

Título do capítulo	CAPÍTULO 17 CONTEXTO E TRAJETÓRIAS DE REFORMA E MODERNIZAÇÃO DO SETOR PÚBLICO NA AMÉRICA LATINA (1995-2019): DILEMAS E DESAFIOS
Autor(es)	Violeta Pallavicini
DOI	DOI: http://dx.doi.org/ 10.38116/978-65-5635-012-7cap17

Título do livro	REFORMAS DO ESTADO NO BRASIL TRAJETÓRIAS, INOVAÇÕES E DESAFIOS
Organizadores(as)	Pedro Luiz Costa Cavalcante Mauro Santos Silva
Volume	1
Série	Reformas do Estado
Cidade	Rio de Janeiro
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano	2020
Edição	1ª
ISBN	978-65-5635-012-7
DOI	DOI: http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-012-7

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2020

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.

CONTEXTO E TRAJETÓRIAS DE REFORMA E MODERNIZAÇÃO DO SETOR PÚBLICO NA AMÉRICA LATINA (1995-2019): DILEMAS E DESAFIOS^{1,2}

Violeta Pallavicini³

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/lpea.

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

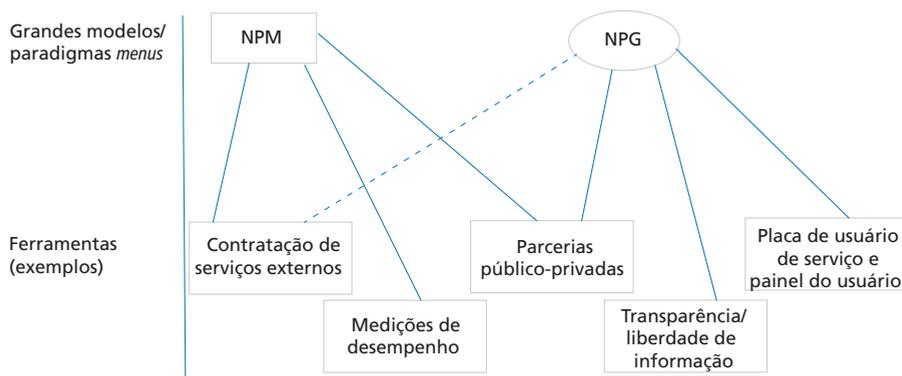
Como resultado das críticas e limitações da NPM para explicar, por exemplo, como o governo pode lidar com *wicked problems*, ou seja, problemas cujas causas e efeitos não são claros e agregam ambiguidade e pouco consenso ao problema e suas soluções, outros paradigmas se originaram. Isso inclui a NPG, 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

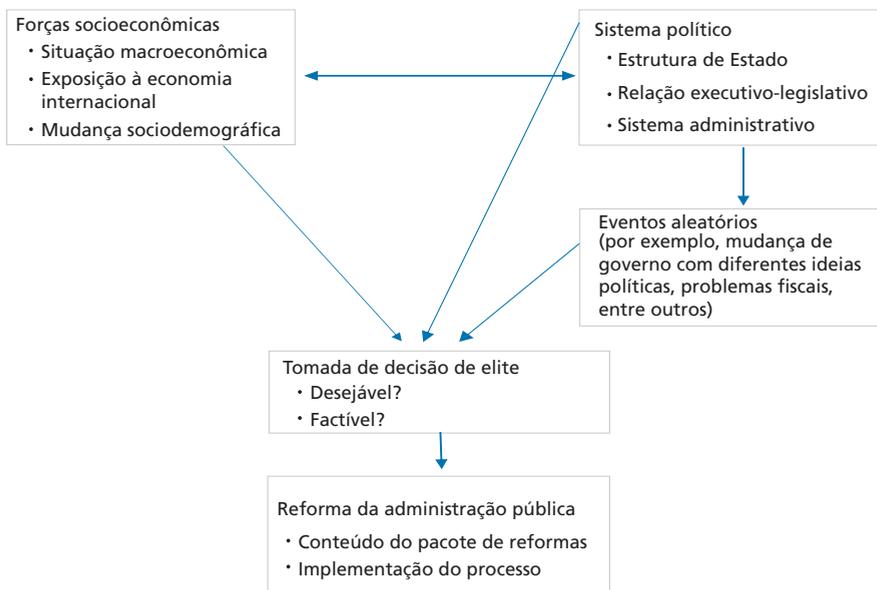
Um modelo analítico é um constructo pelo qual os pesquisadores tentam entender a complexidade dos relacionamentos que podem ser observados na realidade. Pollitt e Bouckaert (2017) propõem um modelo que sintetiza as principais forças capazes de influenciar o conteúdo e a direção das reformas da administração 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 desfrutou 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 governo⁹ 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 responsabilidades¹⁰ 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, <i>think tanks</i> , 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 Alving (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: modernização 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 neweberiano 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 proibidade 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 Colômbia 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

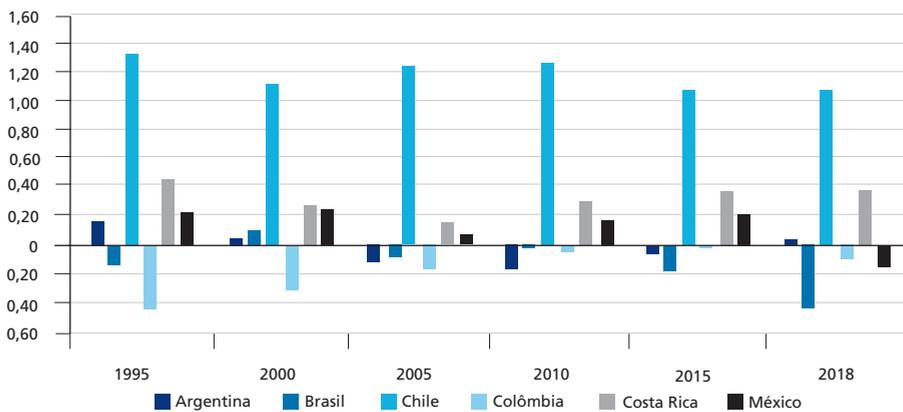
Conforme foi observado neste capítulo, entre as motivações que foram dadas para promover as reformas da administração pública, estão o aprimoramento da eficiência, o fortalecimento da gestão financeira, a satisfação e a confiança do cidadão. Ações foram desenvolvidas para atingir esses objetivos, mas 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: Lynner 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 Internacionals**, 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>>.

LEMONS, 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: Éditions 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, (1990-1994): 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: World 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.