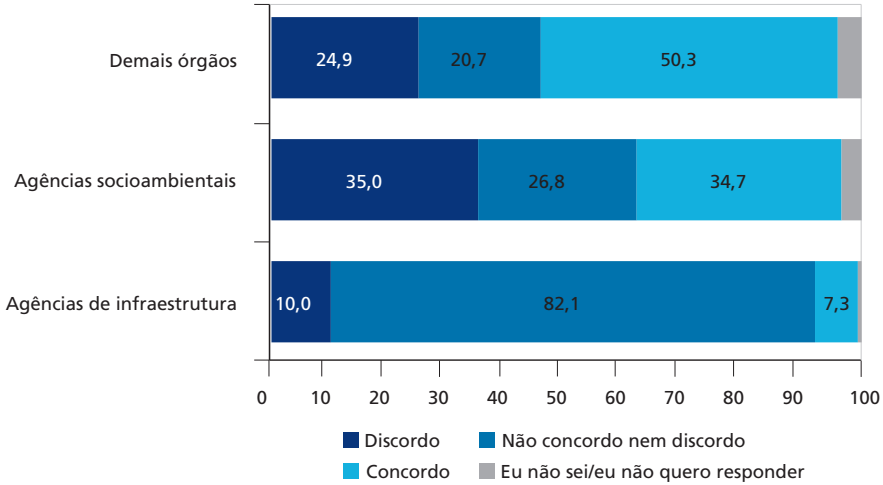
GRÁFICO 4
Percepção do uso de habilidades por tipo de órgão
(Em %)
Questão: Minha percepção é que o governo utiliza ao máximo minhas habilidades.



Elaboração dos autores.

Quanto ao impacto social da atuação dos órgãos, os respondentes das agências são ainda mais céticos do que com respeito ao aproveitamento de suas habilidades, de acordo com o gráfico 5. Enquanto mais de 50% dos respondentes vinculados a outros órgãos do governo entendem que a sociedade avalia bem suas organizações, nas agências socioambientais esse percentual se reduz a menos de 35% e nas de infraestrutura, para pouco mais de 7%. Neste último caso, chama atenção também que mais de 82% não concordam nem discordam, o que pode indicar um profundo desconhecimento da percepção social acerca do desempenho de suas organizações.

GRÁFICO 5
Percepção de impacto social por tipo de órgão
(Em %)
Questão: O desempenho da minha organização é bem avaliado pela sociedade.



Elaboração dos autores.

4 DISCUSSÃO: O QUE HÁ DE "ESPECIAL" NAS AGÊNCIAS REGULADORAS?

Durante os anos que se seguiram às reformas dos anos 1980 e 1990, desenrolou-se seguramente um processo de normalização e legitimação política das agências reguladoras como modelo institucional mundo afora. No Brasil, especificamente, o conjunto de dados longitudinais e de percepção aqui expostos contribui para uma conclusão também nessa direção. Se somarmos a isso o fato de, como já argumentamos, não ter havido no Brasil descontinuidades perceptíveis no modelo de agências implantado em nível federal a partir de meados dos anos 1990, temos consubstanciado um quadro amistoso à difusão e ao enraizamento das agências no Estado brasileiro. Assim, nossa primeira proposição interpretativa, que aponta para a confirmação das expectativas contidas no PDRAE, parece guardar validade empírica.

Se é certo que medidas intensamente liberalizantes e plataformas políticas de viés neoliberal não foram, no Brasil, tão impactantes quanto em outros países da América Latina (Ocampo, Rada e Taylor, 2009), pois, no país, houve mais incrementalismo do que uma brusca desconstrução administrativa, algum grau importante de mutação na estrutura do Poder Executivo pode ser notado. Os dados de crescimento da burocracia das agências reguladoras sugerem um ganho efetivo de capacidade do Estado nessa área. Embora menos contundentes, os valores remuneratórios também apontam para uma elevação reputacional por parte dos reguladores, ao longo do tempo.

Vale notar também que estudos anteriores (Cunha, 2017; Cunha, Pereira e Gomide, 2017) já haviam demonstrado a superioridade não somente no *quantum*, mas também no grau de formação técnica e acadêmica dos quadros das agências perante outras burocracias federais. Somados a esses, os achados apresentados neste capítulo confirmam o diagnóstico quanto à concentração de um elevado nível de *expertise* nas agências reguladoras.

Todas essas evidências nos levam, portanto, a validar a primeira proposição lançada no início do capítulo, pois de fato se observa um efetivo pêndulo da estrutura do Estado no sentido de um perfil mais marcadamente regulatório, como propugnava o PDRAE. Essa conclusão é contingencial às evidências aqui apresentadas, as quais, contudo, são não somente válidas como fundamentais para a compreensão das transformações no aparato estatal – especialmente quando se trata do governo federal brasileiro, no qual a presença de carreiras burocráticas é maciça.

Uma observação, neste ponto, faz-se necessária. O fato de a AGU e a CGU, aliadas às agências reguladoras, apresentarem-se em destaque nos dados longitudinais não é algo sem motivo. Em grande medida, esses órgãos incorporaram um mesmo padrão de transformação na administração pública, pois operam precipuamente sob os signos do formalismo, da disciplina, da eficiência e da correição estatal. Em grande medida, todas essas instituições servem à atuação do Estado na condição primeira de árbitro e corretor de distorções. Esse perfil de Estado dialoga com tendências de boa governança atualmente em voga, as quais secundarizam, ainda que indiretamente, o papel planejador, transformador e ativamente transformador do Estado (Andrews, 2010; Reinert, Ghosh e Kattel, 2016).

No que concerne aos dados de *survey*, alguns pontos chamam atenção. Quanto às questões de recursos, dada a suposição de favorecimento contínuo das agências reguladoras no processo de fortalecimento das capacidades operativas do Estado brasileiro – ilustrado pelos dados longitudinais –, o fato de as agências reguladoras perceberem-se mais bem equipadas do que os demais órgãos federais não é uma surpresa. Embora os dados indiquem que essa superioridade recai sobre as agências sociais e ambientais, mas não nas de infraestrutura, simplesmente especializa esse achado.

Quanto aos dados de utilização das habilidades pelo governo, os quais, a nosso ver, podem ser entendidos como *proxies* da efetividade ou da *performance* da atuação da burocracia das agências, algumas observações podem ser feitas. Referente à subutilização das habilidades dos quadros das agências, Cunha (2017) já havia demonstrado que o relacionamento entre burocracias de agências reguladoras e o restante do governo não absorve um tempo relevante das primeiras. Isso provavelmente deriva do apartamento dos quadros das agências para com outros tipos de burocracia de Estado, em virtude de um bloqueio interativo – ao menos

parcial. Tal bloqueio é por vezes real e formalizado, mas também pode ser meramente de natureza cultural ou epistêmica. Ou seja, conectivos facilmente acionáveis que propiciem a cooperação e a formação de consenso entre os reguladores e o resto do governo sofrem de certa precariedade no aparato estatal brasileiro.

Em linha com esse diagnóstico, o que se pode intuir dos dados de percepção, ainda que não sejam peremptórios a esse respeito, é que há, hoje, um risco real de subutilização da burocracia das agências. Esse risco pode ser agravado na circunstância em que as agências não sejam efetivamente postas a opinar sobre questões que dialoguem com suas habilidades, seu conhecimento setorial e sua formação disciplinar. Daí resultaria a percepção expressa pelos servidores das agências quanto ao reduzido aproveitamento de suas habilidades pelo Estado, sentimento que é menos contundente no caso dos respondentes de outros órgãos de governo. Ou seja, aos últimos, supõe-se, haveria canais mais claros de cooperação ativa intragoverno e interorganizacional.

Do ponto de vista teórico, coordenação e cooperação intragovernamental são temas presentes nos debates pós-gerencialistas, os quais procuram destacar limitações da NGP e seus efeitos práticos (Bouckaert, Peters e Verhoest, 2010; Pollitt e Bouckaert, 2017). A excessiva fragmentação resultante da descentralização decisória gera problemas de fluidez e, assim, de efetividade do governo como um todo – novamente, com possibilidade de subutilização de potencialidades e o represamento de conhecimentos. O modelo de agências reguladoras, visto que indistintamente conectado à NGP, precisa, portanto, enfrentar o fato de que "uma das principais falhas da NGP foi provavelmente sustentar que haveria uma clara linha divisória entre a formulação, de um lado, e a implementação, de outro" (Lægreid, 2015, p. 550, tradução nossa). Essa constatação traz algum tensionamento com o argumento de autonomia das agências. Porém, autonomia, por si só, não assegura maior efetividade.

Por fim, os dados referentes à avaliação do desempenho das organizações por parte da sociedade também dialogam com a essência do modelo de agências. Segundo a visão tradicional do Estado regulador, sintetizada por Majone (1997), a autonomia qualificada das agências, ao mesmo tempo que poderia ensejar algum nível de *deficit* democrático, pois distinta do tratamento usual dispensado por governantes às demais organizações do aparato estatal, seria compensada pela efetividade das agências na ponta, aferível inclusive pela sociedade. Em outras palavras, a tecnocracia típica das agências, guardada por uma autonomia extraordinária que as protegeria de expedientes usuais próprios da hierarquia governamental, seria condição para o alcance de qualidade nas entregas das agências – estas, ao cabo, benéficas a toda a coletividade.

Embora os dados relativos à avaliação da sociedade sejam indiretos a esse respeito, posto que decorrentes da percepção dos próprios funcionários das agências em resposta ao *survey* e não do posicionamento direto e explícito do conjunto da

sociedade que utiliza os serviços regulados, eles ainda assim servem de indício do retorno efetivo desses órgãos à coletividade. Em que pese o rigor da autocrítica, a avaliação que um profissional faz do seu próprio trabalho é evidência da mais alta validade sobre seu desempenho.

Qual é o quadro geral que os dados nos indicam, então? A nosso ver, apontam para um processo de transformação burocrática e o efetivo reforço do aparato estatal na sua capacidade de regular. Embora a capacidade de planejar e de formular, implementar e avaliar políticas não tenha experimentado uma reversão por completo em seu contingente burocrático, em termos relativos, pode-se extrair dos dados que o Estado pendulou para um perfil que favorece o controle, a regulação e, mais recentemente, pautas como integridade e *compliance* – estas últimas abraçadas por AGU, CGU, além das agências reguladoras, assim como por órgãos de fora do Poder Executivo, como o Tribunal de Contas da União (TCU).

Contudo, há de fato menos um movimento radical na direção apontada do que um processo de incrementalismo. De certo modo, os dados de *survey* invalidam a segunda proposição, na medida em que não nos parece inconteste e definitiva a superioridade técnica ou estrutural das agências sobre as demais carreiras, a despeito do reforço na dimensão de seus quadros de 2004 em diante. Pelos dados de percepção apresentados, é de se disputar a tese que sustenta uma maior efetividade de órgãos agenciados, ou seja, desconcentrados do nível ministerial.

Ademais, o caso brasileiro simplesmente reforça a ideia de que o modelo oficial de governança regulatória, calcado na despolitização das agências reguladoras, é, na melhor das hipóteses, uma situação particular ou transitória, que vigora em circunstâncias de pouca complexidade que dificilmente se efetivam na prática cotidiana da gestão pública (Christensen e Lægreid, 2006; Cunha, 2018a).

5 CONCLUSÃO

Este capítulo ofereceu uma interpretação historificada da adoção gradual pelo Brasil de um novo perfil regulatório; e, mais propriamente, da incorporação de agências reguladoras à estrutura do governo federal. Partiu-se de um objetivo algo simples, qual seja, o de aferir se as metas contidas no PDRAE quanto à implantação do chamado Estado regulador teriam sido alcançadas, passadas duas décadas e meia do lançamento do plano. O PDRAE almejava que o novo paradigma de administração pública por ele proposto se conectaria ao novo tipo de Estado nascente, de perfil predominantemente regulatório.

O capítulo partiu da revisão dos principais elementos constitutivos do modelo de agências reguladoras. Ao atestarmos a sustentabilidade desse modelo durante sucessivos governos no Brasil, lançamos, na segunda etapa do capítulo, proposições

interpretativas sobre o grau de enraizamento institucional conquistado pelas agências ao longo do tempo e sua maturidade organizacional, enquanto resultante prática.

Para isso, adotou-se como métrica, inicialmente, o volume dos quadros burocráticos das agências reguladoras. Os números absolutos de crescimento da burocracia desses órgãos, somadas todas as agências federais, foram colocados em perspectiva, cotejando-os com a evolução dos quadros de carreiras comparáveis, entre 2002 e 2018. Essa comparação permitiu analisar a intensidade do investimento estatal no fortalecimento de seu braço regulador. A dimensão dos quadros das agências foi, então, combinada com a investigação do crescimento do padrão remuneratório desses órgãos, comparando-o novamente com grupos de carreiras relevantes, todas do governo federal. Essa interpretação longitudinal de elementos próprios da burocracia permitiu concluir que, de fato, houve uma substantiva e diferenciada atenção do Estado brasileiro no fortalecimento de sua "regulocracia".

Feita essa constatação, interessou-nos investigar mais a fundo. Por meio de dados retirados de um amplo trabalho de *survey* concluído em 2018, agrupamos indicadores de percepção relativos a dimensões da capacidade operativa das agências. Os resultados apontam que as agências reguladoras, embora beneficiadas com mais recursos – o que inclui volume de força de trabalho e orçamento –, não mostram superioridade efetiva em sua *performance* sobre o restante do serviço público. Ou seja, de maneira simplória, poder-se-ia afirmar, preliminarmente, que o investimento do Estado nas agências não produziria o retorno esperado, haja vista que, com base unicamente nos dados de percepção reproduzidos neste capítulo, organizações públicas para as quais se disponibilizam menos recursos apresentam *performance* similar ou superior à das agências reguladoras. Ainda que contingente aos dados utilizados e, portanto, circunscrito, esse diagnóstico é, nessa qualidade, empiricamente sustentável.

Ao identificar tanto semelhanças quanto distinções entre as agências e o restante do governo, este capítulo contribui trazendo uma visão detalhada e realista do processo de sedimentação institucional do modelo de agências no Brasil. Há, também, clara contribuição à política pública, pois os dados permitem lançar novos questionamentos sobre o papel dos reguladores e sua "regulocracia". Entre outros, autoriza questionar se o substantivo diferencial de capacidade técnica legado às agências ao longo dos últimos anos não merece uma nova abordagem e um novo direcionamento por parte do Estado. Pode-se indagar, por exemplo, se não é pertinente que as carreiras das agências, em geral mais bem formadas e estruturadas que as carreiras de formulação e planejamento governamental, não poderiam elevar seus coeficientes de interação com o restante do governo. Se o fizessem, poderiam aportar sua *expertise* ao processo decisório governamental de maneira mais direta e frequente, não apenas no que tange aos conhecimentos estritamente regulatórios, mas também com respeito à *expertise* setorial e técnico-econômica que detêm.

Em síntese, para que as agências se tornem ainda mais efetivas na contribuição ao desempenho do Estado brasileiro, parece-nos haver dois caminhos possíveis que, embora não sejam excludentes, implicam alguma priorização. O primeiro envolve dobrar a aposta no chamado "modelo oficial", ou seja, intensificar ações de formalização e controle, com medidas rigorosas de *compliance* e integridade, além da insistência num padrão estático, restritivo e exclusivamente tecnocrático de relacionamento intragovernamental. O outro caminho envolve fazer transitar a capacidade adquirida por esses órgãos de uma maneira mais dinâmica, inclusive no suporte à formulação de política pública. Ambas as alternativas seguramente permeiam as discussões contemporâneas sobre governança regulatória no Brasil. O equilíbrio ou o correto sequenciamento entre elas deve guiar a atuação das agências reguladoras no futuro.

De todo modo, como indicou este capítulo, esse tipo de organização pública encontra-se normalizado no país e goza de respeitabilidade institucional. Isso é um grande avanço e, por que não dizer, um mérito dos reformistas que labutaram em prol do modelo de agências reguladoras no país. Assim sendo, não há por que duvidar da manutenção da importância desses órgãos no Estado brasileiro. Todavia, um grande desafio que se coloca nessa seara é, de fato, como se fazer o melhor uso das agências pelo Estado, o que não parece poder ser alcançado relegando-se às agências a responsabilidade unicamente sobre funções regulatórias triviais e pouco abrangentes. Ainda que seja pelo argumento da não duplicação de esforços e investimentos, há que se construir caminhos para que a *expertise* técnica das agências apoie mais contundentemente a atuação estatal. Um renovado grau de dinamismo dessa natureza parece seguir tendência internacional, na medida em que órgãos reguladores nacionais, particularmente no âmbito europeu, abraçam funções diversificadas e promovem contribuições amplas, atuando sempre em rede.

Por fim, espera-se que este capítulo contribua para induzir novos trabalhos nessa agenda que já é fértil, qual seja, a de pesquisas referentes às variáveis estruturais e operativas das agências. Isso inclui temas não diretamente abordados neste capítulo, como os meandros do orçamento desses órgãos, além da multiplicidade de atribuições e competências que algumas das agências acumularam ao longo do tempo. O estudo de tais temas pode vir a revelar aspectos igualmente importantes do cotidiano dos reguladores brasileiros.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. Burocracia e ordem democrática: desafios contemporâneos e experiência brasileira. *In*: PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. E. de. (Org.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil**: interseções analíticas. Brasília: Ipea, 2018. p. 23-57.

ANDREWS, M. Good government means different things in different countries. **Governance**, v. 23, n. 1, p. 7-35, jan. 2010.

BALDWIN, R.; CAVE, M.; LODGE, M. **Understanding regulation**: theory, strategy and practice. 2. ed. New York: Oxford University Press, 2012.

BLACK, J. Critical reflections on regulation. **Australian Journal of Legal Philosophy**, v. 27, n. 1, p. 1-36, 2002.

_____. Tensions in the regulatory state. **Public Law**, p. 58-73, 2007.

BONIS, D. F. de. **Os limites do desenho institucional**: uma investigação empírica dos mecanismos da influência presidencial sobre as agências reguladoras independentes no governo federal brasileiro. 2016. Tese (Doutorado) – Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2016.

BOUCKAERT, G.; PETERS, B. G.; VERHOEST, K. **The coordination of public sector organizations**: shifting patterns of public management. New York: Palgrave Macmillan, 2010.

BRASIL. Presidência da República. **Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Mare, 1995.

_____. Presidência da República. **Análise e avaliação do papel das agências reguladoras no atual arranjo institucional brasileiro**. Brasília: Casa Civil, 2003.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, v. 47, n. 1, p. 7-40, 1996.

_____. The 1995 public management reform in Brazil: reflections of a reformer. *In*: SCHNEIDER, B.; HEREDIA, B. (Ed.). **Reinventing Leviathan**: the politics of administrative reform in developing countries. Miami: North-South Center Press, 2003. p. 89-112.

CAMPBELL, J. L.; PEDERSEN, O. K. Institutional competitiveness in the global economy: Denmark, the United States, and the varieties of capitalism. **Regulation and Governance**, v. 1, n. 3, p. 230-246, 2007.

CHRISTENSEN, T.; LÆGREID, P. Agentification and regulatory reforms. *In*: ___. (Ed.). **Autonomy and regulation**: coping with agencies in the modern State. Cheltenham: Edward Elgar, 2006. p. 8-49.

_____. The new regulatory orthodoxy: a critical assessment. *In*: LEVI-FAUR, D. (Ed.). **Handbook on the politics of regulation**. Cheltenham: Edward Elgar, 2011. p. 361-372.

CUNHA, B. Q. Antagonismo, modernismo e inércia: a política regulatória brasileira em três atos. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 14, n. 4, p. 473-485, 2016.

_____. **Os regulocratas**: características corporativas e implicações sistêmicas do funcionamento da burocracia das agências reguladoras no Brasil. Rio de Janeiro: Ipea, 2017. (Texto para Discussão, n. 2311).

_____. As agências reguladoras brasileiras e seu hibridismo burocrático. *In*: PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. E. de. (Org.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil**: interseções analíticas. Brasília: Ipea, 2018a. p. 383-405.

_____. (Re)Contextualizando a governança regulatória: uma visão sistêmica de problemas de "segunda geração". **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 19, p. 33-41, dez. 2018b.

_____. **Regulação e desenvolvimento nos governos Lula e Dilma (2003-2016)**: três ensaios histórico-institucionais. 2018. Tese (Doutorado) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018c.

CUNHA, B. Q.; PEREIRA, A. K.; GOMIDE, A. de Á. State capacity and utilities regulation in Brazil: exploring bureaucracy. **Utilities Policy**, v. 49, p. 116-126, 2017.

EGEBERG, M.; TRONDAL, J. **An organizational approach to public governance**: understanding and design. New York: Oxford University Press, 2018.

EISNER, M. A. **Regulatory politics in transition**. 2. ed. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2000.

FEINTUCK, M. Regulatory rationales beyond the economic: in search of the public interest. *In*: BALDWIN, R.; CAVE, M.; LODGE, M. (Ed.). **The Oxford handbook of regulation**. New York: Oxford University Press, 2010. p. 39-63.

FISHLOW, A. **Starting over**: Brazil since 1985. Washington: Brookings Institution Press, 2011.

FLINDERS, M. Distributed public governance in Britain. **Public Administration**, v. 82, n. 4, p. 883-909, 2004.

GILARDI, F. Policy credibility and delegation to independent regulatory agencies: a comparative empirical analysis. **Journal of European Public Policy**, v. 9, n. 6, p. 873-893, 2002.

GILARDI, F.; MAGGETTI, M. The independence of regulatory authorities. *In*: LEVI-FAUR, D. (Ed.). **Handbook on the politics of regulation**. Cheltenham: Edward Elgar, 2011. p. 201-214.

HANCHER, L.; MORAN, M. Organizing regulatory space. *In*: ___. (Ed.). **Capitalism, culture and economic regulation**. New York: Clarendon Press, 1989.

HOOD, C. A public management for all seasons? **Public Administration**, v. 69, p. 3-19, 1991.

JAYASURIYA, K. Globalization and the changing architecture of the state: the regulatory state and the politics of negative co-ordination. **Journal of European Public Policy**, v. 8, n. 1, p. 101-123, 2001.

JORDANA, J.; LEVI-FAUR, D. The politics of regulation in the age of governance. *In*: ___. (Ed.). **The politics of regulation**: institutions and regulatory reforms for the age of governance. Cheltenham: Edward Elgar, 2004. p. 1-28.

KOOP, C.; LODGE, M. What is regulation? An interdisciplinary concept analysis. **Regulation and Governance**, v. 11, n. 1, p. 95-108, 2015.

LÆGREID, P. Christopher Hood, "A public management for all seasons?". *In*: BALLA, S. J.; LODGE, M.; PAGE, E. C. (Ed.). **The Oxford handbook of classics in public policy and administration**. New York: Oxford University Press, 2015. p. 541-558.

LEVI-FAUR, D. The global diffusion of regulatory capitalism. **The Annals of the American Academy of Political and Social Science**, v. 598, n. 1, p. 12-32, 2005.

LEVY, B.; SPILLER, P. T. The institutional foundations of regulatory commitment: a comparative analysis of telecommunications regulation. **Journal of Law Economics Organization**, v. 10, n. 2, p. 201-246, 1994.

LODGE, M.; WEGRICH, K. **Managing regulation**: regulatory analysis, politics and policy. London: Red Globe, 2012.

LOVE, J. L.; BAER, W. Introduction. *In*: ___. (Ed.). **Brazil under Lula**: economy, politics, and society under the worker-president. New York: Palgrave MacMillan, 2009. p. 1-5.

MAJONE, G. From the positive to the regulatory state: causes and consequences of changes in the mode of governance. **Journal of Public Policy,** v. 17, n. 2, p. 139-167, 1997.

MARCOU, G.; MODERNE, F. **Droit de la régulation, service public et intégration régionale**: comparaisons et commentaires. Paris: Logiques Juridiques, 2005. Tome 1.

MARTINEZ-GALLARDO, C.; MURILLO, M. V. Agency under constraint: ideological preferences and the politics of electricity regulation in Latin America. **Regulation and Governance**, v. 5, n. 3, p. 350-367, 2011.

MARTINS, H. F. Uma teoria da fragmentação de políticas: desenvolvimento e aplicação na análise de três casos de políticas de gestão pública. *In*: MOTTA, P. R.; PIMENTA, R.; TAVARES, E. (Org.). **Novas ideias em administração**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. p. 83-121.

MARTINS, R. M. **Regulação administrativa à luz da Constituição Federal**. São Paulo: Malheiros Editores, 2011.

MATTOS, P. T. L. A formação do estado regulador. **Novos Estudos CEBRAP**, n. 76, p. 139-156, 2006.

MELO, M. A.; PEREIRA, C. The governance of infrastructure in multiparty presidentialism. *In*: WEGRICH, K.; KOSTKA, G.; HAMMERSCHMID, G. (Ed.). **The governance of infrastructure**. New York: Oxford University Press, 2017. p. 225-249.

MILLER, E. S.; SAMUELS, W. J. Introduction. *In*: ___. (Ed.). **An institutional approach to public utilities regulation**. East Lansing: Michigan State University Press, 2002. p. 1-16.

MORAN, M. **The British regulatory state**: high modernism and hyper-innovation. New York: Oxford University Press, 2003.

NUNES, E. de O.; RIBEIRO, L. M.; PEIXOTO, V. **Agências reguladoras no Brasil**. Rio de Janeiro: Observatório Universitário, 2007. (Documento de Trabalho, n. 65).

OCAMPO, J. A.; RADA, C.; TAYLOR, L. **Growth and policy in developing countries**: a structuralist approach. New York: Columbia University Press, 2009.

PECI, A. Reforma regulatória brasileira dos anos 90 à luz do modelo de Kleber Nascimento. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 11, n. 1, p. 11-30, 2007.

PEREIRA, A. K. *et al*. **Qualidade do governo e capacidades estatais**: resultados do survey sobre governança aplicado no Brasil. Projeto de pesquisa governança "The Governance Project": relatório final do survey. Brasília: Ipea, 2019.

POLLITT, C.; BOUCKAERT, G. **Public management reform**: a comparative analysis – into the age of austerity. 4th. ed. New York: Oxford University Press, 2017.

REINERT, E. S.; GHOSH, J.; KATTEL, R. Introduction. *In*: ___. (Ed.). **Handbook of alternative theories of economic development**. Cheltenham: Edward Elgar, 2016. p. 13-34.

THATCHER, M. Delegation to independent regulatory agencies: pressures, functions and contextual mediation. **West European Politics**, v. 25, n. 1, p. 125-147, 2002.

APÊNDICE A

QUADRO A.1
Fonte dos dados de quantitativo de cargos

	Fonte dos dados	Observações
Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel)	Solicitação *e-sic* nº 48700003423201939	Carreiras da Aneel regidas pela Lei nº 10.871, de 20 de maio de 2004.
Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel)	Solicitação *e-sic* nº 01390001035201909	Carreiras da Anatel regidas pela Lei nº 10.871, de 20 de maio de 2004.
Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP)	Solicitação *e-sic* nº 48700005056201916 e nº 48700003424201983	Carreiras da ANP regidas pela Lei nº 10.871, de 20 de maio de 2004.
Agência Nacional de Aviação Civil (Anac)	Solicitação *e-sic* nº 50650002877201900	Carreiras da Anac regidas pela Lei nº 10.871, de 20 de maio de 2004.
Agência Nacional do Cinema (Ancine)	Solicitação *e-sic* nº 71004000861201914	Carreiras da Ancine regidas pela Lei nº 10.871, de 20 de maio de 2004.
Agência Nacional de Águas (ANA)	Solicitação *e-sic* nº 2680001238201990	Carreiras da ANA regidas pela Lei nº 10.871, de 20 de maio de 2004.
Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS)	Solicitação *e-sic* nº 25820005015201950	Carreiras da ANS regidas pela Lei nº 10.871, de 20 de maio de 2004.
Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq)	Solicitação *e-sic* nº 50650002878201911	Carreiras da Antaq regidas pela Lei nº 10.871, de 20 de maio de 2004.
Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT)	Solicitação *e-sic* nº 50650002879201966	Carreiras da ANTT regidas pela Lei nº 10.871, de 20 de maio de 2004.
Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa)	Solicitação *e-sic* nº 25820004189201903	Carreiras da Anvisa regidas pela Lei nº 10.871, de 20 de maio de 2004.
Ministério da Economia (ME)	Solicitação *e-sic* nº 03006005126201927	Carreiras do ME regidas pela Lei nº 11.539/2007.
Empresa de Pesquisa Energética (EPE)	Solicitação *e-sic* nº 99938000161201900	Lei de criação da EPE nº 10.847, de 15 de março de 2004. O primeiro provimento de vagas para o cargo de pesquisa energética da EPE ocorreu em 2006.
Ipea	Solicitação *e-sic* nº 3006001684201910	Plano de carreiras e cargos do Ipea é regido pela Lei nº 11.890, de 24 de dezembro de 2008.
Controladoria-Geral da União (CGU)	Solicitação *e-sic* nº 75000870201923	Cargos e carreiras da CGU regidos pela Lei nº 13.327, de 29 de julho de 2016.
Advocacia-Geral da União (AGU)	Solicitação *e-sic* nº 00700000607201911	Cargos e carreiras da AGU regidos pela Lei nº 9.028, de 12 de abril de 1995.

Elaboração dos autores.
Obs.: Dados com mês de referência em dezembro de cada ano para os servidores ativos, incluindo servidores cedidos.

QUADRO A.2

Fonte dos dados de remunerações dos servidores

Dados	Fonte dos dados
Aneel Anatel ANP Anac Ancine ANA ANS Antaq ANTT Anvisa Ministério da Economia Ipea CGU	Tabela de Remuneração dos Servidores Públicos Federais Civis e dos Ex-Territórios de cada respectivo mês e ano, disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento/gestao-publica/arquivos-e-publicacoes/tabela-de-remuneracao-2>.
EPE	Solicitação *e-sic* nº 99938000199201900
AGU	Solicitação *e-sic* nº 700000607201911
TCU	Demanda nº 319666 da Ouvidoria do TCU

Elaboração dos autores.

APÊNDICE B

TABELA B.1
Agências reguladoras federais e demais órgãos participantes de *survey* utilizado no capítulo, com distribuição de frequência de respostas

Grupo	Organização	Respondentes	%	**Total (%)**
Agências de infraestrutura	Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel)	163	5,1	**19,6**
	Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel)	52	1,6	
	Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP)	98	3,0	
	Agência Nacional de Aviação Civil (Anac)	146	4,5	
	Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq)	26	0,8	
	Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT)	146	4,5	
Agências socioambientais	Agência Nacional de Águas (ANA)	54	1,7	**11,0**
	Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS)	116	3,6	
	Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa)	184	5,7	
Demais órgãos	Advocacia-Geral da União (AGU)	93	2,9	**69,5**
	Casa Civil	12	0,4	
	Cidades	5	0,2	
	Cidades – Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU)	37	1,1	
	Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSI)	3	0,1	
	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa)	65	2,0	
	Mapa – Companhia Nacional de Abastecimento (Conab)	40	1,2	
	Mapa – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa)	73	2,3	
	Mapa – Instituto Nacional de Meteorologia (INMET)	1	0,0	
	Mapa – Superintendências Federais de Agricultura (SFA)	15	0,5	
	Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações (MCTIC)	133	4,1	
	MCTIC – Agência Espacial Brasileira (AEB)	8	0,2	
	MCTIC – Centro de Excelência em Tecnologia Eletrônica Avançada (Ceitec)	7	0,2	
	MCTIC – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq)	3	0,1	
	Ministério do Desenvolvimento (MD)	31	1,0	
	Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MDH)	1	0,0	
	Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC)	11	0,3	

(Continua)

(Continuação)

Grupo	Organização	Respondentes	%	**Total (%)**
Demais órgãos	MDIC – Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro)	13	0,4	
	MDIC – Instituto Nacional da Propriedade Industrial (Inpi)	14	0,4	
	Ministério do Desenvolvimento Social (MDS)	26	0,8	
	MDS – Instituto Nacional do Seguro Social (INSS)	8	0,2	
	MDS – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra)	44	1,4	
	Ministério da Economia (ME)	15	0,5	
	Ministério da Educação (MEC)	73	2,3	
	Ministério da Fazenda (MF)	96	3,0	
	MF – Comissão de Valores Mobiliários (CVM)	12	0,4	
	MF – Receita Federal do Brasil (RFB)	47	1,5	
	MF – Superintendência de Seguros Privados (Susep)	11	0,3	
	Ministério de Integração Nacional (MI)	22	0,7	
	MI – Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf)	42	1,3	
	Ministério da Justiça (MJ)	37	1,1	
	MJ – Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade)	10	0,3	
	MJ – Fundação Nacional do Índio (Funai)	42	1,3	
	MJ – Polícia Federal (PF)	64	2,0	
	MJ – Polícia Rodoviária Federal (PRF)	68	2,1	
	Ministério do Meio Ambiente (MMA)	57	1,8	
	Ministério de Minas e Energia (MME)	12	0,4	
	MME – Agência Nacional de Mineração (ANM)	33	1,0	
	MME – Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais (CPRM)	1	0,0	
	MME – Empresa de Pesquisa Energética (EPE)	2	0,1	
	Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG)	82	2,5	
	MPDG – Escola Nacional de Administração Pública (Enap)	5	0,2	
	MPDG – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)	202	6,3	
	MPDG – Ipea	9	0,3	
	Ministério das Relações Exteriores (MRE)	32	1,0	
	Ministério da Saúde (MS)	267	8,3	
	MS – Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz)	67	2,1	

(Continua)

(Continuação)

Grupo	Organização	Respondentes	%	**Total (%)**
Demais órgãos	MS – Fundação Nacional de Saúde (Funasa)	35	1,1	
	MS – Instituto Nacional de Câncer (Inca)	4	0,1	
	Ministério do Trabalho (MT)	57	1,8	
	Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União (CGU)	17	0,5	
	Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil (MTPA)	76	2,4	
	MTPA – Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT)	19	0,6	
	MTPA – Empresa de Planejamento e Logística (EPL)	15	0,5	
	MTPA – Valec	13	0,4	
	Ministério do Turismo (MTUR)	6	0,2	
	Presidência da República (PR)	19	0,6	
	Secretaria-Geral da Presidência da República (SG-PR)	13	0,4	
	Eu não sei/Não quero responder	16	0,5	
Total		**3.226**	**100.0**	**100,0**

Fonte: Pereira *et al*. (2019).
Elaboração dos autores.
Obs.: A Ancine não obteve respondentes.

CAPÍTULO 10

PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO A PARTIR DA REFORMA DO APARELHO DO ESTADO: DAS INICIATIVAS GERENCIALISTAS À REFORMA ORÇAMENTÁRIA E EXTINÇÃO DO PLANO PLURIANUAL[1]

Leandro Freitas Couto[2]
José Celso Cardoso Junior[3]

1 INTRODUÇÃO

Planejamento e orçamento são funções estruturantes do Estado que impulsionam ou refreiam outras tantas ações governamentais. Assim, era de se esperar que a reforma do aparelho do Estado anunciada em 1995, durante o primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), também mirasse esses temas. Reconhecendo na crise brasileira uma crise do próprio Estado, que necessitava, portanto, de uma administração pública mais gerencial, voltada para resultados, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) indicava a necessidade de aprimorar o processo orçamentário nessa direção.

A par disso, o objetivo deste capítulo é, a partir de uma leitura sobre como os temas de planejamento e orçamento foram tratados no âmbito do plano para a reforma do aparelho do Estado, revelar como os processos e instrumentos relativos ao planejamento e orçamento evoluíram desde então e o quanto dessa evolução foi alinhada com os princípios defendidos no PDRAE.

É forçoso reconhecer que o planejamento ocupou um lugar menor no PDRAE, mas foi a partir dele, e do próprio Plano Plurianual (PPA), que se processaram muitas das inovações no campo orçamentário. A reestruturação do PPA, a partir do Decreto nº 2.829/1998, e sua ligação com o orçamento para o período 2000-2003, seria o primeiro movimento que ensejaria mudanças no orçamento em linha com a reforma gerencial do Estado. Até então, esses instrumentos eram apartados: o plano, como uma manifestação de intenções, sem amarrações concretas que o instrumentalizasse; e o orçamento, como um instrumento meramente contábil, demasiadamente detalhado, sem uma orientação a resultados alinhados a um plano que o direcionasse.

1. DOI: http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-012-7cap10

2. Analista de Planejamento e Orçamento e pesquisador na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

3. Técnico de planejamento e pesquisa na Diest/Ipea.

O PDRAE indicava a necessidade de diminuir o nível de detalhamento do orçamento, permitindo maior flexibilidade na utilização dos recursos, submetidos não mais a uma lógica de controle *a priori* e, sim, voltando-se a resultados. Esse movimento de flexibilização da gestão orçamentária tem, no mínimo, dois aspectos importantes que, ao longo dos 25 anos após o anúncio da reforma do Estado, vêm se consolidando de forma complementar e paralela.

O primeiro aspecto diz respeito à flexibilização da execução orçamentária, seja pela agregação das ações e redução do detalhamento do orçamento, seja pelo relaxamento das normas relativas a transferências, por exemplo. Nessa linha, as transformações no campo orçamentário se combinariam com as questões gerenciais, em que os gestores teriam maiores possibilidades de direcionar a execução orçamentária para os elementos que fossem mais necessários, com menos barreiras burocráticas.

A análise ora apresentada demonstra que essa flexibilização foi sendo impulsionada por mudanças dos instrumentos de planejamento. Sendo assim, é possível afirmar que não tenha sido diretamente influenciada pela reforma do Estado, mas estava alinhada com seus princípios gerais. Aponta também que esse movimento não foi linear, pois conta com reações dos vários atores que atuam para maximizar seus interesses no âmbito do regime de governança orçamentária. Assim, o próprio Legislativo tem exercido um papel central e nem sempre convergente com as intenções do Executivo na conformação desse arranjo. Nesse campo se encontra o segundo aspecto da flexibilização orçamentária.

A flexibilização da execução é acompanhada tanto pelo aumento da influência do Legislativo no direcionamento do orçamento, pela impositividade das emendas parlamentares, quanto pela blindagem do gasto financeiro relativamente aos gastos primários do orçamento. Além disso, vislumbra-se uma nova onda de flexibilização da gestão orçamentária, voltada às despesas primárias, as quais se deparam com limites superiores rígidos ao seu crescimento. Isso é possível por meio de medidas que visam à desvinculação de receitas e à desobrigação de despesas, criando assim mecanismos que permitam sua redução global. Aqui, não se trata apenas da flexibilização da execução orçamentária, mas também da flexibilização da alocação na elaboração do orçamento, em que o espaço dos gastos financeiros é preservado ou ampliado, e os gastos primários são submetidos a um maior nível de rigidez ou instabilidade.

Para percorrer esses temas, este capítulo se divide em quatro seções, além desta introdução e da conclusão. Na segunda seção, será apresentada a forma como o PDRAE trata o tema do planejamento e orçamento. A terceira seção traz os primeiros passos da implementação dessa reforma na área, a partir do PPA 2000-2003. Na quarta seção, busca-se a evolução da implementação das ideias defendidas no PDRAE para além do PPA, com atenção às mudanças introduzidas

pelo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) no processo orçamentário. A quinta seção apresenta as reações a esse processo e os desafios impostos pela agenda atual do governo Bolsonaro, de nova reforma do processo orçamentário.

2 PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO NO PDRAE

O documento do PDRAE foi lançado em 1995, elaborado pelo então Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (Mare), dirigido por Luiz Carlos Bresser-Pereira. Trata-se de um documento relativamente enxuto, com cerca de oitenta páginas, que parte de um breve histórico sobre a administração pública no Brasil, faz um diagnóstico da situação existente naquele momento e apresenta uma visão sobre o aparelho do Estado e as formas de propriedade, para então apresentar os objetivos, as estratégias de transição e os projetos centrais para a implementação da reforma do aparelho do Estado no país, mormente em âmbito federal.

O documento define a orientação da reforma do aparelho do Estado para "tornar a administração pública mais eficiente e mais voltada para a cidadania" (Brasil, 1995, p. 17). A proposta buscava a implantação de uma gestão pública mais gerencial para todos os setores do Estado, ainda que reconhecesse que um perfil burocrático-formal continuaria sendo importante para o estrato do núcleo estratégico do governo. Para tanto, reforçava a estratégia de privatização no setor produtivo em que o Estado ainda se fazia presente e de publicização, descentralização e flexibilização em serviços não exclusivos do Estado, como universidades, hospitais, centros de pesquisa etc.

A flexibilização dos instrumentos burocráticos é uma tônica presente ao longo de todo o documento. Abrange desde as formas de contratação e demissão dos servidores, que deveriam perder a estabilidade, até mecanismos de controle *a priori*, cujo foco deveria ser substituído pelo controle *a posteriori* dos resultados da ação do Estado. Previa, para isso, a necessidade de definição de objetivos organizacionais precisos e a autonomia do administrador na gestão dos recursos humanos, materiais e financeiros.

Há uma delimitação clara no documento com relação ao papel dos ministérios no âmbito da reforma, indicando ao então Ministério do Planejamento e Orçamento, junto com o Ministério da Fazenda, a proposição de alternativas para a solução da crise fiscal. Em janeiro de 1999, a Medida Provisória nº 1.795 transforma o Ministério de Planejamento e Orçamento em Ministério do Orçamento e Gestão, incorporando a agenda da gestão às suas atribuições. Em julho do mesmo ano, o governo muda novamente a configuração do ministério, tornando-o responsável por planejamento, orçamento e gestão.

As discussões em torno dos instrumentos de planejamento e, principalmente, do orçamento que se fazem presentes em vários trechos do documento ressaltam

a importância desses elementos dentro das mudanças necessárias na dimensão da gestão. Desse modo, a gestão coloca-se acima do planejamento, que se limita como instrumento organizacional e orçamentário.[4] O tema do orçamento, por sua vez, parece receber mais atenção, indicando que a escolha do nome de orçamento e gestão para o novo ministério, quando da fusão com o Mare, expressava essa visão.

A institucionalização e modernização da função orçamentária e sua ligação com o planejamento foi destacada ao longo do histórico que o documento apresenta da administração pública federal. Considerada atividade formal e permanentemente vinculada ao planejamento, no âmbito do Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp), a institucionalização da função orçamentária mereceu registro pela sua relevância na estruturação de uma administração pública burocrática. O caminho rumo a uma administração pública gerencial também destaca a instituição do planejamento e do orçamento como princípios da racionalidade administrativa operada pela reforma de 1967, com o Decreto-Lei nº 200.

De acordo com Dias (1969), a reforma de 1967 se apoiava num tripé formado por planejamento, orçamento-programa e programação financeira de desembolso. Com isso, dialogava com princípios de flexibilização, simplificação de processos e modernização de gestão com foco em resultados. Ainda havia ali, contudo, uma abordagem mais ampla com relação ao planejamento. Segundo Dias (1969 *apud* Oliveira, 2017, p. 39),

> não basta planejar, pois é preciso também administrar e verificar os resultados, impedindo, com isso, que o administrador de menor visão ponha de lado a preocupação do planejamento, assim como coibindo que o administrador mais inclinado aos rasgos de entusiasmo pelos planos deixe de verificar os resultados de sua execução, mantendo-se o planejamento permanentemente ajustado à realidade; e, acrescente-se – o que é de suma relevância –, não retirando do administrador a ênfase em suas funções gerenciais, de sua responsabilidade pelos resultados.

No PDRAE, por sua vez, a preocupação estava muito mais circunscrita às questões orçamentárias. O "detalhismo" do orçamento era identificado como exemplo da perspectiva burocrática que dificultava o funcionamento da administração pública brasileira. Nessa linha, define uma importante missão ao Ministério do Planejamento, "notadamente na área de orçamento, a partir da adoção de um novo modelo baseado na fixação de objetivos, mecanismos efetivos de avaliação de resultados, tendo como contrapartida, maior flexibilização na execução orçamentária", compatível com a administração pública gerencial (Brasil, 1995, p. 83).

4. Nesse particular, Cardoso Junior (2011) fala em primazia da gestão, processo por meio do qual vai havendo o esvaziamento da dimensão estratégica do planejamento e a transformação dessa função em algo quase que meramente instrumental e burocrático.

Parece ter sido a reestruturação do processo de planejamento em torno do PPA e da sua integração com o orçamento e a gestão que ensejaram , no entanto, as principais mudanças nessa área. Avanços na parte orçamentária se processaram a partir de 2000, com o PPA 2000-2003, que trazia o programa como unidade de gestão, baseado em problemas identificados na sociedade, com um objetivo, indicadores de resultado e um gerente, este último deslocado da hierarquia formal dos órgãos. A próxima seção será dedicada à análise desse modelo e sobre o quanto ele se alinha com o programa trazido pelo PDRAE.

3 O PPA 2000-2003: INÍCIO DE UMA REFORMA LIMITADA

O PPA para o período 2000-2003, conhecido como Avança Brasil, incorporou a experiência de gestão que tinha sido construída em torno do Brasil em Ação, um conjunto de 42 empreendimentos prioritários do primeiro governo FHC. Seus idealizadores, embora reconheçam a importância da reforma do aparelho do Estado, delimitam-na com um escopo em torno das organizações, buscando conferir a estas flexibilização e responsabilidade. Ao lado dela – não necessariamente vinculada a ela – estariam outras duas reformas importantes para o Estado brasileiro – a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e as inovações em torno do planejamento, orçamento e gestão relacionadas ao PPA 2000-2003 (Pares e Silveira, 2002).

Para além da transformação necessária nas organizações, era preciso aprimorar a gestão, introduzindo práticas já testadas na iniciativa privada. Um dos elementos que alimentaram essas iniciativas foi o programa de qualidade, em voga no Brasil nos anos 1990. Em verdade, esse elemento foi também contemplado no PDRAE, ainda que de forma marginal, como um projeto adicional, com ênfase na participação dos funcionários em nível operacional.

> A qualidade total e a produtividade assumiram em anos recentes uma importância muito grande entre as técnicas administrativas. Esse plano reconhece essa importância, mas entende que essas técnicas são um grande avanço se lograrem, a nível operacional, uma qualidade maior de serviços, dentro da filosofia do erro zero, e uma maior cooperação entre funcionários e administradores. Em nível mais geral, a estratégia da administração pública gerencial é a fundamental, devendo subordinar-se a ela o programa de qualidade e da produtividade, que, no setor público, é preferível chamar de programa de qualidade e participação (Brasil, 1995, p. 77).

Couto e Magalhães (2018) destacam esse embate entre os "qualiteiros" e os atores que defendiam a reforma do Estado conforme preconizado por Bresser-Pereira. Para os primeiros, as mudanças legais e culturais preconizadas pelo PDRAE, além de demandarem um longo período de maturação, eram insuficientes; precisariam ainda apostar na superação dos modelos rígidos hierárquicos e nas habilidades gerenciais pessoais, e não apenas institucionais.

Nessa linha, o PPA 2000-2003 teve como base fundamental o conceito de programa como unidade de gestão, como um conjunto articulado de ações (orçamentárias e não orçamentárias) voltadas a um objetivo –, cujos resultados seriam mensurados a partir da evolução de um conjunto de indicadores, permitindo uma avaliação da ação do governo. Para cada programa, haveria um gerente responsável, indicado pelo ministério responsável pelo programa, mas sem estar necessariamente vinculado a determinada posição hierárquica na estrutura organizacional.

Para um conjunto de aproximadamente 20% dos programas considerados estratégicos (67 de um total de 387), havia um arranjo de gerenciamento intensivo que incluía um apoio na gestão das restrições e uma participação ativa no processo de liberação de recursos financeiros junto à Secretaria do Tesouro Nacional (STN) do Ministério da Fazenda.

Garcia (2015) tampouco credita ao PDRAE as inovações introduzidas pelo PPA 2000-2003. Tendo como base os relatórios do Grupo Técnico Interministerial (GTI) instituído em 1997 para formular uma proposição que buscasse integrar o planejamento com a programação orçamentária, o autor faz referências às formulações "mais avançadas na área do planejamento estratégico público e do orçamento por programa", citando, como exemplo, as reflexões de Carlos Matus e Yehezkel Dror. Ademais, de forma sutil, questiona os preceitos genéricos do PDRAE.

> Conceber ações (projetos, atividades e ações normativas) definindo com rigor seus produtos (um por ação), suas metas, seus custos e prazos é criar possibilidades para a prática de uma administração mais gerencial no setor público. Isso é algo sabidamente necessário, mas que só se faz com os instrumentos apropriados e não com intenções difusas e discursos vagos, instrumentos esses desenhados com propriedade pelo GTI (Garcia, 2015, p. 33).

O objeto principal da discussão do grupo era o Projeto de Lei Complementar nº 135/1996, e o seu substitutivo, que se propunha a atualizar a Lei nº 4.320/1964 como a nova lei de finanças públicas. Ainda que essa agenda estivesse presente no parecer do deputado Augusto Viveiros sobre a proposta do substitutivo, que menciona a reforma do Estado, demonstrando como as peças orçamentárias deveriam se adequar à nova realidade da administração pública, o próprio relatório do grupo de trabalho também não faz qualquer menção à reforma do aparelho do Estado. Segundo parecer do relator,

> estamos acolhendo a noção da administração pública gerencial, baseada em contrato de gestão, na qualificação de autarquias e fundações como agências executivas e na descentralização de recursos, modelo em parte calcado na experiência de países onde o poder público sempre teve presença marcante na oferta de serviços sociais. Nesses casos, as dotações seriam incluídas na lei orçamentária de forma simplificada. Os resultados seriam avaliados criteriosamente (GTI, 1998).

O relatório do grupo de trabalho também traz ao debate elementos sobre os quais o PDRAE é silente, como a participação social – conforme demonstrado no capítulo XX de Daniel Avelino, João Pompeu e Igor Fonseca –, e reforça a importância do processo de planejamento. Ainda assim, converge com o PDRAE no reconhecimento do excessivo detalhamento das peças orçamentárias, não apenas em relação à Lei Orçamentária Anual (LOA), mas também quanto à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

Considera-se aqui que havia, pois, uma disputa estabelecida no contexto da discussão e implementação da reforma do aparelho do Estado entre o planejamento e uma visão mais institucional da administração e gestão pública, expresso não apenas na definição do nome do novo ministério que surgiu da fusão dos dois órgãos. José Paulo Silveira, secretário de planejamento e investimentos estratégicos do Ministério do Planejamento entre 1996 e 2003, defendia que "a melhoria das organizações e dos métodos, da informação gerencial, da capacitação das pessoas, embora por si só importantes, apenas ganham um sentido estratégico quando partem de um projeto de desenvolvimento" (Silveira, 2002, p. 165). Assim, apontava que não bastava criar agências, sob o risco da fragmentação, mas uma unidade a partir de um projeto de médio e longo prazo que referencie o todo. O PPA, incorporando uma visão de longo prazo, seria, na sua visão, essa referência.

Para o PDRAE, a questão mais importante não era o planejamento, mas o orçamento. Nesse ponto, as mudanças ensejadas no novo marco de planejamento e orçamento foram substantivas. A partir do trabalho do GTI de 1997, o orçamento foi simplificado, excluindo categorias de subprogramas, subprojetos e subatividades, diminuindo o "detalhismo" excessivo. A referência da classificação funcional-programática para os três níveis da Federação, por função e subfunção, e a flexibilidade a partir do nível do programa, foram importantes também para estabelecer uma linguagem compreensível das políticas públicas no plano nacional.

Hélio Tollini, secretário de orçamento federal no último ano do governo FHC, reconheceu as influências do PDRAE nas mudanças no orçamento. Para Tollini (2002, p. 174),

> em termos mais conceituais, a reforma absorveu fundamentos do planejamento estratégico público (realidade problematizada e planejamento compromissado com a ação), da administração estratégica corporativa (o programa como unidade autônoma de gestão, à semelhança das unidades estratégicas de negócios do setor privado) e de um orçamento-programa simplificado (o programa como único módulo integrador entre plano e orçamento).

O ex-secretário também reconhece a importância do planejamento e da relação estabelecida entre plano e orçamento para a reestruturação do orçamento. A organização dos orçamentos por programas – sendo as ações orçamentárias como

meios para sua implementação – era um elemento fundamental para se implementar uma gestão pública por resultado. Ainda assim, não deixa de transparecer a disputa com o planejamento.

> Por fim, cabe ressaltar a necessidade de se ver o orçamento menos como um instrumento do planejamento, passando-se a focalizar o planejamento como uma função do orçamento. Em vez de orçamentar planos, como sempre se tentou fazer com pífios resultados, planejar os orçamentos (Tollini, 2002, p. 179).

De um ponto de vista mais amplo, Santos (2011) identifica o PDRAE no quadro da ideologia liberal, implicando uma redução da função planejamento, coerente com a retração do próprio Estado. Assim, para o autor, a reformulação possível dos instrumentos de planejamento nesse marco o reduzia a um mero instrumento de organização institucional.

De fato, a própria agenda de planejamento, embora fosse ela a responsável pela promoção de alterações no orçamento, que restavam insuficientes, estava submetida ao peso da agenda fiscal e da proeminência da LRF, promulgada alguns meses antes da promulgação da Lei do PPA 2000-2003. A LRF fortalece a LDO em detrimento do PPA, reforçando suas funções fiscais, devendo, a partir de então, dispor sobre o equilíbrio entre receitas e despesas; critérios e forma de limitação de empenho; normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos; e demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas.

O novo PPA sofreu a restrição pesada da crise fiscal, e a implementação do modelo de gestão também restou limitado. Ainda assim, a abordagem de planejamento por problemas e a função de gestão estratégica reposicionaram a relação do plano com o orçamento. Algumas questões ainda restaram pendentes, dado que a definição dos problemas foi frágil, e a definição de ações a partir do inventário das ações orçamentárias, forjando uma ligação com os novos programas, ainda preservou uma rigidez orçamentária.

O PPA 2004-2007 fortaleceu sua dimensão estratégica, agregou a perspectiva de um planejamento participativo, mas perdeu suas funções de gestão estratégica. Essa função foi deslocada do PPA e do próprio Ministério do Planejamento para o núcleo de governo na Casa Civil, que acabou gestando o PAC, o qual estabeleceu um novo "arranjo pragmático" de planejamento e gestão. Barcelos (2012) identifica, a partir do PAC, um novo regime de governança orçamentária no Brasil.

Ainda que o planejamento não tenha sido uma agenda prioritária do PDRAE, foi a partir dele que se processaram mudanças no orçamento. Essas mudanças ficaram inconclusas até 2003, último ano do plano. O planejamento, vale dizer, não se limita ao PPA, e o novo arranjo gestado a partir do PAC acarretou ao orçamento novas mudanças, que vinham na mesma direção daquelas previstas na reforma do Estado.

4 PAC E NOVO PPA: CONTINUIDADE DA AGENDA ORÇAMENTÁRIA E A DESINSTITUCIONALIZAÇÃO DO PLANEJAMENTO

A partir de 2003 e, principalmente, a partir do PPA 2004-2007, a gestão estratégica deixa de ser uma atribuição de planejamento apropriada ao PPA. Nos primeiros anos do primeiro governo Luiz Inácio Lula da Silva ensaiaram-se várias iniciativas de gestão de prioridades no âmbito da Casa Civil, as quais culminaram com a estruturação e apresentação do PAC, no primeiro ano do seu segundo mandato.[5]

O PPA passou a focar dimensões da avaliação, buscando a estruturação de um sistema de avaliação e monitoramento das políticas públicas. Em um primeiro momento, investimentos só poderiam ser incluídos no plano se passassem por uma avaliação de viabilidade técnica, econômica e ambiental no âmbito da Comissão de Monitoramento e Avaliação (CMA). Essa norma foi posteriormente flexibilizada, mas o empenho orçamentário ainda dependia da aprovação da comissão. Tal barreira foi derrubada com o PAC, cuja carteira ficava excluída das avaliações da CMA.

O Sistema de Planejamento e Orçamento Federal (Spof), constituído em 2001, foi esvaziado, perdendo sua capacidade de coordenação e se restringindo às atividades burocráticas de acompanhamento e prestação de contas. Isso não significa que o planejamento estava necessariamente mais frágil, mas, sim, que ocorria em espaços fora do arranjo e dos processos formais em torno do PPA (Couto e Magalhaes, 2017).

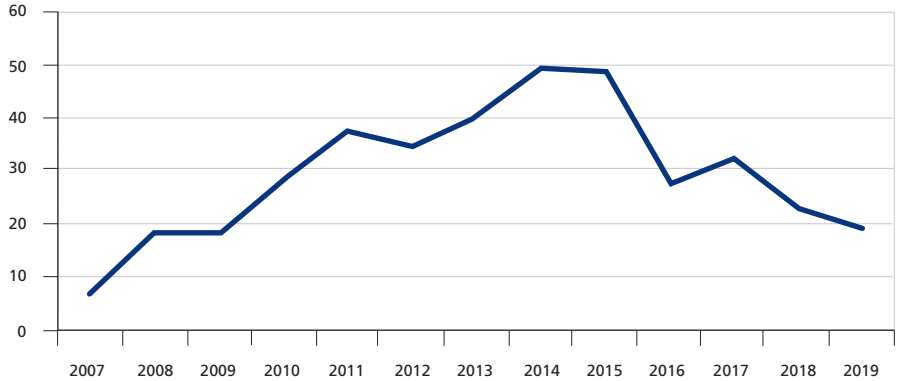
Nesse ponto, o PAC constrói um arranjo de gestão de prioridades e, na tese de Barcelos, inaugura um novo regime de governança orçamentária no Brasil. O PAC promoveu uma flexibilização da execução orçamentária, ao aprovar a Lei nº 11.587/2007, que criava a categoria de transferências obrigatórias para estados e municípios para a execução de ações do promovidas pelo programa. Isso implicava que os investimentos, por princípio considerados despesas discricionárias, passariam a ter caráter de despesas obrigatórias na realização das transferências para outros entes, não mais estando submetidos às restrições cadastrais a que eram sujeitos pelas normativas do Ministério da Fazenda.

Da mesma forma, o PAC criou um elemento no orçamento de indicação de resultado primário – o RP3. Isso significava que as ações que constavam do programa não seriam contabilizadas no resultado primário, uma prática que já havia sido testada como objeto de negociação com o Fundo Monetário Internacional (FMI) no primeiro governo Lula, no âmbito do Programa Piloto de Investimentos (PPI). Essa medida deixava o conjunto de ações que compunham a carteira do PAC fora dos decretos de limitação de empenho, ou seja, não eram contingenciáveis.

5. Para uma análise acerca do arranjo institucional, inovações e desempenho do PAC, ver Cardoso Junior e Navarro (2016).

Como efeito disso, num cenário fiscal adverso, as despesas discricionárias tenderiam a sofrer um contingenciamento proporcional maior. Em 2007, o valor das ações do PAC no Orçamento Geral da União (OGU) correspondia a 6,8% do valor das despesas discricionárias. Em 2010, já tinha alcançado 28%; e em 2014, o valor do PAC no OGU correspondia a 49,52% do valor das demais despesas discricionárias. O gráfico 1 retrata essa evolução, que indica a dificuldade que essa trajetória impunha à gestão orçamentária, em particular nos momentos de crise fiscal aguda, quando o Executivo precisava limitar empenhos.

GRÁFICO 1
Valor do PAC em relação às demais despesas discricionárias (2007-2019)
(Em %)



Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop).
Elaboração dos autores.

Isso também impactava a relação do Executivo com o Congresso Nacional do ponto de vista da execução orçamentária. Ventura (2017) demonstra que o nível de execução das emendas individuais saltou de 47,46%, em 2012, para 70,82%, em 2014, devido à introdução do orçamento impositivo para emendas individuais. Rodrigues (2017) aponta justamente o descontentamento dos parlamentares com o nível de execução das emendas e a resistência do Poder Executivo em aceitar um modelo que expandisse a obrigatoriedade do orçamento como motivadores dessa alteração.[6] Em outras palavras, diante da pequena margem de manobra das despesas discricionárias e da maior flexibilidade para execução do orçamento por parte do Executivo, o Legislativo buscou garantir sua fatia.

Outro movimento de flexibilização da execução do orçamento, com a diminuição do seu nível de detalhamento, se deu a partir de 2013, novamente alinhado a um processo de mudança metodológica do PPA. Para o período 2012-2015, a abordagem

6. Posteriormente, para 2020, a partir da Emenda Constitucional (EC) nº 100, as emendas das bancadas estaduais também passaram a ser impositivas, tornando ainda mais rígidos os limites para elaboração e execução do orçamento.

do plano muda, com programas temáticos funcionando como classificadores de um conjunto de objetivos e metas, sem uma ligação clara com o orçamento, substituindo, assim, a ideia de programas como unidade de gestão, baseado em problemas. A ligação com o orçamento se dava por meio das iniciativas, categoria que expressava a "entrega" de bens e serviços do Estado à sociedade, os quais podiam incorporar várias ações orçamentárias.

Essa nova metodologia possibilitou uma mudança no nível de agregação do orçamento, o que permitiu um redesenho das ações e facilitou a redução da fragmentação orçamentária tanto na redução das funcionais-programáticas quanto no número de ações. Isso passou a valer para o orçamento de 2013, com a introdução da categoria do Plano Orçamentário (PO), num nível abaixo da ação orçamentária, implicando maior flexibilidade na execução do gasto público e reforçando, assim, a capacidade de implementação das políticas públicas em detrimento do controle prévio (Santos, Ventura e Neto, 2015).

Desse modo, foi possível observar movimentos de flexibilização da execução orçamentária e diminuição do seu detalhamento, de um lado, alinhado, pois, com os diagnósticos explicitados à época do PDRAE, e uma reação do Congresso Nacional, de forma a exercer também um papel definidor de prioridades dentro do orçamento (Couto e Cardoso Junior, 2018). O planejamento, não exclusivamente o PPA, que na verdade era elemento marginal na reforma do aparelho do Estado, provocou boa parte dessas transformações no âmbito orçamentário.

Os instrumentos e arranjos formais de planejamento chegam ao final do período fragilizados. Com o distanciamento entre o PPA e o orçamento, o instrumento perdeu influência no processo alocativo. Além disso, tanto o plano quanto o orçamento perdem características de instrumentos de planejamento e gestão para resultados (Arantes Paulo, 2016). Em contrapartida, a força política do parlamento ganha peso no balanço da governança orçamentária, sendo central uma análise mais aprofundada sobre os elementos envolvidos na destinação e execução das emendas parlamentares.

A flexibilidade gradualmente alcançada para a execução das despesas primárias, limitada pela impositividade das emendas parlamentares, foi acompanhada por mecanismos de proteção e blindagem das despesas financeiras. A questão fiscal ganha centralidade na agenda política, mas preservando de cortes, ou de qualquer regulação estrita quanto ao teto, o gasto financeiro. A fragilidade do planejamento, por seu turno, reforça esses movimentos, tanto porque diminui as amarrações prévias das despesas junto a um projeto de médio prazo, ampliando a discricionariedade política das decisões alocativas, quanto porque abre espaço para a lógica fiscalista do controle de caixa comandar o orçamento, permitindo que este, por sua vez, imponha limites ao planejamento como função estratégica do processo de governar.

De todo modo, ao longo de 25 anos, a agenda da reforma do aparelho do Estado apresentou alguns avanços do ponto de vista orçamentário. A agenda, no entanto, também por conta da própria dinâmica do arranjo de governança orçamentária, ainda não se realizou completamente. Em 2019, 90,4% das despesas orçamentárias primárias líquidas (excluídas as transferências) eram obrigatórias, restando apenas 9,6% de discricionárias. Na LOA 2020, o valor das despesas discricionárias representa apenas 8,2% do total das despesas primárias líquidas, indicando um nível de engessamento do orçamento que gera preocupação aos vários grupos de atores envolvidos no jogo orçamentário, seja do ponto de vista dos guardiões do equilíbrio fiscal, seja do ponto de vista dos executores das políticas públicas (Couto e Cardoso Junior, 2018).

Assim, os 25 anos da reforma do aparelho do Estado confirmam um processo de fragilização do planejamento, substituído por uma pauta de governança pública, com ênfase em gestão fiscal e controle sobre os gastos primários. Ademais, há uma nova onda de flexibilização da gestão orçamentária, com proteção simultânea do gasto financeiro. Essa agenda atual, que remete aos desafios presentes na área, será discutida na próxima seção.

5 NOVO REGIME FISCAL E REFORMA ORÇAMENTÁRIA: RECUOS E AVANÇOS NA FLEXIBILIZAÇÃO DA EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO

A flexibilização para baixo da execução das despesas primárias, com garantias de gastos direcionados pelo Poder Legislativo, de um lado, e a fragilização do planejamento, de outro, se encontram com uma nova agenda de governança pública, lançada no final da segunda década dos anos 2000. A EC nº 95, de dezembro de 2016, é um marco nessa trajetória, que se complementa com novas propostas de ECs patrocinadas pelo governo Bolsonaro em 2019, as quais representam maior flexibilização da gestão orçamentária, com possibilidade de compensação dos mínimos constitucionais entre as áreas de saúde e educação e determina a extinção de vários fundos públicos com receitas vinculadas (conforme a Proposta de Emenda à Constituição – PEC nº 187). Além disso, a PEC nº 188 retira da Constituição a obrigatoriedade do PPA, o qual, como dito anteriormente, é substituído por uma agenda de governança pública (conforme a PEC nº 188), o que representa mais uma onda de fragilização da função planejamento governamental.

A EC nº 95 instituiu na Constituição um novo regime fiscal para os vinte anos seguintes, limitando os gastos primários pela base de 2016, corrigidos pela inflação. Preserva, primeiramente, as despesas financeiras de qualquer limite superior. Em segundo lugar, não faz qualquer diferenciação entre as despesas primárias, por área ou tipo de despesas, como investimento ou despesa corrente, por exemplo. Nessa linha, enrijece o orçamento, cria limites para a decisão alocativa, mas apenas no que se refere às despesas primárias, indistintamente.

Da mesma forma, a emenda enquadra o planejamento na discussão da priorização das despesas primárias, moldando seus mecanismos para a decisão sobre o que cortar diante da limitação concreta do crescimento das despesas pela inflação, muitas vezes insuficiente diante do crescimento vegetativo esperado para algumas linhas orçamentárias. A perspectiva de planejamento para a ativação de uma estratégia de desenvolvimento de médio e longo prazo, com mecanismos que incidam no processo alocativo a partir de um conjunto articulado de ações, é substituída pela agenda de governança pública, sendo, de fato, abandonada.

Em paralelo a essa maior rigidez das despesas primárias e enquadramento do planejamento, o Executivo, provocado pelo Tribunal de Contas da União (TCU), apresenta uma agenda de governança pública, que, em alguma medida, procura compensar o movimento anterior. Com base em princípios frágeis e imprecisão conceitual, busca fortalecer a coordenação da ação do governo e o planejamento de longo prazo, mas nada disso vai se refletir por meio de uma conexão coerente com o PPA, e menos ainda com o orçamento.

Em 22 de novembro de 2017, o governo do presidente Michel Temer publicou o Decreto nº 9.203, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. O instrumento estabelece princípios, diretrizes e mecanismos da governança pública e institui o Comitê Interministerial de Governança (CIG), para assessorar o presidente da República. Na mesma linha, o governo federal apresenta ao Congresso Nacional o Projeto de Lei (PL) nº 9.163/2017, que segue a mesma lógica do decreto, buscando ampliar seu alcance para além do Poder Executivo federal. Pretendia alcançar, em caso de ausência de legislação específica, o Poder Legislativo federal, o Poder Judiciário federal, o TCU, o Ministério Público da União, a Defensoria Pública da União e os demais entes federativos. Ademais, reproduz os mesmos princípios, diretrizes e mecanismos previstos no Decreto nº 9.203/2017.

Esses instrumentos definiam governança pública como o "conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade" (Brasil, 2017, art. 2º, inciso I).

Conforme Cavalcante e Pires (2018, p. 5),

> a disseminação e a utilização de alguns conceitos e formas de abordar o tema da governança – em especial a perspectiva prescritivo-formal e suas associações com as funções de controle – têm provocado confusões, simplificado realidades complexas e assimétricas existentes no setor público e gerado recomendações que ignoram gargalos e problemas estruturais do Estado brasileiro.

O PL estabelece onze diretrizes da governança pública, das quais se destacam: *i)* a gestão direcionada para resultados; *ii)* o monitoramento do desempenho e a

avaliação da concepção, implementação e resultados das políticas e ações prioritárias para assegurar que as diretrizes estratégicas sejam observadas; *iii)* a implementação de controles internos fundamentados na gestão de risco, que privilegiará ações estratégicas de prevenção; *iv)* a avaliação de propostas de criação, expansão ou aperfeiçoamento de políticas públicas e concessão de incentivos fiscais; *v)* a aferição, sempre que possível, de seus custos e benefícios; e *vi)* a manutenção do processo decisório orientado por evidências, pela conformidade legal, entre outras (art. 4º). Os mecanismos para o exercício da governança pública seriam a liderança, a estratégia e o controle (art. 5º), ou seja, nenhuma palavra sobre planejamento, articulação ou coordenação governamental.

A principal novidade do PL está na tentativa de regulamentação do art. 174 da Constituição Federal, que, no seu parágrafo primeiro, determina que "a lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento" (Brasil, 1988). O planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, segundo o PL, será composto pelos seguintes instrumentos: a estratégia nacional de desenvolvimento econômico e social; os planos nacionais, setoriais e regionais; e o PPA da União. Fica definido, ainda, que esse planejamento terá que implantar mecanismos de acompanhamento, por parte da sociedade civil, e promover mecanismos de transparência da ação governamental.

De início, cabe destacar a relevância de iniciativas governamentais no sentido de aprimorar ou fazer avançar as estruturas de governança pública no âmbito do Estado nacional. Cabe lembrar, entretanto, que iniciativas como essa vêm sendo tentadas no Brasil desde a década de 1990. No âmbito da elaboração de estratégias nacionais de longo prazo, sem considerar os PPAs produzidos desde então, registram-se, a título de exemplos, as listadas a seguir.

- O Projeto Brasil 2020, documento elaborado em 1998 pela Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE/PR).
- O Projeto Brasil em Três Tempos (2007, 2015 e 2022), documento elaborado em 2004 pelo Núcleo de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (NAE/PR).
- A Agenda Nacional de Desenvolvimento, documento elaborado pelo Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) em 2005, posteriormente desdobrado no documento Enunciados Estratégicos para o Desenvolvimento, também pelo CDES em 2006.
- O Projeto Brasil 2022, documento elaborado pela SAE/PR em 2010.

A menção a essas experiências não se destina a minimizar a iniciativa proposta pelo PL nº 9.163/2017, mas tão somente chamar atenção para o fato de que

todas elas tiveram pouca relevância prática na orientação estratégica, tática ou operacional dos diversos governos que as instituíram. Isso significa dizer que o problema de aderência dessas experiências talvez não esteja na ausência de preocupação institucional (e de iniciativas governamentais concretas) na direção de mais regramentos formais a balizar melhores estruturas de governança pública, planejamento, gestão e controle no país, mas, sim, na insuficiência de três elementos centrais: *i)* uma compreensão mais ampla acerca da natureza e das dimensões dos problemas que se quer combater; *ii)* processos de construção das capacidades institucionais e organizacionais necessárias ao desenvolvimento e implementação dessas atividades na administração pública federal; e *iii)* insuficiência de centralidade política e institucional das referidas iniciativas.

Uma compreensão mais ampla acerca da natureza e das dimensões dos problemas que se quer combater é um aspecto que busca enfatizar a indispensabilidade da função planejamento como atividade estratégica permanente em âmbito governamental, única capaz de produzir, de modo sistêmico e descolado das premências do cotidiano – vale dizer, da gestão –, reflexões críticas e diretrizes críveis de ação política orientada a determinados fins, tendo por substrato a multiplicidade de temas e a complexidade de situações na contemporaneidade.

Processos de construção das capacidades institucionais e organizacionais necessárias ao desenvolvimento e à implementação das estruturas de governança pública, planejamento, gestão e controle na administração federal é um aspecto que procura destacar o fato de que apenas dinâmicas de aperfeiçoamentos institucionais de médio e longo prazos, necessariamente contínuos, coletivos e cumulativos, orientados por princípios e diretrizes republicanos e democráticos no sentido da profissionalização e racionalização das funções públicas, são capazes de engendrar melhorias substantivas de desempenho estatal. Algo, portanto, muito diverso e distante das costumeiras soluções *ad hoc* ou dos famosos choques de gestão, ainda mais quando contaminados por visões intrinsecamente negativas e reducionistas acerca do peso e do papel que os Estados nacionais devem ocupar na atual quadra histórica de desenvolvimento e conflito em âmbito global.

Por fim, a recorrente insuficiência de centralidade política e institucional das iniciativas listadas anteriormente é, com frequência, a principal fonte de esvaziamento estratégico, tático ou operacional delas mesmas, implicando perda ou ausência de aderência prática das referidas normatizações relativamente aos macroprocessos de governo ou mesmo aos procedimentos técnicos e burocráticos cotidianos da gestão.

Voltando, portanto, ao PL nº 9.163/2017, é evidente que questões como liderança, estratégia e controle burocrático do Estado são elementos importantes para os fins e os meios da boa governança pública. Trata-se, porém, de uma

visão restrita e majoritariamente tecnocrática do problema, como se o processo de governar não fosse eminentemente político (tanto nas relações internas ao Estado quanto nas relações Estado-sociedade). A ênfase sobre aspectos técnicos e burocráticos da governança fica clara quando se nota que os objetivos dessa abordagem recaem sobre a gestão de riscos, o monitoramento e o controle das políticas públicas, negligenciando aspectos políticos como os da legitimidade, representatividade e responsividade da ação pública. Desse modo, para que a prestação de serviços seja aprimorada e para que as políticas públicas se tornem mais efetivas, são necessários processos de construção de capacidades de ação dos entes governamentais (por exemplo, mobilização de recursos, desenvolvimento de instrumentos, aprimoramento das articulações interinstitucionais e, sobretudo, inovação e coordenação estratégica de governo).

Assim, percebe-se um esvaziamento do conteúdo estratégico, de natureza política, do planejamento. Já sem espaço na proposta original da reforma do aparelho do Estado, passados 25 anos, ainda que tenha sido a partir dessa função – e não apenas do PPA – que foram promovidas algumas mudanças no orçamento, o planejamento é novamente desconsiderado. A flexibilização das possibilidades de execução orçamentária converge com a desarticulação do planejamento, mas encontra resistência no Poder Legislativo.

Em primeiro lugar, houve reação do Congresso Nacional, por um lado aprovando o novo regime fiscal e por outro trabalhando para exercer um papel de definidor de prioridades no orçamento público. A EC nº 100, de 2019, estendeu a obrigatoriedade de execução para as emendas de bancada, o que até então atingia apenas as emendas individuais dos parlamentares. Aos 1,2% da Receita Corrente Líquida (RCL) do ano anterior destinados às emendas individuais, agora se somam mais 1% da RCL para as emendas de bancada de destinação exclusiva dos parlamentares e execução obrigatória do Executivo.

O lance seguinte coube ao Executivo. No final de 2019, o governo apresentou três PECs, cujos conteúdos já vinham sendo anunciados exaustivamente pelo governo Bolsonaro e a grande mídia. As PECs nºs 186, 187 e 188, todas de dezembro de 2019, tratam de vários temas afetos ao orçamento, no sentido de ampliar a flexibilização do processo alocativo, anunciando a desvinculação de determinadas receitas a despesas específicas, desindexação de despesas, principalmente em referência ao salário mínimo e desobrigação de despesas constitucionalmente estabelecidas – daí a alcunha de PECs 3D.

A PEC nº 186, dita emergencial, dispõe sobre medidas permanentes e emergenciais de controle do crescimento das despesas obrigatórias e de reequilíbrio fiscal no âmbito dos orçamentos fiscal e da seguridade social da União. Após a aprovação da reforma da Previdência Social, o governo investiu sobre os gastos com

pessoal, terceira maior linha de despesas correntes obrigatórias, atrás dos gastos com juros sobre o refinanciamento da dívida pública. A proposta incorporada na PEC prevê a possibilidade de redução de até 25% dos salários dos servidores públicos, com redução proporcional da jornada de trabalho.

A PEC nº 187, apelidada PEC dos fundos públicos, em essência, extingue fundos públicos infraconstitucionais, desvinculando a aplicação das receitas ligadas a eles. De imediato, haveria a desvinculação de R$ 219 bilhões, referente ao *superavit* financeiro acumulado desses fundos, e parte dessas receitas "poderá ser destinada a projetos e programas voltados à erradicação da pobreza e a investimentos em infraestrutura que visem à reconstrução nacional" (Brasil, 2019a). Os fundos poderiam ser recriados por meio de lei complementar no intervalo de dois anos, período durante o qual as receitas antes destinadas ao seu financiamento devem ser destinadas à amortização da dívida pública do respectivo ente. Novamente, observa-se uma tentativa de flexibilização via desvinculação das despesas primárias em paralelo a uma proteção cuidadosa das despesas financeiras.

Por fim, a PEC nº 188 completa e amarra o pacote de desobrigação do orçamento. A exposição de motivos é bastante reveladora da intenção do governo.

> Esta PEC desindexa, desobriga e desvincula, conferindo maior flexibilidade aos orçamentos públicos. Entre as medidas temos: *i)* mínimo conjunto de saúde e educação; *ii)* redução da parcela [do Programa de Integração Social e do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público] PIS/Pasep destinada ao [Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social] BNDES para 14%; *iii)* desindexação do reajuste de emenda parlamentares; *iv)* supressão da obrigatoriedade de revisão geral anual da remuneração dos servidores públicos; e *v)* extensão da vedação de vinculação de receitas a órgão, fundo ou despesa, hoje prevista apenas para impostos, para qualquer receita pública, observadas determinadas exceções (Brasil, 2019b).

A PEC nº 188 subordina os direitos sociais, previstos no art. 6º da Constituição Federal, a um suposto direito ao equilíbrio fiscal intergeracional, uma forma de relativização ou severa restrição dos direitos sociais fundamentais ao condicioná-los a um conceito, teórica e empiricamente, questionável.[7]

A junção do cálculo dos mínimos constitucionais de saúde e educação torna possível a compensação de gastos entre uma área e outra. Entes cujas despesas em

7. Em primeiro lugar, do ponto de vista da lógica jurídica, não faz sentido constitucionalizar algo que representará uma espécie de petrificação das finanças públicas brasileiras, uma verdadeira normalização da exceção, a instalar, essa sim, uma situação futura de emergência fiscal permanente, na medida em que os critérios contábeis autoimpostos de aferição e cumprimento das atuais regras fiscais brasileiras são inexequíveis na prática e inadequadas teoricamente. Ou seja, algo dessa natureza pode, sem exagero, colocar o Brasil numa rota de colapso econômico, social e político. Em segundo lugar, a razão para nosso pessimismo está ligada ao fato de já estar em curso no Brasil, mormente desde as primeiras ECs pós-1988, um processo lento, gradual e seguro de privatização das finanças públicas federais, que se manifesta por meio da financeirização da dívida pública federal e de sua gestão pelas autoridades monetária (Banco Central do Brasil) e fiscal (STN) do país.

saúde ou educação ultrapassam o mínimo estabelecido acabam sendo desobrigados de cumprir o mínimo estabelecido para outra área. Para completar, a proposta do governo também extingue o PPA, sem substituí-lo por qualquer outro instrumento de planejamento de médio e longo prazo. Isso provocaria uma reforma significativa no processo orçamentário, com as LDOs orientando os orçamentos de maneira exclusiva, fazendo-os com que passassem a ser plurianuais.

Embora tal medida possa significar um avanço no caminho da plurianualização da lei orçamentária, isso não substitui a necessidade de que os orçamentos sejam orientados por instrumentos de planejamento que indiquem objetivos, diretrizes e metas que componham uma estratégia de desenvolvimento de médio e longo prazo para o país. Da mesma forma, há dúvidas quanto ao processo legislativo e a uma maior amarração que um orçamento plurianual pode representar para um governo entrante. Qual espaço de despesas terão os futuros governos ou as futuras legislaturas para orientação do orçamento, de acordo com as prioridades chanceladas pelas urnas?

Nesses termos, a agenda atualmente em marcha, 25 anos após o documento seminal da reforma do aparelho do Estado, para o planejamento e o orçamento, reforça sua intenção inicial: flexibilização da gestão orçamentária e fragilização do planejamento. Ao longo desse período, o que teve maior avanço, no entanto, foi a proteção ou blindagem dos gastos financeiros dentro do OGU.

6 CONCLUSÃO

Cumpre destacar que desde a Lei de Finanças de 1964 (Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964), sobretudo com o advento da LRF (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000) e da EC nº 95/2016, vem-se cristalizando no Brasil um lento – porém contínuo – processo de institucionalização da gestão orçamentária de cunho fiscalista. Isso transmite ao mercado financeiro e aos demais agentes privados, nacionais e estrangeiros, a sensação de confiança na capacidade do governo de honrar seus compromissos com a sustentabilidade e a solvabilidade da dívida pública federal, desde então gerida pela lógica dominante da financeirização da riqueza (Braga, 1993; 1997).

Além disso, sendo a manutenção da estabilização monetária a função objetivo primordial da gestão macroeconômica desde o Plano Real, e considerando ainda o ambiente político-ideológico de liberalização dos mercados e de redução do papel e do tamanho do Estado brasileiro em suas relações com a sociedade e o mercado, não é de se estranhar que, do ponto de vista estratégico, a função planejamento tenha sido interpretada e aplicada para reforçar o caráter fiscal do orçamento, relegando-se a um segundo ou terceiro planos a estruturação dos condicionantes técnicos e políticos necessários à institucionalização do PPA como instrumento

central do processo de planejamento governamental no país. Em direção contrária, o que se coloca na agenda atual é a extinção do PPA.

Não obstante, está claro que entre 2000 e 2014 houve tentativas de fortalecimento do PPA como ferramenta do planejamento governamental, com mudanças conceituais e metodológicas que estimularam também inovações no processo orçamentário. As iniciativas que representaram flexibilização da execução do gasto orçamentário, no entanto, foram acompanhadas também da blindagem do gasto financeiro e da imposição de limitações às despesas primárias, com desvinculações e desobrigações.

Em síntese, desde o PDRAE, instaura-se um processo gradativo por meio do qual um movimento de quatro passos pode ser observado nas formas de organização e destinação/apropriação do fundo público no Brasil, que desconfiguram o arranjo de governança orçamentária previsto na Constituição de 1988.

Primeiro, a fragilização do planejamento, que já havia sido, em grande medida, desconsiderado na proposta inicial do PDRAE. Em segundo lugar, uma flexibilização limitada – e apenas dentro dos limites impostos às despesas primárias – da execução orçamentária, em particular na simplificação e agregação do orçamento e na flexibilização das transferências e da contabilidade com o PAC, facilitando a execução da despesa. Terceiro, como resposta, houve um movimento de blindagem – sem limite superior – do gasto financeiro, elevado à prioridade máxima e subordinando os demais direitos constitucionais – conforme a EC nº 95 e a PEC nº 188, proposta pelo governo Bolsonaro, não sem antes o próprio Legislativo garantir a impositividade dos gastos que ele próprio destina. Por fim, a agenda atual impõe nova tentativa de "desamarrar" o orçamento tanto do planejamento como das suas despesas obrigatórias e mínimos constitucionais. Em seu lugar, oferecem-se frágeis mecanismos de liderança, estratégia e controle, com foco especial em gestão de riscos, elementos ilustrados na agenda de governança pública.

Nessa linha, é possível afirmar que as ideias promovidas pelo PDRAE para o planejamento, e em especial para o orçamento, se intensificaram com o passar de um quarto de século. A flexibilização da execução do orçamento é ampliada também para alcançar maior flexibilidade na elaboração da peça orçamentária, particularmente sobre as despesas primárias, dada a supremacia do gasto financeiro. Na intermediação desse processo, e ocupando lugar cada vez mais central, o Poder Legislativo se ocupou de garantir uma margem para definição de suas prioridades, diminuindo o espaço do Poder Executivo.

Na perspectiva de diminuir as amarras – vinculações e obrigações – do orçamento, o planejamento também perde força, formando um movimento coerente porém perverso. O horizonte da visão do Estado, com isso, se reduz. Não apenas a indução colocada sobre o processo orçamentário, também a utilização mais intensiva das fontes

não orçamentárias de financiamento dos gastos públicos fica cerceada. Em verdade, se e quando todas as fontes possíveis de financiamento de uma economia aberta e complexa como a brasileira forem levadas em consideração, tanto o escopo como o potencial realizador do planejamento estarão postos muito além do orçamento prévio disponível.

No que toca especificamente ao orçamento, é possível afirmar que a elevação do nível de agregação das unidades mínimas de execução do gasto público avançou, ainda que de forma tímida. Por seu turno, os limites impostos pelo novo regime fiscal não conferem tratamento diferente ao gasto público, segundo a natureza efetiva e diferenciada das despesas em questão. Ou seja, se há gastos correntes intermediários para o custeio da máquina pública, o foco deveria recair sobre a contabilização anual e a eficiência. Caso sejam gastos correntes finalísticos para custeio das próprias políticas públicas, a sua contabilização deveria ser anual e o foco, na eficácia e na efetividade. Se há gastos propriamente em investimentos novos, a contabilização deveria ser plurianual e o foco, recair sobre a eficácia e a efetividade.

A proposta de extinção do PPA, no entanto, vai no sentido contrário. A positiva plurianualização do orçamento não substitui a importância da sistematização dos esforços de planejamento setorial, sua coordenação a partir da lógica de ativação de uma estratégia de desenvolvimento coerente, explorando transversalidades e multissetorialidades que o processo orçamentário, por si, não responde. Sem o PPA, que tem ainda um papel de mediação do planejamento de mais largo prazo com os instrumentos orçamentários de curto prazo, o orçamento estaria limitado por uma lógica meramente fiscal e contábil, vale dizer, insuficiente para operar num sistema econômico hipercomplexo e dinâmico como o atual.

Por isso, urge um trabalho de reconexão do gasto financeiro a projetos de inversão real, o único caminho para um Estado complexo e uma economia dinâmica como a brasileira se livrarem das amarras teóricas anacrônicas e das regras fiscais esterilizadoras que castram o potencial produtivo e inventivo dos agentes e atores sociais relevantes ainda presentes na realidade nacional.

Essa é, pois, a agenda que ainda persiste para os temas de planejamento e orçamento após 25 anos do anúncio da reforma do aparelho do Estado.

REFERÊNCIAS

ARANTES PAULO, L. F. **Plano Plurianual**: teoria, prática e desafios para sua efetividade. Curitiba: Juruá, 2016.

BARCELOS, C. L. K. **Governança orçamentária e mudança institucional**: o caso da Norma Geral de Direito Financeiro – Lei nº 4.320/64. 2012. Tese (Doutorado) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

BRAGA, J. C. de S. A financeirização da riqueza: a macroestrutura financeira e a nova dinâmica dos capitalismos centrais. **Revista Economia e Sociedade**, v. 2, n. 1, 1993.

_____. A financeirização global: o padrão sistêmico de riqueza do capitalismo contemporâneo. *In*: TAVARES, M. C.; FIORI, J. L. (Org.). **Poder e dinheiro**: uma economia política da globalização. Petrópolis: Vozes, 1997.

BRASIL. **Constituição Federal da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

_____. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Mare, 1995.

_____. **Projeto de Lei nº 9.163, de 2017**. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília: Câmara dos Deputados, 2017.

_____. **Proposta de Emenda à Constituição nº 187, de 2019**. Institui reserva de lei complementar para criar fundos públicos e extingue aqueles que não forem ratificados até o final do segundo exercício financeiro subsequente à promulgação desta Emenda Constitucional, e dá outras providências. Brasília: Senado Federal, 2019a.

_____. **Proposta de Emenda à Constituição nº 188, de 2019**. Altera os arts. 6º, 18, 20, 29-A, 37, 39, 48, 62, 68, 71, 74, 84, 163, 165, 166, 167, 168, 169, 184, 198, 208, 212, 213 e 239 da Constituição Federal e os arts. 35, 107,109 e 111 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; acrescenta à Constituição Federal os arts. 135-A, 163-A, 164-A, 167-A, 167-B, 168-A e 245-A; acrescenta ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias os arts. 91-A, 115, 116 e 117; revoga dispositivos constitucionais e legais e dá outras providências. Brasília: Senado Federal, 2019b.

CARDOSO JUNIOR, J. C. **Planejamento governamental e gestão pública no Brasil**: elementos para ressignificar o debate e capacitar o Estado. Brasília: Ipea, 2011. (Texto para Discussão, n. 1584).

CARDOSO JUNIOR, J. C.; NAVARRO, C. **O planejamento governamental no Brasil e a experiência recente (2007 a 2014) do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)**. Brasília: Ipea, 2016. (Texto para Discussão, n. 2174).

CAVALCANTE, P.; PIRES, R. **Governança pública**: construção de capacidades para a efetividade da ação governamental. Brasília: Ipea, 2018.

COUTO, L.; CARDOSO JUNIOR, J. C. **Governança orçamentária**: transformações e lacunas nas práticas de planejamento e orçamento no Brasil. Brasília: Ipea, 2018. (Boletim de Análise Político-Institucional, n. 19).

COUTO, L.; MAGALHÃES, A. **Iniciativas, funções e estruturas de planejamento federal**. Brasília: Ipea, 2017. (Boletim de Análise Político-Institucional, n. 12).

_____. Gestão de prioridades e núcleo de governo: os casos do "Brasil em Ação" e "Programa de Aceleração do Crescimento – PAC". *In*: CAVALCANTE, P. L. C.; GOMIDE, A. de Á. (Org.). **Coordenação governamental**: conceitos e funcionamento do núcleo de governo no Brasil. Brasília: Ipea, 2018.

GARCIA, R. C. A reorganização do processo de planejamento do governo federal: o PPA 2000-2003. *In*: CARDOSO JUNIOR, J. C.; CUNHA, A. (Org.). **Planejamento e avaliação de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2015.

GTI – GRUPO DE TRABALHO INTERMINISTERIAL. Relatório e Projeto de Lei Complementar de que trata o artigo 165 da Constituição Federal. **Revista ABOP**, n. 40, ago. 1998.

PARES, A. C. G.; SILVEIRA, J. P. Gestão pública orientada para resultados no Brasil. **Revista do Serviço Público**, v. 53, n. 4, 2002.

RODRIGUES, J. A. M. Orçamento impositivo: diferenças de perspectiva entre os Poderes Legislativo e Executivo. *In*: COUTO, L. F.; GIMENE M. (Org.). **Planejamento e orçamento público no Brasil**. Brasília: Editora Enap, 2017.

SANTOS, E. A. V. O confronto entre o planejamento governamental e o PPA. *In*: CARDOSO JUNIOR, J. C. (Org.). **A reinvenção do planejamento governamental no Brasil**. Brasília: Ipea, 2011.

SANTOS, E.; VENTURA, O.; NETO, R. PPA, LDO e LOA: disfunções entre o planejamento, a gestão, o orçamento e o controle. *In*: CARDOSO JUNIOR, J. C.; SANTOS, E. A. V. dos. (Org.). **PPA 2012-2015**: experimentalismo institucional e resistência burocrática. Brasília: Ipea, 2015.

SILVEIRA, J. P. A experiência de implantação do PPA: avanços e desafios. *In*: NASSUNO, M.; KAMADA, P. H. (Org.). **Balanço da reforma do Estado no Brasil**: a nova gestão pública. Brasília: Seges, 2002.

TOLLINI, H. A melhoria da qualidade do processo alocativo dos gastos públicos: a reforma orçamentária. *In*: NASSUNO, M.; KAMADA, P. H. (Org.). **Balanço da reforma do Estado no Brasil**: a nova gestão pública. Brasília: Seges, 2002.

VENTURA, O. O jogo do orçamento. *In*: COUTO, L. F.; GIMENE, M. (Org.). **Planejamento e orçamento público no Brasil**. Brasília: Editora Enap, 2017.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

AVELINO, D. P. de. Planejamento, orçamento e participação social. *In*: COUTO, L. F.; GIMENE, M. (Org.). **Planejamento e orçamento público no Brasil**. Brasília: Editora Enap, 2017.

BORGES, A. C. S. C. **Governança orçamentária e gasto público no Brasil**: uma abordagem institucional do processo de definição da despesa em âmbito federal. 2015. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

CARDOSO JUNIOR, J. C. Raízes da submissão do PPA à lógica orçamentária no Brasil pós-CF-1988. **Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento**, v. 1, n. 9, 2019.

CARDOSO JUNIOR, J.; SANTOS, E. Planejamento governamental e aparato burocrático no governo federal brasileiro: disjuntivas críticas e baixo desempenho institucional – questões para uma agenda de pesquisa e intervenção. *In*: PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. E. de. (Org.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil**: interseções analíticas. Brasília: Ipea, 2018.

CUNHA, A. Reformas na gestão pública e a reinvenção do orçamento: reflexões e perspectivas sobre o contexto brasileiro. *In*: REZENDE, F.; CUNHA, A. (Org.). **A reforma esquecida**: orçamento, gestão pública e desenvolvimento. São Paulo: Editora FGV, 2013.

GIMENE, M. Construção de um sistema integrado de planejamento e orçamento no Brasil: origens, avanços e desafios. *In*: COUTO, L. F.; GIMENE, M. (Org.). **Planejamento e orçamento público no Brasil**. Brasília: Editora Enap, 2017.

GOOD, D. **The politics of public money**. 2. ed. Toronto: University of Toronto Press, 2014.

MORETTI, B. **O planejamento governamental como discurso**: tensões entre política e técnica (1930-2003). 2012. Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

WILDAVSKY, A.; CAIDEN, N. **The new politics of the budgetary process**. New York: Pearson, 2004.

CAPÍTULO 11

COMPRAS PÚBLICAS: DA REFORMA GERENCIAL À INOVAÇÃO IMPULSIONADA PELA TECNOLOGIA[1]

Ciro Campos Christo Fernandes[2]

1 INTRODUÇÃO

Este capítulo aborda a presença do tema das compras públicas na reforma gerencial, durante o primeiro governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), no período 1995-1998, e seus desenvolvimentos subsequentes, até o momento atual. Adotam-se como suposições que o tema recebeu atenção e ganhou importância na agenda reformista, mas sofreu limitações técnicas e políticas à sua implementação e, depois de 1999, a descontinuidade advinda da extinção do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE).

Entretanto, de forma talvez distinta de outras agendas da reforma gerencial, as compras públicas seguiram uma trajetória surpreendentemente bem-sucedida, na qual a reestruturação legal abrangente, ambicionada nos marcos do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) (Brasil, 1995a), deu lugar a inovações pontuais, mas de alto impacto e disseminação, como o pregão, o Comprasnet e o registro de preços. Essas inovações foram, em medida significativa, viabilizadas pelas tecnologias emergentes da informatização e da internet, que potencializaram a capacidade de coordenação, articulação e comunicação interna e externa da administração federal.

A aceitação e disseminação dessas inovações dependeram, de forma crucial, de estratégias e formas de atuação de dirigentes e burocratas da administração federal que abriram a área de compras à interlocução interna à própria administração pública e externa, com consultorias, fornecedores e organismos internacionais, arejando visões e favorecendo a constituição de comunidades de políticas em torno do tema. O aspecto-chave dessa estratégia foi o envolvimento dos gerentes e servidores da área na formulação e implementação de inovações que dependeram fortemente de revisão, ajustamento e aprimoramento contínuos para sua aceitação e operacionalização.

1. DOI: http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-012-7cap11

2. Professor na Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). *E-mails*: <ciro.fernandes@uol.com.br>; <ciro.fernandes@enap.gov.br>.

A trajetória das compras sugere a bem-sucedida superação de dificuldades que atingiam a implementação do plano diretor, sobretudo a complexidade da sua implementação e a resistência movida pelo temor a mudanças institucionais e legais de grande porte como propugnadas. Não obstante, esse sucesso não impediu a persistência de problemas não resolvidos que dependem de mudanças legais de maior envergadura, como é o caso da pauta persistente de uma nova Lei de Licitações e das iniciativas de cunho institucional voltadas para a construção da burocracia e de capacidades estatais nessa área.[3]

A próxima seção esclarece a abordagem metodológica adotada neste capítulo, apresenta questões e suposições de pesquisa e algumas definições conceituais pertinentes ao argumento que será desenvolvido. A seção 3 descreve como o tema das compras públicas foi encarado durante o período da reforma gerencial liderada pelo MARE e confluiu na proposta frustrada de um novo marco legal para as licitações. Na seção 4 é analisada a retomada do tema no período subsequente, a partir da extinção do MARE, conformando uma agenda pós-reforma gerencial relativamente bem-sucedida. A seção 5 apresenta uma apreciação da trajetória das compras públicas, seus avanços, limitações e perspectivas atuais.

2 ABORDAGEM METODOLÓGICA

Este trabalho adota uma abordagem metodológica de estudo de caso, focalizando a experiência da formulação e a implementação da política de compras públicas da administração federal. O texto aproveita parcialmente os dados e a análise do período de 1995 a 2002, apresentados em pesquisa anterior realizada por Fernandes (2010). O período mais recente foi analisado com o aporte de outros trabalhos (Fernandes, 2016b; 2019) e de levantamento documental.

A premissa que motiva esta pesquisa é a do aparente contraste observado entre a continuidade, disseminação e efetividade da implementação de mudanças e inovações nas compras públicas em comparação aos resultados proporcionalmente modestos da agenda da reforma gerencial, nos seus temas centrais da reestruturação legal e institucional da administração pública e dos seus quadros de pessoal, objeto principal do plano diretor.[4]

3. A definição de formatos jurídico-legais de organização da administração pública é um recorrente item de agenda das reformas administrativas que não se refere especificamente às compras públicas, mas afeta a abrangência e a forma de aplicação das leis que regulamentam as licitações, conforme discutido neste trabalho.

4. Ainda há uma carência de levantamentos sistemáticos sobre a implementação da agenda da reforma gerencial. O balanço realizado pelo próprio governo (Brasil, 1998a) já indicava a limitada adoção na administração federal dos novos modelos jurídico-legais das agências e organizações sociais. O trabalho de Fernandes (2002) atualizou esse balanço no final do segundo governo FHC, apontando evidências de descontinuidade e perda de impulso da agenda central do plano diretor. Um seminário promovido em 2002 pela Secretaria de Gestão (SEGES) (Nassuno e Kamada, 2002) trouxe um levantamento da implementação da agenda de gestão até aquele momento.

Conforme analisado ao longo deste capítulo, a agenda reformista na área das compras públicas alcançou resultados positivos de melhoria da gestão, impulsionados pela disseminação das mudanças nas regras e nos procedimentos de licitação. Tais resultados foram trazidos pelo pregão e pelo registro de preços, em conexão com a progressiva expansão e o aprimoramento das funcionalidades da plataforma informatizada Comprasnet do Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (SIASG). Esse sistema interliga as unidades compradoras da administração federal e os fornecedores com o órgão central responsável pela política de compras e contratações.[5]

Dessa forma, a questão principal que orienta este trabalho é compreender como as estratégias dos dirigentes e as formas de atuação adotadas pelos gerentes e equipes envolvidos diretamente com as compras públicas foram bem-sucedidas em identificar oportunamente problemas, formular soluções, viabilizar sua inserção nas agendas de decisão do governo federal e assegurar a sua implementação efetiva. Particularmente relevante para identificar os fatores e as circunstâncias que influenciaram favoravelmente o sucesso da implementação é a investigação sobre como foram enfrentados conflitos, dificuldades e resistências. Além disso, busca-se identificar como as soluções delineadas passaram frequentemente por processos de redução de escopo, ajustamento, negociação, ampliação de espaços de interlocução, experimentação e mesmo revisão de diagnósticos e premissas.

A emergência das inovações trazidas pela tecnologia da informação em conexão com a internet e seu amplo impacto sobre o mercado de fornecedores públicos constituem um fator facilitador que veio a ser apropriadamente aproveitado. Isso favoreceu a incorporação de uma agenda de inovações dinâmica e em contínua atualização por uma área da administração pública organizada em bases frágeis, desprovida de identidade e *status* institucional, e até então cronicamente estagnada.[6]

Contudo, o aproveitamento oportuno de circunstâncias e oportunidades, e, inversamente, a incidência de fatores externos adversos, relacionados com a descontinuidade político-institucional e as dificuldades de coordenação interna do governo federal, afetaram negativamente os resultados alcançados. Sobretudo, impuseram restrições em relação à proposição de uma agenda mais ambiciosa, conforme discutido nas conclusões.

A descrição da trajetória das compras públicas apresentada neste trabalho destaca as estratégias identificadas na atuação dos burocratas da área para fazer

5. A SEGES do Ministério da Economia é o órgão central do Sistema de Serviços Gerais (SISG), que coordena e supervisiona as atividades de compras e contratações públicas da administração federal. Essa estrutura, adotada a partir de 2017, restabeleceu a separação em relação à área de tecnologia da informação, com a criação da Secretaria de Tecnologia da Informação e Comunicação (STIC).

6. Os trabalhos de Fernandes (2016a) e Fiuza e Medeiros (2014) discutem, sob diferentes ângulos, a necessidade de fortalecimento institucional das compras públicas no Brasil.

suas preocupações e propostas escalarem a agenda governamental. Entende-se como estratégia a forma, a sequência e a priorização da formulação e a postulação das propostas de mudança para inserção na agenda de decisão imediata do governo federal, considerando as circunstâncias e possibilidades da sua aprovação. A formulação mesclada com a implementação, facilitando a conquista de adesões, passou a ser cada vez mais utilizada deliberadamente como componente da estratégia em propostas-chave como a do pregão e a do registro de preços, como será descrito nas seções adiante.

As formas de atuação dos burocratas, por sua vez, se referem às práticas que adotaram para abrir e manter interlocução, dentro e fora da administração pública, com vistas à obtenção de adesão às propostas de mudança. Ao longo do período posterior à reforma gerencial, a atuação dos burocratas na área de compras públicas buscou práticas de colaboração e participação na formulação e implementação das propostas da área, impulsionadas por uma comunidade crescente constituída em torno da política.

3 A PROPOSTA FRUSTRADA DE UM NOVO MARCO LEGAL NA REFORMA GERENCIAL

O PDRAE deu pouca atenção ao tema das compras públicas, embora durante o esforço de formulação dos projetos e ações da reforma gerencial tenha ganhado certo destaque e mobilizado dirigentes, assessores e o próprio ministro Luiz Carlos Bresser-Pereira, titular do MARE entre 1995 e 1998. Na verdade, o tema foi tratado como componente implícito de duas diretrizes-chave na concepção da reforma – a da flexibilização legal e normativa e a do fortalecimento das autonomias dos gerentes. Esta última é entendida como associada às autonomias administrativas e institucionais que deveriam ser intrínsecas à administração gerencial propugnada, sobretudo, em relação às entidades da administração indireta.

A visão da reforma gerencial, concebida sob a liderança de Bresser-Pereira (1995), se definia em confrontação com a Constituição de 1988 (CF/1988), encarada como produto de um movimento de "contrarrevolução burocrática", a qual teria revertido os avanços gerencialistas apontados como marca precursora da reforma administrativa de 1967, corporificada nas orientações descentralizadoras e empresariais do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967.

Assim, um argumento central do plano diretor era o da persistência da "cultura burocrática" que, associada à construção do Estado liberal no Brasil, teria se tornado disfuncional no contexto da consolidação da democracia. Tal consolidação seria acompanhada da disseminação dos controles públicos sobre os políticos e a própria administração pública. O plano sugeria a necessidade de superar a "desconfiança nos administradores públicos, aos quais não se delega autoridade para decidir com autonomia os problemas relacionados com recursos humanos, materiais e financeiros"

(Brasil, 1995a, p. 38). A prevalência dessa visão explicaria o "formalismo do sistema de licitações" que se constituía em obstáculo à eficiência da administração pública.[7]

Com suas características imputadas de rigidez, uniformização, detalhamento excessivo, enunciação objetiva e estrita das suas disposições e cerceamento da discricionariedade dos gerentes de compras, a Lei de Licitações (Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993) era encarada como um dos principais obstáculos à gestão, no entendimento da equipe formuladora da reforma gerencial. Em argumento elaborado originalmente para o debate público na imprensa,[8] o ministro Bresser-Pereira (1998, p. 293) criticou a Lei nº 8.666 como o "protótipo da lei burocrática, e, portanto, incompatível com a reforma gerencial".

O principal problema a ser removido era o das regras limitadoras da discricionariedade e da responsabilização do servidor público posto por essa lei que, "ao adotar uma perspectiva estritamente burocrática, ao pretender regulamentar tudo, tirando autonomia e responsabilidade do administrador público, atrasou e encareceu os processos de compra do Estado e das empresas estatais, sem garantir a redução da fraude e dos conluios" (Bresser-Pereira, 1998, p. 293).

A Lei nº 8.666 se impunha com abrangência uniformizadora sobre toda a administração direta e indireta e os demais níveis de governo.[9] Seus procedimentos de licitação eram detalhadamente regulamentados, de forma que era difícil seu ajustamento ou sua particularização para atender a especificidades de setores (por exemplo, saúde ou ciência e tecnologia), governos (como municípios de pequeno porte) ou tipos de produtos (por exemplo, padronizados no mercado *versus* complexos). Conforme descrito em um documento do ministério que sistematizava a concepção e implementação da reforma gerencial,

> na área de contratos e licitações, a legislação se caracterizava pela desnecessária complexidade e formalismo de procedimentos, acarretando lentidão e vulnerabilidade dos processos licitatórios a expedientes protelatórios, que trazem como consequência o encarecimento das compras governamentais. A preocupação com o combate a práticas de corrupção levou à aprovação de uma legislação detalhista ao extremo, que não permite a diferenciação e adequação de procedimentos às características de gestão, tipo, volume e valor das compras e contratações, particularmente em relação às entidades da administração indireta, que deveriam desfrutar de uma mais ampla autonomia de gestão (Brasil, 1998a, p. 14).

7. Problemas similares também eram identificados pelo PDRAE em outras áreas da gestão pública, como a "rigidez da estabilidade [dos servidores públicos] e dos concursos" e o "detalhismo dos orçamentos" (Brasil, 1995a, p. 38).

8. A crítica à Lei nº 8.666, publicada em 1996, ainda durante as discussões em torno da elaboração de uma nova Lei de Licitações (Bresser-Pereira, 1997), foi expandida e convertida em capítulo do livro em que o ministro descreve a concepção e a implementação da reforma gerencial (Bresser-Pereira, 1998).

9. A Constituição permitia como exceção a edição de normas próprias no caso das empresas estatais com atuação em competição de mercado.

A proposição de uma nova Lei de Licitações se tornou uma das agendas principais do MARE, porque encarnava bem as diretrizes da flexibilização e da "libertação" dos gerentes das amarras legais e normativas de caráter formalista e desconectado da obtenção de resultados.

A estratégia de implementação do plano diretor previa como medida inicial, com a qual se pretendia promover uma desobstrução normativa, a aprovação de emendas à CF/1988 para expurgá-la dos dispositivos que impunham rigidez ao arcabouço legal e normativo da administração pública.[10] Na área das compras públicas, a mudança proposta se concentrou no dispositivo constitucional que enquadrava as empresas estatais nas normas gerais de licitação. Esse dispositivo fundamentava o estabelecimento de uma lei de compras e contratações abrangendo a administração pública em seu conjunto.[11]

O redesenho institucional previsto no plano diretor retiraria da administração pública as fundações voltadas a atividades não exclusivas de Estado, que seriam transformadas ou recriadas como organizações sociais. Esse segmento representava a maior parte da administração indireta, a qual passaria a adotar regulamentos próprios de compra e contratação.[12] Dessa forma, a incidência da Lei de Licitações se circunscreveria aos órgãos da administração direta e às autarquias, por definição voltadas para atividades típicas de Estado, na forma de agências executivas ou reguladoras. As agências ganhariam flexibilidades e autonomias a ser estabelecidas, de forma diferenciada, por leis específicas.[13]

Dessa forma, esse redesenho implicava profunda transformação jurídico-legal e institucional, atingindo as organizações que integram a administração federal. A administração pública em moldes weberianos ficaria circunscrita ao chamado núcleo estratégico do Estado, voltado para as funções essenciais, em torno do qual as agências reguladoras e executivas atuariam com ampla descentralização na prestação de serviços e atividades exclusivas de Estado. Reposicionados fora da administração pública, embora permanecendo dentro do chamado setor público

10. Essas medidas incluíam, principalmente, a supressão do Regime Jurídico Único (RJU), na área de pessoal, e a ampliação da autonomia do Poder Executivo para criar e transformar órgãos (Brasil, 1995b).

11. Art. 22, inciso XXVII, da Constituição.

12. As organizações sociais são o formato jurídico-legal preconizado no PDRAE para a realização das atividades não exclusivas de Estado. Sua regulamentação legal (Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998, art. 17) prevê que a "organização social fará publicar, no prazo máximo de noventa dias contado da assinatura do contrato de gestão, regulamento próprio contendo os procedimentos que adotará para a contratação de obras e serviços, bem como para compras com emprego de recursos provenientes do Poder Público" (Brasil, 1998c).

13. A Agência Nacional do Petróleo (ANP) e a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), criadas em 1997, receberam a previsão legal da edição de seus próprios regulamentos de compra e contratação. No caso da Anatel, a lei de criação já continha um conjunto de dispositivos regulamentando regras e procedimentos de licitação. Essas autonomias, entretanto, não foram mantidas para as demais agências reguladoras criadas posteriormente. As autarquias qualificadas como agências executivas, figura que só veio a ser aplicada ao Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro), passaram a contar com limites de valor dobrados para a dispensa de licitação, como medida inicial, aprovada na forma de emenda à Lei nº 8.666/1993 (Lei nº 9.648, de 27 de maio de 1998), do que se esperava que resultasse a longo prazo num amplo processo de ampliação de autonomias das autarquias.

não estatal, todo o segmento das autarquias e fundações responsáveis por atividades de ensino, pesquisa, saúde, ciência e tecnologia e cultura ganharia ampla autonomia sob o formato de organizações sociais.[14]

A negociação no Congresso consumiu tempo e esforços prolongados do MARE, e a Emenda Constitucional da Reforma Administrativa (Emenda Constitucional nº 19) foi aprovada somente em junho de 1998. Conforme mencionado, as alterações aprovadas circunscreveram o escopo da Lei nº 8.666 à "administração direta, autárquica e fundacional" (Brasil, 1998b), abrindo a possibilidade de normatização legal diferenciada e específica para as empresas estatais, que se daria na forma de um estatuto próprio.[15] A edição desse estatuto só veio a ser aprovada depois de prolongado transcurso de tempo, com a publicação da Lei das Estatais, em 2016.[16]

O então denominado anteprojeto de uma nova Lei de Licitações resultou de um processo prolongado de formulação: inicialmente, os trabalhos mobilizaram uma equipe constituída no MARE e, sucessivamente, uma comissão interministerial, criada na Casa Civil, até a divulgação para consulta pública, após a qual a versão final foi concluída.[17] O projeto foi amplamente divulgado em eventos e até em *road show* (apresentação itinerante) pelo país, com a participação de dirigentes do MARE, mas não obteve apoio político do governo para encaminhamento ao Congresso.[18] Além da complexidade técnica e dos riscos e dificuldades decorrentes do novo desenho incorporado à lei proposta, enfrentou o obstáculo imediato da concorrência de agenda com a Emenda Constitucional da Reforma Administrativa (Emenda Constitucional nº 19), aprovada somente em 1998, já no final do período da reforma conduzida pelo MARE.

A concepção que orientou a elaboração do anteprojeto buscou a diferenciação entre normas gerais e específicas, por meio da abertura, em seus dispositivos, de "espaços" para a edição de regulamentos infralegais. Com esse propósito, o anteprojeto previa que entidades da administração indireta e estados e municípios editassem regulamentos próprios de licitação, adequados às suas especificidades de gestão, obedecendo apenas aos princípios e às normas gerais da Lei de Licitações.

---

14. O desenho dessa nova estrutura ocupa a maior parte do plano diretor.

15. A Constituição previa a edição de uma lei de "normas gerais de licitação e contratação" (Brasil, 1988, art. 22, inciso XXVII), regulamentada com a publicação da Lei nº 8.666/1993. A emenda reduziu o escopo dessa lei e ainda previu, dando uma nova redação ao § 1º do art. 173, a edição de um "estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços" (Brasil, 1998b) no âmbito do qual seriam estabelecidas para essas entidades as normas de licitação e contratação.

16. Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016.

17. No âmbito do MARE, dois assessores jurídicos do ministro e o secretário da unidade responsável pela política de compras públicas da administração federal, que integrava a estrutura do ministério, desempenharam papel ativo de coordenação técnica e de divulgação dos trabalhos (ver Fernandes, 2010).

18. A versão do anteprojeto submetida à consulta pública foi divulgada em fevereiro de 1997, no *Diário Oficial* (Brasil, 1997). A versão final foi divulgada em maio de 1997 e publicada como documento anexo no livro de Maria Adelaide de Campos França (2007).

Porém, a dificuldade técnica de definir um recorte entre as regras gerais e as específicas levou à adoção de um formato de "lei dupla": a sua primeira parte contendo as regras gerais de aplicação obrigatória e a segunda parte, as de uso opcional, quando não houvesse a edição dos regulamentos próprios. Essa ousadia conceitual era de difícil consenso e contribuiu para a percepção de que o anteprojeto enfrentaria dificuldades consideráveis para sua aprovação no Congresso. Além disso, as sucessivas revisões e o formato finalmente adotado resultaram em uma lei mais extensa do que a Lei nº 8.666, e esse aspecto formal, embora justificável, não traduzia bem as intenções dos seus propositores.[19]

Outro desafio técnico substantivo com que se deparou a equipe do MARE foi o da formulação de uma nova conceituação de regras e procedimentos que constituiriam a espinha dorsal da nova lei. Essa nova estrutura deveria diferenciar situações de compra e contratação, superando a estrutura simplificadora, que diferenciava as modalidades de licitação da Lei nº 8.666 com base na relação entre o valor da compra e a complexidade de regras e procedimentos.[20] A estrutura inovadora que se tentava desenhar deveria atender à preocupação com o resgate da discricionariedade dos gestores de compras na interpretação e aplicação dos dispositivos – por exemplo, na escolha da melhor combinação de procedimentos em cada caso.

A solução delineada, entretanto, resultou mais limitada do que a intenção inicial, restringindo-se à diferenciação entre os procedimentos e requisitos técnicos para a contratação de serviços padronizados (limpeza e conservação, por exemplo), de maior simplicidade técnica, e as obras de engenharia, que impõem maior complexidade e rigor na especificação dos termos do contrato a ser executado. Os dois tipos de serviço recebiam o mesmo tratamento na Lei nº 8.666/1993.

A elaboração da nova lei foi afetada pela falta de capacidade técnica, de informações e de um repertório de propostas. As diretrizes inovadoras, ou reformistas, que eram premissa dos trabalhos, tinham pouco ou nenhum esforço acumulado de elaboração. Como fatores e circunstâncias positivas, o envolvimento direto do ministro foi fundamental para o avanço da proposta e seu lançamento público, apesar do pouco respaldo dentro do núcleo do governo FHC.

A criação da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI) como uma unidade que reunia as equipes de compras públicas com as de tecnologia da informação (as denominações dessa secretaria variaram em diversas configurações que o modelo assumiu) também favoreceu a criatividade e a ousadia em buscar,

19. A primeira versão do anteprojeto tinha 40 artigos, contra 126 da Lei nº 8.666, mas a versão saída do grupo de trabalho interministerial tinha sido expandida para 148 artigos (ver Fernandes, 2010, p. 119).

20. Essa estrutura, na verdade, acompanha as leis que historicamente regulamentaram as compras e contratações públicas no Brasil, sem grandes alterações, desde o código de contabilidade, de 1922 (aprovado pelo Decreto nº 4.536/1922), passando pelo Decreto-Lei nº 200/1997 e pelo Decreto-Lei nº 2.300/1996.

fora do nicho juridicista e demasiadamente respeitoso em relação à Lei nº 8.666, referências de conteúdo inovador para o desenho de procedimentos e aplicação da tecnologia da informação às compras. Este último aspecto, entretanto, somente ganhou força no período pós-reforma gerencial.[21]

Assim, a reforma gerencial enfocou as compras públicas a partir de uma concepção, e consequente estratégia, que privilegiou a mudança normativa. Isso levou ao redesenho da estrutura e à abrangência do arcabouço legal, a fim de permitir a sua abertura e a diferenciação flexibilizadora, que deveria resultar em uma proliferação de normas e regulamentos derivados, adaptados à diversidade dos formatos jurídico-legais que a reforma preconizava. Era um redesenho ousado que exigia a revisão de ícones legais da antiga ordem, como era a Lei nº 8.666, ao lado, em outros setores, do RJU e do capítulo da administração pública na Constituição.

4 INOVAÇÕES PONTUAIS E AVANÇOS CONTÍNUOS NA AGENDA PÓS-REFORMA

No segundo governo FHC, o MARE foi extinto e a reforma gerencial sofreu considerável descontinuidade, com a dispersão da equipe formuladora e a saída do ministro, principal empreendedor político das propostas. Essa inflexão, entretanto, levou a uma redefinição de concepção e de estratégia em torno da agenda das compras públicas que parece ter sido bem-sucedida em revisitar as diretrizes do plano diretor e delinear um caminho de transformação viável, percorrido ao longo do período desde 1999.

Constata-se o recuo, na prática, da estratégia focada na mudança abrangente e profunda dos estatutos legais e a ênfase em contornar resistências e apostar em resultados imediatos. Ao mesmo tempo, esse aparente incrementalismo não deixava de introduzir rupturas pontuais, como a simplificação normativa, e o empoderamento dos pregoeiros, que acompanhou a criação do pregão e o incentivo à coordenação horizontal das compras entre os órgãos, a partir da regulamentação do registro de preços.

A aplicação de funcionalidades da tecnologia da informação aos procedimentos de compra e contratação e a sua abertura ao amplo acesso público, propiciado pela internet, ampliaram a participação dos fornecedores nas licitações e reduziram os custos de transação. Esses impactos têm sido alcançados de forma contínua e consistente, conforme constatado em dados da própria administração federal

21. A fusão foi desfeita em alguns momentos, durante o período da reforma gerencial, mas terminou por se consolidar segundo o formato criado inicialmente como Secretaria de Recursos Logísticos e Tecnologia da Informação (SRLTI), entre 1995 e 1997, e a partir de 1999, como SLTI. Atualmente, o novo desenho definido a partir de 2017 restabeleceu a separação em relação à área de tecnologia da informação, com a criação da STIC, mas reunindo na SEGES a responsabilidade pelas políticas de gestão pública e de compras.

e em trabalhos de pesquisa.[22] O pregão, criado como modalidade de licitação de uso opcional em relação à Lei nº 8.666, tornou-se em poucos anos a principal modalidade utilizada pela administração federal.[23]

Ao lado dos impactos da disseminação do pregão, essas inovações impulsionaram a coordenação e a articulação dentro da área de compras. Isso ocorreu por meio da dinamização das instâncias dos próprios sistemas de gestão e da proliferação de formatos tradicionais e inovadores como eventos, fóruns, treinamentos, prêmios e mídias sociais.

Há duas inovações-chave do período pós-reforma gerencial que denotam essa revisão de estratégia: *i)* a inovação procedimental do pregão, acompanhada pelo registro de preços, com suas combinações e desdobramentos; e *ii)* o Comprasnet, que interligou as unidades de compra de toda a administração federal e abriu a gestão das licitações aos fornecedores.

Essas inovações, inicialmente concebidas como soluções pontuais e alternativas, inseridas dentro do esforço de formulação de projetos mais abrangentes e prioritários, tornaram-se vetores de transformação da área. Assim, a norma de criação do pregão, em 2000, foi uma antecipação de propostas do anteprojeto para a nova Lei de Licitações em elaboração pela equipe que sucedeu o MARE na SLTI.[24] O registro de preços, por sua vez, era uma regulamentação criativa do dispositivo previsto na Lei nº 8.666 para a consulta a preços praticados.[25]

A criação do pregão foi um episódio exemplar de mudança da política de compras públicas pela conjunção oportuna e exitosa entre oportunidades de decisão abertas num momento de crise financeira durante a transição entre o primeiro e o

22. Os dados de economias obtidas com o pregão publicados pela própria administração federal estimam 22,7% entre 2002 e 2011 e 20,6% entre 2008 e 2013 (Brasil, 2012; 2014). Cumpre ressalvar que essas estimativas se baseiam na simples comparação entre os preços contratados ao final dos pregões e os valores de referência estimados em cada processo de licitação. Resultados favoráveis de redução de preços devido à intensificação da competição nos pregões foram apontados em inúmeros trabalhos de pesquisa, embora persistam dificuldades metodológicas em relação à aferição de economias efetivamente alcançadas (Alencar, 2006; Silva, 2007; Lima, 2008; Faria, 2009; Faria *et al*., 2010; Farias, 2010; Bastos, 2011; Frossard, 2011; Lacerda, 2012; Resende, 2012; Campos, 2013; e Malischeski, Azevedo e Erdmann, 2013). A melhoria da eficiência dos procedimentos e, consequentemente, dos custos de transação, atribuída à agilização e redução dos prazos dos processos de licitação por pregão, foi evidenciada por pesquisas que constataram a redução do tempo de licitação na modalidade do pregão (Lima, 2008; Bastos, 2011; Frossard, 2011; Resende, 2012; e Campos, 2013). O aumento da participação dos fornecedores e da sua amplitude geográfica, como resultado benéfico do pregão eletrônico, foi constatado nos trabalhos de Faria *et al.* (2010) e Pereira, Martins e Martins (2015).

23. A partir de 2006, o pregão se torna a modalidade de licitação responsável pela maior participação nas despesas da administração federal (ver Fernandes, 2016b). Dados mais recentes, levantados por Negrini e Simonetto (2019) para o período 2014-2018, indicam uma participação de 46%, enquanto as modalidades da Lei nº 8.666 (concorrência, tomada de preços, convite e concurso), somadas, foram responsáveis por apenas 5% das despesas. A dispensa e inexigibilidade de licitar, que são procedimentos de exceção previstos na lei, registraram uma participação de quase 50%, refletindo um movimento geral de simplificação normativa das compras públicas.

24. A criação do pregão se deu pela Medida Provisória nº 2.026, de 4 de maio de 2000, convertida anos depois na Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002.

25. O registro de preços foi criado por decreto, em 1998, e ganhou sua forma atual a partir de 2001, como um mecanismo de concentração e centralização de compras.

segundo governos FHC, em 1999, que ameaçava a consolidação da estabilização da economia pelo Plano Real. A crise concentrou a atenção do governo e do Congresso em medidas de controle dos gastos com impacto financeiro imediato. Os dirigentes e a equipe da SLTI atuaram com a agilidade necessária para acoplar a agenda das compras públicas à da redução de despesas e, especificamente, ao momento de encaminhamento do projeto da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) ao Congresso, em maio de 2000.[26] Inicialmente, haviam retomado a agenda do novo marco legal em substituição à Lei nº 8.666, mas logo avaliaram a sua complexidade e o seu risco político.

Assim, a SLTI trabalhou ativamente pela aprovação imediata de uma medida pontual: a criação de uma nova modalidade de licitação – o pregão – com características rompedoras em relação ao marco legal, porém já testada com sucesso em licitações da Anatel.[27] A proposta reunia os atributos de inovação, confiabilidade e potencial de resultados imediatos.[28] Ainda assim, a SLTI se cercou de cautelas ao envolver diretamente os operadores das licitações no ajustamento das regras do pregão, desde a primeira edição da medida provisória da sua criação, removendo desconfianças e obtendo uma bem-sucedida aceitação do novo procedimento.

O pregão se aplica à aquisição de bens e serviços comuns,[29] com especificações técnicas padronizadas no mercado. Seu rito prevê a disputa por lances entre os fornecedores para a redução dos preços propostos, o que cria um ambiente de intensificação da competição. Seus procedimentos se baseiam na simplificação das regras para agilizar a conclusão da licitação e na ampliação da discricionariedade dos pregoeiros, servidores públicos designados para a condução do certame. Dessa forma, o pregão abriu um espaço normativo diferenciado e alternativo que se contrapunha à concepção e ao formato da Lei nº 8.666.

Algumas das mudanças propostas nas regras se destacavam pela ousadia e suscitaram temores em relação à sua implementação: a definição da sua aplicabilidade (como modalidade de licitação) baseada no tipo de bem ou serviço e não no valor da compra; a tolerância com o saneamento de erros e omissões formais dos licitantes, mesmo depois de iniciado o pregão; a limitação da interposição de recursos pelos

26. A LRF foi aprovada como Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

27. O pregão era uma modalidade de licitação prevista no regulamento de compras e contratações da Anatel, aprovado como parte integrante da Lei Geral de Telecomunicações (LGT) (Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997).

28. Na exposição de motivos da medida provisória de criação do pregão era salientada a obtenção de resultados comprovados, com a nova modalidade de licitação: "a Anatel tem conseguido reduções de cerca de 22% entre os preços iniciais e os vencedores nas licitações desta modalidade. Exemplificação expressiva destes resultados são ainda as reduções obtidas de 62% na contratação de serviços de saúde e de 68% na aquisição de *softwares* para uso na internet. Acrescenta-se a tudo isso que a duração do processo licitatório tem sido encurtada em cerca de 20 dias" (Brasil, 2000).

29. Enquadram-se nessa condição bens como materiais de escritório, alimentos, máquinas e equipamentos, e serviços como limpeza, vigilância, transporte, manutenção predial etc.

licitantes, que podiam ser liminarmente rejeitados pelo pregoeiro; e a abreviação drástica de prazos.

A SLTI ainda havia persistido na retomada da agenda do novo marco legal, herdada da reforma gerencial, e elaborou um segundo anteprojeto para a nova Lei de Licitações, revisitando a proposta frustrada do MARE.[30] Novamente se defrontou com resistências e dificuldades que repetiam a experiência anterior, porém tendo como foco, dessa vez, os operadores das licitações e os dirigentes das áreas-meio dos ministérios, temerosos de um alto custo de entrada numa lei de ruptura com a Lei nº 8.666. Tanto quanto no episódio anterior, quando o MARE não conseguiu apoio do governo para o encaminhamento do projeto ao Congresso, os esforços da SLTI também foram atropelados pela proximidade da mudança de governo, com o final do segundo mandato de FHC, e o anteprojeto foi arquivado em 2002.

A criação do pregão ajudou a impulsionar a atuação coordenadora e articuladora do órgão central (à época, a SLTI) junto às unidades de compras nos ministérios e demais entidades da administração federal. Essa atuação cada vez mais incorporava também atores externos à secretaria que compõem o sistema político-institucional e a cadeia logística das compras e contratações públicas, que até então apareciam com menos importância e proximidade: os órgãos de controle, as consultorias e empresas de eventos, os governos estaduais e os organismos internacionais e, como novidade, as redes de articulação constituídas entre servidores públicos com atuação nas compras públicas.[31]

Outra importante inovação foi o registro de preços, criado em 1998 a partir da previsão legal na Lei nº 8.666.[32] Trata-se de uma forma de contratação por meio da qual é escolhida a proposta de preço vencedora para fornecimentos sucessivos aos quais podem aderir os demais participantes da licitação, desde que aceitem o preço. Posteriormente, uma nova regulamentação, adotada em 2001, redefiniu os procedimentos para permitir a adesão de outros órgãos ao preço registrado na ata firmada por ocasião da conclusão da licitação.[33]

30. Denominado Anteprojeto de Lei Geral de Contratações da Administração Pública, foi publicado como proposta do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão para consulta pública (Brasil, 2002a). A proposta partia de uma abordagem diferente da adotada pelo MARE anteriormente, admitindo a necessidade de regras detalhadas de licitação, mas também buscava um desenho inteiramente novo para as modalidades e os procedimentos da Lei nº 8.666 (ver Fernandes, 2010, p. 186-187).

31. Entre as organizações formais e informais que proliferaram ou passaram a manter agendas na área de compras públicas, pode-se mencionar o Fórum de Subsecretários de Planejamento, Orçamento e Administração (SPOA), na administração federal, o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), o Conselho Nacional de Secretários de Estado da Administração (CONSAD), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Banco Mundial. As consultorias organizadoras de eventos na área passaram a oferecer uma agenda em contínua expansão, voltada para treinamento e debate de questões. *Practitioners* (profissionais da área) criaram mídias de discussão (formato *whats up*), como a Colaboradores ENAP e a Rede Compras, originalmente constituída de instrutores dos programas da escola sobre licitações, atualmente com 253 membros.

32. Decreto nº 2.743, de 21 de agosto de 1998.

33. Decreto nº 3.931, de 19 de setembro de 2001. Sucessivas alterações de ajustamento das regras do registro de preço ocorreram em decorrência dos decretos nºs 4.342, de 23 de agosto de 2002, 7.892, de 23 de janeiro de 2013, e 8.250, de 23 de maio de 2014.

O registro de preços facilita a concentração das compras a fim de obter preços melhores e agiliza prazos quando evita a necessidade de realizar nova licitação, pelo mecanismo da adesão. Sua utilização crescente parece ter impulsionado iniciativas de coordenação e centralização das compras, em conexão com a utilização das tecnologias da informatização e da comunicação eletrônica pela internet, possibilitando o aproveitamento mútuo das licitações entre os órgãos.[34]

Como se pode depreender, a aplicação das tecnologias da informática às compras públicas tem sido um vetor facilitador das inovações ao longo do período. Iniciada ainda durante a reforma gerencial, elas ganharam força dinamizadora quando o sistema informatizado de apoio às atividades de serviços gerais da administração federal – o SIASG – viu seu impacto e sua disseminação potencializados a partir da sua abertura para a internet, em 1998, com a criação do *site* Comprasnet.[35]

O sistema se baseava em tecnologia de *mainframe*, no formato já então obsoleto de rede corporativa fechada. Mesmo assim, depois da criação do pregão e acompanhando a rápida aceitação da sua versão eletrônica, o SIASG-Comprasnet se consolidou como o *locus* operacional de praticamente todas as inovações em compras públicas. O sistema oferece recursos de comunicação entre os órgãos e com os fornecedores, constituindo-se um sistema de comércio eletrônico da administração pública federal, aberto à utilização pelos demais poderes e níveis de governo.

Uma fonte talvez inesperada de inovações veio dos órgãos de controle e, notadamente, do Tribunal de Contas da União (TCU), que, explorando caminhos de redefinição da sua atuação no exercício do controle *ex post* de caráter sancionador, buscou a aproximação com o desenvolvimento de modelos e instrumentos de gestão. O TCU ganhou influência notável que tem avançado para além do papel formal do controle externo, como um agente disseminador de inovações como a governança de aquisições, o planejamento de compras e a abordagem do ciclo do suprimento.[36]

Desdobramentos e combinações das inovações-chave se deram com os mecanismos de concentração e centralização das compras por meio do registro de preços e do

34. A norma passou a prever o anúncio prévio da intenção de realização de licitação por registro de preços para incentivar a adesão de outros órgãos.

35. Criado em 1994, o SIASG foi progressivamente desenvolvido pelo acoplamento de funcionalidades de apoio aos processos de licitação: cadastro de fornecedores (1994), catálogo de materiais e serviços (1994), registro dos preços praticados nas licitações (1997), divulgação dos editais na internet (1998), integração com o sistema de pagamentos (1999), publicação de estatísticas das compras públicas (1999), pregão eletrônico (2000), integração com bases de dados de arrecadação fiscal (2001), cotação eletrônica de preços (2001), comunicações eletrônicas entre as unidades de compras, gestão de contratos (2002), Regime Diferenciado de Contratações (RDC) (2011) e apoio às contratações por registro de preços (ver Brasil, 2002b; 2017). O Comprasnet é o portal de compras do governo federal, e está disponível em: <www.comprasnet.gov.br>.

36. O TCU tem explicitado recomendações de gestão nos seus pronunciamentos e desenvolvido modelos e instrumentos que têm sido disseminados na administração federal.

pregão, adotado nos programas interfederativos com recursos da União.[37] A extensão das mudanças procedimentais do pregão às obras de engenharia – com a incorporação de outras inovações, dentro do mesmo desenho estratégico de autocontenção e baixo risco em relação a possíveis resistências – se deu com a criação do RDC, que também trouxe para o espaço renovado de formulação da comunidade de compras setores da burocracia atuantes no planejamento e monitoramento das obras públicas.[38]

Mais recentemente, foi criada a Central de Compras, com atuação voltada para a concentração com ganhos de escala e a implantação de novos formatos de contratação, como a "uberização" do transporte de servidores em serviço.[39] A implementação da centralização também seguiu uma estratégia gradualista, não impositiva aos órgãos, mas orientada para desenvolver e testar mudanças substanciais sobre alvos bem delineados, com potencial de impacto imediato sobre custos e qualidade.[40]

Apesar dos avanços significativos, as limitações do ciclo pós-reforma gerencial aparecem, sobretudo, na relativa anomia da agenda de construção institucional da área, que se refere aos aspectos de organização e de pessoal e ao equilíbrio sistêmico da função compras, quando pensada em sua estrutura e seu desempenho global. O que se constata é que a área permaneceu frágil, tanto quanto as áreas-meio de recursos humanos, de modernização administrativa e de informática, prisioneiras de legados pesados e desprovidas de burocracias fortes, quando comparadas às áreas de planejamento, orçamento, finanças, controle e advocacia pública.

5 CONCLUSÕES: A ESTRATÉGIA BEM-SUCEDIDA E SUAS LIMITAÇÕES

O balanço da trajetória de inovação e mudança percorrida na área das compras públicas no período pós-reforma gerencial sugere que os avanços estão associados ao recuo em relação ao redesenho do marco legal e à adoção da estratégia que priorizou o pregão, o registro de preços e o Comprasnet como inovações incrementais, mas com elevado potencial de disseminação, aprofundamento e recombinação. Essas inovações impulsionaram importantes transformações das compras públicas.

37. O Registro de Preços Nacional (RPN), criado em 2014 para utilização nos projetos financiados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), prevê a elaboração de especificações, estudo de mercado, licitação e gestão de atas de registro de preços, à disposição dos órgãos participantes da compra nacional (Resolução nº 20, de 3 de outubro de 2014).

38. Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011.

39. Criada em 2014, a Central de Compras era inicialmente uma equipe constituída na unidade de assessoria do ministro. Em 2017, foi remanejada para se converter em unidade da SEGES, dotada de equipe própria, com suas competências e forma de atuação fortalecidas (Decreto nº 9.035/2017).

40. Vale registrar que, embora sem conexões diretas com os desdobramentos apontados em relação à agenda da reforma gerencial, uma vertente de inovação que se desenvolveu paralelamente no período recente é a de compras e contratações públicas como instrumentos de política para o atingimento de objetivos de cunho econômico-social e ambiental. Essa vertente tem se explicitado, sobretudo, na forma de mudanças nas regras e nos procedimentos das licitações, orientadas por três propósitos fundamentais: a sustentabilidade ambiental, o desenvolvimento nacional e o fomento da micro e pequena empresa.

A sua adoção era incentivada pela confiabilidade, pelo baixo risco e pelas formas de atuação da burocracia da área. Ela se empenhou no aproveitamento de oportunidades de decisão governamental e na implementação das mudanças por meio da aproximação com as comunidades de política em desenvolvimento, do envolvimento dos operadores das licitações, de experiências-piloto de desenvolvimento conjunto e da ampla divulgação das mudanças e dos resultados. A trajetória está associada também ao aproveitamento consistente dos potenciais articuladores e da efetividade dos impactos das tecnologias da informação.

Em suma, tudo indica que foi encontrado um caminho seguro e viável de melhoria e transformação contínuas. Mas há consideráveis limitações que decorrem da mesma estratégia que contornou com habilidade os itens da agenda de mais alta complexidade, abrangência, risco político ou com inimigos explícitos. Esses itens incluem a revisão de regras e procedimentos para aquisição de bens de alto teor tecnológico e/ou providos por mercados monopólicos, a contratação de obras e serviços de engenharia e o desenvolvimento de produtos na forma de projetos de ciência e tecnologia.

Os avanços em relação a esses itens se limitaram à criação do novo regime de contratações para agilizar a contratação dos projetos de engenharia estratégicos para a administração federal – o RDC – cujos resultados ainda não alcançaram a disseminação necessária para uma avaliação da sua efetividade. Na área das contratações de informática, foram estabelecidos padrões para a especificação das compras e contratações.[41]

Então, a retomada da agenda frustrada da reforma gerencial ainda merece discussão, particularmente a revisão dos procedimentos (ou modalidades) de licitação para adequá-los à diversidade das situações e dos tipos de compra e de contração. As condições atuais parecem mais favoráveis, pelo menos no que tange às capacidades técnicas e de coordenação e articulação da área e, especialmente, das suas comunidades.

Por outro lado, a diretriz da diferenciação normativa precisa ser balanceada com a forte tendência à convergência dos arcabouços legais de compras públicas que emergiu desde o cenário internacional. Essa convergência é, de certa forma, decorrência inescapável do avanço do comércio eletrônico e das cadeias de suprimento globais.[42]

41. A SLTI editou a instrução normativa para regulamentar a contratação dos serviços de tecnologia da informação em 2008, que vem sendo sucessivamente aprimorada (Instrução Normativa nº 4, 19 de maio de 2008).

42. Os trabalhos publicados nas coletâneas de Arrowsmith e Davies (1998) e Arrowsmith e Trybus (2003) dão conta do movimento de convergência dos arcabouços regulatórios das compras públicas e do papel dos organismos internacionais na integração econômica que acompanha essa tendência.

A recente aprovação da Lei das Estatais, que poderia dar consequência à única mudança normativa de peso aprovada durante a reforma gerencial, não parece ter mobilizado essas empresas em um esforço de aproveitamento do espaço normativo aberto, e resultou em poucas inovações nos seus regulamentos de compra e contratação, pelo menos até agora.[43]

De forma geral, a estratégia para contornar resistências que foi seguida prejudicou a coerência e o equilíbrio do arcabouço legal e normativo das compras e contratações no Brasil. Tal equilíbrio tem sido alterado pela sucessiva adição de emendas ou regras e procedimentos de uso alternativo, evitando a revogação e, sobretudo, a revisão mais abrangente do marco legal.

A elaboração e negociação ora em curso para uma nova Lei de Licitações[44] e a perspectiva que essa iniciativa parece inaugurar apontam para a integração do arcabouço legal das compras e contratações públicas, com a incorporação das mudanças e inovações que se acumularam ao longo do período. Para além do aprimoramento das regras, chama atenção na trajetória brasileira a incompletude das iniciativas de redesenho dos processos de compras, que se concentraram nas fases de negociação e seleção de propostas, relegando as anteriores e subsequentes, como o planejamento das compras e a gestão dos contratos. Nesse sentido, a estruturação abrangente do ciclo do suprimento é requisito-chave para o aprofundamento dos avanços de eficiência e efetividade já alcançados.[45]

Mas há outra ordem de limitações de grande relevância que se refere ao que se pode definir como uma agenda de estruturação burocrática da área de compras públicas, pertinente não apenas à administração federal, como também aos demais níveis de governo. Esses são os itens de agenda diretamente relacionados à inserção institucional, à estrutura organizacional e à gestão e organização dos quadros de pessoal.

Ao lado do arcabouço legal e normativo e dos sistemas e processos administrativos da área, esses temas devem ser objeto de um esforço de construção política, institucional e organizacional de um sistema de compras e contratações abrangente e integrado.[46] Uma inserção institucional que conferisse maior *status* e valorizasse a identidade da área seria desejável e implica revigorar o desenho dos

43. O trabalho de Heckert, Fernandes e Fenili (2019) traz uma visão geral sobre a Lei das Estatais. A pesquisa realizada por Silva (2018) constatou baixo conteúdo inovador nos regulamentos aprovados por empresas estatais desde a publicação da lei.

44. Projeto de Lei nº 6.814, de 3 de fevereiro de 2017.

45. A abordagem da cadeia de suprimento considera a necessidade de definir processos e as correspondentes estruturas de organização enfocando as compras e contratações como uma função que permeia toda a organização e contribui de forma decisiva com o seu desempenho sistêmico. A sua aplicação ao caso da administração pública brasileira é destacada em trabalhos como o de Tridapalli, Fernandes e Machado (2011) e Teixeira *et al.* (2011).

46. A visão sistêmica das compras e contratações públicas está sistematizada nos trabalhos de Thai (2001; 2009).

sistemas auxiliares da administração federal que remonta à reforma de 1967.[47] Fiuza e Medeiros (2014) destacam a importância de fortalecer as dimensões regulatórias do arcabouço das compras e contratações públicas, aspecto de alta relevância para equilibrar a relação com os órgãos de controle.

Além disso, é necessário avançar na centralização e coordenação das atividades dos órgãos de compra, o que vai além da flexibilização das contratações promovida pelo registro de preços. Avanços nessa direção passam pela criação de formatos organizacionais que deem conta de várias possibilidades de arranjos entre os órgãos da administração pública, além da centralização intraorganizacional, em sentido estrito, de forma a reverter a excessiva autonomia e fragmentação que tem sido marca dessa área no Brasil.

Tanto a nova Lei em discussão quanto as iniciativas de coordenação e centralização de compras se deparam com limitações ao seu avanço que remetem para a agenda "dura", difícil, das mudanças legais e institucionais. Mas não há como fugir do enfrentamento das fragilidades, das distorções e mesmo das contradições de organização da administração pública, em relação ao renitente tema das autonomias e flexibilidades de gestão.

Com relação ao Comprasnet, o desafio para o futuro é o de acompanhar a mudança tecnológica vertiginosa que atinge o mercado fornecedor. Há problemas institucionais específicos que afetam a gestão das plataformas da administração pública porque carregam os condicionamentos da sua origem e trajetória, abrigadas, em sua maioria, em empresas públicas que operam sob regime público e detêm privilégios como prestadoras de serviços exclusivos. A perspectiva em relação a essa vertente de inovação deveria ser a da convergência e unificação das plataformas da administração pública, realizando um potencial de extraordinária redução dos custos de transação, sobretudo para o mercado fornecedor.

REFERÊNCIAS

ALENCAR, E. J. de. **Estudo sobre aspectos gerenciais do pregão**: uma análise gerencial de sua utilização pela administração pública do estado de Pernambuco. 2006. 134 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2006.

ARROWSMITH, S.; DAVIES, A. (Ed.). **Public procurement**: global revolution. London: Kluwer Law International, 1998.

47. A identidade institucional da área não é favorecida pela inserção das atividades de compra e contratações públicas dentro de uma categoria residual da organização administrativa federal, que é o SISG. No passado, a área foi um dos pilares da estrutura do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) e se organizava como administração do material (ver Fernandes, 2016a).

ARROWSMITH, S.; TRYBUS, M. (Ed.). **Public procurement**: the continuing revolution. London: Kluwer Law International, 2003.

BASTOS, K. J. W. de. **Análise do impacto financeiro após a adoção pela CEEE-GT do sistema de compras eletrônicas**. 2011. 204 f. Trabalho de conclusão do curso (Graduação) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011.

BRASIL. **Constituição Federal da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

_____. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República, nov. 1995a.

_____. Proposta de Emenda Constitucional nº 173/1995. Modifica o capítulo da administração pública, acrescenta normas às disposições constitucionais gerais e estabelece normas de transição. **Diário do Congresso Nacional**, Brasília, 18 ago. 1995b. Seção 1.

_____. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Anteprojeto de nova Lei de Licitações – consulta pública. **Diário Oficial da União**, Brasília, 19 fev. 1997. Seção I.

_____. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Os avanços da reforma na administração pública**: 1995-1998. Brasília: MARE, 1998a.

_____. Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da administração pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 jun. 1998b. Seção 1.

_____. Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 15 maio 1998c.

_____. Exposição de motivos da Medida Provisória nº 2.026, de 4 de maio de 2000. **Diário do Congresso Nacional**, Brasília, p. 16.002, 10 jun. 2000.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Anteprojeto de Lei Geral de Contratações da Administração Pública – consulta pública. **Diário Oficial da União**, Brasília, 18 mar. 2002a.

_____. Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação. **SIASG/Comprasnet**: a tecnologia da informação na gestão das compras governamentais na administração pública federal brasileira. Brasília: SLTI, 2002b.

_____. **Relatório de gestão do exercício de 2011**. Brasília: SLTI, 2012.

_____. **Informações gerenciais de contratações e compras públicas** – janeiro a dezembro de 2013. Brasília: SLTI, 2014.

_____. Secretaria de Gestão. **Referencial de governança e gestão do Sistema de Serviços Gerais** – SISG. Brasília: MP, 2017.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **A Reforma do Aparelho do Estado e a Constituição de 1988**. Brasília: ENAP, 1995. (Texto para Discussão, n. 1).

_____. Uma nova Lei de Licitações. *In*: FERNANDES, C. C. C.; SCHWARTZ, L. (Ed.). **A reforma administrativa na imprensa** – seleção de artigos produzidos no MARE. Brasília: MARE, 1997. p. 58-63.

_____. **Reforma do Estado para a cidadania** – a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo: Editora 34; Brasília: ENAP, 1998.

CAMPOS, S. J. de A. **Compras públicas** – estudo de caso da Universidade de Brasília. 2013. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

FARIA, E. R. de. **Desempenho, risco e funcionalidade do pregão eletrônico no setor público**. 2009. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2009.

FARIA, E. R. de *et al*. Fatores determinantes na variação dos preços dos produtos contratados por pregão eletrônico. **RAP**, Rio de Janeiro, v. 44, n. 6, p. 1405-1428, nov./dez. 2010.

FARIAS, R. A. de. **Contratações públicas no cenário de governança pela internet**: o pregão eletrônico na UFPE. 2010. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2010.

FERNANDES, C. C. C. A reforma administrativa no Brasil: oito anos de implementação do Plano Diretor – 1995-2002. *In*: CONGRESSO INTERNACIONAL DO CLAD SOBRE A REFORMA DO ESTADO E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 2002, Lisboa. **Anais**... Lisboa: CLAD, 7 out. 2002.

_____. **Política de compras e contratações**: trajetória e mudanças na administração pública federal brasileira. 2010. Tese (Doutorado) – Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro, 2010.

_____. A organização da área de compras e contratações públicas na administração pública federal brasileira: o elo frágil. **Revista do Serviço Público**, v. 63, n. 3, p. 407-432, jul./set. 2016a.

_____. A experiência do pregão nas compras públicas: oportunidade e inovação. *In*: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 9. jun. 2016, Brasília. **Anais**... Brasília: CONSAD, 9 jun. 2016b.

_____. Compras públicas no Brasil: tendências de inovação, avanços e dificuldades no período recente. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 11, n. 4, set./dez. 2019.

FIUZA, E. P. S.; MEDEIROS, B. A. de. **A agenda perdida das compras públicas**: rumo a uma reforma abrangente da Lei de Licitações e do arcabouço institucional. Rio de Janeiro: Ipea, ago. 2014. (Texto para Discussão, n. 1990).

FRANÇA, M. A. de C. **Comentários à Lei de Licitações e contratos da administração pública**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

FROSSARD, L. B. de M. **Desafios da eficiência no contexto de compras de medicamentos em hospital público**: o caso do Hospital das Forças Armadas – HFA. 2011. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Informação e Documentação, Universidade de Brasília, Brasília, 2011.

HECKERT, C. R.; FERNANDES, M. Q. M. J.; FENILI, R. R. As contratações na Lei das Estatais. *In*: SILVA, M. S.; SCHMIDT, F. de H.; KLIASS, P. (Org.). **Empresas estatais**: políticas públicas, governança e desempenho. Brasília: Ipea, 2019. p. 103-122.

LACERDA, L. C. N. **Uma análise da variabilidade dos preços adjudicados em pregões eletrônicos na administração pública federal**. 2012. Dissertação (Mestrado) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro, 2012.

LIMA, P. P. de. **Pregão eletrônico**: um instrumento econômico e eficiente de inovação das compras públicas. 2008. Trabalho de conclusão do curso (Especialização) – Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2008.

MALISCHESKI, K.; AZEVEDO, B. M. de; ERDMANN, R. H. Análise da efetividade do pregão eletrônico para aquisição de bens e serviços públicos. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO, 33., out. 2013, Salvador. **Anais**... Salvador: ENEGEP, 2013.

NASSUNO, M.; KAMADA, P. (Ed.). **Balanço da reforma do Estado no Brasil**: a nova gestão pública. Brasília: Seges, 2002.

NEGRINI, F.; SIMONETTO, E. de O. Perfil de compras da administração pública federal brasileira: um estudo descritivo do período de 2014 a 2018. **Revista Observatorio de la Economía Latinoamericana**, nov. 2019.

PEREIRA, S. de S.; MARTINS, P. L.; MARTINS, C. M. F. Pregão presencial e orçamento público: eficiência e influência na economia das contratações públicas no Município de Baependi/MG. *In*: SIMPÓSIO DE EXCELÊNCIA EM GESTÃO E TECNOLOGIA, 12., Resende, out. 2015. **Anais**... Resende: SEGET, out. 2015.

RESENDE, H. M. de. **O processo eletrônico de compras públicas**: o pregão eletrônico como aliado na aquisição de bens e serviços. 2012. Dissertação (Mestrado) – Universidade da FUMEC, Belo Horizonte, 2012.

SILVA, A. A. da. **A economia das compras governamentais em decorrência da utilização do pregão** – uma abordagem econométrica. 2007. 50 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2007.

SILVA, P. I. P. da. **Regulamentos de licitações editados sob a Lei nº 13.303/2016**: instrumentos de inovação ou de repetição? 2018. Dissertação (Mestrado) – Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro, 2018.

TEIXEIRA, H. J. *et al*. Logística de suprimentos e gestão de compras e contratações na administração pública: como fortalecer uma visão integrada. *In*: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 4., maio 2011, Brasília. **Anais**... Brasília: CONSAD, 2011.

THAI, K. V. Public procurement re-examined. **Journal of Public Procurement**, v. 1, n. 1, p. 9-50, 2001.

_____. International public procurement: concepts and practices. *In*: THAI, K. V. (Ed.). **International handbook of public procurement**. London: CRC Press, 2009.

TRIDAPALLI, J. P.; FERNANDES, E.; MACHADO, W. V. Gestão da cadeia de suprimento do setor público: uma alternativa para controle de gastos correntes no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 45, n. 2, p. 401-433, 2011.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRASIL. Decreto nº 4.536, de 28 de janeiro de 1922. Organiza o Código de Contabilidade da União. **Coleção de Leis do Brasil**, Brasília, 28 jan. 1922.

_____. Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da administração federal, estabelece diretrizes para a reforma administrativa e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 25 fev. 1967.

_____. Decreto-Lei nº 2.300, de 21 de novembro de 1986. Dispõe sobre licitações e contratos da administração federal e dá outras providências. **Diário Oficial da União, Brasília**, 21 nov. 1986.

_____. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da administração pública e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 21 jun. 1993.

_____. Exposição de motivos da Proposta de Emenda Constitucional (PEC nº173-A). **Diário do Congresso Nacional**, Brasília, 18 ago. 1995.

_____. Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997. Dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e funcionamento de um órgão regulador e outros aspectos institucionais, nos termos da Emenda Constitucional nº 8, de 1995. **Diário Oficial da União**, Brasília, 17 jul. 1997. Seção 1.

_____. Lei nº 9.648, de 27 de maio de 1998. Altera dispositivos das leis nº 3.890-A, de 25 de abril de 1961, nº 8.666, de 21 de junho de 1993, nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, nº 9.074, de 7 de julho de 1995, nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, e autoriza o Poder Executivo a promover a reestruturação da Centrais Elétricas Brasileiras – ELETROBRÁS e de suas subsidiárias e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 27 maio 1998.

_____. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 4 maio 2000.

_____. Decreto nº 3.931, de 19 de setembro de 2001. Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 19 set. 2001.

_____. Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002. Institui, no âmbito da União, estados, Distrito Federal e municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 17 jul. 2002.

_____. Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011. Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC; altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos ministérios, a legislação da Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) e a legislação da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero); cria a Secretaria de Aviação Civil, cargos de ministro de Estado, cargos em comissão e cargos de controlador de tráfego aéreo; autoriza a contratação de controladores de tráfego aéreo temporários; altera as Leis nºs 11.182, de 27 de setembro de 2005, 5.862, de 12 de dezembro de 1972, 8.399, de 7 de janeiro de 1992, 11.526, de 4 de outubro de 2007, 11.458, de 19 de março de 2007, e 12.350, de 20 de dezembro de 2010, e a Medida Provisória nº 2.185-35, de 24 de agosto de 2001; e revoga dispositivos da Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998. **Diário Oficial da União**, Brasília, 4 ago. 2011.

_____. Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. **Diário Oficial da União**, Brasília, 30 jun. 2016.

_____. Projeto de Lei nº 6.814, de 3 de fevereiro de 2017. Institui normas para licitações e contratos da administração pública e revoga a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, a Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, e dispositivos da Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011. Brasília: Senado Federal, 3 fev. 2017.

CAPÍTULO 12

EVOLUÇÃO POLÍTICA E INSTITUCIONAL DO COMPONENTE DA PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR NA ESTRUTURA DO ESTADO BRASILEIRO[1]

Paulo Kliass[2]

1 INTRODUÇÃO

O balanço dos 25 anos que marcaram a entrada em vigor do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) pode ser enfocado por um conjunto amplo de abordagens. É sabido que esse processo de reforma envolveu vários domínios da esfera estatal, desde aspectos de características institucionais até a implementação de elementos de políticas públicas de áreas diversas.

É interessante observar que essa foi uma das primeiras tentativas de mudança estrutural em definições estabelecidas na própria Constituição Federal logo após sua promulgação em 1988. Afinal, a nova Carta havia consolidado um conjunto amplo de determinações estruturantes da sociedade brasileira, em um processo de coroamento para superar, de forma definitiva, o complexo processo de transição do regime da ditadura militar em direção a uma fase de ambiente democrático no país.

Um dos inúmeros setores afetados pelos efeitos desse movimento de alteração da administração pública federal refere-se à previdência complementar. As transformações ocorridas na área envolveram mudanças de natureza constitucional e legal, bem como redefinições na forma como o Estado brasileiro passou a se organizar para dar cabo de tais novidades em termos de funções e atribuições.

O tema da reforma previdenciária é aspecto bastante presente na preocupação do governo que havia tomado posse em janeiro de 1995. Além de considerá-la importante como medida a ser implementada, o núcleo da nova equipe governamental aponta a urgência em sua aprovação. Assim, o próprio documento oficial do PDRAE confere bastante espaço ao assunto.

1. DOI: http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-012-7cap12

2. Especialista em políticas públicas e gestão governamental (EPPGG) na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

> Neste sentido, são *inadiáveis*: (...) (3) a *reforma da Previdência Social*; (...) e (5) a reforma do aparelho do Estado, com vistas a aumentar sua "governança", ou seja, sua capacidade de implementar de forma eficiente políticas públicas (grifos nossos).[3]

Na abordagem do tema, valem referências tanto à reestruturação do Regime Geral da Previdência Social (RGPS) quanto às mudanças constitucionais para promover alterações nos regimes próprios de previdência dos servidores públicos.

> Portanto, a *reforma do sistema previdenciário do servidor público é um passo fundamental e imprescindível* para o equacionamento da crise fiscal e a própria reforma do Estado.
>
> (...)
>
> A *reforma da previdência* é tanto uma *reforma do Estado* em geral quanto uma *reforma do aparelho do Estado*, quando trata dos sistemas de aposentadorias e pensões dos servidores públicos (grifos nossos).[4]

A relevância do processo de reforma previdenciária é de tal ordem no contexto geral da Reforma do Estado que ganha um espaço específico no conjunto do PDRAE. O documento apresenta um item específico para tratar de uma sugestão preliminar de emenda constitucional que o governo deveria encaminhar para apreciação do Congresso Nacional para tratar da matéria.

> 7.2.2 A emenda da previdência. A *emenda da previdência é fundamental para o setor público*. Através dela termina-se com a aposentadoria integral e com as aposentadorias precoces, que tornam o sistema previdenciário público brasileiro um sistema de privilégios (grifos nossos).[5]

Dessa maneira, torna-se relevante a avaliação do processo de evolução do componente da previdência complementar a partir das mudanças implementadas pelo PDRAE, uma vez que esse modelo previdenciário foi bastante afetado pelas inovações introduzidas pelo plano.

2 A PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR NO PERÍODO ANTERIOR AO PDRAE

A evolução da história da Previdência no Brasil conhece um momento de transformação significativa a partir do momento em que começam a ganhar peso e espaço os diferentes mecanismos de complementação dos valores das aposentadorias e pensões do sistema oficial de Previdência Social. Essa possibilidade sempre existiu para uma parcela dos trabalhadores, uma vez que os fundos de pensão das empresas estatais têm um longo passado de presença no cenário brasileiro para cumprir com tal missão.

3. BRASIL. Presidência da República. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: Mare, 1995. p. 11.
4. BRASIL. Presidência da República. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: Mare, 1995. p. 32, 49.
5. BRASIL. Presidência da República. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: Mare, 1995. p. 52.

Ocorre que, a partir da década de 1970, em especial, a sociedade brasileira vivencia um processo intenso e inédito de crescimento das alternativas de complementação previdenciária. Por um lado, a legislação foi aperfeiçoada para permitir a expansão dos fundos de pensão para um conjunto, até então ainda não atingido, de empresas do setor privado. Por outro lado, inovações legais permitiram a consolidação e ampliação das alternativas de previdência complementar aberta, em oposição à modalidade fechada, composta pelos fundos de pensão.

A intenção desse novo mercado era promover, literalmente, a complementação dos benefícios previdenciários para valores superiores ao chamado teto do RGPS. Ao longo das últimas décadas, os mecanismos de cálculo para os valores máximos autorizados para os benefícios do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) sofreram variações. Segundo as regras estabelecidas pelos órgãos responsáveis, eles já foram equivalentes a 5, 20 e 10 salários mínimos (SMs). Porém, no período posterior a 1990, o piso sempre apresentou valores inferiores a 10 SMs.

A confirmação do modelo da seguridade social adotado pela Assembleia Constituinte de 1988 promoveu uma enorme ampliação do raio de abrangência da própria Previdência Social, também por meio da inclusão dos trabalhadores do campo no sistema. Essa medida foi essencial, uma vez que, até aquele momento, os moradores do campo eram proibidos de participar diretamente do regime previdenciário oficial. Para eles, nada restava senão a precariedade contida no sistema do Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural (Funrural), de difícil acesso e cujo benefício se limitava a 50% do valor do SM.

A partir das mudanças permitidas pela nova Constituição, o Brasil conhece um crescimento expressivo do contingente de participantes do RGPS. Contudo, esse processo se combina à redução paulatina nos valores do teto desse mesmo regime ou da média dos benefícios em função de critérios adotados, como é o caso do chamado fator previdenciário. Assim, esse duplo movimento oferece condições para a expansão das alternativas de complementação, em especial por meio da previdência aberta – os planos em que acesso e adesão se dão de forma individual.

É importante mencionar também a edição do Plano Real em 1994, quando finalmente se logrou efetivar a estabilização monetária após várias tentativas fracassadas em planos anteriores. A redução significativa da inflação a padrões considerados aceitáveis propiciou ao conjunto dos agentes econômicos algum tipo de planejamento econômico-financeiro, com maior segurança nas operações de médio e longo prazos. Com isso abriu-se também ainda mais o espaço para o crescimento dos planos de capitalização individual, uma vez que os mecanismos de correção e de rentabilidade tornavam-se mais confiáveis aos olhos dos participantes.

2.1 Aspectos legais e institucionais

Em relação aos mecanismos legais e institucionais, os fundamentos para o funcionamento da previdência complementar foram dados pela Lei nº 6.435, de 15 de julho de 1977. Ali estão dadas as bases para a separação do sistema em duas áreas bastante distintas: *i)* previdência complementar aberta; e *ii*) previdência complementar fechada. O primeiro conjunto passou a ser assemelhado ao sistema de seguros, com as atividades de sua regulação e fiscalização atribuídas à Superintendência de Seguros Privados (Susep), organismo que integrava a estrutura do Ministério da Fazenda. Já o segundo grupo recebe um tratamento diferenciado, assemelhando-se mais ao conceito previdenciário. Assim, segundo o art. 34 da referida lei, as "entidades fechadas consideram-se complementares do sistema oficial de previdência e assistência social, enquadrando suas atividades na área de competência do Ministério da Previdência e Assistência Social".[6]

Poucos meses depois da aprovação da lei, o governo lança um instrumento de regulamentação da medida. Trata-se do Decreto nº 81.240, de 20 de janeiro de 1978. Ali estão definidas as condições gerais de funcionamento do sistema da previdência complementar fechada. Assim, em cumprimento ao disposto na lei, o decreto cria a Secretaria de Previdência Complementar (SPC) e o Conselho de Previdência Complementar (CPC), ambos alocados no interior da estrutura do ministério da área.

No entanto, apesar da criação formal da estrutura, as condições de funcionamento do órgão controlador e fiscalizador do sistema da previdência complementar fechada sempre foram muito precárias. A secretaria não contava com pessoal próprio e não havia uma estrutura de carreira voltada para essa função. Assim, os servidores que compunham o quadro eram cedidos de outros órgãos, em especial do Ministério da Previdência. Esse era o caso dos responsáveis pelo trabalho de fiscalização dos fundos de pensão, cuja equipe era composta em sua grande maioria por integrantes da carreira de fiscais da própria Previdência Social.

Apesar da enorme responsabilidade atribuída à SPC, havia uma carência significativa de estrutura de apoio ao trabalho de regulação e fiscalização. Apenas a título de comparação com as entidades de previdência complementar aberta, as dificuldades saltam à vista. A Susep contava com duzentos servidores para dar conta das entidades abertas, que apresentavam um patrimônio de R$ 18 bilhões em 1999. Já a SPC contava com apenas oitenta servidores e a incumbência de fiscalizar entidades cujo patrimônio atingia a casa de R$ 144 bilhões.

6. Disponível em: <https://www.funcef.com.br/files/lei_6435.pdf>.

3 AS MUDANÇAS E A NOVA CONFIGURAÇÃO INSTITUCIONAL

3.1 Mudanças constitucionais e legais

Uma das primeiras medidas adotadas pelo governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), eleito para a Presidência da República em outubro de 1994, foi o envio ao Congresso Nacional de uma proposição que promovia, entre outros elementos, a alteração da Constituição no tocante ao modelo previdenciário. Tratava-se da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 21, de 17 de março de 1995.

A proposta, no entanto, foi submetida a um processo de desmembramento a partir do momento em que teve sua tramitação iniciada no interior da Câmara dos Deputados. A proposta original foi abandonada e as matérias divididas em outras quatro PECs, numeradas de 30 a 33. Com isso, o conjunto de dispositivos relativos à matéria previdenciária passou a ser tratado de forma exclusiva pela PEC nº 33, enquanto as demais não foram sequer aprovadas pelo Poder Legislativo ao longo do tempo.

O processo de discussão da matéria foi longo e complexo. A previsão constitucional é de que matérias de alteração em seu corpo exigem votação em turnos em cada uma das casas legislativas, com quórum favorável de três quintos dos parlamentares para sua aprovação. Assim, em 17 de julho de 1996, após dezesseis meses do envio da proposição inicial, a Câmara dos Deputados termina o processo com a aprovação do segundo turno no plenário. A partir daí, a matéria seguiu para apreciação e tramitação no Senado Federal, onde só foi aprovada em 10 de outubro de 1997, por meio da adoção de um texto substitutivo. Nesses casos, quando há alteração de conteúdo no documento, a definição regimental determina que o texto retorne à casa original. Assim, a matéria voltou a ser apreciada pela Câmara dos Deputados, onde foi finalmente aprovada em 1º de dezembro de 1998. A promulgação ocorreu duas semanas após, no dia 15 do mesmo mês.

Dessa forma, chega a termo a mudança apresentada como um dos pilares da reforma do Estado e cuja votação era considerada inadiável pelo governo. Porém, vale ressaltar que a medida só foi efetivamente incluída no texto constitucional depois de três anos e nove meses de intenso debate e polêmica na sociedade e no Legislativo. A proposição aprovada pelo Congresso Nacional foi convertida na Emenda Constitucional (EC) nº 20/1998.

No interior de um conjunto amplo de mudanças existentes no texto da EC nº 20, o art. 202 determinava a previsão de aprovação de três leis complementares (LCs) tratando do sistema da previdência complementar. O *caput* do artigo remetia para uma delas a incumbência pela organização e definição das bases de funcionamento do regime de previdência complementar, que seria autônomo e facultativo. A segunda peça legal está prevista no § 4º do mesmo artigo, no qual se definiriam as relações

entre União, estados, Distrito Federal e municípios na condição de patrocinadoras de entidades fechadas de previdência complementar (EFPC).

> § 4º – Lei complementar disciplinará a relação entre a União, estados, Distrito Federal ou municípios, inclusive suas autarquias, fundações, sociedades de economia mista e empresas controladas direta ou indiretamente, enquanto patrocinadoras de entidades fechadas de previdência privada, e suas respectivas entidades fechadas de previdência privada.[7]

A terceira LC promove uma importante mudança no modelo previdenciário do funcionalismo público. A alteração aqui sugerida refere-se a tratamento isonômico a ser conferido aos servidores públicos e aos assalariados regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) no que se refere ao regime previdenciário. Em articulação com outros dispositivos da EC nº 20, percebe-se a intenção de aproximar esses dois universos de trabalhadores, de uma forma geral, e do processo de constituição de previdência complementar para os servidores públicos, em particular.

Dois parágrafos introduzidos no art. 40 da Constituição tratam desse tema:

> § 14 – A União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, *desde que instituam regime de previdência complementar* para os seus respectivos servidores titulares de cargo efetivo, *poderão fixar*, para o valor das aposentadorias e pensões a serem concedidas pelo regime de que trata este artigo, *o limite máximo estabelecido para os benefícios do Regime Geral de Previdência Social* de que trata o art. 201.
>
> § 15 – Observado o disposto no art. 202, *lei complementar* disporá sobre as normas gerais para a *instituição de regime de previdência complementar pela União, estados, Distrito Federal e municípios*, para atender aos seus respectivos *servidores titulares de cargo efetivo* (GN) (grifos nossos).[8]

Isso significa que, uma vez instituídas as entidades de previdência complementar fechada pelos diferentes entes da Federação, ficaria aberta aos respectivos órgãos de tesouraria a responsabilidade de arcar tão somente com valores máximos iguais ao chamado teto do INSS para o pagamento de benefícios previdenciários de seus funcionários efetivos. O restante da remuneração, caso houvesse, seria assegurado pelos fundos de pensão dos quais seriam patrocinadores a partir da aprovação das LCs mencionadas.

Contudo, um dispositivo presente no texto da EC nº 20 também estipulava o prazo de noventa dias para que o Executivo encaminhasse as proposições de lei regulamentando a matéria. Assim, de acordo com o mandamento constitucional, o governo preparou e encaminhou ao Poder Legislativo os três projetos de lei

7. Disponível em: <https://tinyurl.com/y3pvb4lh>.
8. Disponível em: <https://www.senado.leg.br/atividade/const/con1988/con1988_02.07.2020/art_202_.asp>.

complementar (PLPs) previstos, que receberam a numeração de PLPs nº 8, 9 e 10/1999.

O PLP nº 10 tratava das regras e condições gerais do regime de previdência complementar. O processo de discussão no âmbito do Legislativo também foi lento, e sua aprovação definitiva só ocorreu em 24 de abril de 2001. Nesse dia, a Câmara finalmente apreciou as mudanças efetuadas pelo Senado no corpo do texto que os deputados haviam encaminhado em 1º de dezembro de 1999. O documento converteu-se na LC nº 109/1999 e serve como base jurídica de todo o regime da previdência complementar no país. Com isso, perde validade a Lei nº 6.435/1977, que oferecia até então a disciplina jurídica para as entidades de previdência privada.

O PLP nº 8 tratava das relações entre os diferentes entes da Federação e as respectivas EFPC, os chamados fundos de pensão. O processo de tramitação ocorreu de forma quase simultânea ao do projeto anterior. Após um longo período de debate nas duas Casas legislativas, ele foi finalmente aprovado na Câmara dos Deputados, também no mesmo dia 24 de abril de 2001. O documento converteu-se na LC nº 108/1999 e dá as bases legais para as relações de União, estados, Distrito Federal e municípios com suas respectivas EFPC.

O PLP nº 9 se ocupava da criação de EFPC por parte de União, estados, Distrito Federal e municípios, com o intuito de oferecer esse tipo de regime previdenciário para seus funcionários públicos. A matéria também foi objeto de um debate longo na Câmara e no Senado. No entanto, a votação não foi concluída na mesma sessão dos dois PLPs anteriores. Com o retardamento e as dificuldades enfrentadas para sua aprovação, a última etapa da evolução da matéria foi uma tentativa infrutífera de votação em sessão do plenário da Câmara em 30 de novembro de 2001. O texto não avançou, e a matéria não se converteu em LC nesse período.[9]

Em 2004, o debate sobre a organização da institucionalidade do sistema da previdência complementar fechada volta à agenda do Congresso Nacional. No último dia daquele ano, o governo encaminha a Medida Provisória (MP) nº 233, prevendo, entre outros aspectos, a criação de uma agência reguladora para cumprir com as funções de órgão regulamentador e fiscalizador do setor. A medida, no entanto, não consegue avançar em sua tramitação, e em 14 de junho de 2005 acaba por perder a eficácia. Com isso, seguem a SPC e o CPC cumprindo com as funções estabelecidas na LC.

O processo é retomado três anos mais tarde, quando o governo encaminha ao Congresso Nacional um projeto de lei (PL) para tratar exclusivamente da matéria. Tratava-se do PL nº 3.962, de 29 de agosto de 2008. O processo de debate no interior do Legislativo também foi lento, e a matéria somente foi votada no final

9. A aprovação de matéria legal a esse respeito só ocorreu mais tarde, quando foi aprovada a Lei nº 12.618, de 30 de abril de 2012.

de dezembro do ano seguinte. Assim, foi sancionada a Lei nº 12.154, em 23 de dezembro de 2009. A partir de então, fica finalmente instituída a agência reguladora do sistema de previdência complementar de entidades fechadas – a Superintendência Nacional de Previdência Complementar (Previc).

O novo órgão passa a se ocupar da fiscalização e da regulamentação das EFPC, em substituição a algumas das atribuições exercidas pela SPC. Apesar de tal mudança, permanece no interior da estrutura do Ministério da Previdência Social (MPS) a Secretaria de Políticas de Previdência Complementar (SPPC), encarregada dos elementos de formulação para o setor. Além disso, é constituído um órgão colegiado em substituição ao Conselho de Gestão da Previdência Complementar (CGPC). Ele passa a se denominar Conselho Nacional de Previdência Complementar (CNPC). Outro elemento inovador foi a criação da Câmara de Recursos da Previdência Complementar (CRPC).

Três anos mais tarde é instituído o regime de previdência complementar para a União. O projeto inicial havia sido encaminhado em 2007 por meio do PL nº 1992. A mudança institucional se dá por meio da aprovação da Lei nº 12.618, de 30 de abril de 2012. De acordo com o disposto, a União fica autorizada a criar três EFPC na condição de patrocinadora – uma para os servidores do Poder Executivo, outra para os do Poder Judiciário e a terceira para os servidores do Poder Legislativo. São elas: *i)* Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Executivo (Funpresp-Exe); *ii)* Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Legislativo (Funpresp-Leg); e *iii)* Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Judiciário (Funpresp-Jud).

A partir da autorização prevista na lei, alguns meses depois foi publicada a norma que institui o Funpresp-Exe no âmbito do Poder Executivo federal. Trata-se do Decreto nº 7.808, de 20 de setembro de 2012. No entanto, o Supremo Tribunal Federal (STF) adotou normativo para criar a Funpresp-Jud, por meio da Resolução nº 496, de 26 de outubro de 2012. Já os servidores do Legislativo federal passam a ser atendidos por um plano específico no interior do Funpresp-Exe.

Assim, esse conjunto de alterações de ordem legal e institucional promoveu transformações expressivas no âmbito do próprio Estado brasileiro. Compreender essa dimensão da previdência complementar permite compor esse amplo mosaico de mudanças posteriores ao PDRAE.

3.2 Mudanças institucionais

A evolução da institucionalidade do sistema de previdência complementar fechada guarda uma relação estreita com as mudanças verificadas na legislação do setor. A existência de um órgão regulador e fiscalizador na estrutura do ministério encarregado das funções da Previdência Social tem início em 1978, quando da

edição do decreto que cria as bases do sistema. Assim, o binômio SPC e CPC[10] se mantém por mais de três décadas, até a criação da agência reguladora em 2009.

Com o surgimento da Previc, a estrutura de regulação e fiscalização obtém condições mais adequadas para o exercício de tais atividades. De acordo com o disposto na lei de criação da agência, ela passa a contar com a seguinte estrutura básica: *i)* diretoria (cinco membros); *ii)* procuradoria federal; *iii)* coordenações gerais; *iv)* ouvidoria; e *v)* corregedoria.

Além disso, a lei define a constituição de um plano de carreiras e cargos para a Previc, com a instituição de três carreiras para o órgão. São elas: *i)* especialista em previdência complementar; *ii)* analista administrativo; e *iii)* técnico administrativo.

A lei também prevê a criação de um instrumento tributário capaz de oferecer um pouco mais de autonomia financeira à agência. Assim, o art. 12 trata da instituição da Taxa de Fiscalização e Controle da Previdência Complementar (Tafic), a ser cobrada em parcelas quadrimestrais das entidades do sistema, de acordo com seu patrimônio.

Outra mudança significativa na institucionalidade do sistema deu-se pela criação das EFPC da União em 2012. Assim, passam a fazer parte integrante do sistema de fundos de pensão a Funpresp-Exe e a Funpresp-Jud.

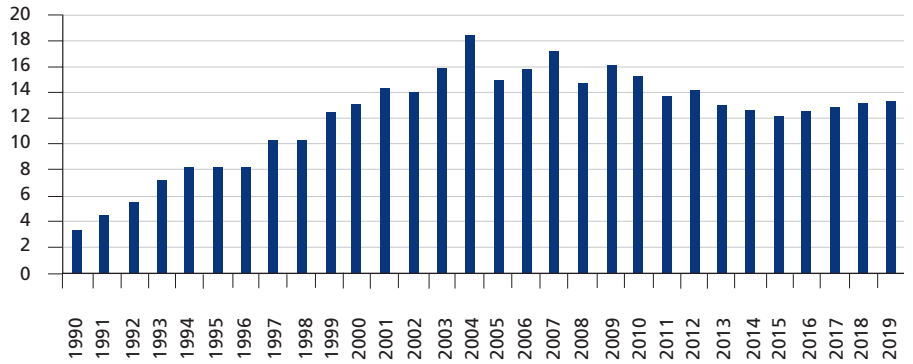
3.3 Mudanças na estrutura e na composição do sistema ao longo dos 25 anos

Como foi exposto nas seções anteriores, o ritmo de implementação das mudanças constitucionais e infraconstitucionais relativas à previdência complementar do funcionalismo público foi mais lento do que o imaginado por seus proponentes iniciais em 1995. Em razão disso, não cabe atribuir a esse fator o crescimento observado no sistema ao longo do referido período. A expansão consolidada do sistema de previdência que se organiza em torno dos fundos de pensão guarda relação com o ritmo de crescimento da economia e com o avanço da formalização das relações trabalhistas a partir da edição do Plano Real.

Assim, não obstante o compasso de espera na aprovação das mudanças previstas no PDRAE, o processo de crescimento dessa modalidade de complementação de previdência experimentou uma evolução significativa. Talvez a melhor variável para dimensionar esse processo seja a participação do patrimônio das entidades fechadas como proporção do produto interno bruto (PIB). O olhar em perspectiva ao longo do horizonte de três décadas impressiona. Em 1990, o total dos estoques dos fundos de pensão representava 3,3% do PIB do país. Em 2019, esse índice se oferece como quatro vezes maior – 13,4%. A observação do gráfico 1 evidencia essa evolução.

10. O CPC sofreu algumas alterações ao longo das três décadas, em termos de sua nomenclatura e composição.

GRÁFICO 1
EFPC: evolução do patrimônio total (1990-2019)
(Em % do PIB)

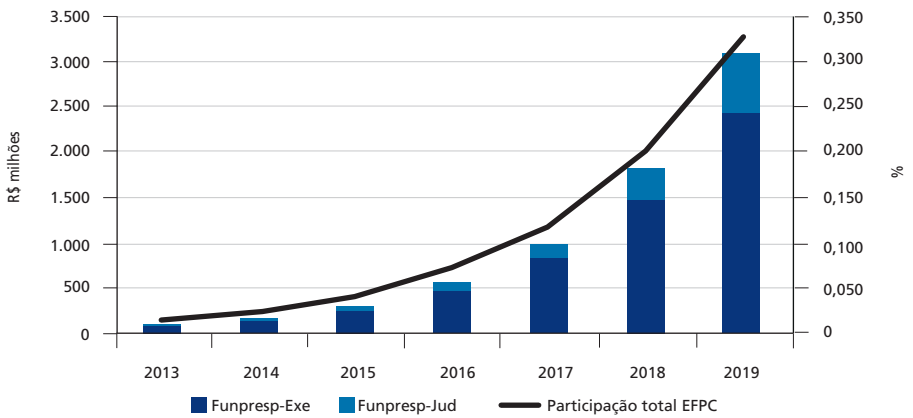


Fonte: Associação Brasileira das Entidades Fechadas de Previdência Complementar (Abrapp) e Previc.

Caso se foque apenas no período do PDRAE, a evolução também é significativa. Ainda de acordo com o gráfico 1, o índice sai de 8,4% do PIB no final de 1994 e avança quase 50%, atingindo os mencionados 13,4% em 2019. De qualquer maneira, tal crescimento não pode ser atribuído às mudanças constitucionais, uma vez que o patrimônio constituído pelos fundos de pensão da União a partir de 2013 não foi suficiente para promover tal impacto.

O gráfico 2 colabora para observar o fenômeno posterior à constituição dos dois fundos criados em 2013: *i)* Funpresp-Exe para os servidores públicos federais do Poder Executivo; e *ii)* Funpresp-Jud para os servidores federais do Poder Judiciário.

GRÁFICO 2
Funpresp-Exe e Funpresp-Jud: evolução do patrimônio (2013-2019)



Fonte: Abrapp, Previc, Funpresp-Exe e Funpresp-Jud.

No final de 2019, o patrimônio somado do Funpresp-Exe e do Funpresp-Jud alcançava R$ 3 bilhões. Apesar de apresentar uma taxa significativa de crescimento ao longo dos primeiros seis anos de existência, não foi suficiente para pressionar o estoque de todas as EFPC. Como esse patrimônio total era de R$ 940 bilhões, percebe-se que o tempo de existência dos fundos de pensão para os servidores da União não foi suficiente para promover mudanças sensíveis no interior do sistema.

A taxa de crescimento do patrimônio somado dos dois fundos da União é expressiva. Como se trata de uma novidade para os servidores em geral, e aqueles ingressantes a partir de 2013 precisam buscar algum mecanismo de complementação de aposentadoria, a expansão era esperada. No entanto, a observação do eixo da direita do gráfico 2 demonstra que a participação desse patrimônio no total das EFPC é bastante diminuta. Ele sai de 0,017% no ano de início e atinge 0,328% em 2019.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Decorridos 25 anos desde o início da implementação do PDRAE, as transformações verificadas na institucionalidade da previdência complementar no Brasil não se deram na velocidade imaginada pelos responsáveis pela elaboração do plano. Na verdade, o *timing* da absorção das medidas de natureza previdenciária foi bastante influenciado pelas dificuldades enfrentadas pelo governo para conseguir aprovar a reforma da Previdência ainda durante o primeiro mandato de FHC.

O Congresso Nacional levou mais de três anos e nove meses para analisar e votar a matéria de forma definitiva. Tanto é que a promulgação da EC nº 20 deu-se apenas no dia 15 de dezembro de 1998, a poucos dias do final do quadriênio. Se é bem verdade que essa foi a primeira medida para propiciar mudanças de maior profundidade no setor previdenciário em sentido amplo, o fato é que as transformações efetivas dependiam de decisões posteriores de natureza infraconstitucional.

Assim, a legalidade e a institucionalidade só começaram a ser alteradas a partir de 1999, uma vez estabelecidas as mudanças no corpo da Constituição. Esse foi o caminho aberto pelas LCs nºs 109 e 108. De um lado, o primeiro texto oferece a redefinição das regras e das condições de operação do conjunto das entidades de previdência complementar – abertas e fechadas. De outro lado, o segundo texto apresenta as bases legais para as relações de União, estados, Distrito Federal e municípios com suas respectivas EFPC.

A nova alteração ocorre quase uma década mais tarde, quando em 2009 é votada a criação de um órgão autônomo para a função de regulação do sistema dos fundos de pensão. Com isso, a Lei nº 12.154 institui a agência reguladora do sistema de previdência complementar de entidades fechadas – a Previc.

Finalmente, em 2012, o Congresso Nacional dá forma e vida à intenção prevista na PEC nº 33 de 1995. Ou seja, dezessete anos mais tarde, concretiza-se a promoção de tratamento isonômico entre servidores públicos e os trabalhadores do regime celetista no que se refere ao aspecto previdenciário. Trata-se da criação de um fundo de pensão patrocinado pela União, destinado a cobrir a complementação de benefício previdenciário para os funcionários públicos federais. Isso significa, portanto, que, a partir de 2013, aqueles servidores que ingressassem nos quadros da União receberiam apenas o teto máximo do RGPS da parte do Tesouro Nacional. O valor restante seria aportado por duas entidades – uma voltada ao Executivo e outra ao Judiciário. São elas: *i)* Funpresp-Exe; e *ii)* Funpresp-Jud.

Dessa forma, o impacto observado na configuração do conjunto das EFPC ainda não pode ser considerado relevante. Alguns avanços observados, a exemplo da criação de tais fundos de pensão, foram bastante recentes. Além disso, é importante ressaltar que o processo de constituição dos respectivos patrimônios será lento e deverá demorar um tempo razoável para que sua presença seja considerada um fato relevante no cenário mais amplo do sistema brasileiro da previdência complementar.

No entanto, a tendência para o futuro é de um crescimento nas modalidades de previdência complementar de uma forma geral. A continuidade dos problemas de financiamento no RGPS e dos níveis elevados de desemprego/informalidade deve provocar uma ampliação dos questionamentos a respeito de sua viabilidade a longo prazo. Assim, uma parcela das novas gerações não se sente estimulada a ingressar no sistema de previdência oficial. Por sua vez, a consolidação dos fundos de previdência complementar da União e dos entes subnacionais como alternativa para os servidores públicos também opera como reforço do sistema.

Os desafios que permanecem referem-se à capacidade de os modelos de previdência complementar atravessarem longos períodos sem perdas significativas para seus participantes. A economia internacional tem sido marcada, ao longo das últimas décadas, por crises econômico-financeiras típicas de um sistema cada vez mais financeirizado e globalizado. Na ausência de uma garantia explícita do Tesouro Nacional para o cumprimento das obrigações de benefícios previdenciários, faz-se urgente uma sofisticação dos mecanismos de regulação e controle por parte do poder público.

CAPÍTULO 13

A PRODUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS MAIS BEM INFORMADAS NO EXECUTIVO FEDERAL E O PDRAE: UM OLHAR SOBRE ESTRUTURAS ORGANIZACIONAIS E SUAS COMPETÊNCIAS[1]

Pedro Palotti[2]
Natália Koga[3]
Isabella Goellner[4]
Noëlle Silva[5]

1 INTRODUÇÃO

A constituição de políticas públicas mais efetivas e bem orientadas quanto à sua concepção e execução foi um dos objetivos das reformas administrativas de cunho gerencialista durante os anos 1980 e 1990. A ideia de políticas públicas baseadas em evidências foi o mote utilizado por diversos governos que se reformavam com o intuito de ampliar medidas direcionadas para maior *accountability* e eficiência no uso de recursos públicos (Willetts, 1987; Bouckaert, Peters e Verhoest, 2010).

No Brasil, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) constitui o marco teórico ou *white paper* direcionado à formalização da reforma administrativa em âmbito nacional. Duas observações podem ser feitas a respeito do documento quanto à introdução de mecanismos de produção de conhecimento para a administração pública brasileira. A primeira refere-se à ausência de referências ao conceito de evidência, entendido como subsídio para a tomada de decisões. Isso aponta para um descompasso entre a concepção brasileira e seus congêneres internacionais nesse aspecto.

A segunda observação remete a diversas menções à ideia de avaliação. No entendimento de Ramos e Schabbach (2012), a avaliação pode ser considerada uma atividade estratégica no desenvolvimento de políticas públicas. Seu papel é o de, por um lado, propiciar um entendimento mais efetivo do funcionamento das cadeias causais envolvidas no funcionamento de qualquer

1. DOI: http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-012-7cap13

2. Especialista em políticas públicas e gestão governamental (EPPGG) na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

3. EPPGG na Diest/Ipea.

4. Pesquisadora assistente III na Diest/Ipea.

5. Pesquisadora assistente na Diest/Ipea.

intervenção governamental. Assim, a avaliação destina-se ao melhor desempenho da máquina pública. Por outro lado, a avaliação cumpre a perspectiva de ser um instrumento para a tomada de decisões e o controle dos gastos governamentais, criando condições para uma melhor *accountability*. Ambas as perspectivas apontam para sua utilização como fonte de conhecimento diretamente disponível aos técnicos e gestores de uma política, com ganhos indiretos para a sociedade como um todo.

A concepção de avaliação presente no PDRAE aparece inicialmente na própria justificativa da reforma, que é em parte fruto de estudos desenvolvidos durante o governo de transição. Há ainda referências à necessidade de avaliação de desempenho, avaliação institucional e de projetos, e a perspectiva de avaliação que possa se combinar à participação social. Esta proposta se justifica, portanto, como um esforço descritivo de responder à seguinte pergunta: como se desenvolveram, após o PDRAE, estruturas formais com competências direcionadas à produção e mobilização de subsídios para a tomada de decisão nas políticas públicas no Brasil?

O texto está dividido em quatro seções, além desta introdução. A seção a seguir trata da discussão teórica relacionada à capacidade de produção de políticas públicas – *policy capacity* – e ao processo decisório, destacando o papel exercido pelas *policy units*. Contextualiza ainda o debate sobre avaliação de políticas públicas e sua relação com a reforma do Estado. A terceira seção trata dos procedimentos metodológicos utilizados para a pesquisa. A quarta apresenta a análise dos dados, e a e última seção desenvolve as considerações finais.

2 COMO PRODUZIR POLÍTICAS PÚBLICAS MELHORES? ESTRUTURAS ORGANIZACIONAIS, SUAS COMPETÊNCIAS E A PRODUÇÃO DE INFORMAÇÃO PARA A TOMADA DE DECISÃO

A literatura internacional contemporânea sobre políticas públicas tem proposto, ao debater a atuação estatal, a questão da capacidade para a produção de políticas públicas, a chamada *policy capacity*. Refletindo os desenvolvimentos da própria formação do campo de análise de políticas públicas, a *policy capacity* traz em sua gênese a ideia de habilidades e recursos formados e acumulados no aparato estatal para "mapear o ambiente e definir direções estratégicas" (Howlett e Lindquist, 2004), "realizar escolhas estratégicas" (Painter e Pierre, 2005) e, assim, desempenhar de forma efetiva as funções de políticas públicas (Wu, Ramesh e Howllet, 2015).

Em que pesem as limitações da aplicação do conceito de capacidades,[6] o debate em torno das *policy capacities* traz dois elementos que merecem destaque para esta análise das estruturas estatais.

O primeiro deles diz respeito à dimensão analítica como uma das ênfases entre as funções de políticas públicas. Isto é, argumenta-se que a ação efetiva do Estado demanda a capacidade de perceber seu contexto de atuação, de extrair, processar e analisar informações, dados e evidências relevantes para o enfrentamento dos problemas públicos (Wu, Ramesh e Howllet, 2015). Nesse sentido, o Estado capaz de produzir políticas públicas necessitaria, entre seus principais recursos, de servidores com habilidades analíticas, assim como de mecanismos e processos que formem sistemas coordenados de análise de dados e evidências para apoiar a tomada de decisões nas políticas públicas (Pattyn e Brans, 2015). Observar as estruturas organizacionais existentes nas diferentes gestões permite observar as flutuações da capacidade analítica estatal brasileira ao longo do tempo.

O segundo elemento seria um desdobramento do primeiro no contexto mais recente de ênfase dada, especialmente em países anglo-saxões, aos argumentos do movimento das políticas públicas baseadas em evidências (PPBEs) elaborados em grande medida a partir da experiência da medicina baseada em evidências (MBE) (Pinheiro, 2020). O movimento das PPBEs sustenta a relevância em se considerar não apenas o conhecimento técnico e científico produzido sobre e nas políticas públicas, mas passa a dar ênfase à incorporação de evidências científicas produzidas de forma rigorosa e sistemática no processo de tomada de decisões das políticas públicas. A partir da prospecção, sistematização e disseminação das evidências sobre *o que funciona*, seria possível reduzir o espaço da intuição na tomada de decisão e alcançar melhores resultados de políticas públicas com base no conhecimento já produzido sobre a questão colocada (Davies, Nutley e Smith, 2000).

A visão das PPBEs ganha maior força prática com os desenvolvimentos do campo de avaliação de políticas públicas, uma vez que a partir da diversificação e sofisticação de métodos e abordagens teórico-analíticas também passa a ser possível produzir diferentes tipos e níveis de evidências a depender dos tipos de problema a ser atacados. Permite-se, assim, trazer a noção de hierarquia da robustez das evidências, na qual a revisão sistemática de experimentos aleatórios controlados estaria no topo da cadeia.

Não obstante o crescente interesse pela abordagem das PPBEs (Oliver *et al*., 2014), diversas críticas também são levantadas na literatura por autores que questionam – como a aplicabilidade de tal abordagem em condições de

6. Diferentes trabalhos apontam as dificuldades de operacionalização do conceito, tais como a sua latência, que traz desafios de mensuração, assim como problemas de circularidade, uma vez que o conceito pode ser interpretado como recurso ou resultado, a depender das demais variáveis envolvidas (Gomide, Pereira e Machado, 2017).

ausência ou pouca disponibilidade de evidências; ou os limites da capacidade analítica dos atores que geram vieses de seleção e interpretação das evidências (Parkhurst, 2017); ou, ainda, os limites da própria racionalidade em contextos decisórios complexos, suscetíveis a múltiplas influências, como os característicos das políticas públicas (Cairney, 2017).

A própria definição do que se entende por evidência – e especificamente como evidência científica – é extensa, complexa e aponta para múltiplas possibilidades de entendimento. A multiplicidade é de natureza epistemológica (diferentes concepções sobre a origem, os tipos e os critérios de validade do conhecimento), metodológica (técnicas qualitativas, quantitativas, revisões sistemáticas, multimétodo) e linguísticas (concepção compartilhada em determinada comunidade). Partindo desse cenário, definições operacionalizáveis ao contexto de estudo são necessárias (Pinheiro, 2020).

Tal debate crescente em torno das PPBEs torna ainda mais relevante compreender como e a partir de que condições tem se desempenhado a função analítica das políticas públicas ao longo das mudanças de governo no Brasil, entendida tal função como a de prospectar, gerar e mobilizar conhecimento para a tomada de decisão. Vale destacar que tal função é exercida não apenas a partir da oferta de capacidades analíticas por parte de profissionais e estruturas capazes de disponibilizar dados de qualidade, mas a partir de sua interação com a demanda por estudos, pesquisas e evidências no processo de produção das políticas públicas (Howlett, 2015).

De fato, pesquisas internacionais têm se dedicado a trazer subsídios empíricos para explorar a capacidade analítica do Estado e o uso de evidências no contexto de produção de políticas públicas em diversos países. Várias dessas pesquisas partem de abordagens exploratórias para levantar desde o entendimento dos burocratas e dos *stakeholders* das políticas públicas sobre o que seriam consideradas e como seriam hierarquizadas as fontes de evidências até os tipos de usos, obstáculos e facilitadores para sua utilização (Amara, Ouimet e Landry, 2004; Oliver *et al.*, 2014; Cherney *et al.*, 2015; Newman, Cherney e Head, 2016; Veselý, Ochrana e Nekola, 2018). Tal conjunto de pesquisas tem contribuído para aclarar não apenas a permeabilidade do conhecimento científico no processo de produção das políticas públicas, mas também os condicionantes da função analítica do Estado.

Uma dimensão destacada por esses estudos seria a análise da capacidade organizacional analítica, isto é, dos recursos, processos e instrumentos existentes nas organizações públicas que permitiriam captar, processar, analisar e disseminar dados e informações, além de coordenar todos esses processos dentro do aparato estatal. Tal capacidade no nível organizacional também envolve aspectos da cultura organizacional que incentivariam ou inibiriam a utilização de evidências no processo de tomada de decisão.

Em relação a esse contexto, cabe destacar que o conceito a ser delineado deve atender à compreensão e à identificação de competências e funções organizacionais no âmbito da administração pública federal brasileira. O conceito deve ser suficientemente abrangente para observar unidades organizacionais que possam produzir ou intermediar a produção de conhecimento científico. Uma definição mais abrangente sobre evidência justifica-se também em decorrência da literatura especializada acerca da capacidade analítica para a produção de políticas públicas (Wu, Ramesh e Howlett, 2015; Veselý, Ochrana e Nekola, 2018) e que discute o uso de evidências no processo decisório (Newman, Cherney e Head, 2016).

Desse modo, evidência pode ser associada à produção sistematizada de informações para subsidiar o processo decisório. Nessa concepção mais ampla do conceito, podem ser incluídos estudos científicos produzidos por universidades e instituições de pesquisa ou comissionados por unidades administrativas governamentais, além de dados de monitoramento da execução de programas e projetos governamentais e avaliações decorrentes.

2.1 Estruturas especializadas de assessoramento e processamento de decisões: *policy unit* e congêneres

O funcionamento de governos necessita da utilização de instâncias especializadas de processamento de problemas públicos. Organizações especializam-se em campos temáticos específicos e são compostas, por sua vez, de unidades especializadas em busca de ganhos de produtividade. A despeito de perdas em relação à coordenação governamental, a especialização é uma constante da atuação governamental (Bouckaert, Peters e Verhoest, 2010; Peters, 2018).

A existência de unidades organizacionais dedicadas à produção, à confecção e ao mapeamento de informações que sirvam de subsídio à tomada de decisões pode propiciar resultados positivos para o funcionamento de governos. Os administradores públicos, em relação aos dados administrativos, muitas vezes "atestam a necessidade de uma unidade analítica central nos seus ministérios, onde as 'demandas por conhecimento' poderiam ser atendidas sem o esforço de Sísifo de encontrar e recolher os dados de todas as unidades administrativas" (Veselý, Ochrana e Nekola, 2018, p. 230). Conhecer as estruturas organizacionais dedicadas a funções analíticas de governo parece ser um elemento importante para a compreensão do funcionamento de governos.

Uma das primeiras menções a estruturas dedicadas à produção de informação para o processo de tomada de decisão é a experiência do Reino Unido com as *policy units*. Sua origem remonta à década de 1970, quando houve a ascensão de governos conservadores que pretendiam reformular a estrutura de gestão da máquina pública, de forma análoga a mudanças em curso em grandes organizações privadas (Fleischer, 2008).

O modelo inicialmente implementado desse tipo de unidade administrativa esteve centrado na produção de informações que pudessem contribuir com o processo decisório do gabinete do primeiro-ministro. Segundo Fleischer (2008), esse momento inicial de funcionamento foi marcado pela necessidade de se aperfeiçoar a capacidade analítica no centro de governo[7] e de se ampliar a capacidade de coordenação governamental. Dessa forma, a articulação com os ministérios setoriais foi fundamental para possibilitar o alcance desses dois objetivos principais de funcionamento da *policy unit*.

Ao analisar os anos iniciais de funcionamento dessa experiência britânica, Willetts (1987) destaca a existência de sete funções práticas ou operacionais que seriam constitutivas do funcionamento da *policy unit*. Em primeiro lugar, devem se constituir como um pequeno, mas potente e criativo, *think tank*. A ideia subjacente é a de um espaço de produção criativa de novas políticas ou que crie a possibilidade de novos enquadramentos de questões centrais na atuação governamental.

Em segundo, devem cumprir uma função predominante de conselheiros ou assessores. Esse papel é complementar ao primeiro, ao assegurar que as decisões considerem as opções à disposição, sua economicidade, o grau de intervenção, o uso de evidências científicas e a coleta de dados ou fatos relevantes.

A terceira função das *policy units* deve se voltar para a etapa de implementação das políticas públicas. Nesse caso, deve se tornar uma via de mão dupla, encorajando o atingimento de metas acordadas e dando *feedback* do atingimento de metas para o chefe do Executivo.

A quarta função é a de levantar questões de políticas públicas que, de outro modo, poderiam passar despercebidas do centro de governo. A especialização pode levar a relatórios e visões de políticas públicas parciais, que ignoram interesses e fatos identificados em outros setores governamentais.

Nessa mesma linha, a quinta função concerne ao assessoramento dos ministros setoriais que estão trazendo questões para decisão. Dar informações sobre o contexto do centro de governo pode facilitar a integração governamental, sem "comprometer a lealdade com relação ao primeiro-ministro" (Willetts, 1987, p. 451, tradução nossa). Assim, essas funções estão interconectadas, centradas na produção da coordenação governamental.

A sexta função concerne à necessidade de os relatórios e conselhos departamentais serem menos genéricos. A *policy unit*, para cumprir sua função de assessoramento, deve, portanto, procurar obter perspectivas de fora do governo,

7. A ênfase no caráter "científico" da iniciativa pode ser atestada pela indicação de um cientista – e não de um economista ou de um burocrata de carreira – como o primeiro diretor da *policy unit* britânica, então chamada de Central Policy Review Staff (CPRS) (Fleischer, 2006).

com atores externos envolvidos no dia a dia da política pública sob análise do chefe do Executivo.

Aprofundando esse caráter relacional, a última função seria a de produzir pontes entre o centro de governo e as ideias presentes em espaços produtores de conhecimento e em geral com pouca ou nenhuma articulação com os tomadores de decisão governamentais, como universidades e centros de pesquisa. A proximidade dessa unidade administrativa com o tomador de decisão mais relevante do governo deveria possibilitar que ideias inovadoras ou incomuns possam ser expressadas com menor constrangimento.

Da experiência britânica inicial, outros países estruturaram unidades administrativas de assessoramento semelhantes (Fleischer, 2008; Brown, Bezo e Nanivska, 2013; Howlett, 2019). O tipo de atuação das *policy units*, seu alcance e os resultados efetivamente produzidos podem variar conforme um conjunto de dimensões, em particular com relação ao número e ao formato dos atores com poder de veto, ao tipo de relação entre Legislativo e Executivo e à cultura jurídico-administrativa dos países. Conforme argumenta Fleischer (2008), a depender desses fatores, essas unidades organizacionais podem se apresentar como potentes instrumentos de assessoramento para o chefe do Executivo, caso do Reino Unido, ou se mostrar aparentemente irrelevantes para o funcionamento do gabinete, caso da Alemanha.

Além da abrangência de funções e da variação da efetividade dessa estrutura administrativa em diferentes contextos político-administrativos, cabe discutir criticamente alguns pressupostos assumidos por parte da literatura que tratou desse fenômeno. O primeiro deles foi a ênfase na atuação do centro de governo. É natural observar que as *policy units* cumprem o papel de estruturar essa área em diversas experiências governamentais. A própria definição de centro de governo, embora polissêmica (Cavalcante, 2018), remete à necessidade de fortalecimento da coordenação governamental para lidar com problemas de política pública cada vez mais transversais e complexos (Alessandro, Lafuente e Santiso, 2013). Ocorre, no entanto, que mesmo setores especializados de políticas públicas, como no caso da saúde, têm recorrido a unidades administrativas especializadas para a síntese de conhecimento aplicado relevante para o processo decisório (Emmerson *et al.*, 2004; Roos, 1999). Mesmo fora do centro de governo essas estruturas podem se mostrar relevantes.

O segundo ponto que merece atenção é o pressuposto muitas vezes irrealista em parte da literatura sobre *policy unit* de que os ministérios setoriais fazem uso de evidências científicas na identificação e no processamento de problemas públicos. Conforme argumentado por Veselý, Ochrana e Nekola (2018) ao investigar a atuação dos burocratas em diferentes setores e níveis de governo, a utilização de evidências não pode ser dada como certa. Decorrem daí dois desdobramentos: *i)* as *policy units* no centro de governo provavelmente não se limitarão a contrapor ou diversificar os

interesses e pontos de vista dos envolvidos na tomada de decisão (o aspecto da produção de dados governamentais pode ser crucial); e *ii)* é possível e, por vezes, desejável que unidades administrativas dessa natureza estejam operando nos ministérios setoriais, funcionando como mecanismos de produção e captação de evidências para subsidiar o processo decisório.

Por fim, o terceiro aspecto a ser discutido diz respeito à ausência ou à pouca frequência em que são feitas menções à importância da produção e utilização de avaliações de políticas públicas. Em parte, como consequência dos aspectos observados anteriormente – a ênfase no centro de governo e o otimismo de dar como certo o uso de evidências nas políticas setoriais –, a literatura sobre *policy unit* menciona a necessidade de coordenação e monitoramento governamentais e a centralidade de articulação com atores externos ao governo, como universidades e centros de pesquisa, sem tratar com maior cuidado da avaliação das políticas públicas. A função de avaliação é particularmente relevante para a produção de planejamento governamental em contextos de produção incipiente de dados ou em que há uma predominância de cultura administrativa autoritária (Ramos e Schabbach, 2012).

Esta subseção pretendeu apresentar a discussão sobre unidades administrativas dedicadas ao assessoramento e à produção de informações relevantes para a atuação governamental, tomando-se a literatura da área a partir de uma perspectiva crítica. A subseção seguinte se aprofundará em relação à contextualização desse debate no âmbito do PDRAE e seus desdobramentos posteriores.

2.2 Avaliação e monitoramento como novas funções da ação estatal: conceito e origens no caso brasileiro recente

Os desenvolvimentos dos mecanismos de processos decisórios no Brasil foram permeados por diversas críticas ao modelo burocrático de administração. No caso brasileiro, pode-se dizer, portanto, que se partiu do nível do acompanhamento e monitoramento de atividades, projetos e programas – compreendido como atividade gerencial interna do aparato estatal (Ramos e Schabbach, 2012) – para desenvolver, a partir das décadas de 1980 e 1990, avaliações de políticas públicas.

Assim, conceitualmente, pode-se distinguir entre o papel pretendido pelas avaliações e quem as realiza (Worthen, Sanders e Fitzpatrick, 2004). Uma distinção inicial quanto ao papel remete à contraposição entre avaliação formativa e somativa. A primeira dá a dimensão de subsídios gerenciais produzidos ao longo da implementação de qualquer intervenção governamental, no intuito de produzir *feedbacks* imediatos para a tomada de decisões. A segunda aponta para a necessidade de se produzirem análises valorativas de mérito de intervenções governamentais, remetendo aos resultados e impactos.

Quanto à autoria, a avaliação pode ser interna ou externa. As avaliações internas se utilizam de equipe e de recursos próprios da organização responsável pela implementação do programa, ao passo que a avaliação externa envolve colaboradores e especialistas de fora, contratados ou não pela organização executora.

Na concepção de Worthen, Sanders e Fitzpatrick (2004), essas distinções são principalmente para fins didáticos, pois de fato pode haver uma combinação entre avaliações internas e externas, assim como avaliações formativas muitas vezes são necessárias e dialogam diretamente com a produção de avaliações somativas. Cabe considerar ainda a possibilidade de mobilização de múltiplos métodos na produção de avaliações. Técnicas quantitativas objetivam produzir mensurações diretas da magnitude do impacto, ao passo que técnicas qualitativas visam em geral compreender em profundidade os efeitos da intervenção. Assim, "enquanto uma busca o geral ou o 'efeito médio', a outra busca o que é específico e como o padrão de significação dos atores faz com que a percepção desse efeito seja bem diferente de um indivíduo para outro" (Batista e Domingos, 2017, p. 14).

De forma mais ampla, como defendido por Melo (1999) e Faria (2005), a prática de avaliação de políticas públicas na América Latina institucionalizou-se no mesmo período, sob forte influência do movimento da *new public management* e de indução externa de organismos multilaterais de financiamento. Portanto, dentro de uma lógica focada na contenção e realocação de recursos públicos, melhoria da eficiência e da produtividade e maximização da transparência da gestão pública (Melo, 1998).

No Brasil, a formação de um esforço coletivo e integrado em prol da avaliação e do monitoramento de políticas públicas remonta a uma confluência de fatores econômicos, políticos e sociais (Borges *et al.*, 2011). Cabe destacar inicialmente a superação de um cenário de hiperinflação e de desorganização das contas públicas levada a cabo desde a redemocratização do país e consolidada nos anos 1990. A superação dessa crise herdada do período ditatorial permitiu alongar o horizonte de atuação governamental, que poderia passar a englobar uma perspectiva mais abrangente.

A Constituição Federal de 1988 (CF/1988), por sua vez, instituiu um conjunto de normativos que obrigava a priorização de instrumentos de planejamento governamental cuja execução deveria se pautar por informação de qualidade sobre o desempenho governamental. No âmbito federal, o então Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão se estruturou para executar o acompanhamento das políticas governamentais de maneira abrangente. Modernização similar ocorreu em alguns ministérios setoriais, como o então Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, que criou uma secretaria específica para monitorar e avaliar suas políticas. Os órgãos de controle interno e externo também se reorganizaram para uma atuação menos procedimental e mais focada na produção de resultados e na avaliação das políticas públicas federais.

No âmbito da sociedade civil, um conjunto de organizações não governamentais e de fundações filantrópicas, em parte com financiamento empresarial, foi se organizando a fim de promover avaliações e prototipação de novas soluções para o funcionamento de governos. Em geral, essas instituições especializaram-se em algum setor ou área de política pública (educação, saúde, transparência pública etc.), interagindo ora com governos, em particular os subnacionais, ora com agências multilaterais e internacionais (Borges *et al.*, 2011).

No Brasil, portanto, esse movimento incorporou a criação de novas estruturas e atribuições para o exercício da função de governo, redimensionado pela organização de uma sociedade em ambiente político-institucional democrático e que superava uma profunda crise econômica. Houve nessa trajetória, entretanto, um marco institucional de priorização de uma reforma do Estado que merece ser analisado em detalhes, para que se tenha uma dimensão do papel desempenhado pela avaliação e de outras estratégias para melhoria da gestão governamental por meio da produção de conhecimento. É essa discussão que será feita na próxima subseção.

2.3 Sentidos da produção de informações para subsidiar o processo decisório: contextualizando o debate da reforma do Estado

Em paralelo ao movimento da *new public management* e com o foco característico em resultados, desenvolveu-se o processo de reforma do Estado brasileiro, que levou à tentativa de adoção do modelo gerencial, com foco na gestão e não necessariamente em efetividade de políticas e avaliação de políticas.

Na tabela 1, evidencia-se brevemente essa questão a partir de uma descrição de termos-chaves presentes no argumento das PPBEs, buscados no documento do PDRAE.

TABELA 1
Frequência e porcentagem de radicais-chave[1] encontrados no PDRAE

Palavras/conceitos	Quantidade	%
Avaliação	26	48
Informação	18	33
Acompanhamento	4	7
Pesquisa	4	7
Estudo	2	4
Monitoramento	0	0
Evidências	0	0
Total	**54**	**100**

Elaboração dos autores.
Nota: [1] O termo radical-chave se refere à necessidade de em mineração de dados se utilizarem radicais e não a palavra em si. Mais adiante explicamos essa metodologia de busca de palavras e a justificamos. Para mais detalhes, ver Xavier, Silva e Gomes (2013).

O termo/conceito de maior frequência é dado a partir da busca do radical de avaliação. No documento, o termo caracteriza-se, de modo geral, por colocações de ações que pretendem avaliar o próprio aparelho do Estado a fim de desenvolver uma forma "permanente de avaliação do setor público brasileiro" (Brasil, 1995, p. 25). Ressalta-se, ainda, que a avaliação deve ser sistemática e focada principalmente no exercício da ação pública – dos servidores públicos ou das organizações sociais a cargo da execução dos programas governamentais, a partir da construção de indicadores de desempenho. Em menor monta, o PDRAE destaca também a necessidade de produzir avaliações da própria estrutura organizacional do Poder Executivo federal e da capacitação da força de trabalho. O segundo termo mais frequente no documento é informação. O documento utiliza o termo a partir da ideia de criação e compartilhamentos de informações a partir de sistemas com o objetivo de desenvolver novos mecanismos de gestão do aparelho do Estado. Desse modo, faz-se "necessário um projeto que permita a interligação e o redirecionamento estratégico dos diversos sistemas de informação, de forma a incorporar os novos conceitos de gestão do aparelho do Estado" (Brasil, 1995, p. 67).

De modo secundário, termos como acompanhamento e pesquisa aparecem no documento. O radical de acompanhar aparece no PDRAE em sentidos como "acompanhar e avaliar os projetos da reforma" (Brasil, 1995, p. 68). O termo pesquisa ora se refere a fontes de dados do próprio documento, casos descartados da contagem, ora se referem a atividades, como a pesquisa científica, que devem ser subsidiadas pelo Estado, mas realizadas de modo descentralizado.

> Neste plano, entretanto, salientaremos um outro processo tão importante quanto, e que entretanto não está tão claro: a descentralização para o setor público não estatal da execução de serviços que não envolvem o exercício do poder de Estado, mas devem ser subsidiados pelo Estado, como é o caso dos serviços de educação, saúde, cultura e pesquisa científica. Chamaremos a esse processo de "publicização" (Brasil, 1995, p. 42).

Ademais, termos como estudos, evidências e monitoramento não aparecem ao longo do documento. A não utilização desses termos não corresponde à ausência desses conceitos na atuação pública. Por um lado, pode significar a existência de substitutos que cumpriam uma função semelhante, como o paralelo entre "acompanhamento/monitoramento" e "avaliação/evidência". Ou seja, de algum modo, por meio da mobilização de outras terminologias, há indicação da pertinência dessas funções. Por outro lado, a ausência de menções aponta para um baixo protagonismo da vertente de monitoramento da onda de monitoramento e avaliação (M&A) e praticamente a inexistência do movimento de PPBEs no contexto da reforma.

Mudanças têm ocorrido ao longo das últimas décadas – como o próprio advento do movimento da PPBE –, que podem ter gerado, por sua vez, modificações tanto no âmbito da oferta como no da demanda por evidências e avaliações de políticas públicas. Tais mudanças merecem ser exploradas com mais profundidade.

3 MÉTODO DE PESQUISA E DADOS RECOLHIDOS

A pesquisa tem natureza descritiva-exploratória. A natureza metodológica da pesquisa é qualitativa e envolve análise documental com foco na busca por palavras-chave que integram a proposta de estudo. A principal fonte utilizada foi a base de dados produzida pela equipe da Diest/Ipea, que contém o histórico dos formatos organizacionais do Poder Executivo federal no período 1990-2018. Tal base foi criada a partir da consolidação de informações retiradas de leis e decretos que fazem referência à formação final dos ministérios e órgãos superiores da Presidência da República de cada mandato – Fernando Collor de Mello; Itamar Franco; Fernando Henrique Cardoso (FHC); Luiz Inácio Lula da Silva; Dilma Rousseff; e Michel Temer. As principais categorias presentes na base de dados são, resumidamente: governo; ministério; decreto/lei ano; denominação do órgão/entidade; natureza jurídica do órgão; e nível na estrutura jurídica. Para a base de competências, o modelo é o mesmo – a diferença reside na categoria competências/atribuições dos ministérios e das entidades vinculadas.

A partir desses dados, uma nova base foi gerada reunindo os termos que são objeto principal na análise deste texto. As principais categorias utilizadas foram: governo; ministério; decreto/lei ano; denominação do órgão/entidade. Houve a criação de duas categorias que não estavam presentes na base de referência: termo e classificação por administração direta e indireta. O quadro 1 ilustra como os dados foram organizados para a análise.

No final, foram geradas três bases de dados. A representada pelo quadro 1 compreende a estrutura dos ministérios, contendo os órgãos da administração direta e indireta. Os dados com as competências dos ministérios foram separados em duas bases – uma para a administração direta e outra contendo as entidades vinculadas, todas seguindo a mesma classificação apresentada. A análise permitiu observar em que medida os órgãos públicos utilizam evidências para a avaliação de políticas públicas, observando como esse termo aparece na estrutura e nas competências dos ministérios. Possibilitou, ainda, comparar as gestões e compreender como a função analítica do Estado se comportou historicamente.

QUADRO 1
Modelo da base de dados dos termos

Governo	Termo	Ministério	Decreto/lei	Denominação de órgão/entidade	Classificação
Collor	Acompanhamento	Ministério da Justiça	Decreto nº 1/1991	Departamento de Estudos e Acompanhamento Legislativo	Administração direta
Collor	Informação	Ministério da Marinha	Decreto nº 62.860/1968	Centro de Informações da Marinha	Administração direta
Collor	Informação	Ministério do Exército	Decreto nº 93.188/1986	Centro de Informações do Exército (CIE)	Administração direta
Collor	Informação	Ministério do Trabalho e da Administração	Decreto nº 509/1992	Departamento de Administração dos Recursos de Informação e Informática	Administração direta
Collor	Avaliação	Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento	Decreto nº 80/1991	Departamento Nacional de Planejamento e Avaliação	Administração direta
Collor	Avaliação	Secretaria de Desenvolvimento Regional da Presidência da República	Decreto nº 79/1991	Departamento de Planejamento e Avaliação	Administração direta
Collor	Avaliação	Secretaria dos Desportos da Presidência da República	Decreto nº 99.605/1990	Assessoria de Planejamento e Avaliação	Administração direta
Collor	Pesquisa	Ministério de Minas e Energia	-	Empresa Concessionária para Pesquisa e Lavra dos Recursos e Jazidas de Minerais Garimpáveis	Administração indireta
Collor	Pesquisa	Ministério da Marinha	Decreto nº 62.860/1968	Instituto de Pesquisas da Marinha (IPqM)	Administração direta
Collor	Pesquisa	Ministério de Minas e Energia	Decreto nº 507/1992	Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais	Administração indireta
Collor	Pesquisa	Ministério do Exército	Decreto nº 93.188/1986	Departamento de Ensino e Pesquisa (DEP)	Administração direta
Collor	Pesquisa	Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República	Decreto nº 339/1991	Centro de Pesquisa e Desenvolvimento para a Segurança das Comunicações	Administração direta
Collor	Pesquisa	Secretaria de Ciência e Tecnologia da Presidência da República	Decreto nº 99.618/1990	Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe)	Administração direta
Collor	Pesquisa	Secretaria de Ciência e Tecnologia da Presidência da República	Decreto nº 99.618/1990	Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia (Inpa)	Administração direta
Collor	Estudo	Ministério da Ação Social	Decreto nº 99.916/1990	Departamento de Estudos e Desenvolvimento	Administração direta
Collor	Estudo	Ministério da Justiça	Decreto nº 11/1991	Departamento de Estudos e Acompanhamento Legislativo	Administração direta
Collor	Estudo	Ministério das Relações Exteriores	Decreto nº 99.578/1990	Comissão de Estudos de História Diplomática	Administração direta
Collor	Estudo	Secretaria de Ciência e Tecnologia da Presidência da República	Decreto nº 99.618/1990	Financiadora de Estudos e Projetos	Administração indireta
Itamar	Acompanhamento	Casa Civil da Presidência da República	Decreto nº 820/1993	Subchefia para Acompanhamento da Ação Governamental	Administração direta
Itamar	Informação	Ministério da Cultura	Decreto nº 959/1993	Secretaria de Informações, Estudos e Planejamento	Administração direta

Fonte: Base de dados dos formatos jurídicos organizacionais, 2019.

3.1 Busca/mineração sistemática nas bases de dados de estruturas e competências

A busca/mineração[8] nas bases de dados selecionadas visa encontrar ocorrências de radicais das palavras-chave, isto é, da função analítica que envolve o uso de evidências em políticas públicas. A escolha dos termos se deu de forma a permitir a identificação das estruturas e competências mais relacionadas a essa função. As palavras escolhidas foram: monitoramento; avaliaç(ão)/(ões); informaç(ão)/(ões); evidência ou pesquisa; acompanhamento; e estudo.

Para tanto, os termos não foram buscados em sua forma completa. Os radicais foram buscados de modo a ampliar a busca e não excluir palavras correlatas aos termos em que é mudada somente a sua desinência. Foram então minerados os radicais "monitor", "aval", "inform", "evid", "pesqu", "acompanh" e "estud". Esse procedimento se justifica metodologicamente por pesquisas de mineração de dados que selecionam os radicais para um melhor resultado.

> Algoritmos de radicalização, ou, como conhecido do inglês, *stemmer*, têm um papel fundamental na descoberta do conhecimento através de informação não estruturada. A principal função deste processo é permitir o mapeamento de palavras que sejam semântica e morfologicamente relacionadas, desta forma, podendo agrupar maior quantidade de palavra que tenham o mesmo sentido através de seu radical. Um exemplo pode ser analisado observando o conjunto de palavras: {prática, praticada, praticados, praticando, praticante, praticar, praticaram, praticidade, prático}, onde, apesar de terem características diferentes, reservam um mesmo radical, PRATIC. A radicalização do termo permite a utilização de vocábulos primitivos anteriores às variações, como plurais e inflexões verbais (Porter, 1980 *apud* Xavier, Silva e Gomes, 2013).

A busca pelos termos foi desenvolvida a partir de uma programação em R na base de dados em que foram retornadas as frequências de cada radical. Posteriormente, um par de pesquisadoras conferiu manualmente cada termo encontrado e sua conexão e relação com os reais conceitos de monitoramento, avaliação, informação, evidência, pesquisa, acompanhamento e estudo no qual foi realizada a primeira limpeza dos dados. Vale destacar que foi feita uma segunda conferência pelo par de pesquisadoras e mais uma limpeza por um pesquisador e uma pesquisadora nos dados encontrados em relação aos resultados dos radicais "inform" e "pesqu", uma vez que alguns resultados encontrados com relação a esses radicais em específico não continham nexo sintático/conceitual com as palavras de pesquisa e informação trabalhadas a partir da literatura e dos conceitos sobre evidências.[9] Ou seja, para toda a busca foi realizada uma mineração programada

8. Mineração da informação é a área de pesquisa de sistemas de informação utilizada para navegar, organizar e descobrir informações em documentos textuais, podendo ainda ser considerada uma expansão da mineração de dados (Aranha e Passos, 2006 *apud* Xavier, Silva e Gomes, 2013).

9. Foram retiradas mais especificamente doze citações do termo informa, as quais tinham relação com o sentido de segurança da informação e recursos de informática. Em relação aos termos de pesquisa, foram excluídos da contagem oito deles que tinham relação com pesquisa científica e tecnológica e educação, ensino civil, pesquisas e extensão universitárias.

em R, uma mineração manual conferindo e validando os termos, e mais uma avaliação final dos termos que tiveram reais problemas de ambiguidade.

Partindo para os resultados, podemos vê-los nos quadros 2 e 3, que exemplificam a análise de conteúdo elaborada para cada um dos termos definidos previamente a partir da seção anterior em relação à estrutura organizacional e às competências dos órgãos da administração pública federal, respectivamente. A definição de cada um dos elementos para a inserção final da base de dados foi realizada a partir de um julgamento entre juízes, englobando uma análise em separado de cada um dos termos pesquisados nos nove mandatos presidenciais por ao menos dois pesquisadores. Foram excluídas expressões que não remetessem à produção ou à disseminação de conhecimento sistemático para a tomada de decisão. Esse foi o caso da expressão informação, comumente utilizada para estruturas e competências direcionadas à temática das tecnologias de informação.

A análise empírica possibilitou o mapeamento da evolução da estrutura organizacional da administração pública brasileira e de suas competências ao longo do tempo. Os limites dessa abordagem residem na compreensão restrita aos registros formais em normativos referentes aos títulos e competências. Esses registros empíricos não permitem avaliar se e de que modo diferentes unidades organizacionais funcionaram efetivamente. Entretanto, possibilitará uma compreensão longitudinal de como a administração federal se organizou para lidar com evidências nas produções de políticas públicas.

QUADRO 2
Exemplos dos termos (monitoramento, avaliação, acompanhamento, estudo e informação) nas estruturas dos ministérios por mandato

Governo	Estruturas dos ministérios
Collor	Secretaria de Ciência e Tecnologia da Presidência da República – financiadora de estudos e projetos
Itamar	Secretaria de Planejamento, Orçamento e Coordenação da Presidência da República – Fundação Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
FHC I	Ministério da Ciência e Tecnologia – Secretaria de Acompanhamento e Avaliação
FHC II	Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República – Secretaria de Acompanhamento e Estudos Institucionais
Lula I	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação
Lula II	Ministério da Saúde – Departamento de Monitoramento e Avaliação da Gestão do Sistema Único de Saúde (SUS)
Dilma I	Ministério da Cultura – Diretoria de Estudos e Monitoramento de Políticas Culturais
Dilma II	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior – Subsecretaria de Informação e Gestão Estratégica
Temer	Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário – Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação

Elaboração dos autores.
Obs.: I – primeiro mandato; II – segundo mandato.

QUADRO 3
Exemplos dos termos (monitoramento, avaliação, acompanhamento, estudo e informação) nas competências dos ministérios por mandato

Governo	Competências dos ministérios
Collor	Secretaria da Ciência e Tecnologia: acompanhar e avaliar os resultados e divulgar informações sobre ciência e tecnologia[1]
Itamar	A Secretaria de Planejamento, Orçamento e Coordenação – Art. 4º A Secretaria de Planejamento, Orçamento e Coordenação da Presidência da República [tem como] finalidade (...) assistir ao presidente da República na coordenação do sistema de planejamento e orçamento, formulação de estudos e pesquisas socioeconômicas, elaboração e acompanhamento dos planos nacionais e regionais de desenvolvimento, do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e das leis orçamentárias anuais, e na supervisão dos sistemas cartográfico e estatístico nacionais[2]
FHC I	Ministério do Planejamento e Orçamento: elaboração, acompanhamento e avaliação dos planos nacionais e regionais de desenvolvimento; acompanhamento e avaliação dos gastos públicos federais; fixação das diretrizes, acompanhamento e avaliação dos programas de financiamento de que trata a alínea c do inciso I do art. 159 da Constituição; formulação de diretrizes, avaliação e coordenação das negociações com organismos multilaterais e agências governamentais estrangeiras, relativas a financiamentos de projetos públicos[3]
FHC II	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão: avaliação dos impactos socioeconômicos das políticas e programas do governo federal e elaboração de estudos especiais para a reformulação de políticas; elaboração, acompanhamento e avaliação do plano plurianual de investimentos e dos orçamentos anuais; formulação de diretrizes, coordenação das negociações, acompanhamento e avaliação dos financiamentos externos de projetos públicos com organismos multilaterais e agências governamentais[4]
Lula I	Casa Civil: avaliação e monitoramento da ação governamental e dos órgãos e entidades da administração pública federal, em especial das metas e programas prioritários definidos pelo presidente da República[5]
Lula II	Casa Civil: coordenar o Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para a População em Situação de Rua e auxiliar na implementação à Política Nacional para a População em Situação de Rua, nos termos do Decreto nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009[6]
Dilma I	Secretaria-Geral: na criação, implementação, articulação e monitoramento de instrumentos de consulta e participação popular nos órgãos governamentais, de interesse do Poder Executivo[7]
Dilma II	Secretaria de Políticas para Mulheres: compete à Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República a coordenação, implementação, monitoramento e avaliação do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres em todo o território nacional[8]
Temer	Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão: realização de estudos e pesquisas para acompanhamento da conjuntura socioeconômica e gestão dos sistemas cartográficos e estatísticos nacionais; elaboração, acompanhamento e avaliação do Plano Plurianual de investimentos e dos orçamentos anuais; formulação de diretrizes, coordenação das negociações e acompanhamento e avaliação dos financiamentos externos de projetos públicos com organismos multilaterais e agências governamentais[9]

Elaboração dos autores.
Notas: [1] Disponível em: <https://bit.ly/3fcUmGR>.
[2] Disponível em: <https://bit.ly/2KlxFFh>.
[3] Disponível em: <https://bit.ly/3faSkHg>.
[4] Disponível em: <https://bit.ly/38ViKMe>.
[5] Disponível em: <https://bit.ly/36JT42x>.
[6] Disponível em: <https://bit.ly/38OKt18>.
[7] Disponível em: <https://bit.ly/3nDO7Pk>.
[8] Disponível em: <https://bit.ly/2KjJgVo>.
[9] Disponível em: <https://bit.ly/3fdpR3y>.

4 A EVOLUÇÃO DAS ESTRUTURAS E COMPETÊNCIAS PARA A PRODUÇÃO DE INFORMAÇÃO DO EXECUTIVO FEDERAL

Antes de dar início à apresentação dos resultados, são necessárias algumas ponderações. Os dados estão desagregados por duas categorias: administração direta e indireta, tanto para a estrutura como para as competências. De forma resumida,

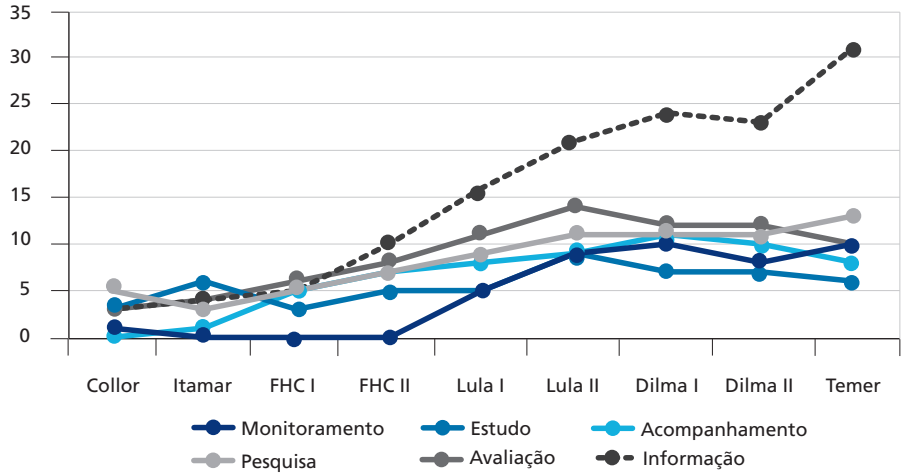
a base de dados utilizada na pesquisa apresenta a estrutura e as competências dos ministérios por mandato (1990-2017). Os dados sobre a estrutura contemplam a organização interna de cada ministério, suas secretarias, diretorias e entidades vinculadas. Para as competências, a coleta realizada apresenta as funções de cada um dos ministérios e também das entidades vinculadas. No entanto, não contempla as funções dos órgãos que compõem a estrutura interna dos ministérios.

Os gráficos a seguir mostram a trajetória da incidência dos termos na estrutura interna dos ministérios, ou seja, da administração direta e a trajetória para a administração indireta, representada pelas entidades vinculadas. Nessa análise, integram tais entidades as autarquias, empresas públicas e fundações públicas de direito público. Foram consideradas ainda as empresas concessionárias, permissionárias ou autorizadas de serviço público.

No gráfico 1, que exibe a incidência dos termos nos órgãos da administração direta, o termo informação apresenta uma trajetória crescente a partir de FHC, com uma curva mais acentuada no governo Temer. Os demais termos apresentam um comportamento muito similar, com crescimento a partir da gestão de Lula. Importante destacar que o termo monitoramento, diferentemente dos demais termos que aparecem em todas as gestões, só surge a partir do primeiro mandato de Lula, mantendo uma trajetória crescente nos mandatos que se sucederam. Esse último achado corrobora o argumento desenvolvido em relação à análise documental do PDRAE. Embora tenha-se recorrido à terminologia acompanhamento, que guarda um sentido similar a monitoramento, este último termo passou a ser utilizado com maior recorrência posteriormente à reforma gerencial da segunda metade da década de 1990.

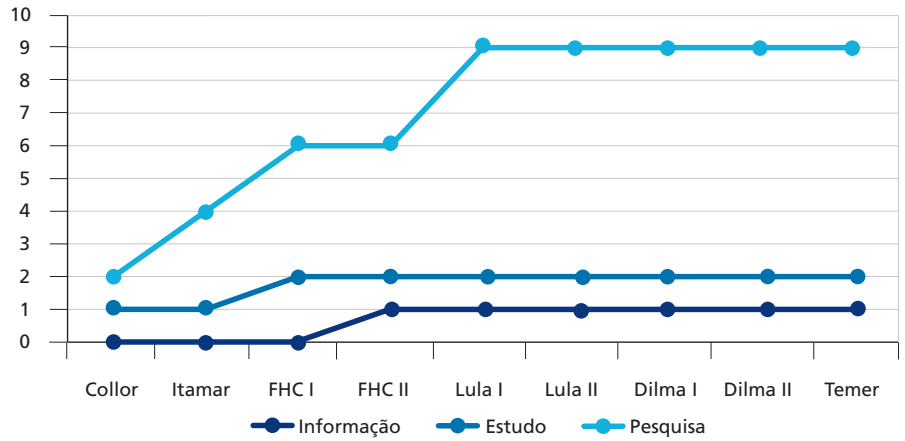
Para as entidades vinculadas, apenas três termos aparecem na estrutura. Como mostra o gráfico 2, o termo pesquisa é o mais frequente, com uma trajetória crescente especialmente a partir do governo Lula, se mantendo estável nas gestões seguintes. Essa estabilidade se deve, em parte, por se tratar de governos de continuidade. Houve alterações na estrutura ministerial, mas que não atingiram as entidades vinculadas já existentes nesse período. Os ministérios de Minas e Energia, Educação e Ciência e Tecnologia são os órgãos que abrigam as entidades vinculadas com o maior número de estruturas com esse termo. Vale ressaltar que o Ministério de Ciência e Tecnologia foi criado no primeiro mandato do governo FHC. O termo informação não existia na estrutura das entidades das gestões Collor, Itamar e FHC I. Seu surgimento se dá após a publicação do PDRAE.

GRÁFICO 1
Trajetória dos termos sobre estrutura na organização interna dos ministérios (administração direta)



Fonte: Base de dados dos formatos jurídicos organizacionais, 2019.
Elaboração dos autores.

GRÁFICO 2
Trajetória dos termos da estrutura das entidades vinculadas (administração indireta)



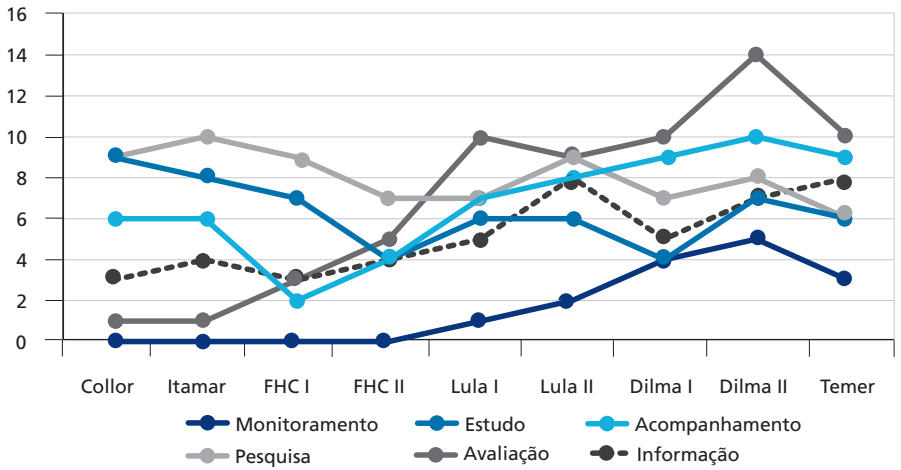
Fonte: Base de dados dos formatos jurídicos organizacionais, 2019.
Elaboração dos autores.

A expansão da estrutura ministerial a partir de Lula favoreceu o crescimento de alguns termos, como os gráficos anteriores mostraram. Importante ressaltar que a considerável diferença entre a administração direta e indireta pode decorrer do fato de não termos a frequência de termos para a estrutura interna das entidades

vinculadas, como é para os ministérios. Ainda assim, verificamos que a administração indireta mostra um crescimento do uso dos termos em sua estrutura a partir do governo FHC I, o que coincide com a publicação do PDRAE.

Passa-se agora para a análise dos dados referentes às descrições das competências dos órgãos. O gráfico 3 mostra a incidência dos termos que aparecem nas competências dos ministérios por cada gestão.

GRÁFICO 3
Trajetória dos termos no âmbito das competências (administração direta)



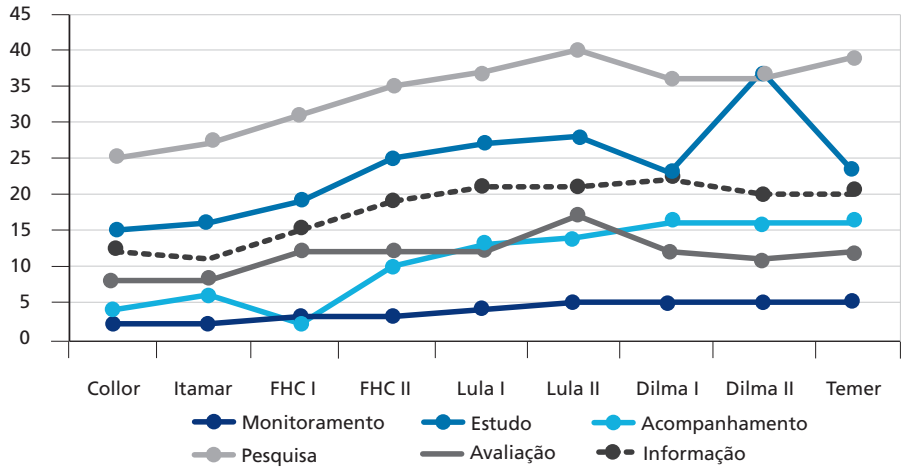
Fonte: Base de dados dos formatos jurídicos organizacionais, 2019.
Elaboração dos autores.

Como vimos no gráfico 1, até a gestão de Lula, não havia o uso do termo monitoramento na administração direta. Diferentemente da maioria dos termos, que exibem uma curva de crescimento, o termo acompanhamento apresentou uma queda na gestão FHC I. Essa substituição das nomenclaturas parece apontar para uma mudança de terminologia no período, com consequências a serem ainda consideradas.

O gráfico 3 demonstra também que os termos pesquisa e estudo apresentaram uma queda constante até o segundo mandato de FHC, acompanhada de perto pela trajetória crescente do termo avaliação a partir de FHC I, mandato em que foi realizado o lançamento do PDRAE. Esse movimento aponta para uma possível ênfase em competências administrativas que correspondam a um tipo de investigação aplicada às políticas públicas. De modo semelhante, quando se considera a ascensão do termo monitoramento, pode-se argumentar que, a partir dos anos 2000, na gestão Lula I, há indícios de fortalecimento da lógica de M&A, inclusive pela utilização explícita dessa terminologia.

De modo geral, os termos nas competências dos ministérios não sofreram tanta variação ao longo dos mandatos, embora tenha havido a substituição de alguns termos por outros. Enquanto nos dados sobre estrutura, analisada no gráfico 1, há uma ênfase no termo informação, mais amplo, no gráfico 4, de competências, várias terminologias são relevantes, com o protagonismo do termo avaliação.

GRÁFICO 4
Trajetória dos termos no âmbito das competências (administração indireta)

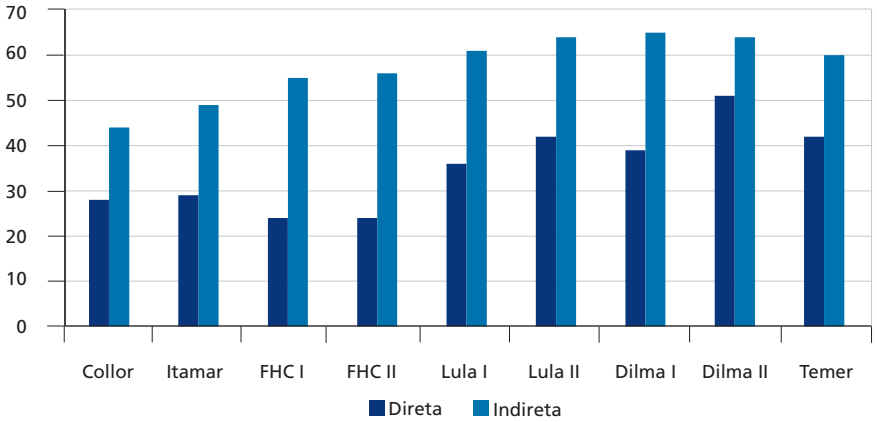


Fonte: Base de dados dos formatos jurídicos organizacionais, 2019.

No gráfico 4, para as competências das entidades vinculadas, o termo pesquisa novamente aparece com maior frequência em relação aos outros termos, apresentando o mesmo comportamento mostrado no gráfico 2, de estrutura. A diferença a ser ressaltada aqui em relação à estrutura das entidades é que todos os termos aparecem nas competências. O termo monitoramento, que só surge a partir do governo Lula, aparece nas gestões Collor, Itamar e FHC por meio da realização de acompanhamento. Estudo e informação também são termos muito frequentes nas competências das entidades. O termo estudo apresentou um crescimento significativo no segundo mandato de Dilma, mas sofreu queda, voltando ao patamar anterior no governo Temer.

Para o total dos termos da competência e sua comparação entre a administração direta e indireta, o gráfico 5 explicita como esses termos variaram ao longo dos mandatos. Diferentemente do quadro visto na estrutura, os termos são bastante frequentes na administração indireta. Uma das explicações para o resultado pode estar na natureza dos órgãos que compõem a administração direta e a indireta, com predominância de organizações de assessoramento e de produção de estudos e pesquisa nesta última.

GRÁFICO 5
Total de termos nas competências da administração direta e da indireta



Fonte: Base de dados dos formatos jurídicos organizacionais, 2019.
Elaboração dos autores.

Embora se possa apontar a coincidência de algumas evoluções das estruturas administrativas ao lançamento ou à influência do PDRAE, não se pode afirmar causalidade. Outros fatores podem ter interferido: o próprio contexto de reforma ou as mudanças nas práticas de planejamento e gestão decorrentes de outros instrumentos, como o Plano Plurianual; a renovação da burocracia federal a partir de 2003, o que introduziu na máquina pública uma nova geração de servidores públicos treinados sob o paradigma de M&A de políticas públicas; ou ainda a introdução da defesa da avaliação de políticas capitaneada por organismos multilaterais de financiamento (Melo, 1999; Faria, 2005).

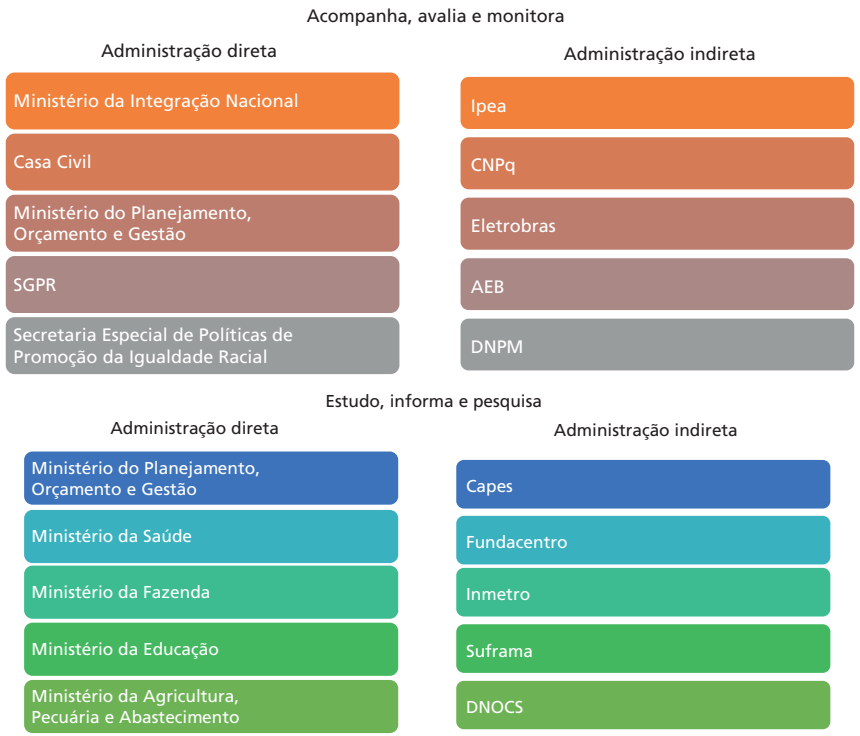
4.1 Análise ranqueada das frequências dos ministérios e órgãos governamentais

Com o intuito de ilustrar a utilização desses termos pelos órgãos da administração pública federal, as figuras 1 e 2 apresentam os cinco órgãos/entidades da administração direta e da indireta conforme a frequência da utilização desses termos em relação à competência e à estrutura, respectivamente, durante todo o período analisado. Para facilitar a visualização, foram agrupados termos que possuem um sentido comum. Desse modo, dentro das figuras houve uma aglutinação entre os termos acompanha, avalia e monitora, por um lado, e estudo, informa e pesquisa, por outro.

No âmbito da administração direta, é interessante notar que os órgãos em geral associados ao núcleo de governo destacam-se entre os cinco mais frequentemente responsáveis por atribuições de acompanhamento, avaliação e monitoramento, seja em relação às competências, seja em relação à estrutura. É o caso da Casa Civil, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, da Secretaria-Geral

da Presidência da República (SGPR) e Fazenda. Papel de destaque é assumido também pelas pastas sociais (Saúde e Desenvolvimento Social), Justiça e Integração Nacional. Para o agrupamento de estudos, informações e pesquisa, o destaque fica com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que aparece entre os cinco primeiros em ambos os *rankings*. Nas demais pastas, há uma proeminência da Ciência e Tecnologia e novamente as pastas sociais (Saúde e Educação).

FIGURA 1
Análise ranqueada dos órgãos com maiores frequências por grupo de termos em relação às competências

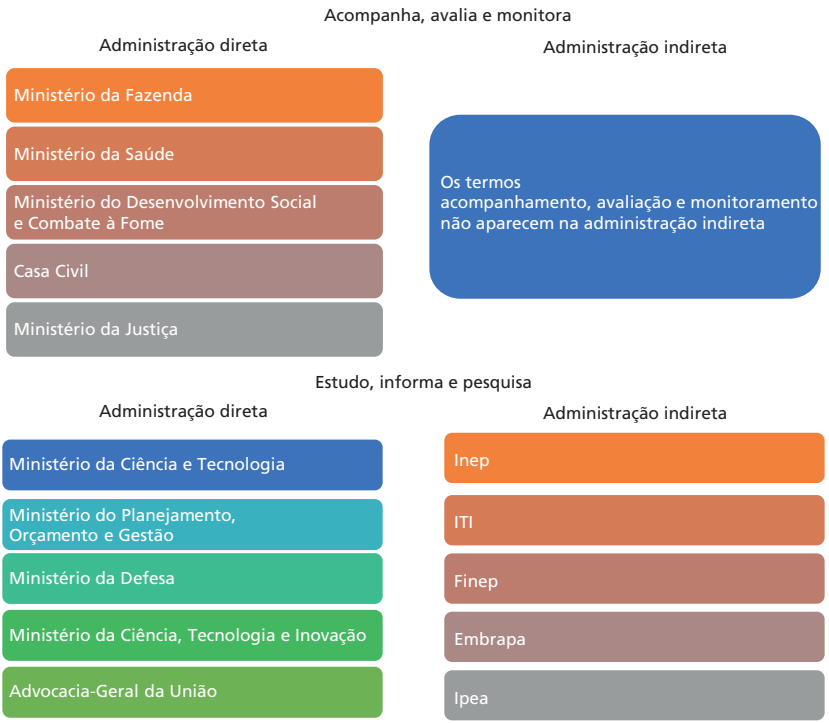


Fonte: Base de dados dos formatos jurídicos organizacionais, 2019.
Elaboração dos autores.
Obs.: AEB – Agência Espacial Brasileira; DNPM – Departamento Nacional de Produção Mineral; Inmetro – Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia; Fundacentro – Fundação Jorge Duprat e Figueiredo.

Para a administração indireta, o agrupamento de acompanhamento, avaliação e monitoramento no quesito das competências tem como destaques organizações de assessoramento e pesquisa, como o Ipea e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), mas há empresas públicas (Eletrobras) e agências de outras naturezas (exploração espacial e mineração). Não foi identificada nenhuma estrutura da administração indireta explicitamente

vinculada a esse agrupamento. Quanto aos termos de estudos, informações e pesquisa, para as competências e estruturas, observa-se uma diversidade semelhante. Novamente, há destaque para organizações diretamente vinculadas à produção de conhecimento, como a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) e o Ipea, e organizações com distintas finalidades – desde inovação, como a Financiadora de Estudos e Projetos (Finep) e o Instituto Nacional de Tecnologia da Informação (ITI), até o desenvolvimento regional, como a Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa) e o Departamento Nacional de Obras contra as Secas (DNOCS) e empresas públicas, como a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa).

FIGURA 2
Análise ranqueada dos órgãos com maiores frequências por grupo de termos em relação à estrutura



Fonte: Base de dados dos formatos jurídicos organizacionais, 2019.
Elaboração dos autores.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise realizada permitiu identificar que o termo evidência não aparece na estrutura nem nas competências. Os dados apresentados retratam a trajetória da

hierarquia das evidências: estudo, monitoramento, pesquisa e avaliação e evidências. Os dados de estrutura representam a consolidação de uma atividade ou de um termo dentro da estrutura organizacional, enquanto as competências demonstram o reconhecimento da relevância de tal atividade.

A pesquisa realizada apontou, em linha gerais, para uma ampliação das capacidades analíticas a cargo da administração pública federal para o desenvolvimento de suas atividades. Outro achado interessante é a ascensão de uma agenda que prioriza o monitoramento e a avaliação das políticas públicas, ao lado de atribuições mais amplas e genéricas de produção de estudos e pesquisas. Embora o período histórico pesquisado não tenha sido tão longo – compreendendo nove administrações presidenciais –, há uma relativa estabilidade das competências e nomenclaturas formais, o que pode denotar continuidade da gestão pública. O papel da avaliação no âmbito do PDRAE, com seus múltiplos significados, reverberou na estrutura e nas competências administrativas, embora não se possa estabelecer causalidade nessa relação.

Um ponto de destaque é a ausência, no âmbito das estruturas ou das competências, inclusive no texto do próprio PDRAE, da expressão evidência. Como destacado anteriormente, a agenda das PPBEs é contemporânea à agenda da reforma do Estado no Brasil, enfocando a necessidade de que as evidências científicas produzidas de forma rigorosa e sistemática pautem políticas públicas (Davies, Nutley e Smith, 2000). Desde então, no entanto, ao menos do ponto de vista das estruturas e das competências administrativas, a agenda da gestão pública brasileira não foi amplamente permeada por essa agenda, embora deva se reconhecer que os espaços formais dedicados à produção de pesquisa e de M&A tenham avançado no governo federal.

Como fortalecer as capacidades analíticas da administração pública federal? A literatura sobre *policy units* aponta a centralidade dessas estruturas para ampliar a utilização de evidências científicas com utilidade à tomada de decisão, de forma interconectada, aplicada e propiciando coordenação governamental. Tais estruturas podem ser úteis tanto no centro de governo, em que originalmente estavam localizadas, como nos órgãos setoriais (Willetts, 1987; Fleischer, 2008; Brown, Bezo e Nanivska, 2013). Este estudo defende, portanto, a constituição de unidades administrativas dedicadas a essa finalidade como condição necessária para o fortalecimento das capacidades analíticas da administração pública e, por conseguinte, da melhoria da efetividade do processo decisório. Os achados apontam para uma ampliação dessas estruturas e de suas competências, apesar das assimetrias entre diferentes órgãos da administração pública.

Por fim, vale fazer a ressalva de que não é possível se afirmar que as atividades e funções foram exercidas de fato pelas organizações. Essa limitação é constitutiva do trabalho de pesquisa realizado, em termos da interpretação dos achados. O fato

de as palavras-chave estarem na agenda dos governos não significa, necessariamente, que foram transmudadas em ações. Foge ao escopo deste capítulo realizar o cotejamento das estruturas e das competências com as ações efetivamente levadas a cabo nas organizações, dada a longa série histórica e a multiplicidade de organizações pesquisadas. O trabalho, contudo, realiza um mapeamento da criação formal de estruturas administrativas que apontam ou não no sentido de fortalecer as capacidades analíticas dos órgãos governamentais.

Futuros trabalhos vinculados a essa agenda de pesquisa remetem à busca por um mais profundo entendimento das diferenças entre administração direta e indireta, por áreas de políticas públicas. Em algumas áreas, a função analítica poderia ter sido alocada na administração indireta, enquanto em outras houve esforço de constituição dentro da administração direta.

Ademais, além de investigar os resultados efetivos sobre a utilização da avaliação no processo de construção e implementação de políticas públicas, caberia pesquisar a fundo, seguindo uma metodologia de estudo de caso, processos de avaliação organizados pelo governo federal no período em análise. Algumas iniciativas foram criações institucionais inovadoras, como o fortalecimento de estruturas de monitoramento e avaliação no âmbito da administração direta – por exemplo, a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação no então Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, em 2004. No centro de governo, houve também esforços de criação de capacidades analíticas, como a Subchefia de Análise e Acompanhamento das Políticas Governamentais da Casa Civil da Presidência da República e do recente Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas Federais, instituído com o objetivo de "aperfeiçoar políticas públicas, programas e ações do Poder Executivo federal para que alcancem melhores resultados" (Portaria Interministerial nº 102/2016, art. 1º, inciso I).[10]

Nessa linha, um olhar para além das estruturas organizacionais enriqueceria essa agenda de pesquisa, conectando-se a outras agendas correlatas também apontadas pelo PDRAE, como planejamento, orçamento e gestão. Não obstante a vasta agenda futura de pesquisa, esse mapeamento é inédito para a literatura, servindo de marco inicial para o estabelecimento de uma agenda de pesquisa de maior fôlego.

10. Disponível em: <https://tinyurl.com/y6eo85z5>.

REFERÊNCIAS

ALESSANDRO, M.; LAFUENTE, M.; SANTISO, C. **The role of the center of government**: a literature review. Washington: IDB, 2013. (Technical Note, n. 581).

AMARA, N.; OUIMET, M.; LANDRY, R. New evidence on instrumental, conceptual, and symbolic utilization of university research in government agencies. **Science Communication**, v. 26, n. 1, p. 75-106, 2004.

BATISTA, M.; DOMINGOS, A. Mais que boas intenções: técnicas quantitativas e qualitativas na avaliação de impacto de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 32, n. 94, p. 1-24, 2017.

BORGES, A. H. *et al*. A rede brasileira de monitoramento e avaliação: um relato do processo de sua criação e desenvolvimento. **Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação**, n. 1, p. 4-17, jan./jun. 2011.

BOUCKAERT, G.; PETERS, B. G.; VERHOEST, K. **The coordination of public sector organizations**: shifting patterns of public management. London: Palgrave Macmillan, 2010.

BRASIL. Presidência da República. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Mare, 1995.

BROWN, M. P.; BEZO, L.; NANIVSKA, V. Building policy capacity at the Ukrainian centre: the policy units project. **Canadian Public Administration**, v. 56, n. 3, p. 433-455, 2013. Disponível em: <https://link.gale.com/apps/doc/A349488174/AONE?u=ipea&sid=AONE&xid=44d47d86>. Acesso em: 31 out. 2019.

CAIRNEY, P. **The politics of evidence-based policy making**. Oxford: Oxford University Press, 2017. Disponível em: <http://oxfordre.com/politics/view/10.1093/acrefore/9780190228637.001.0001/acrefore-9780190228637-e-268>. Acesso em: 10 set. 2019.

CAVALCANTE, P. Núcleo, centro de governo, centro presidencial, alto governo: várias nomenclaturas e uma questão principal. *In*: CAVALCANTE, P. L.C.; GOMIDE, A. de Á. (Org.). **O presidente e seu núcleo de governo**: a coordenação do Poder Executivo. 1. ed. Brasília: Ipea, 2018. p. 27-58.

CHERNEY, A. *et al*. Use of academic social research by public officials: exploring preferences and constraints that impact on research use. **Evidence and Policy**: a Journal of Research, Debate and Practice, v. 11, n. 2, p. 169-188, 2015.

DAVIES, H.; NUTLEY, S.; SMITH, P. Introducing evidence-based policy and practice in public services. **What Works**, p. 1-11, 2000.

EMMERSON, B. *et al*. A health policy unit: why do we need one? **Australasian Psychiatry**, v. 12, n. 1, p. 103-104, 2004.

FARIA, C. A. P. de. A política da avaliação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 20, n. 59, p. 97-110, out. 2005.

FLEISCHER, J. Policy units as policy pilots? On blue skies thinking and preventing crashes. *In*: ECPR GRADUATE CONFERENCE, 1., 2006, Colchester, Essex. **Proceedings**... Colchester: University of Essex Press, 2006.

_____. Power resources of parliamentary executives: policy advice in the UK and Germany. **West European Politics**, v. 32, n. 1, p. 196-214, 2008.

GOMIDE, A. de Á.; PEREIRA, A. K.; MACHADO, R. O conceito de capacidade estatal e a pesquisa científica. **Sociedade e Cultura**, v. 20, n. 1, p. 3-12, 2017.

HOWLETT, M.; LINDQUIST, E. Policy analysis and governance: analytical and policy styles in Canada. **Journal of Comparative Policy Analysis**: Research and Practice v. 6, n. 3, p. 225-249, 2004. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/1387698042000305194>.

HOWLETT, M. Policy analytical capacity: the supply and demand for policy analysis in government. **Policy and Society**, v. 34, n. 3-4, p. 173-182, 2015.

_____. Comparing policy advisory systems beyond the OECD: models, dynamics and the second-generation research agenda. **Policy Studies**, v. 40, n. 3-4, p. 1-19, 2019. Disponível em: <doi:10.1080/01442872.2018.1557626>.

MELO, M. A. As sete vidas da agenda pública brasileira. *In*: RICO, E. M. (Org.). **Avaliação de políticas sociais**: uma questão em debate. São Paulo: Cortez, 1998. p. 11-28.

_____. Estado, governo e políticas públicas. *In*: MICELI, S. (Org.). **O que ler na ciência social brasileira (1970-1995)**. São Paulo: Sumaré, 1999. v. 3, p. 59-100.

NEWMAN, J.; CHERNEY, A.; HEAD, B. W. Do policy makers use academic research? Reexamining the "two communities" theory of research utilization. **Public Administration Review**, v. 76, n. 1, p. 24-32, 2016.

OLIVER, K. *et al*. A systematic review of barriers to and facilitators of the use of evidence by policymakers. **BMC Health Services Research**, v. 14, n. 2, 2014. Disponível em: <https://bmchealthservres.biomedcentral.com/articles/10.1186/1472-6963-14-2>. Acesso em: 2 dez. 2019.

PAINTER, M.; PIERRE, J. Unpacking policy capacity: issues and themes. *In*:_____. (Ed.). **Challenges to state policy capacity**. London: Palgrave MacMillan, 2005. p. 1-18. Disponível em: <http://link.springer.com/10.1057/9780230524194_1>. Acesso em: 28 mar. 2019.

PARKHURST, J. **The politics of evidence**: from evidence-based policy to the good governance of evidence. London: Routledge, 2017.

PATTYN, V.; BRANS, M. Organizational analytical capacity: policy evaluation in Belgium. **Policy and Society**, v. 34, n. 3-4, p. 183-196, 2015.

PETERS, B. G. The challenges of policy coordination. **Policy Design and Practice**, v. 1, n. 1, p. 1-11, 2018.

PINHEIRO, M. M. S. **Políticas públicas baseadas em evidências (PPBEs)**: delimitando o problema conceitual. Rio de Janeiro: Ipea, 2020. (Texto para Discussão, n. 2554).

RAMOS, M. P.; SCHABBACH, L. M. O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 46, n. 5, p. 75-90, 2012.

ROOS, N. P. Establishing a population data-based policy unit. **Medical Care**, v. 37, n. 6, p. JS15-JS26, 1999.

VESELÝ, A.; OCHRANA, F.; NEKOLA, M. When evidence is not taken for granted: the use and perception of "evidence" in the Czech Republic ministries. **NISPAcee Journal of Public Administration and Policy**, v. 11, n. 2, p. 219-234, 2018.

WILLETTS, D. The role of the prime minister's policy unit. **Public Administration**, v. 65, n. 4, p. 443-454, 1987.

WORTHEN, B. R.; SANDERS, J. R.; FITZPATRICK, J. L. **Avaliação de programas**: concepções e práticas. 1. ed. São Paulo: EdUSP; Editora Gente, 2004.

WU, X.; RAMESH, M.; HOWLETT, M. Policy capacity: a conceptual framework for understanding policy competences and capabilities. **Policy and Society**, v. 34, n. 3-4, p. 165-171, 2015.

XAVIER, B. M.; SILVA, A. D. da; GOMES, G. R. R. Análise comparativa de algoritmos de redução de radicais e sua importância para a mineração de texto. **Pesquisa Operacional para o Desenvolvimento**, v. 5, n. 1, p. 84-99, 2013.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

LANDRY, R.; LAMARI, M.; AMARA, N. The extent and determinants of the utilization of university research in government agencies. **Public Administration Review**, v. 63, n. 2, p. 192-205, 2003.

NEWMAN, J.; CHERNEY, A.; HEAD, B. W. Policy capacity and evidence-based policy in the public service. **Public Management Review**, v. 19, n. 2, p. 157-174, 2017.

CAPÍTULO 14

REFORMA DO ESTADO E POLÍTICA DE ACESSO À INFORMAÇÃO NO BRASIL[1]

Temístocles Murilo de Oliveira Júnior[2]
Frederico Lustosa da Costa[3]

1 INTRODUÇÃO

Passado um quarto de século desde a publicação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), observa-se que a reforma gerencialista nele consubstanciada resultou em uma série de mudanças no papel do Estado, na sua morfologia, no seu funcionamento e nas bases de suas relações com a sociedade e o mercado. Entre essas mudanças, destacam-se as inovações voltadas ao fortalecimento do acesso à informação, que posicionaram o aparato estatal brasileiro entre os mais transparentes do mundo. Apesar da existência de uma densa literatura sobre a reforma do Estado e da administração pública no Brasil e de amplo conjunto de trabalhos sobre acesso à informação no país, não há estudos que analisem a relação entre os temas.

Políticas de acesso à informação se constituem como conjuntos de princípios, dispositivos legais e normativos, procedimentos, sistemas e outros instrumentos orientados a efetivar o exercício do direito à informação. Esse direito, por sua vez, representa elemento basilar das liberdades de expressão e opinião, que compõem o rol de direitos fundamentais do homem. A principal base formal de legitimação do direito à informação está inscrita no art. 19 da *Declaração Universal dos Direitos Humanos*, aprovada pela Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU) em 1948, que afirma que "todo ser humano tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras" (UNESCO, 1998, p. 4).

O escopo das políticas de acesso, em geral, alcança e torna disponíveis as informações tanto sobre pessoas naturais e jurídicas sob a responsabilidade do

1. DOI: http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-012-7cap14

2. Editor-chefe da *Revista da CGU* e auditor federal de finanças e controle da Controladoria-Geral da União (CGU); e corregedor do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio).

3. Professor do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal Fluminense (PPGAd/UFF).

aparato estatal quanto sobre deliberações, ações e resultados da atuação da máquina pública. Franqueadas, tais informações devem possibilitar o exercício das liberdades de expressão e opinião e de outros direitos fundamentais e viabilizar que atores da sociedade, do mercado e do próprio Estado exerçam, de forma efetiva, o controle sobre esse aparato.

Apesar dos conceitos e dos primeiros debates sobre o acesso à informação remontarem a meados do século XX, associando-o primariamente a temas no âmbito de direitos humanos, a difusão de políticas de acesso só veio ganhar força na última década daquele século, com a disseminação de princípios e recomendações de "boa governança" na agenda internacional de reformas. Centrados no pressuposto da necessidade de revisão do papel e do funcionamento do Estado para o desenvolvimento, esses princípios estão na base da defesa do acesso à informação como instrumento de controle da corrupção, condição *sine qua non* para assegurar o Estado de direito (*rule of law*), propiciando a manutenção de um ambiente de estabilidade e confiança imprescindível a esse desenvolvimento.

A política de acesso à informação no Brasil acompanha a trajetória internacional sobre o tema em seus marcos temporais e na sua relação com a agenda e o ciclo de reformas. O projeto e o debate sobre a reforma no país, impulsionados a partir da redemocratização, foram organizados e fundados, em seu primeiro momento, dentro da moldura da nova gestão pública (NGP). Adotados por boa parte dos países do mundo nos anos 1980 e 1990, os modelos e padrões baseados na NGP passavam ao largo em relação à dimensão política e ao contexto institucional dos processos de reforma e focavam a flexibilização, descentralização, privatização, eficiência e a busca pela emulação de modelos próprios da gestão privada.

Nas décadas seguintes, a evolução das ideias e práticas relacionadas à reforma permitiu a incorporação de novas categorias e esquemas analíticos e prescritivos que buscavam preencher as lacunas e limitações da NGP, resultando nos modelos de governança pública[4] e, consequentemente, nos princípios e recomendações para a boa governança. As principais inovações institucionais no acesso à informação ocorridas no Brasil aconteceram a partir da provisão e disseminação desses princípios e das recomendações por organizações intergovernamentais e organizações não governamentais (ONGs) internacionais.

O objetivo deste capítulo é analisar de que forma os preceitos da boa governança, disseminados no bojo da agenda internacional de reformas e introduzidos no Brasil a partir do processo impulsionado com o PDRAE, estiveram presentes na

4. A literatura sobre a agenda e os ciclos de reforma, inclusive no contexto brasileiro, traz diferentes quadros e trajetórias entre gerações, escolas e modelos, indicando diferentes concepções sobre termos como governança, governança pública e boa governança. São exemplos os estudos de Cavalcante e Pires (2018), Fukuyama (2013), Osborne (2006) e Pollitt e Boukaert (2011).

formulação da política de acesso à informação no país, concentrando sua finalidade no controle da corrupção. Na seção 2, inicia-se o trabalho com a apresentação e análise de conceitos e definições relacionados ao direito à informação e da difusão de políticas de acesso a partir do fortalecimento gradual da boa governança na agenda internacional de reforma do Estado. Na seção 3, oferece-se um panorama da reforma do Estado e da administração pública no Brasil e da expansão da pauta anticorrupção no país, que marca o contexto em que ocorreram as principais inovações no acesso à informação desde os anos 2000. Finalmente, na seção 4, são apresentadas as narrativas sobre os processos de criação e aprovação das duas inovações mais importantes no país no campo aqui em questão, quais sejam, o Portal da Transparência e a Lei de Acesso à Informação (LAI).[5]

As informações obtidas a partir de estudos anteriores, notícias, processos legislativos e administrativos e entrevistas com os atores-chave trazem evidências de que no desenvolvimento dessas inovações estiveram presentes os preceitos da boa governança, concentrando a finalidade do acesso à informação na urgência do controle da corrupção. Consequentemente, as competências relativas à promoção, orientação e coordenação da política de acesso à informação ficaram atribuídas a órgãos centrais de prevenção e combate à corrupção nos diferentes Poderes e esferas.

Em suas considerações finais, este estudo aponta que a política de acesso à informação no Brasil é convergente com os princípios da boa governança que se encontram implícitos nas diretrizes do PDRAE. Porém, em que pesem a convergência apontada e a consequente concentração do acesso à informação no controle da corrupção, ressalta-se que essa política não deixou de gerar resultados em relação a assuntos não relacionados à corrupção, seja na análise, avaliação e implementação de políticas públicas, na produção técnica e científica, seja na atuação da imprensa e defesa de direitos em geral.

2 ACESSO À INFORMAÇÃO E AGENDA DE REFORMAS

Esta seção apresenta as definições relacionadas ao direito à informação e à difusão de políticas de acesso a partir da disseminação dos princípios e recomendações da boa governança na agenda internacional de reforma do Estado.

A principal base formal do direito e das políticas de acesso à informação está consubstanciada no art. 19 da *Declaração Universal dos Direitos Humanos*, aprovada pela Assembleia Geral da ONU em 1948, que reconhece o direito à informação como fundamental, associando-o à liberdade de opinião e expressão e de livre acesso à informação (UNESCO, 1998, p. 4). As informações públicas, que são objeto desse direito, referem-se a dados, registros e documentos sobre pessoas naturais

5. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.

e jurídicas que estão sob a responsabilidade do aparato estatal, bem como sobre motivações, decisões, ações e resultados desse aparato. Enquanto sujeitos passivos de obrigações relacionadas ao direito à informação, órgãos e entidades públicas devem produzir, organizar, armazenar e franquear informações para atores da sociedade, do mercado e do próprio Estado (Oliveira Júnior, 2019).

Dessa forma, políticas de acesso viabilizam e regulam o exercício do direito à informação, que representa pressuposto para o exercício de outros direitos fundamentais, como a liberdade de expressão, opinião e imprensa e os direitos de petição, ampla defesa, *habeas data*, entre outros, devendo possibilitar ainda os controles social e governamental entre organizações do próprio aparato estatal (Cunha Filho e Xavier, 2014; Mendel, 2009). Essas políticas são compostas não somente por dispositivos normativos, mas também por procedimentos, sistemas e outros mecanismos que visam garantir o direito à informação sob a carga de organizações governamentais (Banisar, 2006; Birkinshaw, 2006).

> O direito à informação governamental não se trata de um direito à decisão. Trata-se de um direito a poder ter acesso à informação que é fonte daquela decisão e, talvez, de maneira prévia, à irrupção desta. Como tal, a informação torna-se um direito que os administrados podem opor à administração (...). O termo acesso relaciona-se, portanto, a um direito, mas também a dispositivos que o viabilizem, ou seja, um conjunto de procedimentos e condições materiais que permitem o exercício efetivo desse direito. As experiências históricas das últimas três décadas deixam claro que não se viabiliza o direito à informação governamental sem políticas públicas de informação (Jardim, 1999, p. 71-72).

Os titulares do direito à informação são tanto indivíduos, grupos e organizações quanto os órgãos de imprensa, visto que estes viabilizam o exercício das liberdades e dos direitos individuais, coletivos e difusos, como aqueles relacionados ao meio ambiente e à probidade administrativa (Cunha Filho e Xavier, 2014). Além desses primeiros titulares, órgãos e entidades públicas também se beneficiam desse acesso, ao ponto que passam a gozar de maior confiança por parte dos cidadãos e a dispor de mais informações para o planejamento e controle de decisões, ações, gastos e resultados da máquina pública (Banisar, 2006; Fox, 2007; Michener, 2014).

Apesar de as bases do direito à informação remontarem a meados do século passado, e as definições a ele associadas o relacionarem a uma ampla gama de temas no âmbito de direitos humanos, a difusão global de políticas de acesso à informação ocorreu somente no pós-Guerra Fria, a partir dos anos 1990, com a ascensão do discurso sobre a urgência do controle da corrupção e da provisão e disseminação de princípios e recomendações de boa governança (Andersson e Heywood, 2009; Hindess, 2009; Pieth, 2002). Hoje, dos 123 países com normas formais de direito à informação, apenas treze tiveram aprovação em décadas anteriores (Oliveira Júnior, 2019).

Os princípios e as recomendações de boa governança estão inseridos na agenda internacional de reforma do Estado, iniciada nos anos 1980, sendo resultantes das transmutações de modelos analíticos e prescritivos forjados pelas escolas e gerações da NGP e da governança pública (Cavalcante, 2018; Cunha, 2018). A NGP tem suas origens ligadas às reformas institucionais impulsionadas pelos governos conservadores no Reino Unido e nos Estados Unidos, em 1979 e 1980. Apoiados no pressuposto de que o entrave ao crescimento econômico se devia à pressão dos gastos públicos ligados ao excesso de demandas sociais impostas e do gigantismo e ineficiências do aparelho estatal, suas bases e seus resultados fundaram a agenda internacional e o ciclo de reformas que varreu o globo entre os anos 1980 e 1990 (Costa, 2010; Paula, 2005).

Do ponto de vista analítico, uma das primeiras sistematizações da NGP foi proposta por Hood (1991), que indicou entre as principais características desse novo modelo: a promoção da profissionalização do setor público e da competição entre agências públicas; a adoção de padrões e medidas de eficiência e controle de resultados; a descentralização; e a ênfase nos modelos de gestão do setor privado, bem como na maior disciplina e parcimônia no uso de recursos. Mais tarde, Ormond e Loffler (1999) buscaram demonstrar que a recorrência na aplicação dessas orientações permitiria caracterizar a emergência de um novo paradigma. Destacando quais seriam as principais características da NGP, esses autores incluíram a transparência sobre as políticas públicas nesse rol, sem, contudo, enfatizar aspectos de controle da corrupção:

- descentralização administrativa e política;
- devolução de funções e autonomia ao mercado e à sociedade;
- flexibilização da gestão, especialmente nas áreas de pessoal, suprimentos, orçamento e finanças;
- ênfase na qualidade dos processos e dos resultados;
- preocupação com a eficiência e a redução dos custos; e
- busca de maior transparência nos procedimentos e de aumento do controle social sobre a formulação, execução e avaliação das políticas, programas e projetos (Ormond e Loffler, 1999, p. 70).

As críticas endereçadas à NGP identificam suas bases teóricas e conceituais com o institucionalismo econômico, que negligencia a dimensão política da administração pública e as mudanças institucionais. Dessa forma, indicam que a NGP ignoraria a importância das disputas e acomodações de interesses, próprias da complexidade dos processos de formulação e implementação de políticas públicas. Além disso, ao propor soluções uniformes, sugerem que essa gestão não leva em

conta o contexto nacional que limita os graus de liberdade para determinadas mudanças (Costa, 2010; Paula, 2005).

A noção de governança e os modelos baseados na ideia de governança pública emergiram a partir das críticas à NGP e da necessidade de se contemplar a dimensão política e o contexto institucional dos processos de reforma. É verdade que o debate sobre essas noções já vinha sendo alimentado pela questão da governança corporativa nas grandes empresas. A assimetria de informação entre acionistas e gestores gerava problemas de agência que suscitavam a necessidade de estabelecer novos mecanismos de controle e governança, baseados em estímulos e sanções. Transpondo essa noção para o contexto político do Estado e da administração pública, os problemas de assimetria de informação e agência se convertem em problemas de *accountability* (horizontal e vertical) e de pesos e contrapesos (*check and balances*), revelando a complexidade das relações entre os diferentes atores que participam dos processos de políticas públicas no espaço democrático.

Apesar dessa herança, a noção de governança tem recebido as mais variadas acepções, que vão desde um quase sinônimo de gestão até formas de concertação política para tomada de decisões. Rhodes (1996), por exemplo, reconhece que a governança pode ser identificada tanto com o Estado mínimo ou a NGP quanto com a possibilidade de governar sem governo, pela capacidade de autogoverno das comunidades políticas. Peters e Pierre (1998) retomam o mesmo argumento, chamando atenção para a importância das redes, das parcerias e do mercado, sobretudo mercados internacionais. Fukuyama (2013, p. 350), por sua vez, define governança como a "capacidade de um governo fazer e aplicar regras e prestar serviços, independentemente de esse governo ser democrático ou não". Na medida em que desconsidera a interação com a sociedade e o mercado, essa definição valoriza a autonomia da burocracia e a capacidade estatal e negligencia a dimensão política em geral e da democracia em particular.

Assim, a governança pública estaria mais focada em: menos mercado e mais sociedade; menos competição e mais cooperação; menos consumo e mais direitos; menos clientela e mais cidadania; mais confiança e menos contratualização; menos ênfase na racionalidade interna e mais lógica de redes interorganizacionais (Cavalcante, 2018; Osborne, 2006). Por essa mudança de ênfase, as definições de governança que enfatizam a dinâmica das relações entre atores estatais e não estatais e o peso dessa interação nos processos e nos resultados das políticas públicas acabam por buscar algum tipo de adjetivação.

É verdade que muitos estudiosos veem uma continuidade entre esses dois modelos. A governança pública seria um ajuste na lógica gerencialista da NGP, que, por sua vez, consistiria em um mero capítulo preparatório do modelo seguinte (Cavalcante, 2018; Osborne, 2006). Com efeito, embora a dimensão política seja

relevante e devidamente identificada, não há no "novo" modelo uma mudança substantiva nos valores normativos prioritários do gerencialismo. Não há, de fato, elementos que tornem as redes e parcerias efetivamente permeáveis à participação de grupos excluídos do compromisso mercadista do gerencialismo.

Como já assinalado com relação à NGP e lembrado por Cavalcante e Pires (2018), a governança pública também possui desenvolvimentos diferenciados (complementares e quase independentes) nas suas perspectivas analíticas e normativas. A perspectiva analítica mostrou certa continuidade na assimilação de transformações no modelo burocrático weberiano. Embora não se possa falar em troca de paradigma,[6] o modelo analítico introduzido pela NGP absorveu algumas críticas e se transmutou em governança pública, o que, eventualmente, pode trazer resultados positivos para a compreensão da administração pública.

A maior parte das recomendações de melhoria veio da derivação normativa e tecnocrática da governança pública, que a partir do começo dos anos 1990 passou a ser apresentada como boa governança. O conjunto de princípios e recomendações para boa governança foi engendrado inicialmente como uma espécie de ferramenta para medir como as instituições públicas buscam cumprir seus objetivos e gerenciar seus recursos, contemplando capacidade estatal, autonomia da burocracia, imparcialidade, eficiência, participação e *accountability*. Na burocracia internacional, essa noção foi introduzida pelo Banco Mundial, em 1992, que definia governança como a maneira pela qual o poder é exercido na gestão dos recursos econômicos e sociais de um país na direção do desenvolvimento, sendo a boa governança a boa gestão desses recursos com vistas ao desenvolvimento. O relatório *Governance and Development* identificava quatro grandes áreas de intervenção na busca da boa governança: gestão do setor público; *accountability*; marco regulatório; e informação e transparência (World Bank, 1992).

A abordagem da boa governança na agenda internacional de reforma nos anos seguintes reforçou a importância do Estado para o desenvolvimento social e econômico, relacionando seu papel-chave ao estabelecimento de incentivos para orientação e mediação de interesses e atitudes a fim de garantir e potencializar as interações sociais e econômicas. O discurso sobre a boa governança passou então a destacar com mais força a necessidade de estabelecer mecanismos de controle e regulação para o enfrentamento dos grandes desafios para a atuação do Estado e o funcionamento de seus aparatos. Dessa forma, o controle da corrupção passou a ser abordado como condição *sine qua non* para assegurar o *rule of law*, o que, por sua vez, permitiria a manutenção de um ambiente de estabilidade e confiança

6. Não obstante mudanças recentes e importantes no mundo do trabalho, a burocracia segue sendo sinônimo de organização moderna.

imprescindível para que o Estado conseguisse exercer seu papel no desenvolvimento (IMF, 1997; World Bank, 1997).

> O Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional [FMI] também experimentaram estratégias mais genéricas, principalmente com o condicionamento dos empréstimos a reformas estruturais e com a meta de reduzir a corrupção. Com a recente ênfase na importância da boa governança do desenvolvimento, o Banco Mundial frequentemente exige um amplo leque de reformas do setor público com vistas a aumentar a transparência, o senso de responsabilidade e a participação dos países financiadores (Pieth, 2002, p. 194).

Assim, a difusão global de políticas de acesso à informação a partir da disseminação de princípios e recomendações de boa governança foi sustentada pela justificativa de que o acesso possibilita o controle da corrupção, que, por sua vez, representa medida essencial para garantir que o Estado exerça seu papel na promoção do desenvolvimento. Nesse sentido, restou em segundo plano a finalidade do direito à informação ligada à viabilização de outros direitos e liberdades fundamentais, sustentada pela abordagem normativa que pressupõe que o acesso, por si, aumenta a *accountability*, reduzindo a corrupção (Cunha Filho, 2018; Fox, 2007; Oliveira Júnior, 2019).

Os padrões internacionais que sustentaram a difusão global de políticas de acesso nesse último contexto têm seus fundamentos centrais formalizados no documento intitulado *Princípios Internacionais do Direito à Informação*, em tradução livre, proposto pela ONG Article 19, em 1999. O prefácio desse documento indica como principal fundamento de legitimação das políticas de acesso à informação a relação entre corrupção e falta de instrumentos de transparência.

> A informação é o oxigênio da democracia. Se as pessoas não sabem o que está acontecendo em sua sociedade, se as ações daqueles que as governam estão ocultas, então elas não podem apreender uma parte significativa dos assuntos daquela sociedade. Mas a informação não é apenas uma necessidade para as pessoas – é uma parte essencial do bom governo. Governos ruins precisam da falta de transparência para sobreviver. Ela permite a ineficiência, o desperdício e a corrupção para prosperar. Como observou Amartya Sen, economista ganhador do Prêmio Nobel, não há fome substancial em países com uma forma democrática de governo e com uma imprensa relativamente livre. As informações permitem que as pessoas examinem as ações de governo e são a base para o debate adequado e informado dessas ações (Article 19, 1999, p. 1, tradução nossa).

Os argumentos de legitimação dos princípios da Article 19, que concentram a finalidade do acesso à informação no enfrentamento à corrupção e se baseiam na abordagem normativa de que o acesso reduz esse fenômeno, não só foram reproduzidos nos discursos em defesa da adoção de políticas de acesso entre os diversos países ao redor do globo, como também sustentaram as recomendações e

os tratamentos dados a elas por meio de outras fontes globais e regionais de padrões e boas práticas (Berliner, 2016; Mendel, 2009). Compromissos internacionais, declarações, modelos e jurisprudências de cortes internacionais também refletiram esses argumentos, como as convenções anticorrupção da ONU, Organização dos Estados Americanos (OEA) e Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) (Oliveira Júnior, 2019).

Dessa forma, a difusão de políticas de acesso à informação ocorreu com base em padrões internacionais e boas práticas disseminadas a partir do realinhamento gradual do foco da agenda internacional de reformas para o incremento da transparência e da *accountability*, com o fortalecimento da boa governança e de seus preceitos quanto à urgência do controle da corrupção. O fato de essa difusão ter se dado a partir de tal alinhamento gerou reflexos na forma como tais políticas foram formuladas e implementadas entre os diferentes países, devendo ser consideradas ainda as singularidades dos processos de reforma do Estado entre eles.

3 REFORMA DO ESTADO NO BRASIL

Esta seção apresenta o panorama da reforma do Estado e de ascensão da pauta anticorrupção no país, acompanhando o fortalecimento da boa governança, que marca o contexto em que ocorreram as principais inovações no acesso à informação desde os anos 2000.

No atual regime democrático do Brasil, inaugurado a partir de meados dos anos 1980, as primeiras alterações institucionais que tocaram no tema do acesso à informação foram concretizadas por meio do novo texto constitucional de 1988. A atual Constituição brasileira contém princípios e regras que acompanham os conceitos e a definição de abordagem ampla do direito à informação como tema afeto aos direitos e às liberdades fundamentais de pensamento e comunicação social, ao meio ambiente e aos princípios da administração pública, entre eles a legalidade, impessoalidade, moralidade e eficiência (Angélico, 2012; Cunha Filho e Xavier, 2014).[7]

> Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:
>
> (...)
>
> XXXIII – todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado (Brasil, 1988).

7. Ver o art. 5º, incisos IV, IX, XIV, XXXIII e LX, o art. 37, *caput*, § 3º, inciso II, e o art. 225, inciso IV, da Constituição.

Apesar dessa abordagem ampla atribuída ao acesso no texto constituicional, as normas, estruturas e práticas têm concentrado sua finalidade e debate na preservação do funcionamento íntegro e eficiente da administração pública (Filgueiras, 2011; Oliveira Júnior, Costa e Mendes, 2016). A associação entre acesso à informação e garantia da probidade administrativa tem sido concretizada nos processos de reforma do Estado no Brasil, sustentada por argumentos e estudos que indicam que o Estado brasileiro seria historicamente marcado como *locus* da opacidade, do clientelismo, do insulamento e da inocuidade (Jardim, 1999; Costa, 2010; Nunes, 2010).

Os primeiros processos de reforma impulsionados a partir da promulgação da nova Constituição se deram sob o governo Collor de Mello (1990-1992) e tiveram como foco a redução do Estado, a adoção da lógica de mercado e a desregulamentação e abertura da economia, aderentes ao Consenso de Washington e à busca de adoção dos fundamentos e boas práticas da NGP (Costa, 2010; Paula, 2005). Esses processos, no entanto, foram marcados por uma implementação errática, além da persistência dos altos índices de inflação e da crise política decorrente da falta de articulação do presidente da República com o Congresso Nacional e com sua própria base, incluindo o escândalo sobre seu envolvimento em desvios e fraudes (O'Donnell, 1991; Pereira, Power e Raile, 2011).

Collor de Mello, então, foi afastado, sendo substituído por seu vice, Itamar Franco (1992-1994), cujo governo se notabilizou pela implementação do conjunto de medidas de estabilização da economia, conhecido como Plano Real. Durante esse período, tiveram continuidade o debate e as ações baseadas nos pressupostos da redução do tamanho do Estado e da lógica de mercado, assim como na adoção da NGP (Costa, 2010; Paula, 2005). A partir da segunda metade dos anos 1990, teve início o governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), que fora ministro de Estado da Fazenda na gestão de Itamar Franco.

FHC obteve vitória nas corridas presidenciais de 1994 e 1998, assumindo compromisso pela manutenção da estabilidade econômica, pelo equilíbrio fiscal e pela implementação de reforma do aparelho do Estado. Os objetivos, as justificativas, o escopo e as propostas iniciais da reforma gerencial foram consolidados no PDRAE. Esse documento oferece um breve panorama histórico da administração pública brasileira, um diagnóstico da crise do Estado, as bases conceituais da reforma gerencial e os projetos básicos para a condução das mudanças institucionais, administrativas e culturais a serem empreendidas.

Especificamente com relação ao acesso à informação, o PDRAE ainda é bastante tímido. A questão da (falta de) transparência é associada ao modelo burocrático, que, a pretexto de garantir a impessoalidade, inibe o controle social

(Brasil, 1995, p. 26).[8] O tema também é mencionado na descrição de alguns dos projetos adicionais aos programas básicos, como: o Projeto Cidadão, que previa a introdução do sistema de informação ao cidadão a respeito do funcionamento e do acesso aos serviços públicos; a Rede do Governo, que pretendia criar um serviço de comunicação capaz de repassar à sociedade "a maior quantidade possível de informação, contribuindo para melhor transparência e maior eficiência na condução dos negócios do Estado"; e a melhoria dos sistemas de gestão, cujo objetivo era "permitir a transparência na implementação das diversas ações do governo, possibilitando seu acompanhamento e avaliação, bem como a disponibilização das informações não privativas e não confidenciais para o governo como um todo e a sociedade" (Brasil, 1995, p. 61, 80-81).

As mudanças ocorridas nos anos posteriores foram paulatinamente se orientando para os temas afetos ao acesso à informação e ao controle governamental e social, sendo justificadas com base na necessidade de enfrentamento à corrupção (Filgueiras, 2011; Oliveira Júnior, Costa e Mendes, 2016). Assim, a análise e o delineamento de medidas para mitigar as ineficiências do Estado no Brasil, com destaque para a corrupção enquanto "privatização" do interesse público, estão relacionados à presença de oportunidades que permitiam a larga disseminação de relações de *rent-seeking* (Bresser-Pereira, 2006).[9] No entanto, apesar de as mudanças nos anos seguintes ao lançamento do PDRAE terem sido influenciadas e fundadas por argumentos sobre a necessidade de adoção de providências para prevenir e combater a corrupção, incluídas as providências orientadas para o incremento do acesso à informação, as primeiras inovações de maior alcance sobre o tema durante o governo FHC estavam relacionadas a uma parte da reforma fiscal ensejada pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) (Brasil, 2000; Cunha Filho e Xavier, 2014; Pereira, 2016; Praça e Taylor, 2014).

Os choques econômicos mundiais da última década do século XX e seus resultados sobre a economia brasileira forçaram o governo a buscar empréstimos internacionais e, em contrapartida, assumir pactos e compromissos de adoção de reformas fiscais (Brasil, 1998; 1999; World Bank, 2000). Entre esses compromissos estava a criação de normas e dispositivos para regulamentar a transparência sobre receitas e despesas governamentais, com foco no equilíbrio das contas públicas (CEPAL, 1998).

8. Pela ótica do PDRAE, o modelo burocrático já apresentava mecanismos de enfrentamento da corrupção, fundados na ideia de que a origem desse fenômeno estava ligada à administração patrimonialista, porém tais mecanismos geravam ineficiências pelos demasiados controles exclusivamente *a posteriori* (Brasil, 1995).

9. Bresser-Pereira (2006), o principal idealizador e o primeiro mentor do processo de reforma gerencial, indica que o combate à corrupção teria sido sua principal motivação, argumentando que o paradigma que orientou o aparelho de Estado no Brasil até os anos 1990, baseado no modelo da administração pública burocrática, teria sido eficaz somente para o combate ao patrimonialismo, não sendo adequado para controlar a profusão das novas relações *rent-seeking* que se tornaram predominantes a partir do último quarto do século XX.

A mudança institucional de maior destaque decorrente dessa conjuntura foi a aprovação da LRF,[10] em maio de 2000. Seus arts. 48 e 49 impuseram aos governos de todas as esferas a obrigação de disponibilizar informações sobre arrecadação, gastos, programas e processo orçamentário. Essa nova norma conferiu aos órgãos de gestão econômica da esfera federal, em especial ao Ministério da Fazenda, prevalência para promoção e acompanhamento do equilíbrio fiscal de todos os entes federados (Brasil, 2000).

Os últimos anos do governo FHC foram marcados pela ampliação do debate sobre a corrupção e a necessidade da adoção de medidas para seu enfrentamento. A ocorrência de escândalos políticos no nível doméstico e o fortalecimento da pauta internacional pela boa governança, fomentada pelo discurso contra a corrupção, a lavagem de dinheiro e o terrorismo, levaram o Poder Executivo federal a aumentar a visibilidade de ações e promover a participação do país em fóruns sobre esses temas, impulsionando esforços pela incorporação de padrões e boas práticas (Oliveira Júnior e Mendes, 2016; Oliveira Júnior, 2019; Praça e Taylor, 2014).

Em 2000 e 2002, respectivamente, o Brasil promulgou a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, sob gestão da OCDE, e a Convenção Interamericana Contra a Corrupção, sob gestão da OEA (Oliveira Júnior e Mendes, 2016). Entre 2001 e 2002, o governo federal criou e modificou a estrutura da Controladoria-Geral da União (CGU),[11] unindo os órgãos centrais de controle interno, correição e ouvidoria, de forma a dar atendimento a compromisso previsto na convenção interamericana de estabelecimento de órgão superior anticorrupção (Oliveira Júnior e Mendes, 2016; Olivieri, 2006).

Os primeiros anos do governo Lula (2003-2010), vitorioso na corrida eleitoral de 2002, foram marcados pela continuidade do debate sobre a urgência do enfrentamento da corrupção, bem como pela expansão da discussão sobre o direito à informação no Brasil (Oliveira Júnior, 2019). Na disputa eleitoral de 2002, a coordenação de campanha do candidato vitorioso naquele pleito assumiu compromisso com o combate à corrupção, apresentando programa de governo específico sobre o tema que tinha como primeira diretriz o incremento da transparência.

> Os compromissos contidos em nosso programa de governo no que se refere ao combate à corrupção são orientados por nove diretrizes gerais e abrangentes.

10. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

11. A Corregedoria-Geral da União, primeira versão da CGU, foi criada em meio a esse contexto, em abril de 2001, com a edição da Medida Provisória nº 2.143-31. Em março de 2002, avançada a tramitação do processo legislativo no Congresso Nacional que iria resultar na adoção da Convenção Interamericana contra a Corrupção, o governo federal incorporou à corregedoria-geral as competências e o pessoal da Secretaria Federal de Controle Interno e da Ouvidoria-Geral da República (Oliveira Júnior, 2019).

> Transparência: trata-se de dotar todos os órgãos do Executivo federal de um sistema de informação acessível à sociedade e à opinião pública (...) (FPA, 2002, p. 12-13).

A reorganização da estrutura do Poder Executivo federal,[12] no início de 2003, resultou na extensão das competências e da estrutura da CGU para o incremento da transparência. Essa expansão foi proposta por emenda de parlamentar[13] do partido do governo e sustentada pelo argumento de que a necessidade de promoção da transparência ultrapassava a pauta do equilíbrio fiscal. Nesse sentido, a proposta de emenda propunha tanto a delegação de competências sobre o tema à CGU quanto a criação de um conselho público, na estrutura daquele órgão, que unia em seu nome os termos transparência e combate à corrupção.

> o Conselho da Transparência Pública e Combate à Corrupção [CTPCC] [será um] órgão a ser integrado por representantes de entidades da sociedade civil e do poder público ao qual caberá apreciar medidas de combate à corrupção e ampliação da responsabilização dos agentes públicos e transparência dos atos de gestão, permitindo avanços significativos nessa área (Brasil, 2003a, p. 1-2).

Nesse período, representantes do governo federal brasileiro já vinham participando dos comitês de negociação do texto da futura Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, aprovada pela Assembleia Geral da ONU em outubro de 2003 (UN, 2003a). A minuta parcial dessa convenção, de novembro de 2002, já indicava que os signatários precisariam se comprometer com a delegação de competências de promoção da transparência a órgãos anticorrupção (UN, 2003b).

Os reflexos da reorganização do Poder Executivo federal e do posicionamento da CGU como órgão central de controle interno, correição e ouvidoria da administração pública federal foram além da mera delegação de competência para promoção do acesso à informação e transparência. A partir dessa delegação, a formulação, coordenação e avaliação de políticas e medidas de acesso à informação na administração pública passaram a ser capitaneadas por um órgão anticorrupção, que, inclusive, se tornou representante do Brasil em fóruns internacionais sobre o tema[14] e grande propositor de projetos de lei sobre o assunto, contando com o CTPCC em sua estrutura. Nesse sentido, esse panorama de fortalecimento dos preceitos da boa governança no debate e nos esforços relacionados à reforma no Brasil marca o contexto em que ocorreram as principais inovações no acesso à informação a partir dos anos 2000.

12. Essa reorganização foi formalizada por meio da Medida Provisória nº 103, de 1º de janeiro de 2003, posteriormente convertida pela Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003.

13. O deputado federal Wasny de Roure era, à época, filiado ao Partido dos Trabalhadores (PT) do Distrito Federal.

14. Até 2003, os ministérios de Estado das Relações Exteriores e da Justiça concentravam a representação do governo brasileiro em fóruns internacionais e grupos de trabalhos de organizações intergovernamentais sobre convenções e políticas anticorrupção. Como várias iniciativas legislativas derivaram de compromissos do governo brasileiro junto a esses fóruns e organizações, os ministérios também concentravam a elaboração e apresentação de anteprojetos de lei sobre os temas relacionados à prevenção e ao combate à corrupção (Oliveira Júnior, 2019).

4 A BOA GOVERNANÇA NA FORMULAÇÃO DA POLÍTICA DE ACESSO À INFORMAÇÃO

Nesta seção, apresentam-se as narrativas sobre os processos de criação do Portal da Transparência e de elaboração e aprovação da LAI, que representam as duas principais inovações relacionadas ao acesso à informação no país. Em seguida, examina-se se no desenvolvimento dessas inovações estiveram presentes os preceitos da boa governança, concentrando a finalidade do acesso à informação na urgência do controle da corrupção.

Em abril de 2003, a CGU deu impulso ao conhecido Programa de Fiscalização por Sorteios Públicos, atualmente chamado Programa de Fiscalização em Entes Federativos,[15] com foco no combate à corrupção, no âmbito de governos municipais, e com recursos oriundos de transferências federais. O mecanismo de sorteio foi adotado para seleção dos municípios inicialmente com restrição àqueles com população entre 10 mil e 250 mil habitantes. O programa ainda incluía ampla divulgação das fiscalizações por meio do *site* da CGU (Ferraz e Finan, 2008; 2010; Loureiro *et al.*, 2012).

Os primeiros resultados do programa produziram efeitos negativos para os partidos de oposição, que, durante os primeiros anos do governo Lula, comandavam as prefeituras da maior parte dos pequenos municípios brasileiros.[16] Por conta de tais efeitos adversos, senadores e deputados ligados à oposição iniciaram resistência midiática e institucional contra o programa.

> Isso, senhor presidente, fez o Tribunal de Contas da União [TCU], porque as ações da controladoria se revestem de aparato espetaculoso. Os encarregados da fiscalização chegam, com sirenes ligadas, aos vários municípios do país, especialmente aos da Bahia, constrangem os gestores públicos e, posteriormente, não há consequência alguma, porque sua excelência tinha de encaminhar os resultados das ações ao Tribunal de Contas, que é o Poder judicante (Borges, 2004).

Os resultados e desafios, inclusive políticos, do programa de fiscalização fizeram com que a CGU passasse a considerar a necessidade de um *website* para franquear informações em linguagem de fácil compreensão[17] sobre os recursos federais transferidos a municípios, que correspondiam justamente ao objeto daquele programa (CGU, 2017; Félix, 2017; Loureiro, 2017). Esse novo *website*,

15. Esse novo programa não representou a primeira experiência desse tipo, havendo experiência de iniciativa anterior no governo FHC (Loureiro *et al*., 2012).

16. Estudos sobre combate à corrupção no Brasil indicam que políticos que têm seus nomes ligados a irregularidades pela mídia têm chances menores de ser reeleitos (Cordeiro, 2014; Ferraz e Finan, 2008; 2010).

17. A essa "informação de fácil compreensão resultante da 'tradução' dos dados técnicos sobre orçamento e finanças relativos a tais transferências deu-se o nome de 'linguagem cidadã'" (Félix, 2017).

que veio a ser batizado de Portal da Transparência,[18] teve assim dupla finalidade para reforço do programa de fiscalização. De um lado, a CGU poderia contar com informações prévias sobre a aplicação dos recursos federais transferidos, advindas de possíveis denúncias de cidadãos e entidades da sociedade sobre eventual mau uso dessa verba (Félix, 2011; 2017). De outro, afirmaria a legitimidade do programa na medida em que demonstraria que o volume de recursos transferidos para os pequenos municípios não seria irrisório (Oliveira Júnior, 2019).

A CGU lançou o Portal da Transparência em novembro de 2004 com largo uso da mídia, indicando que a nova solução para combater a corrupção trazia informações sobre os recursos federais transferidos a municípios e a beneficiários do Programa Bolsa Família, que inclusive eram credenciados pelos governos desses entes federados. Dessa forma, em seu lançamento, essa solução concentrou-se na finalidade de fortalecer o programa de fiscalização, bem como de combater a corrupção em estados e municípios (Oliveira Júnior, 2019).

> A Controladoria-Geral da União lança hoje (26/11) o Portal da Transparência, um sistema informatizado capaz de disponibilizar, em único sítio, na internet, informações detalhadas acerca dos programas e ações de governo (...).
>
> "A iniciativa possibilita a qualquer cidadão ou organização da sociedade civil a prática do controle social, uma das formas, acreditamos, mais eficientes de combate à corrupção, sobretudo num país com as dimensões e as diferenças regionais e socioeconômicas do Brasil", sustenta o ministro do Controle e da Transparência, Waldir Pires, que dirige a Controladoria-Geral da União. Segundo ele, "a publicidade é condição indispensável para conferir transparência aos atos da administração pública" (CGU lança, 2004).

As melhorias aplicadas ao Portal da Transparência, entre 2005 e 2010, ampliaram o volume de informações franqueadas e os mecanismos de consulta disponibilizados. Durante esse período, houve um grande incremento no número de visitas e a ferramenta se tornou o produto da CGU mais premiado até então (CGU apresenta, 2018; Félix, 2011). Seu reconhecimento como solução de enfrentamento à corrupção fez com que o portal passasse a ser apresentado e difundido como caso de sucesso no controle desse fenômeno, sendo promovido, inclusive, por entidades intergovernamentais e não governamentais (CGU apresenta, 2018; CGU, 2005a; Félix, 2017; Taya, 2017; Vieira, 2017).

Há ainda referências sobre a importância dos resultados do Portal da Transparência para a aprovação da Lei da Transparência,[19] que trouxe alterações

18. Há informações de que a primeira proposta de desenvolvimento de um portal com finalidade similar teria partido da ONG Transparência Brasil, que defendeu sua criação com base em argumentos sobre a necessidade de se enfrentar a corrupção na campanha pelo voto limpo, impulsionada durante as eleições de 2002 (CGU, 2017; Abramo, 2002).

19. Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009, conhecida também como Lei Capiberibe, em referência ao senador autor do projeto de lei.

aos artigos da LRF sobre transparência fiscal e controle social. A partir desse novo diploma legal, estados e municípios passaram a ser obrigados a franquear, por meio de portais próprios, informações mais detalhadas sobre suas receitas e despesas, incluídas aquelas não financiadas por recursos federais (Capiberibe, 2017; Félix, 2017; Vieira, 2017).

Assim, os argumentos para aprovação da Lei da Transparência foram fundados nos resultados positivos do Portal da Transparência para o enfrentamento da corrupção e na necessidade de adoção desse modelo pelos entes federados (Abramo, 2017; Angélico, 2017; Capiberibe, 2017; Félix, 2017; Vieira, 2017). Em que pese a regulamentação dessa lei e da norma sobre os requisitos de os portais delegarem competências somente ao Ministério da Fazenda,[20] a CGU participou da proposição desses instrumentos e tem exercido, até hoje, as atribuições e responsabilidades relativas à orientação, ao desenvolvimento de capacidades, à supervisão e à avaliação das medidas adotadas pelos estados e municípios (CGU, 2013; 2018; Félix, 2017; Loureiro, 2017; Vieira, 2017).

Retornando ao início de 2003, em fevereiro foi apresentado o projeto legislativo da LAI na Câmara dos Deputados, de autoria de parlamentar ligado ao partido do governo,[21] não havendo evidências de que essa proposta tenha sido elaborada com a participação da CGU (Brasil, 2003b). O texto definia como escopo as informações sob a responsabilidade de todos os Poderes e níveis de governo, porém sem indicar quais órgãos seriam responsáveis pela implementação das regras e dos demais mecanismos estabelecidos pela lei. Os argumentos dessa proposta sobre a finalidade do acesso eram menos concentrados no combate à corrupção.

> O instrumento para que se atinja tal desiderato é atribuição, a qualquer do povo, do direito de indagar e obter informações dos órgãos públicos que garantam a constante e plena sintonia com os princípios da moralidade, da publicidade, da impessoalidade, da legalidade e da eficiência. Tal direito deve ser assegurado, tanto para proteger legítimos interesses pessoais quanto para, de modo geral, estimular o correto desempenho administrativo (Brasil, 2003b, p. 5).

O projeto de lei foi analisado naquela Casa legislativa, passando pelas comissões permanentes pertinentes[22] até 2005, e só retornaria a tramitar a partir de maio de 2009, quando o presidente Lula apresentou nova proposta de texto. A proposta do Poder Executivo federal para a LAI foi iniciada no âmbito do retromencionado CTPCC, cuja vinculação e competências relacionavam o incremento da transparência ao enfrentamento da corrupção.

20. Decreto nº 7.185, de 27 de maio de 2010, e Portaria nº 548, de 22 de novembro de 2010.
21. O deputado federal Reginaldo Lopes, à época, era filiado ao PT de Minas Gerais.
22. No caso, a Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP) e a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) (Brasil, 2003b).

> O Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção, órgão colegiado e consultivo vinculado à Controladoria-Geral da União, tem como finalidade sugerir e debater medidas de aperfeiçoamento dos métodos e sistemas de controle e incremento da transparência na gestão da administração pública, e estratégias de combate à corrupção e à impunidade (Brasil, 2003c, art. 1º).

O argumento central para proposição do anteprojeto da LAI naquele conselho tinha como base a necessidade do franqueamento de informações aos cidadãos para viabilizar o monitoramento da atuação do Estado e de suas autoridades (CGU, 2005b). O anteprojeto foi então enviado à Casa Civil, em 2007, para ajustes às diretrizes presidenciais e posterior envio do projeto de lei do governo federal à Câmara dos Deputados (CGU, 2006).

Após gestões da Casa Civil e da CGU, em 2009 o projeto da LAI foi encaminhado por Lula à Câmara dos Deputados, que o registrou como apenso ao projeto de iniciativa parlamentar de 2003. Destaca-se, no entanto, que o texto final da LAI reproduz em sua quase totalidade a proposta apresentada pelo Poder Executivo federal, não havendo dispositivos que indiquem a reminiscência do texto de iniciativa parlamentar (Oliveira Júnior, 2019).

A mensagem presidencial que encaminhou aquela proposta ao Congresso Nacional apresenta, desde seus primeiros parágrafos, que a defesa pela aprovação da LAI tinha como base a finalidade do acesso à informação para o combate à corrupção.

> A garantia do direito de acesso a informações públicas como regra geral é um dos grandes mecanismos da consolidação dos regimes democráticos. O acesso à informação pública, além de indispensável ao exercício da cidadania, constitui um dos mais fortes instrumentos de combate à corrupção. O anteprojeto em questão figura, portanto, como mais uma medida adotada pelo governo federal com o objetivo de promover a ética e ampliar a transparência no setor público (Brasil, 2009, p. 2).

O texto proposto pelo Poder Executivo federal estabelecia amplo escopo do acesso, alcançando estados e municípios, porém não definia a distribuição de competências sobre a regulamentação, coordenação e supervisão do cumprimento dos dispositivos da LAI (Brasil, 2003b). O texto ainda indicava a CGU como órgão de apelação em caso de negativas de acesso e reclassificação, tanto como instância intermediária quanto como componente de comissão de reavaliação que funcionaria como instância final (Brasil, 2003b; CGU, 2017).

Durante a tramitação do projeto da LAI na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, a argumentação utilizada pelos atores favoráveis à sua aprovação nas sessões e audiências foi centrada nos resultados do Portal da Transparência, enquanto solução exitosa de combate à corrupção, e no papel da CGU, como órgão anticorrupção responsável pela criação e continuidade desse portal (Angélico, 2017; Abramo, 2017; Godoy, 2017; Brasil, 2003b; 2010).

No texto aprovado pelas Casas do Congresso Nacional constavam dispositivos específicos que indicavam que o Poder Executivo federal iria designar um órgão para promoção de campanhas, treinamento, monitoramento da aplicação da lei e consolidação das informações sobre implementação. Apesar de não haver menção específica à CGU nesse caso, há apontamentos claros entre os pareceres e as audiências de que o órgão assumiria esse papel no âmbito da administração pública federal (Brasil, 2003b; 2010).

A sanção da LAI e sua regulamentação por ato[23] da presidente Dilma Rousseff mantiveram os dispositivos sobre a atuação da CGU como órgão de apelação intermediária e componente da comissão que funcionava como instância recursal final. Quanto ao papel relativo à promoção, capacitação, coordenação e monitoramento da implementação da LAI, as competências e responsabilidades, correspondentes ao Poder Executivo federal e mesmo à difusão da política de acesso aos entes federados, restaram também delegadas à CGU, assim como no caso da Lei da Transparência (CGU, 2013; 2018; Félix, 2017; Loureiro, 2017; Vieira, 2017).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O exame das narrativas sobre os processos de criação do Portal da Transparência e de elaboração e aprovação da LAI traz evidências de que no desenvolvimento dessas inovações estiveram presentes os preceitos da boa governança, concentrando a finalidade do acesso à informação na urgência do controle da corrupção. Consequentemente, as competências relativas à promoção, orientação e coordenação da política de acesso à informação restaram atribuídas a órgãos centrais voltados à prevenção e ao combate à corrupção nos diferentes poderes e esferas de governo, como a CGU, no caso do Poder Executivo federal.

No que diz respeito ao Portal da Transparência, sua concepção se deu diante da necessidade de reforçar o Programa de Fiscalização em Entes Federativos, voltado ao enfrentamento da corrupção no uso de recursos federais transferidos a entes federados. As ações tomadas para divulgação do portal e de suas funcionalidades, com destaque à notícia sobre seu lançamento, foram fundadas na urgência do controle da corrupção, bem como na abordagem normativa de que a transparência reduz a corrupção à medida que amplia o controle social. Sobre as informações franqueadas pelo portal, desde sua primeira versão, passando pelas melhorias implementadas até 2010, elas referiram-se a decisões, ações e resultados do aparelho de Estado para possibilitar o controle social e governamental da corrupção, não havendo referências sobre a disponibilização de dados para o exercício de outros direitos e interesses sem relação com esse controle.

23. Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012.

Cumpre destacar ainda que o Portal da Transparência surge com o deslocamento do foco sobre a finalidade da transparência do equilíbrio fiscal para o controle da corrupção e, em certa medida, com a mudança do papel de órgão responsável pela promoção do tema do Ministério da Fazenda para a CGU. Assim, tem-se como elucidativo da concentração da finalidade do acesso à informação nesse controle o fato de a CGU ter capitaneado o desenvolvimento, as melhorias e a hospedagem do portal, bem como de ter restado como órgão responsável pela orientação e coordenação das medidas de promoção da transparência pública, decorrentes da alteração da LRF pela Lei da Transparência, que inclusive foi justificada pelos resultados desse mesmo portal.

No caso da LAI, a iniciativa no CTPCC indica que a concepção do texto posteriormente aprovado se deu a partir da percepção de que o tema do acesso à informação faz parte do campo do enfrentamento da corrupção. Dessa forma, as ações em defesa da aprovação do projeto da LAI – fundadas na urgência do controle da corrupção e na abordagem normativa de que o acesso à informação reduz a corrupção – refletiram essa percepção, reforçando a concentração da finalidade da política de acesso nesse controle.

As referências sobre os resultados do Portal da Transparência e da CGU em defesa da aprovação do projeto da LAI e o fato de esse órgão anticorrupção ter capitaneado as ações do governo federal para essa aprovação no Congresso Nacional também representam evidências para os fins deste capítulo. De um lado, apontam que a elaboração e aprovação da LAI foram orientadas por uma abordagem concentrada no acesso como medida anticorrupção. De outro, remetendo à própria discussão e aprovação do projeto da LAI, indicam a prevalência da CGU nos processos relativos à formulação da política de acesso à informação no âmbito da administração pública federal, o que tende a retroalimentar o senso de urgência do controle da corrupção e a concentração da abordagem do acesso para viabilização desse controle.

Dessa forma, aponta-se que, por conta das bases de sua formulação, a política de acesso à informação no Brasil apresenta convergência com os preceitos da boa governança e, por conseguinte, com os fundamentos da reforma gerencial consubstanciada no PDRAE, ainda que essa relação não seja explícita. Na sua origem, a administração gerencial privilegiava a autonomia, a flexibilização e o controle sobre resultados. Já o acesso à informação se apresentava como um direito associado à liberdade de expressão e à opinião. Em seus desdobramentos, ambos ensejam a adoção de práticas relacionadas à boa governança, constituindo a promoção da transparência, uma das dimensões fundamentais desse modelo, sobretudo quando orientada para o combate à corrupção.

Em que pesem a convergência apontada e a consequente concentração do acesso à informação no controle da corrupção, ressalta-se que essa política, como seria de se esperar de qualquer política pública, não deixou de gerar resultados em relação a outros campos e assuntos não relacionados especificamente à corrupção. Dessa forma, importa destacar que o acesso à informação no Brasil vem produzindo pedidos de acesso e de respostas ligadas à análise e avaliação de políticas públicas, à produção técnica e científica e à atuação da imprensa, viabilizando o exercício de direitos individuais e coletivos com foco em temas diversos e não necessariamente afetos à corrupção no setor público.[24]

REFERÊNCIAS

ABRAMO, C. W. Para além do discurso. **Folha de S. Paulo**, 9 ago. 2002. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz0908200210.htm>. Acesso em: 19 fev. 2017.

_____. **Entrevista com diretor da ONG Transparência Brasil**. São Paulo: [s.n.], 2017. Arquivo digital.

ANDERSSON, S.; HEYWOOD, P. Anti-corruption as a risk to democracy. *In*: SOUSA, L.; LARMOUR, P.; HINDESS, B. **Governments, NGOs and anti-corruption**. London: Routledge, 2009. p. 33-50.

ANGÉLICO, F. **Lei de Acesso à Informação Pública e seus possíveis desdobramentos à *accountability* democrática no Brasil**. 2012. Dissertação (Mestrado) – Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2012.

_____. **Entrevista com representante da ONG Transparência Brasil**. São Paulo: [s.n.], 2017. Arquivo digital.

ARTICLE 19. **The public's right to know**: principles on freedom of information legislation. London: Article 19, 1999. Disponível em: <https://www.article19.org/data/files/pdfs/standards/righttoknow.pdf>. Acesso em: 23 abr. 2019.

BANISAR, D. **Freedom of information around the world 2006**: a global survey of access to government information laws. London: Privacy International, 2006.

BERLINER, D. Transnational advocacy and domestic law: international NGOs and the design of freedom of information laws. **Review of International Organizations**, v. 11, p. 121-144, 2016.

24. O Relatório de Pedidos de Acesso à Informação e Solicitantes 2012-2019, obtido por meio do Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC), sob gestão da CGU, indica que nesse período, por exemplo, enquanto 12,08% dos pedidos de acesso foram relacionados a assuntos sobre governo e política, 7,74% diziam respeito à ciência, informação e comunicação, e 2,5%, à pessoa, família e sociedade. Disponível em: <https://esic.cgu.gov.br/sistema/Relatorios/Anual/RelatorioAnualPedidos.aspx>.

BIRKINSHAW, P. Freedom of information and openness: fundamental human rights? **Administrative Law Review**, v. 58, n. 1, p. 178-218, 2006.

BORGES, C. **Pronunciamento do senador César Borges em 23 de março de 2004**. Brasília: Senado Federal, 2004. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/pronunciamentos/-/p/texto/344894>. Acesso em: 10 abr. 2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Planalto, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 31 dez. 2019.

_____. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: MARE, 1995. 68 p.

_____. **Letter of intent of the government of Brazil**. Washington: IMF, 1998. p. 11. Disponível em: <https://www.imf.org/external/np/loi/111398.htm>. Acesso em: 18 jan. 2017.

_____. **Brazil memorandum of economic policies**. Washington: IMF, 1999. Disponível em: <https://www.imf.org/external/np/loi/1999/030899.htm>. Acesso em: 19 jan. 2017.

_____. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. **Diário Oficial da União**, Brasília, 4 maio 2000.

_____. **Medida Provisória nº 103, de 1º de janeiro de 2003**. Emenda Modificativa (EMC) nº 12/2003. Brasília: Câmara dos Deputados, 2003a. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=105545>. Acesso em: 6 out. 2020.

_____. **Projeto de Lei nº 219/2003**. Regulamenta o inciso XXXIII do art. 5º da Constituição Federal, dispondo sobre prestação de informações detidas pelos órgãos da administração pública. Brasília: Câmara dos Deputados, 2003b.

_____. Decreto nº 4.923, de 18 de dezembro de 2003. Dispõe sobre o Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção. **Diário Oficial da União**, Brasília, 18 dez. 2003c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4923.htm>. Acesso em: 31 dez. 2019

_____. **Mensagem nº 316, de 2009**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2009. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=656533&filename=Tramitacao-PL+5228/2009>. Acesso em: 31 dez. 2019.

_____. Projeto de Lei da Câmara nº 41, de 2010. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 1990; e revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. **Diário do Senado Federal**, Brasília, 1º maio 2010.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. *In*: BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. K. **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. p. 21-38.

CAPIBERIBE, J. **Entrevista com senador que apresentou o projeto da Lei Complementar nº 131/2009**. Brasília: [s.n.], 2017. Arquivo digital.

CAVALCANTE, P. Convergências entre a governança e o pós-nova gestão pública. *In*: _____. **Boletim de análise político-institucional**: governança pública. Brasília: Ipea, 2018. p. 17-24.

CAVALCANTE, P.; PIRES, R. Governança pública: das prescrições formais à construção de uma perspectiva estratégica para a ação governamental. *In*: CAVALCANTE, P.; PIRES, R. **Boletim de análise político-institucional**: governança pública. Brasília: Ipea, 2018. p. 9-16.

CEPAL – COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. **El pacto fiscal**: fortalezas, debilidades, desafíos. Santiago: CEPAL, 1998.

CGU – CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Ata da 1ª reunião do Conselho da Transparência Pública e Combate à Corrupção**. Brasília: CGU, 2005a. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/transparencia-publica/conselho-da-transparencia/documentos-de-reunioes/atas/ata-da-1a-reuniao-nov-2004.pdf/view>. Acesso em: 18 ago. 2018.

_____. **Ata da 3ª reunião do Conselho da Transparência Pública e Combate à Corrupção**. Brasília: CGU, 2005b. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/transparencia-publica/conselho-da-transparencia/documentos-de-reunioes/atas/ata-da-6a-reuniao-jun-2006.pdf/view>. Acesso em: 19 ago. 2018.

_____. **Ata da 6ª reunião do Conselho da Transparência Pública e Combate à Corrupção**. Brasília: CGU, 2006. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/transparencia-publica/conselho-da-transparencia/documentos-de-reunioes/atas/ata-da-6a-reuniao-jun-2006.pdf/view>. Acesso em: 19 ago. 2018.

_____. **Guia de implantação de Portal da Transparência**. Brasília: CGU, 2013. Disponível em: <http://www.leidatransparencia.cnm.org.br/img/download/guia-implantacao-portal-transparencia.pdf>. Acesso em: 31 dez. 2019.

_____. **Documentos mencionados nos autos do processo no 00190.004574/2005-80**: pedido de informação e-SIC 00075.000199/2017-59. Brasília: CGU, 2017. p. 123.

_____. **Como é aplicada a EBT**: avaliação 360º. Brasília: CGU, 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/transparencia-publica/escala-brasil-transparente-360/metodologia>. Acesso em: 31 dez. 2019.

CGU APRESENTA inovações e melhorias do novo Portal da Transparência. **CGU Notícias**, 19 jun. 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2018/06/cgu-apresenta-inovacoes-e-melhorias-do-novo-portal-da-transparencia>. Acesso em: 12 ago. 2018.

CGU LANÇA portal para facilitar controle sobre gastos públicos. **CGU Notícias**, 26 nov. 2004. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2004/11/cgu-lanca-portal-para-facilitar-controle-sobre-gastos-publicos>. Acesso em: 12 ago. 2018.

CORDEIRO, N. ***Accountability* e reputação**: financiamento de campanhas e reeleição de deputados envolvidos em escândalos de corrupção (2002-2006). 2014. 204 f. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.

COSTA, F. J. L. da. **Reforma do Estado e contexto brasileiro**: crítica do paradigma gerencialista. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

CUNHA, B. (Re)contextualizando a governança regulatória: uma visão sistêmica de problemas de "segunda geração". *In*: CAVALCANTE, P.; PIRES, R. **Boletim de análise político-institucional**: governança pública. Brasília: Ipea, 2018. p. 33-42.

CUNHA FILHO, M. C. O que sabemos sobre transparência pública? Uma revisão bibliográfica das abordagens normativa, conceitualista e empírica. **Revista da CGU**, Brasília, v. 10, n. 16, p. 878-907, 2018.

CUNHA FILHO, M. C.; XAVIER, V. C. S. **Lei de acesso à informação**: teoria e prática. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.

FÉLIX, L. M. **Proactive transparency**: what has been done in Brazil. Washington: The Institute of Brazilian Business e Public Management Issues, 2011.

_____. **Entrevista com auditora federal de finanças e controle da Diretoria de Transparência e Controle Social da CGU**. Brasília: [s.n.], 2017. Arquivo digital.

FERRAZ, C.; FINAN, F. Exposing corrupt politicians: the effects of Brazil's publicly released audits on electoral outcomes. **The Quaterly Journal of Economics**, p. 703-745, 2008.

_____. Electoral accountability and corruption: evidence from the audits of local governments. **American Economic Review**, v. 101, n. 4, p. 1274-1311, 2010.

FILGUEIRAS, F. Transparência e controle da corrupção no Brasil. *In*: AVRITZER, L.; FILGUEIRAS, F. **Corrupção e sistema político no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011. p. 133-162.

FOX, J. The uncertain relationship between transparency and accountability. **Development in Practice**, v. 17, n. 4, p. 663-671, 2007.

FPA – FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO. **Combate à corrupção**: compromisso com a ética. São Paulo: FPA, 2002. Disponível em: <https://fpabramo.org.br/csbh/wp-content/uploads/sites/3/2017/04/05-combateacorrupcao.pdf>. Acesso em: 31 dez. 2019.

FUKUYAMA, F. What is governance? **Governance**: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions, v. 26, n. 3, p. 347-368, 2013.

GODOY, G. C. **Entrevista com o conselheiro da UNESCO para comunicação e informação junto ao Mercosul e Chile**. Montevidéu: [s.n.], 2017. Arquivo digital.

HINDESS, B. International anti-corruption as a program of normalization. *In*: SOUSA, L.; LARMOUR, P.; HINDESS, B. **Governments, NGOs and anti-corruption**. London: Routledge, 2009. p. 18-32.

HOOD, C. A public management for all seasons? **Public Administration**, v. 69, n. 1, p. 3-19, 1991.

IMF – INTERNATIONAL MONETARY FUND. **Good governance**: the IMF's role. Washington: IMF, 1997. Disponível em: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/exrp/govern/govern.pdf>.

JARDIM, J. M. **Transparência e opacidade do Estado no Brasil**: usos e desusos da informação governamental. Niterói: Eduff, 1999.

LOUREIRO, J. G. **Entrevista por *e-mail* com ex-diretor de sistemas de informação da CGU**. Brasília: [s.n.], 2017. Arquivo digital.

LOUREIRO, M. R. *et al.* Do controle interno ao controle social: a múltipla atuação da CGU na democracia brasileira. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 17, n. 60, p. 54-67, 2012.

MENDEL, T. **Liberdade de informação**: um estudo de direito comparado. Brasília: UNESCO, 2009.

MICHENER, G. How cabinet size and legislative control shape the strength of transparency laws. **Governance**: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions, v. 28, n. 1, p. 77-94, 2014.

NUNES, E. **A gramática política no Brasil**: clientelismo e insulamento burocrático. Rio de Janeiro: J. Zahar, 2010.

O'DONNELL, G. Democracia delegativa? **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 31, p. 25-40, 1991.

OLIVEIRA JÚNIOR, T. M. **Dinâmica política da reforma para o acesso à informação**: estudo do caso brasileiro. 2019. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019.

OLIVEIRA JÚNIOR, T. M.; COSTA, F. L. da; MENDES, A. Perspectivas teóricas da corrupção no campo da administração pública brasileira: características, limites e alternativas. **Revista do Serviço Público**, Belo Horizonte, v. 67, p. 111-138, 2016.

OLIVEIRA JÚNIOR, T. M.; MENDES, A. The fundamentals of corruption-fighting within the accountability program of the Brazilian federal government. **Revista do Serviço Público**, v. 67, n. 3, p. 291-318, 2016.

OLIVIERI, C. O controle interno como instrumento de *accountability* horizontal: uma análise exploratória da Controladoria Geral da União. *In*: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 2., 2006, São Paulo. **Anais**... São Paulo: ANPAD, 2006.

ORMOND, D.; LOFFLER, E. A nova gerência pública. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 50, n. 2, p. 66-96, 1999.

OSBORNE, S. The new public governance? **Public Management Review**, v. 8, n. 3, p. 377-387, 2006.

PAULA, A. P. **Por uma nova gestão pública**: limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

PEREIRA, C.; POWER, T. J.; RAILE, E. D. Presidentialism, coalitions, and accountability. *In*: POWER, T. J.; TAYLOR, M. M. **Corruption and democracy in Brazil**: the struggle for accountability. South Bend: University of Notre Dame Press, 2011. p. 31-55.

PEREIRA, T. C. **A formação da agenda da Lei de Acesso à Informação Pública no Brasil**: o papel do Executivo e o controle da burocracia pública. 2016. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

PETERS, G.; PIERRE, J. Governance without government? Rethinking public administration. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 8, n. 2, p. 223-243, 1998.

PIETH, M. Cooperação internacional de combate à corrupção. *In*: ELLIOTT, K. A. **A corrupção e a economia global**. Brasília: Editora UnB, 2002. p. 183-200.

POLLITT, C.; BOUKAERT, G. **Public management reform**: a comparative analysis – new public management, governance, and the neo-weberian state. New York: Oxford University Press, 2011.

PRAÇA, S.; TAYLOR, M. M. Inching toward accountability: the evolution of Brazil's anticorruption institutions, 1985-2010. **Latin American Politcs and Society**, v. 56, n. 2, p. 27-48, 2014.

RHODES, R. A. W. The new governance: governing without government. **Political Studies**, v. 44, p. 652-667, 1996.

TAYA, C. **Entrevista por *e-mail* com a secretária de transparência e prevenção da corrupção da CGU**. Brasília: [s.n.], 2017. Arquivo digital.

UN – UNITED NATIONS. **Report of the *ad hoc* committee for the negotiation of a convention against corruption on its fourth session, held in Vienna from 13 to 24 January 2003**. Vienna: UNODC, 2003a. Disponível em: <https://www.unodc.org/documents/treaties/convention_corruption/session_5/13e.pdf>. Acesso em: 4 ago. 2018.

_____. **Revised draft United Nations convention against corruption**. Vienna: UNODC, 2003b. Disponível em: <https://www.unodc.org/pdf/crime/convention_corruption/session_4/261_3_rev2.pdf>. Acesso em: 4 ago. 2018.

UNESCO – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA. **Declaração universal dos direitos humanos**. Brasília: UNESCO, 1998. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000139423>.

VIEIRA, V. **Entrevista com a ex-Diretoria de Transparência e Controle Social da CGU**. Brasília: [s.n.], 2017. Arquivo digital.

WORLD BANK. **Governance and development**. Washington: World Bank, 1992. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/604951468739447676/Governance-and-development>.

_____. **World development report 1997**: the state in a changing world. New York: Oxford University Press, 1997. 281 p.

_____. **Brazil**: Fiscal and Administrative Reform Special Sector Adjustment Loan Project. Washington: World Bank, 2000.

CAPÍTULO 15

O LUGAR DO POVO: ANÁLISE DO PROJETO DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL DO PLANO DIRETOR DA REFORMA DO APARELHO DO ESTADO[1]

Daniel Pitangueira de Avelino[2]
Igor Ferraz da Fonseca[3]
João Cláudio Basso Pompeu[4]

1 INTRODUÇÃO

Passados vinte e cinco anos do lançamento do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), é possível fazer uma leitura daquela iniciativa qualificando o tipo de relação planejada naquele período entre o chamado aparelho do Estado e a recente (re)democratização brasileira, e avaliando o quanto o primeiro poderia ser instrumental para a segunda. A preocupação com a relação entre Estado e cidadãos é mencionada entre as propostas do plano, muito embora sua dimensão política em termos democráticos não tenha sido enfatizada. Na época, o documento foi criticado tanto pela burocracia organizada quanto por movimentos sociais, tendo sido associado a tendências mais amplas, como gerencialismo, neoliberalismo, privatização e outras agendas econômicas e partidárias. A compreensão da relação entre a democracia e as propostas de reforma do Estado evidencia a existência de diferentes projetos políticos para a promoção da participação social, que se alternam ou se transformam com o tempo. Em períodos como o atual, de mudanças de concepções sobre o papel do Estado, é sempre útil relembrar o caráter político e histórico de toda proposta de reforma.

O objetivo deste capítulo é identificar e qualificar o projeto de participação social implícito no PDRAE em sua dimensão política e democrática, por meio de mapeamento documental e análise comparativa com outras iniciativas. Para tal, o estudo se baseou nos dados coletados por meio de pesquisa documental sobre o plano, documentos complementares e literatura especializada referente a iniciativas setoriais específicas desenvolvidas no mesmo período e nas décadas seguintes. Do primeiro conjunto de documentos se extraiu, por meio de análise lexical e de conteúdo, os contornos gerais do projeto de participação social defendido pelo PDRAE. O resultado dessa construção típica foi comparado com os dados das demais fontes, para verificar a trajetória de

1. DOI: http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-012-7cap15
2. Especialista em políticas públicas e gestão governamental na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea. *E-mail*: <daniel.avelino@ipea.gov.br>.
3. Técnico de planejamento e pesquisa na Diest/Ipea. *E-mail*: <igor.fonseca@ipea.gov.br>.
4. Especialista em políticas públicas e gestão governamental na Diest/Ipea. *E-mail*: <joao.pompeu@ipea.gov.br>.

implementação dessas ideias ao longo do tempo. Com isso, foi possível não apenas identificar os contornos gerais do projeto em questão como também qualificá-lo em termos de concretização, de acordo com as tendências do período.

A seção 2 deste trabalho faz um breve sumário sobre o PDRAE e apresenta a análise lexical sobre a perspectiva da participação social. A terceira seção traz considerações sobre a participação social na década de 1990, tratando de três elementos teóricos encontrados no PDRAE, diretamente relacionados com o modelo de participação e o conceito de cidadania presente no plano. Definimos esses elementos como confluência perversa, refilantropização e concepção de cidadão-cliente. A quarta seção trata da ascensão e queda das políticas públicas participativas que tiveram lugar nos primeiros quinze anos do século XXI, quando estas políticas e a concepção de cidadania se afastaram do modelo presente no PDRAE em direção a um paradigma mais democrático e inclusivo. Por fim, nas considerações finais são apresentadas algumas concepções do PDRAE que, vinte e cinco anos depois, voltam a ganhar espaço na esfera pública e na arena política, sendo novamente guias para implementação de ações pelo atual governo federal.

2 O PLANO DIRETOR DA REFORMA DO ESTADO

O Ministério da Administração e Reforma do Estado (Mare), instituído durante o primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso, tinha como principal objetivo promover a reforma do Estado brasileiro. A urgência em promover mudanças no aparelho de Estado era sentida como uma necessidade em vários países do mundo e era uma das recomendações do Consenso de Washington (Matias-Pereira, 2008).

Luiz Carlos Bresser-Pereira, titular do Mare, achava que a Constituição de 1988, apesar de avançada do ponto de vista das políticas sociais, representou um retrocesso para a organização da administração pública.

> A Constituição de 1988, entretanto, ignorou completamente as novas orientações da administração pública. Os constituintes e mais amplamente a sociedade brasileira revelaram nesse momento uma incrível incapacidade de ver o novo. Perceberam apenas que a administração burocrática clássica, que começara a ser implantada no país nos anos 1930, não havia sido plenamente instaurada. Viram que o Estado havia adotado estratégias descentralizadoras – as autarquias e as fundações públicas – que não se enquadravam no modelo burocrático-profissional clássico e que, portanto, não eram tão seguras contra o empreguismo. Não perceberam que as formas mais descentralizadas e flexíveis de administração, que o Decreto-Lei nº 200 havia consagrado, eram uma resposta à necessidade de o Estado voltar-se para os serviços sociais, para o atendimento do público, portanto. E decidiram completar a revolução burocrática antes de pensar nos princípios da moderna administração pública (Bresser-Pereira, 1995, p. 4).

O principal resultado alcançado pelo Mare foi a elaboração do PDRAE. O plano está dividido em nove seções. A participação social foi pressuposta, mas não foi considerada como uma dimensão relevante no texto. O texto afirma, na sua introdução, que é "pelo diálogo democrático entre o Estado e a sociedade que se definem as prioridades a que o governo deve ater-se para a construção de um país mais próspero e justo" (Brasil, 1995, p. 9). Isso é reforçado com referências nos objetivos para o núcleo estratégico (objetivos democraticamente acordados), para as atividades exclusivas (adoção de mecanismos que privilegiem a participação popular) e nos objetivos para os serviços não exclusivos (controle social direto) do Estado (*op. cit.*, p. 45-47). Essas prescrições genéricas, no entanto, não vieram acompanhadas de medidas concretas para sua implementação ou mesmo para uma definição mais precisa do seu alcance.

Analisando-se o documento, percebe-se, então, que o tema da participação social não é foco de nenhuma seção específica do PDRAE. A ideia de participação aparece, não obstante, como o projeto especial Qualidade e Participação (que será objeto de consideração a seguir). O quadro 1 faz um levantamento de alguns termos presentes no PDRAE que são recorrentemente relacionados ao campo de estudos em torno da participação social.

QUADRO 1
Termos presentes no PDRAE, por número de ocorrências

Termo	Ocorrências
Cidadão(s)/cidadã(s)	37
Participação	28
Reforma do Estado	26
Democrático(s)/democrática(s)	11
Democracia	6
Cidadania	6

Fonte: Brasil (1995).
Elaboração dos autores.

Uma primeira observação a partir do quadro 1 é o baixo número de ocorrências da palavra democrático, com suas variantes, e menos ainda da palavra democracia. Se esse dado for interpretado em conjunto com a percepção de que esses termos, além de raros, aparecem mais em formulações genéricas, como mencionado anteriormente, será possível perceber como o fortalecimento democrático é usado como argumento de justificação do PDRAE, mas está longe de ser o foco das reformas propostas.

Caso um pouco diferente ocorre com as expressões ligadas à palavra cidadania. Muito embora o termo também seja pouco encontrado, assim como democracia, a expressão cidadão, com suas variantes, aparece como a mais frequente do quadro. Temos aqui, então, uma dissociação bastante curiosa em que o sujeito é reconhecido,

mas não a sua qualidade intrínseca. Em outras palavras, pode-se dizer que o quadro revela a possibilidade de existência de um cidadão sem cidadania. Uma possível interpretação para esse achado é desenvolvida na subseção 3.3, que analisa o sentido de cidadania no PDRAE.

Por fim, cabe observar que, no documento-base, a palavra participação é muito destacada, contando com 28 menções ao longo do texto, sendo mais frequente que a expressão reforma do Estado, mencionada 26 vezes. Em dez oportunidades, no entanto, essa palavra é citada em contextos que não implicam participação social – por exemplo, participação da receita tributária, participação da folha de pagamento, participação dos gastos com pessoal.

Há menção à participação social, no seu sentido de exercício da democracia participativa, na oitava seção, como um requisito para a qualificação das organizações sociais, que seriam "objeto de um controle direto da sociedade através de seus conselhos de administração" (Brasil, 1995, p. 60). Aparece ainda como o projeto adicional na subseção 8.2.3, Qualidade e Participação, que incentiva a participação dos funcionários públicos na definição dos processos de trabalho.

A frequência de ocorrências do termo contrasta com a lacuna em torno da proposição de uma estratégia mais significativa de participação social – ou pelo menos de uma concepção do tema mais alinhada às diretrizes da Constituição Federal –, que não é uma característica isolada do PDRAE, mas reflete em boa medida o contexto ideológico do período. Assim, para uma interpretação mais adequada dessa lacuna, é necessário contextualizar a participação social na década de 1990, o que é feito na próxima seção, e sua trajetória posterior.

3 PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA DÉCADA DE 1990

As contradições marcadas, de um lado, pela repressão e autoritarismo do regime ditatorial pós-1964 e, de outro, pela mobilização e organização da sociedade em defesa dos valores democráticos foram fundamentais para a realização do processo constituinte iniciado em 1987, que culminou com a promulgação da Constituição Federal em outubro de 1988. Na nova Carta Constitucional, não apenas a democracia e o pluralismo político foram reafirmados como valores fundamentais como também foram incluídos vários instrumentos para garantir a sua efetividade. Os exemplos mais notórios são a reafirmação da soberania popular (art. 1º, parágrafo único), os instrumentos de democracia direta (art. 14) e as diversas formas de gestão democrática das políticas públicas.[5]

5. Entre as várias políticas públicas, estão: a política agrícola (art. 187); a seguridade social (art. 194, inciso VII); a saúde (art. 198, inciso III); a assistência social (art. 204, inciso II); a educação (art. 206, inciso VI); e o patrimônio cultural (art. 216), além da participação do usuário na administração pública (art. 37, §3º).

Estabelecido, portanto, um pacto social para o qual a democracia se constituía como um alicerce fundamental, o próximo grande desafio seria a sua implementação. Nesse ponto, "a legislação infraconstitucional acaba sendo o fator decisivo para compreender o quanto o Estado brasileiro está aberto (ou não) à participação dos seus cidadãos" (Avelino e Fonseca, 2018, p. 66).

O PDRAE aparece como reflexo das tensões sobre a implementação das normas constitucionais, procurando trazer uma orientação geral a um processo de transformação da gestão pública que, naquele momento, ocorria de maneira bastante heterogênea e fragmentada. Para compreender o seu papel nesse período, é preciso destacar duas tensões em especial, em torno das quais orbitava a questão da participação social: a tendência à refilantropização (Yazbek, 1995) e o fenômeno da confluência perversa (Dagnino, 2004). Essas tensões específicas, que tratam respectivamente da disputa pelo espaço e pelo sentido da participação social, serão resumidas nas subseções a seguir.

3.1 Refilantropização

O papel do chamado terceiro setor foi apontado por Evelina Dagnino como um dos deslocamentos de sentido, resultando em uma "crescente identificação entre 'sociedade civil' e organizações não governamentais (ONGs)" (Dagnino, 2004, p. 203) e as questões sobre representatividade que daí emergem. Entre outras autoras, no entanto, Yazbek (1995) já havia proposto análises mais aprofundadas sobre esses atores não governamentais que acabaram constituindo, a depender do projeto político, arenas alternativas ou exclusivas para a participação social.

Antes da Constituição de 1988, as intervenções estatais no campo social eram marcadas por "políticas casuísticas, inoperantes, fragmentadas, sem regras estáveis ou reconhecimento de direitos", que assim "servem à acomodação de interesses de classe e são compatíveis com o caráter obsoleto dos aparelhos do Estado em face da questão" e, "no limite, reproduzem a pobreza e a desigualdade social na sociedade brasileira" (Yazbek, 1995, p. 7).

O reconhecimento da seguridade social e, em especial, da assistência social, pela Constituição de 1988, altera esse cenário. A questão da pobreza e da exclusão é transformada "em campo de exercício de gestão participativa de seus usuários" (Yazbek, 1995, p. 10). Para a autora, esse reconhecimento é ameaçado, no entanto, pelo "avanço do neoliberalismo enquanto paradigma político e econômico", caracterizado por "políticas ortodoxas de estabilização da economia" e "restrições aos gastos públicos" (*idem, ibidem*). Segundo ela, os ideais liberais trazem no seu bojo "o crescimento da exclusão e a despolitização da pobreza", com o ressurgimento de "argumentos de ordem moral contrapondo-se aos sistemas de 'excessiva' proteção social que gerariam dependência e não resolveriam os problemas dos 'inadaptados' à vida social" (Yazbek, 1995, p. 11).

Esse é o quadro que a autora utiliza para criticar o Programa Comunidade Solidária, criado pelo Decreto nº 1.366, de 12 de janeiro de 1995. Ela reconhece que a proposta se sustenta em um discurso com forte apelo simbólico, como o combate à fome e à miséria, uma "causa capaz de mobilizar adesões e apoios generalizados, em uma sociedade que assiste à despolitização do campo social e político" (Yazbek, 1995, p. 15-16). Contudo, adverte que o programa "corre o risco de não romper o clientelismo e o assistencialismo a que se propõe, constituindo-se em tática de cooptação de lideranças da sociedade civil", admitindo, então, que o perfil seletivo, assistencialista e paliativo "vem se colocando como alternativa face à limitação da ação social do Estado no neoliberalismo" (Yazbek, 1995, p. 16).

Iniciativas como o Programa Comunidade Solidária seriam, para a autora, um reflexo de "uma questão dos anos 90: o crescimento da presença de organizações privadas na construção de uma esfera de interesse público, não estatal" (Yazbek, 1995, p. 16-17). São um conjunto extremamente diversificado e absolutamente heterogêneo, com uma agenda centrada em temas como solidariedade, parceria, democracia e autonomia. Por fim, a autora adverte contra a possibilidade de captura e instrumentalização das reivindicações populares por um Estado patrimonialista com extraordinária capacidade de se renovar e de se mascarar como o "novo". As relações entre Estado e entidades privadas seriam centrais nesse contexto, mas "não devem desobrigar o Estado e ao mesmo tempo devem fortalecer a autonomia da sociedade civil e as práticas democráticas desta sociedade" (Yazbek, 1995, p. 17).

O PDRAE também se insere nesse projeto neoliberal de transferência de atividades exclusivas do Estado para o setor privado. Para Faria e Faria (2017, p. 146),

> a proposta de reforma do Estado insere-se na lógica neoliberal de desoneração do aparelho público do Estado, transferindo ao setor privado a condução de algumas atividades sobre as quais haveria um controle popular se executadas no âmbito do poder público.

Como será discutido adiante, esse deslocamento de responsabilidades públicas para o setor privado modifica de maneira bastante intensa a relação entre Estado e sociedade, especialmente no que diz respeito ao sentido de cidadania.

3.2 Confluência perversa

A expressão confluência perversa é um conceito elaborado pela professora Evelina Dagnino para representar a crise discursiva que ocorreu após o processo constituinte resultante da confluência de dois projetos: um de viés mais democratizante e participativo e outro caracterizado como um projeto neoliberal. O primeiro projeto, consubstanciado pela Constituição Federal de 1988, seria o marco formal do processo de alargamento da democracia, não apenas por consagrar o princípio da participação da sociedade e reestabelecer as eleições livres mas principalmente por

fazer com que o confronto e o antagonismo que marcaram a relação entre Estado e sociedade civil cedessem lugar a uma aposta na possibilidade de ação conjunta (Dagnino, 2004, p. 196-197).

O segundo projeto advogava a criação de um Estado mínimo como estratégia de implementação de um ajuste neoliberal, identificado com o modelo produzido pelo Consenso de Washington (Dagnino, 2004, p. 197). A eleição de Fernando Collor, em 1989, representou uma vitória inicial desse projeto. Embora opostos, em ambos os modelos haveria um chamado aparentemente semelhante a uma sociedade civil ativa e propositiva.

A autora observa que os dois projetos políticos fazem uso de referências comuns, cuja análise detalhada é uma tarefa difícil para a sociedade, o que abre espaço para uma "disputa de significados" e uma consequente "crise discursiva" (Dagnino, 2004, p. 197-198). Por sua vez, a "perversidade" reside no dilema de que as concepções neoliberais avançam pelos canais participativos por meio de deslizamentos semânticos e deslocamentos de sentido, "onde qualquer passo em falso nos leva ao campo adversário" (Dagnino, 2004, p. 198). Assim, as "jovens experiências" de constituição de espaços públicos voltados para a democratização adquiririam uma "dimensão perversa", pela possibilidade de serem orientadas de maneira nebulosa para a intenção "de encolhimento do Estado e da progressiva transferência de suas responsabilidades sociais para a sociedade civil" (Dagnino, 2004, p. 198). O risco, por fim, seria o de que a participação nas instâncias decisórias, voltadas a um projeto participativo democratizante, "possa acabar servindo aos objetivos do projeto que lhe é antagônico" (*idem, ibidem*).

O antagonismo entre o projeto neoliberal e o participativo mostram que há diferentes concepções de democracia que competem pela hegemonia no cenário posterior à Constituição Federal de 1988 e, para isso, disputam o próprio sentido da Carta Magna. A afirmação da democracia, de modo convergente com o texto constitucional, é um valor fundamental para o projeto participativo, enquanto tem um caráter meramente instrumental para o projeto neoliberal, que "operaria não apenas com uma concepção de Estado mínimo, mas também com uma concepção minimalista tanto da política como da democracia" (Dagnino, 2004, p. 212). No projeto participativo há o apelo ao alargamento do espectro de participação política e à inclusão de novos atores diversos; enquanto no projeto neoliberal "esse encolhimento é seletivo e suas consequências são o aprofundamento da exclusão exatamente daqueles sujeitos, temas e processos que possam ameaçar o avanço do projeto neoliberal" (*idem, ibidem*).

Para a autora, a resposta à crise discursiva que trava o processo de construção democrática deve ser promovida por meio da reafirmação da política, pela "exposição do conflito – que a confluência perversa dificulta –" e pela exploração dos "núcleos

duros" do projeto democratizante, como as noções de direitos e de público (Dagnino, 2004, p. 213-214). É nesse contexto de disputa que o PDRAE é produzido. As tensões decorrentes dessa confluência perversa estão refletidas na concepção de cidadania do plano.

3.3 Concepção de cidadão-cliente

O PDRAE reflete a tensão entre o projeto neoliberal e o projeto participativo. Apesar de os autores salientarem que a sua concepção de administração não se coaduna com a visão do Estado mínimo,[6] o PDRAE, em muitas passagens, não escapa da influência do projeto neoliberal. Por um lado, o processo da refilantropização desloca o relacionamento com os cidadãos para o âmbito do setor privado; por outro, o cenário definido como confluência perversa faz com que o sentido da participação prescrita na Constituição Federal seja restringido. Nesse sentido, é esperado que os termos utilizados no plano de reforma do Estado sejam um reflexo desses fenômenos e, confirmando a literatura transcrita anteriormente, representem as tensões em torno do tema da participação social na década de 1990.

A concepção de cidadania acaba sendo a prova mais evidente disso. Do ponto de vista meramente quantitativo, a palavra cidadão é uma das mais utilizadas no texto, aparecendo 37 vezes, como observamos no quadro 1. A concepção de cidadania que aparece no texto, no entanto, é a de cidadão-cliente. Essa ideia é explicitada em duas passagens significativas. Na apresentação do plano afirma-se que

> é preciso, agora, dar um salto adiante, no sentido de uma administração pública que chamaria de "gerencial", baseada em conceitos atuais de administração e eficiência, voltada para o controle dos resultados e descentralizada para poder chegar ao cidadão, que, numa sociedade democrática, é quem dá legitimidade às instituições e que, portanto, se torna "*cliente privilegiado*" dos serviços prestados pelo Estado (Brasil, 1995, p. 7, grifo nosso).

Ao falar sobre os objetivos da administração gerencial, o texto diz que

> *a administração pública gerencial vê o cidadão como contribuinte de impostos e como cliente dos seus serviços*. Os resultados da ação do Estado são considerados bons não porque os processos administrativos estão sob controle e são seguros, como quer a administração pública burocrática, mas porque as necessidades do *cidadão-cliente* estão sendo atendidas (Brasil, 1995, p. 17, grifo nosso).

A analogia que trata o cidadão como um cliente é errônea por vários motivos. Ela procura amalgamar duas lógicas diferentes. A noção de cidadania parte do princípio de que todos os indivíduos de determinado território, independentemente

6. Por exemplo: "a reação imediata à crise – ainda nos anos 1980, logo após a transição democrática – foi ignorá-la. Uma segunda resposta igualmente inadequada foi a neoliberal, caracterizada pela ideologia do Estado mínimo" (Brasil, 1995, p. 11).

de renda ou condição social, têm uma série de direitos civis, políticos e sociais que devem ser garantidos pelo Estado (Marshall, 1992).

Já a ideia de clientela remete à ordem econômica, e não é inclusiva. Só é cliente quem tem uma renda suficiente para comprar um determinado bem ou serviço. Além disso, nas relações de mercado, as empresas frequentemente traçam distinções entre os diferentes tipos de cliente conforme a renda. Existem os clientes comuns e existem os clientes diferenciados ou privilegiados. Estes últimos podem receber tratamentos especiais. Visando maximizar o seu lucro, as empresas oferecem serviços melhores e mais caros para esses clientes. Isso não é adequado para o cidadão. O Estado deve oferecer bons serviços para todos os cidadãos e não há como justificar – no âmbito da noção de cidadania defendida neste capítulo – que ele ofereça serviços melhores para cidadãos privilegiados.

O cliente de uma empresa é um consumidor, já o cidadão é um membro do Estado-Nação que é sujeito de direitos mas também tem deveres perante a comunidade. É impensável que uma empresa peça sacrifícios de sua clientela. A relação da empresa com seus clientes é um ato negociado, mas frequentemente o governo age de forma impositiva com os cidadãos, quando, por exemplo, convoca jovens para o serviço militar, seleciona pessoas para o tribunal de júri, ou faz campanhas para a redução de consumo de energia em época de escassez.

O papel do cliente se limita ao consumo. Ele não tem o direito de decidir quem dirige a empresa ou como deve ser sua gestão. Já o cidadão, por meio das eleições, é instado a decidir o grupo político que vai governar o país por um determinado tempo.[7] Além disso, há mecanismos de participação social por meio dos quais o cidadão manifesta a sua opinião e demanda mudanças na atuação do governo.

Por fim, a noção de cidadão-cliente é problemática também quando afirma que as pessoas têm o direito a um serviço de qualidade pelo fato de pagarem impostos. Pode-se questionar se a missão mais nobre do Estado não é justamente atuar em prol daqueles que, por serem extremamente pobres, não pagam impostos. A lógica de tal visão do Estado seria exatamente contrária ao que é advogado no PDRAE. O Estado deve prestar bons serviços para que os indivíduos tenham condições de exercer a cidadania de modo pleno. Essas contradições entre uma noção mais ampla e outra mais restrita de cidadania são alguns dos fundamentos da emergência de um projeto distinto de participação social, conforme será debatido a seguir.

7. Uma analogia mais adequada seria a do cidadão-acionista, porque este, em assembleias periódicas, pode alterar o quadro dirigente da empresa, bem como se manifestar sobre a gestão. Essa analogia, no entanto, continuaria incorreta por outros motivos que não serão tratados neste capítulo.

4 A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO INÍCIO DO SÉCULO XXI

A trajetória do projeto de participação social previsto no PDRAE – e seus elementos contextuais históricos, tais como a refilantropização, a confluência perversa e a noção de cidadão-cliente – tem uma inflexão nas primeiras décadas do século XXI. De modo mais preciso, é necessário apontar que, durante o período compreendido entre os últimos anos da década de 1990 e os quinze primeiros anos do novo século, os modelos implementados de participação social apresentam um caráter mais democrático se comparado aos pressupostos do PDRAE. Esta seção descreve a trajetória do tema nas décadas de 2000 e 2010 e permite identificar, por um lado, um contraste conceitual com as definições mais ambíguas da década anterior e, por outro, um exemplo prático de como a participação poderia ser fomentada em convergência com as determinações da Constituição Federal, à qual o PDRAE explicitamente se opunha por considerá-la um retrocesso burocrático.

A partir dos anos 2000, ideias em torno da participação social – e da deliberação política – direcionam-se no sentido da criação de espaços e metodologias participativas que promovem a inclusão política de grupos marginalizados (Santos e Avritzer, 2002; Dagnino, 2002), a busca pela redução da pobreza e da desigualdade social (Santos, 1998) e a ampliação das formas de representação política e de cidadania (Almeida, 2013; Avritzer, 2007; 2012a; Lavalle e Vera, 2011; Lavalle, Houtzager e Castello, 2006a; 2006b; Lüchmann, 2007).

Questionando a ideia de cidadão-cliente, o novo momento de difusão do projeto participativo irá enfatizar os processos de cocriação de políticas públicas (Abers, 1998; Abers e Keck, 2008), tirando o foco unilateral que está geralmente presente nas relações entre Estado e sociedade civil quando vistas sob o paradigma do cidadão-cliente.

Além disso, a participação ganha centralidade na arena política e entra de forma incisiva no âmbito do Estado por meio das instituições participativas (IPs) e das interfaces socioestatais (Pires e Vaz, 2012), que incluem formas participativas em momentos-chave da gestão de políticas públicas.

O *locus* de atuação da sociedade civil deixa de ser somente aquelas políticas em que as organizações atuariam como entes auxiliares ou substitutivos ao Estado. A lógica da participação e do envolvimento da sociedade civil em políticas públicas passa a permear e a constituir o próprio Estado, em um processo de abertura e democratização do Estado, de democratização da própria democracia (Santos, 2002; 2004). A mudança paradigmática apontada é fruto de vários desenvolvimentos teóricos e empíricos, que tiveram lugar tanto no âmbito nacional como no internacional. No âmbito nacional, por exemplo, ao menos três fatores contribuíram, de forma complementar, para o desenvolvimento do projeto participativo: *i)* a continuidade do processo de regulamentação da Constituição de 1988, com ênfase na produção de legislação

infraconstitucional em diversas áreas de políticas públicas; *ii)* uma maior abertura dos representantes e partidos políticos ao tema da participação; e *iii)* o fortalecimento e a multiplicação de experiências empíricas bem-sucedidas de participação social, destacando-se as de orçamento participativo em nível local e, posteriormente, o fomento a um sistema de conselhos e conferências nos três níveis de governo.

Conforme mencionado anteriormente, a produção de legislação infraconstitucional foi fundamental na promoção das IPs. Em diversas áreas, mas com maior ênfase no âmbito das políticas sociais, a legislação foi decisiva para o estabelecimento de sistemas de políticas públicas, tais como o Sistema Único de Saúde (SUS), o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), o Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente (SGDCA), o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), entre outros. Na arquitetura institucional de cada sistema está prevista a existência de IPs, com variadas atribuições, que vão do estabelecimento de diretrizes, regras e ações a serem implementadas pelo Estado até, em alguns casos, a gestão direta de recursos públicos, geralmente por meio de fundos nacionais, estaduais e municipais.

Via de regra, cada sistema de política pública conta com um conjunto de conselhos setoriais idealmente articulados entre si, desde o nível municipal até o nível nacional. Esses conselhos são permanentes, mantêm uma agenda de reuniões regular e contam com a representação do Estado e da sociedade civil. Muitas vezes geridas em parcerias com os conselhos, as conferências são processos multiescalares, de frequência periódica, em que a sociedade é chamada para estabelecer os princípios e as diretrizes das políticas, nos diversos níveis de governo.

A criação de legislação instituidora de sistemas de políticas públicas participativos só foi possível devido à crescente abertura de partidos políticos e representantes eleitos ao tema. Se, por um lado, a já mencionada confluência perversa, muitas vezes, com sentido nebuloso e esvaziado, auxiliou na formação de falsos consensos sobre a participação, por outro lado, a ascensão de políticos e partidos de centro-esquerda impulsionou de forma substantiva o tema, com base em novas metodologias desenvolvidas no contexto de movimentos sociais e inovações geradas pela sociedade civil.

As novas metodologias deram origem a experiências pioneiras e concretas de participação social, que tiveram reconhecimento nacional e internacional. O caso do orçamento participativo, que teve sua principal vitrine no município de Porto Alegre, é um dos exemplos de processos bem-sucedidos que ganharam escala. Após sua origem em 1989, o orçamento participativo atingiu a marca de trezentas experiências no Brasil em 2004 (Wampler e Avritzer, 2006). Apesar de terem experimentado certa retração em território brasileiro em anos recentes, esses orçamentos continuam em franca expansão em nível internacional, sobretudo na Europa e na Ásia, chegando a 795 casos ativos em 2010 (Sintomer *et al.*, 2010).

Posteriormente, e com o pleno estabelecimento dos sistemas de políticas públicas, algumas IPs, sobretudo conselhos e conferências, começaram a ganhar destaque. Resultados concretos oriundos de áreas como saúde, assistência social e meio ambiente impulsionaram a replicação dessas IPs para outras áreas de políticas públicas. Em 2012, o Brasil contava com pelo menos quarenta conselhos e comissões nacionais, sendo que 75% deles foram criados após a Constituição de 1988, com aceleração em seu número na primeira década do século XXI, com dezessete tendo sido criados durante esse período (Avelino, Ribeiro e Machado, 2017).

O mesmo padrão é observado no que diz respeito às conferências. De 1941 a 2016 foram realizadas 154 edições de conferências nacionais (Avelino e Goulin, 2018, p. 16), sendo que mais da metade (87 edições) ocorreu durante 2003 e 2012, abarcando 43 temas distintos (Souza *et al.*, 2013), totalizando milhares de etapas nacionais, estaduais e municipais. O *survey* realizado em parceria com a Vox Populi estima que, entre 2003 e 2010, 6 milhões de brasileiros participaram de alguma etapa de conferência nacional (Avritzer, 2012b).

O aperfeiçoamento do paradigma participativo no Brasil no início do século XXI foi contemporâneo ao crescimento do interesse teórico sobre o tema em âmbito internacional. Como resposta aos limites de representação política e ao crescimento da apatia eleitoral em países do norte global, as teorias em torno da democracia participativa (Pateman, 2012) e da democracia deliberativa (Calhoun, 1996; Cohen, 1999; Habermas, 1997; 2002) ganharam importante espaço nos debates acadêmicos. Dryzek (2007) afirmou que as discussões em torno da democracia deliberativa a transformaram na área mais ativa de toda a teoria política. Blondiaux e Sintomer (2004) avaliaram que, em nível global, os mecanismos de deliberação e participação social se tornaram um imperativo no âmbito das políticas públicas.

O avanço teórico foi também acompanhado de experiências empíricas. Além da já mencionada difusão internacional do orçamento participativo, metodologias participativas relevantes, tais como os minipúblicos (Grönlund, Bächtiger e Setälä, 2014), os levantamentos deliberativos, chamados *deliberative polls* (Fishkin e Luskin, 2005), e as assembleias municipais eletrônicas, chamadas *electronic town meetings* (Bryan, 2003; Lukensmeyer, Goldman e Brigham, 2005), ganharam corpo em países do norte global e influenciaram – sobretudo no âmbito teórico – os debates acadêmicos e as IPs brasileiras.

O desenvolvimento teórico e empírico em torno da participação permitiu que, nos primeiros anos do século XXI, o tema fosse consolidado como parte intrínseca da gestão pública brasileira, por meio das interfaces socioestatais (Pires e Vaz, 2012). Definidas como "espaços de intercâmbio e conflito em que sujeitos sociais e estatais se relacionam de forma intencional" (*op. cit.*, p. 8), as interfaces incluem conselhos, conferências, orçamentos participativos, audiências e consultas públicas e outras

formas de interação entre Estado e sociedade civil. Para Pires *et al*. (2012, p. 6), as interfaces têm o potencial de

> qualificar a capacitação do Estado, construindo instrumentos eficazes de planejamento, execução, monitoramento e avaliação de políticas públicas e, ao mesmo tempo, fortalecer o processo de escuta e envolvimento da sociedade na construção dessas mesmas políticas.

Conforme demonstrado por Pires e Vaz (2012, p. 20-21), 92,1% dos programas desenvolvidos pelo governo federal em 2010 informaram utilizar ao menos uma forma de interface socioestatal, sendo esse número maior nas áreas de proteção social e menor nas áreas de desenvolvimento econômico. Também se observou que os programas da área social tendiam a utilizar, com maior frequência, formas mais "complexas" de interfaces, como conselhos e conferências. Já os programas de desenvolvimento econômico tendiam a utilizar formas menos institucionalizadas, tais como reuniões com grupos de interesse. Não obstante, mesmo em áreas mais "fechadas" à participação, era perceptível o crescimento na intensidade das interfaces, e a articulação com conselhos, conferências e audiências públicas seguia trajetória crescente (Pires e Vaz, 2012).

Do ponto de vista legal e de orientação política, a incorporação do tema da participação social atingiu seu ápice em 2014, com a publicação do Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014, que instituiu a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS). O objetivo do decreto era fortalecer e articular as IPs (conselhos de políticas públicas, comissão, conferência, ouvidoria, mesa de diálogo, fórum interconselhos, audiência pública, consulta pública e ambiente virtual de participação). O sistema tratava das formas de articulação entre as IPs mencionadas no decreto.

Embora não criasse nova IP, a razão de ser do decreto era buscar uma internalização ainda maior dos pressupostos participativos no âmbito das políticas públicas e, ao mesmo tempo, articular e potenciar os esforços das múltiplas interfaces socioestatais em vigor naquele momento. Após anos de "colonização" paulatina do Estado pelos mecanismos participativos, era o momento de pensar a participação como princípio indissociável da gestão pública, de propor que a participação fosse consolidada como "método de governo" (Brasil, 2014, art. 4º, § 1º).

O decreto que instituía a PNPS e o SNPS, no entanto, representou simultaneamente o ápice na integração entre participação social e gestão pública e um marco fundamental na perda de importância das IPs na gestão de políticas públicas. Este último fator foi consequência de uma acirrada polêmica sobre o conteúdo e a forma de instituição da política (Alencar e Coelho, 2014). O decreto gerou forte oposição entre setores do Congresso Nacional, causando uma disputa que teve ampla difusão nos debates políticos e na imprensa, às vésperas das eleições

de 2014 (Martins, 2014; Mesquita, 2014; Schwartsman, 2014; Velloso, 2014; Carvalho, 2014; Ricci, 2014). O próprio Bresser-Pereira participou da discussão, colocando-se entre os defensores do decreto (Bresser-Pereira, 2014).

É verdade que antes de 2014 já havia diversas críticas à efetividade das IPs. Do ponto de vista acadêmico, estudos de caso demonstravam que as IPs estavam longe de se constituir em panaceia democrática (Fonseca, 2010). Questões como a reprodução de relações de poder no âmbito de fóruns participativos (Milani, 2006; Sayago, 2007), o domínio das posições dos agentes governamentais nos debates (Fuks e Perissinotto, 2006; Wendhausen e Caponi, 2002), e mesmo casos nos quais as IPs desempenhavam papéis marginais – e não centrais – na gestão de políticas públicas (Olival, Spexoto e Rodrigues, 2007) já eram identificadas antes da publicação do decreto que criava a PNPS e o SNPS.

A própria publicação do decreto constitui, no entanto, um momento-chave em que a reação à participação e o questionamento das interfaces socioestatais se tornam evidentes. Embora os mecanismos participativos tenham sido criados de maneira alinhada ao texto constitucional, parlamentares acusaram esses mecanismos de usurpar as prerrogativas da democracia representativa e do Congresso Nacional – questionando sua instituição por decreto e não por projeto de lei –, bem como de criar um "novo poder" na República, alinhado aos interesses do Partido dos Trabalhadores, que liderava a coalizão governista.

Os mesmos congressistas – e articulistas da mídia – acusaram as IPs de serem ineficientes e de promoverem um gasto inútil de recursos públicos. Além disso, discursos de caráter conspiratório promoveram a visão de que essas instituições eram instrumento da esquerda e estratégia para o Partido dos Trabalhadores ampliar seu poder, considerando, sem fundamento empírico, que as IPs, como os conselhos, seriam tentativas de replicação de experiências soviéticas no Brasil.

Mesmo com essa grande polêmica, com muitos argumentos demonstrando um conhecimento superficial do funcionamento dessas instituições por parte da classe política e da sociedade, o decreto conseguiu sobreviver,[8] ainda que seu conteúdo tenha sido esvaziado e tenha produzido poucos resultados. Pela desinformação e acirramento do contexto político, os mecanismos participativos entraram em um período de questionamento e esvaziamento de seu aspecto simbólico e das condições básicas de sua existência, em um contínuo processo de desconstrução que estava ainda em curso durante a escrita deste texto.

O contexto conturbado que levou ao *impeachment* da ex-presidente Dilma Rousseff em 2016 e à gestão do ex-presidente Michel Temer até o final de 2018 foi também problemático para as IPs, que buscavam formas de sobreviver em

8. Embora questionado, o Decreto nº 8.243, de 2014, somente foi formalmente revogado pelo Decreto nº 9.759, de 2019.

uma conjuntura de incerteza (Avelino, Alencar e Costa, 2017). O início do governo do presidente Jair Bolsonaro foi ainda mais crítico para as instituições. O próprio presidente – e seu grupo político – era membro ativo do grupo que criticou a publicação do decreto e a efetividade das IPs.

Desde o início de 2019, mais de cem atos normativos alteraram a existência, as atribuições, a composição e/ou o desenho institucional de conselhos e comissões nacionais. O mais impactante deles, o Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019, "extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal" (Brasil, 2019).

Apesar de parte de seu conteúdo ter sido suspensa[9] pelo Supremo Tribunal Federal – em um processo ainda pendente de julgamento definitivo –, o conjunto de atos normativos altera fundamentalmente a arquitetura dos conselhos gestores, afetando profundamente o arcabouço participativo brasileiro, em especial no nível federal. O art. 10 do Decreto nº 9.759/2019 revoga o já mencionado Decreto nº 8.243/2014, pondo fim à tentativa de transformar a participação em política e sistema nacional, deixando cada vez mais distante um modelo de gestão pública em que a participação seja método de governo.

Em síntese, as décadas de 2000 e 2010 viram a emergência e o declínio de um projeto de participação social orientado para ampliação da influência da sociedade sobre o Estado. Com forte indução do governo federal e de forma convergente com uma tendência internacional de valorização do tema, foram criados mecanismos participativos, presentes em quase todas as áreas de atuação governamental, como partes integrantes de sistemas de políticas públicas, que culminaram com esforços mais ambiciosos de internalização e articulação de seus resultados. Com essas características, esse modelo participativo implementado no período pode ser considerado não apenas uma alternativa às prescrições do PDRAE como também, em boa medida, um projeto antagônico que permanece viável.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As concepções de participação e cidadania adotadas no PDRAE diferem bastante daquelas que orientaram a Constituição Federal de 1988, o que reforça o argumento trazido pela literatura de que esses documentos são manifestações de projetos políticos antagônicos (Dagnino, 2004). Como as normas constitucionais persistem e mantêm a sua superioridade hierárquica, qualquer proposta conflitante inevitavelmente acaba adotando estratégias de deslizamentos semânticos e deslocamentos de sentido para impor suas concepções sem pagar o preço elevado de alterar o texto de possíveis cláusulas pétreas.

9. Liminar deferida em parte na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.121. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5678906>.

Nesse sentido, o PDRAE usa os termos participação e cidadania como aspectos positivos da vida política, mas confere a cada um deles um sentido próprio e muito mais restrito do que aquele constitucionalmente previsto. No caso da cidadania, há uma tentativa de deslocamento de sentido quando o foco é mantido na problemática concepção de cidadão-cliente. Em primeiro lugar, porque confunde a noção política de cidadania com o conceito econômico de clientela, fundamentalmente diferentes. Em segundo lugar, porque limita o papel do cidadão ao consumo de bens e serviços. Por fim, a analogia é inadequada porque iguala a cidadania ao fato de ser contribuinte de impostos, o que abre espaço para segregação e desigualdade. Com isso, esmaece o sentido de cidadão como sujeito político, titular de direitos e deveres, apto a interferir nos processos decisórios estatais.

Em relação à participação social, há tão poucas menções ao termo, em seu sentido político, que não é possível afirmar qual sentido, afinal, lhe é atribuído pelo PDRAE. É perceptível, no entanto, a redução do contexto em que o termo é utilizado, o que indica, em conjunto com as lacunas observadas, que há no PDRAE um lugar específico e delimitado em que a participação pode ocorrer. Seria a participação social (no sentido de um controle direto) nos conselhos de administração das organizações sociais, responsáveis pela prestação dos serviços não exclusivos estatais.

É importante verificar que nos demais setores descritos pelo plano (núcleo estratégico, setor de atividades exclusivas e setor de bens e serviços para o mercado) não está especificada como seria essa possibilidade de participação ou "controle direto" pela sociedade. Com isso, fica reforçada a hipótese da refilantropização (Yazbek, 1995), pela delegação ao "terceiro setor" das responsabilidades estatais, tanto em relação à oferta de serviços quanto em relação ao local para o exercício da participação política e da cidadania.

Essas concepções restritas do PDRAE sobre participação e cidadania refletem o contexto político em torno do governo federal naquele período. Conforme discutido na seção 3, outras visões mais ampliadas sobre o papel dos cidadãos na administração foram assumidas nas décadas seguintes, produzindo novos espaços e estratégias de participação social. O início do século XXI rompe com a visão de participação e cidadania no PDRAE a partir do estabelecimento de um conjunto de IPs que caminharam em direção a um sistema em que a participação social deveria ser considerada método de governo.

O estabelecimento da PNPS e do SNPS representa, por um lado, o ápice desse modelo e, por outro, um ponto de inflexão na trajetória da incorporação dessa nova concepção de cidadania e de participação. Tal inflexão representa a tendência atual em relação à temática.

Após a polêmica em torno do Decreto nº 8.243/2014, o modelo participativo entrou em uma espiral de descrédito e desconstrução, que continuava a marcar as políticas públicas brasileiras no momento da redação deste capítulo. Fica criada, então, uma espécie de vácuo institucional em torno das noções de cidadania e de participação. É nesse contexto que muitas das concepções presentes no PDRAE voltam à cena política, conformando – ainda que de forma ligeiramente atualizada – as políticas propostas pelo novo governo federal. Após o processo de *impeachment* presidencial concluído em 2016, houve um gradual e constante resgate[10] das concepções que proliferaram na década de 1990, algumas de forma literal. Destacamos aqui alguns exemplos referentes às concepções de refilantropização, confluência perversa e de cidadão-cliente.

No que se refere à refilantropização, o perfil em torno do Conselho do Programa Comunidade Solidária, criado pelo art. 2º da Medida Provisória nº 813, de 1º de janeiro de 1995, tem muitas similitudes com o atual Conselho do Programa Nacional de Incentivo ao Voluntariado, instituído pelo Decreto nº 9.906, de 9 de julho de 2019, em termos de atribuições e composição.[11]

A nova confluência perversa repete, a pretexto de aumento de eficiência, a transferência de responsabilidades ao setor privado. Um caso de destaque é a retomada do Programa Nacional de Publicização, previsto no PDRAE, que só veio a ser regulamentado depois de quase vinte anos, por meio do Decreto nº 9.190, de 1º de novembro de 2017, e pela Portaria nº 297, de 2019, do Ministério da Economia, que trata de estudos de publicização. A mencionada estratégia de exclusão política de atores específicos também é perceptível, por exemplo, na desidratação dos conselhos, após o já citado Decreto nº 9.759, de 2019, ou dos sindicatos, após a reforma trabalhista[12] de 2017.

Já a concepção do cidadão-cliente pode ser encontrada, por exemplo, na Estratégia Brasileira para a Transformação Digital, coordenada pela Secretaria de Governo Digital, órgão vinculado à Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital, do Ministério da Economia. Ao buscar a digitalização de serviços públicos e oferecê-los aos cidadãos por meio de uma plataforma única

10. Além da reafirmação explícita de elementos do PDRAE, há uma reação recente contra os modelos participativos que o sucederam. Esse é o exemplo do Decreto nº 9.759/2019, que promoveu a extinção indiscriminada de órgãos colegiados federais.

11. É significativo notar que, embora o Conselho do Programa Comunidade Solidária tenha sido extinto pela Medida Provisória nº 163, de 23 de janeiro de 2004, o Decreto nº 1.366/1995, que trata da sua composição e atribuições, somente foi formalmente revogado pelo Decreto nº 9.906, em 2019.

12. Lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017, que, entre outras alterações na Consolidação das Leis do Trabalho (Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943), extinguiu a obrigatoriedade da contribuição sindical, principal fonte de recursos das organizações sindicais.

de acesso,[13] a iniciativa adota padrões de interação e de avaliação dos serviços típicos da concepção de cidadão-cliente.

Esses são exemplos de como conceitos elaborados na década de 1990 estão fundamentando as reformas estatais em execução na atualidade. Isso não ocorre sem conflito, porque, diferentemente do que ocorreu durante a elaboração do PDRAE, há agora um arcabouço legal e institucional construído ao longo das últimas décadas que não é compatível com esse projeto. O que os casos recentes sinalizam, no entanto, é que os atritos com as estruturas estatais existentes podem ser significativamente reduzidos por meio da própria redução do papel do Estado, em que o retorno à refilantropização é essencial, e com a Constituição Federal, por meio de deslocamento de sentido de seus preceitos, cenário da confluência perversa.

Assim, em síntese, é possível notar que, vinte e cinco anos depois da elaboração do PDRAE, o mesmo projeto político, com sua concepção restrita a respeito da cidadania e da participação, é reapresentado à sociedade – não para consulta, obviamente.

REFERÊNCIAS

ABERS, R. N. From clientelism to cooperation: local government, participatory policy, and civic organizing in Porto Alegre, Brazil. **Politics and Society**, v. 26, p. 511-538, 1998.

ABERS, R. N.; KECK, M. E. Representando a diversidade: Estado, sociedade e 'relações fecundas' nos conselhos gestores. **Caderno CRH**, v. 21, n. 52, p. 99-112, 2008.

ALENCAR, J.; COELHO, U. O decreto sobre a participação social no governo federal e a "polêmica bendita". **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 6, nov. 2014.

ALMEIDA, D. R. A relação contingente entre representação e legitimidade democrática sob a perspectiva da sociedade civil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 28, n. 82, p. 45-66, 2013.

AVELINO, D. P. de; ALENCAR, J. L. O.; COSTA, P. C. B. **Colegiados nacionais de políticas públicas em contexto de mudanças**: equipes de apoio e estratégias de sobrevivência. Rio de Janeiro: Ipea, 2017. p. 7-69. (Texto para Discussão, n. 2340).

AVELINO, D. P. de; FONSECA, I. F. da. CF 30 anos: soberania popular e participação social. *In*: CUNHA, A. dos S. *et al*. **30 anos da Constituição Federal brasileira**: notas para um obituário precoce (1988/2018). Brasília: Afipea, 2018. p. 59-68.

13. A plataforma de serviços para o cidadão está disponível em: <https://www.gov.br/pt-br>.

AVELINO, D. P. de; GOULIN, L. V. **Base de dados sobre conferências nacionais e um ensaio de análise lexical por contexto**. Rio de Janeiro: Ipea, 2018. (Texto para Discussão, n. 2374).

AVELINO, D. P. de; RIBEIRO, J. D. G.; MACHADO, D. F. P. **Representação da sociedade civil nos conselhos e comissões nacionais**. Rio de Janeiro: Ipea, 2017.

AVRITZER, L. Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. **Dados**, v. 50, n. 3, p. 443-464, 2007.

_____. Democracy beyond aggregation: the participatory dimension of public deliberation. **Journal of Public Deliberation**, v. 8, n. 2, 2012a.

_____. **Conferências nacionais**: ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil. Rio de Janeiro: Ipea, 2012b. (Texto para Discussão, n. 1739).

BLONDIAUX, L.; SINTOMER, Y. El imperativo deliberativo. **Estudios Políticos**, n. 24, p. 95-114, 2004.

BRASIL. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República, nov. 1995. Disponível em <http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf>. 1995. Acesso em: 27 nov. 2019.

_____. Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014. Institui a Política Nacional de Participação Social – PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social – SNPS, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 26 maio 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm>.

_____. Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019. Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, 11 abr. 2019. Disponível em: <https://bit.ly/2PpNhIt>.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **A reforma do aparelho do Estado e a Constituição de 1988**. Brasília: ENAP, 1995. (Texto para Discussão, n. 1).

_____. Democracia participativa. **Folha de S. Paulo**, 12 jun. 2014.

BRYAN, F. M. **Real democracy**: the New England town meeting and how it works. Chicago: The University of Chicago Press, 2003.

CALHOUN, C. (Ed.). **Habermas and the public sphere**. 4th ed. Cambridge: The MIT Press, 1996.

CARVALHO, G. Bendita polêmica. **Folha de S. Paulo**, 14 jun. 2014.

COHEN, J. Reflections on habermas on democracy. **Ratio Juris**, v. 12, n. 4, p. 385-416, 1999.

DAGNINO, E. (Ed.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2002.

_____. Confluência perversa, deslocamentos de sentido, crise discursiva. *In*: GRIMSON, A. (Ed.). **La cultura en las crisis latinoamericanas**. Buenos Aires: CLACSO, 2004. p. 195-216.

DRYZEK, J. S. Theory, evidence and the tasks of deliberation. *In*: ROSEMBERG, S. W. (Ed.). **Deliberation, participation and democracy**: can the people govern? New York: Palgrave Macmillan, 2007. p. 237-250.

FARIA, J. R. V. de; FARIA, J. H. de. A concepção de Estado e a administração pública no Brasil no âmbito do Plano Diretor de Reforma do Estado. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 9, n. 3, p. 140-147, 2017.

FISHKIN, J. S.; LUSKIN, R. Experimenting with a democratic ideal: deliberative polling and public opinion. **Acta Politica**, n. 40, p. 284-298, 2005.

FONSECA, I. F. Participação, *buzzwords* e poder. *In*: SILVA, F. de S.; LOPEZ, F. G.; PIRES, R. R. C. **Estado, instituições e democracia**: democracia. Brasília: Ipea, 2010. p. 285-303.

FUKS, M.; PERISSINOTTO, R. Recursos, decisão e poder: conselhos gestores de políticas públicas de Curitiba. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 21, n. 60, p. 67-81, 2006.

GRÖNLUND, K.; BÄCHTIGER, A.; SETÄLÄ, M. (Ed.). **Deliberative mini-publics**: involving citizens in the democratic process. Colchester: ECPR Press, 2014.

HABERMAS, J. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

_____. **A inclusão do outro**: estudos de teoria política. São Paulo: Edições Loyola, 2002.

LAVALLE, A. G.; HOUTZAGER, P. P.; CASTELLO, G. Representação política e organizações civis: novas instâncias de mediação e os desafios da legitimidade. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 21, n. 60, p. 43-66, 2006a.

_____. Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. **Lua Nova**: Revista de Cultura e Política, n. 67, p. 49-103, 2006b.

LAVALLE, A. G.; VERA, E. I. A trama da crítica democrática: da participação à representação e à *accountability*. **Lua Nova**: Revista de Cultura e Política, n. 84, p. 353-364, 2011.

LÜCHMANN, L. H. A representação no interior das experiências de participação. **Lua Nova**: Revista de Cultura e Política, n. 70, p. 139-170, 2007.

LUKENSMEYER, C.; GOLDMAN, J.; BRIGHAM, S. A town meeting for the twenty-first century. *In*: GASTIL, J.; LEVINE, P. (Ed.). **The deliberative democracy handbook**: strategies for effective civic engagement in the twenty-first century. San Francisco: Jossey-Bass, 2005. p. 154-163.

MARSHALL, T. H. **Citizenship and social class**. London: Pluto Press, 1992.

MARTINS, I. G. da S. Por um Congresso inexpressivo. **Folha de S. Paulo**, 10 jun. 2014.

MATIAS-PEREIRA, J. Administração pública comparada: uma avaliação das reformas administrativas do Brasil, EUA e União Europeia. **Revista de Administração Pública**, v. 42, n. 1, p. 61-82, 2008.

MESQUITA, F. L. Acorda jornalista. **Folha de S. Paulo**, 11 jun. 2014.

MILANI, C. R. Políticas públicas locais e participação na Baia: o dilema gestão *versus* política. **Sociologias**, v. 8, n. 16, p. 180-214, 2006.

OLIVAL, A.; SPEXOTO, A.; RODRIGUES, J. Participação e cultura política: os conselhos municipais de desenvolvimento rural sustentável no território portal da Amazônia. **Revista de Sociologia e Economia Rural**, v. 45, n. 4, p. 1013-1035, out./dez. 2007.

PATEMAN, C. Participatory democracy revisited. **Perspectives on Politics**, v. 10, n. 1, p. 7-19, 2012.

PIRES, R. R. *et al*. **Considerações sobre a integração das instituições participativas ao ciclo de gestão de políticas públicas**: subsídios à formulação de um sistema de participação. Brasília: Ipea, 2012. (Nota Técnica, n. 3).

PIRES, R. R.; VAZ, A. **Participação social como método de governo**: um mapeamento das "interfaces socioestatais" nos programas federais. Brasília: FUNAG, 2012.

RICCI, A. Reencontro do Estado com as ruas. **Folha de S. Paulo**, 11 jun. 2014.

SANTOS, B. S. Participatory budgeting in Porto Alegre: toward a redistributive democracy. **Politics e Society**, v. 26, n. 4, p. 461-510, 1998.

_____. (Ed.). **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

_____. **Reinventar la democracia**: reinventar el Estado. Quito: Editorial Abya Yala, 2004.

SANTOS, B. S.; AVRITZER, L. Para ampliar o cânone democrático. *In*: SANTOS, B. S. (Ed.). **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 39-82.

SAYAGO, D. V. Os conselhos de desenvolvimento territorial: entre a participação e a representação. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v. 3, n. 4, p. 9-21, 2007.

SCHWARTSMAN, H. O decreto da discórdia. **Folha de S. Paulo**, 13 jun. 2014.

SINTOMER, Y. *et al*. Learning from the South: participatory budgeting worldwide – an invitation to global cooperation. **Dialog Global**, n. 25, p. 85, 2010.

SOUZA, C. H. *et al*. **Experiência de monitoramento dos resultados de conferências nacionais**. Brasília: Ipea, 2013. (Nota Técnica, n. 7).

VELLOSO, C. Participação sim, mas com base na lei. **Folha de S. Paulo**, 14 jun. 2014.

WAMPLER, B.; AVRITZER, L. The spread of participatory democracy in Brazil: from radical democracy to participatory good government. **Journal of Latin American Urban Studies**, v. 7, p. 737-752, 2006.

WENDHAUSEN, Á.; CAPONI, S. O diálogo e a participação em um conselho de saúde em Santa Catarina. **Caderno de Saúde Pública**, v. 18, n. 6, p. 1621-1628, 2002.

YAZBEK, M. C. A política social brasileira nos anos 90: a refilantropização da questão social. **Cadernos Abong**, São Paulo, n. 11, 1995.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

REZENDE, F.; TAFNER, P. **Brasil**: o Estado de uma nação. Rio de Janeiro: Ipea, 2005.

SOUZA, C. H. **A que vieram as conferências nacionais?** Uma análise dos objetivos dos processos realizados entre 2003 e 2010. Brasília: Ipea, 2012. (Texto para Discussão, n. 1718).

CAPÍTULO 16

A ATUAÇÃO DO TCU NO *POLICY MAKING* DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL: MODERNIZAÇÃO GERENCIAL OU EXPANSÃO DOS PAPÉIS DO CONTROLE EXTERNO?[1]

Eduardo José Grin[2]

1 INTRODUÇÃO

A atuação do Tribunal de Contas da União (TCU) no ciclo de políticas públicas governamentais é uma realidade, sobretudo por meio das chamadas auditorias operacionais – não é uma novidade na sua trajetória, pois desde a década de 1990 já vem se desenvolvendo. Em 2005, seu planejamento estratégico incorporou na sua missão e nas suas finalidades a tarefa de contribuir para melhorar o desempenho da administração pública. Desde 2013, intensificou-se essa forma de atuação em função de mudanças organizacionais que especializaram tematicamente as secretarias de controle externo. Este capítulo analisa as bases legais e institucionais utilizadas para justificar a expansão do controle exercido pelo TCU junto à gestão pública federal, bem como seus efeitos sobre avaliação de resultados e da implementação de políticas públicas no período de 2005 a 2019. Em outras palavras, como o controle de resultados, essencial na visão do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) para modernizar e flexibilizar a administração pública, foi assumido pelo TCU?

A atuação institucional da Corte de Contas não é uniforme no tocante à avaliação das ações governamentais. Na saúde, na educação, na assistência social, na habitação e no meio ambiente, por exemplo, as secretarias de controle externo têm buscado avaliar resultados e indicadores. Nos setores de infraestrutura, apesar do foco nas auditorias de conformidade, existem avaliações de desempenho, mas

1. DOI: http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-012-7cap16

2. Professor da Escola de Administração de Empresas de São Paulo (EAESP) e da Escola de Economia de São Paulo (EESP), ambas da Fundação Getulio Vargas (FGV); e pesquisador do Centro de Administração Pública e Governo (CEAPEG) da FGV.

em menor escala. Descrever e discutir essa atuação do TCU no *policy making*[3] da administração pública federal será o objeto de análise deste capítulo.

Este trabalho se insere na avaliação dos 25 anos do PDRAE, ainda que não existam referências ao papel do TCU e ao controle externo nos documentos produzidos à época. Defendia-se que a "lógica do leque de mecanismos de controles" englobava, além do sistema jurídico que antecede a todos, mercado, controle social, controle democrático representativo, controle hierárquico gerencial, controle hierárquico burocrático e controle hierárquico tradicional (Bresser-Pereira, 1997, p. 36-37). Controle visava avaliar resultados da administração pública *a posteriori* em vez do controle de meios considerado usual na administração burocrática.

Quanto ao controle externo, enfatizava-se seu exercício pela sociedade para ampliar a transparência na administração pública por meio de indicadores de resultados. Controle era sinônimo de um paradigma gerencial que permitisse qualificar a governança pública e a capacidade de governar (Brasil, 1995). Não havia referência às instituições externas de controle na proposta de modernização gerencial do Estado brasileiro, muito menos quanto à atuação do TCU no ciclo de políticas. O modelo proposto pelo PDRAE argumentava ser essa uma necessidade de modernização gerencial da própria administração pública para aumentar a governança do Estado e sua capacidade administrativa de governar com efetividade e eficiência.

Passados 25 anos de sua publicação, houve muitas mudanças na administração pública federal, mas três questões merecem destaque, considerando as finalidades desse projeto editorial, uma vez que dialogam com a atuação do TCU. Entre as dimensões de análise estão a gestão e controle, o controle social e a gestão por resultados. Nos termos do debate do PDRAE, a gestão e a avaliação de seus resultados deveriam ser incorporadas como instrumentos para qualificar o desempenho dos órgãos públicos. O controle interno, medido por indicadores de desempenho, associado ao controle social, era o meio de orientar a gestão pública para suas atividades-fim e, dessa forma, reduzir o peso da administração burocrática tradicional.

Um dos principais argumentos da reforma era a mudança do foco nos controles *a priori* ("burocráticos") por outros *a posteriori* (gerencial ou por resultados), visando assim aumentar a flexibilidade da ação governamental. Menos controle e menos rigidez de normas em favor de maior autonomia de ação para orientar a ação estatal para e pela sociedade. Com efeito, essa agenda gerencial não se efetivou, salvo experiências setoriais, como é o caso da assistência social após 2005. Todavia,

3. *Policy making*, neste trabalho, é compreendido como o conjunto de etapas do ciclo de políticas públicas desde a definição de agenda sobre temas a ser tratados, formulação de alternativas ou políticas, implementação e avaliação de sua execução e resultados e a fase de manutenção, mudanças ou término de uma política. Neste capítulo, a ênfase recai sobre a fase de avaliação de resultados e da implementação da política. Assim, *policy making* e avaliação de políticas públicas serão utitilizados de forma intercambiável.

se o tema da avaliação de resultados perdeu centralidade no Poder Executivo, ele foi assumido como uma agenda estratégica para aprimorar a gestão pública pelo TCU. Essa foi uma mudança de impacto, pois a Corte de Contas, por meio das auditorias operacionais, passou a aproximar gestão e controle por meio da expansão de sua ação no ciclo das políticas públicas.

A inflexão produzida pelo TCU com a crescente avaliação de resultados e de implementação das políticas públicas intensificou, na sua atuação, uma aproximação entre gestão e controle. Contudo, sendo o TCU um órgão de supervisão horizontal, um dos efeitos decorrentes da sua inserção no âmbito da apreciação de atividades-fim das agências estatais é inibir a flexibilidade propugnada pelo PDRAE. O controle, por definição, se não afeta a autonomia gerencial, no mínimo reduz seus estímulos. Portanto, passados 25 anos do PDRAE, o controle ampliou sua extensão ao inserir um novo *layer* que é pouco aderente ao propósito de flexibilizar a administração pública: o papel do TCU avaliando desempenho e implantação de programas públicos.

Quanto ao controle social defendido pelo PDRAE, houve notáveis avanços com a expansão de diversas arenas e instituições de cunho participativo, o que é fartamente analisado pela literatura. Porém, também nessa dimensão da reforma do Estado, o TCU vem pautando suas iniciativas com base em uma visão que sua ação representa a sociedade e, em nome dela, exerce o controle sobre a administração pública. Esta é uma questão clássica da ciência política: qual a legitimidade de agências técnicas para buscar representar a sociedade, já que não foram eleitas para definir prioridades de políticas em nome do interesse público?

Considerando esse problema teórico e empírico, o capítulo está organizado como se segue. A segunda seção resenha a literatura internacional e nacional sobre as instituições supremas de auditoria (SAIs) com sua crescente atuação no *policy making*. A terceira apresenta a estrutura salarial e os níveis de escolaridade dos servidores do TCU, comparando os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. A quarta seção analisa, de 2005 a 2019, apoiada em pesquisa documental (textos oficiais) e dados de auditorias operacionais (Auditoria de Natureza Operacional – ANOp), o papel do TCU no *policy making* da administração pública federal. A quinta seção discute a compreensão do TCU sobre sua atuação no âmbito das políticas públicas, com base em seis entrevistas realizadas com dirigentes de diferentes secretarias de controle externo:

- Carlos Augusto de Mello Ferraz – Secretaria de Controle Externo da Saúde (SecexSaúde);
- Felício Ribas Torres – Secretário-geral adjunto da Presidência do TCU (Segepres);
- Luiz Fernando Ururahy de Souza – Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil (SeinfraRodoviaAviação);

- Manoel Moreira de Souza Neto – Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura de Energia Elétrica (SeinfraElétrica);
- Marcelo Almeida de Carvalho – Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana (SeinfraUrbana); e
- Vanessa Lopes de Lima – Secretaria de Controle Externo da Educação (SecexEducação).

2 O DEBATE NA LITERATURA SOBRE O CONTROLE EXERCIDO PELAS CORTES DE CONTAS

Desde a década de 1990, com a ascensão da nova gestão pública (NGP), cresceu a discussão sobre o papel das SAIs como órgãos de controle. As reformas gerenciais visaram incrementar a eficiência do gasto público, a *performance* dos serviços públicos e a responsabilização por resultados (Power, 2005; Pollitt e Bouckaert, 2000). Auditorias de *performance* foram adotadas por governos orientados pela NGP (Barzelay, 1997; Bawole e Ibrahim, 2016; Mendez e Bachtler, 2011; Pollitt *et al.*, 1999; Pollitt, 2003). A "explosão da auditoria" (Power, 2005) expandiu as avaliações de políticas em vez de apenas verificar a obediência a normas legais (Knill e Balint, 2008).

Esse processo reduziu o papel das elites burocráticas tradicionais, reforçou a ação das SAIs para garantir a oferta "adequada" de serviços públicos e incentivou a cultura de resultados focada nas demandas da sociedade. Exigências de efetividade e promoção de "boas práticas" gerenciais se integraram às tradicionais funções de controle (Bonollo, 2013; Cooper, 2003; Tillema e Bogt, 2010; Saint-Martin, 2000; Cini, 2008). No Canadá, SAIs passaram a incluir indicadores de *performance* e efetividade de custo, o que fez crescer sua autoridade e poder de *enforcement* (Everett, 2003; Ayres e Braithwaite, 1992). Na Inglaterra, Nova Zelândia e Austrália, auditorias se tornaram insumos para a formulação de política pública (Power, 2005).

As novas atribuições das SAIs também derivaram de fatores institucionais como a redefinição na atuação de corpos técnicos que assumiram novos papéis políticos, legais e gerenciais. Essa mudança adveio da inexistência, ação diminuta ou perda de importância da burocracia estatal na avaliação de desempenho (Ellinas e Suleiman, 2008). Contudo, essa orientação pode interferir na autonomia decisória da administração pública ao reforçar o papel do controlador, sobretudo porque SAIs não derivam sua ação de escolhas eleitorais realizadas pelos cidadãos.

A explosão da auditoria também é um efeito da queda de confiança social na administração pública (Power, 2005). Como efeito político-administrativo, geram-se custos organizacionais para o monitoramento das decisões das SAIs sobre a *performance* das políticas (Power, 1994; 2005; Mendez e Bachtler, 2011;

Cooper, 2003). Essa "patologia" decorrente da ação das SAIs (Power, 2005) sobrepõe decisões sobre prioridades de políticas adotadas pelos órgãos governamentais. Altera-se a hierarquia da administração pública quando as SAIs passam a definir temas com implicações políticas, e esse "reposicionamento de *expertise*" (Power, 2005, p. 335) amplia sua ação como *policy makers*. Assim, SAIs passam de *watchdogs* (supervisionam a obediência às leis) para *sheepdogs* (conselheiros que examinam políticas públicas, governança e capacidade para alcançar metas) (Morin, 2003; Bonollo, 2013). E essa não é uma alteração só na forma de atuação, pois influencia a redefinição de papéis entre a liderança política eleita e os corpos técnicos de apoio à tomada de decisão.

Tradicionalmente, auditorias mantêm a confiança entre o principal e o agente, o que requer independência para eliminar "risco moral" e "assimetria de informação" (Knill e Balint, 2008; Mendez e Bachtler, 2011). Contudo, essa separação entre formulação de políticas e auditoria já não é mais realidade. Quanto maior a autonomia das SAIs (autoridade técnica, financeira, qualidade profissional e informação), maior a probabilidade de adquirir saliência política e influenciar as decisões governamentais (Bach, 2012). Esse "expansionismo" pode transformá-las em órgãos cujas recomendações adquirem caráter mandatório, ainda que abrandado pelo discurso do "aperfeiçoamento" do controle.

Essa discussão não passou despercebida pela literatura que, no Brasil, analisa o papel das Cortes de Contas, em linha com a classificação proposta por O'Donnell (1998) sobre *accountability* horizontal na qual agências estatais são legalmente incumbidas de fiscalizar órgãos públicos e definir penalidades administrativas e legais. O "expansionismo" do controle está relacionado com a ampliação do escopo da ação das Cortes de Contas e sua atuação no ciclo das políticas públicas. Para Loureiro, Teixeira e Moraes (2009), desde 1988, suas competências se ampliaram, sobretudo com a realização de auditorias de desempenho das políticas públicas, em vez do controle apenas *a posteriori*, o chamado controle concomitante junto aos gestores de programas governamentais. No caso do TCU, alinhado com o paradigma da NGP, as auditorias de *performance* materializam essa expansão do controle horizontal para avaliar resultados de políticas (Gomes, 2006), bem como sua implementação.

Essa expansão de funções é criticamente analisada pela literatura que estuda a atuação do TCU, pois ainda que auditorias operacionais produzam recomendações, na prática, os acórdãos geram determinações que, na maioria dos casos, têm prazos para ser respondidas. O controle exercido, a rigor, não distingue essas auditorias do regime de inspeção da legalidade. Procedimentos desse tipo acabam por interferir na autonomia dos órgãos e derivam da interpretação que o TCU gerou do art. 70 da

Constituição Federal,[4] e embasaram os arts. 230[5] e 239 (inciso II)[6] de seu regimento interno, que autorizam a emissão de comandos aos órgãos controlados quanto às suas atividades-fim (Marques Neto *et al.*, 2019).

SAIs podem desempenhar várias funções: "auditoria de conformidade" (avaliar como governos cumprem a legislação), "apoio à mudança" (monitorar o alcance da economia, eficiência e efetividade – três E's – e a implementação de sistemas de controle interno (auditoria de desempenho) e "agente de mudança ou modernizador" (guiar órgãos auditados rumo aos três E's para cumprir objetivos de políticas públicas) (English *et al.*, 2010; Skærbæk, 2009; Bonollo, 2013; Pollitt *et al.*, 1999). A última atividade induz administradores públicos a atuar como gestores orientados para resultados. Também por isso auditorias de *performance* são sinônimo de *value for money audits* (valor pelo dinheiro auditado), visando assegurar que os cidadãos recebam valor público agregado (Morin, 2003; Power, 2005; Skærbæk, 2009).

Assim, na ação das SAIs, a relação entre o agente e o principal não envolve apenas os Poderes Legislativo e Executivo, mas também a sociedade (Voigt e Blume, 2011). O escopo da auditoria se expande e assume um viés político quando visa garantir direitos para os cidadãos e definir o que é o "interesse público". Portanto, ao avaliar resultados de políticas públicas, as SAIs tornaram-se mais sensíveis ao campo da política. A demarcação entre controle e avaliação ficou mais porosa e amplia seu envolvimento político em questões como aconselhamento, decisão sobre regras para a execução das políticas e interferência na definição de metas (Barzelay, 1997).

Com efeito, do ponto de vista da democracia representativa, sempre será questionável que setores da burocracia estatal que não foram eleitos, e cujos canais de interação com a sociedade são escassos, sejam capazes de definir o "interesse público". Ademais, SAIs defendem que *accountability* e governança são essenciais para gerar confiança junto à administração pública, sendo as SAIs atores-chave para tanto (OECD, 2013; 2016). Todavia, essa proposição de natureza política confere protagonismo para esses órgãos definirem regras que incidem e impactam as ações governamentais.

4. "Art. 70: A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder." Disponível em: <https://tinyurl.com/y679voqy>.

5. "Art. 230: O Tribunal, no exercício de suas atribuições, poderá realizar, por iniciativa própria, fiscalizações nos órgãos e entidades sob sua jurisdição, com vistas a verificar a legalidade, a economicidade, a legitimidade, a eficiência, a eficácia e a efetividade de atos, contratos e fatos administrativos" (TCU, 2020).

6. "Auditoria é o instrumento de fiscalização utilizado pelo Tribunal para: (...) *ii)* avaliar o desempenho dos órgãos e entidades jurisdicionados, assim como dos sistemas, programas, projetos e atividades governamentais, quanto aos aspectos de economicidade, eficiência e eficácia dos atos praticados" (TCU, 2020).

Nessa linha, SAIs no Brasil, Canadá, Chile, França, Coreia, Holanda, Polônia, Portugal, África do Sul e Estados Unidos concordam sobre sua atuação no ciclo das políticas públicas e para qualificar a governança pública. Por exemplo, a OECD (2016) julga que SAIs fornecem *insights* para reduzir duplicação, fragmentação e sobreposição na administração pública, e avaliam a prontidão dos governos para lidar com desafios como mudanças climáticas e demográficas. Essa compreensão reforça sua autonomia técnica, o envolvimento na formulação de políticas e a utilização de instrumentos para a sua implementação, que servem para ampliar sua ascendência política junto à administração pública (Bach, 2012).

Para assumir essas responsabilidades, as SAIs julgam que sua ação está apoiada em três condições: *i)* autoridade formalmente instituída para requerer mudanças nas políticas governamentais; *ii)* autonomia de atuação frente aos demais Poderes; e *iii)* conhecimento técnico e experiência administrativa. A ampliação do escopo das SAIs intensificou sua ação regulatória (Morin, 2003) em um processo que Hood *et al*. (2004) chamaram de *catch-up* (capturar). Para as SAIs, sua atuação é menos morosa que a fiscalização do parlamento e menos sujeita à barganha da política que enfraquece a transparência governamental e a qualidade das suas decisões (Bach, 2012; Funnell, 2003). Sobre essa questão, Gomes (2006) questiona a possibilidade de o TCU organizar equipes especializadas para realizar auditorias de desempenho por duas razões: *i)* essa capacidade sempre será menor do que aquela existente nos órgãos públicos; e *ii)* sempre haverá o risco de duplo comando – da Corte de Contas e do próprio órgão – e insegurança para a atuação das agências estatais.

Ademais, essa avaliação sobre a incapacidade de controle nos Poderes Executivo e Legislativo pode politizar a ação das SAIs ao assumir que sua capacidade técnica é mais habilitada a formular propostas do que as arenas de representação democrática. E esse tema traz à baila a discussão sobre controlador e controlado. No caso do TCU, órgão auxiliar do Congresso Nacional, responsável pela fiscalização do Poder Executivo, sua autonomia de ação é evidenciada pelas atividades que desenvolve. Além disso, a Corte de Contas possui dotação orçamentária própria, capacidade de autorregulação (lei orgânica e regimento interno) e canais diretos de interlocução com agentes políticos, outras esferas de poder e a sociedade. Com efeito, o controle da Corte de Contas sobre a administração só faz crescer sua efetividade frente ao exercido pelo parlamento (Arantes *et al*., 2010).

Nessa linha, nos casos australiano, inglês, japonês e norte-americano, reconfiguraram-se os limites entre a gestão pública, tipicamente uma atividade de dirigentes políticos e técnicos, e a auditoria das políticas públicas. No caso inglês, a ampliação da regulação externa e da avaliação de *performance* tornou a auditoria um agente de mudança no ciclo das políticas públicas, não apenas um órgão verificador da conformidade legal. Incrementou-se a discricionariedade das SAIs ao mesclar

escolhas técnicas com políticas, o que fortaleceu ainda mais sua autonomia como órgão de controle e sua atuação no *policy making* (Funnell, 2003; Parker, 2003). As SAIs se assumirem como a única organização habilitada para essa atividade e converterem suas auditorias no meio central de prestação de contas para avaliar desempenho seria um efeito político (Funkhouser, 2011). Esse comportamento pode apresentar conotações políticas se for pautado por escolhas professadas pelas SAIs e em uma relação na qual a auditoria decide padrões de desempenho para o auditado com poder de *enforcement*.

Em resumo, a literatura tem identificado as mudanças nos papéis das SAIs em direção a um maior protagonismo no ciclo das políticas públicas, ainda que seja uma tarefa primordial da liderança política eleita e da burocracia estatal. Contudo, há duas questões que merecem destaque: *i)* a redução da autonomia e flexibilidade da gestão pública decorrente da atuação das SAIs como proponentes e/ou definidoras de metas para órgãos públicos, o que amplifica o dilema da relação entre gestão e controle, em termos weberianos, em face da ação de um órgão técnico sobre a atuação de representantes eleitos; e *ii)* o *enforcement* externo sobre o ciclo de políticas públicas, sobretudo nas etapas de avaliação e formulação. Considerando as contribuições da literatura, a próxima seção descreve a organização interna do TCU e duas premissas-chave de capacidade estatal: escolaridade e remuneração.

3 O TCU EM DOIS PARÂMETROS COMPARADOS: SALÁRIOS E ESCOLARIDADE DOS SERVIDORES

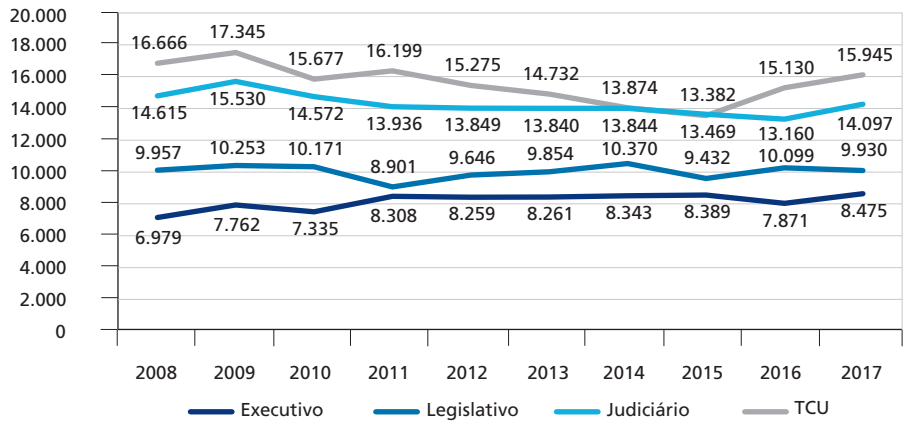
O TCU vem ampliando suas auditorias operacionais em um universo cada vez maior de políticas públicas. Como será visto, uma das razões alegadas pelas secretarias do controle externo para essa expansão da atuação do TCU no *policy making* é o seu maior conhecimento técnico ante a administração pública federal. A escolaridade de seus servidores é uma *proxy* importante. Quanto à escolaridade, é importante destacar a política de incentivos à formação e de capacitação de pessoal implementada pelo TCU. Assume destaque a oferta de cursos de especialização *lato sensu* pelo Instituto Serzedello Corrêa (ISC), órgão vinculado à Corte de Contas para apoiar esse tipo de iniciativa.

Considerando apenas os que possuem ensino superior incompleto/completo, em 2017, o TCU (57%) só ficou atrás do Poder Judiciário com 79,3%. No Poder Executivo, esses eram 49,5%, e no Legislativo, 36,2%. Todavia, quando se consideram os servidores com mestrado e doutorado (11,2%), o TCU está muito à frente do Executivo (6%), do Judiciário (1,9%) e do Legislativo (1%). Se ainda forem considerados os 23% de portadores de cursos de especialização *lato sensu* e aperfeiçoamento, a realidade da escolaridade dos servidores do TCU é bastante superior aos demais Poderes. Em outras palavras, servidores do TCU

com ensino superior são, em tese, mais bem preparados em face de manterem seu processo de capacitação profissional de forma continuada. Assim, em 2013, o percentual de ensino superior + especialização/aperfeiçoamento foi de 78% e chegou em 2017 a 80% dos servidores.

Outro parâmetro é a evolução salarial, conforme o gráfico 1. Vê-se que os vencimentos médios dos servidores estáveis do TCU são superiores aos auferidos pelos demais Poderes. Os valores sobem de forma mais rápida em 2016, possivelmente como efeito da Lei nº 13.320, que recompôs em 31,32%, escalonado até 2019, os salários. Mesmo em comparação com o Poder Judiciário, historicamente o mais aquinhoado em termos salariais, o TCU apresenta vencimentos de valor significativo.

GRÁFICO 1
Evolução salarial dos servidores de carreira do TCU em comparação com os demais Poderes em nível federal (2008-2017)
(Em R$)



Fonte: Atlas do Estado Brasileiro e relatórios de gestão do TCU. Disponíveis em: <http://www.ipea.gov.br/atlasestado/consulta/116> e <https://portal.tcu.gov.br/contas/contas-e-relatorios-de-gestao/>.
Obs.: 1. Os valores mensais médios de salários do TCU foram calculados considerando todos os servidores de carreira, excetuados membros do Poder e agentes políticos (ministros da corte e procuradores do Ministério Público de Contas) tomando os valores de gastos anuais com pessoal divididos pelo número de servidores efetivos e, finalmente, por 13,3 para chegar-se ao salário mensal médio.
2. Foram considerados apenas os valores nas rubricas vencimentos e vantagens fixas para os servidores de carreira do TCU, assumindo que incluem, no mínimo, salários, 13º salário e abono de férias, e que os valores reportados na Relação Anual de Informações Sociais (Rais) ao menos consideram os mesmos parâmetros para fins de comparação.
3. Os valores mensais de salário foram corrigidos até 31/1/2019 pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) para adotar o mesmo critério do Atlas do Estado Brasileiro.

Em 2016 e 2017, como os relatórios de gestão alteraram a forma de apresentação dos valores de vencimentos e vantagens fixas, aplicou-se, sobre os valores de 2015, os reajustes concedidos pela Lei nº 13.320/2016, respectivamente de 12,98% em 2016 e 5,39% em 2017. Nesta seção, observou-se que os números da escolaridade e da realidade salarial do TCU são, em comparação com os demais Poderes, bastante elevados. Será visto mais adiante que o tópico da qualidade técnica

dos servidores é uma das razões que, de acordo com secretarias especializadas que exercem a função de controle externo, legitimam a expansão da atuação na avaliação de políticas públicas.

4 O TCU NO *POLICY MAKING* DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL

Sobretudo desde 2005, o TCU ampliou sua atuação na avaliação de políticas públicas ao defini-la como uma de suas finalidades institucionais. Essa orientação é uma constante desde o planejamento estratégico 2005-2010. Esta seção discute e analisa esse processo apoiada na base de dados e documentos disponíveis no *site* do TCU.[7]

4.1 Governança pública e auditorias operacionais: nexos com as políticas públicas

Para analisar como o TCU fundamenta sua intervenção no ciclo das políticas públicas, sobretudo na avaliação de eficácia e impacto, é preciso compreender os porquês de induzir, aprimorar, colaborar e fomentar a governança pública.

Governança refere-se aos mecanismos de avaliação, direção e monitoramento de resultados à luz de metas definidas, como as decisões são tomadas e as responsabilidades são exercidas (TCU, 2014). Ênfase em efetividade e promoção de "boas práticas" gerenciais somaram-se às funções de controle (Bonollo, 2013; Cooper, 2003; Tillema e Bogt, 2010; Saint-Martin, 2000; Cini, 2008). Esses procedimentos visam essencialmente responder a uma questão: os resultados esperados foram alcançados? Para isso, o TCU identifica que seu papel é essencial para promover a governança pública, e que gerar valor agregado consiste em restabelecer a

> confiança a partir da *indução* do aperfeiçoamento da governança pública, [algo] essencial para resgatar a credibilidade pública nos governos e assegurar que as entidades desse setor alcancem os resultados pretendidos. Restaurar a confiança no sistema exigirá que os governos apresentem evidências de boa governança – para mostrar que políticas e programas são formulados, implementados e avaliados com o interesse público em mente (TCU, 2016, p. 31).

O TCU é um ator institucional inserido no ciclo das políticas públicas, em especial na avaliação de resultados, definição de metas e ampliação de seu papel na definição de regras para a execução das políticas (Barzelay, 1997). A promoção, a indução e o fomento de modelos gerenciais pautados pela mensuração de eficácia e efetividade servem para justificar suas ANOps. A leitura do órgão é que a administração pública não está preparada e organizada para implantar esse modelo, que é assumido como vital para agregar valor público à sociedade (Morin, 2003; Power, 2005; Skærbæk, 2009). O TCU definiu que deve exercer esse papel em favor dos interesses do cidadão e da sociedade (Voigt e Blume, 2011).

7. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/inicio/>.

Nessa linha, no sistema de governança pública, o controle externo é responsável por fiscalizar, controlar e regular junto à administração pública, sendo a avaliação de políticas públicas um braço estratégico. Contudo, conforme a discussão da literatura, essa visão é passível de críticas, uma vez que Cortes de Contas não detêm mandato eletivo, de forma que o argumento do conhecimento técnico pode representar uma fronteira tênue quanto às interferências no *policy making*.

O guia se organiza em oito componentes: *i)* institucionalização com previsão de recursos e competências para obter resultados; *ii)* planos, objetivos e resultados com "marco zero" para sua avaliação; *iii)* participação; *iv)* capacidade organizacional e recursos para monitorar políticas públicas e seus resultados; *v)* coordenação; *vi)* monitoramento e avaliação com definição de indicadores-chave; *vii)* gestão de riscos e controle interno; e *viii) accountability* com base em resultados (TCU, 2014). Segundo o regimento do TCU (2020, art. 239), deve-se avaliar o desempenho dos órgãos públicos, assim como sistemas, programas, projetos e atividades governamentais, quanto aos aspectos de economicidade, eficiência e eficácia dos atos praticados. Com efeito, assume o papel de "agente de mudança" para que os órgãos públicos cumpram seus objetivos de políticas públicas (English *et al.*, 2010; Skærbæk, 2009; Bonollo, 2013; Pollitt *et al.*, 1999).

O TCU desenvolveu uma abordagem para avaliar o ciclo de produção das políticas públicas e suas condições de implementação e relacionamento com a sociedade por meio das ANOps. A avaliação e o monitoramento dos resultados, embora não seja algo novo, foram intensificados desde 2013, quando o TCU passou a operar com secretarias de controle externo temáticas. Essa mudança organizacional permitiu uma crescente especialização sobre políticas públicas em diversas áreas.

5 O PAPEL DO TCU NA AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Esta seção discute os instrumentos utilizados pelo TCU para, sobretudo, avaliar políticas públicas. A pesquisa identificou três principais recursos distintos, mas complementares, que se referenciam mutuamente (ANOps, relatórios sistêmicos de avaliação de políticas e programas e relatórios de políticas e programas de governo). As ANOps são as mais representativas pelo seu poder de *enforcement* (Everett, 2003; Ayres e Braithwaite, 1992), tempo de existência – iniciaram na década de 1990 –, amplitude orçamentária e escopo da avaliação. Como são a fonte central de informação para os outros instrumentos, justifica-se sua utilização como eixo da análise empírica.

A base de dados valeu-se de duas fontes: ANOps de 2005 a 2019,[8] com busca por palavras-chave – eficácia, efetividade, indicadores, desempenho, *performance* e avaliação –,

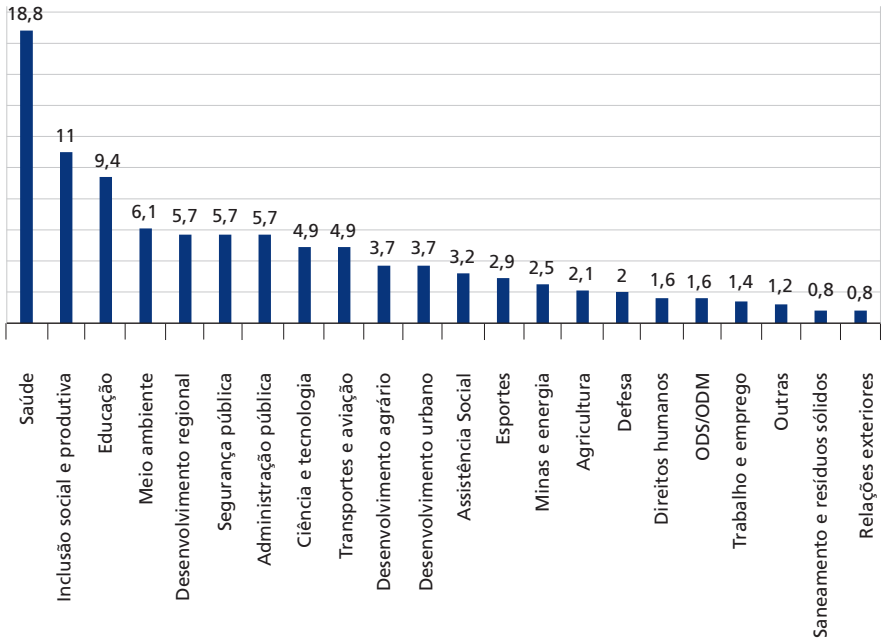
8. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/resultado/acordao-completo/auditorias%2520operacionais/%2520/%2520>.

e relatórios de atividades de 2005 a 2019.[9] Chegou-se ao montante de 11.890 fiscalizações, sendo 41,9% (4.983) formados por auditorias das quais se selecionaram aquelas voltadas para a avaliação de resultados e de implementação de políticas públicas. Na lógica dos três E's, eficiência e economicidade não foram avaliadas, pois são mais orientadas à gestão e governança. Foram identificadas 245 auditorias (4,92% do total), considerando o ano de produção dos acórdãos, distribuídas setorialmente conforme o gráfico 2. Essas auditorias geram recomendações e/ou determinações embasadas na avaliação sobre o que julgam ser inconsistências ou falhas das políticas públicas. A seleção das ANOps foi organizada como descrito a seguir.

- Após a busca por palavras-chave em todas as 4.487 auditorias e organizada uma base inicial, os acórdãos foram analisados individualmente para validar seu foco na avaliação de resultados – a maioria – ou apreciação quanto à implementação da política pública, o que resultou em descartes na seleção prévia.
- Leitura dos relatórios de gestão (2005-2019) complementou a pesquisa, pois fazem referências a ANOps não identificadas na base disponível no sítio do TCU.
- O foco foram as auditorias operacionais de políticas, embora em poucos casos esse critério tenha sido aplicado à avaliação de órgãos públicos nos quais programas governamentais foram objeto de escrutínio.
- Considerou-se o ano dos acórdãos (onde há acórdãos de monitoramento que remetem à auditoria inicial considerou-se essa como o ano de realização).
- Conforme seu conteúdo, e os órgãos indicados nos acórdãos, as auditorias foram classificadas por área de política pública.
- Poucas auditorias operacionais referem-se a levantamento, mas foram incluídas, pois avaliam e recomendam medidas.
- Foram consideradas as auditorias que, total ou parcialmente, voltam-se para avaliar resultados e a implementação de políticas.
- Só foram avaliadas as auditorias de políticas derivadas do Poder Executivo.
- Como o ano inicial dessa pesquisa é 2005, os relatórios de monitoramento de auditorias de exercícios anteriores foram assumidos, apenas nesse caso, como sendo realizados nesse ano.

9. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/transparencia/relatorios/relatorios-de-atividades/>.

GRÁFICO 2
Auditorias de avaliação de políticas públicas (2005-2019)
(Em %)



Elaboração do autor.
Obs.: ODS – Objetivos do Desenvolvimento Sustentável; ODM – Objetivos do Desenvolvimento do Milênio.

A grande maioria das ANOps segue sendo de eficiência e economicidade. Porém, o número menor daquelas orientadas para eficácia e efetividade, se adotado como um indicador de relevância, pode ser enganoso, pois seu escopo, sua amplitude e sua abrangência nacional costumam ser significativos. Como se vê, 40% das ANOps estão concentradas em três áreas (saúde, inclusão social e produtiva e educação) focadas em políticas de bem-estar social.

Na saúde, foram auditadas políticas de atenção básica, assistência oncológica e vigilância sanitária, além do Programa Mais Médicos. Na área da inclusão social e produtiva, em vários estados foram realizadas auditorias voltadas a avaliar: *i)* se a atuação do Sistema Nacional de Emprego (Sine) contribui para a inclusão socioeconômica das pessoas em situação de vulnerabilidade; e *ii)* se as condicionalidades de educação do Programa Bolsa Família são eficazes na manutenção dos alunos em sala de aula, contribuindo para inclusão socioeconômica. Na educação, foram avaliadas qualidade da oferta do ensino médio, implantação do Plano Nacional de Educação (PNE), do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e do Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (ProInfância).

Em ciência e tecnologia, auditaram-se a Lei de Informática, o Programa Cidades Digitais e Política de Banda Larga em Regiões Remotas. Na segurança pública, os programas nacionais como o Apoio ao Sistema Prisional e o de Redução de Homicídio, e o Sistema Nacional de Defesa e Proteção Civil (SINPDEC). No esporte, os programas Segundo Tempo e Apoio a Atletas de Alto Rendimento.

No meio ambiente, as auditorias atuaram em ações para reduzir o desmatamento, combater as queimadas e a emissão de gases de efeito estufa na Amazônia, adaptação da zona costeira ao aquecimento global e Programa Nacional de Resíduos Sólidos Urbanos (PNRS). Na agricultura, atuaram nos programas Segurança Fitozoossanitária no Trânsito de Produtos Agropecuários e Fortalecimento da Agricultura Familiar. Na infraestrutura, foram auditados: *i)* minas e energia: Programa Luz para Todos e Conta de Desenvolvimento Energético; *ii)* desenvolvimento urbano e habitação: Programa Minha Casa Minha Vida; e *iii)* transporte: controle eletrônico de velocidade nas rodovias federais.

Chama atenção a abrangência nacional das políticas públicas, o que torna a realização dessas auditorias complexas na sua logística, e a diversidade de temas avaliados, em linha com o processo que Hood *et al*. (2004) chamaram de *catch-up*. Mais ainda, a relevância das políticas auditadas em termos de seu impacto social e seus volumes orçamentários é altíssima, o que confere uma potência ainda maior para essas ações. Assim, a interferência do TCU na gestão política, por meio das ANOps, se materializa com as recomendações e determinações publicadas nos acórdãos e que afetam a avaliação e a implementação das políticas públicas.

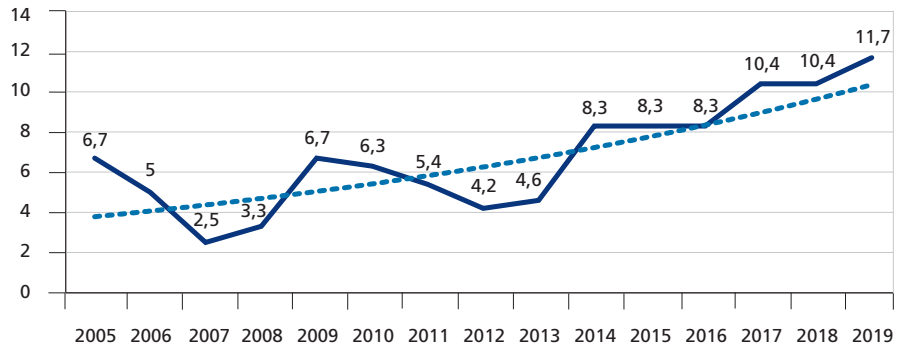
Ademais, ANOps são mais demoradas em comparação às de conformidade, pois precisam levantar informações, cotejá-las com as metas das políticas e avaliar fatores relacionados aos resultados alcançados. Em média, equivalem a quase dez auditorias de conformidade e são realizadas conjuntamente com os gestores. Demandam aprendizagem, inserção organizacional e conhecimento da política, sendo necessária uma equipe para estudá-la e propor soluções, o que as tornam mais custosas e longas (entrevistas 1; 2). Esses são os novos papéis que redefinem a atuação do TCU na avaliação de desempenho (Ellinas e Suleiman, 2008), apesar de ser difícil não interferir na autonomia decisória da administração pública.

Normalmente requerem adesão e colaboração do gestor para aplicar e anuir as recomendações (entrevistas 3; 4). Porém, esse processo foi fortemente influenciado pela especialização do controle externo do TCU e pelas novas concepções sobre o seu papel na avaliação de políticas públicas. Portanto, além da autoridade formal do controle externo e da autonomia de ação, o TCU passou a ampliar seu conhecimento técnico e sua experiência administrativa sobre a gestão pública.

O gráfico 3 mostra que há uma tendência de crescimento desse modelo de atuação. Mantidas a trajetória e as características da atuação do controle externo

especializado do TCU, espera-se a expansão de auditorias abrangentes em seu escopo, com grandes volumes orçamentários, e intensivas em avaliação de eficácia e efetividade.

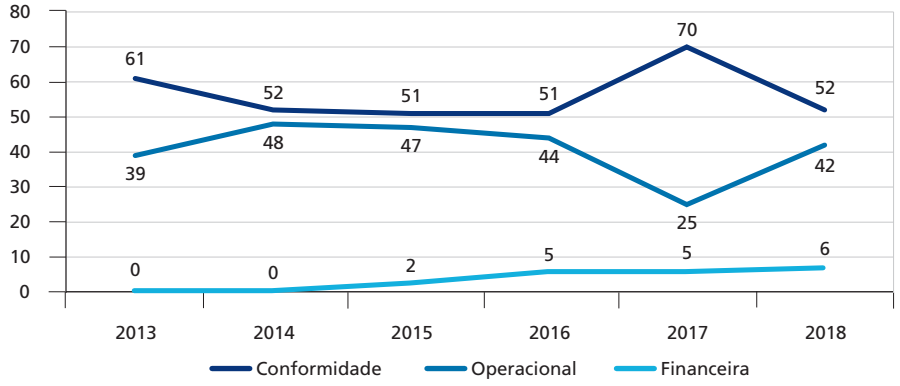
GRÁFICO 3
Dispersão das auditorias com tendência exponencial de crescimento (2005-2018)
(Em %)



Elaboração do autor.

Os números dos relatórios de gestão do TCU são ainda mais evidentes dessa direção (gráfico 4). As ANOps (eficiência, economicidade, gestão, eficácia e efetividade) ocupam um lugar significativo nas ações do TCU, o que só faz ampliar sua função regulatória (Morin, 2003), além de indicarem uma tendência de equilíbrio de esforços institucionais.

GRÁFICO 4
Homens/dia (HDs) alocados em auditorias realizadas, por modalidade e por exercício
(Em %)



Fonte: TCU (2019).

Ainda que desse número não se identifiquem as auditorias de resultados de políticas públicas, os dados do Relatório de Gestão 2018 são ainda mais

representativos do que aqueles mostrados nos gráficos 1 e 2. A tabela 1 apresenta os *policy instruments* de controle externo que apoiam a ascendência do TCU sobre a administração pública, conforme Bach (2012).

TABELA 1
Ações de controle externo e HDs alocados por diretriz do plano de controle externo

Diretriz do plano de controle externo	Planos operacionais da Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex) (2017-2018)			
	Ações de controle externo		HDs alocados	
	2017	2018	2017	2018
Combate à fraude e corrupção	361	480	37.356	45.525
Avaliação da eficiência e qualidade dos serviços públicos	232	347	24.010	28.929
Avaliação de resultados de políticas e programas públicos	139	158	20.508	19.911
Total	**732**	**985**	**81.874**	**94.265**

Fonte: TCU (2019).

Mesmo sendo os quantitativos relativos às auditorias de resultados bem maiores do que aqueles obtidos na análise da base de dados disponíveis no sítio do TCU, o importante é evidenciar a relevância que essa forma de atuação vem adquirindo. Em 2017, representou cerca de 25% dos HDs alocados e 18% das auditorias, e em 2018 cerca de 21% dos HDs e 16% das auditorias.

Conforme Bach (2012), as ANOps não permitem mais separar controle *stricto sensu* do ciclo de produção de políticas, sobretudo da fase de avaliação. A análise da atuação do TCU exemplifica essa postura que, pelas evidências reunidas, deverá se consolidar e assumir um protagonismo cada vez maior junto à administração pública. A próxima seção aborda a visão do TCU sobre essa forma de atuação.

6 O PAPEL DO TCU NO *POLICY MAKING* VISTO POR SUAS PRÓPRIAS LENTES

Esta seção discute as opiniões de dirigentes de cinco secretarias de controle externo (educação, saúde, rodovia e aviação, infraestrutura urbana e energia) e da Secretaria-Geral da Presidência nas ANOPs.[10] São abordadas seis questões: *i)* o que embasa o papel do TCU no *policy making* em termos constitucionais, legais e organizacionais?; *ii)* por que atuar no *policy making*?; *iii)* como se define a atuação do TCU nesse processo?; *iv)* quais os resultados esperados?; *v)* quais os limitadores das ANOps?; e *vi)* quais as perspectivas quanto ao papel do TCU nesse modelo de auditoria?[11]

10. ANOps avaliam o resultado ou a implementação de políticas públicas conforme critérios de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade. Na atuação do TCU no *policy making*, o capítulo discute as duas últimas.

11. Frise-se que se trata da perspectiva colhida junto à direção dessas áreas, mas sem o cotejamento com a opinião dos gestores do Executivo federal ou mesmo da sociedade, visto não ser esse o objetivo da pesquisa realizada.

Sobre a primeira questão, a Constituição Federal de 1988 (CF/1988) ampliou as competências do TCU, o que foi corroborado pela sua Lei Orgânica de 1992, e fez crescer suas funções contábil, financeira, orçamentária e operacional (entrevistas 1; 6), em linha com Knill e Balint (2008). Como a missão do TCU é contribuir para aperfeiçoar e agregar valor à administração pública, busca-se a melhora da política pública desde a formulação até a prestação de contas (entrevistas 4; 5). Essa é a justificativa normativa e jurídica para o envolvimento do *policy making*.

Há também um embasamento pragmático: auditorias de conformidade, por serem pontuais, formais e posteriores aos eventos, dificultam encontrar as causas que impeçam sua recorrência. Repetição de achados pede avaliações mais estruturantes, e correções no desenho das políticas têm maior efetividade e escala do que fiscalizar contratos e retificar problemas (entrevistas 2; 3; 4), o que fez o TCU exercer suas prerrogativas constitucionais (entrevista 6).

O terceiro fator foi a especialização temática iniciada em 1996 para fiscalizar obras públicas, que demandou aprofundar o conhecimento em engenharia. Em 2013, o controle externo passou a organizar-se por área temática (saúde, educação etc.), o que incrementou as ANOps mais intensivas no conhecimento setorial, visando agregar mais valor e resultados à sociedade (entrevistas 1; 3; 5), tal como definem Morin (2003), Power (2005) e Skærbæk (2009).

Em 2019, o TCU centralizou a gestão temática do controle externo em Brasília, visando obter mais eficiência, padronização e compatibilização nos encaminhamentos das auditorias (entrevistas 2; 3). Nesse processo, áreas como educação e energia cresceram em número de auditores. Também vale frisar as melhores práticas internacionais oriundas da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) quanto à triagem dos indicadores utilizados em outros países, que servem para analisar as políticas adotadas no Brasil (entrevistas 1; 4; 6).

O envolvimento do TCU no *policy making* justifica-se por várias razões. Inicialmente, a especialização de conhecimento que permite contribuir com os gestores. "Comparando o TCU com a administração pública, a gente tem uma diferença de qualificação técnica [de maneira que conseguimos] ajudar de alguma forma" (entrevista 1). O hiato que cresce entre administração pública e a *expertise* adquirida pelo controle externo induz essa forma de atuação (entrevista 1; 3). Power (2005) enfatiza que o "reposicionamento de *expertise*" amplia a ação das SAIs como *policy makers*.

A segunda razão para esse tipo de atuação seria o objetivo de suprir lacunas identificadas de capacidade de gestão, formulação de políticas e construção de metas e indicadores (entrevista 4; 6). A terceira é a compreeensão de que não há sobreposição ou redução da discricionariedade da gestão pública (entrevista 5), em sintonia com OECD (2016) e sem gerar a "patologia" referida por Power (2005) na ação das SAIs.

A quarta justificativa é que, como o grau de maturidade institucional da gestão pública é, em geral, muito baixo, o TCU compreende que deve suprir o papel que deveria ser do controle social (entrevista 5), tal como proposto originalmente pelo PDRAE. Por essa via, o TCU busca respaldo no que entende ser sua capacidade técnica e gerencial que, ao fim e ao cabo, gera incentivos para ampliar as auditorias que avaliam o desempenho governamental (Funkhouser, 2011).

Quanto ao processo que conduz a realização das ANOps, a missão do TCU começou a ser mais orientada para "situações-problema" identificadas na sociedade, incluindo a administração pública. Esses diagnósticos geram planos de auditoria pautados em critérios de materialidade, risco e relevância quanto ao impacto das políticas públicas. Com efeito, como o Brasil não busca medir desempenho e resultado, a entrevista 6 alinha-se ao que Bonollo (2013), Cooper (2003), Tillema e Bogt (2010), Saint-Martin (2000) e Cini (2008) argumentam ser as novas funções das SAIs:

> pouquíssimas políticas foram formuladas (...) com base no diagnóstico em que alguém identificou um problema, o que a gente quer com a política, quais são os indicadores, avaliação das alternativas. Daqui a pouco você implementa, monitora a implementação e avalia o resultado. Precisa examinar quantas políticas são assim, [pois] são a minoria da minoria. Então, isso não é a conduta usual da ação pública. O TCU não tem como fazer o papel de substituir um gestor naquilo que é o papel dele. Mas o nosso papel é provocar que o gestor comece a fazer.

Qual é o resultado que se espera e que impacto terá para as contas públicas e a sociedade? Conforme a avaliação de materialidade, risco e relevância, o TCU define os problemas e áreas com uma maior pontuação (entrevista 1). O TCU entende que assim se afasta da posição de espectador e se aproxima da administração, visando dialogar e se acercar da decisão do gestor, passando de uma visão mais punitiva e controladora para outra mais orientadora e pedagógica, buscando entender as dificuldades do gestor e contribuindo com a melhora das políticas públicas. Trata-se da visão do "agente de mudança ou modernizador" (English *et al.*, 2010; Skærbæk, 2009; Bonollo, 2013; Pollitt *et al.*, 1999).

O *feedback* do TCU que inibe a atuação do gestor ("o apagão das canetas") incentivou uma atuação mais preventiva. As ANOps visam gerar parcerias com os órgãos governamentais, para aprimorar a administração pública, e resultado para a sociedade (entrevistas 1; 2; 4; 6). Contudo, esse processo amplia a regulação externa e faz crescer o papel da auditoria como agente de mudança nas políticas públicas (Funnell, 2003; Parker, 2003).

O TCU é um ator externo que avalia e monitora, mas não atua para mudar objetivos e indicadores das políticas, papel que é do gestor público (entrevistas 1; 4). A orientação defendida é adotar a política pública e seu resultado pretendido para avaliar sua efetividade por meio de indicadores. Analisa-se o desempenho

para identificar problemas e entender as falhas de governança que geraram resultados negativos (entrevista 1; 2). Se o órgão não tem indicador, trata-se de um achado de auditoria que costuma resultar numa determinação para que sejam definidos (entrevista 1).

Ademais, é fundamental o monitoramento das ações para verificar se as recomendações produziram resultados, pois interessa ao TCU avaliar se os recursos públicos agregaram valor à sociedade (entrevista 3). O TCU vale-se de seu "poder de pautar" com a pretensão de os órgãos públicos assimilarem esse modelo de gestão (entrevista 6). Assim, reforça-se sua ação visando aprimorar *accountability* e governança, tal como a OECD (2013; 2016) destaca como ações essenciais das SAIs.

O TCU deve mostrar as consequências das políticas públicas para os gestores públicos; caso contrário, o controle se restringe aos meios e não avalia se as ações governamentais cumprem suas finalidades com qualidade e sustentabilidade. Para tanto, "ter debaixo do seu braço a Bíblia da política pública que o setor deve satisfazer" (entrevista 5) é essencial, isto é, busca-se reforçar a importância de os auditores conhecerem os objetivos e ações das políticas públicas que serão avaliadas. Não significa controle de mérito da política, mas saber como a política pública está sendo implantada e jogar luzes sobre sua eficiência e eficácia. Não se trata de falar "mude a política, faça dessa forma", mas sim "está funcionando? O foco é recomendar e/ou determinar ações corretivas baseadas na avaliação dos problemas identificados" (entrevistas 5; 6). Por isso, planos de ações precisam de acompanhamento quanto à sua implementação, pois seria ineficaz propor melhorias, não monitorar seu progresso, e posteriormente punir o gestor (entrevista 4). Porém, essa atuação dificilmente deixa de reforçar sua autonomia técnica e seu envolvimento na formulação de políticas (Bach, 2012).

Em muitos casos, a postura é avaliar desempenho e capacidade de atingir as metas definidas. Em regra, as ANOps ficam no campo das recomendações, mas se há determinações para, por exemplo, apresentar planos de ação, caso descumpridas, podem gerar punições (entrevista 4). Em síntese, busca-se, cada vez mais, "olhar o resultado da política, se atingiu metas e analisar indicadores. Quais os gatilhos para reavaliação dessas políticas? Então, várias questões estão remetendo [para] a questão de desempenho das políticas" (entrevista 5). Todavia, essa visão amplia a regulação externa e incrementa a discricionariedade ao mesclar escolhas técnicas e políticas (Funnell, 2003; Parker, 2003).

Quanto aos limitadores, a quinta questão analisada, o fundamental para as auditorias é o grau de maturidade institucional dos órgãos públicos: quanto maior, melhores os seus resultados (entrevistas 3; 4; 6). "Paramos de ser o órgão que chega e diz não tem avaliação, não tem controle nenhum, não tem indicador,

não tem meta. Se está mais bem estruturado, e mais maduro, você atua menos no meio e mais no fim" (entrevista 5). Ausência de indicadores de políticas e do plano plurianual são exemplos reiterados de imaturidade institucional, pois não permitem avaliar as ações governamentais.

Como "a administração pública tem um nível de maturidade e de avaliação e desempenho que é baixo" (entrevista 6), o TCU é um ator-chave para o seu aprimoramento (entrevista 1). Alinhado ao que a literatura e a experiência internacional têm mostrado, o TCU assume que deve atuar para garantir a oferta "adequada" de serviços públicos e incentiva a cultura de resultados focada nas demandas da sociedade (Bonollo, 2013; Cooper, 2003; Tillema e Bogt, 2010; Saint-Martin, 2000; Cini, 2008; Power, 2005).

Quanto às perspectivas, cabe ao TCU induzir que os órgãos públicos adotem indicadores que avaliem "situações-problema" e a sustentabilidade das políticas públicas. O papel atribuído é provocar os órgãos públicos: se não são capazes de medir suas iniciativas, ou

> se não o fizerem, nós faremos, medimos e manteremos essa medição, até que o ministério incorpore esse mecanismo de medição (...). Nossa preocupação é sempre com o que o ministério não está vendo [e] onde é que estão as falhas na política. Temos capacidade de fazer, e se [achamos que] é o momento de intervenção (...), vamos produzir resultados para a sociedade (entrevista 6).

Avalia-se que as ANOps estão consolidadas e que contribuem para o aperfeiçoamento das políticas. O TCU precisa investir nesse tipo de trabalho, pois o uso de dados traz celeridade, qualifica o controle e gera benefícios à sociedade (entrevista 4). O TCU precisa crescer nessa área, porque é uma vocação natural e institucional, sobretudo porque há um problema de avaliação de políticas públicas no Brasil (entrevista 6). Porém, esse "expansionismo" pode fazer com que suas recomendações adquiram caráter mandatório, apesar do discurso do aprimoramento do controle. Por fim, para o TCU, essa atuação é vista como positiva pelos gestores públicos, pois as recomendações contribuem para reforçar seus pleitos junto aos seus superiores (entrevistas 2; 4).

As entrevistas mostram que há um alinhamento institucional consolidado sobre a atuação do TCU no ciclo de políticas públicas. Ainda que nem todas as áreas de controle externo atuem com a mesma intensidade em ANOps, há concordância sobre a importância de sua ampliação, dada sua contribuição para ampliar sua intervenção junto à administração pública. De forma muito precisa, Morin (2003) e Bonollo (2013) expressaram esse processo ao afirmar que as SAIs passaram de *watchdogs* para *sheepdogs*.

7 CONCLUSÃO

Como foi apontado no início deste capítulo, a expansão do controle externo em direção à sua maior interferência no ciclo das políticas públicas nunca esteve no radar das reformas gerenciais propostas no PDRAE. Essa nova forma de atuação passou a ser intensificada na atuação do TCU desde 2005 e, como visto, incrementada sobremaneira desde 2013. O objetivo da modernização da administração pública para flexibilizar o modelo burocrático tradicional em favor da gestão por resultados como forma de controle foi assumido pela Corte de Contas como instrumento de avaliação de políticas.

Paradoxalmente, o efeito desejado pela reforma – maior autonomia da gestão pública – passou a ser confrontado, de forma crescente, como visto, não mais pela existência das normas burocráticas, mas sim pelo controle externo. Com efeito, um novo *layer* de controle de resultados vem sendo assumido pela Corte de Contas, o que contraria o espírito dos objetivos do PDRAE. Ainda que a "explosão das auditorias" e a avaliação de políticas (Power, 2005; Knill e Balint, 2008) dialoguem com as finalidades da reforma gerencial, sua assunção pela Corte de Contas não deixa de incidir sobre os papéis que devem ser exercidos pela burocracia estatal.

O controle social proposto pelo PDRAE também se insere nesse processo de expansão, pois o TCU assume que é necessário agregar valor público, avaliado por indicadores de *performance*, focado nas demandas da sociedade. A busca da representação do interesse público para garantir efetividade na ação governamental não deixa de ampliar o poder de *enforcement* da Corte de Contas sobre a administração pública (Everett, 2003; Ayres e Braithwaite, 1992; Bonollo, 2013; Cooper, 2003; Tillema e Bogt, 2010; Saint-Martin, 2000; Cini, 2008).

A qualidade técnica dos servidores do TCU, quando comparada com aquela dos demais Poderes, entra nessa equação, pois o "reposicionamento de *expertise*" (Power, 2005, p. 335) amplia sua ação como no *policy making*. A assimetria dessas capacidades entre o controle (agente) e a gestão (principal) é significativa, de forma que a tendência é que sua atuação como *sheepdogs* (Morin, 2003; Bonollo, 2013) se amplie. E essa não é apenas uma redefinição de papéis, pois remete ao debate sobre as fronteiras políticas das SAIs, considerando que, nas democracias representativas, a responsabilidade por definir e avaliar políticas incide sobre líderes eleitos, cabendo às agências estatais o suporte técnico.

A flexibilidade gerencial defendida pelo PDRAE em diálogo com as propostas no âmbito da NGP (Pollitt e Bouckaert, 2000) pode gerar o efeito oposto: mais autonomia na ação do TCU e mais rigidez e controle na atuação dos órgãos públicos. Esse expansionismo agrega mais uma camada ao processo de *accountability* horizontal (O'Donnell, 1998). Essa é uma decorrência das auditorias de *performance* que avaliam políticas públicas (Gomes, 2006), e suas recomendações

acabam, na prática, por serem determinações (Azevedo *et al.*, 2019). Sendo essas propostas oriundas de um órgão de controle externo, mesmo que atenuadas pelo discurso de agregar valor público, amplia-se a probabilidade de adquirir saliência política e influenciar as decisões governamentais (Bach, 2012).

Essa questão importa, pois, lembrando Weber, o desafio das democracias modernas, diante do crescimento das burocracias estatais, é saber como a lógica representativa pode ser qualificada. O debate da NGP e a devolução estrutural de competências para corpos burocráticos reforçam a ascendência da técnica sobre a política (Christensen e Lægreid, 2005). Nessa linha, a maior morosidade da fiscalização do parlamento pode enfraquecer a transparência governamental e a qualidade das suas decisões (Bach, 2012; Funnell, 2003). Essa visão sobre a reforma gerencial da administração pública parece ser muito influente nos papéis assumidos pelo TCU na avaliação de políticas públicas.

Nesse caso, o regimento do TCU permite autonomia de ação ao facultar a realização de auditorias por iniciativa própria, o que é proporcional à pouca capacidade que o Congresso Nacional possui para fiscalizar o Executivo (Arantes *et al.*, 2010). Nos últimos treze anos, na média, 74% das auditorias foram realizadas dessa forma, o que não deixa de ser um indicador do expansionismo da Corte de Contas que pode ser analisado sob o prisma do *deficit* democrático. O entendimento de que essa atuação dialoga diretamente com a sociedade e como intermediária entre essa e a administração pública para garantir transparência, *accountability* e resultados é questionável. O principal é o governo eleito, e o agente é o TCU, na condição de órgão auxiliar do Congresso Nacional. Todavia, dada essa autonomia operacional e a ênfase na interlocução direta com a sociedade, a questão sobre a relação entre controlador e controlado assume conotações políticas, não apenas técnicas.

A leitura sobre a imaturidade institucional da administração pública federal serve como justificativa para o TCU suprir essas deficiências avaliando políticas públicas. Induzir administradores públicos a orientar-se para resultados, visando assegurar que os cidadãos recebam valor público agregado (Morin, 2003; Skærbæk, 2009), coloca em questão temas caros como legitimidade e representação política e o escopo de ação da Corte de Contas. A avaliação de que o TCU possui capacidade técnica e conhecimento superiores àqueles da administração pública,[12] respaldada institucionalmente,[13] suscita essa reflexão sobre a relação entre gestão técnica e a lógica da representação política democrática. Essa relação entre controle e avaliação de políticas ficou mais porosa (Barzelay, 1997), tal como visto na ação do TCU.

12. Ainda que esta pesquisa não tenha entrevistado os gestores públicos para avaliar sua leitura sobre essa forma de atuação, o importante é enfatizar a visão do TCU sobre seu papel no *policy making* governamental.

13. Nessa linha, o planejamento estratégico 2021-2025 afirma que "a realidade de nossa governança pública é visível para a população brasileira. (...) [e] o TCU iniciou, desde 2012, grande movimento em prol da melhoria da governança pública" (TCU, 2015, p. 39).

A possibilidade de autorregulação que o TCU possui reforça sua autonomia técnica, mas também seu envolvimento no ciclo das políticas e a utilização de *policy instruments*, que servem para ampliar sua ascendência política junto à administração pública (Bach, 2012). A especialização temática das secretarias de controle externo impactou profundamente as auditorias operacionais. Ampliou-se a intervenção no conteúdo e nas metas das ações governamentais e sobre o *policy making* via recomendações e determinações. Cabe ainda levantar o tema da penalização dos gestores, pois se as ANOps se apoiam em recomendações e determinações, podem existir punições relativas a questões de desempenho e *performance*. Novamente, essa via conduz na direção oposta da flexibilização gerencial proposta pelo PDRAE, pois o temor da punição pelo não atingimento de resultados pode resultar em redução de autonomia e maior ascendência do controle externo.

Considerando as ANOps realizadas pelo TCU, essa nova cara do controle externo no Brasil caminha na direção contrária da concepção do PDRAE sobre flexibilização administrativa e da avaliação por resultados como prática intrínseca à gestão pública. Não houve avanço dessa agenda de reforma gerencial. Embora em política pública seja difícil asseverar que existem rotas lineares, a tendência é o aprofundamento do expansionismo na ação do TCU no *policy making* da administração pública. Nesse sentido, há muitos desafios de pesquisa e para a administração pública, como se vê a seguir.

- Efeitos sobre a autonomia e flexibilidade da gestão pública decorrente desse processo.
- Escopo do que compete ou não ao TCU na apreciação de políticas e até onde pode chegar o *enforcement* do controle externo sobre *policy making*.
- Conhecer a avaliação dos órgãos auditados sobre essa atuação do TCU.
- Como alinhar sua atuação institucional com os Poderes Executivo e Legislativo, já que o TCU rotinizou as ANOps quanto ao *policy making* governamental.
- Analisar as diferentes formas de ação do TCU e suas eventuais contradições internas, pois algumas avaliam governança e gestão e outras priorizam avaliação de políticas públicas.
- Avaliar se e como o TCU incide sobre a formulação de políticas: por exemplo, os manuais do TCU sobre gestão de risco e governança do centro de governo pautam recomendações e determinações dos acórdãos.
- Analisar a questão do *deficit* democrático e a defesa do interesse público que embasa a interferência do TCU no *policy making* da ação governamental.

A agenda de pesquisa é ampla, mas a direção de todas as possibilidades de investigação é a mesma: a atuação do TCU na avaliação das políticas públicas da administração pública veio para ficar. Essa já é a nova cara do controle externo no Brasil.

REFERÊNCIAS

ARANTES, R. B. *et al*. Controles democráticos sobre a administração pública no Brasil: Legislativo, tribunais de contas, Judiciário e Ministério Público. *In*: LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L.; PACHECO, R. S. (Org.). **Burocracia e política no Brasil**: desafios para o Estado democrático no século XXI. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

AYRES, I.; BRAITHWAITE, J. **Responsive regulation**: transcending the regulation debate. Oxford: Oxford University Press, 1992.

BACH, T. The involvement of agencies in policy formulation: explaining variation in policy autonomy of federal agencies in Germany. **Policy and Society**, v. 31, n. 3, p. 211-222, 2012.

BARZELAY, M. Central audit institutions and performance auditing: a comparative analysis of organizational strategies in the OECD. **Governance**, v. 10, n. 3, p. 235-260, 1997.

BAWOLE, J. N.; IBRAHIM, M. Contesting claims on measuring performance in the public sector using performance audits: evidence from the literature. **Public Organization Review**, v. 16, n. 3, p. 285-299, 2016.

BONOLLO, E. National audit courts in a public sector under stress: from "watchdog" to "sheepdog" function. *In*: INTERNATIONAL BUSINESS RESEARCH CONFERENCE, 22., 2013, Madrid, Spain. **Anais**… Madrid: WBI, 2013. p. 9-10.

BRASIL. Presidência da República. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Ministério da Administração e Reforma do Estado, 1995.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **A reforma do Estado dos anos 90**: lógica e mecanismos de controle. Brasília: Ministério da Administração e Reforma do Estado, 1997. (Cadernos MARE da Reforma do Estado, n. 1).

CHRISTENSEN, T.; LÆGREID, P. El Estado fragmentado: los retos de combinar eficiencia, normas institucionales y democracia. **Gestión y Política Pública**, v. 14, n. 3, p. 557-598, 2005.

CINI, M. European Commission reform and the origins of the European Transparency Initiative. **Journal of European Public Policy**, v. 15, n. 5, p. 743-760, 2008.

COOPER, D. Special issue on performance audit in public sector. **Critical Perspectives on Accounting**, v. 14, n. 1-2, 2003.

ELLINAS, A.; SULEIMAN, E. Reforming the commission: between modernization and bureaucratization. **Journal of European Public Policy**, v. 15, n. 5, p. 708-725, 2008.

ENGLISH, L. M. *et al*. Performance audit of the operational stage of long-term partnerships for the private sector provision of public services. **Australian Accounting Review**, v. 20, n. 1, p. 64-75, 2010.

EVERETT, J. The politics of comprehensive auditing in fields of high outcome and cause uncertainty. **Critical Perspectives on Accounting**, v. 14, n. 1-2, p. 77-104, 2003.

FUNKHOUSER, M. Accountability, performance and performance auditing: reconciling the views of scholars and authors. *In*: LONSDALE, J.; WILKINS, P.; LING, T. (Ed.). **Performance auditing**: contributing to accountability in democratic government. Cheltenham: Edward Elgar, 2011.

FUNNELL, W. Enduring fundamentals: constitutional accountability and auditors-general in the reluctant state. **Critical Perspective on Accountability**, v. 14, n. 1-2, p. 107-132, 2003.

GOMES, E. G. M. As agências reguladoras independentes e o Tribunal de Contas da União: conflito de jurisdições. **Revista de Administração Pública**, v. 40, n. 4, p. 615-30, 2006.

HOOD, C. *et al*. (Ed.). **Controlling modern government**: variety, commonality and change. Cheltenham: Edward Elgar, 2004.

KNILL, C.; BALINT, T. Explaining variation in organizational change: the reform of human resource management in the European Commission and the OECD. **Journal of European Public Policy**, v. 15, n. 5, p. 669-690, 2008.

LOUREIRO, M. R.; TEIXEIRA, M. A. C.; MORAES, T. C. Democratização e reforma do Estado: o desenvolvimento institucional dos tribunais de contas no Brasil recente. **Revista de Administração Pública**, v. 43, n. 4, p. 739-772, 2009.

MARQUES NETO, F. de A. *et al*. Reputação institucional e o controle das agências reguladoras pelo TCU. **Revista de Direito Administrativo**, v. 278, n. 2, p. 37-70, 2019.

MENDEZ, C.; BACHTLER, J. Administrative reform and unintended consequences: an assessment of the EU Cohesion policy 'audit explosion'. **Journal of European Public Policy**, v. 18, n. 5, p. 746-765, 2011.

MORIN, D. Controllers or catalysts for change and improvement: would the real value for money auditors please stand up? **Managerial Auditing Journal**, v. 18, n. 1, p. 19-30, 2003.

O'DONNELL, G. *Accountability* horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova**, n. 44, p. 27-52, 1998.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Brazil's Supreme audit institution**: the audit of the consolidated year-end government report. Paris: OECD, 2013.

_____. **Supreme audit institutions and good governance**: oversight, insight and foresight. Paris: OECD, 2016.

PARKER, C. Regulator-required compliance program audits. **Law and Policy**, v. 25, n. 3, p. 221-244, 2003.

POLLITT, C. Performance audit in Western Europe: trends and choices. **Critical Perspectives on Accounting**, v. 14, n. 1-2, p. 157-170, 2003.

POLLITT, C.; BOUCKAERT, G. **A public management reform**: a comparative analysis. New York: Oxford University Press, 2000.

POLLITT, C. *et al*. **Performance or compliance?** Performance audit and public management in five countries. New York: Oxford University Press, 1999.

POWER, M. The audit society. *In*: HOPWOOD, A.; MILLER, P. (Ed.). **Accounting as social and institutional practice**. Cambridge: Cambridge University Press, 1994.

_____. The theory of the audit explosion. *In*: FERLIE, E.; LYNN JR., L. E.; POLLITT, C. (Ed.). **The Oxford handbook of public management**. New York: Oxford University Press, 2005.

SAINT-MARTIN, D. **Building the new managerialist state**: consultants and the politics of public sector reform in comparative perspective. Oxford: Oxford University Press, 2000.

SKÆRBÆK, P. Public sector auditor identities in making efficiency auditable: the National Audit Office of Denmark as independent auditor and modernizer. **Organizations and Society**, v. 34, n. 8, p. 971-987, 2009.

TCU – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Referencial para avaliação de governança em políticas públicas**. Brasília: TCU, 2014.

_____. **Plano estratégico do Tribunal de Contas da União**: 2015-2021. Brasília: TCU, 2015.

_____. **Referencial para avaliação da governança do Centro de Governo**. Brasília: TCU, 2016.

_____. **Relatório de gestão**: 2018. Brasília: TCU, 2019.

_____. Regimento interno do Tribunal de Contas da União. **Boletim do Tribunal de Contas da União**, ano 39, n. 1, 2020. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/data/files/2A/C1/CC/6A/5C66F610A6B96FE6E18818A8/BTCU_01_de_02_01_2020_Especial%20-%20Regimento_Interno.pdf>. Acesso em: 12 fev. 2020.

TILLEMA, S.; BOGT, H. J. Performance auditing: improving the quality of political and democratic process? **Critical Perspectives on Accounting**, v. 21, n. 8, p. 754-769, 2010.

VOIGT, S.; BLUME, L. Does organizational design of supreme audit institutions matter? A cross-country assessment. **European Journal of Political Economy**, v. 27, n. 2, p. 215-229, 2011.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRESSER-PEREIRA, L. C. A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. **Lua Nova**, n. 45, p. 49-95, 1998.

PAINTER, M.; YEE, W.-H. Task matters: a structural-instrumental analysis of the autonomy of Hong Kong government bodies. **American Review of Public Administration**, v. 41, n. 4, p. 395-410, 2011.

PARTE III – REFORMAS ADMINISTRATIVAS EM PERSPECTIVA INTERNACIONAL COMPARADA

CAPÍTULO 17

CONTEXTO E TRAJETÓRIAS DE REFORMA E MODERNIZAÇÃO DO SETOR PÚBLICO NA AMÉRICA LATINA (1995-2019): DILEMAS E DESAFIOS[1,2]

Violeta Pallavicini[3]

1 INTRODUÇÃO

Desde o final dos anos 1980, a maioria dos países latino-americanos encontra-se imersa em um mar de mudanças políticas, financeiras e sociais. Em meados da década de 1970, apenas três países da América Latina (Colômbia, Costa Rica e Venezuela) eram governados segundo as regras democráticas, com suas autoridades políticas eleitas regularmente, por meio de processos eleitorais livres, abertos e competitivos (Zovatto, 2018). Em contraste, os demais países da região enfrentaram golpes de Estado (Chile, em 1973), ditaduras militares (Bolívia, Brasil, Uruguai e Argentina) e movimentos revolucionários (Nicarágua, em 1978). Em seguida, "um processo democrático iniciado na República Dominicana e no Equador em 1978 espalhou-se posteriormente em estágios sucessivos: primeiro na região andina, depois na América Central e no Cone Sul e, finalmente, no Paraguai e no Chile em 1989, e na Nicarágua em 1990" (Zovatto, 2018, p. 2, tradução nossa).

No âmbito financeiro, os anos 1980 são conhecidos como a década perdida, pois a região enfrentou a pior crise da dívida, tanto pelo número de países afetados (dezoito) quanto por sua duração (Ocampo, 2014). Por causa do exposto, e como parte dos processos de negociação da dívida, os governos latino-americanos tiveram que fazer ajustes estruturais em suas economias e implementar medidas do chamado Consenso de Washington, o que incluía garantir disciplina fiscal, definir prioridades de gastos públicos, aumentar receita tributária, equalizar taxas de juros e comércio exterior, estabelecer um regime de câmbio flexível, liberalizar fluxos de investimento, promover concorrência, privatizar empresas públicas e garantir direitos de propriedade (Williamson, 1990).

Nessa estrutura, foi necessário ajustar as competências dos governos latino-americanos por meio das chamadas reformas estatais. A primeira "onda"

1. DOI: http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-012-7cap17

2. A autora agradece a tradução de Angela Mora de Marco Gavioli, via projeto United Nations Volunteers.

3. Professora da Escuela de Administración Pública da Universidad de Costa Rica; e consultora no âmbito do Programa de Cooperação Cepal/Ipea.

de reformas foi guiada pelas propostas contidas no relatório do Banco Mundial *O Estado num Mundo em Transformação*, cujo argumento central dizia que

> um Estado efetivo é essencial para poder contar com os bens e serviços – e as regras e instituições – que possibilitam o crescimento do mercado e às pessoas viver uma vida mais saudável e feliz. Assim, o Estado é fundamental para o processo de desenvolvimento econômico e social, não como agente direto do crescimento, mas como parceiro, catalisador e propulsor desse processo (Banco Mundial, 1997, p. 4, tradução nossa).

Com base nesse argumento, as ações de reforma concentraram-se na redução do tamanho do Estado por meio das seguintes medidas: *i)* privatização de empresas públicas; *ii)* descentralização de funções para os governos locais; e *iii)* transparência na contratação de servidores públicos. Dessa forma, buscava-se alcançar equilíbrio fiscal e criar condições para o crescimento econômico.

Uma segunda "onda" de reformas estatais foi lançada em seguida, orientada para alcançar os chamados "quatro es"[4] (Nickson, 2002, p. 1):

- efetividade da intervenção do setor público em termos de cobertura e qualidade dos serviços;
- eficiência econômica na prestação de serviços;
- melhoria da equidade na prestação de serviços por meio de uma abordagem mais focada nos gastos atuais e de capital nos setores sociais (especialmente em saúde e educação); e
- criar um ambiente propício ao desenvolvimento do setor privado.

Para dar suporte teórico à reforma administrativa, foi desenvolvido um novo paradigma de administração pública, denominado Nova Gestão Pública (New Public Management – NPM), cujas diretrizes dominavam a agenda de reformas dos países da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) e foram transferidas para países da América Latina a partir dos anos 1990. Após três décadas, pouco se sabe sobre sua implementação, os desafios que foram abordados e a probabilidade de sua continuidade diante das recentes mudanças políticas na região.

Este texto, portanto, procura examinar até que ponto as ações de reformas da administração pública baseadas na NPM (ou outros paradigmas) foram implementadas em alguns países selecionados da América Latina. Para isso, será feita uma revisão dos principais paradigmas que sustentam as ações de reforma da administração pública (NPM e governança). Posteriormente, será analisado o contexto político-administrativo dos países em estudo, a fim de entender como a

4. Os "quatro es" são do inglês *effectiveness, efficiency, equity* e *environment*.

questão da reforma e o conteúdo das ações escolhidas entram na agenda pública. Em seguida, serão examinadas as macrotendências das reformas. O capítulo termina com uma reflexão sobre as lições aprendidas e os desafios enfrentados em sua implementação, apontando as novas áreas da agenda de reformas criadas devido a mudanças políticas na região da América Latina.

2 QUADRO TEÓRICO

Para explicar as trajetórias de modernização e reforma da administração pública nos países selecionados, dois paradigmas serão utilizados. O primeiro é a NPM, uma vez que suas ideias foram introduzidas na região latino-americana por organizações internacionais, como o Banco Mundial, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), a OCDE e as agências regionais, como o Centro Latino-Americano de Administração de Desenvolvimento (CLAD). O segundo paradigma é a Nova Governança Pública (New Public Governance – NPG), usada para responder à reestruturação das relações de poder, após transições democráticas na América Latina.

2.1 O New Public Management

De acordo com Hood (1991, p. 3), a NPM está vinculada a quatro outras "megatendências" administrativas, conforme a seguir descrito.

1) Tentativas de desacelerar ou reverter o crescimento do governo em termos de gastos públicos e funcionários públicos.
2) Mudança para a privatização e quase privatização, com ênfase renovada na "subsidiariedade" na prestação de serviços.
3) Desenvolvimento de uma agenda mais internacional, cada vez mais focada em questões gerais de gestão pública, formulação de políticas, estilos de decisão e cooperação intergovernamental.
4) Desenvolvimento da automação, particularmente em tecnologia da informação, na produção e distribuição de serviços públicos.

O autor aponta, além disso, que a NPM sintetiza uma ampla gama de propostas que dominavam a agenda de reformas nos países da OCDE desde o final da década de 1970. Duas grandes dimensões podem ser identificadas nesse paradigma. A primeira visa propor um conjunto de ferramentas para tornar cada organização pública mais eficiente, como planejamento estratégico, gerenciamento por resultados, reengenharia de processos, contratos de desempenho, avaliação de desempenho, entre outras.

A segunda dimensão visa reformar as relações interorganizacionais no setor público, com base na Nova Economia Institucional, que enfatiza a promoção da concorrência por meio de mecanismos como parcerias público-privadas, terceirização,

promoção da qualidade na prestação de serviços com o uso de "cartas de compromisso com o cidadão", mudanças nas relações públicas de emprego, especialização vertical e horizontal do governo, por meio da criação de agências *single-purpose,* e delegação de competências do governo central a agências e governos locais.

Como parte do fluxo da NPM, em 1995, a OCDE, em seu documento *Governance in Transition: public management reforms in OECD countries*, promoveu a implementação da gestão orientada por resultados, por meio das seguintes ações: delegação de autoridade, dando flexibilidade; garantia de desempenho, controle e *accountability*; prestação de serviço responsável aos cidadãos; melhoria na gestão de recursos humanos; exploração de tecnologia da informação; melhoria na qualidade da regulação; e fortalecimento do papel do governo central (OECD, 1995, p. 28).

O BID também vem promovendo a implementação do Gerenciamento para Resultados de Desenvolvimento (Managing for Development Results – MfDR), o qual define como sendo

> uma estrutura cujo papel é facilitar às organizações públicas o gerenciamento eficaz e integrado de seu processo de criar valor (resultados) para otimizá-lo, garantindo a máxima eficácia e eficiência de seu desempenho, a consecução dos objetivos do governo e a melhoria contínua de suas instituições (García López e García Moreno, 2010, p. 6, tradução nossa).

Para o BID, o MfDR é um ciclo de gerenciamento composto por seis pilares (planejamento por resultados; orçamento por resultados; gerenciamento financeiro; auditoria e compras; gerenciamento de programas e projetos; e monitoramento e avaliação), com seus respectivos componentes e indicadores para medir o desempenho.

Na América Latina, as ideias da NPM foram introduzidas por diferentes mecanismos. Em 1988, como resultado do Consenso de Santiago promovido pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) e pelo Banco Mundial, foi acordado promover a implementação de mecanismos de avaliação de gestão, com base em indicadores de desempenho estabelecidos nos processos de planejamento e orçamento, e a criação de acordos de desempenho como instrumento de *accountability* dos gestores públicos pela obtenção dos resultados estabelecidos no Plano Nacional de Desenvolvimento e nos planos institucionais de cada organização pública.

No mesmo ano, o conselho de administração do CLAD emitiu o documento doutrinário *Uma Nova Gestão Pública para a América Latina*, motivando os países-membros a aplicar ferramentas da NPM, como controle por resultados, profissionalização da administração pública, descentralização e transparência. Posteriormente, em 2008, foi emitida a *Carta Ibero-Americana de Qualidade na Gestão Pública*.

2.2 O New Public Governance

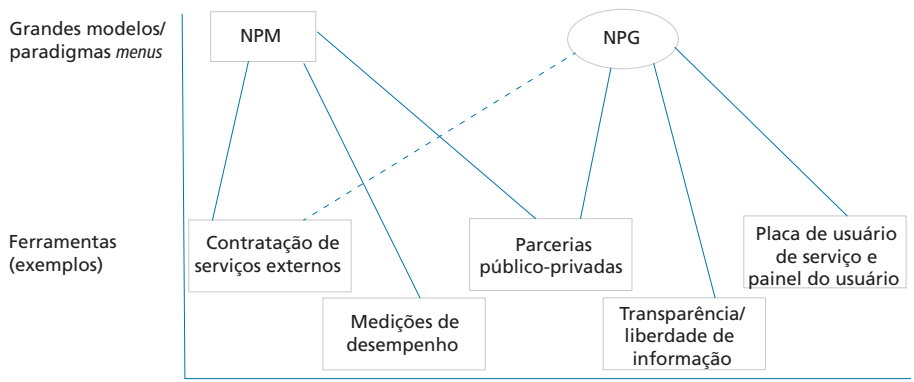
Como resultado das críticas e limitações da NPM para explicar, por exemplo, como o governo pode lidar com *wicked problems*, ou seja, problemas cujas causas e efeitos não são claros e agregam ambiguidade e pouco consenso ao problema e suas soluções, outros paradigmas se originaram. Isso inclui a NPG, que propõe alternativas à governança hierárquica tradicional para incluir uma gama mais ampla de atores sociais na formulação e implementação de políticas. Algumas variedades de governança explicitamente se baseiam em uma "abordagem de rede" e a maioria enfatiza a "horizontalidade" sobre os controles verticais (Pollitt e Bouckaert, 2017, p. 22). Essa abordagem concentra-se na coordenação e no desenvolvimento de diferentes mecanismos e níveis de coordenação, desde a coordenação interorganizacional, por meio da qual os recursos são compartilhados, até o desenvolvimento do *joined-up government* (governo colaborativo), no qual a governança é compartilhada e requer o desenvolvimento de estruturas organizacionais comuns e uma combinação de práticas e intervenções profissionais (6, 2004).

As ações de reforma implementadas pelos países, no entanto, não podem ser classificadas em apenas uma perspectiva teórica. Como Pollitt e Bouckaert (2017, p. 25, tradução nossa) indicam,

> embora ferramentas de gerenciamento específicas frequentemente pertençam a famílias semelhantes, não se deve presumir que cada ferramenta individual esteja associada exclusivamente a um modelo e não possa ser ajustada a nenhum outro. A conexão geralmente é mais ampla do que isso. Assim, por exemplo, parcerias público-privadas podem aparecer dentro de uma abordagem NPM, mas também podem funcionar dentro de uma NPG.

A figura 1 mostra uma seleção de ferramentas e sua relação com paradigmas de reforma.

FIGURA 1
Ferramentas e paradigmas para reforma



Fonte: Pollitt e Bouckaert (2017, p. 25).

2.3 Modelo analítico de reforma da gestão pública

Um modelo analítico é um constructo pelo qual os pesquisadores tentam entender a complexidade dos relacionamentos que podem ser observados na realidade. Pollitt e Bouckaert (2017) propõem um modelo que sintetiza as principais forças capazes de influenciar o conteúdo e a direção das reformas da administração pública que foram realizadas nos países.

O argumento central do modelo é que a tomada de decisões da elite é fortemente influenciada por ideias e pressões de outros lugares (incluindo as influências internacionais, como organizações internacionais, a exemplo da OCDE ou do Banco Mundial), e que as percepções da elite sobre que reformas são desejáveis e que as reformas são viáveis. Além disso, há outros três pontos gerais a serem observados sobre a tomada de decisões da elite.

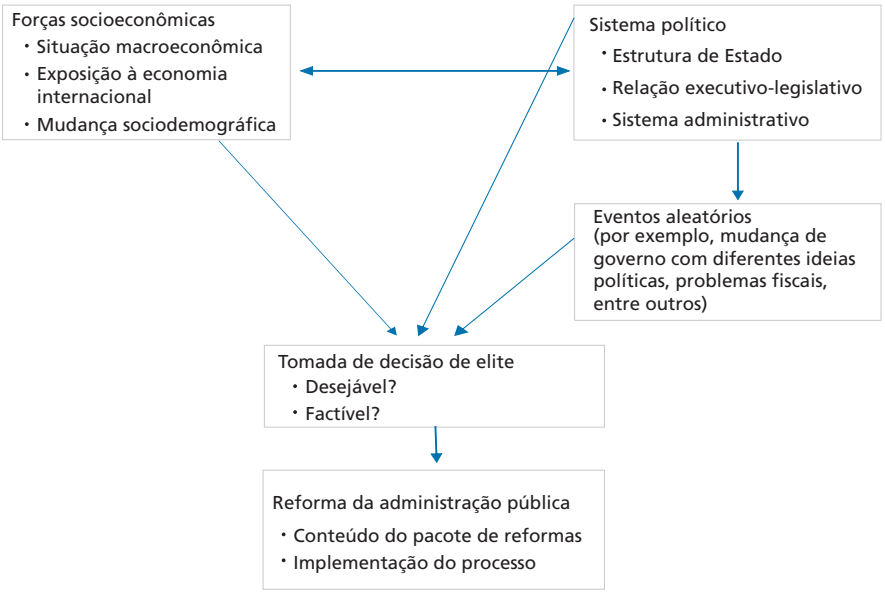
1) Os reformadores tentam melhorar programas ou setores específicos, em vez de realizar uma reforma abrangente que remodele todo o setor público.

2) O grau de intencionalidade é menor que o esperado devido a limitações cognitivas, ações transversais, bloqueios político-administrativos e diversos desenvolvimentos imprevistos.

3) A reforma da gestão pública geralmente não consiste em algumas pessoas de elite que têm ideias brilhantes, uma vez que nem pessoas nem ideias aparecem no vácuo. As ideias surgiram de diferentes canais, como acadêmicos, organizações internacionais, *think tanks*, consultores (Pollitt e Bouckaert, 2017, p. 34).

A tomada de decisão da elite, portanto, é influenciada por três grupos de forças: *i)* forças socioeconômicas; *ii)* sistema político; e *iii)* sistema administrativo de cada país. Os eventos aleatórios, por sua vez, também atuam como mediadores das inter-relações que podem ocorrer entre esses elementos. A figura 2 mostra os elementos do modelo analítico.

FIGURA 2
Um modelo de reforma da gestão pública



Fonte: Pollitt e Bouckaert (2017).

3 PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS CONTEXTUAIS DOS ESTUDOS DE CASO

Para contextualizar a análise do conteúdo das reformas da administração pública, resumiremos, nesta seção, as principais características da transição democrática na Argentina, no Brasil, no Chile, na Colômbia, na Costa Rica e no México. Além disso, explicaremos o comportamento das principais forças econômicas e o impacto da crise financeira de 2008, que podem afetar o conteúdo e a orientação da reforma em termos de troca entre eficiência e equidade.

3.1 Transição democrática

As transições democráticas na Argentina (1982-1983) e no Chile (1988-1989) têm em comum o descrédito do regime militar pelas constantes violações dos direitos humanos. No Brasil (1985-1988), considera-se que a transição foi facilitada, já que "os militares e seus aliados civis conseguiram uma transição acordada em vários estágios para conseguir a retirada completa dos militares da política. A participação de partidos políticos no processo de transição era bem pequena" (Grabendorff, 2016, p. 57, tradução nossa). Diferentemente da Argentina, no caso brasileiro houve a sobrevivência de forças políticas após a transição, como o Partido dos Trabalhadores (PT) (Souza, 2015), que conseguiria assumir o poder com o presidente Luiz Inácio Lula da Silva em janeiro de 2003.

Em todos os casos, a construção de novas relações de poder levou ao fortalecimento da democracia eleitoral, ao desenvolvimento de novas formas de articulação de interesses sociais, à adoção de novas constituições políticas e à criação de mecanismos para fortalecer a legitimidade do poder do Estado, como a criação da figura do *ombudsman*.[5]

A transição do México é muito particular. Alguns autores a chamam de transição votada (Merino, 2003; Woldenberg, 2012), porque, após uma longa hegemonia de um "quase partido único" – o Partido Revolucionário Institucional (PRI), entre 1929 e 1977 –, fatos como a repressão do movimento estudantil em 1968, o aumento do conflito social, o número de organizações de trabalhadores, a criação de novas organizações políticas e o surgimento de uma guerrilha rural e urbana levaram os presidentes da república (Echeverría, em 1970; e López Portillo, em 1976) a iniciar um processo de reforma política que primava pelo aprimoramento das instituições democráticas. De acordo com o ex-presidente López Portillo, o objetivo era buscar "que as minorias sejam representadas na proporção de seus números e que não apenas expressem livremente suas ideias, mas que seus modos de pensar possam ser considerados quando tomar decisões políticas" (Woldenberg, 1993, p. 93, tradução nossa).

Como parte das reformas políticas, o acesso ao registro de novos partidos – inicialmente condicionado à obtenção de pelo menos 1,5% dos votos e, atualmente 3% – foi facilitado, e a composição mais proporcional da Câmara dos Deputados deu lugar à competição política e ao desenvolvimento da pluralidade (Woldenberg, 1993). Como resultado, sete partidos políticos participaram das eleições de 1982, e essa pluralidade permaneceu até as eleições de 2018, das quais três coalizões de partidos, cada uma composta por três partidos, e uma candidatura independente participaram.

Nesse sentido, a transição mexicana foi principalmente eleitoral, sem reforma da constituição política e sem mudanças nas instituições políticas básicas, o que criou um problema de governança ao limitar a capacidade de tomar decisões em um sistema presidencialista com pluralidade política, maior participação dos cidadãos e o ressurgimento do poder local em uma entidade federal (Merino, 2003).

Ao contrário dos outros países analisados, a Colômbia e a Costa Rica mantiveram um processo gradual de consolidação democrática,[6] porém enfrentaram diferentes desafios. No caso colombiano, uma assembleia constituinte foi convocada em fevereiro de 1990 como resultado de fatores políticos (crise da elite política

5. Argentina (Defensor del Pueblo de la Nación, 1993), Brasil (Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão, 1988), Colômbia (Defensoría del Pueblo, 1991), Costa Rica (Defensoría de los Habitantes, 1992), México (Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1992). O caso chileno é interessante, porque não possui um *ombudsman*, e até 2011 a Lei nº 2.050 reconhece o direito dos cidadãos de criar associações que expressem a diversidade de interesses sociais e culturais.

6. Na Colômbia, houve uma breve interrupção democrática quando as Forças Armadas assumiram o governo entre 1953 e 1958.

como resultado do bipartidarismo estabelecido desde 1958, guerras e violências que afetaram a sociedade e novas demandas de cidadãos para expandir a democracia) (Restrepo, 1991) e fatores econômicos, particularmente a implementação de um novo modelo econômico de economia aberta.

Nas palavras do presidente César Gaviria no estabelecimento da Assembleia Nacional Constituinte,

> ao reformar a Constituição, o horizonte do século XXI deve ser levado em consideração. A Colômbia precisa de uma constituição para assumir um papel de liderança na nova ordem internacional que está sendo desenvolvida... para uma economia que está se abrindo para um mundo cada vez mais interdependente (Camargo, 2016, p. 33).

Como resultado, em 1991, foi adotada a nova constituição política da Colômbia, caracterizada pela reafirmação de um Estado de direito, um Estado social e democrático e a criação das fundações para uma nova ordem econômica.

Embora a Costa Rica não tenha mudado a Constituição, o país aprovou nova legislação que visa ao aprofundamento dos direitos humanos de segunda geração,[7] ao reconhecimento dos direitos humanos de terceira geração e à criação de instituições que fortaleçam a qualidade de sua democracia. Essas conquistas, no entanto, foram acompanhadas de dois desafios: a persistência de um *deficit* fiscal estrutural e mudanças drásticas em seu sistema político. Especificamente, houve a evolução de um sistema partidário bipolar para um sistema multipartidário moderado, o que aumentou a fragmentação no legislativo e o tempo para a tomada de decisões necessárias para o bom funcionamento do governo.

Dados do *Relatório Latinobarómetro* de 2018 mostram que, após quarenta anos do início da segunda "onda", a democracia latino-americana enfrenta uma crise de meia-idade. Por exemplo, o apoio à democracia caiu para 48% (o menor desde 2001), a diferença entre democracia e autoritarismo aumentou de 16% para 28% e a insatisfação com a democracia aumentou de 51% para 71%. O Índice de Democracia de 2018, publicado pela *The Economist*, por sua vez, indica que apenas Costa Rica e Uruguai se qualificam como democracias completas. Argentina, Brasil, Chile, Colômbia e México são consideradas democracias imperfeitas. Finalmente, com exceção do México, onde o presidente Andrés Manuel López Obrador obteve a maioria nas duas câmaras legislativas, nenhum outro presidente eleito em 2018-2019 desfruta de uma maioria legislativa no Congresso. Essa situação dificulta o governo e a aprovação da reforma da administração pública e das reformas estratégicas (fiscal, previdenciária e trabalhista).

---

7. Os direitos de segunda geração estão relacionados aos direitos econômicos, sociais e culturais, abrangidos pelos arts. 22 a 27 da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, e foram ampliados no Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, assinado em 1966. Os direitos de terceira geração são uma extensão de direitos e estão focados em responder aos novos desafios que a humanidade enfrenta, e incluem direitos como ao desenvolvimento sustentável, à autodeterminação dos povos, à paz, entre outros (Corres, 2009).

3.2 Principais características econômicas

Dos países analisados, Argentina e Chile iniciaram seu processo de abertura comercial por parte dos governos militares. No caso da Argentina, no entanto, o processo foi desacelerado no primeiro governo democrático devido a resultados macroeconômicos negativos, especialmente em impostos e taxas de câmbio (Morales, 1993).

Para 2018, o México (75,7%) e o Chile (50,18%) apresentam uma abertura comercial maior, medida pelo comércio de mercadorias como uma porcentagem do produto interno bruto (PIB). O restante dos países analisados tem uma abertura média de 25%.

Os resultados do modelo de abertura comercial, porém, não foram os esperados. Nas duas primeiras décadas do século XXI, o crescimento foi modesto, destacando o caso do Brasil, considerado uma das economias emergentes mais importantes, junto com Rússia, Índia, China e África do Sul. Em 2015-2016, o país sofreu uma recessão, conseguindo se recuperar em 2017, com um crescimento real do PIB de 1,1% ao ano em 2017 e 2018. Ainda assim, "os indicadores econômicos de curto prazo mostram fraqueza no primeiro semestre de 2019. O investimento permanece moderado, dada a grande capacidade não utilizada e a incerteza sobre as perspectivas de reformas fiscais e estruturais" (IMF, 2019, p. 1, tradução nossa).

A recessão da Argentina e um fraco crescimento global estão retendo as exportações e contribuíram para um fraco crescimento real do PIB brasileiro.

> O Banco Central manteve a taxa básica de juros na mínima histórica de 6,5% desde março de 2018, proporcionando à economia algum estímulo monetário (…). A melhoria das condições sociais parou nos últimos anos, em parte devido às taxas de desemprego elevadas de 9,1%, quase 2% acima do final de 2017 (IMF, 2019, p. 1, tradução nossa).

Embora a economia mexicana tenha demonstrado resiliência em um ambiente global complexo, o crescimento sofreu uma queda devido à

> incerteza política, condições monetárias restritas e subexecução do orçamento. O compromisso das autoridades com a prudência fiscal é forte, a supervisão e a regulamentação do setor financeiro permanecem robustas. A taxa de câmbio flexível está desempenhando um papel fundamental para ajudar a economia a se adaptar aos choques (IMF, 2019, p. 1, tradução nossa).

O crescimento diminuiu devido também a um menor crescimento das exportações, e, além disso, as importações dos Estados Unidos desaceleraram (OECD, 2019c, p. 182).

TABELA 1
Crescimento real do PIB
(Em %)

País	1995	2000	2005	2010	2015	2019[1]
Argentina	-2,8	-0,8	8,9	10,1	2,7	-3,1
Brasil	4,2	4,4	3,2	7,5	-3,6	0,9
Chile	8,8	5,3	5,7	5,8	2,3	2,5
Colômbia	5,2	2,9	4,7	4,3	3,0	3,4
Costa Rica	4,1	3,8	3,9	5,0	3,6	2,0
México	-6,3	4,9	2,3	5,1	3,3	0,4

Fonte: IMF (2019).
Nota: [1] Projeções.

Como resultado do fraco crescimento econômico, a percepção dos cidadãos sobre o progresso do país é baixa em todos os países, com exceção do Chile, onde 33% percebem o progresso, seguido pela Colômbia, com 27%; Costa Rica, com 22%; México, com 14%; Argentina, com 11%; e Brasil, com 6%.[8]

Entre os países analisados, a situação fiscal, no período de 2000 a 2019, tem sido uma grande preocupação para Argentina e Brasil, porque a dívida bruta geral dos dois governos como porcentagem do PIB foi em média de 62,70% e 69,4%, respectivamente. Até 2019, ambos os países tinham uma dívida de 88% do PIB. Para lidar com essa situação, na Argentina, a regra de despesas foi introduzida em 2016, e foram feitos esforços para reduzir as despesas fiscais e os subsídios a crédito para empresas do setor privado (OECD, 2019c, p. 100). No Brasil, uma reforma previdenciária está em andamento porque os gastos com pensões e salários públicos representam uma grande parcela do total das despesas governamentais (IMF, 2019).

Na Colômbia, o grande fluxo de migrantes da Venezuela é um importante desafio fiscal, "porque as políticas de integração que ajudam a absorver migrantes no mercado de trabalho, bem como o investimento em educação e sistema de saúde, acarretam um custo fiscal inesperado" (OECD, 2019c, p. 114, tradução nossa).

Para lidar com a dívida pública, a Costa Rica implementou, em 2019, uma histórica reforma tributária, a fim de melhorar a sustentabilidade fiscal. Essa reforma criou o Imposto sobre o Valor Agregado (IVA) e a regra de despesas. Na Argentina, no Chile e no Brasil, as previdências têm sido motivo de preocupação por seu impacto nas contas fiscais.

Como resultado de desafios fiscais, baixo crescimento econômico e insatisfação dos cidadãos com a elite política, os formuladores de políticas estão tomando decisões graduais sobre a reforma da administração pública. Conforme observado

8. Disponível em: <www.latinobarometro.org>.

nos parágrafos anteriores, os governos buscaram reduzir o nível de gastos públicos por meio da abordagem *cheese-slicing* ou regra de ouro (aplicação de uma regra de gastos orçamentários que limita o crescimento de gastos em instituições públicas a uma certa porcentagem). Segundo Pollitt e Bouckaert (2017), essa é uma abordagem mais descentralizada da tomada de decisões, porque deixa nas mãos dos gerentes operacionais e prestadores de serviços profissionais a decisão de encontrar maneiras de reduzir seus orçamentos. Além disso, parece ser mais apropriado em contextos políticos que exigem muita negociação entre autoridades, como será visto adiante, na seção que trata do sistema político-administrativo.

3.3 Implicações da crise financeira de 2008

Embora a crise financeira de 2008 tenha se originado nos Estados Unidos, suas implicações chegaram à América Latina por diferentes canais, como remessas, comércio internacional e fluxos de capital, sendo este último o principal mecanismo de transmissão. Países com uma estrutura de exportação dominada por manufatura e serviços (México e Costa Rica) ou por produtos agrícolas (Argentina e Brasil) foram os principais afetados. Países exportadores de produtos de mineração, incluindo energia, como o Chile, foram beneficiados (Ocampo, 2009).

Uma característica comum entre os países analisados é que, antes da crise, todos haviam conseguido fortalecer suas reservas internacionais. A Colômbia, por exemplo, tinha 114,6% das reservas como porcentagem do *portfolio* de passivos, enquanto o México tinha 29%. Os países também reduziram seus empréstimos. Desse modo, no final de 2007, Argentina e Chile tinham uma posição financeira líquida positiva, a Colômbia estava se aproximando do equilíbrio, enquanto o Brasil e o México estavam em situação negativa. A depreciação de todas as moedas latino-americanas e a oscilação da taxa de câmbio, que resultaram em grandes perdas nos mercados futuros, principalmente no Brasil e no México, resultaram, no entanto, em algumas perdas de reservas (Ocampo, 2009, p. 24).

Além disso, as finanças, em geral, eram bem administradas. Em 2008, apenas o Brasil e a Colômbia tiveram um *deficit* do governo central acima de 2%. Em todos os países, a dívida do governo central, como porcentagem do PIB, foi significativamente menor do que a média no início da crise. Então, foi possível usar essa força para implementar políticas destinadas a revitalizar a economia e ações limitadas de austeridade.

O México foi ainda mais impactado pela crise, especialmente nas remessas e no comércio internacional, dada a alta inter-relação entre as economias mexicana e americana. As remessas sofreram uma contração moderada em 2009, de 16%, e depois se estagnaram; o peso desvalorizou cerca de 45% entre agosto de 2008 e março

de 2009; a taxa de desemprego aumentou; e houve uma queda no investimento direto estrangeiro de -47% (Ramírez, 2010).

Apesar disso, os países não adotaram uma política de austeridade, mas aumentaram seus gastos para implementar políticas anticíclicas que lhes permitissem emergir da crise. Essas medidas eram de dois tipos: *i)* reconstrução da confiança e funcionamento dos mercados financeiros; e *ii)* fortalecimento da demanda enfraquecida (Bodemer, 2017). Para fortalecer a demanda, no caso brasileiro, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva promoveu um programa de estímulo fiscal para as empresas contratarem funcionários e, para incentivar o mercado financeiro, buscou-se promover crédito para pessoas físicas e jurídicas (Bras, 2013). Da mesma forma, no México, foi criado o Programa Meu Primeiro Emprego.

Uma das lições aprendidas com a crise é que os países da região têm posições muito diferentes sobre competitividade, conforme revelado pelos dados do índice de competitividade global do Fórum Econômico Mundial. Em 2018, com exceção de Chile (*ranking* 33/141), México (48/141) e Colômbia (57/141), o restante dos países vem perdendo competitividade internacional principalmente devido a fragilidades nas capacidades de inovação e no funcionamento das instituições. Neste último ponto, as fraquezas no desempenho do setor público, a transparência e a orientação futura do governo desempenham um papel importante. Esses dados são relevantes em termos de reforma da administração pública, porque, como veremos a seguir, a trajetória das reformas na primeira década do século XXI visou promover transparência e governo aberto e organização.

4 O SISTEMA POLÍTICO-ADMINISTRATIVO

Para a descrição das principais características do sistema político-administrativo, usamos as dimensões especificadas por Pollitt e Bouckaert (2017, p. 48-49, tradução nossa), que são as seguintes.

> 1. A estrutura do Estado (definida pela Constituição); 2. A natureza do governo executivo. Isso inclui a natureza do sistema político, em particular se ele opera de acordo com princípios majoritários ou orientados por consenso; e 3. A maneira como as relações funcionam entre executivos políticos (ministros) e altos funcionários públicos ("mandarim"). (...) Por exemplo, os principais funcionários públicos podem ser tratados como um grupo independente de "curadores" (ou "magistrados" ou "tecnocratas"), ou podem ser considerados "agentes" para os políticos.

4.1 A estrutura básica do Estado

É importante entender a estrutura básica do Estado, porque influencia a viabilidade do processo de reforma, em termos da capacidade política do Poder Executivo de obter aprovação do Congresso para o programa de reformas. Por exemplo, se a

estrutura do Estado é muito fragmentada, ou seja, possui vários níveis de governo que gozam de autonomia, é muito provável que a reforma seja limitada a ações no governo central ou de alcance menos amplo. Se, devido à fragmentação do sistema de partidos políticos, não for possível formar governos majoritários (governos nos quais o partido que obtém a Presidência da República não consegue a maioria no Congresso), o processo de reforma poderá ser afetado pela falta de apoio do Congresso para aprovar ações de reforma promovidas pelo Executivo.

Para entender a estrutura básica do Estado, Pollitt e Bouckaert (2017, p. 49-51, tradução nossa) identificam duas dimensões básicas, conforme descrito a seguir.

> A primeira se refere ao grau de dispersão vertical da autoridade, ou seja, até que ponto a autoridade é compartilhada entre diferentes níveis de governo. A segunda dimensão diz respeito ao grau de coordenação horizontal no âmbito do governo central, ou seja, até que ponto os órgãos executivos centrais são capazes de "agir em conjunto", garantindo que todos os ministérios se unam na mesma direção.

Em relação à dispersão vertical, existem três tipos de Estados: *i)* unitário e centralizado, quando não há divisão constitucional do poder do Estado com outro nível de governo; *ii)* unitário e descentralizado, em que a Constituição concedeu autonomia política e administrativa ao governo local (provincial, regional ou municipal), ou em que alguns poderes foram delegados em instituições autônomas (agências); *iii)* Estados federados, nos quais a Constituição estabelece alguma divisão de soberania entre entidades federais ou Estados.

Entre os Estados unitários, Chile, Colômbia e Costa Rica foram bastante descentralizados durante o período considerado. A Costa Rica é um caso interessante, porque, entre 1960 e 1970, foi criado um grande setor de instituições autônomas para promover a intervenção do Estado na economia, como parte do modelo de desenvolvimento de substituição de importações. Como parte das reformas políticas da década de 1990, foi feita uma mudança constitucional, em 1998, para garantir aos municípios autonomia política, administrativa e financeira.

No Chile, a Constituição de 1980 promoveu o fortalecimento da regionalização do país e o desenvolvimento equitativo e solidário entre as regiões, províncias e comunas do território nacional. A Constituição colombiana de 1991 concedeu autonomia às suas unidades territoriais (departamentos e municípios). Como resultado, em Estados unitários, os gastos do governo central como porcentagem do PIB são em média 24,5%, enquanto nos países federais o governo central da Argentina tem uma forte presença (tabela 2).

TABELA 2
Gastos das administrações públicas em porcentagem do PIB (2015)
(Em %)

País	Estado unitário	Estado federal
Chile	24,0	-
Colômbia	29,5	-
Costa Rica	20,0	-
Argentina	-	43,9
Brasil	-	39,1[1]
México	-	27,9[1]

Fonte: OECD (2016).
Nota: [1] Dados de 2014.

Em relação à segunda dimensão da estrutura (o grau de coordenação horizontal dentro do governo central), usamos como referência o grau de influência do centro do governo[9] nos ministérios. Como podemos ver no quadro 1, o Chile e a Colômbia têm uma grande influência do centro de governo, uma vez que pelo menos quatro das sete responsabilidades[10] atribuídas a essa estrutura ficam inteiramente sob seu controle, como preparação de reuniões de gabinete, coordenação de políticas, monitoramento de política governamental e relações com o parlamento. Outras funções, como planejamento estratégico, programa governamental e monitoramento de políticas governamentais, são compartilhadas com outras organizações.

QUADRO 1
Grau de influência do centro de governo nos ministérios

País	Grau de influência[1]
Argentina	Moderado
Brasil	Moderado
Chile	Alto
Colômbia	Alto
Costa Rica	Moderado
México	Moderado

Fonte: OECD (2016).
Nota: [1] Dados de 2015.

9. O centro do governo também é conhecido como escritório de gabinete, gabinete do presidente, conselho privado, secretaria-geral do governo, entre outros. É a estrutura que apoia o conselho de ministros, ou seja, a reunião regular de ministros do governo. O centro também está envolvido no principal programa de reforma da administração pública, em particular na transformação digital, melhorando a qualidade regulatória e política.
10. As responsabilidades comuns são monitoramento da preparação de reuniões do gabinete, coordenação de políticas em todo o governo, planejamento estratégico para todo o governo, comunicação de mensagens do governo ao público, gestão da implementação de políticas públicas, relações com parlamento/Legislativo e gerenciamento de riscos.

O *status* dos membros do centro de governo, em todos os países (Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica e México), é nomeado político porque eles são um "vínculo estreito com os políticos e, em teoria, aumentam a capacidade do centro de influenciar a política e a agenda política, especialmente quando a chefia do centro também é um cargo ministerial" (OECD, 2018, p. 13, tradução nossa).

4.2 A natureza do governo executivo

Para entender a natureza do governo executivo, usamos a tipologia de Pollitt e Bouckaert (2017), que é a que se segue.

- Partido único ou vitória mínima ou maioria absoluta: um partido detém mais de 50% dos assentos legislativos.
- Coalizões de ganhos mínimos: dois ou mais partidos detêm mais de 50% dos assentos legislativos.
- Gabinetes minoritários: o partido ou os partidos que compõem o Executivo ocupam menos de 50% dos assentos legislativos.
- Executivos de grandes dimensões ou grandes coalizões: partidos adicionais são incluídos no executivo além do número necessário para uma coalizão de ganhos mínimos.

Em todos os países, a fragmentação do sistema de partidos políticos tem gerado um conjunto diferente de práticas de governo. Para começar, dois países (Costa Rica e México) precisaram enfrentar um gabinete minoritário nos últimos anos. Na Costa Rica, desde 1998, o país passou de um sistema bipartidário para um sistema fragmentado, com concorrência multipartidária moderada, que afetou as eleições presidenciais e legislativas, fazendo com que fossem decididas regularmente com o aumento da abstenção eleitoral e, em três instâncias (2002, 2014 e 2018), com segundo turno. A chance de o governo desenvolver coalizões legislativas eficazes também foi diminuída. De fato, desde 1994, os partidos governantes não alcançaram maiorias absolutas no Congresso e, em alguns casos, não conseguiram obter a maior minoria no Congresso.

No México, os presidentes precisam ser mais consultivos e orientados ao consenso e, em alguns casos, precisam promover coalizões legislativas para avançar em suas agendas legislativas. Nas eleições de 2018, Manuel Andres Lopez Obrador foi candidato à coalizão Juntos Vamos Fazer História, formada por Movimento Nacional de Regeneração (MORENA), Partido dos Trabalhadores (PT) e Partido do Encontro Social (PES). O partido político de Lopez Obrador, MORENA, obteve maioria absoluta no Senado e na Câmara dos Deputados.

Na Colômbia, a natureza do executivo tem sido variável. No período 2010-2018, o presidente Juan Manuel Santos venceu as eleições como parte da coalizão Unidade

Nacional – Partido Social de Unidade Nacional (PSUN), Partido Liberal (PL) e Câmbio Radical (CR). Durante seu segundo mandato, no entanto, ele nomeou membros de outros partidos políticos, que não faziam parte da coalizão governante, como ministros, a fim de criar uma maioria no Congresso. Nas últimas eleições, em 2018, o partido do presidente Ivan Duque não obteve maioria no Congresso, por isso enfrenta uma situação de governo dividido.

Na Argentina, a natureza do governo em termos de controle do Congresso pelo partido ou coalizão que conquistou a presidência mostrou-se variável ao longo do período do estudo. Por exemplo, na Câmara dos Deputados, o partido do presidente obteve maioria no período 1994-1997; e a primeira minoria, nos períodos 1990-1993, 1998-1999 e 1999-2001. No Senado, o presidente Menem (Partido Justicialista – PJ) obteve uma maioria absoluta ao longo de seu mandato (1989-1999), enquanto, no período 1999-2001, o presidente De la Rúa, da coalizão União Cívica Radical e Frente País Solidário (UCR-Frepaso), conseguiu controlar apenas uma segunda minoria. Nas últimas eleições, em outubro de 2019, o partido peronista, o PJ, alcançou sua própria maioria, mas terá que negociar aliança com seus aliados e outras forças políticas para alcançar o quórum para poder ter sessões no Congresso.

O Chile, como os demais países, opera com base em um sistema político multipartidário que torna improvável que o partido governante atinja a maioria no Congresso. A coalizão de partidos de centro-esquerda esteve no poder de 1990 a 2000, mas nem sempre alcançou a maioria no Congresso. Foi durante os primeiros anos da concertação, a união desses partidos, no entanto, que a adoção de um programa de reforma administrativa foi negociada graças à precária capacidade operacional dos serviços públicos – em particular, o serviço de saúde – e à baixa remuneração, profissionalização e falta de estabilidade dos funcionários públicos.

No sistema político brasileiro, as eleições presidencial e de governador são realizadas separadamente das do Congresso, dificultando que o partido do governo consiga atingir a maioria na casa dos representantes, cujos membros são eleitos por meio de sistema de representação com listas abertas. Como resultado, "uma 'coalizão presidencial' instável se desenvolveu no país, pois a autoridade do presidente deve estar em conformidade com a liderança regional dos governadores que controlam as representações de seus Estados" (Fleury, 2012, p. 40, tradução nossa). Na nova ordem constitucional pós-1988, entretanto, a centralização das decisões no Executivo confere ao presidente muito poder para negociar com um Congresso adverso (Lemos, 2007). Como resultado, durante o primeiro mandato do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-1998), a coalizão governista conseguiu negociar com os oponentes e apoiadores no Congresso para mudar o perfil do Estado, em particular em seu papel econômico, para torná-lo promotor do funcionamento do mercado.

No restante dos países, o "cenário político fragmentado, e às vezes as relações desafiadoras entre os diferentes ramos do governo, dificulta a construção de consenso político para as principais reformas" (OECD, 2019c, p. 101, tradução nossa).

Os países analisados têm como elemento comum a existência de um sistema multipartidário que, no âmbito de um sistema presidencial, dificultou a obtenção da maioria no Legislativo. Isso levou ao desenvolvimento de habilidades para a construção de consenso entre o Executivo e o Legislativo, o que poderia explicar por que, no século XXI, as ações de reforma diminuíram sua intensidade e seu escopo. A liderança dos presidentes, no entanto, desempenha um papel fundamental nesse contexto, como no caso do Brasil, durante a presidência de Fernando Henrique Cardoso, ou do Chile, com o presidente Eduardo Frei (1994-2000).

4.3 Relações mandarim-ministro

As reformas de gestão pública geralmente envolvem políticos executivos e servidores públicos seniores (mandarins). Como Pollitt e Bouckaert (2017, p. 59, tradução nossa) indicam, "juntos, eles geralmente constituem a parte principal da elite que toma as decisões cruciais sobre a reforma". Ou seja, o presidente nomeia seus ministros; os ministros nomeiam seus conselheiros e as pessoas que ocupam as posições mais altas nos ministérios; e nenhum deles, portanto, permanece no cargo quando há uma mudança de governo. De acordo com OECD (2019b, p. 122, tradução nossa), "funcionários públicos seniores e gerentes trabalham na interface da autoridade política e administrativa, recorrendo frequentemente a um vasto conhecimento institucional e rede construídos ao longo de uma carreira ampla e variada".

Desse modo, a politização da posição pública mais alta afeta a "propriedade" das reformas, porque ministros e mandarins podem não compartilhar perspectivas sobre o conteúdo dessas reformas. Além disso, podem surgir problemas na implementação das reformas, como no caso da Costa Rica, onde, em 2002, foi publicada a Lei nº 8.220, sobre a proteção dos cidadãos contra requisitos e procedimentos administrativos excessivos, a qual, até o presente momento, apresentou progresso modesto. No México e na Colômbia, a cada nova administração, um novo plano de reforma é formulado.

O quadro 2 resume as principais características do sistema político-administrativo.

QUADRO 2
Tipos de regimes político-administrativos: quatro características principais dos sistemas de administração pública

País	Estrutura do Estado	Governo executivo	Relação ministro-mandarim	Diversidade de aconselhamento sobre políticas
Argentina	Federal Centralidade da província Fragmentada	Variável Coalizão Grande maioria[1]	Politizada	Conselheiro político, consultores
Brasil	Federal Acordos federais descentralizados Fragmentada	Coalizão legislativa	Politizada	Uma ampla mistura: funcionários públicos, acadêmicos, consultores
Chile	Unitária Descentralizada	Coalizão Majoritária	Politizada	Funcionários públicos, acadêmicos, consultores
Colômbia	Unitária Descentralizada Fragmentada	Variável	Politizada	Funcionários públicos, acadêmicos, consultores
Costa Rica	Unitária Descentralizada Bastante fragmentada	Gabinetes minoritários	Politizada	Uma ampla mistura: funcionários públicos, *think tanks*, consultor político, consultores
México	Federal Fragmentada	Gabinetes minoritários	Politizada	Consultor político, consultores, funcionários públicos

Elaboração do autor.
Nota: [1] Nas eleições de outubro de 2019, a aliança peronista alcançou sua própria maioria, mas terá que negociar com seus aliados e outras forças políticas para alcançar o quórum para poder se sentar.

5 A TRAJETÓRIA DA MODERNIZAÇÃO E REFORMA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Para uma melhor compreensão da reforma e dos processos empregados, os países analisados foram agrupados em duas categorias: *i)* Chile e Brasil: programas de reforma entendidos, segundo Pollitt e Bouckaert (2017, p. 28, tradução nossa), como "mudanças deliberadas nas estruturas e processos das organizações do setor público com o objetivo de fazê-las trabalhar melhor, com foco no governo central"; e *ii)* Argentina, Colômbia, Costa Rica e México: programas de modernização, que se referem a ações de reforma promovidas dentro dos planos de governo do partido que conquista a presidência e cuja orientação pode ser modificada diante de uma mudança de governo.

5.1 Chile e Brasil: reforma da administração pública

No Chile, durante o primeiro governo democrático, o ex-presidente Patricio Alwing (1990-1994) e seus ministros reconheceram que "o aprimoramento da gestão pública apoiaria o fortalecimento da democracia ressurgente, isto é, a legitimidade da origem, baseada no voto popular, e a modernização da gestão pública permitiriam acrescentar legitimidade ao desempenho" (Olavarría, Navarrete e Figueroa, 2011, p. 122, tradução nossa).

Além disso, gestores públicos com capacidade especial de liderança impulsionaram iniciativas para melhorar o desempenho de alguns serviços públicos, como Receita Federal, Tesouro-Geral da República, Serviço de Registro e Identificação Civil, entre outros, cujos resultados impactaram o resto da administração pública, uma vez que ficou claro que os cidadãos queriam ter um melhor serviço público (Sepúlveda, 2006; Olavarría, Navarrete e Figueroa, 2011).

Durante o governo de Eduardo Frei Ruiz Tagle (1994-2000), um Comitê Interministerial de Modernização da Gestão Pública foi formado para iniciar um processo de reforma deliberado em torno de sete eixos: gestão estratégica, tecnologias da informação, transparência e probidade, qualidade de serviço, participação do cidadão, recursos humanos e institucionalidade do Estado. Assim, em 1997, foi formulado o Plano Estratégico de Modernização da Gestão Pública, com base no paradigma da NPM. Para sua implementação, foram promovidas as seguintes ferramentas administrativas: planejamento estratégico, controle gerencial e aprimoramento do gerenciamento de serviços (Araya e Cerpa, 2008). Além disso, foram realizadas reformas setoriais em educação e infraestrutura. Uma das ações mais importantes adotadas para melhorar a gestão do setor público foi a aplicação do orçamento orientado por resultados com indicadores-chave de desempenho, avaliação de programas e agências, incluindo análises abrangentes de gastos.

Os governos subsequentes mantiveram a agenda de reformas, acompanhando três eixos: transparência e modernização do Estado, para criar um governo a serviço do cidadão; eficiência no uso de recursos públicos, com uma gestão mais profissional dos recursos humanos; e fortalecimento das instituições institucionais, particularmente na área de probidade.

No caso brasileiro, em 1988, foi aprovada uma nova Constituição, que lançou as bases para o sistema político atual. Durante a administração de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998; 1999-2002), iniciou-se um forte processo de reforma administrativa, denominado Plano Diretor, que propunha uma série de ações relacionadas à NPM, como privatização, terceirização, reestruturação das agências centrais e descentralização, criação do regime do funcionalismo público e planejamento orientado por resultados. Para a coordenação do processo, em 1995, a Secretaria da Administração Federal foi transformada no Ministério da Administração e Reforma do Estado (Mare). Em 1999, o Mare foi encerrado e sua operação foi transferida para o Ministério do Orçamento e Gestão, que mudou seu nome para Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Nas palavras de Bresser-Pereira (1999, p. 117, tradução nossa), autor intelectual da reforma, "a NPM é implementada em resposta a um Estado em crise fiscal e em crise do modelo burocrático; responsável pela administração do Estado e sua resposta em política".

No governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006; 2007-2010), devido a circunstâncias econômicas, foi aprovada uma emenda constitucional durante seu primeiro mandato para mudar o regime previdenciário do setor público, que foi apoiado pelos sindicatos do serviço público. Além disso, os salários das agências centrais do gabinete foram aumentados em busca de profissionais qualificados e competitivos. O aparato estatal em contração, no entanto, foi interrompido, e, em vez disso, houve um esforço para recuperar a burocracia estatal, retomando concursos e carreiras para funcionários públicos. A hipótese de Singer (2009, p. 94) é que "o lulismo foi caracterizado pela busca de um Estado forte o suficiente para reduzir a desigualdade, que não ameaçaria a ordem estabelecida".

Para melhorar a profissionalização da administração pública, foi emitido o Decreto nº 5.497/2005, que estabeleceu limites à patronagem e ao clientelismo. Além disso, mudanças nas políticas de recursos humanos ocorreram nas agências reguladoras, de modo que carreiras profissionais foram criadas para substituir os funcionários provisórios. A reestruturação organizacional também foi realizada com a criação de duas organizações para fortalecer a integridade da administração pública: a Controladoria-Geral da União e a Procuradoria-Geral. Foram realizadas reformas setoriais nas áreas de desenvolvimento social, educação e seguridade social. Na área social, foi criado o programa de transferência de renda, o Bolsa Família.

No segundo governo Lula, grandes reformas foram feitas na política de compras e controle. As compras eletrônicas foram disseminadas, um observatório de integridade dos gastos públicos e um secretário de prevenção da corrupção foram criados no Ministério da Controladoria-Geral.

5.2 Argentina, Colômbia, Costa Rica e México: modernizaçao da administração pública

Após o retorno à democracia em 1983, a Argentina tinha uma dívida externa alta e não podia pagar os juros de sua dívida pública, por isso negociou com o governo dos Estados Unidos, sob o Plano Brady e com a supervisão do Fundo Monetário Internacional (FMI), a renegociação de suas dívidas. Em troca desse resgate financeiro, o país precisou tomar medidas para racionalizar os gastos públicos. Na década de 1990, teve início um processo de reforma estrutural de sua economia, que mudou a relação Estado-mercado e levou à privatização de empresas estatais, à desregulamentação do mercado e à redução do aparato estatal, por meio de políticas para tornar empregos mais flexíveis e reduzir as estruturas organizacionais (Estevez, 2003).

Devido à preocupação fiscal, ações de modernização têm se concentrado mais na melhoria da gestão financeira do Estado, por meio da reestruturação das agências centrais e da implementação de programas de acordos, como mecanismo

de alocação de recursos públicos e modernização da gestão fiscal. Desde 2015, o governo eletrônico tem sido um elemento essencial da reforma, juntamente com o governo aberto e a promoção da integridade no setor público. Como o Chile e a Colômbia, a Argentina também possui um órgão responsável por coordenar as ações de reforma, que é a Secretaria de Gestão da Modernização.

O caso colombiano é muito interessante, porque é o único país que incluiu na sua Constituição de 1991 um artigo transitório para reestruturar o governo nacional. Como a Colômbia é um membro ativo de muitas organizações internacionais, o país está aberto e familiarizado com toda a gama de paradigmas e técnicas de gestão contemporânea aplicadas ao setor público.

A Colômbia passou por duas ondas de reforma. A primeira foi orientada a fornecer ao Estado as ferramentas necessárias para implementar o novo contrato social estabelecido na Constituição de 1991 e reduzir o tamanho do setor público. Durante a presidência de César Gaviria (1990-1994), o Escritório Estadual de Aconselhamento foi criado para liderar o processo de reforma. A Administração Pastrana (1998-2000) enfrentou um novo *deficit* fiscal, logo, as principais ações de reforma foram novamente para reduzir o setor público, por meio da eliminação da organização pública e da privatização de empresas estatais.

A segunda onda de reformas enfatizou a modernização da administração pública pela aplicação da NPM. A principal linha de reforma tem sido a gestão de recursos humanos (criação da Comissão Nacional da Função Pública), reformas de integridade, aplicação de ferramentas gerenciais (gestão da qualidade, racionalização de procedimentos administrativos, gestão e orçamento orientados por resultados) e aplicação de governo digital.

A Costa Rica, como o resto dos países latino-americanos, teve que enfrentar a crise da dívida pública na década de 1980. O governo foi forçado a implementar um profundo processo de ajuste estrutural e uma mudança de modelo econômico, que passou do modelo de substituição de importações para o de promoção de exportações, que exigia uma administração pública mais eficiente e flexível, para se adaptar às mudanças no contexto, e mais aberta à *accountability*.

Como a Colômbia, o país teve duas ondas de reforma. A primeira foi no período 1986-1994, orientada pelos princípios da NPM e pela aplicação de ações como parcerias público-privadas, ministérios de reestruturação e algumas agências. Desde 1998, foi mantido um impulso para a implementação do governo eletrônico por meio de diferentes ações, como a criação de portais institucionais, vários sistemas de compras eletrônicas e simplificação de procedimentos. Em 2006, foi introduzido um orçamento orientado por resultados e, mais tarde, em 2010, um planejamento orientado por resultados. Além disso, o país criou ferramentas para aumentar a transparência e o acesso à informação pública. Por fim, como parte da reforma, foi criado um sistema regulatório por meio

de órgãos como a Superintendência-Geral de Entidades Financeiras, a Autoridade Reguladora de Serviço Público, a Superintendência de Telecomunicações, entre outros.

Após a crise da dívida externa da década de 1980, o México mudou seu modelo de desenvolvimento de um modelo econômico orientado para o mercado interno para um modelo de desenvolvimento orientado para a exportação. As políticas econômicas visavam criar condições que permitissem um maior desenvolvimento do mercado e uma redução drástica na intervenção do Estado na economia. Para implementar o novo modelo, a abertura financeira foi promovida pela alteração da legislação, a fim de fomentar a entrada de investimentos estrangeiros, a privatização de empresas públicas (como bancos, serviços telefônicos e aeroportos) e a desregulamentação de mercados.

As mudanças políticas no México, que permitem a expansão da vida democrática (especialmente na arena eleitoral), também criam-se algumas oportunidades para a reforma da administração pública (Merino, 2003).

O governo Ernesto Zedillo (1994-2000) aprovou o Programa de Modernização da Administração Pública. Segundo Dussauge (2016), esse foi um programa mais abrangente, complexo e ambicioso. Abarca ações nos seguintes eixos: *i)* participação e ação do cidadão (incluindo padrões de qualidade de serviços e controladoria social); *ii)* descentralização e/ou desconcentração administrativa; *iii)* mensuração e avaliação da gestão pública (planejamento estratégico, indicadores de desempenho, nova estrutura programática e sistema de avaliação de desempenho); *iv)* proposta de profissionalização e ética do servidor público, incluindo a proposta de criação de um serviço público de carreira; e *v)* governo eletrônico (pagamentos eletrônicos, compras eletrônicas – Compranet). Foram criados também os primeiros órgãos reguladores, como a Comissão Federal de Competência, a Comissão Federal de Telecomunicações e a Comissão Reguladora de Energia. Foi criado, ainda, um novo órgão de auditoria, a Auditoria Superior da Federação (Dussauge, 2016).

O presidente Vicente Fox (2000-2006), com visão de negócios, enfatizou a qualidade do governo por meio do modelo estratégico de inovação e qualidade do governo, mais orientado para a aplicação de ideias gerenciais, como a criação do *balanced scorecard* para o monitoramento das metas presidenciais. Nesse governo, destacaram-se as seguintes ações: a criação do Conselho Nacional de Avaliação de Política Social (reforma constitucional do art. 26B); o desenho do orçamento orientado por resultados, promovido pela Secretaria de Finanças e Crédito Público (Dussauge, 2016); a Lei Federal de Transparência e Acesso à Informação Pública do Governo; e o estabelecimento do Instituto Federal de Acesso à Informação para implementar os regulamentos legais (Dussauge, 2010).

Em 2003, foi aprovada a reforma constitucional do art. 26A, que indica que

> o Estado organizará um sistema de planejamento democrático do desenvolvimento nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividade, permanência e equidade ao crescimento da economia para a política da nação, democratização social e cultural e democratização (...). Por meio dos mecanismos de participação, serão reunidas as aspirações e demandas da sociedade para incorporá-las ao plano e a programas de desenvolvimento. Haverá um plano nacional de desenvolvimento ao qual os programas da administração pública federal estarão sujeitos (México, 2013, tradução nossa).

Como resultado, foram feitas mudanças no processo de planejamento, que agora é voltado para o planejamento por resultados, que inclui a participação do cidadão em sua elaboração. Além disso, o país colocou grande ênfase na transparência e no governo aberto.

5.3 Trajetórias das reformas

Uma trajetória é "um padrão intencional – um caminho que alguém está tentando seguir. Isso leva de um ponto de partida (um alfa) a algum local ou estado de coisas desejado no futuro (ômega)" (Pollitt e Bouckaert, 2017, p. 76, tradução nossa). As trajetórias de modernização e reforma se referem aos principais componentes (conteúdo) das ações de reforma. Esses componentes são divididos em: pessoal, financeiro, organizacional e transparência e governo aberto, categorias que serão revisadas a seguir.

5.3.1 Trajetórias das reformas na gestão de pessoal/recursos humanos

A região da América Latina – com algumas exceções, como a Costa Rica, que desenvolveu seu sistema de serviço público desde 1953 – carecia de um sistema de serviço público. Como Nickson (2002, p. 4, tradução nossa). ressalta, "isso leva a um sério problema de instituições de descontinuidade e perda de memória em tempos de mudanças políticas, além de impulsionar o abuso de 'curto prazo' e 'gerenciamento de crises' na tomada de decisões".

A reforma na gestão de recursos humanos se tornou muito importante. Na Argentina, foi criado um mosaico de regulamentação do emprego público, como a Lei de Estrutura do Emprego Público (Lei nº 25.164/1999), que estabelece aspectos gerais para o recrutamento na função pública, os fundamentos da demissão, o conceito de estabilidade e disciplina. Em 2008, o novo Sistema Nacional de Funcionários Públicos (SINEP) foi aprovado por meio do Decreto nº 2.098, sendo aplicado ao pessoal civil dos ministérios e agências.

No Chile, o governo de Ricardo Lagos (2000-2006) criou a Diretoria Nacional do Serviço Civil e o Sistema de Gestão Pública Sênior, que buscam fortalecer o papel central dos principais gerentes (Pliscoff, 2017).

Na Colômbia, o art. 130 da Constituição Nacional de 1991 criou a Comissão Nacional da Função Pública e a instituiu como autoridade responsável por zelar e administrar carreiras na função pública. Em 2005, foi lançado o Sistema de Incentivos ao Setor Público. Em 2010, foi publicado o *Manual de Inspeção, Monitoramento e Controle de Avaliação de Desempenho do Servidor Público.*

Para eliminar o clientelismo predominante nos anos 1980 no Brasil, na reforma constitucional de 1988 e na Lei nº 8.112, a estabilidade no emprego público, o concurso público como mecanismo de acesso ao serviço público e o direito à aposentadoria integral foram institucionalizados. Durante os governos do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-1998; 1999-2002), foi promovido um modelo de gestão orientado por resultados como parte da reforma da gestão, por meio da qual as regras do emprego público foram afrouxadas, as estruturas e carreiras administrativas foram reorganizadas, a incorporação de incentivos de desempenho foi introduzida e outros regimes trabalhistas foram permitidos (Llano, 2014).

Por fim, em 2003, o México aprovou o primeiro ato do serviço profissional de carreira como resposta parcial à corrupção cada vez mais severa e ao arbítrio no recrutamento de pessoal público. A nova lei buscava promover a concorrência aberta para preencher cargos no nível federal, regular a promoção de funcionários públicos e fortalecer a avaliação de desempenho e a segurança do trabalho (Mendez, 2010).

Em suma, a orientação de reforma nessa categoria tem como objetivo fortalecer um serviço público de carreira que ofereça maior estabilidade no cargo, melhorando a profissionalização dos funcionários públicos e introduzindo mecanismos para possibilitar resultados por meio de avaliações e incentivos. Nos últimos anos, devido a restrições orçamentárias, a questão previdenciária tornou-se uma questão de reforma.

5.3.2 Trajetórias nas reformas de gestão financeira

Ações de reforma nessa área foram promovidas por organismos internacionais como o BID e a OCDE, a fim de melhorar a gestão orçamentária, ter maior controle sobre o crescimento dos gastos públicos, maior transparência e eficiência no uso de recursos públicos. Para esse fim, com base nas abordagens da NPM, promoveu-se a implementação de orçamentos baseados em resultados e indicadores de desempenho associados a eles.

Além disso, parte do mecanismo do Estado neoweberiano foi implementada, como a modernização do sistema de controle financeiro, a fim de expressar claramente prioridades políticas e estratégicas. O Chile é o país mais avançado nessa área e, desde 1998, projetou mecanismos para integrar o planejamento ao processo orçamentário e a criação de um padrão explícito para medir o desempenho da administração pública e o controle dos resultados como insumo para a decisão

sobre alocações de financiamento. Na Colômbia, criou-se, em 2005, o Sistema Integrado de Informações Financeiras para monitoramento e avaliação da execução do orçamento público e do orçamento orientado por resultados.

5.3.3 Trajetória organizacional

O conteúdo da reforma nessa área foi: *i)* especialização por meio da criação de agências *single-purpose* (função única); *ii)* melhoria na coordenação; e *iii)* descentralização. A especialização fez parte da primeira "onda" de reforma em países como a Costa Rica, onde foram criadas agências para fornecer um serviço público específico, como o Conselho Nacional de Estradas, responsável por manter, melhorar e reabilitar a rede nacional de estradas. Na Colômbia, a Agência Nacional de Compras Públicas foi criada em 2011, juntamente com outras agências, para atender a tópicos delicados, como a reincorporação de ex-combatentes, infraestrutura e receitas. Além disso, agências reguladoras foram criadas para promover a concorrência.

No que se refere à coordenação, vários mecanismos têm sido utilizados, como mecanismo quase contratual, para regular a relação entre órgãos centrais e descentralizados. Esse modelo foi utilizado principalmente nas reformas do setor da saúde. Buscou-se, ainda, fortalecer a coordenação horizontal por meio do estabelecimento de comissões de coordenação de políticas públicas ou pelo fortalecimento da estrutura dos centros governamentais, pela implementação do planejamento estratégico e pela melhoria do planejamento nacional de desenvolvimento.

Também, procurou-se fortalecer a coordenação nas relações entre os cidadãos e o Estado pela criação de "balcões únicos", em que o cidadão pode cumprir todos os seus requisitos em um único ponto. Um exemplo disso é o programa ChileAtiende (Chile Atende) ou o balcão único do comércio exterior da Costa Rica.

Em relação à descentralização, os países unitários (Chile, Colômbia e Costa Rica) promoveram maior autoridade e competência aos governos locais. Por exemplo, em 2011, o Chile aprovou uma lei educacional que estendeu as práticas de contratação por mérito aos diretores de escolas municipais e a determinados postos administrativos municipais. Os países unitários e federados estimularam, além disso, a descentralização competitiva, especialmente no setor da saúde, pela contratação de serviços de saúde com organizações privadas ou organizações sem fins lucrativos.

5.3.4 Transparência e governo aberto

Devido aos problemas de corrupção enfrentados pelos países da região, uma trajetória importante tem sido a promoção da transparência e o governo aberto como componente da reforma da administração pública.

Entre os mecanismos utilizados na promoção da transparência estão a criação de escritórios de informações e reclamações (Chile, Colômbia e Costa Rica), o uso em todos os países das tecnologias da informação e comunicação para obter acesso a informações públicas, como orçamento público, progresso do projeto, relatórios de resultados gerenciais, entre outros. Ademais, todos os países implementaram um sistema eletrônico de compras públicas, elaboraram leis sobre probidade administrativa, anticorrupção ou lei de transparência. A ChileGestiona foi introduzida como piloto em 2011 e iniciou suas operações em janeiro de 2019, com 22 indicadores de eficiência para promover o bom uso e a transparência nos gastos públicos e para manter um controle mensal de como o governo está usando os impostos dos cidadãos.

Desde 2011, Brasil, Chile, Colômbia e México aderiram ao Parceria para Governo Aberto, ou Open Government Partnership, para promover ações relacionadas a esse assunto. Em 2012, Argentina e Costa Rica se tornaram membros dessa organização. Como resultado, os países elaboraram quatro planos. A Colômbia é líder nesse assunto. A pesquisa eletrônica das Nações Unidas de 2018 classifica a Colômbia na 23ª posição entre 193 países no Índice de Participação Eletrônica (E-Participation Index – EPI). O Crystal Urn (um portal do governo aberto), lançado em 2010, venceu a iniciativa de melhores práticas do governo aberto da NovaGob em 2018. Como resultado, de acordo com o Open Useful Reusable Data (OURdata) da OCDE (em tradução livre, índice de dados governamentais abertos, úteis e reutilizáveis), Colômbia e México estão acima da América Latina e do Caribe (0,44) e da média da OCDE (0,56), com uma pontuação de 0,76 e 0,8 sobre um total de 1 (OECD, 2017, p. 193). Em 2019, a Colombia alcançou uma pontuação de 0,88 e o México, 0,71 (OECD, 2019a, p. 149).

6 CONCLUSÃO: EQUILÍBRIO, LIMITES E DILEMAS DA REFORMA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

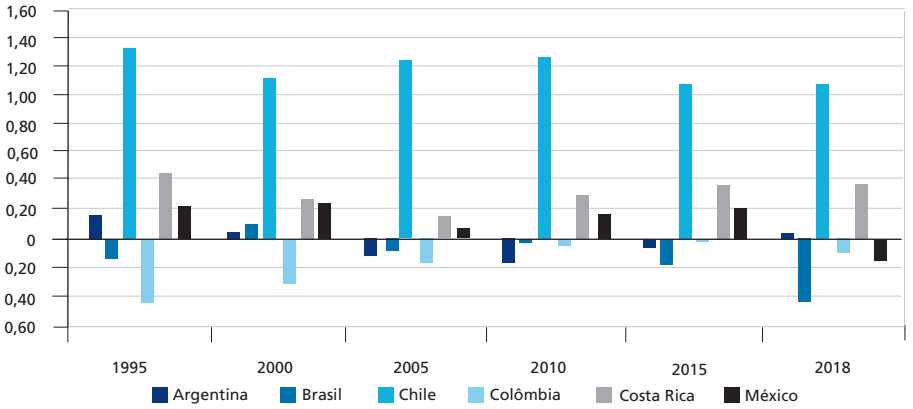
Conforme foi observado neste capítulo, entre as motivações que foram dadas para promover as reformas da administração pública, estão o aprimoramento da eficiência, o fortalecimento da gestão financeira, a satisfação e a confiança do cidadão. Ações foram desenvolvidas para atingir esses objetivos, mas os resultados dão margem para que possam ocorrer melhorias.

Embora seja difícil medir os resultados da reforma da administração pública, usaremos como referência os dados do indicador de efetividade do governo de 2018 (*2018 government effectiveness index*), criado pelo Banco Mundial e construído com base na percepção dos entrevistados sobre a qualidade do serviço público e o grau de independência de pressões políticas, qualidade da formulação e implementação de políticas e credibilidade do compromisso do governo com essas políticas (Pollitt e Bouckaert, 2017, p. 131).

De acordo com o indicador, com exceção do Chile, o restante dos países mostra pouco progresso na efetividade do governo, e o Brasil apresenta um retrocesso entre 2015 e 2018, como pode-se observar no gráfico 1.

Surge, então, a questão de saber se, após o Plano Diretor de Fernando Henrique Cardoso, o país perdeu sua unidade de reforma ou se os conflitos políticos enfrentados limitaram a capacidade política para continuar as reformas, ou ainda se os governos recentes eram mais socialmente orientados, o que é uma opção válida.

GRÁFICO 1
Efetividade do governo (1996-2018)



Fonte: Banco de dados do Banco Mundial.
Obs.: A pontuação varia entre um máximo de 2,5 e um mínimo de -2,5.

Com relação aos outros países, resta saber se, tendo desenvolvido e implementado planos de modernização e não um plano de reforma, como o caso chileno, os resultados são mais lentos ou conjunturais, como no caso do México e da Costa Rica, que têm anos de melhor pontuação que os outros.

O maior progresso que os países mostram é na abertura de dados, conforme medido pelo OURdata da OCDE. Até 2017, os países estavam muito próximos da média da OCDE (0,56), com exceção da Colômbia (0,80) e do México (0,76), que estavam acima da média. Outro avanço está no fortalecimento da função pública, em que, segundo Cortázar, Lafuente e Sanginés (2014), no período 2004-2013, o Chile está na vanguarda, com uma pontuação de 59/100 em 2004 e 67/100 em 2013, seguido por Brasil (64 e 65), Costa Rica (47 e 54), Colômbia (46 e 52) e México (41 em 2004).

Um desafio atual para o funcionamento das administrações públicas e seus esforços de modernização é a situação sociopolítica e econômica convulsiva enfrentada pelos países. Em relação à situação social, a OCDE, a CEPAL e o BID reconhecem que a desigualdade continua sendo um desafio para os governos da região. O Chile,

por exemplo, mostra um bom desempenho econômico e fiscal, no entanto, em 2017, teve um índice de Gini de 0,53, após impostos e transferências – Colômbia, 0,57; Brasil, 0,54; Costa Rica, 0,49; México, 0,49; e Argentina, 0,45. Como resultado, o descontentamento social aumentou, fazendo com que os governos desses países prestassem mais atenção a essas tensões.

Em relação à situação política, os governos enfrentaram uma fragmentação que os levou a uma situação de governo minoritário, em que a liderança do presidente desempenha um papel fundamental na construção de consenso e negociação. Como resultado, eles devem encontrar um *trade-off* entre diferentes orientações de reforma (ganhos de eficiência, modernização do aparato tradicional, para tornar o governo mais efetivo e legítimo, incluindo um ator social mais amplo ou uma combinação deles).

Uma limitação potencial à reforma da administração pública é o aumento do *deficit* fiscal, uma vez que limita o financiamento e o apoio político às ações de reforma, embora, do ponto de vista das instituições financeiras, seja necessário continuar a implementar ações para formar os governos com confiança e legitimidade.

Uma lição que as experiências de reforma deixam é que a estratégia promovida pelas organizações internacionais para aplicar as melhores práticas deve ser tomada com cautela, pois, como vimos, a aplicação da mesma experiência não produz os mesmos resultados em todos os países.

REFERÊNCIAS

Joined-up government in the western world in comparative perspective: a preliminary literature review and exploration. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 14, n. 1, p. 103-138, 2004.

ARAYA, E.; CERPA, A. La nueva gestión pública y las reformas en la administración pública chilena. **Revista de Estudios Politécnicos**, v. 7, n. 11, 2008.

BANCO MUNDIAL. **Informe sobre el desarrollo mundial**: el Estado en un mundo en transformación. Washington: Banco Mundial, 1997.

BODEMER, K. Europa y América Latina en la crisis financiera mundial: ¿quién puede aprender qué de quién? **Espiral**, v. 24, n. 69, mayo/agosto 2017.

BRAS, I. La estrategia brasileña frente a la crisis económica de 2008: the Brazillian strategy to the 2008 economic crisis. **Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM**, v. 16, p. 165-178, mayo/agosto 2013.

BRESSER-PEREIRA, L. C. From bureaucratic to managerial public administration in Brazil. *In*: BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. (Ed.). **Reforming the State**: manaterial public administration in Latin America. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1999. p. 115-146.

CAMARGO, S. M. La Asamblea Nacional Constituyente de 1991 y el nuevo constitucionalismo latinoamericano. **Revista Diálogo de Saberes**, n. 44, p. 29-44, jan./jun. 2016.

CORRES, M. B. Derechos humanos, generaciones de derechos, derechos de minorías y derechos de los pueblos indígenas: algunas consideraciones generales. **Revista Latinoamericana de Política, Filosofía y Derecho**, n. 12, 2009. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r28614.pdf>.

CORTÁZAR, J. C.; LAFUENTE, M.; SANGINÉS, M. (Ed.) **Al servicio del ciudadano**: una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004-2013). Washington: BID, 2014.

DUSSAUGE, M. Combate a la corrupción y rendición de cuentas: avances, limitaciones, pendientes y retrocesos. *In*: PRUD´HOMME, J. F. (Coord.). **Los grandes problemas de México**. México: El Colegio de México, 2010.

_____. 30 años de reforma administrativa en México: ¿consolidación de la política modernizadora o rutinización de acciones meramente simbólicas? *In*: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD, 21., 2016, Santiago. **Anales**... Santiago: [s.n.], nov. 2016.

ESTEVEZ, A. **El nuevo management público después de la reforma del Estado Argentino (2003)**. [s.l.]: [s.n.], 2003. Disponível em: <https://panel.inkuba.com/sites/2/archivos/EL%20NMP%20luego%20de%20la%20reforma%20argentina%202003.pdf>.

FLEURY, S. Las reformas pendientes: desafíos para la gobernabilidad en Brasil. **Revista CIDOB d'Afers Internationals**, n. 97-98, p. 33-54, abr. 2012.

GARCÍA LÓPEZ, R.; GARCÍA MORENO, M. **La gestión para resultados en el desarrollo** – avances y desafíos en América Latina y el Caribe. Washington: BID, 2010.

GRABENDORFF, W. Algunas transiciones hacia la democracia en América Latina: elementos comparativos y tímidas lecciones. **Encuentro de la Cultura Cubana**, p. 55-63, oct. 2016.

HOOD, C. A public management for all seasons? **Public Administration**, v. 69, p. 3-19, 1991.

IMF – INTERNATIONAL MONETARY FUND. Six charts on boosting growth in Brazil. **IMF Country Focus**, 25 July 2019. Disponível em: <https://www.imf.org/en/News/Articles/2019/07/25/NA072519-Six-Charts-on-Boosting-Growth-in-Brazil>.

LEMOS, L. B. Las reformas promercado en Brasil: el tratamiento legislativo del fin de los monopolios estatales en el gobierno de Cardoso. **Desarrollo Económico**, v. 47, n. 185, p. 73-94, abr./jun. 2007.

LLANO, M. **Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina**: Brasil. Washington: BID, 2014.

MENDEZ, J. El servicio profesional de carrera en la administración pública federal. *In*: PRUD´HOMME, J. F. (Coord.). **Los grandes problemas de México**. [s.l.]: El Colegio de México, 2010.

MERINO, M. **La transición votada**: crítica a la interpretación del cambio político en México. [s.l.]: FCE, 2003.

MÉXICO. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. **Diario Oficial de la Federación**. Querétaro, 5 fev. 2013. Disponível em: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/html/wo14166.html>.

MORALES, J. La política económica en la transición a la democracia. *In*: MORALES, J.; MCMAHON, G. (Ed.). **La política económica en la transición a la democracia**: lecciones de Argentina, Bolivia, Chile y Uruguay. [s.l.]: Cieplan, 1993.

NICKSON, A. Transferencia de políticas y reforma en la gestión del sector público en América Latina: el caso del New Public Management. **Revista del CLAD Reforma y Democracia**, n. 24, Oct. 2002.

OCAMPO, J. A. Impactos de la crisis financiera mundial sobre América Latina. **Revista CEPAL**, p. 9-32, abr. 2009.

_____. La crisis latinoamericana de la deuda a la luz de la historia. *In*: OCAMPO, J. A. *et al.* (Ed.). **La crisis latinoamericana de la deuda desde la perspectiva histórica**. Santiago: CEPAL, abr. 2014. p. 19-52.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Governance in transition**: public management reforms in OECD countries. Paris: OECD Publishing, 1995.

_____. **Panorama de las administraciones públicas**: América Latina y el Caribe 2017. Paris: Édtions OCDE, 2016.

_____. **Government at a glance 2017**. Paris: OECD Publishing, 2017. Disponível em: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/gov_glance-2017-en.pdf?expires=1588403869&id=id&accname=guest&checksum=DBA5808284A3A08BEF630756962CE1E1>.

_____. **Centre stage 2**: the organization and functions of the centre of government in OECD countries. Paris: OECD Publishing, 2018.

_____. **Government at a glance 2019**. Paris: OECD Publishing, 2019a.

_____. **OECD review of digital transformation**: going digital in Colombia. Paris: OECD Publishing, 2019b.

_____. **OECD economic outlook 2019**. Paris: OECD Publishing, 2019c.

OLAVARRÍA, M.; NAVARRETE, B.; FIGUEROA, V. ¿Cómo se formulan las políticas públicas en Chile? Evidencia desde un estudio de caso. **Política y Gobierno**, v. 18, n. 1, p. 109-154, 2011.

PLISCOFF, C. Implementando la nueva gestión pública: problemas y desafíos a la ética pública: el caso chileno. **Convergencia**, v. 24, n. 73, p. 141-164, enero/abr. 2017.

POLLITT, C.; BOUCKAERT, G. **Public management reform**: a comparative analysis – into the age of austerity. 4. ed. United Kingdom: Oxford University Press, 2017.

RAMÍREZ, H. R. Crisis financiera mundial: impacto en la economía mexicana. **Observatorio de la Economía Latinoamericana**, n. 136, 2010. Disponível em: <http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/mx/2010/hrr.htm>.

RESTREPO, L. A. Asamblea Nacional Constituyente en Colombia: ¿concluirá por fin el Frente Nacional? **Análisis Político**, p. 52-60, enero/abr. 1991.

SINGER, A. Raízes sociais e ideológicas do Lulismo. **Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, v. 28, n. 3, p. 83-102, nov. 2009.

SEPÚLVEDA, M. La experiencia de modernización del Estado en Chile. *In*: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 11., nov. 2006, Ciudad de Guatemala. **Anales**... Ciudad de Guatemala: [s.n.], nov. 2006.

SOUZA, B. M. Transiciones a la democracia en Brasil y Argentina: la importancia de examinar sus impactos en la opinión pública. **Paper Iberoamerica de Investigación**, marzo 2015. Disponível em: <americo.usal.es/iberoame/?q=node/2629>.

WILLIAMSON, J. (Ed). What Washington means by policy reform. *In*: WILLIAMSON, J. **Latin American adjustment**: how much has happened? Washington: Institute for International Economics, 1990.

WOLDENBERG, J. Estado y partidos: una periodización. **Revista Mexicana de Sociología**, v. 55, n. 2, p. 83-95, abr./jun. 1993.

_____. **Historia mínima de la transición democrática en México**. [s.l.]: Colegio de México, 2012.

ZOVATTO, D. El estado de las democracias en América Latina a casi cuatro décadas del inicio de la Tercera Ola Democrática. **Revista Derecho Electoral**, v. 25, 2018. Disponível em: <https://www.tse.go.cr/revista/art/25/zovatto_garetto.pdf>.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ALBERTS, S.; DÁVILA, M.; VALENZUELA, A. Chile. *In*: PETERS, G.; TERCEDOR, C. A. (Ed.). **Handbook on public administration in Latin America**. [s.l.]: [s.n.], 2012.

ALFARO, R. **Partidos políticos y el diseño de la institucionalidad pública en Costa Rica**. San José: Programa Estado de la Nación, 2005.

COVER, A. R. **Institucionalidad pública en Centroamérica**. San José: Programa Estado de la Nación, 2010.

CULLELL, J. V.; DURÁN, E. La institucionalidad de los estados en Centroamérica. *In*: PRATS, J.; BEVERINOTTI, J. (Ed.) **Una mirada al gasto social en Centroamérica, Panamá y República Dominicana**: 2007-2013. Washington: BID, 2016. p. 119-172.

EDWARDS, S. **The economic and politics of transition to an open market economy**: Colombia. Paris: OCDE Publishing, 2001.

GONZÁLEZ, C.; VERHOEST, K. Recent evolution of public sector structure in Latin America: describing and explaining shifts in autonomy trends in Colombia and Venezuela. **Public Administration and Development**, v. 36, n. 1, p. 35-50, 2016.

IACOVELLO, M.; LLANO, M. Confianza mata mérito: el impacto de la concentración de poder presidencial en la gestión de recursos humanos en el Estado Argentino. **Temas y Debates**, v. 33, p. 91-105, 2017.

LÓPEZ, A.; ZELLER, N. La administración pública nacional en la Argentina (1983-2001): el impacto de las reformas sobre su estructura y el personal. **Revista Argentina de Sociología**, v. 4, n. 6, p. 129-159, 2006.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. Towards more effective and dynamic public administration in Mexico. **OECD Public Governance Review**, 2011.

_____. **Government at glance 2015**: Colombia. Paris: OCDE Publishing, 2015.

_____. **Assessing the impact of digital government in Colombia**: towards a new methodology. Paris: OECD Publishing, 2017a.

_____. **Estudio de la OCDE sobre integridad en Colombia**: invirtiendo en integridad pública para afianzar la paz y el desarrollo. Paris: OECD Publishing, 2017b.

_____. **Revisión del gobierno digital en Argentina**: acelerando la digitalización del sector público – hallazgos claves. Paris: OECD Publishing, 2017c.

PEN – PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN. **Informe Estado de la nación 2018**. San José: Programa Estado de la Nación, 2018.

RAMÍREZ-ALUJAS, A. V. **El proceso de reforma del Estado y modernización de la gestión pública en Chile**: lecciones, experiencias y aprendizajes (1990-2003). Madrid: INAP, 2004.

RÁMÍREZ, C. Z. La reforma del Estado durante la administración Calderón Fournier, (1990-1194): el caso de la reforma institucional. **Revista de Ciencias Sociales**, v. 70, 1995. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4585383>.

_____. Reforma del Estado en Costa Rica y transformaciones institucionales durante la administración Arias Sánchez (1986-1990). **Revista de Ciencias Sociales**, v. 81, p. 19-36, 1998.

SAAVEDRA, E. El modelo económico-político de Chile: desarrollo institucional en la encrucijada. **Economía y Política**, v. I, n. 1, p. 117-148, 2014.

SALGADO, J. F. **Crecimiento económico e indicadores de bienestar social en México, 1950-2008**. México: Universidad Autónoma Metropolitana, 2010. p. 61-90.

SANTOS, M. L.; PÉREZ-LIÑAN, A.; MONTERO, M. G. El control presidencial de la agenda legislativa en América Latina. **Revista de Ciencia Política,** v. 34, n. 3, p. 511-536, 2014.

SCHWAB, K. **The Global Competitiveness Report 2019**. Switzerland: Word Economic Forum, 2019. Disponível em: <http://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf>.

STEIN, E. **The politics of policies**: economic and social progress in Latin America. Washington: Inter-American Development Bank, 2005.

STEIN, E.; TOMASSI, M. The institutional determinants of State capabilities in Latin America. *In*: BOURGUIGNON, F.; PLESKOVIC, B. (Ed.). **Annual World Bank conference on development economics regional**: beyond transition. Washington: World Bank, 2007.

CAPÍTULO 18

OS MÉRITOS DA *PROBLEM-SOLVING* SOBRE O *POWERING*: REFORMAS DE GOVERNANÇA NO BRASIL E NA ARGENTINA[1,2]

Katherine Bersch[3]

1 INTRODUÇÃO

Para muitas democracias em desenvolvimento, o "fazer acontecer" é um desafio considerável. A corrupção, o clientelismo, a ineficiência e a burocracia, frequentemente, paralisam a capacidade dos estados de entregar os bens e serviços prometidos. Não é de surpreender que, muitas vezes, políticos procurem angariar apoio popular com propostas de varrer a corrupção e eliminar a burocracia excessiva de forma a transformar como, e quão bem, o Estado funciona. Nos últimos trinta anos, os políticos na América Latina têm apoiado uma variedade de programas que objetivam aumentar a transparência, aprimorar a responsabilização e fortalecer as instituições. À luz desses desafios e propostas de mudança, este texto pergunta: quais processos de reforma resultam em melhorias efetivas e duradouras?

Uma linha proeminente da literatura argumenta que a maneira mais certa de reformar o Estado é por meio de uma mudança rápida e maciça (Åslund, 1994; Durand e Thorp, 1998; Grahan e Naím, 1998). Concordando com Heclo (1974), eu chamo essa abordagem de *powering*. Os objetivos de tais reformas vigorosas – seja a aprovação de uma reestruturação na previdência ou a redução do número de funcionários públicos – são claros e abrangentes desde o início. Seus proponentes argumentam que a corrupção e a ineficiência podem ser eliminadas substituindo os arranjos institucionais disfuncionais por políticas que engendram estruturas de incentivo mais salutares. Em condições normais, no entanto, os interesses da sociedade estrangulam as instituições e, assim, as mudanças devem ser impostas através de reformas rápidas e de longo alcance que passam por cima daqueles que se beneficiam do *status quo*. Se as reformas forem realizadas mais gradualmente, as forças opositoras se unirão e as bloquearão (Grahan e Naím, 1998, p. 336); se as

1. DOI: http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-012-7cap18

2. Agradeço a Wendy Hunter, Kurt Weyland, Daniel Brinks, Bryan Jones, Sandra Botero, Abby Blass, Eduardo Dargent, Ilana Lifshitz, Rachel Sternfeld, aos participantes do *Workshop* Latino-Americano dos Professores e Alunos de Pós Graduação da Universidade do Texas, em Austin, e aos quatro revisores anônimos por seus comentários e sugestões.

Publicado originalmente como: Bersch, K. The merits of problem-solving over powering: governance reform in Brazil and Argentina. *Comparative Politics*, v. 48, n. 2, Jan. 2016. Agradecemos a cessão dos direitos autorais pela autora e pela Revista.

3. Professora assistente de ciência política na Davidson College (Estados Unidos).

reformas forem parciais ou incrementais, elas não conseguirão anular os interesses particulares de grupos focados em manter o *status quo*. Assim, empreendedores políticos e apoiadores das reformas são essenciais para potencializar a vontade política que impulsionará a mudança por meio da oposição durante as janelas de oportunidade. As reformas que conseguem superar a desafiante fase inicial de implementação postulam os aderentes, e se tornarão duradouras e autoimpostas.

Um segundo grupo de acadêmicos discorda da tese do *powering*. Eles ilustram que a reforma institucional é frequentemente o produto de mudanças graduais, resultantes de esforços para resolver problemas dentro do processo estabelecido de elaboração de políticas (Heclo, 1959; Hirschman, 1973; Taylor, 2009). Eu me refiro a essa reforma como *problem-solving* (em português, resolução de problemas), entendida como os avanços que resolvem os problemas e os enigmas das políticas públicas.[4]

Em contraste com os objetivos claros e abrangentes pressupostos pelo *powering*, os objetivos da *problem-solving* surgem do adereçamento de problemas através de abordagens políticas existentes. A *problem-solving* implica que mudanças substanciais são alcançáveis ao se promover, sequencialmente, alterações pequenas, inovadoras, parciais ou indiretas, frequentemente de forma silenciosa e fora do radar das forças políticas e sociais. Em vez de forçar reformas maciças em "conjunturas críticas", os proponentes da *problem-solving* aproveitam pequenas oportunidades e usam a complexidade das áreas de política para promover mudanças individualmente menores, mas, muitas vezes, cumulativamente significativas. Os funcionários da gestão pública convencem os políticos a concordar com um passo incremental, planejando e esperando que aquele "pequeno passo" desencadeie uma sequência de passos que levarão a uma transformação significativa. Como Hirschman (1971, p. 335) observou, essa mudança "não espetacular, furtiva", frequentemente produz resultados impressionantes a longo prazo.

Uma avaliação das reformas no Brasil e na Argentina põe em dúvida a visão do *powering*. Os legisladores argentinos têm adotado o *powering* com frequência, mas têm tido menos sucesso que os reformadores brasileiros, que preferem uma abordagem de *problem-solving*. No início da década de 1990, executivos argentinos implementaram várias reformas rápidas e amplas na administração pública. Em contrapartida, no Brasil, um conjunto semelhante de reformas em larga escala foi enfraquecido, atrasado ou totalmente interrompido; ele foi então seguido pela *problem-solving*: uma sequência firme de etapas sistemáticas em direção a aumentar, gradualmente, a transparência e a responsabilização. Muitas

4. Heclo (1974) usou o termo *puzzling*, que leva a alguma ambiguidade (*puzzling* pode significar intrigante); para reduzir a confusão, eu uso *problem-solving*. A *problem-solving* é amplamente utilizada na literatura das ciências cognitivas e políticas, e é grandemente influenciada pelo trabalho posterior de Herbert Simon em tarefas complexas com Allen Newell (Newell e Simon, 1972; Bendor, 2003). Elaborei aqui uma abordagem de reforma por *problem-solving* que se baseia neste último trabalho e está de acordo com o uso do termo *puzzling* por Heclo.

das transformações em massa na Argentina, embora inicialmente elogiadas, foram contraproducentes, abandonadas ou completamente revertidas, deixando o país atolado em corrupção e fragilidade institucional. Considerando a tese do *powering*, esperaríamos pouco sucesso no Brasil. Entretanto, na verdade, em muitas áreas, a *problem-solving* melhorou a responsabilização do governo no Brasil, de forma gradual, mas marcante.[5]

Este capítulo, como uma análise comparativa de duas abordagens às reformas no setor público, lança questionamentos sobre a tese do *powering* e estabelece os méritos da *problem-solving*. Ao ampliar o escopo para além de instantâneos das reformas, ele revela as vantagens da *problem-solving* no Brasil ao longo do tempo: a reforma incremental não só é viável, como também mais efetiva e duradoura. Recorrendo a entrevistas com mais de sessenta atores-chave em São Paulo, Brasília e Buenos Aires, são investigados dois dos episódios mais significativos de reformas em contratações governamentais (ou seja, compras) na Argentina e no Brasil desde 1999. Considerando que as compras governamentais representam entre 10% e 30% do produto interno bruto (PIB) de países em desenvolvimento, essas reformas servem como uma importante lente empírica para entender como, e quão bem, o Estado funciona. A Argentina e o Brasil foram selecionados porque, embora compartilhem muitas características e tenham enfrentado problemas semelhantes (por exemplo, a corrupção endêmica nos processos de contratação pública e em cartéis farmacêuticos), eles buscaram resolver esses problemas de formas que exemplificam as duas estratégias de reforma de maneira particularmente clara. Os estudos de caso não provam que os tomadores de decisões no Brasil somente usam a *problem-solving* e que, na Argentina, somente usam o *powering*, nem sugerem que fatores estruturais não são importantes. Ao contrário, este estudo realça como o tipo de reforma afeta os resultados com uma análise em *process tracing* detalhada das reformas ao longo do tempo, enfatiza a interação entre o tipo de reforma e fatores estruturais – como proteções ao funcionalismo público – e explica como a *problem-solving* ajuda a preservar a estabilidade e a autonomia do funcionalismo público, especialmente em ambientes institucionais frágeis.

2 RESOLVER PROBLEMAS *VERSUS* APLICAR PODER

Introduzidos no estudo seminal de Heclo (1974) sobre elaboração de políticas sociais na Grã-Bretanha e na Suécia, os conceitos de *powering* e *puzzling* (este último referido aqui como *problem-solving*, também chamada de resolução de problemas) fornecem um prisma através do qual se pode ver as teorias da reforma. Enquanto o *powering* presume um equilíbrio homeostático capaz de resistir às "perturbações"

5. De acordo com os Indicadores de Governança Mundial do Banco Mundial, a pontuação do Brasil em Voz e Responsabilização aumentou de 53,8 para 63,8 entre 1996 e 2011; enquanto a da Argentina caiu de 59,1 para 57,7.

externas, a *problem-solving* presume um equilíbrio mais dinâmico. Assim, enquanto os proponentes do *powering* argumentam que um empurrão forte é necessário para promover mudanças significativas, a *problem-solving* parte da premissa de que mudanças incrementais são alcançáveis dentro do ambiente sociopolítico existente, e enquanto o *powering* confronta a oposição de frente, a *problem-solving* tende a evitá-la. Três atributos são particularmente importantes para diferenciar o *powering* da *problem-solving*: o proponente da reforma, o nível de aspiração e o prazo. As reformas do *powering* são iniciadas ou capitaneadas por líderes políticos que desejam renovar as instituições dentro do prazo de seu mandato; as reformas da *problem-solving* são lideradas por tecnocratas da administração pública que fazem modificações incrementais em um prazo mais longo – o quadro 1 expande essas distinções. Os diferentes propósitos e processos causais são formulados em termos típico-ideais, apesar de uma reforma específica poder se situar num ponto intermediário.

QUADRO 1
Tipos de reforma

	Powering (em massa)	*Problem-solving* (incremental)
Proponentes	Políticos e tecnocratas políticos.	Tecnocratas.
Fonte da tentativa da reforma	Aumento/troca de poder.	Identificação burocrática de problemas.
Objetivo	O objetivo é claro – deve ser imposto contra a oposição.	O objetivo exato é incerto, mas especialistas têm uma noção mais clara da direção a ser seguida do que os atores políticos.
Quando	Somente quando os problemas se agravam até chegar a uma crise.	Tentativas contínuas de corrigir problemas antes que se tornem crises.
Nível de aspiração	Maciço e rápido, baseado em modelos ideais.	Incremental e sustentado, baseado na aprendizagem experimental
Estratégia	Uso extensivo de poder político para eliminar entraves.	Encontrar espaço e usar capacidade tecnocrata para realizar avanços graduais.
Prazo de tempo	Conclusão dentro do prazo do mandato.	Processo contínuo através de mandatos.
Resultado	Episódico – depende do equilíbrio entre os poderes.	Duradouro.

Elaboração da autora.

No início dos anos 1990, os defensores do *powering* destacaram a importância das excepcionais crises econômicas e políticas nos países latino-americanos e pós-comunistas para renovação dos estados no estilo *tabula rasa*. Quando essas situações extraordinárias passaram, os acadêmicos começaram a deslocar sua atenção das reformas macroeconômicas para o fortalecimento do Estado (Naím, 1994), diminuindo a importância de crises "excepcionais" e, em vez disso, sublinhando o papel crucial de empreendedores políticos para a imposição de mudanças, independentemente da oposição, durante "janelas de oportunidade limitadas" (Bunse e Fritz, 2012, p. 6). O comprometimento de líderes políticos fortes se tornou o elemento crucial para o sucesso das reformas (Bunse e Fritz, 2012;

Grindle, 2004). Esses líderes, juntamente com equipes de reforma tecnocráticas ou "equipes de mudança", teriam a capacidade de impulsionar renovações complexas das instituições do Estado para além da resistência (Durand e Thorp, 1998, p. 5; Graham e Naím, 1998, p. 336; Grindle, 2004, p. 187).[6] Os acadêmicos até criaram uma palavra nova para o casamento entre a capacidade tecnocrática e o poder político do alto escalão: os *technopols* (Domínguez, 1997). Esses líderes políticos e seus especialistas escolhidos a dedo, aqui referidos como "tecnocratas políticos", eram vistos como fundamentais para promover transformações políticas e econômicas. Como apontado por análises recentes, o foco na vontade política e a importância dos tecnocratas políticos para garantir os resultados das reformas permanecem difundidos nos organismos de desenvolvimento e entre as instituições financeiras internacionais (Andrews, 2013).

Em contrapartida, a *problem-solving* implica que os atores administrativos existentes podem conduzir o processo de reforma sem um realinhamento significativo de forças políticas (Taylor, 2009), avançando mudanças marginais de maneira gradual, sem confronto direto com uma resistência poderosa (Hirschman, 1973). A suposição subjacente de um equilíbrio dinâmico significa que é possível fazer mudanças parciais, observar seu impacto e fazer as correções necessárias ao longo do caminho. Esse não é um processo dramático conduzido por líderes políticos ou por *technopols* próximos ao presidente: em vez disso, tecnocratas ou funcionários públicos de nível mais alto, cumprindo com seus deveres no exercício de suas funções, são frequentemente os discretos apoiadores dessas mudanças modestas.[7] Esse processo não exige o uso da força para romper a resistência; em vez disso, é um processo de "se virar na medida do possível", nas palavras de Heclo (1959), de aprender com o adereçamento de problemas de políticas anteriores, fazendo ajustes e correções ao longo do tempo e avaliando o que é efetivo e o que não é.

Como esse processo lento e árduo pode ter vantagens sobre as promessas de mudança rápida, abrangente e duradoura do *powering*? Uma avaliação das limitações da abordagem do *powering* pode fornecer clareza sobre os méritos da *problem-solving*. O argumento do *powering* é fundamentado em duas premissas que, no mundo real, são frequentemente ilusórias e pouco promissoras: *i)* é possível projetar ou selecionar a reforma apropriada de maneira racional; e *ii)* uma vez implementadas, reformas dramáticas e abrangentes persistirão à medida que novos interesses particulares começarem a defender o *status quo*.

---

6. Embora esses acadêmicos enfatizem a importância de executivos políticos fortes para uma reforma bem-sucedida, nem todos podem ser inequivocamente rotulados como aderentes à visão do *powering*. Grindle (2004, p. 189-1994), por exemplo, reconhece os desafios que a reforma imposta cria para a sustentabilidade mais tarde.

7. Acadêmicos como Huber e Stephens (2012, p. 257) também defendem mudanças políticas mais incrementais em vez de mudanças dramáticas; no entanto, seu relato não atribui a mudança a atores tecnocráticos, mas a pressões "de baixo para cima". A teoria da mudança institucional por distribuição de poder de Mahoney e Thelen (2010) reconhece a importância da mudança gradual, mas diz pouco sobre quais tipos de processos engendram mudanças efetivas e duradouras.

3 LIMITAÇÕES DOS TOMADORES DE DECISÕES NA ELABORAÇÃO DE MUDANÇAS MACIÇAS

Selecionar ou projetar uma reforma em massa que visa chegar à raiz de inúmeros problemas simultaneamente é uma tarefa extraordinariamente difícil. A elaboração de tal mudança é muito diferente do que simplesmente ajustar os níveis da política existente (por exemplo, aumentar o número de destinatários do Medicare). Tampouco é como um jogo no qual as regras são fixadas e acordadas pelos jogadores com antecedência. O *powering* implica em criar um jogo novo e forçar os participantes existentes a adotar um conjunto de regras completamente novo. Em resumo, ele exige racionalidade abrangente em um ambiente de trabalho complexo. Contudo, sabemos que os seres humanos frequentemente ficam aquém da racionalidade total e, em vez disso, são limitadamente racionais (Bendor, 1999). Projetar uma reforma maciça racionalmente, como argumentou Heclo (1959, p. 80), presume "capacidades intelectuais e fontes de informação que homens [e mulheres] simplesmente não possuem". Em vez de procurar alternativas proativamente, ponderando as vantagens e desvantagens, e maximizando sua utilidade, os legisladores normalmente se baseiam em uma heurística que facilita a tomada de decisões (Simon, 1955).

A intensidade com que os atores recorrem a atalhos cognitivos depende não apenas da dificuldade do problema, mas também das habilidades dos atores. Como Simon (1990, p. 7) observou, o comportamento racional é moldado "por uma tesoura cujos dois gumes são a estrutura do ambiente de trabalho e as capacidades computacionais do(s) ator(es)". Portanto, é importante ressaltar que, embora todos os tomadores de decisões sejam confrontados por limitações como falta de tempo, de atenção, de recursos, de informação e de capacidade intelectual e computacional para avaliar problemas complexos (Bendor, 1999, p. 305-309), alguns enfrentam restrições maiores do que outros. Dirigentes eleitos estão particularmente em desvantagem: frequentemente, a atenção dos políticos pula de uma preocupação para outra (Jones e Baumgartner, 2005), com pouco tempo para desenvolver competência em uma determinada área. Enquanto seus tecnocratas políticos podem ter credenciais acadêmicas impressionantes, o destino deles está vinculado ao ator político que os nomeou, resultando em horizontes de tempo mais curtos e numa ausência da competência importante para compreender os efeitos da mudança em um novo contexto. Como consequência, depender de "estranhos" ou de tecnocratas políticos para implementar mudanças drásticas em novos contextos aumenta a ambiguidade, a incerteza e as consequências não intencionais. Assim, reformas abrangentes frequentemente falham em substituir os arranjos institucionais problemáticos por alternativas funcionais; em vez disso, elas criam novas disfunções (Scott, 1998).

A abordagem da *problem-solving*, projetada para lidar com um mundo de racionalidade limitada, é mais realista e, consequentemente, mais promissora. Newell

e Simon (1972) há muito haviam observado que o desempenho *problem-solving* varia imensamente: no jogo de xadrez, existem grandes mestres, mas existem também jogadores inábeis. O que os diferencia é a competência, que permite que os grandes mestres se lembrem de muitas jogadas e reconheçam padrões repetidos. Os jogadores inábeis, no entanto, ficam sujeitos a demoradas tentativas de computar sua próxima jogada (Simon, 1990, p. 8-11). É claro que as regras do jogo de xadrez são mais fixas e previsíveis do que a criação de políticas no século XXI, que exige o conhecimento de regras informais que governam o contexto mais amplo dentro do qual as reformas acontecem. A competência é desenvolvida ao longo do tempo, e é o tempo que responde pela variação nas capacidades dos proponentes do *powering* versus os da *problem-solving*: enquanto os atores políticos têm que lidar com muitas questões ao mesmo tempo e costumam ter horizontes de tempo limitados, os tecnocratas e servidores públicos conseguem acumular experiência e competência em determinada área ao longo do tempo, incluindo o conhecimento de problemas causados pelas políticas anteriores. Como consequência dessa compreensão contextual, eles estão frequentemente em uma posição melhor para avaliar os problemas e projetar soluções para uma determinada área do que suas contrapartes eleitas.

Além disso, a *problem-solving* divide problemas complexos em passos menores, simplificando assim o ambiente do trabalho. Em vez de encarar uma reforma abrangente, a *problem-solving* confronta problemas menores um a um. Os esforços para resolver esses problemas menores dependem das experiências e conhecimentos existentes dos tomadores de decisões, não de planejamento abstrato que requeira mais tempo, informação e capacidade intelectual do que é possível. Essa abordagem não presume que existam soluções definitivas para problemas complexos; ao contrário, as soluções vão sendo descobertas ao se comparar alternativas conhecidas localmente com o *status quo* (Heclo, 1959). A melhoria talvez não seja a "melhor" solução possível, porém é melhor que o *status quo*, é atingível e, mais importante, pode ser aprimorada.

Tomadas em conjunto, as duas vantagens da *problem-solving* – se ajustar às capacidades dos tomadores de decisões e simplificar o ambiente de trabalho – resultam na aprendizagem ao longo do tempo. No processo sequencial de resolução dos problemas menores, os reformadores adquirem um repertório de ações pragmáticas e seus resultados, aumentando sua capacidade de reconhecer as soluções para um dado problema. Dessa maneira, os solucionadores de problemas contornam a oposição um passo de cada vez. Com o tempo, as mudanças frequentemente se acumulam e, aos poucos, criam uma transformação completa da estrutura da política original. Assim, os atores do Estado melhoram sua capacidade de responder a questões mais difíceis, fortalecendo suas competências, aprendendo sobre diferentes tipos de reforma e descobrindo o que é necessário para passar as reformas através da oposição. Enquanto os apoiadores do *powering* buscam respostas milagrosas, a

problem-solving engendra um processo de aprendizagem gradual que permite que as estratégias de reforma evoluam durante o caminho.

4 DESAFIOS À DURABILIDADE DO *POWERING*

O segundo pressuposto do *powering*, de que, uma vez implementadas, as reformas persistirão à medida que novos interesses particulares começam a defender o *status quo*, frequentemente também falha na vida real. O *powering* tem dois objetivos: a eliminação do *status quo* e o estabelecimento e consolidação de uma nova abordagem. Entretanto, esses dois objetivos geram uma contradição: o sucesso na eliminação dos mecanismos estabelecidos coloca em perigo as chances de consolidação da reforma.

Considere o poderoso Presidente A, empenhando em eliminar a corrupção nas provisões do sistema público de saúde. Ao trazer especialistas de fora e mudar equipes, o Presidente A poderia, com sucesso, superar a resistência, eliminar o *status quo* e estabelecer uma nova abordagem. De acordo com a lógica do powering, essas mudanças gerarão um novo conjunto de interesses particulares que defenderão as novas políticas. Reformas profundas que visam promover a transparência ou um governo íntegro, no entanto, acarretam encargos concentrados para os oponentes, frequentemente gerando reações negativas. Assim, quando o Presidente B assume o poder em $t + 1$, ele provavelmente responderá à reação negativa e dará poder aos oponentes antes que os apoiadores dos benefícios difusos possam organizar uma defesa. E há motivos para se acreditar que B possui o mesmo poder que A. Então por que, logo após a instalação de toda uma nova estrutura de política, os atores relevantes acreditariam que essa estrutura se manteria no poder? Os defensores do novo programa (benefícios difusos) são mais fracos do que os defensores *anteriores* do *status quo* (benefícios concentrados), antes das reformas de A. Portanto, as contrarreformas de B enfrentariam ainda menos resistência. Assim, o paradoxo do *powering* é que o triunfo no estágio eliminatório prejudica a probabilidade de reformas duradouras e consolidadas.[8]

Além disso, quanto mais "normais" forem as condições sob as quais o *powering* foi imposto, mais o paradoxo se aplica. Guerras, terremotos ou hiperinflação podem, efetivamente, eliminar qualquer resistência à mudança sem gerar encargos concentrados e nem reações negativas. No entanto, como mencionado anteriormente, na ausência de crises, os proponentes do *powering* enfatizam a vontade política ou a habilidade de um líder político em taxar qualquer problema como sendo "uma crise". Em períodos sem crise, os tecnocratas políticos – equipes de especialistas ou novos nomeados políticos que têm a competência e a "vontade" para realizar as mudanças – são chamados para implementar as reformas (Durand e Thorp,1998). Porém, o capital político frequentemente acaba muito antes

8. Sou grata a Kurt Weyland por sugerir esse termo.

que os beneficiários difusos de uma reforma sejam capazes de defendê-la contra um novo líder que abandona os esforços de reforma não consolidados de seu predecessor. Com o tempo, esse processo corrói a competência e a capacidade administrativa, diminui a possibilidade de aprendizagem com os erros anteriores e deixa as reformas sem apoiadores.

Quando, previsivelmente, os esforços de reforma fracassam, as mudanças do *powering* são frequentemente descartadas como soluções "parciais" que falharam em atacar a raiz do problema, e a busca por um modelo abrangente se inicia novamente (Hirschman, 1973, p. 240-241). Levitsky e Murillo (2013) definem as mudanças institucionais drásticas e frequentes como substituições em série. Apesar de esses autores estarem se referindo a mudanças institucionais em geral, como uma substituição constitucional, o mesmo conceito pode ser aplicado às reformas na administração pública. Em ambientes institucionais frágeis, o *powering* pode ser especialmente nocivo à aprendizagem e ao desenvolvimento institucional.

Em contrapartida, a *problem-solving* engendra estabilidade. Melhorias modestas e alcançáveis não dependem de políticos poderosos nem de seus tecnocratas, elas dependem de profissionais com conhecimento profundo dos problemas existentes e de seu contexto político. Esses profissionais encontram problemas e possuem experiência o suficiente para entender o que pode ser realizado para resolvê-los. Em vez de depender do poder, a *problem-solving* enfatiza a competência técnica e o conhecimento do contexto. Em vez de tentar romper com o *status quo* existente, a *problem-solving* utiliza estratégias que evitam conflitos. Portanto, os tecnocratas que conduzem reformas modestas sem forte apoio político possuem chances maiores de permanecerem em seus cargos quando as constelações políticas se alteram, assegurando suas posições e criando oportunidades para expandir suas reformas. Enquanto o *powering* frequentemente enfrenta uma forte resistência depois que a vontade política que motivou as mudanças se evapora, as reformas da *problem-solving* tendem a ser duradouras.

Em suma, a abordagem da *problem-solving* reduz a complexidade dos grandes problemas que o *powering* busca resolver e é mais promissora, já que os tecnocratas não são tão limitados quanto os atores políticos. Além disso, o sequenciamento da reforma contribui para a aprendizagem ao longo do tempo e cria uma dinâmica por meio da qual os especialistas podem avançar as mudanças sem incitar oposição e permanecer em uma posição para defender e ampliar suas reformas discretamente. Finalmente, se a *problem-solving* for bem-sucedida, não há a necessidade de reformas em massa.

5 BOAS REFORMAS DE GOVERNANÇA: A TARTARUGA VENCE A LEBRE

Esta seção avalia a eficácia e a resistência dessas estratégias de reforma com uma análise de duas tentativas proeminentes de aumentar a responsabilização e a

transparência no processo de compras públicas na Argentina e no Brasil. Este estudo aplica um *design* de "sistemas mais semelhantes" (Przeworski e Teune, 1970). A Argentina e o Brasil possuem características históricas, culturais, econômicas e políticas semelhantes, incluindo interrupções na democracia, industrialização de substituição à importação, redemocratização nos anos 1980, reformas neoliberais e modernização do Estado. Apesar das reformas de governança na década de 1990, os dois países enfrentaram a corrupção endêmica num setor importante: a contratação pública de bens e serviços. Cartéis farmacêuticos, por exemplo, desviaram milhões dos cofres do sistema público de saúde. As autoridades responsáveis pelas compras, encarregadas de manter a integridade no processo de licitação pública, não possuíam o treinamento nem a autonomia para indiciar as empresas num processo penal. Ao final da década de 1990, a evasão fiscal causada pelas contratações foi agravada por crises econômicas, ameaçando seriamente a estabilidade econômica.

Enquanto Argentina e Brasil enfrentavam problemas semelhantes simultaneamente, eles procuraram resolvê-los de maneiras muito diferentes. Os dirigentes argentinos utilizaram sua vontade política para transformar radicalmente a instituição que mais sofreu com a corrupção desenfreada – o Programa de Atención Médica Integral (PAMI), que fornece serviços de saúde para aposentados. Os dirigentes brasileiros abandonaram o *powering* e trocaram para uma estratégia diferente, a *problem-solving*. Logo, esses casos exemplificam as duas estratégias de reforma com especial clareza. Para melhor exposição dos desdobramentos dos esforços de reforma em cada país, esse estudo se concentra nos pontos mais relevantes para os modelos de reforma descritos acima e conta com o *process tracing*. Essa abordagem é particularmente apropriada pois, em vez de ignorar a importância da sequência temporal, o *process tracing* torna as dependências de trajetória do tipo de reforma uma parte da análise longitudinal (Bennet, 2008).

5.1 *Powering* na Argentina: inicialmente impressionante, porém insustentável, reformas do PAMI (2004-2007)

Esse primeiro caso ilustra o paradoxo do *powering* ao examinar políticas direcionadas a aumentar a transparência e responsabilização no processo de compras públicas. Essas reformas no PAMI, um programa semelhante ao Medicare nos Estados Unidos, são particularmente importantes: o PAMI cobre 4,4 milhões de argentinos e tem um orçamento de cerca de 3,7 bilhões de dólares.[9] Como veremos, o sucesso em eliminar o *status quo* enfraqueceu o segundo objetivo, que era criar novas instituições que se enraizassem; os avanços foram abandonados ou revertidos tão logo os reformadores saíram do PAMI.

9. *El Clarín*, 2 de dezembro de 2012.

5.2 A imposição de uma reforma rápida e maciça

Quando Néstor Kirchner assumiu a presidência em 2003, tanto a corrupção quanto a crise fiscal assolavam o PAMI. Os dirigentes da gestão anterior haviam sido acusados de diversos atos ilícitos, mas os esquemas de corrupção ainda persistiram: uma parcela grande do orçamento do PAMI estava sendo desviada para 63 intermediários de contratações com conexões políticas, que colhiam bilhões de pesos anualmente, mas frequentemente falhavam em fornecer os serviços aos idosos. Em 2000, os problemas fiscais do PAMI – com dívidas estimadas entre 1,8 e 4 bilhões de dólares – foram exacerbados pela enorme crise econômica de 2001, que resultou num *deficit* de 75% em comparação com o orçamento do PAMI para o ano anterior[10] (Lloyd-Sherlock, 2006). Em 2004, após novos escândalos de corrupção e de um relatório incriminando a Auditoría General de la Natión (AGN), o presidente Kirchner nomeou um interventor para chefiar o PAMI, contornando as disposições legais que exigiam um conselho com participação de representantes afiliados.[11]

Kirchner apoiou fortemente uma reforma abrangente dentro do PAMI. Sua escolha para o cargo de interventor demonstrou seu comprometimento: Graciela Ocaña, representante da Câmara de Deputados do Congresso Nacional, era reconhecida por seu incansável compromisso com a investigação de crimes de lavagem de dinheiro e corrupção. Kirchner garantiu a ela, de acordo com a entrevista desta autora com Ocaña, seu apoio total para erradicar a corrupção dentro do PAMI.

Elaborar reformas que substituíssem os arranjos institucionais disfuncionais era uma tarefa substancial. Antes de sua função no PAMI, Ocaña era uma deputada eleita com pouca experiência na administração pública federal argentina. Da mesma forma, a maioria da unida equipe que Ocaña levou consigo tinha pouca ou nenhuma experiência no PAMI ou no âmbito da administração federal. Isso não quer dizer que a equipe fosse totalmente despreparada – o pessoal do Escritório Anticorrupção e da AGN foram cruciais para o desenvolvimento e implementação da estratégia de reforma. No entanto, os reformadores eram tecnocratas políticos no sentido de que suas nomeações eram sustentadas pela vontade política que apoiava Ocaña.

Em vez de uma abordagem gradual que considerasse os esforços das administrações anteriores para melhorar o PAMI ou a experiência de gestores de carreira com reformas anteriores, a nova estratégia envolvia uma reestruturação fundamental do PAMI. Focada em desarmar as redes de corrupção, Ocaña utilizou seu poder como interventora para reescrever as leis de contratação do PAMI, que eliminariam o sistema de revendas, tirariam os contratos das mãos dos 63 poderosos

10. *Wall Street Journal*, 31 de agosto de 2004.
11. *La Nación*, 22 de junho de 2003.

intermediários e contratariam clínicas e médicos diretamente (Charosky, 2009). Em questão de meses, a equipe de Ocaña começou a implementar as mudanças – reescrevendo leis, racionalizando a alocação de pessoal e promovendo treinamentos. Em vez de sequenciar as reformas ao longo do tempo, implementou o plano rápida e simultaneamente em várias frentes. Ela apontou colaboradores próximos para posições-chave e, trabalhando incansavelmente, essa equipe assumiu o controle central sobre pessoal, contratação e finanças.

Resistências surgiram de todos os lados – dos sindicatos, do Ministério da Saúde, das empresas farmacêuticas, dos funcionários do PAMI e, especialmente, da pérfida "Máfia dos Remédios". A implementação do novo sistema também exigiu empurrar reformas contra a resistência de intermediários que estavam desviando dinheiro dos contratos. Apesar da resistência, o apoio do presidente Kirchner a Ocaña foi mantido. Além do mais, como Ocaña concentrava o controle do instituto em sua equipe escolhida a dedo, havia pouco que a oposição dentro do PAMI pudesse fazer para impedir as novas políticas.

No curto prazo de três anos, durante o mandato de Kirchner, a equipe de Ocaña reconfigurou o PAMI radicalmente: eles reestruturaram completamente o sistema de contratação, criaram um corpo de auditoria especializado nos contratos do PAMI, publicaram informações de contratação *on-line*, reduziram o *deficit* em 10%,[12] estabeleceram sistemas de treinamento e racionalizaram o pessoal. As mudanças foram aparentemente bem-sucedidas em alcançar os dois objetivos iniciais: o *status quo* havia sido destruído e uma nova abordagem instituída. O PAMI não aparecia mais nas manchetes por escândalos de corrupção; ao contrário, Ocaña era aplaudida por tomar o controle do PAMI e impor as reformas tão necessárias. Entretanto, as brilhantes avaliações e efeitos dessas ambiciosas reformas foram efêmeros.

5.3 Vontade política esporádica, reforma efêmera

Em 2007, Cristina Kirchner foi eleita presidente e nomeou Luciano Di Cesare para substituir Ocaña enquanto interventor do PAMI. Era de se esperar uma continuidade entre Néstor Kirchner e sua esposa, mas, em 2008, após desentendimentos com o setor agrícola, Cristina Kirchner deslocou o poder para um novo grupo dentro do Partido Peronista, La Cámpora, um movimento estudantil liderado por seu filho, Máximo.

Essa mudança política revelou a fragilidade da reforma *powering* de Ocaña. Entrevistas com auditores e funcionários do PAMI sugerem que a renovação não foi tão eficaz quanto as avaliações iniciais haviam proclamado; algumas das mudanças abriram novas brechas que, sem a supervisão de Ocaña, foram rapidamente exploradas.

12. As reduções foram o resultado de aposentadorias e demissões por justa causa.

Mesmo que algumas reformas tenham sido eficazes, elas não foram duradouras. Di Cesare, um aliado próximo de Cristina Kirchner, colocou membros de sua própria equipe em todos os cargos-chave anteriormente ocupados pelo pessoal de Ocaña e embarcou no processo de desmantelar, ou desfazer completamente, muitas de suas reformas. Enquanto Ocaña havia comprado todas as ambulâncias do PAMI para reduzir a corrupção, Di Cesare reprivatizou os serviços de ambulância. Enquanto Ocaña havia reduzido o número de funcionários do PAMI, Di Cesare encheu o contingente do PAMI com novos funcionários ligados a La Cámpora – de 2007 a 2012, o PAMI passou de 10.800 para 16.000 funcionários. Por fim, depois de Ocaña colocar o PAMI em uma confortável posição fiscal, sob Di Cesare os recursos do PAMI se tornaram uma importante fonte de financiamento de campanhas.[13] Apesar dos esforços de Ocaña, em 2012 o PAMI estava novamente nas manchetes por fraude nos contratos de serviço de ambulâncias e por ambulâncias que eram chamadas, mas nunca chegavam.[14] A corrupção nos contratos reapareceu nos serviços de fornecimento de aparelhos auditivos, outra área que Ocaña havia reformado.

Onde estavam os novos interesses particulares no PAMI que, acreditavam os teóricos do *powering*, defenderiam as políticas de Ocaña? Reformas drásticas haviam criado novos opositores poderosos, mas deixado poucos defensores da reforma. Nos anos da gestão de Ocaña, a vontade política e o poder dos tecnocratas políticos foram suficientes para evitar uma reversão; quando ela e sua equipe saíram, a vontade de aderir às novas políticas foram junto. Os gestores de carreira não defenderam as reformas: enquanto a maioria manteve sua estabilidade na transição entre Ocaña e Di Cesare, sua autoridade para tomar decisões enquanto gestores de carreira foi eclipsada por tecnocratas políticos, a chamada "burocracia paralela", que ocorreu nas duas gestões.[15] Em outros casos, os gestores de carreira receberam ofertas de pacotes para desligamento "voluntário", que os mais qualificados – aqueles com perspectivas de carreira fora da administração federal – frequentemente aceitaram. Reformas necessitam de apoiadores, mas os beneficiários das políticas de boa governança são difusos e o processo de *powering* eliminou os defensores dentro do PAMI. Assim, esse exemplo demonstra o paradoxo do *powering*: eliminar arranjos existentes lança dúvidas sobre se as novas regras terão força suficiente para permanecerem ou se a próxima reforma do tipo *powering* acabará com elas.

Versões iniciais da tese do *powering* argumentariam que ele – nesse caso, passar por cima das normas institucionais e colocar alguém acima do PAMI para eliminar a corrupção e transformar a instituição – somente seria possível em situações de crise. Porém, depender da vontade política, e não de uma situação de crise, ocorre

13. *El Día*, 3 de dezembro de 2012.
14. *El Clarín*, 2 de dezembro de 2012.
15. A burocracia paralela é o quadro de profissionais nomeados com contratos flexíveis e de prazo fixo que formam áreas diferenciadas e não complementares ao aparato administrativo regular (Nogueira, 2002).

com frequência em condições normais. Isso estabelece uma dinâmica: quanto mais típicas as circunstâncias sob as quais o *powering* é aplicado, mais suscetíveis estarão as reformas de serem derrubadas pela administração seguinte. Menem realizou uma grande reforma no PAMI em meados da década de 1990; Néstor Kirchner e, posteriormente, Cristina Kirchner, fizeram o mesmo. Néstor Kirchner não "interferiu" no PAMI por causa de uma crise; todos os presidentes interferiram no PAMI (Scherlis, 2013). As constelações políticas mudam, a vontade política fraqueja. Independentemente do porquê de essas mudanças ocorrerem, elas revelam que uma mudança institucional não necessariamente se impõe por conta própria.

Com o passar do tempo, essa dinâmica do *powering* produz consequências deletérias para o desenvolvimento institucional. Cada novo governo argumenta que o Estado está tão disfuncional que uma reforma dramática é necessária. Os reformadores chegam com suas equipes de tecnocratas para instituir uma nova abordagem, substituindo equipes que partem uma vez que a vontade política para sustentar seus esforços desaparece. Esse constante expurgo de tomadores de decisões frequentemente elimina os aspectos positivos de reformas anteriores e servidores públicos qualificados que tenham conhecimento institucional. A reforma incremental em muitos países em desenvolvimento é frustrada por transformações mais grandiosas que visam a "modernização" e a "flexibilidade". A memória do que foi tentado, do que funcionou e do que fracassou é perdida a cada nova tentativa. Anos depois, as coisas ficam tão ruins que uma reforma geral se torna novamente necessária. Com o tempo, esse ciclo vicioso enfraquece as instituições e intensifica a necessidade de fazer algo radical.

6 *PROBLEM-SOLVING* NO BRASIL: O PREGÃO TRANSFORMA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GRADUALMENTE (1999-2012)

O caso brasileiro demonstra como uma mudança aparentemente pequena levou à introdução gradual de um novo sistema, o pregão, que desencadeou outras mudanças que se acumularam ao longo do tempo, aumentando a transparência e a responsabilização no processo de contratações públicas. Como a análise abaixo explicará, o pregão é um simples leilão reverso *on-line* – num leilão, o maior lance vence, mas no leilão "reverso", o menor lance ganha o contrato.

6.1 Elaborado fora do radar

Pesquisas de campo sugerem que os servidores públicos, e não os atores políticos ou tecnocratas ligados a eles, foram os protagonistas da transformadora reforma do pregão. Entretanto, isso não se deve à falta de interesse político no assunto: a reforma no sistema de compras no Brasil já havia gerado atenção política considerável no passado. Em 1993, após um escândalo de corrupção em contratações públicas, uma nova lei entrou em vigor. A Lei nº 8.666 estabelecia regras rígidas para

compras, que inclinaram a estrutura legal a favor de empreiteiras que competiam pelos contratos de obras públicas, consolidando um novo conjunto de práticas de corrupção. Logo, a lei se provou um entrave, tornando caro e demorado o processo de aquisição de bens e serviços simples: a compra de itens como grampeadores, por exemplo, frequentemente levava seis meses. Procedimentos de "emergência" eram usados excessivamente para contornar esses atrasos, abrindo assim as portas para a corrupção e para contratos que privilegiavam o clientelismo. Quando, entre 1995 e 1998, o presidente Fernando Henrique Cardoso tentou aprovar uma legislação reparadora abrangente, foram precisamente os interesses corruptos que defenderam a Lei nº 8.666 e impediram a aprovação.

Em contraste com estas tentativas de mudança altamente políticas, as reformas do pregão foram desenvolvidas por uma pequena equipe de profissionais técnicos no pouco conhecido Departamento de Logística e Serviços Gerais (DLSG) dentro do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Em 1999, no início do segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, os gestores foram contra a abordagem do *powering*, que havia falhado em reformar o processo de compras públicas na primeira presidência; os tecnocratas políticos, apoiadores de uma mudança abrangente, haviam deixado a administração. Em vez disso, Elisabeth Braga, uma discreta funcionária pública do Ministério da Economia, foi designada para chefiar o Departamento de Logística e Serviços Gerais, e alguns dos membros técnicos da equipe anterior foram convidados a se juntar a ela no DLSG (Fernandes, 2010). De acordo com esses membros da equipe, foi precisamente a ausência de interesse político em reformar o processo de compras, juntamente com sua perspicácia técnica, que permitiu que eles permanecessem em cargos relacionados à política de compras. De fato, esses profissionais haviam aprendido com reformas anteriores e com sua experiência em outros ministérios que mudanças drásticas não eram desejáveis nem viáveis; a maioria deles sabia em primeira mão como a bem-intencionada reforma de 1993 havia resultado no aprofundamento de práticas fraudulentas. Portanto, eles não tinham um programa claro de reforma em mente, mas buscavam simplesmente melhorar a situação existente e resolver alguns dos problemas criados pela Lei nº 8.666.

A solução para uma reforma no processo de compras não surgiu de uma análise sistemática e extensiva de todas as alternativas possíveis, mas de uma alternativa existente, familiar à equipe: o experimento de contratação do pregão na recém-criada Agencia Nacional de Telecomunicações (ANATEL), em si um exemplo bem sucedido de *problem-solving* (Monteiro, 2010). Em 1997, uma exceção à Lei nº 8.666 foi criada para a ANATEL, resultando no uso do leilão reverso *on-line*, conhecido como pregão, que aumentou a eficiência e a transparência nas contratações enquanto reduzia os custos. A equipe de Braga começou explorando a possibilidade de implementar projetos-piloto do pregão em outros setores da

administração federal brasileira, com a esperança de que tal mudança fornecesse uma maneira de contornar a Lei nº 8.666.

Entrevistas com importantes tomadores de decisões sugerem que eles intencionalmente empregaram diversas estratégias para que a reforma do pregão fosse incremental e permanecesse fora do radar de atores políticos e das empreiteiras. A equipe de Braga começou a esboçar uma Medida Provisória (MP) – um decreto presidencial com força de lei – que estenderia a aplicabilidade da lei da ANATEL para outros setores e agências, mas com três limitações estratégicas importantes. Primeiro, a mudança não era compulsória: o pregão seria uma das muitas modalidades que os funcionários de contratação poderiam utilizar para comprar bens e serviços. Portanto, apesar da adoção do pregão, setores opacos da administração federal brasileira poderiam continuar colhendo seus frutos ilícitos com o uso de contratos de emergência e outras brechas. Segundo, as obras públicas foram excluídas da medida. No Brasil, as grandes empreiteiras que se beneficiam de projetos de obras públicas são famosas por suas contribuições para campanhas políticas por meio de caixa dois. De acordo com Vera Monteiro, uma das responsáveis pela elaboração da MP, a exclusão de obras públicas foi crucial para a sobrevivência da medida contra os poderosos representantes das empreiteiras na legislatura, que iriam bloquear qualquer alteração relacionada a obras públicas na Lei nº 8.666 (Monteiro, 2010). Por fim, embora a MP inicialmente tivesse a força de lei, mais tarde ela requereria aprovação dentro do Congresso Nacional.[16] Dessa maneira, a equipe começou aos poucos, esperando que, com o tempo, a percepção com relação à reforma mudaria a seu favor.

O momento também foi crucial. Braga e sua equipe apresentaram a modificação do pregão ao ministro do Planejamento Martus Tavares, que por sua vez a apresentou ao presidente Fernando Henrique Cardoso, logo que o importante Projeto de Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) foi colocado em sua mesa. Os possíveis opositores do pregão estavam focados na LRF, ponto culminante de reformas incrementais que visavam estancar o escoamento financeiro causado pelos gastos dos governos estaduais e estabilizar a economia brasileira (Schneider, 2007). Esse importante projeto de lei ofuscou a proposta do pregão, que parecia, em contraste, uma modificação técnica inofensiva. Tanto a LRF quanto a MP nº 2.026/2000 foram assinadas no dia 4 de maio de 2000, e daí surge a pergunta: será que os tomadores de decisões do alto escalão, como o próprio ministro, realmente não perceberam a importância do pregão? Numa entrevista, eu perguntei ao ministro Tavares, famoso por sua sagacidade, sobre a política do pregão, esperando que ele fosse se lembrar da ocasião. Tavares estava ciente dos resultados do pregão, mas não se lembrava dos detalhes de sua aprovação; na época, seus esforços estavam concentrados na LRF.

16. Para uma explicação das MPs, ver Pereira, Power e Rennó (2008).

Em suma, a iniciativa do pregão foi desenvolvida por tecnocratas em resposta a problemas corriqueiros criados pela Lei nº 8.666. Aprender com os erros do passado foi essencial para sua estratégia, que sempre foi incremental e projetada para permanecer fora da atenção de potenciais opositores. Poderia se dizer que esta mudança aparentemente pequena simplesmente não foi uma reforma importante, porém, como demonstra a próxima subseção, o novo procedimento se provou tanto efetivo quanto duradouro. Uma vez iniciada, a disseminação do pregão foi difícil de interromper; com mais informações, a nova forma de lance se espalhou e revelou a necessidade de reformas adicionais.

6.2 Uma sequência de reforma incremental e contínua

Quando, em 2002, a MP foi levada ao Congresso para ser aprovada como lei permanente (Monteiro, 2010), as vantagens do pregão eram incontestáveis. Várias agências federais haviam adotado o procedimento opcional para agilizar o processo de contratação. Os processos de compra de bens e serviços simples, que antes se arrastavam por meses, podiam ser concluídos em menos de quinze dias úteis (Almeida, 2006). Essas agências também demonstraram que o pregão reduziu os custos consideravelmente – o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) estima uma redução de até 24% nos custos de aquisição de produtos (BID, 2009) – e forneceu outros benefícios, incluindo o aumento da transparência; uma redução nos contratos de emergência, em aproximadamente 20% (Almeida, 2006); o aumento da competição; e a eliminação de intermediários e de limitação geográfica para a participação, tornando o processo disponível em todo o país através da internet (Joia e Zamot, 2002). Anos antes, qualquer alteração permanente na Lei nº 8.666 teria parecido impossível; contudo, à medida que o novo método se tornou arraigado, resultados comprovados tornaram a reforma difícil de reverter, e o processo de reforma foi sustentado ao longo do tempo, apesar da mudança de presidente.

Enquanto o uso do pregão se espalhava durante o primeiro mandato do presidente Luís Inácio "Lula" da Silva, a pressão aumentava para que se usasse a nova abordagem. E na medida em que mais informação se acumulava, os funcionários públicos descobriram áreas adicionais que poderiam se beneficiar de tais reformas. Em 2004, o uso do pregão levou ao desmantelamento da Máfia dos Vampiros, um grupo de empresas farmacêuticas, lobistas e funcionários do Ministério da Saúde que manipulavam os processos de contratações públicas desde o início da década de 1990. Auditores públicos há muito suspeitavam de uma rede de corrupção dentro do Ministério da Saúde; assim, depois de descobrir irregularidades em um processo de compra de produtos hemoderivados – produtos de sangue usados no tratamento de hemofilia, HIV e câncer, daí o nome –, o Tribunal de Contas da União (TCU) determinou um novo processo de compras do pregão para hemoderivados. O processo de leilão on-line, no qual todos os participantes são

anônimos e competem pelo lance mais baixo, desafiou o arranjo existente, e os preços caíram em 42%.[17] O sistema do pregão facilitou a entrada de novos licitantes, estimulou a competição e reduziu a possibilidade de fraude por parte das autoridades públicas. Depois das primeiras rodadas do pregão, a Polícia Federal e o Ministério Público iniciaram uma investigação que, em 2004, resultou na chamada Operação Vampiro: dezessete pessoas foram presas, entre elas, seis autoridades do governo, incluindo funcionários do alto escalão do Ministério da Saúde. Foi estimado que a Máfia dos Vampiros desviou cerca de 40 milhões de dólares dos cofres públicos de 1997 a 2004.[18]

Esse episódio desencadeou dois efeitos em cascata importantes. Primeiro, os estados brasileiros – que também foram afetados pela Máfia dos Vampiros – começaram a adotar o pregão para hemoderivados (e, posteriormente, para outros bens e serviços). Desde 2002, os estados já tinham acesso aos sistemas federais de pregão *on-line*, mas somente após as impressionantes reduções nos preços os estados começaram a utilizá-los.

Segundo, a adoção do pregão revelou a necessidade de reformas adicionais. O episódio da Máfia dos Vampiros revelou uma enorme brecha na lei, usada para direcionar contratos aos cúmplices: os produtos farmacêuticos eram frequentemente listados pela marca, e não pelo nome genérico (por exemplo, aspirina no lugar de ácido acetilsalicílico), o que efetivamente reduzia o número de potenciais fornecedores e facilitava o conluio entre os licitantes remanescentes. Logo após a Operação Vampiro, o Ministério do Planejamento descobriu que a origem desse problema era a codificação incorreta no Catálogo de Materiais (CATMAT). O grupo responsável por codificar os medicamentos não tinha conhecimento da terminologia médica correta; portanto, eles não sabiam que deveriam usar ácido acetilsalicílico quando recebiam um pedido de aspirina. Em 2004, a codificação dos produtos médicos no CATMAT foi transferida para uma equipe no Ministério da Saúde.[19] Muitos especialistas alegam que, no fim das contas, esse foi um dos mais importantes avanços para erradicar a corrupção.

Em resumo, à medida que o uso do pregão aumentava as informações sobre condutas ilegais e conformidade, foi revelada a necessidade de expansão e de mudanças adicionais, desencadeando uma enxurrada de reformas. Se as poderosas empresas farmacêuticas estivessem cientes do pregão e de seu potencial, elas talvez tivessem se oposto à modificação desde o início. Porém, no momento da reforma inicial, era impossível prever a sequência de eventos que resultaria na

17. *Folha de São Paulo*, 20 de maio de 2004.
18. *Folha de São Paulo*, 20 de maio de 2004.
19. Relatório nº 175.662/2005 da Controladoria-Geral da União.

Operação Vampiro, demonstrando um motivo-chave pelo qual a reforma do pregão foi bem-sucedida: ela pegou seus potenciais oponentes de surpresa.

Enquanto isso, à medida que aumentava o uso do pregão nos outros ministérios e agências, produzindo resultados impressionantes, os funcionários do Ministério do Planejamento e do TCU monitoravam o momento certo para torná-lo obrigatório. A pressão para usar o novo método aumentou com o tempo, na medida em que funcionários de contratação e gerentes de nível médio percebiam que o pregão oferecia autonomia contra influências externas ao aumentar a transparência do processo. Contudo, nem todos usavam – ou tinham autorização para usar – a nova abordagem. Previsivelmente, as agências com os maiores níveis de corrupção foram as últimas a adotarem o método e, eventualmente, aquelas que não o adotavam eram taxadas de corruptas (Hyde, 2011). Isso não foi surpresa para o TCU, e ficou claro que alguns setores do governo se recusavam a usar o novo método justamente porque ele limparia os escritórios de contratação que tinham esquemas bem estabelecidos de propina, suborno e contribuições para campanhas. Assim, quando outro escândalo de contratação foi deflagrado nos Correios em 2005 (a fase inicial do Escândalo do Mensalão, um escândalo de corrupção envolvendo pessoas do mais alto escalão do governo Lula), o Ministério do Planejamento e o TCU tinham uma lei de regulamentação do pregão já esboçada. O presidente Lula assinou o Decreto nº 5.504/2005, fazendo do pregão o método preferencial para contratações públicas, não só na administração federal, mas também nos estados e municípios que recebiam recursos através de repasses federais.

A reforma continuou a se expandir e, finalmente, está alcançando os contratos de obras públicas. Em 2011, sob a presidência de Dilma Rousseff, uma nova lei, a lei de Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC), criou a opção de aplicar alguns conceitos do pregão a projetos de obras públicas, mas relacionadas apenas à Copa do Mundo de Futebol e aos Jogos Olímpicos, e somente quando "conveniente" (Rosilho, 2013). Como a lei inicial do pregão, esta promissora modificação "experimental" está sendo adotada lentamente, e ainda é cedo para avaliar se ela tem reduzido os crimes de colusão e superfaturamento nos projetos nos quais tem sido aplicada. Entretanto, a RDC, inicialmente direcionada apenas para a Copa do Mundo e para os Jogos Olímpicos, já foi ampliada para obras na saúde, transporte e outros setores. Os apoiadores da lei esperam eventualmente ampliar a possibilidade da RDC para todas as obras públicas, o que era algo impensável em 2000. Ainda assim, as mudanças silenciosas e graduais encabeçadas pelos servidores públicos lentamente transformaram os rígidos procedimentos e minaram a resistência à mudança.

7 O CICLO VIRTUOSO DA REFORMA POR *PROBLEM-SOLVING*

Avançar mudanças modestas e permitir que elas sejam guiadas por gestores de carreira aumenta a probabilidade de progredir no fortalecimento das instituições de muitas

maneiras. Em primeiro lugar, as reformas por meio da *problem-solving* tendem a tirar a ênfase dos conflitos políticos. Por exemplo, no caso do pregão, os tomadores de decisões intencionalmente evitaram mudar os contratos de obras públicas diretamente. Em vez disso, elas enfatizam a competência técnica (Dargent, 2011). Em segundo lugar, se o processo de *problem-solving* for bem-sucedido, a necessidade de reformas maciças é menos premente, atenuando o impulso de começar tudo do zero. Por exemplo, durante o período da troca de governo do presidente Fernando Henrique Cardoso para o presidente Lula, não houve nenhuma tentativa de realizar reformas abrangentes no processo de compras públicas; lentamente, as reformas do Pregão melhoraram a situação. Isso também teve implicações nas nomeações: durante a troca de mandatos, Alexandre Motta substituiu Elisabeth Braga, mas o restante da equipe técnica capacitada permaneceu nas suas funções a pedido de Motta. Os esforços da equipe de Braga foram intencionalmente não políticos; eles não estavam claramente a serviço de nenhum partido político, e eles foram eficazes. Assim, houve pouco incentivo para se tentar uma estratégia de reforma totalmente nova ou para substituir a equipe. Isso possibilitou a aprendizagem. Com reformas anteriores, a equipe aprendeu o que era viável e como sequenciar as mudanças, transformando funcionários existentes em especialistas na reforma. Com maior conhecimento do jogo, os especialistas se tornaram mais sofisticados, eventualmente assumindo áreas novas e complexas, como a alocação de recursos federais para estados e municípios. Dessa maneira, a *problem-solving* também permitiu a autonomia administrativa e a capacidade de construção ao longo do tempo.

Isso não quer dizer que a abordagem da *problem-solving* seja perfeita. Certamente, o pregão não é uma panaceia para a corrupção nas contratações públicas. Entretanto, a *problem-solving* abre o caminho, resolvendo problemas aparentemente intratáveis pouco a pouco. Ao fornecer oportunidades de aprendizagem ao longo do tempo, as melhorias em uma área frequentemente revelam problemas subjacentes em outra (por exemplo, o uso do pregão revelou a necessidade de reformas no CATMAT). Tais mudanças via *problem-solving* são importantes para identificar áreas de aprimoramento e preservar a autonomia. O Brasil possui um conjunto sólido de normas para o serviço público, mas ainda assim, melhorias na capacidade dos técnicos responsáveis pelo CATMAT só aconteceram depois que o pregão expôs o problema. Além disso, mudanças graduais baseadas na *problem-solving* têm, no longo prazo, reforçado a autonomia dos funcionários de compras e aumentado os esforços para fornecer-lhes treinamento. Alexandre Motta há muito argumenta que o pregão não foi a solução para todos os problemas de compras e, quando atuou como diretor geral da Escola de Administração Fazendária, ele liderou a capacitação profissional nesse setor. Renovações completas de programas tendem a interromper essas transformações pequenas, mas cumulativamente substanciais. Em suma, embora a abordagem da *problem-solving* não seja uma varinha mágica,

ela fornece aos países em desenvolvimento com ambientes institucionais frágeis um meio contínuo de aprimorar a construção do Estado.

8 O TIPO DE REFORMA E A QUALIDADE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Antes de concluir, é necessário mencionar uma explicação alternativa importante. Estudantes da administração pública podem argumentar que os resultados acima não estão relacionados às estratégias de reforma, mas a diferenças anteriores de qualidade burocrática. Afinal de contas, classificações transnacionais da efetividade das normas e diretrizes do serviço público colocam o Brasil à frente da Argentina (Koldo e Cortázar, 2007). Mas, enquanto o Estado brasileiro ostenta maior qualidade burocrática do que a Argentina no geral, este não é o caso na área de compras, na qual servidores de ambos os países carecem de proteções adequadas. Ao contrário do sistema de recrutamento por meritocracia e da estabilidade desfrutados por muitos funcionários públicos brasileiros, não há carreiras nem proteções específicas para os cerca de 20 mil funcionários que trabalham com compras. Particularmente, para funções cotidianas de compras, o salário é baixo e o trabalho é pouco estimulante; tais funções são frequentemente preenchidas por pessoal terceirizado.[20] A situação não é muito melhor no nível de legislação: os cargos de supervisão em compras nos ministérios federais são preenchidos por nomeados políticos do menor escalão. Embora os supervisores nomeados e a equipe do pequeno Departamento de Logística e Serviços Gerais (DLSG) desfrutem de melhores salários, nenhum dos cargos é especialmente reservado para servidores públicos (Motta, 2010). Portanto, as proteções eficazes que garantem o recrutamento meritocrático para grande parte do funcionalismo público brasileiro não se aplicam ao caso do pregão.

As proteções à estabilidade eram, possivelmente, mais fortes no PAMI da Argentina. Embora os servidores públicos do PAMI, uma entidade não estatal, não usufruam das mesmas proteções *de jure* ao serviço civil que a administração federal argentina,[21] os gestores de carreira do PAMI, por questões práticas, são considerados como funcionários permanentes ou "*personal de planta*" como o restante do funcionalismo público argentino (Iacoviello, Zuvanic e Tommasi, 2003). Além do mais, entrevistas com funcionários da AGN e os relatórios do Escritório Anticorrupção fornecem evidências da presença de gestores de carreira sem vínculos políticos no PAMI. Por estes motivos, a qualidade da administração no PAMI não pode ser considerada substancialmente menor do que aquela das repartições de compras no Brasil antes das reformas, e seria errado concluir que um

20. Em outros casos, os cargos de compras são preenchidos por nomeados políticos, ou os funcionários públicos são transferidos para cargos de contratação, o que é frequentemente considerado uma medida punitiva (Motta, 2010).

21. Conforme a Lei nº 19.032, arts 5 e 6, um conselho de representantes afiliados é responsável por garantir carreiras administrativas e tem o poder de nomear, remover e promover funcionários.

funcionalismo público de alta qualidade, estável e protegido seja um pré-requisito essencial para se realizar uma reforma eficaz ou para a *problem-solving* nesses casos.

Além disso, a estrutura do serviço público está sujeita a mudanças. Este trabalho argumenta que o tipo de reforma afeta, de forma significativa, a qualidade da gestão pública. Como demonstrado na análise acima, o *powering* não melhora os problemas de governança, ao contrário, os exacerba no longo prazo; e pior, pode enfraquecer ainda mais qualquer proteção que exista para o serviço público. Em contrapartida, a *problem-solving* tem um impacto salutar ao fortalecer a capacidade administrativa ao longo do tempo. Assim, embora os sistemas de serviço público existentes sejam importantes (Bersch, Praça e Taylor, 2013), este capítulo demonstra como a mudança e a melhora são possíveis em áreas de proteção frágil ao serviço público e como um tipo de reforma, a *problem-solving*, pode consolidar as normas do serviço público.

9 CONCLUSÃO

Com frequência, acadêmicos das reformas de governança em países em desenvolvimento argumentam que a melhor maneira de adereçar a corrupção, o clientelismo, a ineficiência e a burocracia excessiva são mudanças rápidas e drásticas promulgadas por líderes políticos em momentos de turbulência ou janelas de oportunidade. Esta pesquisa aponta que um tipo muito diferente de reforma do setor público, a *problem-solving*, é mais efetiva e duradoura. Uma avaliação da reforma do tipo *problem-solving* no Brasil demonstrou que mudanças graduais e sequenciais ao longo do tempo, em resposta ao fracasso das políticas anteriores, apresentam duas vantagens cruciais sobre as mudanças rápidas e em massa: *i)* correções e modificações contínuas se beneficiam da aprendizagem; e *ii)* uma abordagem incremental torna a reforma mais duradoura e ajuda a preservar a autonomia da administração pública, especialmente em ambientes institucionais frágeis. Em contrapartida, a Argentina revela o paradoxo do *powering*: passar por cima das instituições existentes pode, de fato, ter sucesso em eliminar a corrupção estabelecida, porém, impede crucialmente a consolidação das reformas e a estabilidade institucional no longo prazo.

As lições deste texto podem ser estendidas a um conjunto mais amplo de reformas administrativas no Brasil e na Argentina. Em 2011, a classificação da Argentina em quase todos os indicadores de governança caiu exponencialmente, enquanto a classificação do Brasil continuou a subir de forma lenta e gradual. Na Argentina, o sucesso da primeira fase da reforma com o *powering* eventualmente colocou em risco a segunda fase de restruturação e consolidação institucional e, como o tempo revelou, a corrupção e a ineficiência proliferaram nas novas instituições – levando, perversamente, a novas tentativas de reformas em massa. Em contrapartida, embora o Brasil tenha adotado algumas reformas do tipo

powering, a resolução de problemas gradualmente, quase de maneira imperceptível, avançou, transformando as estruturas institucionais em muitos setores. Enquanto a Argentina deu a largada na corrida das reformas disparando na frente como a lebre da fábula, a tartaruga brasileira seguiu sem pressa pelo caminho das reformas, ultrapassando a Argentina no final.

As constatações às quais chegamos têm implicações importantes para o estudo das reformas estatais. Estudos sobre políticas públicas frequentemente se concentram em episódios específicos, como a aprovação, implementação ou efeitos iniciais de uma política importante. Em qualquer dessas instâncias isoladas, a *problem-solving* parece bem inexpressiva: um pequeno ajuste aqui, uma modificação ali. Contudo, esta pesquisa demonstra que só entendemos o verdadeiro impacto do tipo de reforma se olharmos a sequência completa de modificações. Um observador apenas do trecho inicial da corrida entre a lebre e a tartaruga declararia que a lebre foi vencedora. Igualmente, não se pode declarar vitória antes que as reformas tenham resistido a três ou mais ciclos administrativos. Essa rotatividade é essencial para avaliar o *powering*, permitindo que os pesquisadores observem grandes mudanças que não conseguem se enraizar e gestões subsequentes que renovam as mesmas instituições novamente. Um período de tempo significativo também é importante para a *problem-solving*, pois permite aos pesquisadores demonstrar continuidade e ver como pequenas melhorias se acumulam em transformações mais impressionantes. Em suma, empregar horizontes de tempo mais longos, como este e outros estudos comprovam (Jacobs, 2011; Patashnick, 2008), revela aspectos anteriormente obscuros fundamentais para compreender as reformas administrativas bem-sucedidas.

Ademais, este estudo tem implicações importantes para legisladores e praticantes. Alguns acadêmicos sugerem que condições permissivas limitam até que ponto a opção de usar o *powering* ou a *problem-solving* existe em um dado país (Levitsky e Murillo, 2013; Spiller e Tommasi, 2007; Pereira e Melo, 2012). Porém, algumas vezes há de fato uma escolha entre, por um lado, depender de líderes políticos para apoiar uma reestruturação institucional total e, por outro, sequenciar mudanças modestas ao longo do tempo. Os tomadores de decisões deveriam escolher a segunda opção. Os grandes protestos que explodiram no Brasil em 2013 em resposta à corrupção e à má qualidade dos serviços públicos, por exemplo, poderiam parecer uma oportunidade de se alavancar o apoio popular e a vontade política para pressionar por mudanças grandiosas e expressivas. As descobertas desta pesquisa, no entanto, sugerem que isso seria um erro. O fortalecimento das instituições no Brasil tem ocorrido de forma gradual e constante. Há motivos para se acreditar que o progresso continuará. O interesse público na corrupção e na qualidade dos serviços públicos tem um papel importante para a continuidade de tais avanços; porém, as lições aqui empreendidas sugerem que as reformas mais

ambiciosas, que visam aumentar a transparência e aprimorar a responsabilização civil, paradoxalmente, podem enfraquecer as instituições no decorrer do tempo.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, M. de. Diminishing collusion in procurement. **International Public Procurement Conference Proceedings**, p. 507, 2006.

ANDREWS, M. **The limits of institutional reform in development**. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.

ÅSLUND, A. The case for radical reform. **Journal of Democracy**, n. 5, p. 63-74, out. 1994.

BENDOR, B. J. Bounded rationality. **Annual Review of Political Science**, n. 2, p. 297-321, jun. 1999.

BENDOR, J. Herbert A. Simon: political scientist. **Annual Review of Political Science**, n. 6, p. 457, jun. 2003.

BENNETT, A. Process tracing. *In*: BOX-STEFFENSMEIER, J.; BRADY, H.; COLLIER, D. (Eds.). **Oxford Handbook of Political Methodology**. Oxford: Oxford University Press, 2008. p. 702-721.

BERSCH, K.; PRAÇA, S.; TAYLOR, M. State capacity, bureaucratic politicization, and governance outcomes. *In*: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO AMERICANA DE CIÊNCIA POLÍTICA, Chicago, 2013. **Anais**... Associação Americana de Ciência Política, 2013.

BID – BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. **Subastas inversas electrónicas y su aplicación en las compras gubernamentales**: la experiencia de Latinoamérica Washington, DC: BID, 2009.

BUNSE, S.; FRITZ, V. **Making public sector reforms work**. Washington, DC: World Bank, 2012. (World Bank Policy Research Working Paper, n. 6).

CHAROSKY, H. ¿Obstáculos o herramientas? *In*: ABRAMOVICH , V.; PAUTASSI, L. (Eds.). **La revisión judicial de políticas sociales**. Buenos Aires: Editores del Puerto, 2009. p. 329-356.

DARGENT, E. Agents or actors? **Comparative Politics**, n. 42, p. 313-322, abr. 2011.

DOMÍNGUEZ, J. **Technopols**. Pensilvania: Penn State Press, 1997.

DURAND, F.; THORP, R. Reforming the State, **Oxford Development Studies**, n. 26, p. 133-151, nov. 1998.

FERNANDES, C. **Política de compras e contratações**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

GRAHAM, C.; NAÍM, M. The political economy of institutional reform in Latin America. *In*: BIRDSALL, N.; GRAHAM, C.; SABOT, R. (Eds.). **Beyond tradeoffs**. Washington, DC: Banco Interamericano de Desenvolvimento, 1998. p. 321-361.

GRINDLE, M. **Despite the odds**. Princeton: Princeton University Press, 2004.

HECLO, C. L. The science of "Muddling Through". **Public Administration Review**, n. 19, p. 79-88, 1959.

HECLO, H. **Modern social politics in Britain and Sweden**. New Haven: Yale University Press, 1974.

HIRSCHMAN, A. **A bias for hope**. New Haven: Yale University Press, 1971.

_____. **Journeys toward progress**. Nova Iorque: Norton, 1973.

HUBER, E.; STEPHENS, J. **Democracy and the Left**. Chicago: University of Chicago Press, 2012.

HYDE, S. Catch us if you can. **American Journal of Political Science**, n. 55, p. 356-369, abr. 2011.

IACOVIELLO, M.; ZUVANIC, L.; TOMMASI, M. Politización, Estrategia y Cultura Burocrática. *In*: CONGRESSO INTERNACIONAL DO CLAD, Panamá, 2003. **Anais**... Panamá: CLAD, 2003.

JACOBS, A. **Governing for the long term**. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.

JOIA, A.; ZAMOT, F. Internet-based reverse auctions by the Brazilian government. **The Electronic Journal of Information Systems in Developing Countries**, n. 9, jul. 2002.

JONES, B.; BAUMGARTNER, F. **The politics of attention**. Chicago: University of Chicago Press, 2005.

KOLDO, E.; CORTÁZAR, J. C. Public administration and public employment reform in Latin America. *In*: LORA, E. (ed.). **The State of State Reform in Latin America**. Washington, DC: BID, 2007. p.139-141.

LEVITSKY, S; MURILLO, V. Building institutions on weak foundations. **Journal of Democracy**, n. 24, p. 95, abr. 2013.

LLOYD-SHERLOCK, P. When social health insurance goes wrong. **Social Policy and Administration**, n. 40, p. 353-368, ago. 2006.

MAHONEY, J.; THELEN, K. A theory of gradual institutional change. *In*: MAHONEY, J.; THELEN, K. (Eds.). **Explaining institutional change**. Cambridge: Cambridge University Press, 2010. p. 1-37.

MONTEIRO, V. **Licitação na modalidade de pregão**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MOTTA, A. **O combate ao desperdício no gasto público**. 2010. Dissertação (Mestrado) – Campinas, Universidade Estadual de Campinas, 2010.

NAÍM, M. Latin America: the second stage of reform. **Journal of Democracy**, n. 5, p. 32-48, out. 1994.

NEWELL, A.; SIMON, H. **Human problem solving**. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1972.

NOGUEIRA, R. M. Las administraciones públicas paralelas y la construcción de capacidades institucionales: la gestión por proyectos y las unidades ejecutoras. **Reforma y Democracia**, 24 out. 2002.

PATASHNIK, E. **Reforms at risk**. Princeton: Princeton University Press, 2008.

PEREIRA, C.; MELO, M. The surprising success of multiparty presidentialism. **Journal of Democracy**, n. 23, p. 156-170, jul. 2012.

PEREIRA, C.; POWER, T.; RENNÓ, L. Agenda power, executive decree authority, and the mixed results of reform in the Brazilian Congress. **Legislative Studies Quarterly**, n. 33, p. 14, fev. 2008.

PRZEWORSKI, A.; TEUNE, H. **The logic of comparative social inquiry**. Nova Iorque: John Wiley, 1970.

ROSILHO, A. Regime diferenciado de contratações e seu controle. *In*: SUNDFELD, C. A. (Ed.). **Contratações públicas**. Rio de Janeiro, Malheiros, 2013. p. 1-29.

SCHERLIS, G. The contours of party patronage in Argentina **Latin American Research Review**, n. 48, p. 70, nov. 2013.

SCHNEIDER, A. Governance reform and institutional change in Brazil. **Commonwealth Comparative Politics**, n. 45, p. 475-498, nov. 2007.

SCOTT, J. **Seeing like a State**. New Haven: Yale University Press, 1998.

SIMON, H. A behavioral model of rational choice. **The Quarterly Journal of Economics**, n. 69, p. 99-118, fev. 1955.

_____. Invariants of Human Behavior. **Annual Review of Psychology**, n. 41, p. 7, fev. 1990.

SPILLER, P.; TOMMASI, M. **The institutional foundations of public policy in Argentina**. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

TAYLOR, M. Institutional development through policy-making. **World Politics**, n. 61, p. 28-57, jul. 2009.

CAPÍTULO 19

REFORMAS ADMINISTRATIVAS E A QUALIDADE DA BUROCRACIA NO BRASIL E NOS ESTADOS UNIDOS[1]

Alexandre Gomide[2]
Ana Karine Pereira[3]
Raphael Machado[4]

1 INTRODUÇÃO

A nova gestão pública (NGP) influenciou uma série de reformas administrativas em diversos países desenvolvidos e em desenvolvimento em várias partes do mundo (Pollitti e Bouckaert, 2017). A intensidade das mudanças, contudo, dependeu das tradições administrativas e do contexto nacional específico (Borins, 2002; Gualmini, 2008). Essa combinação explica, no momento pós-reforma, a configuração de uma burocracia mais ou menos weberiana (Gualmini, 2008).

A literatura contemporânea sobre governança e capacidade estatal relaciona o desempenho da ação governamental aos atributos weberianos da burocracia pública. Segundo essa linha, residiria no caráter distinto da burocracia em relação ao setor privado a autonomia da instituição em relação aos grupos de interesse, o que dotaria o Estado de capacidade de governança, ou seja, de implementação de suas políticas públicas. A NGP, por sua vez, traz um ideário diferente: a burocracia do tipo weberiano seria anacrônica e ineficaz, sendo premente a adoção de práticas e procedimentos de mercado para dotar de eficiência a ação estatal.

Entre os vários países que adotaram reformas de cunho gerencialista, analisamos comparativamente Brasil e Estados Unidos, ambos países continentais e federalistas, as duas maiores economias do continente americano. As reformas no Brasil tiveram no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) (Brasil, 1995) sua diretriz. Os Estados Unidos tiveram no livro *Reinventando o governo* (Osborne e Gaebler, 1992) sua fonte de inspiração.

---

1. DOI: http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-012-7cap19

2. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

3. Pesquisadora assistente na Diest/Ipea; e professora adjunta do Centro de Desenvolvimento Sustentável da UnB.

4. Pesquisador assistente na Diest/Ipea; e professor substituto do Instituto de Ciência Política (IPOL) da UnB.

Este capítulo tem dois objetivos: *i)* discutir, com base na literatura, a extensão e o efeito das reformas gerencialistas no Brasil e nos Estados Unidos; e *ii)* comparar, a partir de dados obtidos por meio de pesquisa *survey*, a percepção sobre a qualidade da burocracia dos dois países.

A seção seguinte contrasta os tipos ideais de burocracia, weberiano (ou tradicional) e gerencialista. A seção 3 discute, com base na literatura, a extensão e o efeito das reformas gerencialistas no Brasil e nos Estados Unidos. A seção 4 compara quantitativamente, a partir de dados de *survey*, a qualidade e o desempenho das burocracias nos dois países. A última seção apresenta as principais conclusões.

2 WEBERIANISMO E GERENCIALISMO

A literatura sobre governança e desenvolvimento associa o caráter weberiano da burocracia à capacidade do Estado (Fukuyama, 2013; Centeno, Kohli e Yashar, 2017; Dahlström, e Lapuente, 2017). Max Weber argumentou que a burocracia racional-legal constitui a maneira mais eficiente pela qual os sistemas administrativos podem ser organizados e a condição indispensável para o desenvolvimento capitalista.

Segundo Swedberg e Agevall (2016), o tipo ideal de burocracia weberiano teria as seguintes características: *i)* abranger uma área fixa de atividade; *ii)* estar organizado como uma hierarquia; *iii)* funcionar com base em documentos escritos; *iv)* especialização dos funcionários; *v)* dedicação exclusiva ao trabalho; e *vi)* ser governado por regras. Assim, o que a literatura chama de burocracia weberiana seria profissional, meritocrática, autônoma, imparcial e especializada – em contraste com um quadro administrativo do tipo patrimonialista, politizado, personalista e parcial.

Pollitt e Bouckeart (2017) também ressaltam que na burocracia weberiana se assume que os servidores públicos tenham estabilidade no emprego, para não dependerem da discricionariedade dos políticos transitórios ou de um superior de plantão, e façam parte de um serviço civil com um estatuto próprio, diferenciado da iniciativa privada. Tais atributos dotariam essa instituição com um *ethos* especial, um *esprit de corps* capaz de diferenciá-la da esfera privada, garantindo sua autonomia em relação aos grupos de interesse da sociedade (Evans e Rauch, 1999) e sua continuidade frente à alternância de governos.

Sobretudo na esteira das transformações na ordem econômica e na política global dos anos 1980, novas ideias começaram, entretanto, a questionar o papel do Estado e, consequentemente, da burocracia. Argumentou-se que a burocracia tradicional, de características weberianas, havia se transformado em uma instituição rígida e ineficiente devido a sua preocupação com regras, formalismo e cadeias hierárquicas. Isso, conforme o argumento, não funcionaria mais em uma sociedade com a economia em rápida mudança, com base em informações e intensiva em conhecimento (Osborne e Gaebler, 1992).

A NGP ou o gerencialismo foi, portanto, um ideário e um movimento reformista global em oposição à burocracia tradicional e ao Estado interventor (Pollitt e Bouckeart, 2017). Seu objetivo declarado era tornar o governo mais eficiente e voltado para o cliente por meio da adoção de práticas e procedimentos do setor privado. Ou seja, mecanismos de coordenação de mercado substituiriam a autoridade hierárquica, como contratos baseados em desempenho, uso de metas e indicadores e remuneração baseada na performance individual. Para esses autores, as características da burocracia tradicional que o gerencialismo pretendia reformar eram: a forma de contratação dos servidores, sobretudo a estabilidade no emprego; a forma de remuneração, baseada na antiguidade e nas qualificações, para a outra, baseada no desempenho e nos resultados; e o *status* diferenciado do trabalho no serviço público, adotando as mesmas regras que o setor privado. Em resumo, aquilo que seria virtude para o weberianismo, a diferenciação com o setor privado, foi considerado vício pelo gerencialismo.

Após anos de implementação de reformas de cunho gerencialista por todo o globo, não há consenso sobre se houve ou não convergência em direção ao gerencialismo como modelo administrativo. De acordo com Pollitti e Bouckaert, um grupo argumenta que as reformas baseadas na NPM não entregaram o que prometeram (maior eficiência, melhor atendimento às necessidades do cidadão-cliente), enquanto outro grupo afirma que o movimento deve ser avaliado pelo alcance e penetração de seu ideário nos diferentes países. Há, contudo, relativo consenso de que as trajetórias de reforma variaram entre os países, sendo que alguns foram capazes de promover mudanças institucionais mais profundas do que outros. Seguindo Pollitt e Bouckaert (2017), é importante também separar o discurso da reforma das decisões que foram concretamente implementadas.

3 OS CASOS DO BRASIL E DOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA

Nos Estados Unidos da América, os debates sobre a NGP alcançaram a escala nacional nas eleições presidenciais de 1992, momento em que Bill Clinton e seu vice, Al Gore, posicionaram no centro de suas campanhas eleitorais a promessa de introduzir no nível federal as inovações documentadas por Osborne e Gaebler (1992). Foram formadas as comissões *Grace e The Gore* para estudar propostas para a reforma, além de ter sido produzido o *National Performance Review*, em 1993, programa de reforma administrativa que sistematizou um modelo de "reinvenção" do governo (Brudney, Hebert e Wright, 1999). No nível estadual, durante a segunda metade dos anos 1990, diversos governos também abraçaram as reformas gerencialistas. Assim, em 1994, Brudney e Wright (2002) apontam que, em 38 estados norte-americanos, mais da metade de suas agências executavam reformas de cunho gerencialista, especialmente seus componentes associados à gestão de qualidade total.

O modelo estadunidense era ancorado no pressuposto de desempenho, traduzido por Al Gore na ideia de "governo que funciona melhor a um menor custo". Para tanto, uma reestruturação burocrática seria essencial. Essa reestruturação não foi acompanhada por um diagnóstico excessivamente negativo dos servidores públicos, como ocorreu em outros países. Pelo contrário, havia um reconhecimento de que a burocracia nos Estados Unidos era composta por indivíduos capacitados e inovadores. O diagnóstico, entretanto, apontava que os servidores públicos eram reféns de uma centralização executiva excessiva. Assim, a proposta inicial defendia a maior autonomia dos burocratas, o que permitiria o uso de criatividade e inovação no serviço público. Essa defesa da maior autonomia não incluía uma alteração profunda nas estruturas formais, uma vez que a burocracia federal já era organizada de forma flexível, descentralizada e com unidades independentes que funcionavam como "governos dentro dos governos" (Gualmini, 2008).

As propostas iniciais não davam centralidade à profissionalização da burocracia. Para Gualmini (2008), isso pode ser explicado pela existência de um corpo burocrático já bastante técnico e caracterizado pela mobilidade entre os setores público e privado. A ênfase recaiu na defesa da redução do corpo burocrático, sendo reivindicada uma diminuição de 12% da força de trabalho do serviço púbico em cinco anos, o que implicaria a eliminação de 252 mil cargos (Borins, 2002). Foi então aprovado, em 1994, o *Federal Workforce Restructuring Act*, que culminou na diminuição do corpo do funcionalismo público estadunidense de 2,2 milhões, em 1993, para 1,95 milhão, em 1996. A meta de redução de pessoal de 250 mil empregados foi alcançada em menos de cinco anos (Borins, 2002).

Na prática, a implementação da NGP norte-americana foi muito mais tímida do que a britânica ou a neozelandesa, por exemplo, não envolvendo uma reforma profunda. Uma das justificativas para isso é que, apesar do forte comprometimento do governo Clinton com a implementação da reforma, parte significativa das propostas não foi aprovada pelo congresso (Borins, 2002), o que fez com que o sucesso da iniciativa fosse considerado parcial (Brudney e Wright, 2002).

No que se refere ao desempenho da burocracia, Moynihan (2006) argumenta que esse foi um dos pontos fortes da reforma. Foram criados laboratórios de "reinvenção do governo", em que os órgãos da administração pública conduziam projetos-piloto com novos modelos de entrega de serviços. Ainda sobre o desempenho, em 1993, o presidente Clinton solicitou que todos os departamentos de governo estabelecessem padrões de serviço ao cliente e medidas de mensuração de seus resultados (Borins, 2002).

Quanto à autonomia, Moynihan (2006) afirma que a ênfase nos resultados não foi acompanhada por uma preocupação com a autonomia gerencial. Assim, a implementação da NGP, nos Estados Unidos, "(...) negligenciou a reorganização

da autoridade gerencial, estreitando o entendimento de gerenciar para resultados com a criação de sistemas de informação de desempenho" (Moynihan, 2006, p. 82). Apesar disso, Borins (2002) ressalta alguns avanços nessa área, como alterações na legislação de compras e aquisições no serviço público norte-americano, o que diminuiu os custos e o tempo de compras em massa, especialmente de computadores. Houve também uma redução do número de gestores intermediários e das regras a que eles deveriam obedecer.

No caso brasileiro, as ideias da NGP se inseriram em um contexto de reformas neoliberais e de debate acerca da presença do Estado na economia e na sociedade. Para Bresser-Pereira (1998), a Constituição de 1988 (CF/1988) remeteu a administração pública brasileira de volta à década de 1930, desconsiderando os avanços das reformas administrativas ao redor do mundo. Foi criado o Ministério da Administração e Reforma do Estado (Mare), com a missão de corrigir esses desvios de trajetória da administração pública. Assim, em 1995, foi divulgado o PDRAE (Brasil, 1995), contendo a proposta de um novo modelo de gestão para o setor público a partir da redefinição do papel do Estado e do uso de um novo modelo de administração com base em resultados. O PDRAE contava com três elementos principais: *i)* a transformação do papel do Estado e das estratégias de desenvolvimento; *ii)* as funções vitais da burocracia pública; e *iii)* a alteração dos modelos institucionais de funcionamento dos órgãos públicos.

O mote da reforma era reformular a estrutura da administração pública federal, que, no diagnóstico do Mare, era vista como grande, ineficiente e lenta. A reforma foi ancorada na delimitação das atividades típicas do Estado e na descentralização dos serviços não exclusivos. A estrutura de cada setor da administração pública dependeria do tipo de atividade executada – variando desde a combinação da administração burocrática com a gerencial no núcleo estratégico do Estado, até uma administração puramente gerencial nos setores que ofertam serviços não exclusivos do Estado.

O modelo brasileiro também foi ancorado na ideia de desempenho, entendida por Bresser-Pereira (1998) como a administração voltada para resultados. O alcance desses melhores resultados seria viabilizado pela descentralização das atividades estatais e maior autonomia das unidades organizacionais a partir da noção de contrato de gestão – em que a autonomia gerencial seria conferida, em termos de gestão do orçamento e da administração dos funcionários, a certas entidades que ofertam serviços públicos –; e, em contrapartida, seriam estabelecidos indicadores e metas de qualidade e de redução de custos (Bresser-Pereira, 2001).

A profissionalização da burocracia também era um elemento importante, uma vez que o PDRAE propunha a reconstrução da burocracia, sua capacitação e ajustes na remuneração (Abrucio, Pedroti e Pó, 2010). O foco na profissionalização

era entendido como a constituição e a valorização das carreiras típicas de Estado: advocacia, diplomacia, políticas públicas e fiscalização (Souza, 2017).

De um lado, a reforma produziu efeitos institucionais expressivos, viabilizados pela Emenda Constitucional (EC) nº 19, de 1998, e uma série de legislações infraconstitucionais que criaram as agências reguladoras e as organizações sociais. Assim como nos Estados Unidos, entretanto, a implementação da reforma brasileira não ocorreu de forma completa. No caso brasileiro, o predomínio da equipe econômica e de seu pensamento no governo de Fernando Henrique Cardoso limitou avanços concretos (Abrucio, 2007; Paula, 2005). Desse modo, no Mare, houve baixa centralidade dos princípios da reforma administrativa, os quais sempre estiveram subordinados aos imperativos fiscais (Rezende, 2004; Paula, 2005).

O maior avanço da reforma se refere à implementação de iniciativas relacionadas ao desempenho. Assim, foram introduzidos o princípio da eficiência da administração pública e as medidas de avaliações de desempenho e controle por resultado, com ênfase na atuação dos servidores públicos.

Quanto à profissionalização da burocracia, Abrucio (2007) destaca que houve o fortalecimento das carreiras do Estado a partir da retomada e da realização de um número significativo de concursos públicos. Nesse sentido, entre 1995 e 2010, o grupo de gestão do Estado passou a contar com 3.588 concursados, sendo que 1.545 compunham a carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG). Essa profissionalização, entretanto, ficou muito restrita às carreiras consideradas estratégicas de Estado, que incluíam basicamente as funções governamentais ligadas à diplomacia, às finanças públicas, à área jurídica e aos gestores governamentais. Para Souza (2017), apenas a partir de 2003 a profissionalização e o recrutamento seletivo dariam espaço para uma política agressiva de recrutamento de servidores.

No que se refere à autonomia da administração pública, o principal entrave veio da equipe econômica, que temia perder o controle sobre as despesas públicas (Abrucio, 2005). A celebração de contratos de gestão para viabilizar a autonomia da burocracia se configurou um instrumento pouco acionado no nível federal, assim como a criação de um espaço público não estatal representado pelas organizações sociais e pelas organizações da sociedade civil de interesse público (Abrucio, 2007). Já em alguns órgãos, o processo de intensificação da autonomia parece ter levado ao insulamento burocrático – a exemplo do Ministério da Fazenda, do Banco Central (BC), da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) (Paula, 2005).

4 PROFISSIONALIZAÇÃO, AUTONOMIA E DESEMPENHO

A despeito do alcance e dos efeitos das reformas, esta seção analisa evidências a respeito da qualidade das burocracias em ambos os países, considerando dois atributos weberianos: a profissionalização e a autonomia dos burocratas na execução de suas funções. O primeiro se refere ao caráter meritocrático da instituição, ou seja, se a forma de ingresso e progressão se dá por merecimento, conhecimentos e habilidades. O contrário da profissionalização seria a politização ou a patronagem (Evans e Rauch, 1999; Weber, 1992). O segundo atributo condiz com o nível de discricionariedade concedido aos burocratas na implementação das decisões tomadas pela hierarquia, ou o grau de encorajamento ao uso de sua *expertise* e de seus conhecimentos profissionais para o cumprimento de suas funções. O contrário da autonomia seria a completa subordinação da burocracia às interferências externas, isto é, ser microgerenciada pelos políticos do Executivo ou Legislativo quando na execução das políticas públicas (Fukuyama, 2013).

As percepções dos funcionários públicos relativas ao desempenho de suas organizações, para garantir que haja convergência ou relação entre os atributos weberianos e a *performance* estatal também são comparadas nesta seção. Nesse objetivo, para ponderar as opiniões sobre o desempenho com as percepções sobre a disponibilidade de recursos organizacionais (humanos, financeiros e organizacionais), foi ainda analisada comparativamente essa questão.

Essas comparações foram feitas com base em dados e informações provenientes de *surveys* aplicados a amostras de servidores públicos federais dos dois países em 2018. Ambas as pesquisas contam com um intervalo de confiança de 95%, tendo acurácia quanto à generalização do resultado para todo o conjunto de funcionários públicos de seus respectivos países, respeitando as limitações de amostra e carreiras analisadas (OPM, 2019; Pereira *et al.*, 2019).

O instrumento de pesquisa de tipo *survey* tem sido cada vez mais utilizado para se analisar o funcionamento do serviço público em diversos países. Acerca da América Latina, Luna e Soifer (2017), por exemplo, discutem a variação subnacional da percepção da população sobre os serviços públicos a que tem acesso. Charron *et al.* (2017) analisam dados secundários de uma compilação de indicadores de percepção da meritocracia também em diversos países. Partindo da percepção do próprio servidor público, a pesquisa de Howlett (2011) traz dados que contestam a estrita dicotomia de funções entre políticos e burocratas, apontando um alto grau de discricionariedade e de acesso a decisores políticos pela burocracia do Estado canadense. O estudo da burocracia estadunidense por meio de *surveys* tem ganhado relevância após 2002 (Fernandez *et al.*, 2015).

Consideram-se as percepções provenientes dos funcionários públicos como valiosas, podendo oferecer interpretações exclusivas sobre práticas burocráticas.

Ao contrário, as pesquisas usuais com base na opinião de especialistas provêm de *insiders* e são formadas a partir de anos de experiência dentro das organizações públicas. Além disso, trazem consigo percepções sobre práticas informais que podem não ser captadas em outros tipos de levantamento (Boittin, Distelhorst e Fukuyama, 2016).

Devido à complexidade e ao tamanho da burocracia estadunidense, fez-se mister conhecer seus parâmetros de funcionamento e a percepção de seus servidores acerca das principais funções dos diferentes órgãos integrantes da estrutura do Estado. Com esse intuito, foi criado em 2002 um instrumento de pesquisa de tipo *survey* para saber as percepções dos burocratas estadunidenses em relação a diversos assuntos envolvidos no funcionamento do Estado. O instrumento de pesquisa sofreu algumas alterações ao longo da década de 2000, tendo sido renomeado em 2010 como Federal Employee Viewpoint Survey (FEVS). A gestão do instrumento é feita pelo The United States Office of Personnel Management (OPM), que aplica o instrumento anualmente. A base de respondentes chegou a 600 mil servidores em 2018, abrangendo um amplo leque de servidores, em tempo integral ou parcial, de agências grandes ou pequenas (OPM, 2019). Embora seja um instrumento de pesquisa do próprio governo, diversos pesquisadores têm utilizado os resultados para realizar análises sobre a percepção dos servidores estadunidenses acerca do funcionamento da burocracia daquele país (Fernandez e Moldogaziev, 2013; Bersch e Botero, 2014; Fernandez *et al.*, 2015; Boittin, Distelhorst e Fukuyama, 2016; Somers, 2018).

Em conjunto com outras referências (Pereira *et al.*, 2019), o Ipea desenvolveu com o Center on Democracy, Development, and the Rule of Law (CDDRL/Stanford) um instrumento de pesquisa que guarda semelhança com um conjunto específico de questões do FEVS aplicado aos servidores públicos federais brasileiros (Pereira *et al.*, 2019). Assim, em 2018, foi enviado um questionário a uma amostra de servidores públicos federais brasileiros (n = 3.200), com representatividade para cerca de 260 mil servidores. Essa amostra foi composta de servidores públicos federais brasileiros, com vínculo permanente e postos comissionados, tanto de órgãos da administração direta quanto da administração indireta, como autarquias, fundações, empresas públicas e agências regulatórias. Foram excluídos da amostra bancos públicos e os chamados burocratas de nível de rua (policiais, médicos, enfermeiros, professores).

As questões utilizadas para a realização do comparativo entre o *Fedview* e o *survey* aplicado pelo Ipea podem ser encontradas no quadro 1, que conta com os códigos originais das questões junto a suas respectivas bases. As questões selecionadas buscam tratar das características discutidas: profissionalização,

autonomia e desempenho. Apresentamos os resultados como média simples, a fim de proporcionar melhor visualização da comparação entre os países.[5]

QUADRO 1
Questões comparadas Fevs e Ipea

Atributo	Fedview	Ipea
Profissionalização	21- *My work unit is able to recruit people with the right skills.*	QB1 - Meu órgão de trabalho é capaz de recrutar pessoas com as habilidades corretas.
Profissionalização	22 - P*romotions in my work unit are based on merit.*	QB2 - Promoções em meu órgão de trabalho são baseadas no mérito.
Profissionalização	29 - *My work unit has the job-relevant knowledge and skills necessary to accomplish organizational goals.*	QH4 - As habilidades requeridas dos integrantes da organização a que pertenço estiveram adequadas para o alcance de seus objetivos.
Autonomia individual	3 - *I feel encouraged to come up with new and better ways of doing things.*	QC2 - Em meu atual cargo, sinto-me encorajado a trazer novos e melhores métodos de trabalho.
Autonomia individual	63 - *How satisfied are you with your involvement in decisions that affect your work?*	QC5 - Qual nível de satisfação com o seu envolvimento nas decisões afeta seu trabalho?
Autonomia individual	65 - *How satisfied are you with the recognition you receive for doing a good job?*	QB4 - Qual o seu nível de satisfação com o reconhecimento que você recebe por fazer um bom trabalho?
Autonomia individual	11 - *My talents are used well in the workplace.*	QC1 - Minha percepção é que o governo utiliza ao máximo minhas habilidades.
Recursos	9 - *I have sufficient resources (for example, people, materials, budget) to get my job done.*	QH3 - Os recursos disponíveis foram suficientes para o cumprimento das funções da organização a que pertenço.
Desempenho	39 - *My agency is successful at accomplishing its mission.*	QH2 - As políticas produzidas pela organização a que pertenço atingiram os resultados esperados.

Fonte: OPM (2019); Pereira *et al*. (2019).
Elaboração dos autores.

4.1 Profissionalização

A percepção dos servidores estadunidenses em comparação aos servidores brasileiros sobre a profissionalização apresentou algumas diferenças.

A maioria dos servidores estadunidenses concordou que o recrutamento da burocracia pública segue amparada em critérios meritocráticos, ao passo que apenas 20% dos servidores discordaram da sentença. Já no caso brasileiro, percebemos uma maior divisão da percepção dos servidores. Enquanto 36% dos servidores discordam que a meritocracia seja o critério de recrutamento acionado na administração pública, cerca de 44% dos servidores concordaram com a afirmação. Apesar dessas diferenças, a percepção dos servidores de ambos os países segue muito próxima, com um pequeno acréscimo para os servidores brasileiros (tabela 1 e gráfico 1).

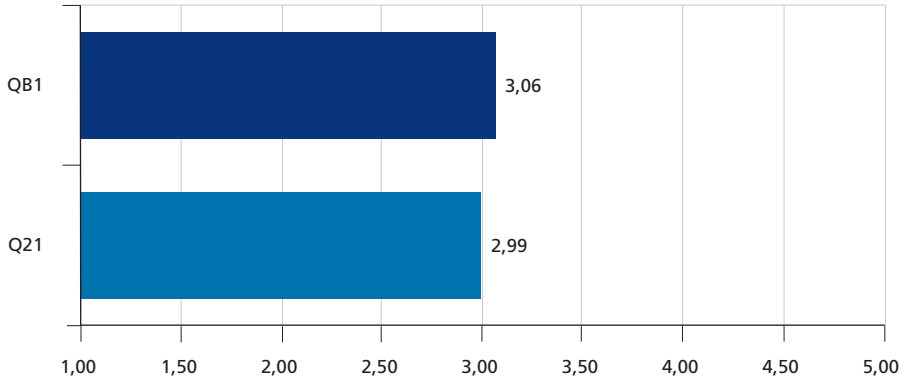
5. Média simples = 1x (% discordo fortemente) + 2x (% discordo) + 3x (% não concordo nem discordo) + 4x (% concordo) + 5x (% concordo fortemente).

TABELA 1
O recrutamento do servidor público é meritocrático
(Em %)

Resposta	Q21	QB1	Diferença
Discordo fortemente	11,6	8,28	-3,32
Discordo	18,89	27,93	9,04
Não concordo nem discordo	24,35	18,29	-6,06
Concordo	31,94	36,05	4,11
Concordo fortemente	9,85	8,65	-1,2
Não sei/me recuso a responder	3,37	0,81	-2,56

Fonte: OPM (2019); Pereira *et al.* (2019).
Elaboração dos autores.

GRÁFICO 1
O recrutamento do servidor público é meritocrático



Fonte: OPM (2019); Pereira *et al*. (2019).
Elaboração dos autores.

Enquanto no Brasil as promoções na carreira ocorrem a partir do tempo de serviço, o que nos levou a utilizar a nomeação a cargos comissionados como uma espécie de promoção para analisar esse caso, nos Estados Unidos as promoções ocorrem por meio de exames. As nomeações políticas também fazem parte da amostra, mas, de acordo com estudos recentes e a própria legislação brasileira (Decreto nº 5497/2005), grande parte dos cargos em comissão de Direção e Assessoramento Superior (DAS) é preenchida por integrantes de carreira da burocracia (Lopez, Bugarin e Bugarin, 2015, p. 44).

Diante disso, os dados apontam que aproximadamente 37% dos servidores estadunidenses concordam que há seleção meritocrática na promoção de oficiais do governo, ao passo que no Brasil apenas 24% dos servidores concordam que há

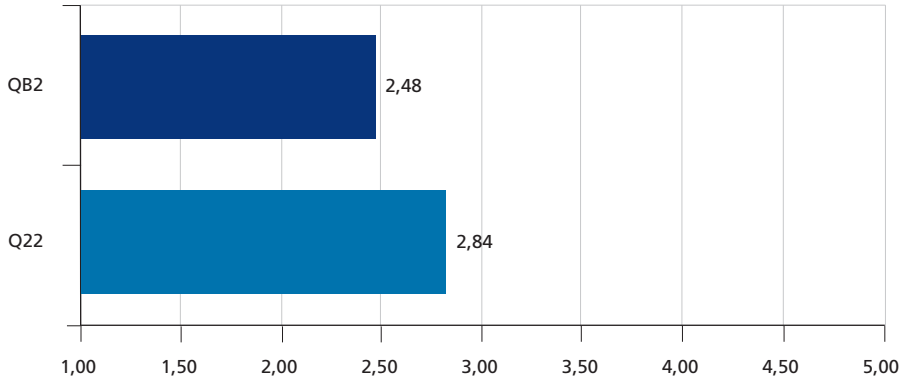
o uso de critérios meritocráticos para indicações a cargos comissionados. Cerca de 30% dos servidores estadunidenses discordaram que critérios meritocráticos sejam utilizados para a promoção a postos mais elevados na carreira; para o Brasil, mais de 50% dos respondentes discordaram da sentença. Isso indica que a percepção dos servidores brasileiros sobre a indicação a cargos comissionados obedece a outros critérios, tendo pouca relação com a meritocracia ou a experiência acumulada daquele servidor no desempenho de sua função. Podemos, assim, constatar que os servidores estadunidenses possuem uma maior percepção de que a meritocracia seja um critério relevante para ascender a degraus mais elevados no interior da hierarquia do serviço público naquele país (tabela 2 e gráfico 2).

TABELA 2
Promoções são realizadas por meio de critérios meritocráticos
(Em %)

Resposta	Q22	QB2	Diferença
Discordo fortemente	15,01	18,85	3,84
Discordo	15,25	34,35	19,1
Não concordo nem discordo	25,94	20,33	-5,61
Concordo	26,62	20,33	-6,29
Concordo fortemente	10,85	3,69	-7,16
Não sei/me recuso a responder	6,33	2,45	-3,88

Fonte: OPM (2019); Pereira *et al.* (2019).
Elaboração dos autores.

GRÁFICO 2
Promoções são realizadas por meio de critérios meritocráticos



Fonte: OPM (2019); Pereira *et al.* (2019).
Elaboração dos autores.

Os burocratas estadunidenses e brasileiros também têm percepções bem distintas sobre a percepção se as habilidades requeridas dos membros da burocracia para desempenhar

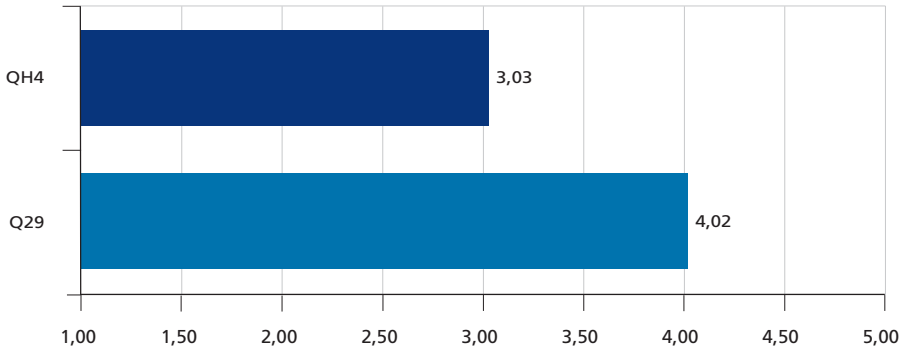
suas funções e alcançar os respectivos objetivos de suas organizações de trabalho estão alinhadas. Cerca de 80% dos servidores estadunidenses concordam que os burocratas de seus respectivos órgãos de trabalho possuem as habilidades necessárias para a realização do trabalho e, consequentemente, atingirem as metas da organização. A percepção dos brasileiros cai drasticamente em relação a seus pares estadunidenses, uma vez que apenas 43% dos respondentes concordam que os servidores de seus órgãos possuem as habilidades necessárias ao desempenho de sua função e o atingimento das metas. Aproximadamente 32% dos respondentes brasileiros discordam da adequação das habilidades dos membros da burocracia e o alcance das metas, enquanto apenas 7% dos estadunidenses discordam dessa sentença. Quando estabelecemos a média simples dessas questões, percebemos que a percepção dos servidores estadunidenses supera em quase 1 ponto percentual (p.p.) a percepção de seus pares brasileiros (tabela 3 e gráfico 3).

TABELA 3
As habilidades requeridas dos membros de minha organização estão de acordo com as necessidades da organização
(Em %)

Resposta	Q29	QH4	Diferença
Discordo fortemente	1,89	5,61	3,72
Discordo	5,33	25,7	20,37
Não concordo nem discordo	11,38	21,82	10,44
Concordo	47,79	38,93	-8,86
Concordo fortemente	32,78	4,9	-27,88
Não sei/me recuso a responder	0,83	3,04	2,21

Fonte: OPM (2019); Pereira *et al*. (2019).
Elaboração dos autores.

GRÁFICO 3
As habilidades requeridas dos membros de minha organização estão de acordo com as necessidades da organização



Fonte: OPM (2019); Pereira *et al*. (2019).
Elaboração dos autores.

Diante dos dados apresentados, no que se refere à profissionalização, os funcionários públicos norte-americanos revelaram uma percepção de que a burocracia estadunidense se aproxima mais do ideal weberiano quando comparada aos seus pares brasileiros. Assim, nos Estado Unidos, predomina a compreensão de que os servidores públicos apresentam as habilidades necessárias para a realização de suas atividades, o que se relaciona com os outros critérios de profissionalização investigados neste texto – forma de recrutamento para ingresso na administração pública e critério para ascensão na carreira, já que o acionamento de critérios meritocráticos valoriza os funcionários com as especialidades adequadas.

Como visto, a profissionalização da burocracia a partir do recrutamento meritocrático também foi considerada pelo PDRAE, que enfatizou as carreiras estratégicas do Estado. Entretanto, os dados revelam que, em comparação com os Estados Unidos, a percepção dos funcionários públicos brasileiros é de que a profissionalização burocrática ainda é parcial, tanto no que se refere à forma de recrutamento quanto às habilidades necessárias.

4.2 Autonomia

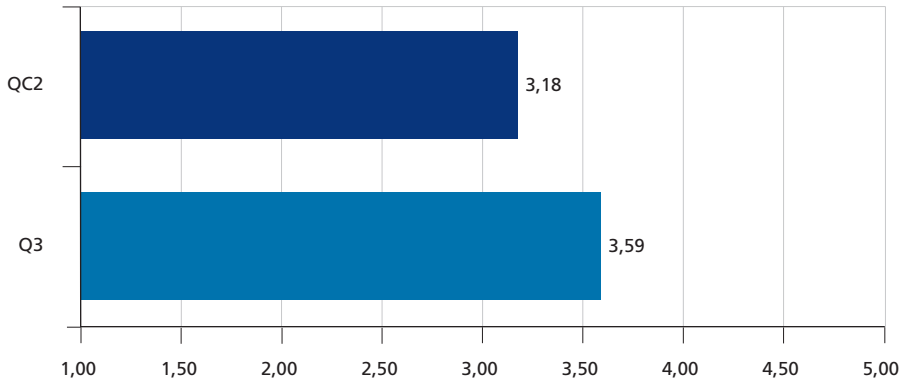
No quesito autonomia, o encorajamento em levar novos e melhores meios de realizar as ações no trabalho foi o foco desse grupo de questões. Sessenta e três por cento dos respondentes estadunidenses se dizem encorajados a tomar atitudes nesse sentido, ao passo que apenas 20% discordam. Já no caso brasileiro, 48% dos servidores entrevistados disseram que se sentem encorajados em buscar novos meios para a realização de suas funções. Contrários a essa sentença somaram 30%, indicando que os servidores públicos brasileiros apresentam uma percepção menos otimista sobre a autonomia de suas funções na execução das obrigações diárias da burocracia (tabela 4 e gráfico 4).

TABELA 4
Servidores sentem-se encorajados a trazer novos métodos de trabalho para sua organização
(Em %)

Resposta	Q3	QC2	Diferença
Discordo fortemente	7,18	8,96	1,78
Discordo	13,61	21,64	8,03
Não concordo nem discordo	17,12	20,43	3,31
Concordo	37,11	36,42	-0,69
Concordo fortemente	24,98	11,69	-13,29
Não sei/me recuso a responder	0	0,87	0,87

Fonte: OPM (2019); Pereira *et al.* (2019).
Elaboração dos autores.

GRÁFICO 4
Servidores sentem-se encorajados a trazer novos métodos de trabalho para sua organização



Fonte: OPM (2019); Pereira *et al.* (2019).
Elaboração dos autores.

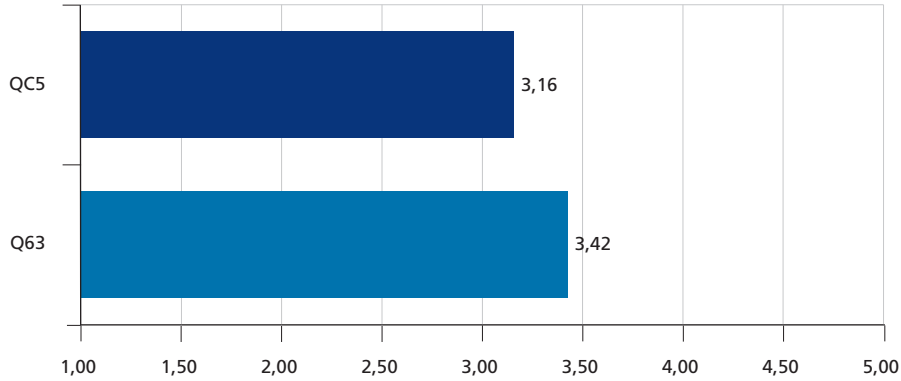
O grau de satisfação dos servidores a respeito de seu envolvimento nas decisões que afetavam seu trabalho também foi mensurado nos dois instrumentos de pesquisa. No caso estadunidense, 38% dos servidores estavam satisfeitos, enquanto 17% estavam muito satisfeitos. Os insatisfeitos somaram em torno de 23%. Já para o caso brasileiro, cerca de 40% afirmaram estar satisfeitos com o envolvimento nas decisões de seu trabalho, enquanto apenas 6% estavam muito satisfeitos. Por sua vez, os insatisfeitos somaram 28%. Ou seja, a percepção dos servidores estadunidenses acerca do grau de envolvimento nas decisões que afetam seu trabalho é ligeiramente melhor do que a de seus pares brasileiros (tabela 5 e gráfico 5).

TABELA 5
Satisfação do envolvimento dos servidores nas decisões que afetam seu trabalho (Em %)

Resposta	Q63	QC5	Diferença
Muito insatisfeito	6,44	5,58	-0,86
Insatisfeito	16,76	22,47	5,71
Nem insatisfeito/nem satisfeito	21,64	25,48	3,84
Satisfeito	38,36	39,18	0,82
Muito satisfeito	16,81	6,39	-10,42
Não sei/não quero responder	0	0,9	0,9

Fonte: OPM (2019); Pereira *et al*. (2019).
Elaboração dos autores.

GRÁFICO 5
Satisfação do envolvimento dos servidores nas decisões que afetam seu trabalho



Fonte: OPM (2019); Pereira *et al*. (2019).
Elaboração dos autores.

Como mencionado nas seções anteriores deste capítulo, a descentralização e a autonomia foram defendidas pelas propostas de reforma ancoradas na NGP por estimularem a eficiência, criatividade e inovação no serviço público. A literatura revisada, entretanto, sinalizou que as reformas, nos dois países estudados, produziram,na prática, efeitos modestos em relação à autonomia. Apesar disso, os dados do *survey* indicam que a percepção de parte significativa dos funcionários públicos, tanto no Brasil como nos Estados Unidos, revela que a administração pública permite práticas convergentes com altos níveis de autonomia – a possibilidade de o servidor introduzir novos métodos de trabalho e de interferir nas decisões da sua organização.

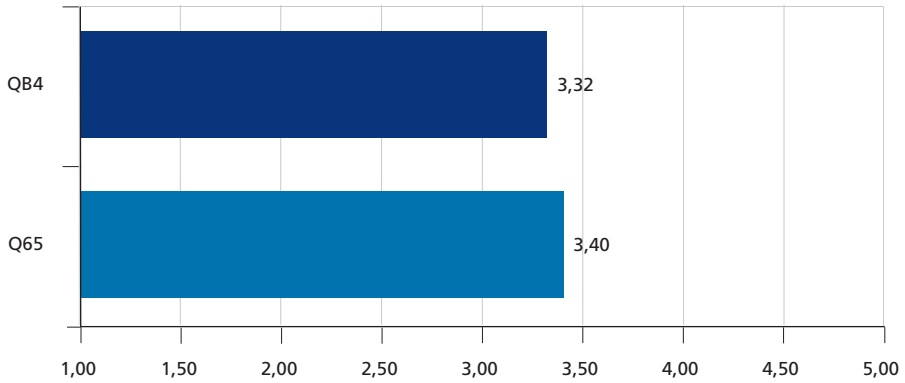
No tocante à percepção dos burocratas de ambos os países sobre o reconhecimento que recebem por realizar um bom trabalho, 36% dos estadunidenses estão satisfeitos, enquanto aproximadamente 18% dos servidores estão muito satisfeitos, e os insatisfeitos são algo em torno de 23%. No caso brasileiro, 40% dos servidores se consideram satisfeitos com o reconhecimento recebido em seu trabalho, enquanto 12% se consideram muito satisfeitos. Diferentemente destes, 25% dos servidores brasileiros se consideram insatisfeitos quanto ao reconhecimento. Apesar das pequenas diferenças, a percepção de satisfação em ambas as burocracias é próxima (tabela 6 e gráfico 6).

TABELA 6
Os servidores estão satisfeitos quanto ao reconhecimento que recebem por realizarem um bom trabalho
(Em %)

Resposta	Q65	QB4	Diferença
Muito insatisfeito	8,23	7,32	-0,91
Insatisfeito	15,21	17,42	2,21
Nem insatisfeito/nem satisfeito	22,33	21,76	-0,57
Satisfeito	36,35	40,58	4,23
Muito satisfeito	17,87	12,52	-5,35
Não sei/não quero responder	0	0,4	0,4

Fonte: OPM (2019); Pereira *et al*. (2019).
Elaboração dos autores.

GRÁFICO 6
Os servidores estão satisfeitos quanto ao reconhecimento que recebem por realizarem um bom trabalho



Fonte: OPM (2019); Pereira *et al.* (2019).
Elaboração dos autores.

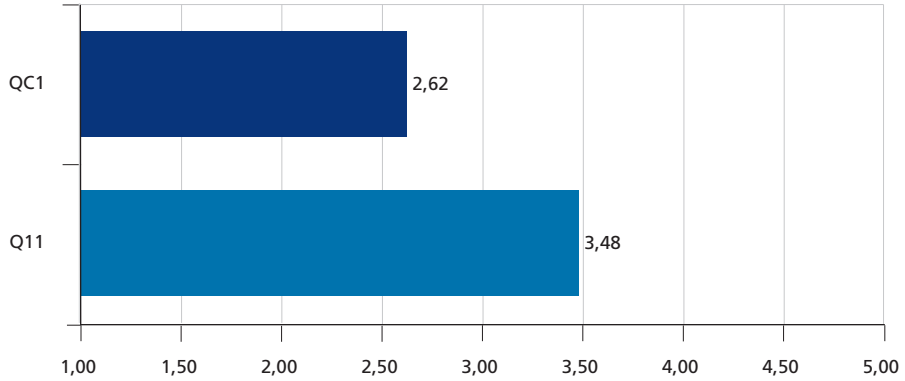
O uso dos talentos dos servidores em seus respectivos locais de trabalho foi objeto de comparação nesse par de questões. Para o caso estadunidense, aproximadamente 61% dos servidores concordam que seus talentos são bem utilizados no trabalho, enquanto 22% discordam de tal afirmação. No caso brasileiro, apenas 25% dos servidores consideram-se satisfeitos na utilização de seus talentos em seu trabalho, ao passo que mais de 50% discordaram da sentença contida na enquete. Desse modo, concluímos que os servidores estadunidenses consideram seus talentos e habilidades mais bem utilizados em suas funções do que seus pares brasileiros (tabela 7 e gráfico 7).

TABELA 7
Os talentos dos servidores são bem utilizados pelo governo
(Em %)

Resposta	Q11	QC1	Diferença
Discordo fortemente	8,92	13,42	4,5
Discordo	13,35	38,41	25,06
Não concordo nem discordo	16,25	21,64	5,39
Concordo	42,13	21,54	-20,59
Concordo fortemente	18,94	4,18	-14,76
Não sei/me recuso a responder	0,41	0,81	0,4

Fonte: OPM (2019); Pereira *et al*. (2019).
Elaboração dos autores.

GRÁFICO 7
Os talentos dos servidores são bem utilizados pelo governo



Fonte: OPM (2019); Pereira *et al*. (2019).
Elaboração dos autores.

4.3 Desempenho

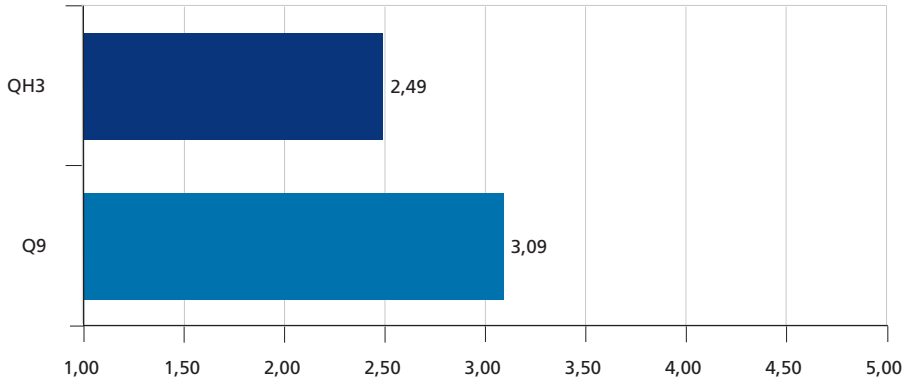
Os recursos materiais para a realização do trabalho dos servidores foi o foco desse conjunto de questões. Cerca de 14% de servidores estadunidenses e brasileiros discordam vigorosamente de que possuem recursos necessários para o desempenho de seu trabalho. Quanto às discordâncias, 22% dos estadunidenses e 41% dos brasileiros discordam de tal afirmação. Por sua vez, 48% dos servidores estadunidenses concordam que possuem os recursos necessários, ao passo que apenas 25% dos servidores brasileiros concordam com tal afirmação. O resultado geral desse item aponta que os servidores estadunidenses possuem uma melhor percepção acerca dos recursos disponíveis para o cumprimento de suas respectivas funções dentro da burocracia pública (tabela 8 e gráfico 8).

TABELA 8
Os recursos foram suficientes para a realização do trabalho do servidor
(Em %)

Resposta	Q9	QH3	Diferença
Discordo fortemente	14,4	13,92	-0,48
Discordo	21,87	41,29	19,42
Não concordo nem discordo	15,59	15,1	-0,49
Concordo	35,51	21,92	-13,59
Concordo fortemente	12,42	3,91	-8,51
Não sei/me recuso a responder	0,22	3,87	3,65

Fonte: OPM (2019); Pereira *et al.* (2019).
Elaboração dos autores.

GRÁFICO 8
Os recursos foram suficientes para a realização do trabalho do servidor



Fonte: OPM (2019); Pereira *et al.* (2019).
Elaboração dos autores.

O desempenho dos órgãos do serviço público ao qual os servidores de ambos os países estão vinculados foi tratado nesse grupo de questões. No caso estadunidense, foi perguntado ao servidor se sua agência era bem-sucedida no cumprimento de sua missão. Com 76% de respostas afirmativas, os servidores estadunidenses concordaram que suas organizações cumprem os objetivos para os quais foram desenhadas. Apenas 6% dos respondentes discordaram dessa sentença. Quando analisado o caso brasileiro, percebe-se uma importante mudança quanto a essa efetividade de atuação da burocracia federal. Para 27% dos servidores, as políticas produzidas por seus órgãos de trabalho não foram bem-sucedidas em alcançar os resultados esperados, ao passo que 44% confirmaram que suas organizações alcançaram os resultados esperados nas políticas gestadas e implementadas. As respostas dos servidores estadunidenses revelam sua percepção de que os órgãos

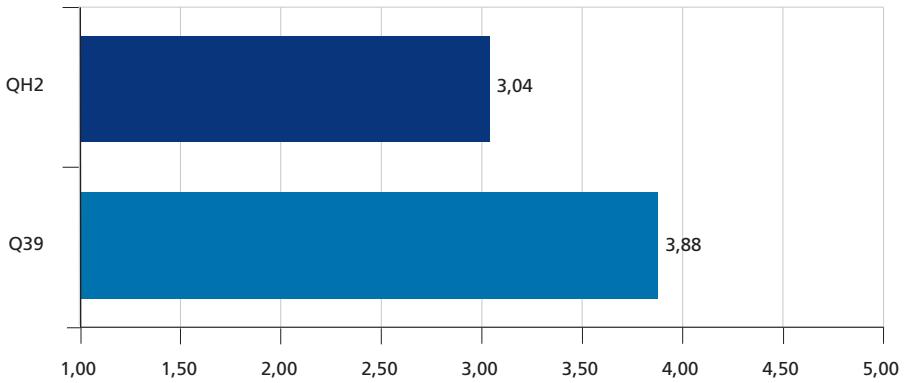
públicos daquele país são efetivos em cumprir suas missões, enquanto no Brasil a percepção dos servidores quanto a essa matéria é mais difusa (tabela 9 e gráfico 9).

TABELA 9
Meu órgão de trabalho cumpriu seus objetivos
(Em %)

Resposta	Q39	QH2	Diferença
Discordo fortemente	2,53	4,34	1,81
Discordo	4,48	23	18,52
Não concordo nem discordo	14,86	23,81	8,95
Concordo	51,2	37,82	-13,38
Concordo fortemente	25,36	6,14	-19,22
Não sei/me recuso a responder	1,57	4,9	3,33

Fonte: OPM (2019); Pereira *et al.* (2019).
Elaboração dos autores.

GRÁFICO 9
Meu órgão de trabalho cumpriu seus objetivos



Fonte: OPM (2019); Pereira *et al.* (2019).
Elaboração dos autores.

A comparação entre as percepções dos servidores dos Estados Unidos e do Brasil aponta que os primeiros possuem uma percepção mais positiva acerca de recrutamento meritocrático, promoções por critérios meritocráticos, autonomia, recursos e habilidades requeridas dos integrantes das carreiras do serviço público. Embora o Brasil apresente resultados diferentes, a principal questão é a maior amplitude das percepções dos servidores brasileiros, que transitam entre a discordância e a concordância com maior variação do que seus pares estadunidenses. Isso indica que, para o caso brasileiro, os efeitos de um serviço público baseado no mérito ainda podem estar se consolidando, ao passo que nos Estados Unidos o

serviço público meritocrático é uma realidade mais antiga e mais bem consolidada em comparação à burocracia brasileira.

Em síntese, a burocracia estadunidense se percebe mais profissional e autônoma em relação à sua congênere brasileira. E esse fato se reflete na percepção dos seus respectivos desempenhos.

5 CONCLUSÃO

Este capítulo teve dois objetivos: discutir, com base na literatura, a extensão e o efeito das reformas gerencialistas no Brasil e nos Estados Unidos; e contrastar, a partir de dados obtidos por meio de pesquisa *survey*, a percepção dos servidores públicos sobre a qualidade da burocracia nos dois países.

Viu-se que a literatura sobre governança e capacidade estatal relaciona o desempenho da ação governamental aos atributos weberianos da burocracia. Segundo essa linha, residiria no caráter distinto da burocracia em relação ao setor privado a autonomia da instituição em relação aos grupos de interesse. Isso dotaria o Estado de capacidade de governança ou de implementação eficiente de suas políticas. A NGP trouxe um ideário diferente: a burocracia do tipo weberiano teria se tornado anacrônica e ineficaz, sendo premente a adoção de práticas e procedimentos de mercado para dotar de eficiência a ação estatal.

Tanto a burocracia brasileira quanto a estadunidense foram objeto de reformas de matriz gerencialista nos anos 1990. A primeira teve como fonte as diretrizes do PDRAE (Brasil, 1995); a segunda, as ideias originárias do livro *Reinventando o governo* (Osbourne e Gaebler, 1992). Não obstante, as reformas foram adotadas parcialmente e tiveram efeitos relativos sobre a profissionalização e autonomia dos servidores federais.

A análise quantitativa indicou, contudo, que a burocracia federal estadunidense se percebe mais profissional e autônoma em relação à sua congênere brasileira. Os dados indicaram melhor desempenho das organizações daquele país, convergindo com as expectativas teóricas. Vimos que profissionalização e autonomia são atributos tipicamente weberianos. Fica então a pergunta: o caminho para o melhor desempenho da gestão pública brasileira não estaria no aperfeiçoamento de seus atributos weberianos?

É importante reconhecer as limitações do método utilizado, baseado em pesquisa *survey* por *e-mail*, em que as respostas, baseadas nas percepções dos respondentes, são influenciadas por interpretações, experiências pessoais e pelo contexto político característico do momento da aplicação do questionário. Além da utilização conjunta de outros dados observacionais, dados longitudinais seriam desejáveis para robustecer as conclusões apresentadas.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. Reforma do Estado no federalismo brasileiro: a situação das administrações públicas estaduais. **Revista de Administração Pública**, v. 39, n. 2, p. 401-419, 2005.

_____. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de administração pública**, v. 41, p. 67-86, 2007.

ABRUCIO, L. F.; PEDROTI, P.; PÓ, M. V. A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas. *In*: LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, L. F.; PACHECO, R. S. **Burocracia e política no Brasil**: desafios para o Estado democrático no século XXI. Rio de Janeiro: FGV, 2010.

BERSCH, K.; BOTERO, S. Measuring governance: implications of conceptual choices. **The European Journal of Development Research**, v. 26, n. 1, p. 124-141, 2014.

BOITTIN, M.; DISTELHORST, G.; FUKUYAMA, F. **Reassessing the quality of government in China**. Cambridge: MIT Press, 2016.

BORINS, S. Leadership and innovation in the public sector. **Leadership e Organization Development Journal**, v. 23, n. 8, 2002.

BRASIL. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República, 1995.

BRESSER-PEREIRA, L. C. A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. **Lua Nova**: Revista de Cultura e Política, n. 45, p. 49-95, 1998.

_____. Uma nova gestão para um novo Estado. **Revista do Serviço Público**, v. 52, n. 1, p. 5-24, 2001.

BRUDNEY, J. L.; HEBERT, F. T.; WRIGHT, D. S. Reinventing government in the American states: measuring and explaining administrative reform. **Public Administration Review**, v. 59, n. 1, p. 19-30, 1999.

BRUDNEY, J. L.; WRIGHT, D. S. Revisiting administrative reform in the American states: the status of reinventing government during the 1990s. **Public Administration Review**, v. 62, n. 3, p. 353-361, 2002.

CENTENO, M. A.; KOHLI, A.; YASHAR, D. J. Unpacking states in the developing world: 2017. *In*: CENTENO, M. A. *et al.* (Ed.). **States in the developing world**. Cambridge: Cambridge University Press, 2017. p. 1-34.

CHARRON, N. *et al*. Careers, connections, and corruption risks: investigating the impact of bureaucratic meritocracy on public procurement processes. **The Journal of Politics**, v. 79, n. 1, p. 89-104, 2017.

DAHLSTRÖM, C.; LAPUENTE, V. **Organizing leviathan**: politicians, bureaucrats, and the making of good government. Cambridge: Cambridge University Press, 2017.

EVANS, P.; RAUCH, J. E. Bureaucracy and growth: a cross-national analysis of the effects of Weberian state structures on economic growth. **American Sociological Review**, v. 64, n. 5, p. 748-765, 1999.

FERNANDEZ, S. *et al*. Assessing the past and promise of the Federal Employee Viewpoint Survey for public management research: a research synthesis. **Public Administration Review**, v. 75, n. 3, p. 382-394, 2015.

FERNANDEZ, S.; MOLDOGAZIEV, T. Employee empowerment, employee attitudes, and performance: testing a causal model. **Public Administration Review**, v. 73, n. 3, p. 490-506, 2013.

FUKUYAMA, F. What is governance? **Governance**, v. 26, n. 3, p. 347-368, 2013.

GUALMINI, E. Restructuring Weberian bureaucracy: comparing managerial reforms in Europe and the United States. **Public administration**, v. 86, n. 1, p. 75-94, 2008.

HOWLETT, M. Public managers as the missing variable in policy studies: an empirical investigation using Canadian data. **Review of Policy Research**, v. 28, n. 3, p. 247-263, 2011.

LOPEZ, F, G; BUGARIN, M.; BUGARIN, K. Mudanças político-partidárias e rotatividade dos cargos de confiança (1999-2013). *In*: LOPEZ, F. G. (Org.). **Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro**. Brasília: Ipea, 2015.

LUNA, J. P.; SOIFER, H. D. Capturing sub-national variation in state capacity: a survey-based approach. **American Behavioral Scientist**, v. 61, n. 8, p. 887-907, 2017.

MOYNIHAN, D. P. Managing for results in state government: evaluating a decade of reform. **Public Administration Review**, v. 66, n. 1, p. 77-89, 2006.

OPM – THE UNITED STATES OFFICE OF PERSONNEL MANAGEMENT. **2018 Federal Employee Viewpoint Survey: report by agency**. Washington: OPM, 2019. Disponível em: <https://www.opm.gov/fevs/reports/data-reports/data-reports/report-by-agency/2018/2018-agency-report-part-1.pdf>.

OSBORNE, D.; GAEBLER, T. **Reinventing government**: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector. New York: Plume, 1992.

PAULA, A. P. P. de. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **Revista de Administração de Empresas**, v. 45, n. 1, p. 36-49, 2005.

PEREIRA, A. K. *et al*. **Qualidade do governo e capacidades estatais**: resultados do survey sobre governança aplicado no Brasil. Brasília: Ipea, 2019.

POLLITT, C.; BOUCKAERT, G. **Public management reform**: a comparative analysis – into the age of austerity. Oxford: Oxford University Press, 2017.

REZENDE, F. C. **Por que falham as reformas administrativas**. Rio de Janeiro: FGV, 2004. p. 47.

SOMERS, M. J. Strategies for improving measurement models for secondary data in public administration research: illustrations from the federal employee viewpoint survey. **Public Administration Review**, v. 78, n. 2, p. 228-239, 2018.

SOUZA, C. Modernização do Estado e construção de capacidade burocrática para a implementação de políticas federalizadas. **Revista de Administração Pública**, v. 51, n. 1, p. 27-45, 2017.

SWEDBERG, R.; AGEVALL, O. **The Max Weber dictionary**: key words and central concepts. Stanford: Stanford University Press, 2016.

WEBER, M. **Economia e sociedade**. Brasília: Editora UNB, 1992.

CAPÍTULO 20

O ESTADO REGULADOR NA AMÉRICA LATINA[1]

Alketa Peci[2]

1 INTRODUÇÃO

Desde o final dos anos 1980, boa parte dos países da América Latina adotou uma série de reformas econômicas voltadas para a privatização e a liberalização dos mercados, marcando uma clara reorientação para uma economia de mercado (Guasch e Spiller, 1997). A América Latina foi a região do mundo em que a privatização foi mais intensa, seja em termos de valor de mercado dos ativos das privatizações, seja em termos do número de episódios de privatização (Melo, 2008). Embora a natureza e o grau de liberalização variem de um país para outro, as reformas se difundiram em setores diferentes e se traduziram em mudanças econômicas e políticas de larga escala, que buscaram responder à crise do modelo desenvolvimentista e estadocêntrico predominante na região (Levi-Faur e Jordana, 2006).

Para vários autores (Levi-Faur e Jordana, 2006; Gilardi, Jordana e Levi-Faur, 2006; Jordana, 2011; Mediano, 2020; Melo, 2008), a década de 1990 também transformou a região num terreno fértil para o crescimento do número de agências reguladoras de natureza independente. Esse movimento, empiricamente expressivo, colocou a região da América Latina no centro de uma mudança institucional maior, considerada marco contemporâneo da governança dos Estados modernos (Majone, 1994), por muitos definidos como Estado regulador (Majone, 1994) ou capitalismo regulatório (Levi-Faur, 2006).

Mas qual é a abrangência das agências reguladoras na América Latina? Em que medida seus indicadores formais e reais de independência política e autonomia de gestão[3] convergem ou divergem de outros contextos? Qual é o desempenho dos reguladores independentes na região? E, ainda, o que explica os níveis de independência política e de autonomia de gestão que marcam as agências da região?

---

1. DOI: http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-012-7cap20

2. Consultora no âmbito do programa de cooperação entre a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) e o Ipea; e professora na Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getulio Vargas (EBAPE/FGV).

3. Vale observar que, neste trabalho, embora reconheçamos a diferença conceitual entre a independência política e a autonomia de gestão das agências reguladoras, ao exemplo de Jordana, Fernández-i-Marín e Bianculli (2018), assumimos que existem sobreposições nos trabalhos empíricos que subsidiaram a análise apresentada.

Este capítulo tem como principal objetivo responder a essas questões, diagnosticando o alcance do modelo de agência independente na região em suas dimensões formais e reais. O trabalho analisa não apenas a abrangência dos entes reguladores independentes na região, mas também como a dinâmica da independência dos reguladores converge ou diverge das experiências observadas em outros contextos. Pesquisas, particularmente na área de infraestrutura, indicam que reguladores independentes influenciam positivamente o desempenho de setores regulados em termos de ganhos de eficiência de curto prazo, porém deixam a desejar em termos de uma justa distribuição desses ganhos e atração de mais investimentos. Ademais, o trabalho questiona a premissa de que assumir compromissos críveis com potenciais investidores no contexto de abertura de mercado e privatização é o único fator que influencia o desenho autônomo das agências reguladoras. De fato, os rumos da democratização (Mediano, 2020) e a pressão para políticas redistributivas (Dubash e Morgan, 2012) que busquem responder às desigualdades estruturais da região são alguns fatores alternativos que podem influenciar o desenho das agências e a forma como elas sustentam a sua independência.

Inicialmente, o trabalho vai explorar uma base de dados recortada da pesquisa de Jordana, Fernández-i-Marín e Bianculli (2018) com as agências reguladoras da região, indicando que, formalmente, os entes reguladores latino-americanos apresentam várias similaridades com a experiência de países desenvolvidos. Esses dados evidenciam que, de fato, a região é muito representativa do modelo do Estado regulador, seja em termos de números de agências criadas, seja em termos de setores representados. A seguir, analisa-se em que medida os indicadores reais de independência dos reguladores se afastam dos indicadores formais, apontando que mesmo "aparecendo bem na foto" da formalidade, as agências latino-americanas ainda demonstram vulnerabilidades na independência manifestada na prática. O capítulo também vai destacar pesquisas que demonstram resultados positivos da independência dos reguladores latino-americanos no desempenho de alguns setores de infraestrutura, a exemplo de telecomunicações e energia elétrica. Além disso, este trabalho argumenta que a independência dos reguladores latino-americanos tem que ser vista à luz de outras variáveis importantes, como a democratização e o papel de *veto players* (atores individuais ou coletivos cujo acordo é necessário para mudar o *status quo*). Por fim, são destacadas algumas tendências contemporâneas de reforma dos reguladores, finalizando com a reflexão sobre os rumos da independência real das agências no contexto de mudanças democráticas e da pressão social para políticas distributivas.

2 AGÊNCIAS REGULADORAS NA AMÉRICA LATINA: O ESTADO DA ARTE

O crescimento do Estado regulador na América Latina (Levi-Faur e Jordana, 2006) se materializou na delegação de competências ministeriais para um número crescente

de agências independentes. Conforme documentado por Levi-Faur e Jordana (2006) num estudo de 19 países e 12 setores da região, o número de agências formalmente autônomas pulou de 43 em 1979 para 138 em 2002 (Gilardi, Jordana e Levi-Faur, 2006; Jordana, 2011; Mediano, 2020; Melo, 2008). Devido a esse crescimento exponencial, a região da América Latina foi considerada um marco da consolidação do Estado regulador (Majone, 1994) ou capitalismo regulatório (Levi-Faur, 2005).

As agências criadas na região têm sido objeto de análise de vários trabalhos de recorte setorial ou mais global (Gilardi, Jordana e Levi-Faur, 2006). Um dos trabalhos mais abrangentes a aprofundar o estudo das características institucionais de agências reguladoras em nível global tem sido impulsionado por Jordana, Fernández-i-Marín e Bianculli (2018), responsáveis por construírem uma base global de entes reguladores independentes. A nova base engloba 799 agências em 115 países e é a mais extensa identificada no decorrer desta pesquisa.

O trabalho introduz e mensura quatro conceitos importantes para analisarmos as características institucionais das agências: responsabilidades regulatórias; autonomia de gestão; independência política; e *accountability* pública. Para a construção da base, Jordana, Fernández-i-Marín e Bianculli (2018) se basearam em fontes primárias (documentos, normas e leis de cada contexto), codificadas por um conjunto de pesquisadores. Essa abordagem metodológica tem as suas vantagens, porque se baseia num conjunto de indicadores mais objetivos, mas também apresenta a desvantagem de se distanciar da compreensão de uma dinâmica das agências na prática. Ainda assim, estabelece uma boa base comparativa entre os diferentes contextos – algo importante para a nossa análise.

Cada um dos conceitos mensurados é definido no quadro 1, apresentado a seguir.

QUADRO 1
Características institucionais das agências reguladoras

Conceitos norteadores	Definição
Responsabilidades regulatórias	Busca compreender a extensão das responsabilidades das agências no setor regulado. Quão abrangentes são os poderes delegados às agências? Elas aplicam sanções? Em que medida as ações das agências são supervisionadas e controladas? Elas têm competências de arbitragem?
Autonomia de gestão	Refere-se às capacidades administrativas e financeiras das agências e identifica em que medida são entidades administrativamente separadas dos ministérios ou entes supervisores. Em outras palavras, a autonomia de gestão das agências se refere à gestão de recursos humanos, ao controle das estruturas organizacionais e à autoridade sobre questões orçamentárias.
Independência política	Refere-se à capacidade de a agência decidir sobre questões sob a sua responsabilidade sem interferência política. Engloba algumas dimensões analisadas também em outros trabalhos (Mediano, 2020), como duração fixa e continuidade dos mandatos de diretores, e revisões legislativas.
Accountability pública	Refere-se a atividades necessárias para a agência justificar suas decisões. Os autores analisam três dimensões, considerando se a agência é hierarquicamente responsiva: ao Executivo e/ou Legislativo; aos diferentes *stakeholders*, via mecanismos de participação; e ao público em geral, incluindo a mídia (observando a adoção de procedimentos de transparência).

Fonte: Jordana, Fernández-i-Marín e Bianculli (2018).
Elaboração da autora.

Além de mensurar cada uma das dimensões, indicando que apenas uma não mensura adequadamente a variedade de formas institucionais que as agências reguladoras adotam, os autores sugerem uma tipologia de modelos institucionais, baseada em seis *clusters*, o que torna mais preciso o diagnóstico do atual Estado regulatório, inclusive na América Latina.

Cada *cluster* apresenta um *mix* diferenciado dos conceitos norteadores anteriormente definidos. Por exemplo, o *cluster* #1 (ideal) concentra as agências mais próximas do ideal da independência – separadas do Executivo e do Legislativo, com independência política e de gestão, assim como *accountability* de base. Os outros *clusters* incluem agências com alta independência política, mas níveis médios de autonomia gerencial. Por exemplo, no *cluster* #2 (limitado), o Executivo ainda detém importante controle sobre o aparelho administrativo da agência, embora não influencie suas decisões, e a pontuação de *accountability* é mais baixa do que no *cluster* #1. Ainda, o *cluster* #3 (mimético) é mais imperfeito que o #2, agrupando agências com independência política e administrativa, mas *accountable* ao Executivo e com menos poderes regulatórios. Esse *cluster* sugere mimetismo simbólico na adoção das regras de independência, ou seja, adoção formal de regras, distanciada da prática real das agências. De forma geral, esses três *clusters* reúnem agências que aderiram em menor ou maior graus às regras do jogo. Os três representam quase 47% das agências incluídas no estudo de Jordana, Fernández-i-Marín e Bianculli (2018).

O restante dos *clusters* indica outras características institucionais das agências. O *cluster* #4 (dependente) é caracterizado por baixa independência política e baixa autonomia administrativa, não demonstrando indícios de independência. O *cluster* #5 (autônomo) é uma variação do modelo antigo, incluindo agências com baixa independência política, mas forte autonomia administrativa. Provavelmente aqui se incluem entidades públicas que são hierarquicamente dependentes dos seus ministérios, porém gozam de importante autonomia administrativa. Finalmente, o *cluster* #6 (responsável) inclui um grupo de agências similares às do grupo #4, demonstrando, no entanto, maiores níveis de independência política (mas menores que os níveis dos *clusters* #1 a #3). Ainda, o *cluster* #6 apresenta indicadores de autonomia de gestão semelhantes ao *cluster* #4, e de *accountability*, semelhantes ao *cluster* #5. Os pesquisadores denominam o *cluster* #4 de dependente porque indica vínculos fortes com o Executivo em todas as dimensões. O *cluster* #5 é denominado autônomo porque demonstra forte autonomia de gestão/administrativa. O *cluster* #6, por fim, é intitulado responsável devido aos altos índices de *accountability* e independência política.

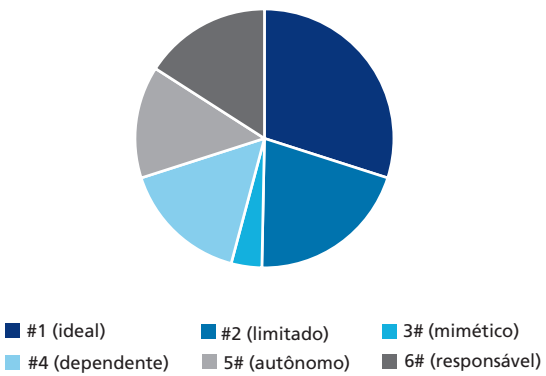
Analisando os dados de forma geral, os autores apontam que os *clusters* #1, #2 e #3 não são tão presentes em agências de regulação de risco, as quais têm como missão evitar riscos de atividades econômicas, tais como riscos financeiros ou ambientais, a exemplo das agências do setor financeiro. Contudo, são estes os

clusters que marcam mais as agências de regulação econômica que atuam na área de infraestrutura, indicando que a tipologia de agência independente predomina na regulação de mercado.

Em termos de diferença entre os países desenvolvidos e aqueles em desenvolvimento – usando a afiliação à Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) como *proxy* –, a pesquisa verifica que os *clusters* #1 e #6 são mais representativos de países da OCDE, enquanto o contrário se verifica para os *clusters* #3 e #4, que predominam em países em desenvolvimento. Como já indicado, o *cluster* #1 se refere ao tipo independente, e o *cluster* #6, ao tipo não independente, mas caracterizado por altos níveis de *accountability*.

Para compreendermos o Estado regulador na América Latina, construímos um recorte dos dados relativos às agências (157) da região. O gráfico 1 indica como os *clusters* são distribuídos na região da América Latina.

GRÁFICO 1
***Clusters* de agências reguladoras na América Latina**



Fonte: Jordana, Fernández-i-Marín e Bianculli (2018).

Interessante observar que mesmo se tratando, em boa parte, de países em desenvolvimento, a região da América Latina apresenta números significantes de agências agrupadas nos *clusters* #1 e #6, a exemplo dos países da OCDE. Se na base geral o *cluster* #1 representa 22% das agências, para a América Latina o mesmo *cluster* representa 30% das agências classificadas (gráfico 1). Tal fato pode estar refletindo uma resposta formal das reformas da região, no sentido de adotar formalmente os requisitos propostos por organismos internacionais como a OCDE ou o Banco Mundial (Peci e Sobral, 2011), mas não necessariamente representar a dinâmica real dos reguladores latino-americanos.

A tabela 1 faz um recorte das agências classificadas no *cluster* #1 na região.

TABELA 1
***Cluster* #1 na América Latina**

País	Instituição	Cobertura	Autonomia gerencial	Independência política	Public *accountability*	Capacidades regulatórias
Argentina	Central Bank of Argentina	Argentina – Central Bank – Financial Services	0.46	0.80	0.49	0.40
Argentina	National Comission for Protection of Competition	Argentina – Competition Comission	0.77	0.09	-0.11	0.39
Argentina	National Communications Commission	Argentina – Postal Services – Telecommunications	0.05	0.80	0.48	0.15
Argentina	National Regulatory Authority for Gas	Argentina – Gas	1.12	0.73	0.47	0.63
Argentina	Nuclear Regulatory Authority	Argentina – Nuclear Safety and Radiological Protection	0.19	0.80	0.33	0.27
Bolívia	Central Bank of Bolivia	Bolivia, Plurinational State of – Central Bank	0.7	0.99	0.37	0.76
Chile	Central Bank of Chile	Chile – Central Bank	0.66	0.75	0.17	0.40
Colômbia	Central Bank of Colombia	Colombia – Central Bank	0.83	0.46	0.65	0.42
Colômbia	Telecommunications Regulatory Commission	Colombia – Telecommunications	0.80	0.36	0.43	0.38
Costa Rica	Central Bank of Costa Rica	Costa Rica – Central Bank	0.61	0.47	0.79	0.40
Costa Rica	Regulatory Authority of Public Services	Costa Rica – Electricity – Gas – Water	0.79	1.23	1.14	0.63
Equador	Central Bank of Ecuador	Ecuador – Central Bank	0.47	0.70	0.41	0.41
Equador	National Electricity Council	Ecuador – Electricity	1.11	0.54	0.47	0.27
Equador	Superintendence of Companies	Ecuador – Securities and Exchange	0.76	0.88	0.05	0.19
El Salvador	General Superintendency of Electricity and Telecommunications	El Salvador – Electricity – Telecommunications	1.00	0.57	0.30	0.62
El Salvador	Superintendence of Financial System	El Salvador – Central Bank	0.67	0.54	0.08	0.49
El Salvador	Superintendence of Securities	El Salvador – Securities and Exchange	0.64	0.80	0.50	0.28
Guatemala	Bank of Guatemala	Guatemala – Central Bank	0.67	0.49	0.36	0.27
Guatemala	National Electric Energy Commission	Guatemala – Electricity	0.77	0.68	-0.06	0.83
Guatemala	Superintendency of Banks	Guatemala – Financial Services – Insurance – Securities and Exchange	0.94	0.77	0.33	-0.06
Honduras	Central Bank of Honduras	Honduras – Central Bank	0.67	0.70	0.16	0.28

(Continua)

(Continuação)

País	Instituição	Cobertura	Autonomia gerencial	Independência política	Public *accountability*	Capacidades regulatórias
Honduras	National Commission of Banks and Insurance	Honduras – Financial Services – Insurance – Pensions – Securities and Exchange	0.85	0.73	0.09	0.17
Honduras	National Telecommunications Commission	Honduras – Telecommunications	0.74	0.71	0.28	0.48
México	Bank of Mexico	Mexico – Central Bank	0.45	0.98	1.20	0.27
México	Energy Regulatory Commission	Mexico – Electricity – Gas	0.69	0.51	0.29	0.28
México	Federal Competition Commission	Mexico – Competition	0.58	1.09	0.28	-0.25
México	Federal Telecommunications Commission	Mexico – Telecommunications	0.76	0.71	0.75	0.20
México	National Banking and Securities Commission	Mexico – Financial Services – Insurance – Securities and Exchange	0.70	0.69	0.14	0.23
México	National Water Commission	Mexico – Water	0.52	0.77	0.21	0.74
Nicarágua	Central Bank of Nicaragua	Nicaragua – Central Bank	0.65	0.61	0.54	0.42
Nicarágua	National Institute for the Protection of Competition	Nicaragua – Competition	0.59	0.97	0.35	0.34
Nicarágua	Nicaraguan Energy Institute	Nicaragua – Electricity – Gas	0.96	1.05	0.35	0.99
Nicarágua	Superintendency of Banks and Other Financial Institutions	Nicaragua – Financial Services – Insurance – Securities and Exchange	0.71	0.80	0.57	0.28
Panamá	National Authority for Public Services	Panama – Electricity – Telecommunications – Water	0.85	0.67	0.49	0.36
Panamá	National Environmental Authority	Panama – Environment	0.78	0.43	0.02	0.30
Panamá	National Securities Commission	Panama – Pensions – Securities and Exchange	0.92	0.68	0.43	0.16
Paraguai	Central Bank of Paraguay	Paraguay – Central Bank	0.57	0.88	0.38	0.80
Paraguai	National Securities Commission	Paraguay – Securities and Exchange	0.67	0.76	-0.10	0.01
Peru	Central Reserve Bank of Peru	Peru – Central Bank	0.78	0.87	0.28	0.04
Peru	Energy and Mining Investment Supervisory Agency	Peru – Electricity – Gas	0.98	0.62	-0.11	0.28
Peru	National Institute for the Defense of Competition and Protection of Intellectual Property	Peru – Competition	0.78	0.42	0.18	0.32
Peru	National Supervisory Commission for Companies and Securities	Peru – Securities and Exchange	1.22	0.58	0.45	0.31

(Continua)

(Continuação)

País	Instituição	Cobertura	Autonomia gerencial	Independência política	Public *accountability*	Capacidades regulatórias
Peru	Supervisory Agency for Private Investment in Telecommunications	Peru – Telecommunications	0.85	0.70	0.46	0.65
República Dominicana	Superintendence of Electricity	Dominican Republic – Electricity	0.81	1.01	0.33	0.83
Uruguai	Central Bank of Uruguay	Uruguay – Central Bank – Financial Services – Insurance – Pensions – Securities and Exchange	0.65	1.05	0.82	0.42
Uruguai	Communication Services Regulatory Agency	Uruguay – Postal Services – Telecommunications	0.11	0.77	0.64	0.14
Venezuela	Central Bank of Venezuela	Venezuela, Bolivarian Republic of – Central Bank	0.29	0.93	0.82	0.27

Fonte: Jordana, Fernández-i-Marín e Bianculli (2018). Disponível em: <http://xavier-fim.net/reggov-2018/ra-classification-dataviz-table.html>.

Boa parte das agências do *cluster* #1, de fato, se refere à regulação de mercado, incluindo agências de infraestrutura, competição ou bancos centrais. Esse dado em si pode se referir à independência como uma característica institucional marcante das agências reguladoras da região, pelo menos do ponto de vista formal, considerando a maneira como os dados foram coletados. De novo, a hipótese da influência de recomendações de organismos internacionais como a OCDE ou o Banco Mundial na criação de agências com base em claros marcadores formais de independência não pode ser descartada. Os países da região aparecem como "bons alunos" de organismos internacionais.

Chama a atenção nessa classificação de agências que países como a Argentina, que vem demonstrando bastante volatilidade no tratamento dos entes reguladores e da sua independência política, aparecem relativamente bem, indicando que o foco na formalização pode perder de vista a real dinâmica dos reguladores latino-americanos.

As agências brasileiras são as mais representativas no *cluster* #6 (responsável), do qual fazem parte a maioria das agências reguladoras criadas a partir de 1995, com exceção das agências que atuam na área de transporte. De certa forma, essa "clusterização" corresponde formalmente ao modelo legal de autarquia sob regime especial adotado no contexto brasileiro, uma vez que a completa desvinculação do Executivo não existe como possibilidade legal no contexto brasileiro.

Por fim, os *clusters* intermediários representam a parte majoritária das agências pesquisadas, com destaque para o fato de que o *cluster* #3, mimético, inclui apenas seis agências, todas localizadas na República Dominicana ou na Venezuela.

Resumindo, o trabalho, de forma geral, indica que o modelo de agência reguladora é bastante difuso na região de América Latina, abrangendo áreas e setores diferentes e demonstrando indicadores formais mais sólidos de independência do que os observados em outros países em desenvolvimento.

A existência de indicadores formais de independência, no entanto, garante uma autonomia real dos reguladores na prática? Como sugerem Edwards e Waverman (2006), algo que aqui também foi observado, é possível que exista uma correlação negativa entre a independência regulatória formal (*de jure*) e a independência na prática (*de facto*), porque países que contam com mecanismos fracos informais para garantir a independência reguladora compensam tal fato com arranjos fortes formais. Essa é uma maneira de persuadir investidores potenciais de que não existem vieses regulatórios.

A seguir, analisaremos alguns trabalhos que buscam revelar a dinâmica real da independência dos reguladores latino-americanos.

2.1 A real independência dos reguladores latino-americanos

Trabalhos sobre a independência real dos reguladores latino-americano enxergam o copo "meio vazio". Para Prado (2012), a independência dos reguladores da região

é mais tímida do que no contexto europeu. As agências dentro do mesmo país podem demonstrar vários graus de independência. Assim, embora os números das agências criadas nos dois contextos sejam semelhantes, na América Latina apenas metade das agências tem garantias de independência (13), enquanto na Europa a grande maioria pode ser classificada como, de fato, independente. Tudo indica que existe um isomorfismo institucional (Peci, 2016) que não se traduz necessariamente numa real autonomia dos órgãos reguladores.

Pesquisas mais recentes também indicam que existe muita heterogeneidade nas agências reguladoras independentes da região. Mediano (2020) constrói um índice de independência de 104 agências em 8 países e 13 setores regulados da região e observa que a independência, na prática, varia muito. A mediana da pontuação para o Peru (0.62) é quase duas vezes maior do que a da Venezuela (0.35). Alguns países, como Argentina, Uruguai e Venezuela, apresentam maior heterogeneidade de agências nas suas estruturas administrativas, enquanto Chile e Colômbia apresentam padrões mais consistentes de independência (com alguns poucos casos de exceção). É importante observar que o Chile não adotou o modelo de agência independente, mas suas estruturas departamentais sempre são bem pontuadas nos índices de independência.

O indicador de independência desenvolvido por Mediano (2020) também aponta variedade e alguns elementos comuns que separam e aproximam as diferentes estruturas administrativas adotadas como agências independentes. Agências são instituídas sob diferentes denominações legais (descentralizadas, autarquias, entidades constitucionalmente autônomas, institutos, entre outras). Na maior parte dos casos, não existe mandato fixo para os dirigentes das agências (46%), especificamente em agências de regulação social (75%), e uma minoria permite mandato fixo de seis anos (13%, caso das agências de infraestrutura e econômicas do Uruguai).

Diferentemente do processo de sabatina adotado no Brasil, a participação dos parlamentos no sistema de seleção não é tão comum nos países pesquisados (14%, observado para a maioria dos reguladores econômicos e de infraestrutura brasileiros). A maior parte dos dirigentes das agências é indicada por ministros (56%) ou coletivamente pelo governo (18%). Esses dirigentes são facilmente removidos em 66% dos casos, como no caso do Chile (doze agências) e da Venezuela (todas as agências), países com diferentes culturas políticas e democráticas. A maioria das agências peruanas (onze) pode dispensar seus dirigentes apenas com base em questões não relacionadas com as políticas regulatórias adotadas.

Embora boa parte das agências seja caracterizada por forte controle dos dirigentes do governo, na maioria dos casos as decisões tomadas pelas agências podem ser questionadas apenas no Poder Judiciário (47%) ou por algum ente

especializado (18%) que pode revisar as decisões regulatórias. A Argentina (dez setores) e a Venezuela (seis setores) representam a maior concentração de casos nos quais os governos podem, incondicionalmente, refusar as decisões tomadas no âmbito das agências reguladoras. Os dois países são representativos de contextos em que o modelo de agência foi contestado (Argentina) ou artificialmente adotado (Venezuela).

Por fim, pesquisas setoriais também ajudam a compreender melhor a dinâmica real dos reguladores na América Latina. Trillas e Montoya (2011) foram alguns dos pesquisadores que avançaram na análise da independência real dos reguladores da região da América Latina e do Caribe, no período de 1990, quando a primeira agência é criada na Argentina, até 2004. Eles construíram indicadores de vulnerabilidade regulatória que captaram as mudanças de presidente da agência e as razões pelas quais os presidentes das agências deixam os cargos antes da finalização dos mandatos.

Entre os dezessete países dessa região que estabelecem um mandato legal para o regulador, apenas em dois países da América Latina (Uruguai e Peru) o presidente da agência cumpriu todo o período. Na maioria dos outros países (com exceção de Bolívia e Colômbia), os presidentes serviram aproximadamente durante metade do mandado. Ainda, Trillas e Montoya (2011) revelam que em 61% dos casos existe uma troca no presidente da agência dentro de um mês, quando muda o presidente do país. Ao se considerar um tempo superior a um ano para esse *turnover*, a proporção de presidentes das agências que saem do cargo cresce para 88%. Esses dois últimos dados indicam a dificuldade de o Poder Executivo lidar com o regulador independente, ilustrando a distância da independência observada na prática.

A taxa de *turnover* dos presidentes das agências reguladoras, mensurada como a duração efetiva no cargo sob mandato legalmente prescrito, indica também que a duração do mandato do regulador na região da América Latina e Caribe é menor do que se prescreve legalmente. A duração média do regulador no cargo é de aproximadamente dois anos e meio. Colômbia e Argentina são os países com a menor duração, e o Chile, o país com a maior duração de mandatos. O caso chileno indica que a existência de uma agência de natureza independente (a qual o Chile não tem) não é necessariamente o que defende os mandatos dos dirigentes. Além disso, os dados da Argentina não coincidem com a posição das agências argentinas no *cluster* #1, de acordo com os indicadores da base de Jordana, Fernández-i-Marín e Bianculli (2018) anteriormente citados.

A remoção dos mandatos dos dirigentes e a refusa de aceitar as decisões regulatórias são dois dos indicadores mais claros da falta de independência dos reguladores na prática, revelando muito da dinâmica real dos reguladores

além dos indicadores formais. Os casos do Chile e da Argentina ilustram bem a distância entre a independência formal e real.

O Chile foi um país pioneiro nas reformas de liberalização e privatização. Para começar, o modelo de agência independente não foi fortemente adotado no país. A Subsecretaría de Telecomunicaciones (Subtel) foi criada em 1978 a fim de regular a privatização das empresas estatais Compañia de Telecomunicaciones de Chile S.A. e Empresa Nacional de Telecomunicaciones S.A. em 1982, ainda durante a ditadura de Augusto Pinochet. Formalmente consideradas órgãos independentes na prática, o caso chileno indica que existem outros mecanismos que garantem o compromisso crível, a atração da *expertise* e o incentivo a regimes regulatórios pró-competitivos. Uma trajetória histórica única e uma excepcionalidade de sistema político e institucional chileno são vistas como fatores que dificultam reveses políticos e quebra de contratos (Trillas e Montoya, 2011). O fato é que a Subtel ainda continua a ser um organismo dependente do Ministério de Telecomunicações, não sucumbindo a processos de difusão institucional como no resto da região, e o Chile é considerado um país em que desenhos regulatórios pró-competitivos têm sido bastante adotados (Estache, Manacorda e Valletti, 2002).

Contudo, os anos mais recentes foram caracterizados pela quebra do modelo de agência independente em países nos quais as debilidades institucionais ressurgiram com mais força, a exemplo da Argentina. A Comisión Nacional de Comunicaciones (CNC), criada em 1996 como o ente regulador argentino para a área de telecomunicações e correios, foi extinta em 2014 e absorvida por duas reformas sucessivas pela Autoridade Federal de Tecnologías de la Información y la Comunicaciones (Aftic) e, posteriormente, pelo Ente Nacional de Comunicaciones (ENC). Embora vinculada à Secretaria de Comunicaciones, a CNC preservava sua independência pela garantia de fontes de financiamento via Fundo Nacional de Telecomunicações, composto por taxas de licenças do setor e aportes diretos do Tesouro. A Aftic, criada em 2014 durante o governo de Cristina Kirchner, absorveu não apenas a CNC, mas também as empresas nacionais Empresa Argentina de Soluciones Satelitales S.A. (Arsat) e Correio Oficial da República Argentina, com o objetivo de garantir o desenvolvimento de tecnologias de informação e comunicações no território argentino, bem como o acesso a todos os cidadãos. A intervenção em 2015, via decreto de necessidade e urgência, do governo de Mauricio Macri, encontrou resistência em forças sindicais, mas finalmente o governo fundiu a Aftic com a Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual (AFSCA), em 2016, dando origem ao ENC, vinculado ao Ministério de Comunicações.

A extinção da CNC foi uma consequência natural da reviravolta de políticas de liberalização econômica adotadas pelos governos Kirchner. O principal sintoma desse processo foi a reestatização de várias empresas e o término de contratos de concessão

em vários setores de serviços públicos, incluindo as telecomunicações. A criação da Arsat como uma empresa estatal que substituiu a empresa privada Nahuelsat S.A., responsável por administrar, desde 1997, as posições orbitais delegadas ao país pela União Internacional de Telecomunicações, é sintomática desse processo. Desde então, a empresa estatal tem sido criticada por aparelhamento ideológico ou nepotismo.[4] O novo órgão regulador do setor, o ENC, continua a sinalizar excessivo aparelhamento político dos seus quadros dirigentes, denúncias de corrupção e fragilidades institucionais.[5] Tudo indica que o processo de institucionalização dos reguladores do setor de telecomunicações ainda vai sofrer de turbulência com os resultados das novas eleições. A independência do regulador argentino parece um modelo longínquo no jogo de forças políticas no poder.

Os casos de Argentina e Chile indicam que nem a existência formal de um ente de natureza independente nem a sua inexistência formal garantem sua autonomia na prática. A independência, o principal marco institucional das agências reguladoras latino-americanas, parece ser adotada de forma mais limitada do que os indicadores formais possam sugerir ou estar sob constante ameaça na região.

Mesmo entes reguladores considerados consolidados na região enfrentam desafios para garantir sua independência a longo prazo. De acordo com a avaliação em OECD (2019), o Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones (Osiptel), do Peru, criado em 1994, se destaca pelos mandatos estáveis e uma reputação forte entre os vários *stakeholders*. O país conta com um mercado bastante competitivo de telecomunicações que, desde 1994, tem evoluído de uma empresa pública para cinco grandes operadores e mais de cem pequenas e médias empresas em 2018, introduzindo telefonia móvel, internet móvel e fixa, TV paga e internet com fibra óptica em benefício da economia e da sociedade peruana.

Entretanto, a OCDE destaca os desafios enfrentados pelo regulador (*cluster* #1) devido à dinâmica de mudança no setor de telecomunicações, desafios estes que demandam a ampliação das funções regulatórias do Osiptel (Jordana, Fernández-i-Marín e Bianculli, 2018). O relatório aponta várias semelhanças e diferenças de organismos regulatórios da região *vis-à-vis* as agências brasileiras. Entre as semelhanças, destaca-se o fato de que, embora o Osiptel seja financiado por recursos advindos do setor regulado, seu orçamento é limitado por contingenciamentos impostos pelo governo central em face de crises fiscais. Diferentemente dos órgãos reguladores brasileiros que contam com quadros regulatórios concursados, embora o órgão peruano tenha sido capaz de deter uma equipe de funcionários altamente técnica, ainda não há uma estratégia uniforme de recrutamento dos

4. Mais informações disponíveis em: <https://www.canal-ar.com.ar/25471-Rodrigo-de-Loredo-renuncio-como-presidente-de-ARSAT.html>.

5. Mais informações disponíveis em: <https://www.gacetamercantil.com/notas/138936/enacom-renuncia-miguel-de-godoy-y-asume-silvana-giudici.html>.

seus quadros. Além disso, um número de entidades públicas intervém no setor de telecomunicações, iniciando atividades que impactam as funções do regulador e obstaculizam uma visão harmonizada e estável do setor.[6]

Resumindo, o escrutínio das atividades de reguladores formalmente fortes em termos de autonomia também pode revelar os desafios do seu exercício na prática. O fortalecimento da sua capacidade organizacional e, principalmente, das mudanças nos rumos da política por questões relacionadas a pressões fiscais e sociais pode moldar a independência que os reguladores latino-americanos adotam na prática.

3 O QUE SE GANHA COM REGULADORES INDEPENDENTES?

Algumas pesquisas, principalmente realizadas em setores de infraestrutura, em que também atuam os reguladores mais independentes na região, indicam que existem ganhos decorrentes da independência no desempenho dos setores regulados, como demonstraremos a seguir, começando pelo setor de telecomunicações, inclusive na região da América Latina.

O setor de telecomunicações tem servido de base para estudos que buscam avaliar as experiências de liberalização de mercados na oferta e cobertura de serviços ofertados à população. Boa parte dos trabalhos usa indicadores de independência formais (baseados no marco legal) para analisar o grau de independência do regulador e como isso influencia os resultados setoriais. Edwards e Waverman (2006) observaram os efeitos da propriedade pública e da independência de agência reguladora nos resultados regulatórios no setor europeu de telecomunicações. Eles evidenciam influências políticas e demonstram a importância da independência regulatória nas taxas de interconexão pagas pelas firmas entrantes a firmas incumbentes. A pesquisa indica que a propriedade pública dos incumbentes influencia positivamente essas taxas de interconexão, mas a presença de independência regulatória mitiga esses efeitos.

Sobre as agências latino-americanas, destacamos o trabalho de Trillas e Montoya (2011), que avança na mensuração do desempenho do regulador. O trabalho indica que a independência do regulador no setor de telecomunicações está associada a uma penetração maior da rede de telefonia nos mercados da região da América Latina. Entretanto, a pesquisa também indica que a magnitude e a significância estatística exata desse impacto são provavelmente baixas e difíceis de medir (Trillas e Montoya, 2011).

6. De acordo com OECD (2019), outro aspecto interessante do papel do Osiptel se refere ao apoio no desenvolvimento de áreas rurais, via Fundo de Investimentos em Telecomunicações (Fondo de Inversión en Telecomunicaciones – Fitel). O fundo é composto por 1% da renda bruta das operadoras e das multas coletadas (em 2017, seu orçamento para investimento era de US$ 120 milhões), recursos dedicados para a instalação, operação e uso de serviços de telecomunicação em áreas rurais. Também é interessante observar que o fundo que inicialmente era administrado pelo órgão regulador foi transferido para o Ministério de Transportes e Comunicações em 2006, demandando mais esforços de coordenação entre os diversos entes que impactam as políticas do setor.

Andres, Guasch e Azumendi (2009) avaliam o desempenho da governança regulatória no setor de energia elétrica. A pesquisa combina dados sobre a governança de agências do setor com dados sobre as empresas reguladas, buscando ir além dos índices formais das agências. Para tanto, cria um índex agregado com diferentes aspectos críticos da governança das agências (Jordana, Fernández-i-Marín e Bianculli, 2018): autonomia política e de gestão; transparência perante *stakeholders* institucionais e não institucionais; *accountability* perante os três Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário); e instrumentos e capacidades para conduzir políticas regulatórias e melhorar o desenvolvimento institucional. Os resultados da pesquisa indicam que a simples existência de uma agência reguladora, independentemente da propriedade dos ativos de infraestrutura, tem um impacto significante no desempenho do setor. A experiência acumulada da agência também é traduzida em melhores resultados. Finalmente, a pesquisa indica que a governança importa e tem impactos significativos no desempenho.

Avaliações mais recentes, entretanto, não são tão positivas. Estache e Serebrisky (2020) indicam que, embora boa parte dos países tenha conseguido melhorar a eficiência de curto prazo em setores de infraestrutura, eles têm sido muito mais lentos em assegurar a distribuição justa dos ganhos e incentivar os investimentos necessários para as futuras gerações (inclusive em termos de meio ambiente). Em certa medida, o foco padronizado no modelo regulatório da agência independente tem obstaculizado a adoção de instrumentos regulatórios mais contemporâneos. Um desenho autônomo institucional não tem sido acompanhado pela modernização de instrumentos regulatórios para lidar com os novos desafios, inclusive em setores de infraestrutura (Peci e Sobral, 2011; Peci *et al.*, 2017).

A falta de distribuição justa dos ganhos pode se tornar uma pressão adicional para futuras modificações no modelo das agências reguladoras na região, considerando as desigualdades estruturais. Como reconhecido por Dubash e Morgan (2012), em países em desenvolvimento, uma crescente pressão por políticas redistributivas que busquem dar resposta a essas desigualdades estruturais, não respondidas adequadamente pelo modelo regulatório, pode moldar o futuro da regulação e do modelo da agência independente.

4 QUAIS FATORES INFLUENCIAM A INDEPENDÊNCIA DOS REGULADORES LATINO-AMERICANOS?

Os ganhos políticos e econômicos resultantes da liberalização de vários serviços de infraestrutura e a necessidade de sinalizar compromissos críveis (*credible commitments*) aos investidores futuros têm balizado a pesquisa que busca compreender a independência dos reguladores (Bertelli e Whitford, 2009). A pesquisa de Bertelli e Whitford (2009) sugere, com base em estatísticas comparativas entre vários países, que a independência reguladora marca as percepções das elites acerca da qualidade

regulatória. Assumir compromissos institucionais críveis via agências independentes que resistissem a influências e mudanças políticas era a recomendação principal de organismos internacionais que apoiaram as reformas na região (Levy e Spiller, 1994).

A necessidade de *expertise* em setores tecnologicamente complexos e o desejo de garantir estabilidade em regiões politicamente voláteis como a América Latina reforçaram o argumento da independência (Trillas e Montoya, 2011). A delegação de competências para agências independentes tem sido explicada como uma forma de sinalizar credibilidade de políticas regulatórias aos potenciais investidores, influenciando sua participação em mercados locais (Gilardi, 2009).

O fato de que a região da América Latina se caracterizou por um processo massivo de liberalização em vários setores de infraestrutura justificou a dominância da premissa de *credible commitment* como principal variável explicativa da independência das agências reguladoras da região. Setores como o de telecomunicações foram carros-chefe da mudança estrutural que materializou o papel da agência reguladora independente na região da América Latina. Entretanto, uma série de fatores influenciou o grau mais estruturante de reforma do setor de telecomunicações, entre os quais destacamos as mudanças tecnológicas que permitiram oportunidades de nova escala de negócios em nível global. Mesmo que em alguns países (como Costa Rica, Equador ou Honduras) o ritmo das reformas não tenha sido tão acelerado por problemas políticos ou econômicos, ou, no caso do Uruguai, devido a um referendo de 1992 que rejeitou a proposta de liberalização do setor (Estache, Manacorda e Valletti, 2002), até 2005 boa parte dos países da região privatizou os serviços de telecomunicações e foi acompanhada pelo crescimento do número de agências independentes no setor (Levi-Faur, 2003; Melo, 2008). De acordo, contudo, com Estache, Manacorda e Valletti (2002), embora a liberalização do setor e as inovações tecnológicas tenham sido responsáveis por importantes resultados setoriais (o número de telefones por cem habitantes aumentou para 40% entre 1996 e 2000 e a qualidade de prestação dos serviços melhorou), a região ainda apresenta indicadores distantes dos países desenvolvidos. A regulação ainda falha na distribuição dos ganhos da privatização dos serviços para a maior parte da população, de forma a lidar com a distribuição desigual de renda – um problema profundo da região.

Como destaca Mediano (2020), ainda que o crescimento do Estado regulador na América Latina coincida com esse processo de reestruturação de mercado, privatização e liberalização – assim como na Europa –, outros movimentos paralelos que marcaram a região podem ter influenciado a instituição da independência: a retomada da democracia, a implementação dos regimes fortes presidenciais, as novas estruturas de *veto players*, a participação forte de organismos internacionais na reestruturação das capacidades estatais e a integração dos mercados nacionais

na economia internacional. Por exemplo, os *veto players* desempenham um papel central na mediação das forças para a mudança política, conforme foi demonstrado por Tsebelis (2002), e variam não apenas de um país para outro, mas também de um setor regulado para outro, marcando a necessidade de maior ou menor independência. Quanto maior o número de *veto players* num país, menor a demanda para compromissos críveis e, consequentemente, para independência da agência. Esses fatores também marcaram o crescimento do Estado regulador no hemisfério sul (Dubash e Morgan, 2012), abrindo espaço para investigar se outros fatores podem influenciar a independência das agências da região.

A pesquisa de Mediano (2020) ajuda a identificar um novo conjunto de fatores que influencia, de forma diferenciada, a independência das agências reguladoras latino-americanas. A pesquisa desafia o argumento dos compromissos críveis na medida em que indica que a privatização não é um determinante significante das agências independentes. Os reguladores de infraestrutura também não tendem a ser mais independentes do que outros reguladores econômicos, como observado também nos dados de Jordana, Fernández-i-Marín e Bianculli (2018). Entretanto, *veto players* são, de fato, positivamente correlacionados com a independência formal, indicando que operam como mecanismos de melhoria de credibilidade. Da mesma forma, a democratização também é positivamente correlacionada com a independência, enquanto a abertura do comércio internacional e a vulnerabilidade de pressões internacionais parecem não demonstrar impacto significativo.

A pesquisa traz indicadores muito importantes para refletirmos sobre o futuro das agências reguladoras da região e da independência como um importante marco da sua institucionalidade. Já destacamos contextos (como o argentino) em que agências têm sido eliminadas, agrupadas e revisitadas de forma constante. Será que o crescimento de governos autoritários na região pode se tornar uma ameaça à independência dos entes reguladores a médio e longo prazo?

Alternativamente, pressões distributivas podem influenciar o futuro da independência e das próprias agências da região (Dubash e Morgan, 2012). Isso indica as dificuldades de coexistência da volatilidade tarifária típica impulsionada pelo mercado com a pressão de adotar subsídios cruzados, que se agravam em face das crises sociais e econômicas em crescimento na região. Mesmo em setores considerados marcos de liberalização (como o de telecomunicações), a região ainda apresenta indicadores de cobertura ou de qualidade de serviços distantes dos de países desenvolvidos. De acordo com Estache, Manacorda e Valletti (2002), os problemas maiores residem nos fatores descritos a seguir.

- Boa parte dos governos na região focou excessivamente nos processos de privatização, negligenciando a adoção de regimes regulatórios que possam, de fato, induzir efeitos da competição no setor. Consequentemente, vários

países ainda não se beneficiam (ou não sabem se beneficiar) dos efeitos positivos da competição, mantendo barreiras à entrada no mercado (a exemplo da Argentina), liberando acesso a novos operadores (tecnologias *voice over packet* – VoP) em troca da discriminação da posição de operadores tradicionais que enfrentam obrigações contratuais (a exemplo do Chile), ou lidando com o ritmo diferente do progresso tecnológico *vis-à-vis* uma postura gradual de abertura de mercado (a exemplo da Colômbia, em que operadores de telefonia móvel, como a Comcel, começaram a vender serviços VoP sem obter uma licença de longa distância e foram judicialmente questionados por companhias existentes de longa distância que já tinham pagado uma licença de US$ 150 milhões para operar neste mercado).

- Percepção generalizada de que as tarifas ainda continuam altas (consequência da falta dos níveis de competição adequados, diagnosticados no ponto anterior).
- Falha da regulação em distribuir os ganhos da privatização dos serviços para a maior parte da população, de forma a lidar com a distribuição desigual de renda – um problema típico da região.

As pressões autoritárias, sociais e distributivas podem resultar em futuras modificações do modelo da agência independente na região. O primeiro indicador pode ser a redução da autonomia real dos reguladores, um caminho já experimentado. O segundo pode se aliar a um discurso de maior eficiência dos reguladores, buscando sua fusão ou convergência com outros setores. Já se observam indicadores de convergência de telecomunicações com serviços audiovisuais, justificados pela convergência tecnológica. Boa parte dos reguladores da região passou por mudanças que levaram à incorporação da regulação de serviços audiovisuais às suas funções, modificando até a nomenclatura (de órgãos reguladores de telecomunicação para órgãos reguladores de comunicações).

Por exemplo, a Colômbia transformou a sua Comisión de Regulación de Telecomunicaciones na Comisión de Regulación de Comunicaciones em 2009, ampliando suas funções na área audiovisual, mas mantendo boa parte das garantias de independência administrativa e financeira dos órgãos.[7] Sob o governo do presidente Peña Nieto, o México extinguiu, em setembro de 2013, a Comisión Federal de Telecomunicaciones (CFT) e criou o Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) como um órgão autônomo federal. Seus objetivos são a regulação, a promoção e a supervisão do uso, o aproveitamento e a exploração do espectro radioelétrico, das redes e da prestação de serviços de radiodifusão e telecomunicações, assim como o

7. Disponível em: <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=36913>.

acesso à infraestrutura ativa e passiva, e outros insumos essenciais. No decorrer do seminário realizado no Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), no México, o dirigente do IFT, Sóstenes Díaz, destacou a relevância da reforma constitucional de 2013, que, além de ter transformado a CFT em IFT, estabeleceu que as telecomunicações são serviços públicos de interesse geral, atribuindo mais poderes ao regulador. Considerando a concentração da estrutura de mercado mexicana nas mãos das empresas de Carlos Slim, o regulador destacou a relevância também das mudanças legais que reconhecem o papel dos agentes econômicos preponderantes (que detêm mais de 51% de participação no mercado) e permitem ao regulador estabelecer regulação assimétrica. Outros desafios apontados pelo regulador se referem a mudanças tecnológicas que transformaram a dinâmica do mercado, a exemplo de operadores móveis virtuais que não usam a rede e demandam outros olhares de regulação.

O discurso da eficiência marca a criação de reguladores multissetoriais. Países como a Bolívia optaram por fundir as funções do órgão regulador de telecomunicações em outros setores, a exemplo do de transportes. Dessa forma, a Superintendencia de Telecomunicaciones, criada em 1995, foi substituída pela Autoridad de Regulación y Fiscalización de Telecomunicaciones y Transportes (ATT).[8] A tendência de fundir reguladores setoriais e criar entes reguladores multissetoriais já se observa também em outros países europeus, a exemplo da Espanha, e parece se consolidar como uma nova tendência de transformação do modelo da agência reguladora independente.

Falta observar se essas mudanças de formato serão também traduzidas em perdas reais de independência dos reguladores no cenário, provável, de debilidade democrática e pressão social para políticas distributivas que caracterizam, crescentemente, a região.

5 CONCLUSÕES

Este capítulo buscou analisar o alcance do modelo de agência reguladora independente na América Latina, nas suas dimensões formais e reais. Seja pela sua abrangência setorial e contextual, seja pelos indicadores formais de independência, a região da América Latina pode ser considerada um caso típico de consolidação do Estado regulador. De fato, países dos mais diversos setores além da infraestrutura e vertentes políticas adotaram, em menor ou maior grau, o modelo da agência reguladora independente.

A nossa pesquisa revelou que, em termos de indicadores formais de independência, os entes reguladores da região não se distanciam muito do que se

8. Disponível em: <https://www.att.gob.bo>.

observa em países desenvolvidos. Indicadores de agências com forte institucionalidade de independência se propagam particularmente em setores de infraestrutura.

A análise demonstra que o modelo de agência reguladora independente serviu bem ao conjunto de reformas de natureza liberal e abertura de mercados que caracterizaram os anos 1990. As pesquisas indicam, ainda, que a atuação desses órgãos independentes foi traduzida em ganhos de eficiência em setores regulados na região, mas não se traduziu numa distribuição justa desses ganhos e na atração de investimentos futuros, abrindo espaço para o potencial questionamento do modelo na prática.

De fato, a análise mais aprofundada da independência prática dos reguladores revelou maiores nuances. A despeito de indicadores formais, os reguladores latino-americanos sofrem por perdas de mandatos e limites orçamentários e organizacionais, que se traduzem na recusa de acatar decisões e políticas regulatórias por parte dos novos governos. A persistência de desigualdades sociais, pressão por políticas redistributivas e os rumos autoritários de alguns países da região podem influenciar maior pressão para ameaçar a autonomia dos reguladores a médio e longo prazo, ou dissociar a ação dos reguladores do rumo das políticas públicas. Tudo indica que certa "obsessão" pelo desenho do ente regulador independente tornou mais rígida a adoção de instrumentos mais contemporâneos de regulação.

Além disso, com efeito, diferentemente de outros contextos, a independência dos reguladores latino-americanos não pode ser vista apenas à luz de compromissos críveis assumidos perante investidores privados. A democratização e o os *veto players* funcionam como mecanismos de incremento dessa credibilidade regulatória na região. Esta conclusão é importante quando se consideram os rumos democráticos da região, assim como os desafios redistributivos (Dubash e Morgan, 2012; Estache e Serebrisky, 2020) que busquem responder às desigualdades estruturais da região, em claro declínio. Resta observar se os índices formais de independência servirão de escudo aos reguladores latino-americanos ou se novas reformas regulatórias serão adotadas para adaptar o modelo aos desafios sociais, econômicos e democráticos enfrentados.

Tudo indica que os reguladores brasileiros, que também lideraram o processo de proliferação dos órgãos reguladores independentes na América Latina, formalmente bem-situados comparativamente aos seus pares na região, podem sofrer as mesmas pressões de politização e perda de independência. Entretanto, os reguladores brasileiros apresentam uma grande vantagem em comparação aos seus pares: o fortalecimento da regulocracia, definida como a crescente profissionalização dos seus quadros técnicos selecionados via concurso público e seu destaque na elite do serviço público federal, como demonstrado no capítulo de Cunha e Goellner neste livro. Essa é uma diferença substancial do caso brasileiro com os modelos de agência independente adotados na região.

Resta ver se a consolidação da regulocracia tornará mais resilientes os órgãos reguladores brasileiros perante seus pares latino-americanos, encontrando respostas diferenciadas para enfrentar as pressões sociais, econômicas e políticas que o Brasil compartilha com seus pares regionais.

REFERÊNCIAS

ANDRES, L.; GUASCH, J. L.; AZUMENDI, S. L. **Regulatory governance and sector performance**: methodology and evaluation for electricity distribution in Latin America. Washington: The World Bank, 2009.

BERTELLI, A. M.; WHITFORD, A. B. Perceiving credible commitments: how independent regulators shape elite perceptions of regulatory quality. **British Journal of Political Science**, v. 39, n. 3, p. 517-537, 2009.

DUBASH, N. K.; MORGAN, B. Understanding the rise of the regulatory state of the South. **Regulation and Governance**, v. 6, n. 3, p. 261-281, 2012.

EDWARDS, G.; WAVERMAN, L. The effects of public ownership and regulatory independence on regulatory outcomes. **Journal of Regulatory Economics**, v. 29, n. 1, p. 23-67, 2006.

ESTACHE, A.; MANACORDA, M.; VALLETTI, T. M. **Telecommunication reforms, access regulation, and internet adoption in Latin America**. Washington: The World Bank, 2002.

ESTACHE, A.; SEREBRISKY, T. **Updating infrastructure regulation for the 21st century in Latin America and the Caribbean**. Washington: Inter-American Development Bank, 2020.

GILARDI, F. **Delegation in the regulatory state**: independent regulatory agencies in Western Europe. Chetelham: Edward Elgar Publishing Limited, 2009.

GILARDI, F.; JORDANA, J.; LEVI-FAUR, D. Regulation in the age of globalization: the diffusion of regulatory agencies across Europe and Latin America. *In*: HODGE, G. A. (Ed.). **Privatization and market development**: global movements in public policy ideas. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2006. p. 127-147.

GUASCH, J. L.; SPILLER, P. **Managing the regulatory process**: design, concepts, issues and the Latin America and Caribbean story. Washington: The World Bank, 1997.

JORDANA, J. The institutional development of the Latin American regulatory state. *In*: LEVI-FAUR, D. (Ed.). **Handbook on the politics of regulation**. Chetelham: Edward Elgar Publishing Limited, 2011. p. 156.

JORDANA, J.; FERNÁNDEZ-I-MARÍN, X.; BIANCULLI, A. C. Agency proliferation and the globalization of the regulatory state: introducing a data set on the institutional features of regulatory agencies. **Regulation and Governance**, v. 12, n. 4, p. 524-540, 2018.

LEVI-FAUR, D. The politics of liberalisation: privatisation and regulation-for-competition in Europe's and Latin America's telecoms and electricity industries. **European Journal of Political Research**, v. 42, n. 5, p. 705-740, 2003.

_____. The global diffusion of regulatory capitalism. **The Annals of the American Academy of Political and Social Science**, v. 598, p. 12-32, 2005.

_____. Regulatory capitalism: the dynamics of change beyond telecoms and electricity. **Governance**, v. 19, n. 3, p. 497-525, 2006.

LEVI-FAUR, D.; JORDANA, J. Strengthening regulatory agencies: institutional designs for autonomy, accountability and professionalism. *In*: CONFERENCIA INTERNACIONAL SOBRE CORRUPCION Y TRANSPARENCIA: DEBATIENDO LAS FRONTERAS ENTRE ESTADO, MERCADO Y SOCIEDAD, 1., 2006, Ciudad de México. **Anales**… Ciudad de México: CIDE, 2006.

LEVY, B.; SPILLER, P. T. The institutional foundations of regulatory commitment: a comparative analysis of telecommunications regulation. **The Journal of Law, Economics, and Organization**, v. 10, n. 2, p. 201-246, 1994.

MAJONE, G. The rise of the regulatory state in Europe. **West European Politics**, v. 17, n. 3, p. 77-101, 1994.

MEDIANO, A. P. Agencies' formal independence and credible commitment in the Latin American regulatory state: a comparative analysis of 8 countries and 13 sectors. **Regulation and Governance**, v. 14, n. 1, p. 102-120, 2020.

MELO, M. A. **Instituições e regulação na América Latina**. São Paulo: iFCH; Santiago do Chile: Cieplan, 2008.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Driving performance at Peru's telecommunications regulator**. Paris: OECD Publishing, 2019.

PECI, A. Regulatory reform and a better regulation agenda: traveling from center to periphery. *In*: KLASSEN, T. R.; CEPIKU, D.; LAH, T. K. (Org.). **The routdledge handbook of global public policy and administration**. 1st ed. London: Routledge, 2016. p. 251-266.

PECI, A. *et al.* Regulation inside government: the challenges of regulating a government-owned utility. **Utilities Policy**, v. 49, p. 61-70, 2017.

PECI, A.; SOBRAL, F. Regulatory impact assessment: how political and organizational forces influence its diffusion in a developing country. **Regulation and Governance**, v. 5, n. 2, p. 204-220, 2011.

PRADO, M. M. Implementing independent regulatory agencies in Brazil: the contrasting experiences in the electricity and telecommunications sectors. **Regulation and Governance**, v. 6, n. 3, p. 300-326, 2012.

TRILLAS, F.; MONTOYA, M. A. Commitment and regulatory independence in practice in Latin American and Caribbean countries. **Competition and Regulation in Network Industries**, v. 12, n. 1, p. 27-56, 2011.

TSEBELIS, G. ***Veto players***: how political institutions work. [s.l.]: Princeton University, 2002.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

FARIA, P. L. C. Desempenho, transparência e regulação: o mito das incompatibilidades congênitas. *In*: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 9., 2004, Madrid. **Anales**... Madrid: CLAD, nov. 2004.

FARIA, P. L. C.; RIBEIRO, S. Regulação e os novos modelos de gestão no Brasil. **Revista do Serviço Público**, v. 53, n. 3, p. 79-93, 2002.

FOSTER, V. Ten years of water service reform in Latin America: toward an Anglo-French model. *In*: SEIDENSTAT, P.; HAARMEYER, D.; HAKIM, S. (Ed.). **Reinventing water and wastewater systems**: global lessons for improving water management. New Jersey: John Wiley and Sons, 2002.

GHEVENTER, A. Política antitruste e credibilidade regulatória na América Latina. **Dados**, v. 47, n. 2, p. 335-363, 2004.

GILARDI, F. Policy credibility and delegation to independent regulatory agencies: a comparative empirical analysis. **Journal of European Public Policy**, v. 9, n. 6, p. 873-893, 2002.

_____. The formal independence of regulators: a comparison of 17 countries and 7 sectors. **Swiss Political Science Review**, v. 11, n. 4, p. 139-167, 2005.

JACOBS, C. **The role of regulatory impact assessment in democratization**: selected cases from the transition states of Central and Eastern Europe. Manchester: University of Manchester Press, 2005. (Working Paper, n. 101).

JORDANA, J.; LEVI-FAUR, D. Towards a Latin American regulatory state: the diffusion of autonomous regulatory agencies across countries and sectors. **International Journal of Public Administration**, v. 29, p. 335-356, 2006.

JORDANA, J.; SANCHO, D. Reforma del Estado y telecomunicaciones en América Latina. **Instituciones y Desarrollo**, v. 5, 1999.

KIRKPATRICK, C.; PARKER, D. **Regulatory impact assessment**: towards better regulation? Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2007.

KIRKPATRICK, C.; PARKER, D.; ZHANG, Y. F. Regulatory impact assessment in developing and transition economies: a survey of current practice. **Public Money and Management**, v. 24, n. 5, p. 291-296, 2004.

MAJONE, J. From the positive to the regulatory state: causes and consequences of change in the mode of governance. **Journal of Public Policy**, v. 17, n. 2, p. 139-167, 1997.

MELO, M. A. As agências reguladoras: gênese, desenho institucional e governança. *In*: ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. (Ed.). **O Estado numa era de reformas**: os anos FHC. Brasília: SEGES, 2002. p. 247-306.

MINOGUE, M. Apples and oranges: problems in the analysis of comparative regulatory governance. **Quarterly Review of Economics and Finance**, v. 45, n. 2/3, p. 195-214, 2005.

MINOGUE, M.; CARIÑO, L. Introduction: regulatory governance in developing countries. *In*: MINOGUE, M.; CARIÑO, L. (Ed.). **Regulatory governance in developing countries**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2006. p. 3-16.

MONTOYA, M. Á.; TRILLAS, F. The measurement of the independence of telecommunications regulatory agencies in Latin America and the Caribbean. **Utilities Policy**, v. 15, n. 3, p. 182-190, 2007.

MOREIRA, N. J. H.; LAMIN, H.; RABELO, D. V. L. Análise de impacto regulatório na Aneel: um caso piloto e as iniciativas da agência. *In*: PROENÇA, J. D.; CARLA, P. B. (Ed.). **Experiências exitosas em regulação na América Latina e Caribe**. Brasília: Presidência da República, 2012. p. 53-73.

MURILLO, M. V. Political bias in policy convergence: privatization choices in Latin America. **World Politics**, v. 54, n. 4, p. 462-493, 2002.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Regulatory policies in OECD countries**: from interventionism to regulatory governance. Paris: OECD Publishing, 2002.

_____. **Driving performance at Colombia's telecommunications regulator**. Paris: OECD Publishing, 2017.

PARGAL, S. **Regulation and private sector investment in infrastructure**: evidence from Latin America. Washington: The World Bank, 2003.

PECI, A. Reforma regulatória brasileira dos anos 90 à luz do modelo de Kleber Nascimento. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 11, n. 1, p. 11-30, 2007.

PENNA, F. Buenas praticas regulatorias en Chile. *In*: PROENÇA, J. D.; PAULO, C. B. (Ed.). **Experiências exitosas em regulação na América Latina e Caribe**. Brasília: Presidência da República, 2012. p. 193-204.

RADAELLI, C. M. Diffusion without convergence: how political context shapes the adoption of regulatory impact assessment. **Journal of European Public Policy**, v. 12, n. 5, p. 924-943, 2005.

SANTOS, L. A. Desafios da governança regulatória no Brasil. *In*: RAMALHO, P. I. (Ed.). **Regulação e agências reguladoras**: governança e análise de impacto regulatório. Brasília: Anvisa, 2009. p. 177-178.

SIFONTES, D. Regulación económica y agencias regulatorias independientes: una revisión de la literatura. **Revista Virtual Contribuciones a la Economía**, 2003.

UGAZ, C. **Consumer participation and pro-poor regulation in Latin America**. Helsinki: UNU-WIDER, 2002. (Discussion Paper, n. 121).

WALLSTEN, S. J. An econometric analysis of telecom competition, privatization, and regulation in Africa and Latin America. **The Journal of Industrial Economics**, v. 49, n. 1, p. 1-19, 2001.

CONCLUSÃO

TRANSFORMAÇÕES CONTEMPORÂNEAS NO ESTADO BRASILEIRO: MACRORREFORMAS OU INOVAÇÕES INCREMENTAIS NA ERA DA GOVERNANÇA?[1,2]

Pedro Cavalcante[3]

1 INTRODUÇÃO

Os últimos 25 anos, no Brasil, foram marcados por diversas transformações sociais, econômicas, tecnológicas, entre outras. O país experimentou notórias melhorias nos indicadores de qualidade de vida da população, refletidas, por exemplo, nos incrementos dos índices de desenvolvimento humano no período (UNDP, 2019).

Aliados aos efeitos da estabilização monetária e ao período de crescimento da economia brasileira entre 2003 e 2013, esses avanços são também resultado de mudanças na gestão pública, ou seja, na formulação e implementação de políticas mais eficazes, que ampliaram o acesso e a qualidade dos serviços públicos (Arretche, 2015; Arretche, Marques e Faria, 2019). A despeito desse cenário, paradoxalmente, a confiança e a satisfação dos cidadãos brasileiros com as instituições públicas na democracia brasileira não apenas são as mais baixas na América Latina como também continuam em processo de deterioração desde 1995.[4] Como agravante, a agenda governamental, a opinião pública e a academia são dominadas por debates sobre os dilemas e as tendências da política econômica e social e a pouca ênfase nas discussões e na construção de conhecimento teórica e empiricamente válido sobre as transformações e os desafios à gestão pública do país.

Diante desse pano de fundo conjuntural, faz-se mister no capítulo conclusivo deste livro aprofundarmos a compreensão e a reflexão científica sobre como o Estado se modificou nos últimos 25 anos. Trata-se de um esforço exploratório de análise das mudanças contemporâneas do papel, da estrutura e do modo de funcionamento do setor público brasileiro, com base nos capítulos presentes neste

1. DOI: http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-012-7concl

2. O autor agradece a assistência de Isabella de Araújo Goellner na pesquisa e os comentários de Mauro Santos Silva, Ciro Campos Christo Fernandes, Eduardo Grin e Alketa Peci.

3. Especialista em políticas públicas e gestão governamental (EPPGG) no Ministério da Economia em exercício na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

4. Mais informações a respeito das pesquisas sobre satisfação e confiança nas instituições políticas na América Latina estão disponíveis em: <http://www.latinobarometro.org/lat.jsp>.

livro. Elaborados por pesquisadores do Ipea em colaboração com acadêmicos de importantes instituições do país, os textos trazem interessantes achados sobre as trajetórias, inovações, tendências e os desafios da administração pública, desde o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), em 1995, até os dias atuais.

Em diálogo com as literaturas nacional e internacional sobre mudanças institucionais e reformas administrativas, este capítulo visa sintetizar as reflexões acerca desses fenômenos complexos e dinâmicos, como também gerar subsídios para o debate sobre o contínuo aprimoramento do setor público. Para tanto, parte-se de três proposições teóricas para a compreensão das transformações contemporâneas no Estado brasileiro.

Primeiro, esses processos, nos 25 anos de análise, foram mais pautados por alterações de caráter incremental do que por macrorreformas estruturais (*wholesale*). Segundo, as mudanças institucionais (estrutura e funcionamento) foram marcadas pelo caráter híbrido das trajetórias. Em outras palavras, predominou o tipo de sobreposição (*layering*), mas coexistindo casos de desvio (*drift*), conversão (*conversion*) e substituição (*displacement*), de acordo com a tipologia de Mahoney e Thelen (2010). As transformações foram mais determinadas pelas suas próprias agendas paralelas de áreas e subsistemas de políticas públicas, com forte influência dos processos de *path dependence* (dependência da trajetória) (Pierson, 2000), do que pelas propostas de reformas administrativas, como o PDRAE. Por fim, as inovações da administração pública se aproximam, em boa medida, do modelo de governança, ou pós-Nova Gestão Pública (New Public Management – NPM), definido pelas tendências internacionais.

Além desta introdução, o capítulo possui outras três seções. Na próxima, as discussões teóricas de reformas administrativas e mudanças institucionais são apresentadas. Em seguida, as proposições teóricas são debatidas à luz dos achados dos trabalhos da pesquisa do Ipea supracitada. Por fim, a última seção reflete sobre os dilemas e desafios, históricos e persistentes, como também sobre as limitações e contribuições da investigação para o campo de estudo e a administração pública brasileira.

2 REFORMAS ADMINISTRATIVAS E MUDANÇAS INSTITUCIONAIS

A literatura do campo de políticas públicas avançou nos esforços de descrever e explicar os processos reformistas empreendidos em todo o mundo por décadas. Essas iniciativas possuem diversas nomenclaturas, tais como reformas da gestão pública, do aparelho do Estado, da administração pública etc., que, em linhas gerais, compreendem um conjunto de propostas de mudanças nas estruturas e nos processos das organizações do setor público com vistas a um funcionamento

melhor (Pollitt e Bouckaert, 2017). Considerando a complexidade e o dinamismo das reformas, o entendimento das estratégias de implementação e seus resultados continuam objeto de estudo, ainda carecendo de conhecimentos cientificamente válidos, especialmente diante das dificuldades de análise, haja vista que as variações são a regra e não a exceção (Christensen e Lægreid, 2007).

Embora países embarquem em projetos de reformas em anos distintos, em geral é possível identificar movimentos internacionais, com forte influência de ideias difundidas por organismos multilaterais e comunidades epistêmicas. Essas ondas reformistas se sustentam em princípios, tendências e, sobretudo, objetivos que variam de forma significativa no tempo. De acordo com Pollitt e Bouckaert (2017), elas podem ser divididas em três grandes momentos.

Entre os anos 1960 e 1970 o discurso predominante envolvia a defesa dos instrumentos de gestão baseados em planejamento racional, hierárquico e análise de custo-benefício, sendo a ciência e o conhecimento as diretrizes para o progresso socioeconômico dos países. Do fim dos anos 1970 até o fim do século XX predominaram as reformas baseadas na NPM (Hood e Dixon, 2015), com a ascensão da ideia de técnicas gerenciais da iniciativa privada como solução para melhorar a eficiência e uma ampla gama de problemas públicos.

Sem dúvida, a NPM, entendida como uma miríade de conceitos, princípios e propostas direcionadas à alteração da administração pública, em sua etapa embrionária é fortemente influenciada pela ideologia neoliberal e por um conjunto de teorias econômicas e valores normativos (Christensen e Lægreid, 2007; Pawson e Jacobs, 2010), especialmente, nos países precursores (Estados Unidos e Grã-Bretanha). Esse modelo ou movimento reformista, porém, mostrou-se muito dinâmico, diversificado nas suas tentativas de aplicação e em constante ampliação de suas diretrizes e tendências (Christensen e Lægreid, 2007; Cavalcante, 2019a). Logo, as ideias simplórias de redução do papel do Estado, pura aplicação de práticas da iniciativa privada e foco restrito à eficiência, perdem força como fundamentos basilares do modelo já no fim do século passado.

Nas últimas duas décadas, é possível perceber na literatura uma convergência das mudanças no aparelho do Estado em relação ao conceito de governança pública (Greve, Lægreid e Rykkja, 2016; Pollitt e Bouckaert, 2017), isto é, uma ampliação de formas de relacionamento entre diferentes atores no âmbito da gestão pública, seja entre Estado e sociedade, entre agentes privados e governo ou entre sociedade e iniciativa privada (Osborne, 2010). Assim, a valorização de tendências de parcerias, redes, *e-government*, participação, *accountability*, coordenação e transparência é normalmente ressaltada como elementos constitutivos da governança pública ou do período pós-NPM. Logicamente, trata-se de uma estratégia heurística de simplificar fenômenos complexos, o que nesse caso é ainda mais desafiador, haja

vista que, nesse modelo de gestão pública, a quantidade de princípios e diretrizes é bem mais variada que nas ondas anteriores (Cavalcante, 2019a).

Nesse sentido, ressalta-se a retomada da relevância do Estado e da burocracia pública, mas não no padrão tradicional hierarquizado. O papel do quadro funcional no setor público contemporâneo se caracteriza pelo desenvolvimento de capacidades interdisciplinares, constante responsividade à sociedade, como também liderança com componentes interativos. Ademais, dois fatores distinguem o novo movimento de governança no contexto da pós-NPM: seu foco e o papel do Estado. Enquanto a administração pública tradicional se volta para o usuário e a ênfase da NPM oscila de cliente para consumidor, na lógica de governança o cidadão passa a ser parceiro do processo de formulação e implementação de políticas públicas. Esse não é apenas o beneficiário final do serviço público, mas também um ator importante no processo de construção de valor público (Ayres, 2014; Menicucci e Gontijo, 2016; Pollitt e Bouckaert, 2017; Cavalcante, 2019a).

Outro aspecto essencial nesse debate é a incongruência da visão de superação pura e completa de modelos de gestão, seja entre a NPM e a burocracia tradicional ou a NPM e o pós-gerencialismo. Logo, os processos de mudanças no aparelho do Estado tendem a ser mais incremental e desordenado do que propagado nas propostas de reformas originais, independentemente do país ou momento histórico analisado. Na prática, a governança pública ou a pós-NPM é mais um complemento ou uma continuidade do que propriamente uma substituição ou alternativa à NPM (Christensen e Lægreid, 2007; Pollitt e Bouckaert, 2017; Lapuente e Walle, 2020).

Nesse contexto, a agenda reformista deu uma guinada importante não apenas nas suas ideias substantivas mas principalmente nas estratégias de implementação de mudanças nas estruturas e nos processos. Se o movimento NPM foi marcado por tentativas de transformações abrangentes na máquina pública, com base nas alterações de grandes paradigmas – por exemplo, o PDRAE, que defendia a transição do modelo burocrático para o gerencial –, atualmente não existem modelos dominantes. Predomina o reconhecimento generalizado dos resultados, aquém do planejado, dessas macrorreformas, abrangentes e ambiciosas (Hood e Dixon, 2015; Lapuente e Walle, 2020), pautadas em grandes paradigmas (*big models*), bem como dos altos custos e das grandes resistências que esse tipo de processo reformista normalmente enfrenta (Rezende, 2004; Pollitt e Bouckaert, 2017).

Nos últimos anos, os esforços e iniciativas de mudanças se direcionam, portanto, para as melhorias pequenas e constantes, *micro-improvements* ou inovações, nos processos e serviços públicos, que cada vez mais vêm ganhando dimensão estratégica no setor público (Greve, Lægreid e Rykkja, 2016; Pollitt e Bouckaert, 2017). No Brasil, estudos da gestão pública demonstram convergência entre as tendências e diretrizes da pós-NPM com as práticas inovadoras focadas nos

instrumentos de gestão (*management instruments*) tanto no âmbito federal quanto nas esferas subnacionais (Cavalcante, 2018; 2019b).

Nessa mesma discussão, é notório que a literatura de reformas administrativas é bem produtiva em criar modelos ou paradigmas, tais como o modelo nórdico (Greve, Lægreid e Rykkja, 2016), o Estado neoweberiano e outros (Pollitt e Bouckaert, 2017), que refletem as tentativas de implementação de grandes ideias reformistas que seguem trajetórias restringidas pelos contextos internos e externos específicos, pelos legados e pelas tradições administrativas de cada país.

Diante das características complexas, incertas e ambíguas do setor público, em suas estruturas, organizações e áreas de atuação é natural supor, no entanto, que os processos de mudanças dentro de um mesmo Estado não ocorreram em um padrão único, mas sim seguindo fatores determinantes e resultados distintos. Na maioria das vezes, os resultados das mudanças institucionais, como as reformas administrativas, seguem a lógica do conceito clássico de "anarquia organizada", de Cohen, March e Olsen (1972). Isto é, as modificações institucionais tendem a ser reflexos de adaptação incremental e gradual a problemas dinâmicos, com soluções já disponíveis, e não produto de intenções, planos e decisões consistentes e previsíveis.

Assim, uma estratégia analítica adequada para avaliar essa diversidade de transformações dentro do aparelho do Estado é a proveniente da teoria neoinstitucional, em especial o modelo ou *framework* explicativo de mudanças institucionais (Streeck e Thelen, 2005; Mahoney e Thelen, 2010; Greve, Lægreid e Rykkja, 2016; Pollitt e Bouckaert, 2017).

Adota-se, para fins deste estudo, o conceito abrangente de instituições, isto é, regras do jogo ou características relativamente duradouras da vida política e social (regras, normas, procedimentos, organizações etc.) que estruturam o comportamento humano e afetam os resultados políticos (North, 1990; March e Olsen, 1989). Embora as instituições sejam vistas como fenômenos difíceis de serem alterados, as mudanças ocorrem tanto abruptas e amplas quanto incrementais e graduais, influenciadas por fatores exógenos e endógenos.

As instituições são constrangidas em períodos de estabilidade política, porém, mudanças institucionais mais compreensivas também ocorrem quando conjunturas críticas (*critical junctures*) abrem oportunidades para modificações nas trajetórias, situações como novo governo no poder, revolução, crise econômica, entre outras. Outro aspecto recorrente nessa literatura é a noção de *path dependence* (dependência da trajetória), utilizada para explicar como as alterações radicais são muitas vezes impedidas de serem realizadas devido à existência de instituições anteriores (leis, regras, procedimentos, padrões de comportamento etc.) que comprimem o espaço de mudança (Pierson, 2000). Um exemplo, no caso nacional, é a própria Constituição Federal de 1988, que possui um amplo leque de instituições que ao mesmo tempo

moldam e restringem as capacidades de mudanças nas estruturas e regras de funcionamento do Estado.

Considerando, então, que as instituições mudam, predominantemente de forma gradual, promovendo a reprodução por adaptação e resultando na transformação incremental do sistema, Mahoney e Thelen (2010) desenvolveram um modelo para identificar os diferentes padrões resultantes das mudanças institucionais e para explicar seus fatores determinantes.

Em linhas gerais, o modelo explicativo avança ainda nos mecanismos causais que impactam os tipos de mudanças institucionais, incluindo as características do contexto político e das próprias instituições, como também a distribuição de poder entre os atores da mudança e os atores de veto, *veto players* (Mahoney e Thelen, 2010). Logo, para determinar os padrões de mudanças, duas questões-chave precisam ser respondidas. O contexto político oferece aos defensores do *status quo* possibilidades de veto fortes ou fracas? E a nova instituição almejada oferece aos atores oportunidades para exercer discrição na interpretação ou na execução?

Como este texto possui uma abordagem descritiva e não explicativa dos fatores determinantes das trajetórias da administração pública nos últimos 25 anos, o interesse se volta para um esforço de adequá-las à tipologia de mudanças institucionais. De acordo com a teoria, são quatro os modos possíveis (Streeck e Thelen, 2005; Mahoney e Thelen, 2010), conforme descrito a seguir.

1) Deslocamento ou substituição – remoção das instituições existentes e introdução de novas. Normalmente, envolvem mudanças radicais, a partir do colapso e substituição de regras antigas, mas também pode ocorrer em um processo lento, quando as novas instituições competem diretamente com as antigas.

2) Sobreposição de camadas – a introdução de novas regras, além das existentes. Esse processo pode consistir em emendas, revisões ou acréscimos às instituições vigentes, mas também pode trazer mudanças substanciais se as camadas alterarem a lógica da instituição ou comprometerem a reprodução da original. Pode começar como uma pequena alteração no *status quo*, mas gerar considerável modificação no longo prazo.

3) Desvio – o impacto alterado das regras existentes devido a mudanças no ambiente. Em outras palavras, ocorre quando as instituições permanecem formalmente as mesmas e os atores optam pela inação, contudo, seus efeitos se alteram como resultado de modificações nas condições externas.

4) Conversão – quando as regras permanecem formalmente iguais, mas são interpretadas e decretadas de novas maneiras. Diferentemente do desvio, na conversão, a lacuna entre as regras e sua instanciação não é causada

> pela negligência diante de uma configuração alterada, mas produzida por atores que exploram ativamente as ambiguidades inerentes às instituições e, assim, convertem a instituição a novas metas, funções ou propósitos.

3 TRAJETÓRIAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA: UMA TENTATIVA DE SÍNTESE

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 e próximas ao modelo ou paradigma da governança pública ou da pós-NPM.

A seguir, cada um desses argumentos centrais deste capítulo é discutido à luz dos achados da pesquisa.

3.1 Macrorreformas ou mudanças incrementais?

O debate sobre como ocorrem as alterações na administração pública é bastante recorrente nas análises e pesquisas do campo de estudo. De um lado, estão as macrorreformas ou propostas de transformação institucional, de caráter abrangente, por isso chamadas de atacado (*wholesale*), com objetivos claros e de longo alcance. A vantagem dessa estratégia é aproveitar janelas de oportunidades (crises, novo governo, popularidade presidencial etc.) para rápida implementação e, assim, diminuir a capacidade dos opositores de preservarem o *status quo* (Bersch, 2016).

Do outro lado, estão as reformas de caráter incremental, focadas em soluções de problemas mais específicos e atingidos, normalmente, de forma gradual, sequencial, em menor escala e sem muito alarde. Nessa situação, os seus empreendedores aproveitam oportunidades pequenas para avançar em mudanças significativas, com ajustes e aprendizado contínuo e, sobretudo, menor grau de resistência. Por essas características, as reformas incrementais, nas últimas décadas, têm sido a opção predominante nos governos democráticos (Abrucio e Loureiro, 2004; Bersch, 2016; Greve, Lægreid e Rykkja, 2016; Pollitt e Bouckaert, 2017).

E no caso brasileiro, qual estratégia preponderou? A partir das dimensões analisadas nos capítulos deste livro, é possível inferir que a grande maioria das mudanças ocorreu de forma incremental, independentemente de fazer parte do PDRAE ou de uma outra agenda própria ou paralela.

Entre as propostas de modificações presentes no PDRAE, os processos caminharam em direções distintas, embora convergentes, no que tange ao incrementalismo e às suas implementações inacabadas. Nesse último aspecto, as exceções ficaram por conta da criação das agências regulatórias, o que aponta para a confirmação das expectativas contidas no plano de transição, da ideia de Estado regulador (ver o capítulo 9 de Bruno Queiroz Cunha e Isabella de Araujo Goellner), e das modificações significativas ocorridas na previdência social. A propósito, no capítulo 12 sobre a previdência complementar, o autor Paulo Kliass comprova que as mudanças foram, de fato, graduais, sequenciais e contínuas e que, mesmo não seguindo a velocidade prevista na proposta de reforma original, tiveram uma diretriz clara.

As trajetórias das dimensões organizacional e do funcionalismo público federal também seguiram lógica incrementalista. Apesar de fazerem parte da agenda da reforma administrativa, as modificações, no entanto, foram diferentes. No âmbito das estruturas, as propostas de organizações sociais e agências executivas não vingaram, ocorreram poucas inovações em formatos organizacionais, assim como os tamanhos da administração direta e indireta oscilaram relativamente pouco, mas não no sentido de enxugamento (ver o capítulo 4 de Sheila Barbosa, Jaqueline Borges e Noëlle Silva). A preocupação com a burocracia e seus custos diante da crise fiscal são evidentes no texto do plano diretor. As principais modificações, com exceção da previdência, ocorreram, contudo, a partir dos anos 2000. Em algumas situações, inclusive, antecederam a própria Constituição Federal de 1988, como o exemplo do processo gradual de municipalização do setor público brasileiro, que advém desde os anos 1950 (ver o capítulo 5 de Felix Lopez) e sinaliza para um típico processo influenciado por *path dependence*. Na mesma direção, Luseni Aquino e Luciana Garcia (capítulo 6) mostram o quanto as carreiras do sistema de justiça foram fortalecidas a partir de um conjunto de alterações legais, desde a Constituição até as reformas nos anos 2000, em função do protagonismo dos próprios atores do sistema e da pouquíssima relação com o PDRAE.

Dois temas caros ao movimento gerencial foram a ênfase na construção de cultura avaliativa na gestão pública e a privatização de empresas estatais. Pedro Palotti, Natália Koga, Isabella Goellner e Noëlle Silva (capítulo 13) demonstram, a partir tanto da análise da evolução das estruturas organizacionais quanto das competências dos órgãos, que a temática passou a fazer parte do *policymaking*, no âmbito do governo federal brasileiro. Enquanto Mauro Santos Silva (capítulo 8) argumenta que as privatizações em meados da década de 1990 já estavam em processo de relativo esgotamento e, desde então, a ênfase, inclusive durante os governos do Partido dos Trabalhadores (PT), entre 2003 e 2016, passou para o desenvolvimento de arranjos institucionais de governança híbrida das políticas de contratualização de parcerias público-privadas, sobretudo, no setor de infraestrutura. Ambas as temáticas, todavia, avançaram de forma continuada e com base em processos de aprendizagem, em detrimento de mudanças abruptas e céleres.

Outras dimensões do funcionamento da administração pública brasileira apresentaram mudanças consideráveis com base em processos incrementais e complexos ao longo desses anos, além de compartilharem o fato de essas trajetórias ocorrerem, em boa medida, de forma paralela e eventualmente interligadas às propostas da reforma administrativa.

A política de compras públicas (ver o capítulo 11 de Ciro Campos Christo Fernandes), a descentralização das políticas sociais (ver o capítulo 7 de Renata Bichir) e a política de transparência e acesso à informação (ver o capítulo 14 de Temístocles Murilo de Oliveira Júnior e Frederico Lustosa da Costa) passaram por transformações importantes, com notórias inovações e bons resultados alcançados na gestão. Em todos os casos, chamam atenção os esforços de coordenação intra e intergovernamental e a perenidade com que essas políticas e os arranjos foram construídos, passando por diferentes governos e partidos no poder. Embora essas dimensões estivessem relativamente presentes no texto do PDRAE, as suas trajetórias avançaram em outras direções, baseadas em processos de revisão das diretrizes da reforma, aprofundamento e aprendizado.

O mesmo, no entanto, não é observado no tocante a planejamento e gestão orçamentária, participação social e controle externo. A despeito das suas modificações graduais e constantes no tempo, essas dimensões percorreram caminhos heterogêneos nesses últimos 25 anos. A política de participação social passou por três momentos de oscilação: ocupando espaço secundário na agenda governamental durante a década de 1990; o modelo participativo como método de governo nos anos 2000; e, nos últimos quatro anos, o arrefecimento do tema na esfera federal (ver o capítulo 15 de Daniel Avelino, Igor Fonseca e João Cláudio Pompeu).

Em relação à governança orçamentária, após um período de valorização em relação a planejamento e gestão, ao menos do ponto vista formal e procedimental, sobretudo via Plano Plurianual (PPA), recentemente, essas estratégias foram desconfiguradas e fragilizadas (ver o capítulo 10 de Leandro Freitas Couto e José Celso Cardoso Junior). Justamente o contrário do controle externo que, como demonstra Eduardo José Grin (capítulo 16), diferentemente das premissas do PDRAE, de flexibilização e controle por resultados ou *a posteriori*, o processo de fortalecimento do Tribunal de Contas da União (TCU) foi contínuo no sentido de inibir a consecução dessas diretrizes e aprofundar o expansionismo do órgão no *policymaking* de responsabilidade do Poder Executivo.

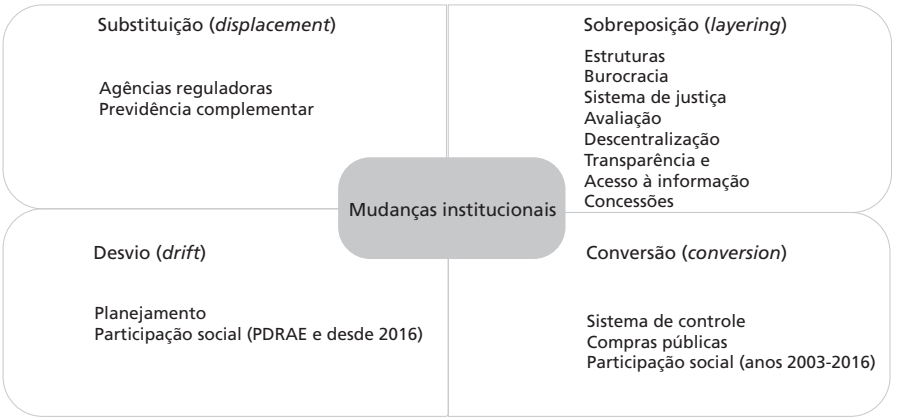
3.2 Tipos de mudanças institucionais

Essas trajetórias de dimensões centrais da estrutura e do funcionamento do setor público brasileiro convergem, em sua maioria, no incrementalismo; todavia, se diferenciam pelo grau de alinhamento com a reforma administrativa e pelo alcance

das modificações. Logo, a proposição teórica analisada é que essas mudanças possuem um caráter híbrido, na medida em que englobam predominantemente o tipo de sobreposição, embora coexistam também casos de desvio, conversão e substituição, de acordo com a tipologia de Mahoney e Thelen (2010). É importante reiterar que esse modelo também avança na explicação dos determinantes das mudanças, contudo, como o propósito dos capítulos deste livro foi descrever as trajetórias e não suas causas, o foco é, portanto, analisar a configuração das modificações institucionais.

A figura a seguir enquadra as dimensões da pesquisa em cada um desses modos.

FIGURA 1
Modos de mudanças institucionais, por dimensões de análise



Elaboração do autor.

O primeiro tipo de mudança, substituição, pressupõe a troca de instituições, sejam regras, procedimentos, rotinas, organizações etc. (North, 1990; March e Olsen, 1989), por novas, que, geralmente, são conflitantes com as antigas. Nesse grupo, podemos incluir duas dimensões do Estado brasileiro analisadas na pesquisa: agências reguladoras e previdência complementar.

No contexto do discurso em prol da transição de Estado provedor para regulador (ver o capítulo 20 de Alketa Peci), as agências foram criadas ou oriundas da transformação de autarquias, para regulamentar os setores da economia. Nesse processo, desde 1996, as organizações passaram a desempenhar as atividades anteriormente predominantes da administração direta, de acordo com Bruno Queiroz Cunha e Isabella de Araujo Goellner (capítulo 9). No âmbito da política previdenciária, Paulo Kliass (capítulo 12) também descreve um dinâmico deslocamento das regras constitucionais, legais e organizacionais que, desde 1998, modificaram significativamente o sistema de aposentadorias e pensões, em especial do funcionalismo público no Brasil.

O padrão mais recorrente, entre os casos estudados, é, sem dúvida, a sobreposição, que tem como analogia a figura de camadas geológicas, nas quais as novas instituições são adicionadas sem a necessidade de extinção das antigas. Isso não significa que a mudança tem que ser de pequena escala, apenas não demanda a troca das instituições.

Do ponto de vista estrutural, destaque para as modificações nas organizações públicas, no funcionalismo e, mais especificamente, nas carreiras do sistema de justiça. Desde 1995, as mudanças não geraram alterações significativas na configuração da administração direta e indireta, marcada por continuidade (ver o capítulo 4 de Sheila Barbosa, Jaqueline Borges e Noëlle Silva), mas ampliaram o quantitativo de carreiras no serviço público federal (ver o capítulo 5 de Felix Lopez). Da mesma forma, o fortalecimento do sistema de justiça, com base na reforma do judiciário e outras normativas, ampliou o espaço de corporativismo e benefícios de juízes, promotores, defensores etc., sem necessidade de qualquer transformação no *status quo* (ver o capítulo 6 de Luseni Aquino e Luciana Garcia).

O outro grupo que mais se aproxima da ideia de camadas envolve dimensões de arranjos institucionais e instrumentos referentes a segmentos das políticas públicas desenvolvidas pelo governo federal, tais como avaliação, descentralização, transparência e acesso à informação e concessões.

A incorporação de avaliação e monitoramento de política pública não é apenas um resultado simbólico da reforma (Abrucio, 2007), mas também, como Pedro Palotti, Natália Koga, Isabella Goellner e Noëlle Silva (capítulo 13) comprovaram, gerou ampliação das capacidades e competências analíticas na administração pública federal para o desenvolvimento de suas atividades.

Renata Bichir, no capítulo 7, detalhou sofisticados instrumentos de federalismo cooperativo na construção e operacionalização do Sistema Único de Saúde (SUS) e do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), seguindo a lógica de camadas, também identificada por Arretche, Marques e Faria (2019). Nessa dimensão, as mudanças refletem uma forte componente de *path dependence*, inclusive anterior à Constituição Federal de 1988, como as conquistas do movimento sanitarista.

Do mesmo modo, o desenvolvimento institucional das parcerias público-privadas, dos arranjos de investimento e da gestão de infraestrutura não supriu a agenda de desestatização *stricto sensu* (ver o capítulo 8 de Mauro Santos Silva), enquanto as políticas de transparência e governo aberto avançaram em paralelo ao *policymaking*, ampliando as condições para um controle social e burocrático mais efetivo, bem como para a expansão da pauta anticorrupção no país (ver o capítulo 14 de Temístocles Murilo de Oliveira Júnior e Frederico Lustosa da Costa).

O desvio é o modo de mudança institucional menos frequente no Brasil após 1995, mas não menos interessante. Nessa situação, as regras do jogo político são as

mesmas, contudo, os seus efeitos se modificam em função de choques exógenos. No caso do planejamento e da gestão orçamentária, tendo o PPA como referência, é possível observar a redução da flexibilidade no gerenciamento resultante de mudanças tanto no Executivo, com a crescente rigidez fiscal e a blindagem dos gastos primários, principalmente após a aprovação do teto de gastos (Emenda Constitucional nº 95, de 2016), quanto no Legislativo, pela impositividade das emendas parlamentares (ver o capítulo 10 de Leandro Freitas Couto e José Celso Cardoso Junior).

A esfera política também influenciou a configuração das modificações ocorridas na agenda de participação social no âmbito do governo federal. Apesar de as diretrizes constitucionais serem a base para o envolvimento da sociedade no *policymaking*, a sua interpretação e execução dependem do posicionamento ideológico do governo. Dessa forma, a oscilação da política apresentou dois tipos de mudanças institucionais. As concepções de participação e cidadania adotadas no PDRAE e caracterizadas pela refilantropização até os anos 2000, assim como o enfraquecimento dessa agenda desde 2016, segundo Daniel Avelino, Igor Fonseca e João Cláudio Pompeu (capítulo 15), seriam conflitantes com as orientações da Constituição Federal de 1988. Logo, esses dois momentos são marcados por mudanças do tipo desvio em razão da inação predominante no governo federal em implementar a Carta Magna. Ao contrário do período 2003-2016, em que os autores sinalizam uma guinada pró-participação, fundamentada, essencialmente, na conversão como tipo de mudança institucional. A negligência teria sido substituída por uma priorização da temática nas gestões do PT, o que gerou novas atribuições, propósitos e metas no mesmo arcabouço institucional de participação social na administração pública.

A conversão também se aproxima da dimensão de compras públicas e de controle externo, nas quais não ocorreram alterações significativas nas instituições ou regras de funcionamento, porém os atores envolvidos exploraram ativamente alternativas para contornar o *status quo* e impor novas dinâmicas. No primeiro caso, Ciro Campos Christo Fernandes (capítulo 11) argumenta que as inovações nas estratégias de aquisição pública são, em grande medida, resultantes da implementação de novas tecnologias informacionais e, especialmente, dos esforços de coordenação de dirigentes e burocratas com atores externos (consultorias, fornecedores e organismos internacionais). Eduardo José Grin (capítulo 16), por sua vez, defende que a atuação do TCU avançou na gestão das políticas públicas do Executivo não em razão de alterações normativas mas, sim, devido a um fortalecimento político e burocrático do tribunal e de seu corpo funcional, que culminou na "explosão das auditorias" e na avaliação de políticas públicas. Como consequência, a maior autonomia aos gestores, premissa essencial do movimento gerencialista embutido no PDRAE, foi fragilizada.

3.3 Inovações, tendências e governança pública

Conforme já abordado, nas últimas décadas, os governos alteraram as preferências de macrorreformas, que proliferaram globalmente no fim do século passado, para priorização de esforços em melhorias pequenas e constantes, *micro-improvements* ou inovações, nos processos e serviços públicos. Nesse sentido, a terceira e última proposição teórica deste texto aponta que as trajetórias da administração pública federal no Brasil também convergiram com essa estratégia, e que, majoritariamente, suas inovações se aproximam do modelo ou paradigma da governança ou pós-NPM, seguindo as tendências internacionais.

Do ponto de vista estrutural, a principal inovação institucional foram as agências reguladoras. Foram onze no governo federal, com similaridades no formato jurídico, embora com diferenças em prerrogativas e responsabilidades de acordo com as particularidades dos subsistemas de políticas públicas que atuam. Bruno Queiroz Cunha e Isabella de Araújo Goellner (capítulo 9) afirmam que elas passaram da condição de novidade para um estado de normalidade. As agências caminharam alinhadas às chamadas "boas práticas" internacionais, que, conforme demonstrado por Alketa Peci (capítulo 20), replicaram também na América Latina a ênfase no fortalecimento da capacidade organizacional dos reguladores, especialmente, sob diretrizes de autonomia operacional e independência política.

Outro aspecto interessante ocasionado pela incompletude do PDRAE na reformulação das estruturas da administração pública, com os projetos de organizações sociais e agências executivas (abordados no capítulo 1 deste livro), foi o menor grau de fragmentação. Essa consequência, tida como indesejada das reformas pautadas na NPM, gerou como resposta a centralização e, por conseguinte, o fortalecimento da coordenação e do monitoramento das ações governamentais (Lodge e Wegrich, 2014). No caso do Brasil, não houve esse fenômeno de fragmentação institucional intensa, porém a tendência de crescimento de organizações e atribuições do núcleo de governo federal foi evidente, devido à complexificação das responsabilidades estatais, das exigências de controle fiscal ou das pressões centrífugas do ambiente político-institucional brasileiro – oriundas do federalismo, do multipartidarismo, do presidencialismo de coalizão etc. (Cavalcante e Gomide, 2019).

Nesse contexto, a governança do Poder Executivo demanda dupla atenção em seus mecanismos basilares: responsividade e prestação de contas (*accountability*) e direcionamento (*steering*). No primeiro, a análise de desempenho com base em resultados (*outputs*) e impactos (*outcomes*) torna-se essencial não apenas para subsidiar o processo decisório e as políticas públicas baseadas em evidências, mas também para propiciar um maior controle sobre a implementação das medidas. Desse modo, as análises de Pedro Palotti, Natália Koga, Isabella Goellner e

Noëlle Silva (capítulo 13) indicam que esses instrumentos de gestão evoluíram consideravelmente nas estruturas e competências da administração pública brasileira.

Na ótica do direcionamento, os esforços de coordenação governamental se apresentam numa perspectiva de construção de colaboração, parcerias e redes não só restritas à arena intragovernamental, mas também às demais esferas de governo, sociedade e iniciativa privada.

A governança multinível é detalhada por Renata Bichir, no capítulo 7, que demonstra como o governo federal desenvolveu o processo de "descentralização regulada" pautado em instrumentos que induziram a cooperação e a colaboração dos entes subnacionais no SUS e no SUAS. As ações de participação e cidadania também apresentaram diversas inovações (ver o capítulo 15 de Daniel Avelino, Igor Fonseca e João Cláudio Pompeu), tanto no estabelecimento de um conjunto de instituições participativas quanto na inclusão de ferramentas tecnológicas, como os programas Participa.br e Dialoga Brasil, com vistas a fomentar a coordenação com a sociedade civil e gerar mais engajamento social. Quanto ao relacionamento com o setor privado, destaque para a construção de arranjos institucionais de governança híbrida, em constante processo de aprendizado e melhorias, nos quais as responsabilidades e os financiamentos na área de infraestrutura são compartilhados mediante as parcerias público-privadas (ver o capítulo 8 de Mauro Santos Silva).

Outras inovações marcantes nas trajetórias da administração pública brasileira após o PDRAE envolvem a política de transparência e acesso à informação, como também a de compras públicas. Em ambos os casos, predomina a tendência de *e-government*, ou seja, a utilização de tecnologias de informação e comunicação (TICs) na concepção e implantação de iniciativas inovadoras, a exemplo do Portal da Transparência e do Sistema Macros da Controladoria-Geral da União (CGU) (ver o capítulo 14 de Temístocles Murilo de Oliveira Júnior e Frederico Lustosa da Costa) no caso de governo aberto; e do Comprasnet e TaxiGov no âmbito da política de aquisição pública (ver o capítulo 11 de Ciro Campos Christo Fernandes).

Ademais, observa-se a tendência de fortalecimento da capacidade burocrática, contudo, numa perspectiva distinta das reformas gerenciais, que restringiam o foco nos servidores do núcleo estratégico do Estado (Cavalcante e Carvalho, 2017). Na atual era da governança pública, ou pós-NPM, as ações se direcionam a todo o corpo funcional. Felix Lopez (capítulo 5) mostrou que a profissionalização é perceptível nas últimas décadas, com a reestruturação e o aumento de quadros e carreiras especializadas no funcionalismo federal, a elevação da escolaridade média e a crescente ocupação dos cargos comissionados por servidores. A valorização da burocracia também é destacada tanto no sistema de justiça (ver o capítulo 6 de Luseni Aquino e Luciana Garcia) como no controle externo (ver o capítulo 16

de Eduardo José Grin), o que pode ter gerado assimetria dentro do setor público brasileiro, como abordaremos adiante.

Em resumo, os resultados da pesquisa corroboram o argumento deste texto de que as trajetórias de importantes dimensões da morfologia e do funcionamento da administração pública brasileira culminaram em inovações, em compasso com as características da governança. Nessa direção, os exemplos de boas práticas em termos de arranjos e políticas públicas supracitados estão bem alinhados com as tendências internacionais, tais como coordenação e monitoramento, parcerias e colaboração, redes, transparência e *accountability*, *e-government* e fortalecimento da burocracia (Greve, Lægreid e Rykkja, 2016; Pollitt e Bouckaert, 2017; Cavalcante, 2019a). Ademais, as mudanças institucionais culminaram em uma complexa configuração híbrida, com predominância do tipo de sobreposição de camadas e processos majoritariamente incrementais.

É importante ponderar, todavia, que o fato de essas características serem mais presentes nas trajetórias da administração pública brasileira não significa que os projetos reformistas sejam totalmente inócuos ou não relevantes. Conforme já discutido, a tendência do incrementalismo (Cohen, March e Olsen, 1972) e da coexistência de instituições (Mahoney e Thelen, 2010), assim como a continuidade de paradigmas de gestão (Lapuente e Walle, 2020) são frutos de uma situação de incerteza, ambiguidade, complexidade e dinâmica política, típica da administração pública em contexto democrático. Nesse sentido, embora as estratégias reformistas tenham caído em desuso, sobretudo nas nações desenvolvidas, o discurso baseado em reformas como panaceia para todos os problemas da administração pública continua atrativo às lideranças políticas. Contudo, mesmo sendo menos eficazes que melhorias incrementais, é importante reconhecer o valor dos projetos de reformas que não apenas possuem objetivos nobres, por exemplo fazer com que a gestão pública funcione melhor, mas, principalmente, servem para mobilizar atores e ideias, formar redes, fomentar capacidade reflexiva e subsidiar arenas de debate. Com isso, as reformas, mesmo normalmente não atingindo seus objetivos, exercem funções cruciais para dinamizar e oxigenar o setor público.

4 DESAFIOS E CONTRIBUIÇÕES DA PESQUISA

Os estudos desenvolvidos e apresentados neste livro reforçam a visão de que o Estado brasileiro passou por um amplo conjunto de transformações que alteraram sua configuração e sua forma de atuação. Se é possível perceber que várias mudanças institucionais e seus efeitos trouxeram inovações e avanços, em termos de gestão e políticas públicas ao longo desses 25 anos, também prevalecem dilemas, novos e/ou persistentes, que obstaculizam o processo de desenvolvimento do país. Logo, esta última parte do artigo se dedica a refletir acerca de alguns desses desafios, bem como sobre as limitações e contribuições desta investigação científica.

4.1 Desafios e dilemas da gestão pública no Brasil

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 discrepância, em especial, nas remunerações e benefícios no setor público. A heterogeneidade também se reflete nas capacidades, uma vez que alguns setores foram fortalecidos política e administrativamente, com crescentes níveis de independência e autonomia na execução de suas funções. Além disso, o corporativismo, um problema histórico e disseminado dentro da burocracia brasileira, ainda 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.

A disparidade também se reflete entre políticas sociais. Certos setores, principalmente saúde e educação, se estruturaram em sofisticados arranjos de governança multinível, com instrumentos de coordenação, financiamento e coprodução na prestação de serviços, enquanto outros ainda carecem de priorização e mecanismos efetivos de implementação, como a habitação e o saneamento básico. Superar esses desafios de naturezas distintas requer reavaliar as preferências, pactuar processos de mudanças com diferentes atores, bem como enfrentar pressões e resistências corporativas.

Do mesmo modo, as desigualdades sociais também são consideradas um dos principais problemas nacionais, que, aliadas a sua irmã siamesa, a pobreza, trazem barreiras ao desenvolvimento e à melhoria da qualidade de vida da população. Pedro Cavalcante e Roberto Pires (capítulo 2) demonstram que, a despeito da sua relevância, do reconhecimento por parte das elites e dos cidadãos, da seriedade da questão e de ser um dos objetivos fundamentais na Constituição Federal de 1988, o combate às desigualdades é historicamente negligenciado nos projetos de reformas administrativas no Brasil. O enfrentamento a esse verdadeiro flagelo social do país se torna ainda mais necessário na medida em que o problema está se agravando nos últimos anos e também pelo fato de uma série de ações estatais continuar a reproduzir padrões de concentração de renda, exclusão de serviços e marginalização. Vale ressaltar que, embora o problema normalmente não seja uma das prioridades nas agendas reformistas e de melhorias de gestão pelo mundo, existem casos de sucesso, como na França, onde enfatizaram não somente a eficiência da redução de custos dos projetos de mudanças, mas também a necessidade de se reduzirem as desigualdades no acesso e na qualidade da prestação de serviços públicos (Bezes, 2002).

Outro desafio envolve uma situação paradoxal, intensificada nas últimas décadas: o avanço do controle sobre a gestão. O problema surge, justamente, porque um dos principais motes do movimento gerencial, materializado no PDRAE, era a flexibilização da gestão, com a transferência do controle, *a priori* notadamente burocrático, para de resultados. Essa diretriz, contudo, não se efetivou, uma vez que ainda predomina a dimensão controle, por exemplo, nas funções de planejamento e gerenciamento orçamentário e na expansão da atuação do TCU.

A flexibilidade vem sendo gradualmente restringida pela priorização da pauta fiscalista com a redução do leque de opções alocativas, o que reflete no processo de fragilização do planejamento governamental. Esse viés de controle fiscal foi ainda mais potencializado com a aprovação da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) do teto de gastos (Emenda Constitucional nº 95, de 2016), que trouxe novos limites ao gerenciamento do orçamento da União e consequências negativas para boa parte do financiamento de serviços públicos, em especial das políticas sociais (ver o capítulo 3 de Pedro Cavalcante e Ronaldo Nogueira).

No que tange ao controle externo, a atuação das instituições independentes de auditoria (*supreme audit institutions* – SAIs) é, de fato, uma tendência internacional. No Brasil, esse tipo de procedimento vem ocorrendo tanto na esfera federal quanto nas subnacionais. O fortalecimento das SAIs tende a gerar assimetria de capacidade técnica e de conhecimento entre controladores (agente) e gestores (principal), o que impacta a atuação expansionista dos primeiros para além da função de auditoria, avançando nos processos avaliativos, de definição das prioridades e na formulação e implementação das políticas sob responsabilidade do Poder Executivo. Esse processo, apesar de teoricamente positivo no combate às práticas patrimonialistas na administração pública, traz consequências preocupantes ao Estado brasileiro.

O avanço das SAIs gera redução da autonomia e flexibilidade da gestão pública, com aumento da aversão a riscos e paralisia decisória por parte dos dirigentes e burocratas. Além disso, implica questionamentos acerca de legitimidade e *deficit* democráticos da atuação da tecnocracia dos órgãos de controle. Nesse relacionamento pouco harmonioso, enquanto os órgãos de controle se veem no papel de "cão pastor" (*sheepdog*), apoiando ou até orientando as organizações públicas em direção a melhores práticas, os gestores os identificam como "cães de guarda" (*watchdog*), focados no restrito cumprimento de leis, regras e políticas durante as auditorias (Bonollo, 2013).

A reversão desse conflito e de seus dilemas, seja fiscal, seja gerencial, no sentido de uma relação mais equilibrada entre flexibilidade e controle, não é nada trivial, sobretudo porque a conjuntura política continua inclinada à segunda dimensão, em razão da priorização da sustentabilidade fiscal e do combate à corrupção na agenda governamental e na opinião pública.

Apesar de problemas e dificuldades, o setor público brasileiro também produziu inovações e melhorias nas políticas públicas, com efeitos no acesso e na prestação de serviços, bem como trazendo certos avanços na economia e na qualidade de vida da população desde os anos 1990. No âmbito da gestão pública, o desafio, portanto, é dar continuidade aos processos de aperfeiçoamento a partir de ajustes graduais baseados nos subsídios provenientes do aprendizado organizacional e dos subsistemas de políticas públicas e nas constantes e necessárias adaptações às mudanças, principalmente tecnológicas e informacionais.

Se em meados da década de 1990 havia pouca informação disponível sobre desempenho e resultados das organizações e políticas públicas, atualmente podemos afirmar que houve bastante progresso na cultura avaliativa na administração pública brasileira. Inúmeras instituições governamentais, acadêmicas e privadas se dedicam a desenvolver estudos, pesquisas, dados, sistemas de informações e publicações acerca dos problemas e das ações estatais que rotineiramente apoiam o debate e o processo de tomada de decisões no setor público. Como tendência, o foco se direciona não apenas para construir informações de qualidade, mas, sobretudo, para estruturar a burocracia e pressionar os dirigentes pela formulação e implementação de políticas públicas predominantemente baseadas em evidências.

As inovações nas áreas de transparência e acesso à informação, política de participação social e compras públicas caminharam na direção de ampliação do controle institucional e social e refletem o alinhamento com as tendências internacionais na era da governança pública ou pós-NPM. Diante do dinamismo das transformações da sociedade contemporânea, essas ações se voltam para a crescente incorporação de novas tecnologias, tais como *Big Data*, transformação digital, inteligência artificial, ferramentas de democracia digital, entre outras, de modo a potencializar o alcance e os resultados dessas áreas de atuação governamental.

Em relação às políticas sociais, os sistemas de educação, saúde e assistência social, sem dúvida, são resultantes de esforços de cooperação federativa de longo prazo, com efeitos na criação de variados instrumentos de coordenação e políticas públicas. Se houve avanços consideráveis no acesso a esses serviços públicos, a qualidade da prestação e os impactos nos indicadores de efetividade das áreas continuam como desafios cruciais às políticas sociais, o que demanda mais financiamento e também contínuo empenho na construção de capacidades estatais nos governos subnacionais.

No setor de infraestrutura, os desafios de formulação e implementação de contratos de concessão tanto para construção de equipamentos públicos quanto para exploração dos serviços também não são simples. A opção pelo arranjo de governança híbrido não desconsidera a necessidade de continuar aprendendo com

as experiências e inovando nas estratégias de parcerias público-privadas em um cenário político e econômico dinâmico e volátil como o brasileiro.

Em contextos de mudanças, lidar com o desafio de responder a crescentes demandas sociais, econômicas e ambientais, entre outras, não é tarefa simples, o que nos leva a observar o fato de que até as inovações, mesmo positivas, podem culminar em consequências prejudiciais aos cidadãos, aos gestores ou à administração pública como um todo. Muitos objetivos almejados podem gerar resultados inesperados, por envolverem valores conflitantes. Por exemplo, mais transparência e mais participação social podem inviabilizar esforços na solução de problemas. Da mesma forma, a preocupação com equidade na prestação de serviços públicos normalmente restringe os efeitos de iniciativas em prol da eficiência.

Nesse sentido, o estudo avaliativo de Hood e Dixon (2015) sobre as reformas administrativas em municípios do Reino Unido nos ensina que elas não necessariamente geraram menos demandas ou problemas; ao contrário, culminaram em externalidades derivadas, tais como pressões por serviços e qualidade na entrega e mais informações sobre o próprio problema.

No caso nacional, por exemplo, além dos impactos negativos da expansão do controle burocrático sobre a gestão, também é possível observar incongruências na área de regulação e no sistema de justiça. Na primeira, as análises demonstraram que, nos últimos anos, as agências foram fortalecidas institucionalmente, com profissionalização do quadro funcional, independência e autonomia, com o propósito de servir às mudanças liberais e à abertura de mercados dos anos 1990. O modelo, no entanto, é criticado por não acompanhar a modernização de instrumentos regulatórios necessários e, assim, não proporcionar uma distribuição mais justa dos ganhos e maior atratividade de investimentos futuros.

No âmbito da justiça, os mesmos valores de independência e autonomia pautaram as transformações institucionais, com efeitos na ampliação de prerrogativas e benefícios das carreiras jurídicas. Esse fortalecimento, não obstante, não se refletiu em melhorias administrativas na prestação de serviços como ampliação do acesso, duração dos processos e redução do acervo, em um cenário de crescimento da litigiosidade.

4.2 Limites e contribuições da pesquisa

Obviamente, a complexidade dos objetivos deste livro – e também deste texto – de sintetizar parte das análises sobre as reformas do Estado e da administração pública, trajetórias, tendências e desafios impõe uma série de restrições analíticas e de tendência de generalização dos achados. A relevância da temática e a perspectiva multidimensional da investigação trazem, todavia, contribuições para o conhecimento, com base em teorias e evidências empíricas, cruciais para

qualificar os debates e as iniciativas direcionadas ao aperfeiçoamento permanente da administração pública e da democracia brasileiras.

Com relação às limitações, a primeira envolve a inviabilidade de se abordarem todas as inúmeras dimensões do setor público, o que obrigou a pesquisa a selecionar algumas questões consideradas centrais para se entender o papel, a morfologia e as atuações estatais, sem contudo, ignorar que outras dimensões, não analisadas aqui, também são relevantes – a exemplo dos governos subnacionais, que, no arcabouço do federalismo, desempenham papéis importantes em políticas públicas fundamentais, como segurança pública, no âmbito estadual, e de prestação de serviços sociais diretos ao cidadão (saúde, educação, assistência social etc.) nos municípios.

Outra restrição é o extenso recorte longitudinal de 25 anos, que traz dificuldades de colher informações e dados e mensurar objetivamente os acontecimentos, suas sequências, bem como seus efeitos. A ênfase, normalmente, recai sobre os resultados e menos sobre os impactos das reformas, pois para se analisar esses últimos é preciso um recorte temporal mais amplo, já que algumas mudanças tendem a surtir efeitos somente no médio e longo prazo, o que também afeta a mensuração dos seus reais fatores determinantes (Pollitt e Dan, 2013).

As análises ainda sofrem da relativa carência de conhecimento sistemático e científico dos processos de reformas e de abordagens compreensivas acerca das trajetórias do Estado e da administração pública no país. Isso se deve, em certa medida, a limitações de cunho metodológico que atrapalham os métodos ortodoxos de pesquisa, haja vista que é complicado utilizar indicadores de desempenho para questões complexas e em arcabouços institucionais variados de políticas públicas e em constantes mudanças.

Os estudos também são prejudicados pelo baixo interesse por parte dos governos em gerar informações confiáveis e dados precisos sobre esses processos. Geralmente, os documentos oficiais, chamados *white papers* em inglês, ressaltam os aspectos positivos e ignoram os pontos fracos das reformas, além de normalmente serem substituídos por novos projetos, sem avaliar efetivamente as mudanças e resultados dos anteriores (Pollitt, 2014).

Do ponto de vista das contribuições, esse esforço de caráter mais descritivo que explicativo teve como finalidade principal discutir o passado com rigor metodológico e analítico para se compreender e explicar o presente. Não se trata apenas de construir uma agenda de pesquisa futura mas, principalmente, de qualificar o debate acerca das mudanças e futuras propostas de aperfeiçoamento na administração pública, diante de uma realidade complexa, dinâmica e com múltiplos fatores intervenientes. Vale reiterar que esses objetivos se apresentam cada vez mais importantes para evitar os recorrentes erros de diagnósticos e prognósticos já cometidos, sobretudo

devido à prevalência histórica de visões estigmatizadas e estereótipos com impacto em recomendações ou proposições teóricas equivocadas.

Esse tipo de investigação se torna ainda mais essencial em razão das inúmeras transformações sociais, econômicas, políticas e tecnológicas vivenciadas no último quarto de século, com repercussões efetivas em governos de diversas partes do mundo. Aliado a isso, o cenário vem se tornando ainda mais desafiador com a crescente pressão sobre o setor público para lidar com questões do tipo *wicked problems*, ou seja, graves, transversais, multicausais, repletos de informações incompletas e múltiplos atores com responsabilidades ambíguas e conflitantes (Boin e Lodge, 2016). Em sociedades democráticas e num mundo com intensa velocidade de mudanças, enfrentar situações desse tipo, tais como aquecimento global, imigração, desigualdades e a atual crise da Covid-19, demanda respostas estatais inovadoras, coordenadas e sofisticadas.

Assim, os achados e conclusões desta pesquisa, fundamentados na interação entre a análise teórica e o mundo empírico, visaram gerar subsídios que auxiliem a reflexão e as ações governamentais. Como ficou claro no decorrer deste livro, no entanto, as trajetórias do Estado e da administração pública brasileira no período analisado são caracterizadas não somente por avanços e inovações, mas também por paralisia e inflexão. O aprimoramento das iniciativas exitosas e a promoção de mudanças substanciais que ajudem a superar os desafios e dilemas persistentes da gestão pública no país requerem estratégias simultâneas de profissionalização da burocracia, valorização da participação social, fortalecimento da gestão transparente, com base em evidências, bem como o incessante empenho de coordenação e cooperação dentro e fora do governo. A contribuição da administração pública para o sonhado desenvolvimento econômico, social, inclusivo e sustentável exige, portanto, um permanente investimento na construção de capacidades estatais e na cultura de inovação disseminadas no setor público, em contexto de governança democrática.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública**, v. 41, p. 67-86, 2007.

ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. **Finanças públicas, democracia e *accountability***: debate teórico e o caso brasileiro. Rio de Janeiro: Elsevier; Campus, 2004.

ARRETCHE, M. (Org.). **Trajetórias das desigualdades**: como o Brasil mudou nos últimos 50 anos. São Paulo: Editora da Unesp, 2015.

ARRETCHE, M.; MARQUES, E.; FARIA, C. (Org.). **As políticas da política**: desigualdades e inclusão nos governos PSDB e PT. São Paulo: Editora Unesp, 2019.

AYRES, S. (Ed.). **Rethinking policy and politics**: reflections on contemporary debates in policy studies. Bristol: Policy Press, 2014.

BERSCH, K. The merits of problem-solving over powering: governance reform in Brazil and Argentina. **Comparative Politics**, Jan. 2016.

BEZES, P. **Gouverner l'administration**: une sociologie des politiques de la réforme administrative en France, 1962-1997. 2002. Tese (Doutorado) – Institut d'Études Politiques, Paris, 2002.

BOIN, A.; LODGE, M. Designing resilient institutions for transboundary crisis management: a time for public administration. **Public Administration**, n. 94, p. 289-298, 2016.

BONOLLO, E. National audit courts in a public sector under stress: from "watchdog" to "sheepdog". *In*: INTERNATIONAL BUSINESS RESEARCH CONFERENCE, 22., 2013, Madrid. Madrid: [s.n.], 2013.

CAVALCANTE, P. Innovations in the federal government during the post-New Public Management Era. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 22, p. 885-902, 2018.

_____. Trends in public administration after hegemony of the New Public Management: a literature review. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 70, p. 195-217, 2019a.

_____. Tendências inovadoras de gestão nos governos subnacionais brasileiros. **Cadernos de Gestão Pública**, v. 24, p. 1-20, 2019b.

CAVALCANTE, P.; CARVALHO, P. Profissionalização da burocracia federal brasileira (1995-2014): avanços e dilemas. **Revista de Administração Pública**, v. 51, p. 1-26, 2017.

CAVALCANTE, P.; GOMIDE, A. A. (Org.). **O presidente e seu núcleo de governo**: a coordenação do Poder Executivo. 1. ed. Brasília: Ipea, 2019.

CHRISTENSEN, T.; LAEGREID, P. The whole of government approach to public sector reform. **Public Administration Review**, v. 67, n. 6, p. 1059-1066, 2007.

COHEN, M. D.; MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. A garbage can model of organizational choice. **Administrative Science Quarterly**, v. 17, n. 1., p. 1-25, 1972.

GREVE, C.; LAEGREID, P.; RYKKJA, L. H. (Ed.). **Nordic administrative reforms**: lessons for public management. London: Palgrave Macmillan, 2016.

HOOD, C.; DIXON, R. **A government that worked better and cost less**: evaluating three decades of reform and change in UK central government. Oxford: Oxford University Press, 2015.

LAPUENTE, V.; WALLE, S. V. de. The effects of new public management on the quality of public services. **Governance**, v. 33, p. 461-475, 2020.

LODGE, M.; WEGRICH, K. **The problem solving capacity of the modern state**. Oxford: Oxford University Press, 2014.

MAHONEY, J.; THELEN, K. (Ed.). **Explaining institutional change**: ambiguity, agency, and power. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

MARCH, J.; OLSEN, J. P. **Rediscovering institutions**: the organizational basis of politics. New York: Free Press, 1989.

MENICUCCI, T.; GONTIJO, J. **Gestão e políticas públicas no cenário contemporâneo**: tendências nacionais e internacionais. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2016.

NORTH, D. C. **Institutions, institutional change and economic performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

OSBORNE, S. (Ed.). **The new public governance**: emerging perspectives on the theory and practice of public governance. London: Taylor and Francis Library, 2010.

PAWSON, H.; JACOBS, K. Policy intervention and its impact: analysing New Labour's public service reform model as applied to local authority housing in England. **Housing, Theory and Society**, v. 27, n. 1, p. 76-94, 2010.

PIERSON, P. Increasing returns, path dependence, and the study of politics. **American Political Science Review**, v. 94, n. 2, p. 251-267, 2000.

POLLITT, C. Forty years of public management reform in UK central government: promises, promise. *In*. AYRES, S. (Ed.). **Rethinking policy and politics**: reflections on contemporary debates in policy studies. Bristol: Policy Press, 2014. p. 7-27.

POLLITT, C.; BOUCKAERT, G. **Public management reform**: a comparative analysis – New Public Management, governance, and the neo-Weberian state. Oxford: Oxford University Press, 2017.

POLLITT, C.; DAN, S. Searching for impacts in performance-oriented management reform: a review of the European literature. **Public Performance and Management Review**, v. 37, n. 1, p. 7-32, 2013.

REZENDE, F. C. **Por que falham as reformas administrativas**? Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

STREECK, W.; THELEN, K. (Ed.). **Beyond continuity**: institutional change in advanced political economies. Oxford: Oxford University Press, 2005.

UNDP – UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. **Human Development Report 2019**. New York: UNDP, 2019.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ABRUCIO, F. L. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, n. 24, p. 41-67, 2005.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Imprensa Nacional, 1995.

BRESSER-PEREIRA, L.C. A reforma gerencial do Estado de 1995. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 34, n. 4, 2000.

_____. Reforma gerencial e legitimação do Estado social. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 1, 2017.

BRULON, V.; OHAYON, P.; ROSENBERG, G. A reforma gerencial brasileira em questão: contribuições para um projeto em construção. **Revista do Serviço Público**, v. 63, n. 3, p. 265-284, 2012.

COSTA, F. L. da. Condicionantes da reforma do Estado no Brasil. *In*: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD, 10., 2005. Santiago, Chile. Chile: [s.n.], 2005.

_____. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. **Revista de Administração Pública**, v. 42, n. 5, p. 829-874, 2008.

_____. História das reformas administrativas no Brasil: narrativas, teorizações e representações. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 59, n. 3, p. 271-288, 2008.

COSTA, L. O governo FHC e a reforma do Estado brasileiro. **Pesquisa e Debate**, São Paulo, v. 11, n. 1, p. 49-79, 2000.

DUNLEAVY, P. *et al.* **Digital era governance**: IT corporations, the state, and e-government. Oxford: Oxford University Press, 2006.

FARIA, J. R.; FARIA, J. H. A concepção de Estado e a administração pública no Brasil no âmbito do Plano Diretor de Reforma do Estado. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 1, n. 3, 2017.

LIMA JUNIOR, O. As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos. **Revista do Serviço Público**, v. 49, p. 2, p. 5-31, 2014.

MARCELINO, G. F. Em busca da flexibilidade do Estado: o desafio das reformas planejadas no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 37, n. 3, p. 641-659, 2003.

MARTINS, H. F. **Uma teoria da fragmentação de políticas públicas**: desenvolvimento e aplicação na análise de três casos de políticas de gestão pública. 2003. Tese (Doutorado) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, 2003.

OLIVEIRA, G.; TUROLLA, F. Política econômica do segundo governo. **Tempo Social**, v. 15, n. 2, 2003.

PACHECO, R. Organizações sociais e governança pública: questões atuais a partir da experiência brasileira. *In*: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD, 18., 2013, Montevideo, Uruguay. Montevideo: [s.n.], 2013.

PAULA, A. P. P. de. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 45, n. 1, p. 36-49, jan./mar. 2005.

_____. **Por uma nova gestão pública**: limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

PEREIRA, J. M. Reforma do Estado e transparência: estratégias de controle da corrupção no Brasil. *In*: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD, 7., out. 2002, Lisboa, Portugal. Lisboa: [s.n.], out. 2002.

_____. Reforma do Estado e controle da corrupção no Brasil. **REGE**: Revista de Gestão, v. 12, n. 2, p. 1-17, 2005.

PETERS. B. G. **The future of governing**: four emerging models. Lawrence: University Press of Kansas, 1996.

SANTANA, A. A reforma do Estado no Brasil: estratégias e resultados. *In*: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD, 7., out. 2002, Lisboa, Portugal. Lisboa: [s.n.], out. 2002.

WILLIAMSON, J. What Washington means by policy reform. *In*: WILLIAMSON, J. **Latin American adjustment**: how much has happened. Berkeley: University of California Press, 1990. p. 90-120.

ÍNDICE REMISSIVO[1]

A

Accountability ..... 12, 15, 17, 34, 44, 50, 87, 134, 135, 171, 193, 337, 338, 370, 371, 372, 373, 384, 387, 389, 410, 417, 418, 423, 431, 433, 434, 438, 446, 464, 531, 532, 533, 534, 535, 536, 550, 557, 567, 569, 575.

Agência reguladora ..... 34, 252, 253, 331, 332, 333, 335, 337, 342, 343, 344, 347, 348.

Arranjo institucional ..... 70,120, 189, 200, 237, 221, 222, 224, 230, 235, 241, 268, 285.

Autarquia 41, 43, 126, 127, 128, 129, 131, 177, 252, 282, 306, 307, 330, 353, 392, 512, 537, 538, 564

Autonomia 17, 18, 24, 33, 34, 41,42,43,45,46, 101, 104, 114, 118, 138, 163, 164, 165, 166, 168, 183, 190, 192, 202, 208, 224, 226, 249, 250, 252, 264, 279, 304, 305, 306, 307, 317, 333, 369, 370, 371, 383, 396, 414, 415, 416, 417, 419, 420, 426, 431, 433, 434, 435, 456, 479, 486, 495, 496, 498, 505, 506, 508, 509, 510, 511, 513, 517, 519, 523, 524, 529, 531, 532, 534, 535, 536, 537, 538, 541, 542, 543, 546, 548, 566, 567, 570, 571, 573

Avaliação ..... 16, 32, 33, 41, 43, 47, 50, 61, 72, 99, 108, 112, 114, 132, 134, 152, 161, 166, 200, 207, 217, 225, 227, 229, 230, 236, 241, 255, 256, 259, 264, 265, 268, 280, 282, 284, 285, 290, 298, 315, 326, 337, 338, 339, 344, 445, 346, 347, 348, 349, 350, 351, 352, 354, 355, 356, 357, 358, 359, 360, 361, 362, 363, 364, 367, 369, 375, 377, 380, 381, 384, 396, 403, 408, 411, 413, 414, 415, 416, 418, 419, 420, 422, 423, 424, 425, 426, 427, 428, 430, 431, 432, 433, 434, 435, 436, 438, 445, 446, 462, 465, 467, 468, 478, 481, 498, 541, 564, 565, 566.

1. DOI: http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-012-7indremissivo

B

Burocracia ..... 8, 13, 15, 16, 23, 30, 31, 34, 46, 48, 52, 53, 58, 77, 78, 81, 106, 108, 111, 137, 138, 142, 151, 154, 155, 156, 157, 158, 166, 182, 183, 194, 200, 205, 210, 212, 249, 254, 262, 263, 264, 266, 267, 269, 299, 302, 314, 315, 317, 370, 371, 389, 391, 416, 418, 420, 433, 434, 436, 463, 477, 489, 498, 505, 506, 507, 508, 509, 510, 511, 512, 513, 514, 515, 516, 517, 519, 521, 522, 524, 525, 527, 558, 562, 564, 568, 569, 570, 572, 575, 576.

C

Capacidade estatal ..... 17, 112, 116, 119, 363, 370, 371, 420, 505, 524.

Clientelismo ..... 168, 374, 388, 396, 463, 467, 477, 491,498.

Concessões ..... 6, 30, 217, 219, 221, 223, 225, 226, 229, 231, 233, 234, 235, 237, 238, 239, 240, 241, 242, 243, 245, 246, 564, 565.

Contas públicas 5, 15, 27, 28, 40, 83, 84, 85, 86, 87, 89, 91, 92, 93, 94, 95, 97, 99, 100, 101, 012, 103, 105, 107, 109, 345, 375, 430,

Controle 7, 15, 16, 17, 18, 27, 31, 32, 33, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 49, 52, 58, 83, 84, 86, 88, 108, 114, 115, 119, 129, 131, 134, 135, 152, 158, 161, 163, 165, 168, 169, 178, 181, 182, 184, 191, 193, 201, 217, 221, 223, 224, 226, 229, 231, 241, 243, 249, 256, 265, 267, 278, 279, 284, 287, 288, 289, 290, 291, 292, 295, 298, 304, 311, 312, 313, 314, 317, 318, 321, 333, 336, 338, 345, 365, 366, 367, 368, 369, 380, 381, 382, 383, 384, 387, 388, 389, 390, 393, 394, 396, 398, 406, 413, 414, 415, 416, 417, 418, 419, 420, 421, 422, 423, 425, 426, 427, 428, 429, 430, 431, 432, 433, 434, 435, 436, 437, 439, 446, 447, 457, 459, 462, 463, 467, 469, 488, 502, 510, 525, 531, 532, 538, 563, 564, 565, 566, 567, 568, 569, 571, 572, 573, 579,

Coordenação ..... 29, 39, 48, 49, 50, 58, 80, 118, 124, 125, 130, 156, 157, 187, 188, 189, 190, 191, 192, 193, 194, 196, 197, 198, 199, 201, 202, 203, 204, 207, 208, 210, 211, 212, 213, 218, 224, 226, 230, 241, 244, 258, 264, 285, 289, 290, 292, 296, 298, 301, 323, 307, 309, 310, 313, 315, 317, 341, 342, 343, 344, 351, 352, 359, 360, 362, 367, 376, 377, 381, 382, 383, 447, 456, 457, 462, 468, 507, 542, 557, 563, 566, 567, 568, 569, 570, 572, 575, 576, 578.

Corrupção ..... 32, 52, 163, 167, 198, 305, 366, 367, 368, 369, 371, 372, 373, 375, 376, 377, 378, 379, 380, 381, 382, 383, 384, 385, 386, 387, 388, 389, 390 428, 463, 467, 468, 469, 477, 479, 484, 486, 487, 488, 489, 490, 491, 493, 494, 495, 496, 497, 498, 499, 541, 565, 572, 579.

Crise fiscal ..... 5, 28, 47, 61, 83, 84, 85, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 95, 97, 99, 101, 102, 103, 105, 107, 109, 119, 123, 124, 195, 279, 284, 286, 326, 462, 487, 562.

D

Democracia ..... 11, 20, 48, 50, 51, 55, 76, 79, 83, 111, 137, 161, 184, 185, 192, 208, 209, 244, 267, 258, 277, 304, 325, 337, 370, 372, 388, 391, 393, 394, 395, 396, 397, 400, 402, 404, 409, 410, 411, 418, 433, 434, 436, 450, 451, 461, 463, 472, 473, 474, 477, 486, 502, 505, 544, 555, 572, 574, 575.

Desburocratização ..... 24, 55, 58, 81, 112, 120, 427.

Descentralização ..... 6, 27, 29, 58, 81, 112, 126, 132, 138, 158, 165, 187, 188, 189, 190, 191, 192, 193, 194, 195, 196, 197, 198, 199, 200, 201, 203, 205, 206, 207, 209, 201, 211, 212, 213, 264, 279, 282, 306, 347, 366, 369, 444, 446, 462, 465, 468, 509, 519, 563, 564, 565, 568.

Desempenho ..... 18, 24, 34, 41, 43, 44, 50, 89, 90, 94, 103, 104, 114, 151, 161, 164, 166, 170, 182, 183, 184, 204, 209, 221, 232, 234, 245, 258, 259, 260, 261, 262, 264, 265, 267, 285, 289, 291, 299, 314, 316, 319, 320, 338, 345, 347, 380, 413, 414, 415, 416, 417, 418, 419, 420, 423, 426, 430, 431, 432, 435, 445, 446, 447, 455, 461, 462, 465, 467, 471, 483, 505, 506, 507, 508, 509, 510, 511, 513, 515, 516, 521, 522, 524, 529, 530, 542, 543, 551, 567, 570, 572, 574.

Desestatização ..... 41, 58, 81, 165, 217, 218, 219, 220, 241, 244, 246, 565.

Desigualdade ..... 5, 10, 15, 19, 27, 28, 35, 53, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 87, 91, 98, 99, 103, 104, 105, 108, 123, 133, 150, 151, 159, 188, 190, 192, 195, 198, 201, 202, 204, 205, 206, 207, 209, 395, 400, 406, 463, 470, 530, 543, 548, 570, 571, 575, 576.

Dívida pública..... 85, 88, 89, 90, 92, 94, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 107, 293, 294, 453, 463, 464.

E

Eficiência..... 11, 25, 33, 34, 40, 42, 59, 75, 78, 83, 86, 88, 105, 112, 113, 114, 118, 119, 128, 132, 140, 157, 165, 168, 182, 198, 203, 218, 222, 223, 224, 227, 228, 231, 243, 244, 245, 249, 250, 253, 263, 296, 305, 310, 316, 320, 337, 345, 366, 369, 371, 372, 373, 375, 380, 398, 407, 414, 416, 418, 423, 424, 425, 427, 428, 429, 431, 434, 436, 444, 446, 449, 462, 467, 469, 471, 477, 491, 498, 505, 507, 510, 519, 524, 530, 543, 546, 547, 548, 557, 570, 573.

Efetividade ..... 14, 17, 25, 30, 75, 105, 113, 118, 126, 132, 165, 166, 224, 227, 228, 231, 240, 263, 264, 265, 296, 297, 302, 315, 316, 320, 343, 346, 360, 394, 404, 405, 414, 416, 418, 419, 422, 423, 425, 427, 428, 429, 430, 433, 444, 469, 470, 497, 522, 572.

F

Federação/Federalismo ..... 17, 137, 192, 197, 206, 208, 283, 330, 331, 465.

Finanças púbicas..... 0, 119, 282, 293, 318, 322, 385, 510, 575.

Funcionalismo..... 5, 15, 27, 28, 29, 40, 74, 137, 138, 139, 141, 143, 145, 146, 147, 149, 151, 152, 153, 155, 157, 158, 159, 330, 333, 462, 479, 497, 498, 508, 562, 564, 565, 568.

G

Governança..... 8, 11, 18, 23, 25, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 40, 41, 49, 52, 60, 80, 87, 119, 130, 159, 165, 166, 182, 187, 189, 199, 201, 202, 204, 205, 217, 218, 221, 222, 223, 224, 226, 241, 242, 250, 251, 263, 265, 267, 269, 271, 278, 384, 385, 287, 288, 289, 290, 291, 292, 295, 296, 297, 299, 313, 319, 320, 326, 366, 367, 368, 369, 370, 371, 372, 373, 376, 377, 378, 382, 383, 386, 387, 389, 414, 417, 418, 419, 422, 423, 424, 431, 434, 435, 438, 444, 445, 447, 450, 477, 479, 481, 483, 485, 486, 487, 489, 491, 493, 495, 497, 498, 499, 501, 503, 505, 506, 524, 526, 529, 543, 552, 553, 555, 556, 557, 558, 559, 561, 562, 563, 565, 567, 568, 569, 570, 571, 572, 573, 575, 577, 579.

I

Implementação..... 11, 15, 16, 24, 25, 27, 28, 32, 33, 34, 39, 40 42, 43, 45, 46, 47, 48, 49, 57, 59, 61, 62, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 75, 76, 78, 79, 80, 87, 88, 90, 118, 131, 133, 158, 161, 191, 195, 198, 199, 200, 202, 203, 205, 206, 207, 209, 210, 211, 212, 219, 232, 247, 251, 255, 256, 259, 264, 278, 279, 283, 284, 287, 290, 291, 301, 302, 303, 304, 305, 306, 311, 314, 315, 319, 225, 333, 335, 342, 342, 344, 365, 352, 361, 367, 369, 374, 375, 380, 382, 392, 393, 395, 397, 413, 414, 415, 417, 418, 419, 423, 424, 426, 428, 430, 431, 444, 445, 446, 447, 449, 451, 457, 460, 462, 463, 464, 467, 468, 469, 478, 487, 488, 499, 505, 507, 508, 510, 511, 524, 527, 544, 555, 557, 558, 559, 561, 566, 568, 570, 571, 572.

Monitoramento..... 16, 32, 171, 178, 182, 200, 205, 207, 227, 229, 241, 249, 251, 285, 289, 292, 314, 341, 364, 345, 346, 347, 350, 351, 352, 353, 354, 355, 356, 357, 358, 359, 360, 361, 362, 381, 382, 403, 412, 416, 422, 423, 424, 431, 446, 457, 465, 467, 468, 565, 567, 569.

N

New Public Management/NPM..... 11, 12, 13, 15, 18, 23, 24, 25, 33, 35, 36, 41, 45, 46, 49, 50, 51, 52, 57, 77, 165, 345, 346, 389, 444, 445, 446, 447, 462, 464, 467, 473, 507, 556, 557, 558, 561, 567, 588, 572, 576, 577.

O

Orçamento..... 6, 30, 31, 44, 46, 50, 90, 93, 96, 97, 99, 102, 109, 133, 157, 220, 238, 239, 255, 258, 260, 266, 267, 277, 278, 279, 280, 281, 282, 283, 284, 285, 286, 287, 288, 289, 291, 292, 293, 294, 295, 296, 297, 298, 299, 312, 314, 318, 320, 325, 351, 352, 357, 358, 359, 361, 369, 378, 401, 402, 446, 452, 462 464, 465, 468, 469, 486, 487, 491, 509, 541, 542, 571.

Organização da Sociedade Civil de Interesse Público/Oscip..... 116, 193, 203.

Organizações Sociais/OS..... 14, 40, 41, 43, 46, 47, 50, 52, 112, 116, 133, 193, 209, 212, 302, 306, 307, 318, 347, 394, 406, 510, 562, 567, 579.

P

Parceria público-privada/PPP..... 217, 218, 219, 221, 224, 225, 226, 227, 228, 230, 231, 232, 233, 235, 236, 237, 238, 239, 240, 241, 242, 243, 244, 246.

Participação social ..... 7, 10, 27, 32, 48, 70, 191, 283, 299, 338, 391, 392, 393, 394, 395, 396, 397, 398, 399, 400, 401, 402, 403, 405, 406, 407, 408, 409, 411, 563, 564, 566, 572, 573, 575.

R

Regulação ..... 17, 27, 31, 47, 48, 51, 65, 66, 72, 86, 87, 127, 156, 157, 163, 164, 193, 200, 203, 207, 213, 218, 227, 228, 241, 247, 248, 249, 250, 251, 252, 254, 255, 258, 259, 265, 269, 271, 287, 328, 333, 335, 336, 371, 419, 430, 431, 435, 446, 532, 533, 537, 538, 543, 544, 546, 547, 548, 550, 551, 552, 553, 573.

T

Transparência ..... 10, 12, 43, 44, 48, 52, 166, 171, 177, 178, 255, 276, 290, 345, 346, 367, 369, 371, 372, 373, 374, 375, 376, 377, 378, 379, 380, 381, 382, 383, 384, 385, 386, 3807, 388, 390, 414, 419, 424, 434, 444, 446, 447, 455, 462, 464, 465, 486, 467, 468, 469, 477, 478, 484, 486.

NOTAS BIOGRÁFICAS DOS AUTORES[1]

Alexandre Gomide

Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea; e doutor em administração pública e governo pela Fundação Getulio Vargas (FGV).

Alketa Peci

Professora da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getulio Vargas (Ebape/FGV); e doutora em administração pela FGV.

Ana Karine Pereira

Professora adjunta do Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília (CDS/UnB); e doutora em ciência política pela UnB.

Bruno Queiroz Cunha

Especialista em políticas públicas e gestão governamental (EPPGG) na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea; e doutor em políticas públicas, estratégias e desenvolvimento pelo Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IE/UFRJ).

Ciro Campos Christo Fernandes

Especialista em políticas públicas e gestão governamental (EPPGG) na Escola Nacional de Administração Pública (Enap); e doutor em administração pela Fundação Getulio Vargas (FGV).

Daniel Avelino

Especialista em políticas púbicas e gestão governamental (EPPGG) na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea; e doutor em política social pela Universidade de Brasília (UnB).

Eduardo José Grin

Professor da Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas (EAESP/FGV) e da Escola de Economia de São Paulo (EESP) da FGV; e doutor em administração pública e governo pela FGV.

1. DOI: http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-012-7notabiogautor

Felix Lopez

Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea; e doutor em sociologia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

Frederico Lustosa da Costa

Professor do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal Fluminense (PPGAd/UFF); e doutor em gestão pelo Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa (ISCTE).

Igor Fonseca

Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea; e doutor em democracia pelo Centro de Estudos Sociais (CES) da Universidade de Coimbra.

Isabella de Araujo Goellner

Pesquisadora do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea; e mestre em sociologia pela Universidade de Brasília (UnB).

Jaqueline Borges

Pesquisadora do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea; e mestre em ciência política pela Universidade Federal do Paraná (UFPR).

João Pompeu

Especialista em políticas públicas e gestão governamental (EPPGG) na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea; e doutor em sociologia pela Universidade de Brasília (UnB).

José Celso Cardoso Junior

Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea; e doutor em desenvolvimento pelo Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (IE/Unicamp).

Katherine Bersch

Professora assistente de ciência política na Davidson College; e PhD em governo na Universidade do Texas.

Leandro Freitas Couto

Analista de planejamento e orçamento (APO) na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea; e doutor em relações internacionais pela Universidade de Brasília (UnB).

Luciana Garcia

Pesquisadora visitante na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea; e doutora em direito pela Universidade de Brasília (UnB).

Luseni Aquino

Técnica de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea; e doutora em sociologia pela Universidade de Brasília (UnB).

Mauro Santos Silva

Especialista em políticas públicas e gestão governamental (EPPGG) na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea; e doutor em economia pelo Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IE/UFRJ).

Natália Koga

Especialista em políticas públicas e gestão governamental (EPPGG) na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea; e doutora em ciência política pela Universidade de Westminster.

Noëlle Silva

Pesquisadora assistente na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea; e mestre em ciência política pela Universidade de Brasília (UnB).

Paulo Kliass

Especialista em políticas públicas e gestão governamental (EPPGG) na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea; e doutor em economia pela Universidade de Paris.

Pedro Cavalcante

Especialista em políticas públicas e gestão governamental (EPPGG) na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea; e doutor em ciência política pela Universidade de Brasília (UnB).

Pedro Palotti

Especialista em políticas públicas e gestão governamental (EPPGG) na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea; e doutor em ciência política pela Universidade de Brasília (UnB).

Raphael Machado

Pesquisador visitante na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea; e doutor em ciência política pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp).

Renata Bichir

Professora na Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo (EACH/USP); e doutora em ciência política pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP/UERJ).

Roberto Pires

Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea; e doutor em políticas públicas pelo Massachusetts Institute of Technology (MIT).

Ronaldo Nogueira

Auditor federal de finanças e controle da Controladoria-Geral da União (CGU); e doutor em administração pela Universidade de Brasília (UnB).

Sheila Barbosa

Especialista em políticas públicas e gestão governamental (EPPGG) na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea; professora do Departamento de Gestão de Políticas Públicas da Universidade de Brasília (UnB); e doutora em administração pela UnB.

Temístocles Murilo de Oliveira Júnior

Auditor federal de finanças e controle da Controladoria-Geral da União (CGU); e doutor em políticas públicas, estratégias e desenvolvimento pelo Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IE/UFRJ).

Violeta Pallavicini

Professora da Escola de Administração Pública da Universidade da Costa Rica; e doutora em ciência política pela Northern Illinois University.

NOTAS BIOGRÁFICAS DOS PARECERISTAS[1]

Alexander Cambraia

Pesquisador sênior do International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC-IG); e doutor em ciência política pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).

Alexandre Gomide

Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea; e doutor em administração pública e governo pela Fundação Getulio Vargas (FGV).

Alketa Peci

Professora da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getulio Vargas (Ebape/FGV); e doutora em administração pela FGV.

Ana Karine Pereira

Professora adjunta do Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília (CDS/UnB); e doutora em ciência política pela UnB.

Bruno Queiroz Cunha

Especialista em políticas públicas e gestão governamental (EPPGG) na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea; e doutor em políticas públicas, estratégias e desenvolvimento pelo Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IE/UFRJ).

Ciro Campos Christo Fernandes

Especialista em políticas públicas e gestão governamental (EPPGG) na Escola Nacional de Administração Pública (Enap); e doutor em administração pela Fundação Getulio Vargas (FGV).

Daniel Avelino

Especialista em políticas púbicas e gestão governamental (EPPGG) na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea; e doutor em política social pela Universidade de Brasília (UnB).

1. DOI: http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-012-7notabiogparec

Eduardo José Grin

Professor da Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas (EAESP/FGV) e da Escola de Economia de São Paulo (EESP) da FGV; e doutor em administração pública e governo pela FGV.

Felix Lopez

Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea; e doutor em sociologia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

Frederico Lustosa da Costa

Professor do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal Fluminense (PPGAd/UFF); e doutor em gestão pelo Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa (ISCTE).

Igor Fonseca

Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea; e doutor em democracia pelo Centro de Estudos Sociais (CES) da Universidade de Coimbra.

Isabella de Araujo Goellner

Pesquisadora do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea; e mestre em sociologia pela Universidade de Brasília (UnB).

Jaqueline Borges

Pesquisadora do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea; e mestre em ciência política pela Universidade Federal do Paraná (UFPR).

João Pompeu

Especialista em políticas públicas e gestão governamental (EPPGG) na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea; e doutor em sociologia pela Universidade de Brasília (UnB).

José Celso Cardoso Junior

Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea; e doutor em desenvolvimento pelo Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (IE/Unicamp).

Katherine Bersch

Professora assistente de ciência política na Davidson College; e PhD em governo na Universidade do Texas.

Leandro Freitas Couto

Analista de planejamento e orçamento (APO) na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea; e doutor em relações internacionais pela Universidade de Brasília (UnB).

Luciana Garcia

Pesquisadora visitante na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea; e doutora em direito pela Universidade de Brasília (UnB).

Luís Henrique Paiva

Especialista em políticas públicas e gestão governamental (EPPGG) na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea; e doutor em sociologia e política pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).

Luseni Aquino

Técnica de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea; e doutora em sociologia pela Universidade de Brasília (UnB).

Marcelo Viana Estevão de Moraes

Especialista em políticas públicas e gestão governamental (EPPGG) do Ministério da Economia; e doutor em ciências sociais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio).

Mauricio Mota Saboya Pinheiro

Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea; e doutor em filosofia pela Universidade de São Paulo (USP).

Mauro Santos Silva

Especialista em políticas públicas e gestão governamental (EPPGG) na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea; e doutor em economia pelo Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IE/UFRJ).

Natália Koga

Especialista em políticas públicas e gestão governamental (EPPGG) na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea; e doutora em ciência política pela Universidade de Westminster.

Noëlle Silva

Pesquisadora assistente na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea; e mestre em ciência política pela Universidade de Brasília (UnB).

Paulo Kliass

Especialista em políticas públicas e gestão governamental (EPPGG) na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea; e doutor em economia pela Universidade de Paris.

Pedro Cavalcante

Especialista em políticas públicas e gestão governamental (EPPGG) na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea; e doutor em ciência política pela Universidade de Brasília (UnB).

Pedro Palotti

Especialista em políticas públicas e gestão governamental (EPPGG) na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea; e doutor em ciência política pela Universidade de Brasília (UnB).

Raphael Machado

Pesquisador visitante na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea; e doutor em ciência política pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp).

Renata Bichir

Professora na Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo (EACH/USP); e doutora em ciência política pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP/UERJ).

Roberto Pires

Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea; e doutor em políticas públicas pelo Massachusetts Institute of Technology (MIT).

Ronaldo Nogueira

Auditor federal de finanças e controle da Controladoria-Geral da União (CGU); e doutor em administração pela Universidade de Brasília (UnB).

Sheila Barbosa

Especialista em políticas públicas e gestão governamental (EPPGG) na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea; professora do Departamento de Gestão de Políticas Públicas da Universidade de Brasília (UnB); e doutora em administração pela UnB.

Temístocles Murilo de Oliveira Júnior

Auditor federal de finanças e controle da Controladoria-Geral da União (CGU); e doutor em políticas públicas, estratégias e desenvolvimento pelo Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IE/UFRJ).

Violeta Pallavicini

Professora da Escola de Administração Pública da Universidade da Costa Rica; e doutora em ciência política pela Northern Illinois University.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Assessoria de Imprensa e Comunicação

EDITORIAL

Coordenação
Reginaldo da Silva Domingos

Supervisão
Carlos Henrique Santos Vianna

Revisão
Bruna Oliveira Ranquine da Rocha
Carlos Eduardo Gonçalves de Melo
Elaine Oliveira Couto
Lis Silva Hall
Mariana Silva de Lima
Marlon Magno Abreu de Carvalho
Vivian Barros Volotão Santos
Laysa Martins Barbosa Lima (estagiária)

Editoração
Aline Cristine Torres da Silva Martins
Mayana Mendes de Mattos

Capa
Aline Cristine Torres da Silva Martins

The manuscripts in languages other than Portuguese published herein have not been proofread.

Brasília
SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES,
Térreo – 70076-900 – Brasília – DF
Fone: (61) 2026-5336
Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Composto em adobe garamond pro 11/13,2 (texto)
Frutiger 67 bold condensed (títulos, gráficos e tabelas)
Rio de Janeiro-RJ

Logotipo/slogan de governo removido em observancia ao disposto no art. 40 da Lei n 9.504/1997

Missão do Ipea
Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

Este livro tem como objetivo apresentar análises baseadas em evidências sobre as trajetórias das principais agendas relacionadas à administração pública no Brasil entre 1995 e 2020, período subsequente ao lançamento do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE). Analisam-se as continuidades e os processos de mudança, as inovações, as tendências e os desafios que permanecem latentes na agenda pública associada à modernização da atuação estatal. Os estudos reunidos nesta publicação mobilizam evidências e contribuem para o aprofundamento do conhecimento sobre as capacidades estatais, a organização e o funcionamento do Estado brasileiro.

A coletânea possui vinte e dois artigos divididos em três seções. A primeira aborda os aspectos estruturantes e transversais da atuação do governo federal. A seção subsequente analisa os arranjos institucionais e os instrumentos relativos a diferentes segmentos das políticas públicas. Na seção final, são apresentados estudos comparativos internacionais sobre temas relevantes das agendas de reformas da administração pública, em especial na América Latina.

9 786556 350127

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DA ECONOMIA