

TENDÊNCIAS E PERSPECTIVAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL

Ricardo C. Gomes¹
Humberto Falcão Martins²

RESUMO

Este artigo tem como objetivo proporcionar uma visão geral sobre a prática da administração pública no Brasil nos últimos anos, apontando suas principais características e o relacionamento entre o Estado e a sociedade. A narrativa começa com os primeiros momentos da história do Brasil, em que se descreve os principais eventos que impactaram o funcionamento da administração pública até o final do segundo mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva. As apresentações deste ensaio advêm de uma passada de olhos na literatura atual sobre o tema, assim como dos testemunhos dos autores que têm participado do desenvolvimento da administração pública quer como disciplina, quer como prática. Pretende-se que este ensaio seja uma fonte de informação e de inspiração para todos aqueles envolvidos no estudo e na prática da administração pública. Neste sentido, este trabalho apresenta uma reflexão acerca dos eventos e de como a ideologia política influenciou a gestão pública, com pinceladas sobre o impacto do patrimonialismo, burocracia e gerencialismo na moldagem das atividades da administração nos dias atuais.

Palavras-chave: Patrimonialismo. Burocracia. Gerencialismo. Brasil.

Abstract

This article aims to provide an overview of the practice of public administration in Brazil in recent years, pointing out their main characteristics and the relationship between state and society. The narrative begins with the first moments of the history of Brazil, which explains the main events that impacted the functioning of public administration until the end of the second term of President Luiz Inacio Lula da Silva. The presentations of this essay come from a glance at the current literature on the topic, as well as the testimonies of authors who have participated in the development of public administration as either discipline and as practice. It is intended that this test is a source of information and inspiration for all those involved in the study and practice of public administration. In this sense, this paper presents a reflection on the events and how the political ideology influenced public management, with touches on the impact of patrimonialism, bureaucracy and managerialism in shaping the activities of management today.

Keywords: Patrimonialism. Bureaucracy. Managerialism. Brazil.

1. Introdução

O Brasil foi descoberto em 1500, permaneceu colônia de Portugal e Espanha até 1808, quando transformou-se na sede do Império português. Em 1822 tornou-se independente de Portugal e constituiu-se em Império até 1889, ano em que foi proclamada a República. A

1. Doutor em Administração Pública – Aston Business School – Aston University – Reino Unido Universidade de Brasília. Campus Darcy Ribeiro, ICC Norte, Módulo 25 – Subsolo. Tel.: (61) 3107-670. E-mail: rgomes@unb.br

2. Doutor em Administração – Escola Brasileira de Administração Pública e Empresa – Fundação Getúlio Vargas – Rio de Janeiro. Instituto Publix. SIG Quadra 1 – Centro Empresarial Parque Brasília – Sala 130. Brasília, DF CEP 70610-410. Tel.: (61) 3262-8250. E-mail: humberto@institutopublic.com.br

fase republicana divide-se em sete períodos, que representam avanços no processo de construção nacional (caracterizado no Quadro 1) em direção a um Estado social democrático de direito – espelhado nas atuais democracias consolidadas. É sobre este pano de fundo que o passado, presente e futuro da administração pública brasileira (APB) serão analisados neste artigo.

O texto está estruturado em quatro partes, incluindo esta introdução. A parte 2 está focada no passado e busca caracterizar uma trajetória de transformações na APB que remonta aos primórdios coloniais e finda com o advento da nova república, num momento de quebra de paradigmas em termos de desenvolvimento e construção nacional. A trajetória abordada revela um padrão de transformação baseado em avanços e retrocessos numa difícil compatibilização entre democracia e racionalidade administrativa. E a questão que se coloca é justamente em que extensão surgirá, num momento seguinte, um novo paradigma de transformações gerenciais no setor público, capaz de alavancar o desenvolvimento e a construção nacional na democracia. A parte 3 trata do momento atual (em verdade o passado recente envolvendo os governos FHC e Lula) e busca caracterizar as transformações promovidas na gestão pública – evidenciando o advento de um novo padrão, mas que não logra avançar significativamente na integração entre democracia e burocracia e nem gera alto impacto nos resultados positivos de desenvolvimento e construção nacional, devido a, dentre outros fatores, seu caráter fragmentário. A parte 4 elabora considerações finais sobre o presente e futuro.

2. Uma trajetória de transformações da APB

Esta seção buscará caracterizar uma trajetória de transformações na administração pública brasileira como expressão do processo de construção nacional esquematizado no Quadro 1 e explorar sua dinâmica subjacente. Esta trajetória representa a tentativa de substituição de um padrão de administração patrimonial (caracterizada pela apropriação do patrimônio público pelo privado) por um padrão de administração burocrática (no sentido weberiano, de uma forma de organização racional-legal e impessoal pautada no universalismo de procedimentos, que varia de uma morfologia ortodoxa ideal típica, às formas orgânicas identificadas com a nova gestão pública e com a governança pública) (POLLITT; BOUCKAERT, 2004).

Sob esta perspectiva, este processo revela uma difícil compatibilização entre política e administração, entre burocracia e democracia. Ora tentou-se consolidar uma burocracia, racionalizando-se a administração, à revelia da Política e à custa da democracia, ora tentou-se descaracterizar o caráter racional da burocracia pública pretensamente até em nome da democracia; ora obstaculizada, ora estimulada pelos agentes do Estado e da política nacional. “Um difícil dilema, que colocaria de um lado a administração racional e técnica, associada aos regimes fortes e autoritários, e de outro a administração politizada, deficiente e desmoralizada, que pareceria ser um atributo da democracia e da participação social” (SCHWARTZMAN, 1987, p. 58).

Dos sete períodos abordados no Quadro 1, os cinco primeiros representam momentos desta trajetória, partindo-se de um padrão de administração patrimonial herdado de Portugal e chegando-se à nova república.

O Estado e a administração pública brasileira nasceram patrimonialistas. Além do traço distintivo deste primeiro período prévio às iniciativas deliberadas de implementação de padrões burocráticos de racionalidade administrativa no âmbito do Estado, o patrimonialismo se manifestaria doravante inclusive em formas aparentemente mais burocráticas. O ethos patrimonialista já estava presente mesmo antes de o Brasil existir. A sociedade quinhentista portuguesa já demonstrava a transformação de seus costumes: aversão ao trabalho, mania nobiliárquica, decadência da família, predação e rapinagem (ZANCANARO, 1994). Esta ética lusitana foi responsável pela degeneração do Estado português a partir das suas instituições, principalmente a monarquia. Como reflexo, a administração da colônia brasileira, levada a cabo ao longo de três séculos, reproduz os vícios do Estado português: centralização, regulações embaralhadas, forte influência da igreja, hierarquia complexa, confusa, tumultuária e fluída, e atribuições mal delimitadas (FAORO, 1984).

Quadro 1 – Síntese do processo de construção nacional

	República Velha 1889-1930	Vargas/ Estado Novo 1930-45	Democratização 1945-64	Regime militar 1964-85	Nova República 1985-1990	Era FHC 1995-2002	Era Lula 2003-2010
Política	Café com leite: alternância das elites agrárias Instabilidade: golpes Clientelismo Coronelismo	Ditadura de Vargas Estado Novo Controle do Congresso e do Judiciário	Democracia com eleições frágeis e instabilidade (risco de golpes)	Ditadura Bipartidarismo Controle do Congresso e, parcialmente, do Judiciário Abertura	Democracia Presidencialismo de coalizão Fisiologismo Independência do Judiciário e Ministério Público		
Direitos civis e políticos	Básicos, voto não universal (homens letrados)	Cassação de políticos e de direitos Interventores estaduais Repressão	Voto universal (exceto analfabetos)	Cassação de políticos e de direitos Interventores estaduais Repressão	Voto universal Direitos civis e políticos amplos		
Direitos sociais	Inexistentes	Trabalhismo, institutos de previdência (saúde e educação)	Início da universalização (saúde, educação e previdência)	Constituição estabelece universalização ampla e irrestrita (saúde e educação, principalmente) e direitos difusos	Universalização excludente da saúde (classe média migra para planos privados) Universalização da educação fundamental com baixa qualidade Defesa e ações afirmativas de direitos difusos	Universalização excludente da saúde (classe média migra para planos privados) Universalização da educação fundamental com baixa qualidade Ampliação da defesa e ações afirmativas de direitos difusos Programas de transferência de renda	
Economia	Agrária Exportadora de produtos Liberalismo	Industrialização / substituição de importações Capitalismo de Estado Desenvolvimentismo Endividamento			Crise (inflação, recessão, insolvência) Abertura comercial	Crises externas Crescimento moderado Estabilidade macroeconômica	Crescimento acelerado Estabilidade macroeconômica
Imprensa	Incipiente	Baixo grau de organização (assistencial)		Movimentos populares	Grupos plurais organizados		
Legado	Economia agroexportadora	Industrialização e proteção social	Crescimento e industrialização	Segurança e desenvolvimento	Democracia e cidadania Ajuste fiscal e estabilidade monetária		Crescimento e inclusão

Fonte: OS AUTORES.

 clique para aumentar

A chegada da coroa portuguesa em 1808 consolidou uma administração pública baseada na tradição luso-francesa do direito administrativo, mas pautada no velho e carcomido sistema de privilégios importado d'além-mar. Já no Império, escorado no velho arcabouço da política retrógrada, estava o próprio imperador, um burocrata-diletante absorvido por minúcias administrativas e manias literárias, incapaz de uma visão de conjunto do Estado, convivendo com poderes paralelos que seguraram as rédeas do Império em diferentes períodos centralizadores e descentralizadores. Na administração, prevaleciam o paternalismo e o nepotismo que empregavam os inúteis letrados, na prática do bacharelismo cujos critérios de seleção e provimento oscilavam entre o status, o parentesco e o favoritismo. Finalmente, o advento da República dos Estados Unidos do Brasil trouxe mudanças políticas e institucionais significativas à administração pública herdada do Império. Os órgãos legislativos do Império foram extintos e o Conselho de Estado imperial foi substituído pelo Governo Provisório, até que a nova Constituição demarcasse nitidamente os poderes Legislativo, Executivo e Judiciário (HADDOCK LOBO, 1965). Houve reestruturações ministeriais e implantação do federalismo desconcentrado da República Velha. Os estados passaram a ser autônomos, criaram seus próprios governos, câmaras legislativas e constituições. No bojo destas mudanças, a política dos governadores, sustentada pelo coronelismo, passou a exercer mais influência política junto ao governo central e a definir as relações entre Estado e sociedade numa base clientelista que tendia a se estender para fora dos limites da parentela local e se institucionalizar no sistema político.

Num segundo momento, a implementação do *Estado Intervencionista* da **era Vargas** marca o advento de um *Estado Administrativo* no Brasil (NASCIMENTO, 1967). O Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), criado em 1938 a partir do Conselho Federal do Serviço Público para ser o principal agente modernizador, promoveu uma verdadeira revolução na administração pública, empregando tecnologia administrativa de ponta e profissionalizando o serviço público segundo o mérito. Este processo se refletiu na diferenciação de órgãos, no estabelecimento de normas reguladoras da ação estatal e empresarial e em significativas mudanças organizacionais, ações e normas racionalizadoras de métodos e processos administrativos segundo os padrões tipicamente burocráticos então em voga na literatura administrativa (WAHRLICH, 1983) e inspiradas na reforma americana de 1936. O DASP operava insulado e sob boa carga discricionária, o que causou sua hipertrofia, extrapolando a função de órgão central de administração, ainda que de cunho normatizador e executor direto, e assumindo características de agência central de governo com poderes legislativos, que abrigaria, de fato, a infraestrutura decisória do regime do Estado Novo (WAHRLICH, 1983). Como consequência, teria a ação do DASP criado um divórcio entre a administração e o quadro social e econômico, sem expressão política pela via democrática (CUNHA, 1963). A modernização daspeana implementou um Estado administrativo ao largo da política, em reação à política, embora o regime usasse de expedientes típicos da velha política, tal como o clientelismo (SCHWARTZMAN, 1987). O avanço que esta iniciativa representou em relação à reversão da índole patrimonialista do momento anterior foi, portanto, parcial. Não porque tenha se concentrado exclusivamente nos meios, no aspecto da eficiência, mas, sobretudo, porque as forças tradicionais de índole patrimonialista continuaram latentes e preponderantes, tanto na administração pública quanto na política, tornando-se uma bomba de efeito retardado sobre o período pós-Vargas.

O terceiro momento abarca o período compreendido entre 1945 e 1964 e representa o desdobramento das estruturas institucionais do Estado tendo como pano de fundo o retorno à democracia. O desmonte institucional do Estado Novo no governo Dutra; a tentativa de reintrodução do dirigismo estatal e de reerguer o DASP no novo governo Vargas; o avanço da planificação governamental, a criação de estruturas executivas flexíveis para implementar as estratégias desenvolvimentistas e tentativas de simplificação burocráticas no governo JK; e as crises e incapacidades de levar adiante reformas estruturais, dentre elas a administrativa, nos governos Quadros e Goulart, têm em comum a incapacidade ou inconveniência em se aumentar o nível de racionalidade da administração pública pautada por uma finalidade predominantemente clientelista. Fundamentalmente, a dinâmica da política nacional nesse período, no pleno exercício da democracia, abriu espaço para a barganha instrumental, atendendo às conveniências políticas de empregar e nomear para compor e coligar, práticas que resultaram em crescimento de órgãos e quadros e destruição do

sistema do mérito, fazendo predominar uma racionalidade de barganha política clientelista (LAMBERT, 1970). Este período representa três espécies de iniciativas: desestruturantes da racionalidade burocrática enfatizada no período anterior; estruturantes de novos padrões de racionalidade burocrática isolados em áreas restritas de atuação administrativa, de motivação econômica, principalmente; e frustrantes tentativas em se retomar a modernização estrutural da administração pública. O ambiente político retomou o poder nacional, apropriando-se e desmantelando um sistema administrativo à prova da sua racionalidade.

O Decreto Lei nº 200/67 é o marco inicial do quarto movimento, estabelecendo uma radical reestruturação na administração pública federal, baseada em princípios como planejamento, organicidade, centralização decisória e normativa; e desconcentração (*descentralização funcional*, no texto legal), notadamente por intermédio da administração indireta, quer para atuar em setores produtivos da economia, quer para o cumprimento, com mais flexibilidade, de funções típicas de Estado. As reformas visavam a operacionalizar o modelo de *administração* para o *desenvolvimento*, baseado na consolidação burocrática de um Estado forte, voltado para o desenvolvimento econômico, cuja característica principal foi o predomínio da racionalidade técnica, em detrimento da política, emanada da tecnoestrutura e no crescimento desordenado da burocracia governamental indireta (BERTERO, 1984; RAMOS, 1981) – cuja exacerbação da autonomia geraria problemas de controle (LIMA Jr.; ABRANCHES, 1987). Se o desenho institucional tecnocrático implementado pelo regime militar, por um lado, insulou o Estado do patrimonialismo oriundo da política, por outro não logrou preservá-lo da influência patrimonialista tecnocrática, que através de formas como a dos *anéis burocráticos* e estratégias de ganhos crescentes auto-orientados (*rent seeking*) manteve acesa a chama da cultura patrimonialista.

O quinto momento inicia-se com a *Nova República*, que herda um modelo tecnocrático de administração pública já exaurido. Os desafios eram resgatar a capacidade da burocracia pública em formular e implementar políticas sociais e, complementarmente, direcionar a administração pública para a democracia. O *imperativo* era o de tornar a administração pública um instrumento de governabilidade, loteando áreas e cargos em busca do apoio político necessário à superação das dificuldades da instabilidade política da transição. Ademais, o avanço da crise econômica impôs um modelo de ajuste fiscal baseado na redução linear de dispêndios, apesar de se modernizarem os instrumentos e instituições fiscais. Mas, a grande maioria dos órgãos sofreu incapacitantes restrições orçamentárias e progressivo engessamento regulamentar. A incapacidade ou a inconveniência de se reformar a administração foi, sobretudo, política, agravada pela instituição de casuísmos constitucionais que desorganizaram definitivamente o sistema de carreira, a previdência do serviço público, sua estrutura e seu regime funcional. Paralelamente, houve uma nociva politização do serviço

público, gerando-se corporativismo. Os efeitos da chamada reforma administrativa no governo Collor levaram a administração pública ao colapso, no sentido de paralisia e incapacidade estrutural de elaborar e implementar políticas. O ímpeto modernizante estava mais para uma estratégia de marketing do que para ganhos administrativos obtidos pela administração pública naquele momento (MARTINS, 1995). Deu-se um passo atrás rumo a uma administração pública para a democracia, sem a menor garantia de eficiência.

A reforma administrativa implantada no bojo do Plano Collor foi *sui generis* porque tentou combinar ajuste econômico, privatização, desregulamentação e reordenamento do setor público com democracia. No que concerne à operacionalidade do setor público, combinou um rearranjo macro-governamental que reduziu de 27 para 12 o número de ministérios e culminou com a extinção de vários órgãos, tanto da administração direta quanto da indireta, alterou drasticamente a estrutura de cargos em comissão -principalmente as funções gratificadas - e resultou em redução do quadro de pessoal permanente e temporário. Foi uma reforma que visava 'interferir menos e governar melhor' (NUNES, 1992, p. 223).

Os esforços do governo Itamar Franco com relação ao quadro de deterioração da administração pública foram em dois sentidos: reversão da reforma Collor e adoção de uma política de recomposição salarial no setor público baseada em critérios populistas, dissociada da problemática estrutural da gestão de recursos humanos no setor público. As promessas e as insubstituíveis tentativas de se reformar a administração pública, num período de fragilidade das instituições, incertezas e, sobretudo, imaturidade política, caíram por terra. O desafio de tornar a administração pública sensível às demandas sociais, argumento lapidar da nova república contra o modelo tecnocrático, capaz de promover o desenvolvimento e racionalizar os gastos públicos surtiu um efeito duvidoso. Houve um peso relativo maior das políticas sociais na ação governamental e uma razoável racionalização da administração financeira federal, mas houve, em contrapartida, pesados efeitos da crise financeira do Estado, e, sobretudo, a utilização preponderantemente política dos recursos públicos, eivada de equívocos, desperdício, ineficiência e corrupção.

Além da difícil compatibilização entre política e administração, entre democracia e burocracia, a trajetória de transformações na APB revela um modelo de mudança com características próprias, dentre as quais destacam-se:

- Dualidade, ou coexistência de formas organizacionais arcaicas com outras modernas, formas híbridas de burocracia patrimonial que mesclam características de ambos os modelos e traços culturais que, na essência, resistem à modernização, mas, por outro lado, amoldam sua forma *moderna*;
- mudanças organizacionais planejadas, sem excluir mudanças emergentes, mas reveladoras de planos ou programas de reforma da gestão pública mais abrangentes;

- forma autoritária, insulativa – de retração e distanciamento dos mentores das soluções modernizadoras, do método do *fazer para*, em vez do *fazer com* - e tecnocrática de implantação, em que a regra prevalecente é a modernização por decreto, de discurso descentralizador, técnico e moralizador, mas cujo resultado é a centralização;
- processualismo, as iniciativas de reforma não objetivavam modificar variáveis culturais da administração, mas se restringiam às normas, métodos e processos de uma maneira mecânica, desprovida de comprometimento e responsabilidade funcional;
- nominalismo, processos de reestruturação baseados em mera substituição de nomenclaturas, não obstante, de forma desarticulada com os objetivos organizacionais; e
- mimetismo, ou transposição acrítica de técnicas e conceitos.

A trajetória de transformações da APB é parte de um processo de construção nacional que possui pelo menos uma peculiaridade em relação às democracias mais avançadas: o Brasil ganhou um Estado já corrompido antes mesmo de constituir-se em uma sociedade. A sociedade brasileira foi cunhada sob o signo do patrimonialismo. A peculiaridade do processo histórico brasileiro é o desafio de superar lacunas e incompletudes deste processo e vencer o Estado patrimonial (tornando-o residual, como nas democracias consolidadas), consolidar o Estado de direito e o Estado social (garantidor de direitos sem significativa exclusão, igualmente como nas democracias consolidadas). Espera-se que a escalada democrática no plano político e a escalada burocrática no plano da administração pública, ainda que se estranhem historicamente e tenham suas devidas tensões recíprocas, possam, de várias formas, reduzir os hiatos e incompletudes e avançar na direção de um robusto Estado social democrático de direito. Por um lado, espera-se que a democracia logre e, ao mesmo tempo, reflita uma sociedade civil mais consciente, madura, engajada, autônoma e dotada de capacidade de organização. Também espera-se que isto conduza ao aprimoramento das instituições políticas (eleições, partidos, processo legislativo, etc). Por outro lado, espera-se que o advento de novos paradigmas de gestão pública possa contribuir para melhorar a racionalidade administrativa do Estado de forma mais integrada com a democracia. Logo, em relação ao passado recente, presente e futuro, as principais questões assim se enunciavam: Em que extensão os governos FHC e Lula alteraram positivamente esta trajetória ou em que extensão mantevesse o padrão? Quais são os avanços, os retrocessos, as lacunas, incompletudes, desafios e as oportunidades?

3. Transformações recentes: velhas ou novas trajetórias?

Busca-se neste segmento caracterizar as iniciativas de transformações na gestão pública no período atual, que se estende dos governos FHC a Lula. A informação sobre o que e como aconteceu é necessária para a obtenção de elementos que permitam responder às questões enunciadas no segmento anterior.

3.1. A era (FHC) da reforma do Estado: diversidade e fragmentação

Como movimento ou inclinação inercial de partida, a estratégia administrativa do presidente teve três principais elementos: a) a transformação do papel do Estado e das estratégias de desenvolvimento; b) as funções vitais da burocracia pública; e c) os modelos institucionais diferenciadores. O primeiro elemento trata da transformação das noções cepalinas dos anos 60 – de desenvolvimento autóctone e da crença segundo a qual fora do Estado não há solução – para as concepções advindas da globalização, a partir da qual o desenvolvimento depende da inserção, da abertura e da interdependência, a partir de um reordenamento de funções entre Estado, mercado e a emergente sociedade civil organizada. Em síntese, era clara a visão presidencial de que o Estado deveria mudar seu perfil de atuação, tornando-se mais regulador e menos produtor. Em relação ao segundo elemento, as funções vitais da burocracia, há duas questões fundamentais na perspectiva presidencial: a crença de que a efetiva administração burocrática não demanda transformações estruturais profundas, uma mudança de paradigmas, requerendo apenas ajustes finos e melhorias localizadas; e a crença de que os órgãos vitais da burocracia pública federal (tais como Banco Central, Ministério da Fazenda e Itamaraty) já estavam otimizados (bons quadros e marcos institucionais bem definidos). O terceiro elemento da estratégia administrativa presidencial aponta para a necessidade de apenas um modelo diferenciador: empresas públicas e sociedades de economia mista, “corporações públicas” na definição presidencial, que demandariam regras especiais de gestão para operar em mercados dinâmicos.

Essa posição de partida, que, em princípio, apontaria para políticas de gestão pública predominantemente desestatizantes, ‘explodiu’ em seis vigorosas componentes autônomas, porque ancoradas em distintos empreendedores, problemas, soluções e coalizões: a) reforma institucional (reestruturação de ministérios, melhoria de gestão e implantação de modelos institucionais, tais como Organizações Sociais e Agências Executivas); b) gestão de atividades de suporte (Recursos Humanos e Tecnologia da Informação); c) gestão estratégica (Eixos de Desenvolvimento e Plano Plurianual); d) aparato regulatório (construção de instituições regulatórias); e) gestão social (mobilização, capacitação e modelos de parceria com o terceiro setor); e f) gestão fiscal (orçamento, privatização, renegociação da dívida dos estados e Lei de Responsabilidade Fiscal). O Quadro 2 apresenta sinteticamente essas diferentes perspectivas das

componentes de reforma do Estado analisadas e permite uma noção da pluralidade de visões sobre os problemas, as soluções e os valores, mediante diferentes empreendedores e coalizões.

Quadro 2 – Caracterização das principais componentes de reforma do Estado

	Reforma institucional	Gestão de atividades de suporte	Gestão estratégica	Aparato regulatório	Gestão social	Gestão fiscal
Visão do problema	Superação da administração burocrática em face dos cenários emergentes e do seu histórico de disfunções (crise do Estado)	Precariedade e escassez dos instrumentos e recursos para formulação e implementação das políticas públicas Precariedade de controles e informações	Falta de orientação finalística precisa das ações governamentais; ausência de postura empreendedora para o alcance de resultados	Necessidade de atrair investimentos para a privatização, estabelecimento de novos marcos regulatórios em mercados sociais e obtenção de autonomia e flexibilidade	Falta de instrumentos adequados de fomento ao associativismo e ao desenvolvimento de capacidades locais para a busca autônoma e participativa de soluções sustentáveis de desenvolvimento	Necessidade de manutenção da política econômica, que implica a geração de superávits primários expressivos e a consequente necessidade de redução de gastos
Soluções	Implantação da "administração gerencial" Implantação da Gestão Pública Empreendedora	Reorientação da política de RH Modernização dos sistemas de gestão de recursos humanos e compras Implementação do governo eletrônico	Formulação do PPA, baseado em programas Orientação da ação governamental por programas	Implementação de Agências Reguladoras	Capacitação de gestores sociais Capacitação de atores locais Implementação de modelos institucionais de parceria público-privada	Estabelecimento de mecanismos de controle das finanças públicas nos níveis federal, municipal e estadual Repressão fiscal (contingenciamentos)
Resultados de Políticas	Plano Diretor; Leis n°s 9.637 e 9.648/98; Decreto n° 2.487/88	Plano Diretor; Emenda Constitucional n° 19; MP 2.200/01	PPA (Lei n° 9.989/2000)	Leis n°s 9.782/99, 9.961/00, 9.427/96, 9.472/97, 9.478/97, 9.984/00, 10.233/01 e MP 2.228/01	Lei n° 9.970/01	Lei Complementar n° 104/2000
Empreendedores	Bresser-Pereira	Bresser-Pereira Luiz Capella Sólon Pinto	José Paulo Silveira	Sergio Motta David Zilbersztajn José Serra	Ruth Cardoso	Pedro Malan Pedro Parente Martus Tavares
Coalizão	Pedro Parente Silvano Gianni	Eduardo Jorge Pedro Parente	Clóvis Carvalho Martus Tavares Pedro Parente	Clóvis Carvalho Eduardo Jorge Pedro Parente Pedro Malan Bresser-Pereira Congresso Nacional	Clóvis Carvalho Eduardo Jorge Pedro Parente Pedro Malan	Clóvis Carvalho Eduardo Jorge Pedro Parente

Fonte: OS AUTORES.

 clique para aumentar

A componente da reforma institucional compreende um conjunto de iniciativas de políticas de gestão pública voltadas para a melhoria da gestão, com ênfase no fortalecimento da capacidade da administração executiva central em formular e implementar políticas públicas, mediante a aplicação de modelos institucionais, abordagens de otimização organizacional (tais como gestão da qualidade, etc) e/ou processos dirigidos de transformação organizacional. Para a trajetória da reforma institucional, o quadro de problemas que afligem a administração estatal relaciona-se, em última análise, com a defasagem da administração burocrática clássica em face dos cenários emergentes da globalização e da crise do Estado. Como solução para a superação desse estado de coisas, a trajetória se baseia na proclamação de uma nova gestão pública, a partir da “administração gerencial” e da “gestão pública empreendedora”. Os principais resultados dessa trajetória são: o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, lançado pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado –MARE em 1995; Emenda Constitucional n° 19, no que tange à incorporação do parágrafo 8° ao artigo 37 da CF que dispõe sobre ampliação da autonomia de gestão mediante contrato de gestão; as Leis n°s 9.637 (Organizações Sociais) e 9.648/98 (Agências Executivas); e os Decretos n°s 2.487 e 2.488 de 1998, sobre contratos de gestão e qualificação de Agências Executivas. Os princípios que inspiraram o desenho de políticas de gestão pública sob essa trajetória estão relacionados aos princípios gerais da denominada nova gestão pública: flexibilidade, orientação para

resultados, foco no cliente e *accountability*/controle social. Os principais loci institucionais dessa trajetória são a Secretaria de Reforma do Estado do MARE e a Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP). Os empreendedores da trajetória se alternam em diferentes momentos: Bresser-Pereira, Clóvis Carvalho e Martus Tavares. As coalizões em torno desses atores também se alternam, mas incluem, principalmente, atores próximos ao presidente no âmbito da Casa Civil, tais como Pedro Parente e Silvano Gianni.

A componente da gestão das atividades de suporte compreende um conjunto de políticas de gestão pública voltadas para a gestão dos recursos organizacionais, nomeadamente recursos humanos, logísticos e informacionais. Essa trajetória destaca-se das demais porque encerra uma visão peculiar a respeito do problema objeto das intervenções, qual seja, a imperativa necessidade de reversão da tendência de crescimento inercial da folha de pagamento (em face do iminente estrangulamento fiscal), a precariedade de controles e informações efetivos sobre os recursos humanos e a precariedade de instrumentos e recursos para formulação e implementação das políticas públicas, como requisito e suporte à reforma institucional. As soluções consistiam em reordenamento jurídico do funcionalismo (mediante, inclusive, alterações constitucionais, de tal modo que direitos e prerrogativas onerosas pudessem se converter em maior flexibilidade na composição de quadros, carreiras e na própria gestão de RH), reorientação da política de RH segundo os princípios da nova gestão pública (recomposição de quadros formuladores e reguladores mediante concursos programados, carreiras mais horizontais, recomposições salariais diferenciadas, remuneração por desempenho, redefinição da estrutura de cargos comissionados, etc), modernização dos sistemas centralizados de gestão de recursos humanos e compras, mediante maciça aplicação de TI e implementação do governo eletrônico no que concerne à infraestrutura informacional para otimização de processos e do processo decisório e disponibilização de serviços e informações em plataformas remotas. Os principais resultados dessa trajetória são o próprio Plano Diretor, que elabora um diagnóstico do funcionalismo e dá o direcionamento das políticas de RH e TI, a Emenda Constitucional nº 19, que permite o regime jurídico múltiplo, a demissão por excesso de quadros ou insuficiência de desempenho e a política de reajustes diferenciados (pondo fim à isonomia salarial); e a MP 2.200/01, que regulamenta um item da política de TI, qual seja, a infraestrutura de chaves públicas. Os princípios orientadores dessa trajetória são centralização, controle, contenção, eficiência, foco no cliente e transparência, uma mescla de princípios oriundos da nova gestão pública com outros consagrados na concepção burocrática clássica orientada para o comando e o controle. Essa trajetória comporta múltiplos loci institucionais, as Secretarias de Recursos Humanos e de Logística e Tecnologia da Informação, que já pertenceram ao MARE, à SEAP e ao MP. Há, nessa trajetória, uma cadeia de empreendedores: Bresser-Pereira e Cláudia Costin, principalmente, mediante coalizões que

variavam entre o eixo Fazenda-Planejamento, sobretudo para as questões de política de RH, e a Casa Civil, principalmente para as questões de política de Tecnologia da Informação (TI).

A componente da gestão estratégica consiste em um conjunto de políticas de gestão pública voltadas para a prospecção e a formulação estratégica em âmbito nacional, no sentido de se configurar um plano de desenvolvimento, bem como para a gestão de programas governamentais, um conjunto de ações vinculadas à prévia definição de resultados que deveriam orientar a gestão pública. O quadro de problemas em que essa trajetória se apoia é a falta de orientação finalística precisa das ações governamentais e a ausência de uma postura empreendedora para o alcance de resultados por parte dos dirigentes públicos. Tais problemas demandavam soluções sistêmicas, na medida em que o Plano Diretor, no bojo das trajetórias da reforma institucional e da gestão das atividades de suporte, se voltara para a transformação do aparelho do Estado sem apontar um direcionamento estratégico (embora apontasse como obtê-lo). A solução restava na elaboração de um plano de desenvolvimento que servisse como macro referência estratégica para o conjunto da administração (e também para a iniciativa privada), a partir do qual o Plano Plurianual pudesse ser elaborado, dispondo a ação governamental sob a forma de Programas (disposição essa à qual o sistema de orçamento deveria se conformar, substituindo a classificação funcional-programática fixa pela estrutura de programas do PPA). Tais soluções coadunavam-se com o resgate do planejamento governamental nos anos 90, viabilizado pela aplicação de TI na programação e acompanhamento da ação governamental. Os principais resultados são o Estudo dos Eixos, que elabora eixos de desenvolvimento a partir da identificação de agrupamentos (clusters) produtivos, a Lei nº 9.989/2000, que dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2000-2003, suas alterações e decretos regulamentadores. Os princípios da gestão estratégica são o foco em resultados e o empreendedorismo, princípios esses oriundos da abordagem da gestão de projetos, segundo a doutrina do Project Management Institute (PMI), que depositavam forte responsabilidade na figura do gerente de programa. O lócus institucional dessa trajetória foi o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. José Paulo Silveira, titular da Secretaria de Planejamento e Investimento Estratégico, foi o empreendedor dessa trajetória, cuja coalizão incluía Clóvis Carvalho, Pedro Parente e Martus Tavares.

Essa componente compreende um conjunto de políticas de gestão pública voltadas para a construção de instituições regulatórias, incluindo-se a definição dos marcos regulatórios e a implementação das agências reguladoras. Há três núcleos de problemas que justificam as intervenções no âmbito da trajetória: a) a necessidade de atrair investimentos para a privatização decorrente do rearranjo de funções estatais, principalmente no que concerne ao atendimento do requisito de estabilidade de regras; b) a necessidade de estabelecimento de

novos marcos regulatórios em mercados sociais de grande impacto, tais como fármacos e saúde suplementar, de alta sensibilidade política e histórico de disfunções graves (medicamentos falsos e planos de saúde fraudulentos); e c) dificuldades operacionais para o exercício de funções alegadamente regulatórias (em sentido amplo, normatizadoras e fiscalizadoras em qualquer setor de atividades estatais) em diversos órgãos e entidades governamentais, o que demandaria a obtenção de autonomia e flexibilidade diferenciadas. A solução para as três categorias de problemas, que se entrecruzam de forma diferenciada em diferentes casos, recairia na implementação de Agências Reguladoras. De acordo com as soluções, os princípios dessa trajetória são estabilidade de regras, autonomia e flexibilidade. Os principais resultados estão relacionados às próprias agências criadas no período 1995-2002: Leis nºs 9.782/99 (Anvisa), 9.961/00 (ANS), 9.427/96 (Aneel), 9.472/97 (Anatel), 9.478/97 (ANP), 9.984/00 (ANA), 10.233/01 (Antaq e ANTT) e MP 2.228/01 (Ancine).

Essa trajetória comporta uma multiplicidade de loci institucionais: Ministérios da Saúde, Comunicações, Minas e Energia, Cultura e Transportes. Os principais empreendedores são Sérgio Motta, David Zilbersztajn, José Serra, Clóvis Carvalho, Francisco Weffort, Eduardo Jorge e Pedro Parente, na qualidade de ministros responsáveis pelas áreas reguladas e ministros do núcleo central decisório do governo. Pedro Malan, Bresser-Pereira e lideranças do Congresso Nacional figuram entre os principais atores das diferentes coalizões que se firmaram.

Essa componente compreende um conjunto de políticas de gestão pública voltadas para a capacitação e a articulação de segmentos organizados da sociedade civil visando ao desenvolvimento de capacidades locais para a promoção do desenvolvimento sustentável e o provimento de bens públicos, mediante, inclusive, a parceria do poder público. A visão do problema comporta dois elementos: a) a consolidação do associativismo como capacidade dinâmica da sociedade brasileira contemporânea; e b) a apropriação inadequada de modelos de fomento à livre iniciativa social (tais como os títulos de utilidade pública e filantropia). Daí a necessidade de criação de instrumentos adequados de fomento ao associativismo e ao desenvolvimento de capacidades locais para a busca autônoma e participativa de soluções sustentáveis de progresso. A solução se concretizaria mediante a capacitação de gestores sociais do Estado, a capacitação de atores locais e a implementação de modelos institucionais de parceria público-privada com organizações não governamentais. Os principais resultados são o Decreto nº 1.366, de 12 de janeiro de 1995, que institui o Programa Comunidade Solidária, o Projeto Alvorada e a Lei nº 9.970/01, que institui a figura da Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP). Os valores-chave dessa trajetória são parcerias, mobilização, articulação, aprendizado, desenvolvimento local sustentável e cidadania. Os principais empreendedores são Ruth Cardoso, a primeira-dama, e Augusto de Franco. Há

uma sólida coalizão formada em torno dessa trajetória a partir de Clóvis Carvalho, Eduardo Jorge, Pedro Parente e Pedro Malan.

Essa componente é composta por uma série de políticas de gestão pública, notadamente nas áreas orçamentária, patrimonial e financeira, que se destinam, em última análise, à promoção do ajuste fiscal. Nesse sentido, essas políticas posicionam-se como apêndices da política econômica e, por essa razão, são dotadas de marcante centralidade no governo. Em geral, a visão do problema nessa trajetória está relacionada à necessidade de manutenção da política econômica, que implica a geração de superávits primários expressivos e a conseqüente necessidade de redução de gastos. A solução passa: a) pela redução de gastos de forma estrutural, mediante privatização ou outras formas de desestatização, reforma previdenciária e do funcionalismo, ou de forma emergencial, mediante a prática do que se convencionou chamar repressão fiscal (contingenciamentos orçamentários e financeiros); b) pelo aumento da receita, mediante ações modernizadoras no âmbito da Secretaria de Receita Federal; e c) pelo estabelecimento de mecanismos de controle das finanças públicas nos níveis federal, municipal e estadual, incluindo-se a renegociação das dívidas dos governos estaduais com a União. Dentre os inúmeros resultados, que variam de medidas relacionadas à privatização, ao contingenciamento orçamentário e ao recolhimento de tributos, destacam-se a Lei Complementar nº 104/2000 e a Lei de Responsabilidade Fiscal. Os valores centrais da trajetória fiscal são austeridade, controle e contenção. Seus principais empreendedores são Pedro Malan, Pedro Parente e Martus Tavares, ministros da área econômica. A coalizão em torno dessa trajetória representa a totalidade do poder central do governo: Clóvis Carvalho, Eduardo Jorge e Pedro Parente, sucessivamente.

A era FHC produziu um conjunto complexo de episódios de política de gestão. Martins (2003), sustenta que estas trajetórias seguem direcionamentos relativamente autônomos e fragmentários. Autônomos porque pautaram-se por visões muito distintas de problemas e soluções, resultam de ações de distintos empreendedores que competem entre si formando distintas coalizões. Fragmentários porque não se pautam por um ideal comum, apresentam falhas de articulação e se posicionam, em vários aspectos, de forma contrária, auto-anulando seus efeitos ou incorrendo em custos sinérgicos de oportunidade. O quadro fragmentário pode ser caracterizado por seis elementos. Primeiramente, o presidente adotou um estilo de liderança executiva caracterizado pela opção por uma posição política relativamente forte (o que as duas eleições de FHC comprovam), mas escolheu, tendo em vista condições externas (choques econômicos globais, pressões fisiológicas, etc) e personalidade (de composição), ou ambas, empreender projetos focados (por exemplo, ajuste fiscal em detrimento de uma agenda abrangente de desenvolvimento). No que concerne à gestão pública, a visão inicial do presidente apoiava-se na crença de que o “essencial” do Estado já

funcionava a contento (área econômica), de que os estados estavam alterando seu perfil de atuação (menos executores diretos e mais reguladores, a partir de privatizações) e de que o único modelo institucional diferenciador deveria ser o das empresas públicas, e já o era. Isto significou duas coisas: políticas ativas de gestão pública não estavam em questão; e a coordenação central de governo seria exercida por estruturas centrais (Secretaria-Geral da Presidência, Casa Civil e Ministério da Fazenda). Na ausência de uma visão clara por parte do presidente (que, em princípio, poderia ou não figurar explicitamente em seu programa de governo), o efeito aglutinador da liderança executiva dissolveu-se por meio de uma coordenação delegada que se trifurcou. Há três vieses claramente identificáveis na estrutura de coordenação executiva delegada: a visão pragmática-negativa (o que importa é o ajuste fiscal, políticas que não se alinham devem ser barradas), a visão conservadora (a burocracia ortodoxa não esgotou seu potencial otimizador) e a visão micro-organizacional (o que importa é melhorar a qualidade do atendimento ao público).

Em segundo lugar, a estratégia não logrou aglutinar as visões gerenciais. Houve um divórcio entre a estratégia, domínio usual do planejamento e a estrutura, ou as condições para sua realização, usualmente denominadas “gestão”. O primeiro governo FHC tinha um plano de gestão (o Plano Diretor) sem uma dimensão teleológica, que não era e não buscava implementar um projeto estratégico específico. No segundo governo FHC produziu-se uma estratégia de desenvolvimento (o Plano Plurianual 2000-2003, baseado em programas e eixos de desenvolvimento), que não vinculava adequadamente a estrutura implementadora (pretendia que programas fossem executados pela interação de gerentes de programas nas estruturas de governo). Os programas não lograram constituir a âncora estratégica das organizações, pautadas pelas suas agendas próprias, nem seus gerentes lograram fornecer a base operacional necessária à geração dos resultados programáticos (enredando-se, na maior parte das vezes, em rituais de monitoramento). Destarte problemas de desenho de programas, o hiato entre programas e organizações resultou em falhas de implementação em 70% dos casos (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, 2003).

Terceiro, descontados os incentivos formais à cooperação (mediante supervisão hierárquica e outras formas de integração relacionadas à estrutura e aos processos), os principais atores envolvidos nas políticas de gestão, nos seus distintos domínios institucionais (ministérios da Fazenda, Planejamento, Administração, Casa Civil, etc) fizeram o jogo da fragmentação. Fundamentalmente, havia uma reduzidíssima percepção a respeito do ganho da cooperação e da distribuição de seus resultados. Fundamentalmente, prevalecia entre os atores-chave um clima de competição (por atenção e acesso junto ao presidente e os níveis centrais de governo no sentido de viabilizarem suas agendas próprias) e desconfiança.

Quarto, a estrutura (os arranjos de organizações e intraministeriais) era fragmentária. Múltiplos domínios institucionais estavam alocados em distintos ministérios e mesmo dentro do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, no segundo mandato, em distintas secretarias. A coordenação interministerial era tripartida no topo (Secretaria-Geral da Presidência e Casa Civil) e na lateral (Ministério da Fazenda). A coordenação intraministerial mais crítica era a do Ministério do Planejamento durante o segundo mandato, dificultada pela quantidade de secretarias absorvidas do MARE (no âmbito do qual já existia a tensão entre as áreas de suporte e de modernização) e pelo perfil tecnicista dos ministros. Ademais, as instâncias colegiadas que deveriam ter servido de mecanismos integradores, tal como a Câmara da Reforma do Estado, serviram mais de mecanismos de supervisão e, no segundo mandato, colapsaram.

Quinto, não havia, no que se refere aos processos de trabalho, acordos operacionais que pudessem gerar convergência sobre as soluções propostas por distintas agências incumbidas de sugerir e implementar políticas de gestão. Tanto os órgãos centrais quanto as demais organizações que seguem suas orientações disciplinaram ou aplicaram as regras de forma autônoma. Isto dificulta e impede acordos operacionais potencialmente benéficos para um conjunto de processos (caso típico de condicionalidades, tais como a vinculação da autorização para provimento de cargos ao alcance de metas de melhoria da gestão).

Sexto, as instâncias institucionais incumbidas de formular e implementar políticas de gestão encarnam comunidades epistêmicas estanques (muito associadas, por sua vez, a determinadas carreiras com formações muito particulares e com lotação em áreas específicas de governo). Comunidades epistêmicas possuem visões comuns arraigadas a respeito de problemas e soluções, mas a incapacidade de trocar informações e perspectivas impede o compartilhamento de modelos mentais e a construção de estratégias mais abrangentes e integradas de políticas de gestão.

A transição de governos suscitou suposições de que alterações nos fatores fragmentadores pudessem promover alterações no quadro fragmentário das políticas de gestão no sentido de que suas dinâmicas seguissem uma lógica menos autonomista e mais coerente, coordenada e consistente. Minimamente, alguns elementos da agenda do novo governo e da transição permitiam supor que a priorização do desenvolvimento pudesse resultar em um ciclo ativista de políticas de gestão, consubstanciando referência estratégica presumivelmente a partir de um planejamento governamental revigorado, sob intensa liderança executiva delegada à Casa Civil (ocupada pelo ministro mais forte do governo), o que demandaria, em tese, uma atuação mais integrada do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Senão, vejamos no próximo segmento.

3.2 Um inventário de iniciativas de políticas de gestão no governo Lula

No período 2003-2010, observa-se atividade nas mesmas trajetórias de políticas de gestão pública oriundas da era FHC, e nenhuma trajetória que possa qualificar-se como nova. O Quadro 3 busca sintetizar e o Quadro 4 caracterizar as principais trajetórias e iniciativas de política de gestão no governo Lula.

Quadro 3 – Principais trajetórias e iniciativas de políticas de gestão no governo Lula (2003-2010)

Trajetória	Iniciativa
Reforma institucional	Reestruturação de ministérios: reorganizações para instalação do governo e pressões para criação/diferenciação de órgãos e entidades GesPública: fusão dos programas da qualidade e desburocratização Modelos institucionais casuísticos: Apexbrasil (Serviço Social Autônomo voltado à promoção das exportações); Agevap (Agência de Bacia do Paraíba do Sul); EBE (Empresa Pública de Planejamento Energético)
Gestão de atividades de suporte	Recursos Humanos: reforma da previdência do setor público; reposição de quadros; substituição de terceirizados; reposição salarial; reposição de passivos e pressões pela criação de carreiras verticais (via Mesa Nacional de Negociações) Governo eletrônico: software livre, inclusão digital, racionalização de comunicações Compras: controle de aquisição de bens e serviços
Gestão estratégica	PPA: participação na formulação de programas
Aparato regulatório	Revisão e regulamentação do modelo regulatório Criação de carreiras regulatórias Supervisão regulatória
Gestão social	Unificação de programas sociais de transferência de renda
Gestão fiscal	Repressão fiscal
Controle	Iniciativas de luta contra corrupção Fortalecimento da CGU

Fonte: OS AUTORES.

Há evidências de que estas trajetórias continuam seguindo direcionamentos relativamente autônomos e fragmentários, na medida em que ainda se pautam por visões muito diferentes de problemas e soluções, resultantes de ações de distintos empreendedores que competem entre si formando diferentes coalizões, ou porque não se pautam por um ideal comum, apresentando falhas de coerência, articulação e consistência.

Primeiramente, o padrão de liderança executiva não se alterou significativamente. As visões da mudança e do desenvolvimento, que na plataforma de campanha evocavam agen-

das abrangentes e vigorosas, usualmente associadas a políticas ativistas de gestão, se converteram em uma agenda focada, pragmática, em torno da manutenção da política econômica anterior. Ademais, o ideal de desenvolvimento foi, em grande parte, frustrado pela incapacidade de avanço no lançamento de programas sociais de largo impacto (tal como o Fome Zero e, posteriormente, a integração dos programas de transferência de renda). Não havia, na agenda governamental (embora houvesse elementos convergentes nas discussões e documentos do Partido dos Trabalhadores, o PT), uma visão consistente de linhas de política de gestão ou sobre fortalecimento institucional, prevalecendo, na prática, uma orientação segundo a qual a ocupação/instalação do governo, o dirigismo da Casa Civil e o exercício da vontade política seriam os motores do governo. Não obstante, diferenças de visões sobre desenvolvimento institucional e disputas em torno de possíveis domínios que absorveriam o tema (a eventual recriação do Ministério da Administração ou uma secretaria na Presidência com funções análogas) acabaram por manter o arranjo anterior, ainda que sob intensa supervisão da Casa Civil. A vontade política, por sua vez, esbarrava em questões muito mais complexas inerentes ao exercício do Poder Executivo, tais como a instalação do governo (a forte inserção de quadros em posições gerenciais, baseada no critério da afiliação partidária, não assegurou o ‘domínio da máquina’, ao contrário, promoveu um brutal desarranjo que se estendeu do nível estratégico ao operacional e paralisou muitos ministérios), a comunicação e a coordenação de governo. Em suma, uma visão transformadora altamente aglutinadora deu lugar a uma realidade fragmentária de continuidade.

Quadro 4 – Caracterização das principais trajetórias de políticas de gestão no governo Lula (2003-2004)

	Reforma institucional	Gestão de atividades de suporte	Gestão estratégica	Aparato regulatório	Gestão social	Gestão fiscal
Visão do problema	Superação das reformas de primeira geração (consideração do Estado como problema) Déficit institucional	Política de restrição de ingressos e reposições salariais Custos do Governo Eletrônico (comunicações e softwares) Dificuldades de controle das despesas de custeio Descontrole e evasão de receitas patrimoniais	Déficit de participação na formulação de programas do Plano Plurianual	Necessidade de consolidar as instituições regulatórias (quadros, papéis e regras de funcionamento)	Fragmentação de programas de transferência de renda	Necessidade de manutenção da política econômica, o que implica a geração de superávits primários expressivos e a consequente necessidade de redução de gastos
Soluções	Diagnóstico da Administração Federal Plano Integrado de Gestão Transformação dos programas da Qualidade e Desburocratização em instâncias em plataforma formuladora e implementadora do "Plano de Gestão Pública para um Brasil de Todos"	Mesa de Negociações Reconhecimento e reposição de passivos Política de ingressos Capacitação gerencial Software livre Racionalização de gastos (comunicações, viagens e custeio em geral) Depuração do Cadastro de Imóveis e cobrança	Mecanismos de participação e interlocução em escala nacional	Criação das carreiras das agências reguladoras Definição de regras regulatórias (regulação da regulação): papéis entre ministérios e reguladoras, outorga, funções regulatórias, níveis de autonomia	Integração (estratégica, a partir de cadastro, critérios de elegibilidade, condicionalidades e controles únicos) dos programas de transferência de renda Articulação entre programas federais e estaduais e municipais	Estabelecimento de mecanismos de controle das finanças públicas nos níveis federal, municipal e estadual Repressão fiscal (contingenciamentos) Reforma da Previdência do Setor Público
Empreendedores	Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	Ministério do Planejamento	Casa Civil	Programa Fome-Zero Ministério do Desenvolvimento Social	Ministério da Fazenda Ministério do Planejamento
Coalizão	Casa Civil/Subchefia de Acompanhamento da Ação Governamental	Casa Civil/ Subchefia Executiva	Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social Casa Civil	Casa Civil	Presidente	Presidente

Fonte: OS AUTORES.

 clique para aumentar

Em especial em relação à coordenação central de governo, observa-se um padrão de coordenação subdelegada com efeitos fragmentários. A coordenação executiva central de governo deslocou-se de um núcleo duro (formado pela Casa Civil, Secretaria-Geral, Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica e Ministério da Fazenda) para a Casa Civil (não obstante a criação da Secretaria de Coordenação Política e Assuntos Institucionais). Na impossibilidade de o presidente exercer diretamente uma ativa coordenação governamental (tendo em vista seu próprio acúmulo de funções, principalmente as de representação política como chefe de Estado) e considerando a drenagem na agenda do ministro-chefe da Casa Civil, voltada à coordenação extragovernamental (com o Congresso e o partido do governo, principalmente) e à gestão de crises políticas (destacadamente, a partir do caso Waldomiro Diniz), as instâncias técnicas da Casa Civil se fortaleceram como instâncias de coordenação subdelegada (as subchefias da Casa Civil, principalmente a Subchefia Executiva e a Subchefia de Acompanhamento da Ação Governamental), atuando de forma nem sempre harmônica. Não obstante, a coordenação central de governo, mesmo tendo se concentrado na Casa Civil, não garantiu que impasses e conflitos pudessem afluir ou refluir diretamente sobre o presidente e receber deste um tratamento mais conciliador e fragmentário. Em síntese, não obstante as condições técnicas para tal, a coordenação delegada, de segundo escalão, teria efeitos mais reduzidos que se exercida diretamente pelo ministro-chefe da Casa Civil por delegação direta e explícita do presidente.

O segundo conjunto de fatores fragmentadores subjacentes às políticas de gestão está relacionado à inexistência de uma estratégia que pudesse conciliar resultados e meios institucionais para seu alcance. O PPA 2004-2007 deveria constituir a agenda estratégica do governo alinhada com uma nova concepção de desenvolvimento, mais inclusivo e sustentável no conteúdo e mais participativo e legítimo no processo. Nesse sentido, o PPA deveria conter definições tanto sobre o papel do Estado na promoção do desenvolvimento, quanto sobre as condições para que este papel emergente pudesse ser exercido a contento. O outro lado da moeda deveria ser um plano de gestão (o que fazer, como transformar e capacitar o Estado para alcançar os resultados, buscando reafirmar a concepção de gestão de programas de forma mais integrada às organizações). O PPA 2004 avançou na participação e no alinhamento programático em relação a metas de desenvolvimento, mas não logrou superar os vícios do modelo anterior. O divórcio entre o planejamento e a 'gestão' manteve-se e o potencial de convergência do PPA para outras políticas de gestão (notadamente no âmbito da reforma institucional e da gestão de atividades de suporte) se perdeu. Por um lado, a proposta de construção de um plano de gestão, que seria o outro lado da mesma moeda – alcançar o estado necessário para que os programas fossem viabilizados – e continha como um de seus elementos essenciais um modelo de gestão de programas, foi protelada, rechaçada e finalmente rejeitada pela cúpula do Ministério do Planejamento. Por outro lado,

o modelo de gestão do PPA, recentemente estabelecido, avança o tratamento de questões transversais, mas deixa pendente a questão da interação programas-gerentes-organizações, reproduzindo, com poucas modificações, os esquemas e lacunas das abordagens anteriores. A estratégia não logrou mobilização na medida em que os arranjos de gestão do PPA reproduziram sua lógica autonomista (de que programas são autoexecutáveis e organizações são auto-orientadas para resultados), não integrando e prescindindo de políticas de gestão em outros domínios.

No terceiro conjunto de fatores, o jogo da fragmentação continuou uma rodada mais intensa, agravada pelas clivagens internas do partido do governo dentro do próprio governo e interações com outros partidos instalados na burocracia e segmentos da própria burocracia. Novos atores não aumentaram a possibilidade de jogos cooperativos do tipo ganha-ganha, mas levaram a um quadro de maior competição, desconfiança, sectarismo e partidarização. A cooperação foi impossível num quadro de interesses divergentes e desconfianças recíprocas.

O quarto conjunto de fatores, a estrutura, também contribuiu para o aumento da fragmentação. A macroestrutura tornou-se ainda mais fragmentária por conta do aumento de órgãos de primeiro escalão, desafiando a capacidade de coordenação central, monitoramento e controle da Casa Civil sobre as ações governamentais, embora os domínios de políticas de gestão tenham se mantido intactos. Igualmente, frustrou-se o efeito de conselhos e outras unidades de integração lateral para tratamento de questões transversais mais gerais ou específicas (cuja proliferação tendeu a gerar, por vezes, um excesso de interações laterais que aumentaram a necessidade de coordenação central, em vez de diminuí-la). Por outro lado, a coordenação intra-Ministério do Planejamento atingiu níveis críticos. O perfil tecnicista do ministro (cuja zona de conforto em questões orçamentárias o distanciava do resto de sua extensa pauta, drenando sua agenda) e o acirramento das diferenças de perfil e visão dos secretários levaram o modelo de ministério integrado (planejamento e gestão) ao limite crítico. Os conflitos intersecretarias, em questões sobre áreas de competência, concepções, formulação e implementação, tornaram-se graves e paralisantes – em especial entre as Secretarias de Gestão e Recursos Humanos em questões de política de RH. As tentativas de constituição de instâncias colegiadas que servissem de elementos estruturais de integração (câmara de políticas de gestão e de gestão de recursos humanos) fracassaram.

No que se refere aos processos de trabalho, quinto fator fragmentador, permanecia a inexistência de acordos operacionais que pudessem gerar convergência sobre as soluções propostas por distintas agências incumbidas de sugerir e implementar políticas de gestão. No âmbito do MP, os processos de gestão de estruturas, de autorização para ingresso, de melhoria da gestão (via programa da qualidade e desburocratização e via fomento à transformação organizacional), de gestão de programas, de gestão de recursos humanos, de gestão de tecnologias

informacionais, de gestão central de compras governamentais, de gestão patrimonial e, fora do MP, os processos de gestão fiscal, gestão social (unificação de programas de transferência de renda) e gestão do aparato regulatório possuem tênues integrações laterais, prevalecendo a lógica da autonomia operacional em cada um dos domínios operacionais.

O sexto fator fragmentário, comunidades epistêmicas, revela um distanciamento ainda maior entre as diferentes comunidades de políticas de gestão. Sobretudo, continuavam estanques, incapazes de compartilhar modelos mentais de visões comuns a respeito de problemas e soluções, mas menos em função de visões e valores compartilhados e mais devido a um efeito fragmentador intracomunidades epistêmicas decorrente do ingresso de quadros partidários. A introdução de quadros partidários no seio de comunidades epistêmicas já estabelecidas e arraigadas gerou, com raras exceções (que se aplicam às áreas tradicionalmente mais insuladas, como o Ministério da Fazenda, Defesa e Itamaraty), crises de identidade nestas comunidades ampliando, sobretudo, o fosso entre elas (até porque inexistente uma homogeneidade de pensamento nos quadros do partido do governo no governo, que forma, por si só, um complexo conjunto de diferentes comunidades epistêmicas).

3.3. Rumo a um novo modelo de transformações?

As componentes e mesmo o quadro fragmentário em ambas as gestões FHC e Lula revelam uma nova dinâmica de transformações no setor público, marcada por novas conexões internas e externas e novas demandas a partir de uma sociedade civil mais complexa, de uma administração pública mais complexa, da abdicação ao estilo dos grandes planos abrangentes. Embora fragmentária, talvez esta seja a dinâmica das políticas de gestão na democracia.

O quadro fragmentário agravou-se na transição do governo FHC para o governo Lula. Ainda que características fragmentárias possam ser tributadas às transições de governo (BURKE, 2001), as alterações nos fatores de fragmentação sugerem que são de ordem mais estrutural. O Quadro 5 busca ilustrar de modo comparativo estas características fragmentárias.

Quadro 5 – Fatores de fragmentação nos governos FHC e Lula

	FHC (1995-2002)	LULA (2003-2004)
Liderança Executiva	<p>Visão: estabilidade econômica, Estado regulador, área econômica fortalecida, gestão diferenciada para as estatais</p> <p>Estilo: corretagem política, agenda focada (ajuste fiscal) x modelo abrangente de desenvolvimento</p> <p>Coordenação delegada tripartida: Casa Civil, Secretaria-Geral da Presidência, Ministério da Fazenda</p>	<p>Visão: desenvolvimento social, vontade política</p> <p>Estilo: corretagem política, agenda focada (manutenção da política econômica) x modelo abrangente de desenvolvimento</p> <p>Coordenação subdelegada à Casa Civil</p>
Estratégia	<p>Divórcio entre planejamento e “gestão”: plano de gestão sem orientação estratégica (Plano Diretor) e plano estratégico (PPA 2000-2003) sem arranjos de gestão</p>	<p>Divórcio entre planejamento e “gestão”: Plano de gestão ancorado no PPA 2004-2007 x modelo de gestão do PPA</p>
Ajustamento mútuo	<p>O jogo da fragmentação: os produtos da cooperação e sua distribuição não são percebidos; competição para acesso e atenção presidencial; desconfiança</p>	<p>O jogo da fragmentação: os produtos da cooperação e sua distribuição não são percebidos; aumento da competição para acesso e atenção presidencial; desconfiança</p>
Estrutura	<p>Macroestrutura: fragmentação de domínios de política</p> <p>Fusão MARE-MP: derrota da “gestão”; excesso de secretarias; limitações na coordenação intra-MP; perfis ministeriais técnicos</p> <p>Mecanismos de integração: colapso da Câmara da Reforma do Estado</p>	<p>Macroestrutura: fragmentação de domínios de política</p> <p>MP: excesso de secretarias; colapso da coordenação intra-MP; perfil ministerial técnico; drenagem da agenda pelo orçamento</p> <p>Mecanismos de integração: fracasso da criação de instâncias de integração</p>
Processo	<p>Orientação autônoma: baixas integrações sistêmicas e impossibilidade de acordos operacionais</p>	<p>Orientação autônoma: baixas integrações sistêmicas e impossibilidade de acordos operacionais</p>
Pessoas	<p>Diferentes comunidades epistêmicas (quadros e carreiras vinculadas a organizações) com diálogo obstruído e sem compartilhamento de modelos mentais</p>	<p>Diferentes comunidades epistêmicas (quadros e carreiras vinculadas a organizações + interação com nomeados do PT) em crise de identidade, com diálogo obstruído e sem compartilhamento de modelos mentais</p>

Fonte: OS AUTORES.

A questão crucial neste ponto é entender em que extensão reproduziu o embate burocracia-democracia? Em que extensão rendeu efeitos positivos, diminuindo os *gaps*, as incompletudes do Estado social e de direito?

Sinteticamente, em relação à primeira pergunta, três possíveis respostas. Primeira, a política e a burocracia se fortaleceram, mas isto não significa que as relações entre ambas sejam de funcionalidade recíproca. O presidencialismo de coalizão se fortaleceu e com isso as entradas da política predatória na burocracia – principalmente a partir do próprio partido do governo, o PT, por meio do processo de aparelhamento político que impingiu sobre a administração. Segunda, e em linha com a primeira, o aparelhamento representa mais captura que um novo padrão de insulamento burocrático. Terceira, o efeito captura parece ser mais robusto que o efeito profissionalização, característico da ampliação de quadros e carreiras em bases meritocráticas. Em suma, a relação predatória entre política e administração continua.

A segunda pergunta já comporta duas respostas. Primeiramente, sim os *gaps* diminuíram e o Estado social e de direito saiu mais forte ao final dos governos FHC e Lula. O país cresceu, as desigualdades diminuíram, o bem-estar aumentou. Segundo, mas a contribuição das políticas de gestão pública para este processo parece ter pouca significância, à exceção, talvez, da componente de ajuste fiscal e de gestão social. Mas o ponto principal é que o quadro fragmentário impediu o advento de políticas de gestão mais efetivas, com maior contribuição para o desenvolvimento.

Com efeito, os riscos e custos de oportunidades da fragmentação são altos. O agravamento da fragmentação pode interessar a segmentos específicos porque abre espaços aparentemente fora de controle para políticas de gestão encapsuladas em domínios institucionais específicos, gerando quatro grandes categorias de riscos. A primeira é uma guinada ortodoxa e satisfaz interesses ideológicos, mediante a rejeição de inovações gerenciais identificadas com a Nova Gestão Pública e a adoção de soluções inspiradas na gestão burocrática ortodoxa. A segunda é uma estratégia incrementalista casuística, que satisfaz a interesses pragmáticos e em vez de buscar a revisão e o aprimoramento de inovações gerenciais em curso, promove derivações que levam sua plasticidade para além dos limites toleráveis, descaracterizando-as. A terceira categoria de riscos é a captura, que satisfaz interesses corporativistas, corporativos ou partidários, podendo operar em nichos cujo grau de autonomia perde o referencial para o beneficiário e se insula. A quarta categoria de riscos é a ineficiência, que satisfaz interesses aparentemente alinhados com a governança mas abre espaço à realização de investimentos gerenciais (reposição de quadros, por exemplo) de baixo retorno e de baixa qualidade.

Estas conclusões não validam a possibilidade (nem a desejabilidade) de que se reproduza doravante um padrão de transformações mais integrado, coerente, coordenado e consistente, a

exemplo do que outrora foram a modernização daspeana e a Administração para o Desenvolvimento ancorada no Decreto-Lei nº 200. Tais iniciativas, embora mais ordenadas, ocorreram em regimes autoritários e consoante concepções mecanicistas de gestão governamental (predominantemente no caso do DASP). Um padrão de integração autoritária ou formas de promoção de um pensamento gerencial único não se coadunam nem com a democracia nem com a natureza complexa das organizações e políticas contemporâneas.

Um desafio basilar das transformações contemporâneas da gestão pública é a implementação de modelos de gestão orgânicos e no ambiente democrático – em linha com as concepções de governança, estado da arte da nova gestão pública. Com efeito, o advento de uma burocracia orgânica e mesmo do Estado-Rede demandam um grau mínimo de convergência e racionalidade das políticas de gestão.

O advento de um novo ciclo de políticas de gestão a partir dessa estrutura fragmentária decuplica a complexidade dos processos de transformação da gestão na medida em que, à complexa engenharia institucional típica desses processos, soma-se a construção concomitante e indissociável de uma arquitetura estratégica que busca alterar as estruturas que produzem as políticas de gestão.

4. Considerações finais

O desafio de melhorar a gestão pública é imenso. O resultado que se busca é mudar as práticas gerenciais, transformar a gestão pública para gerar mais bem-estar e desenvolvimento para os cidadãos e atores econômicos. A concretização do ideal de cidadania insculpido na Constituição de 1988 e o aproveitamento das oportunidades de desenvolvimento sinalizadas nos atuais cenários externo e interno (pré-sal, megaeventos, prestígio internacional, solidez econômica, mobilidade social, etc) requerem um novo conjunto de esforços de melhoria da gestão pública, de modo a equacionar satisfatoriamente dois fatores críticos: tempo e escala. O Brasil passou os últimos 15 anos discutindo se a ‘reforma gerencial’ era boa ou se dava certo, aplicando-a em pequenas doses. Embora hoje haja mais clareza sobre a relevância do tema (gestão pública é crescentemente uma questão de política pública), direção a seguir e apesar de existirem casos de sucesso, no geral, os resultados concretos colhidos até o momento são largamente insuficientes para o salto de qualidade necessário. Os padrões emergentes de gestão de políticas públicas em rede em todos os setores de intervenção governamental requerem esforços integrados de melhoria da gestão, abrangentes e em múltiplos níveis – envolvendo diversos setores de forma coordenada; envolvendo as esferas federal, estadual, municipal; os três poderes; mecanismos participativos e parceiros do poder público. Esta questão envolve mais de cinco mil governos municipais, 100 mil organizações públicas, 54 mil conselhos de políticas em cerca de 40 temas, 500 mil dirigentes públicos, oito milhões de servidores e um incontável número de parceiros. Virtualmente todas as políticas e programas de âmbito nacional perpassam esse universo – em alguns casos, destacadamente saúde e educação, perpassam todo este universo. Iniciativas focadas, fragmentárias, incrementalistas e episódicas têm sua importância e necessidade, mas, no todo, geram efeitos residuais, insignificantes ou sem a devida sustentabilidade. O Estado brasileiro, com esse imenso e complexo conjunto organizacional, segue sendo uma predominante combinação de burocracia ortodoxa patrimonialista de baixo desempenho, limitando a cidadania, impondo uma altíssima carga tributária (relativamente ao retorno) e emperrando o desenvolvimento. Apesar de avanços, a gestão pública ainda é excessivamente insulada, rígida, procedimental e desalinhada do beneficiário. Embora haja ilhas de excelência, as organizações públicas apresentam, em sua maioria, significativos déficits estruturais de capacidade e desempenho. A complexidade do problema da governança pública no Brasil requer uma atuação integrada, imediata e em larga escala; uma mobilização ou esforço nacional de melhoria da gestão pública.

Alguns significativos passos já foram dados nesta direção. No caso, são iniciativas de melhoria da gestão pública que podem e devem se integrar e potencializar seus efeitos. Dentre outras, três categorias merecem destaque.

O Ministério do Planejamento possui programas e instrumentos voltados para o tema, como o Programa GesPública, que tem como mérito engendrar uma extensa rede mobilizadora, ramificada nas três esferas de governo, formada por praticantes de um grande conjunto de organizações públicas, oferecendo instrumentos elaborados de avaliação da gestão e melhoria do atendimento, dentre outros. Desde 2009, a lógica do programa vem se deslocando de uma visão essencialmente vinculada a abordagens da gestão da qualidade para uma ótica de resultados. Outro programa, o PNAGE, tem como mérito mobilizar os estados para o tema, despertando consciências e interesses e buscando aprimorar seus requisitos em relação ao tempo, à escala e ao custo de transação. Sua concepção é voltada para os estados, o diagnóstico de partida carece de atualização e devem ser introduzidas melhorias nos processos de contratação, manutenção de equipes e disponibilidade de recursos. Da mesma forma, a agenda federativa conduzida pelo Ministério do Planejamento possui programas – como o Brasil Municípios – e iniciativas voltadas para o uso de soluções automatizadas e gratuitas de gestão pública pelos municípios, tais como os aplicativos existentes no Portal do Software Público Brasileiro / e-Cidade.

O Movimento Brasil Competitivo notabilizou-se como organização nucleadora de um expressivo conjunto de esforços de melhoria da gestão pública em âmbito nacional, abrangendo todas as esferas, mediante um modelo de intervenção financiado pela iniciativa privada, rápido e eficaz. Teve um começo excessivamente focado em questões fiscais (redução de despesas e aumento de receitas) e agora busca expandir-se para intervenções mais abrangentes.

Um terceiro modelo de melhoria gerencial tem sido a atuação direta de governos e organizações públicas, pautados pela diversidade de abrangência (governos como um todo ou setores ou organizações) e objetos das intervenções.

A experiência brasileira recente revela, enfim, atividade e aprendizado. Todas estas iniciativas são positivas e têm gerado bons resultados, mas resultados ainda muito aquém do necessário e que podem e devem se potencializar. É preciso não apenas explorar e ampliar as complementaridades e melhorar a eficiência destas iniciativas, mas é preciso, sobretudo, integrá-las e expandi-las, adensando, aumentando e revigorando a massa crítica que geraram para promover uma reação em cadeia numa escala maior para causar uma transformação relevante. O processo como um todo de melhoria gerencial (e em perspectiva mais geral, de construção do Estado) carece de uma revisão crítica de modo a superar um paradigma fragmentário e localizado e operar segundo uma lógica mais holística. É preciso um salto quântico. E existem algumas condições básicas já estabelecidas, tais como recursos e reconhecimento da relevância do tema pela classe política, pela mídia e, em ainda pequena extensão, pelo cidadão. Mas, é preciso modelar soluções adequadas à complexidade e escala do problema,

Um novo ciclo de inovação da Gestão Pública representa, sobretudo, uma nova postura. Primeiramente, de recusa à postura renunciadora, alimentada pela impotência, pelo desconforto e aversão à complexidade, pela adesão às teorias conspiratórias (das forças políticas contrárias e dos fatores obstrutores), pelo complexo de inferioridade (o fatalismo cultural, a cultura política, etc). A sensação de satisfação plena com os pequenos avanços que não mudam a realidade, que apenas confortam paliativamente a omissão e a incapacidade. É preciso romper o ciclo de mediocridade e atuar com mais ousadia e coragem, saindo do varejo para atuar no atacado. Jamais haverá condições ideais – é preciso criá-las, construindo, com bons resultados, uma arquitetura estratégica cada vez mais favorável. Mas nunca antes na história deste país as condições para tal proposta foram tão favoráveis.

Quadros Ampliados

Quadro 1 – Síntese do processo de construção nacional

	República Velha 1889-1930	Vargas/ Estado Novo 1930-45	Democratização 1945-64	Regime militar 1964-85	Nova República 1985-1990	Era FHC 1995-2002	Era Lula 2003-2010
Política	Café com leite: alternância das elites agrárias Instabilidade: golpes Clientelismo Coronelismo	Ditadura de Vargas Estado Novo Controle do Congresso e do Judiciário	Democracia com eleições frágeis e instabilidade (risco de golpes)	Ditadura Bipartidarismo Controle do Congresso e, parcialmente, do Judiciário Abertura	Democracia Presidencialismo de coalizão Fisiologismo Independência do Judiciário e Ministério Público		
Direitos civis e políticos	Básicos, voto não universal (homens letrados)	Cassação de políticos e de direitos Interventores estaduais Repressão	Voto universal (exceto analfabetos)	Cassação de políticos e de direitos Interventores estaduais Repressão	Voto universal Direitos civis e políticos amplos		
Direitos sociais	Inexistentes	Trabalhismo, institutos de previdência (saúde e educação)	Início da universalização (saúde, educação e previdência)	Constituição estabelece universalização ampla e irrestrita (saúde e educação, principalmente) e direitos difusos	Universalização excludente da saúde (classe média migra para planos privados) Universalização da educação fundamental com baixa qualidade Defesa e ações afirmativas de direitos difusos	Universalização excludente da saúde (classe média migra para planos privados) Universalização da educação fundamental com baixa qualidade Ampliação da defesa e ações afirmativas de direitos difusos Programas de transferência de renda	
Economia	Agrária Exportadora de produtos Liberalismo	Industrialização / substituição de importações Capitalismo de Estado Desenvolvimentismo Endividamento		Crise (inflação, recessão, insolvência) Abertura comercial	Crises externas Crescimento moderado Estabilidade macroeconômica	Crescimento acelerado Estabilidade macroeconômica	
Imprensa	Incipiente	Baixo grau de organização (assistencial)		Movimentos populares	Grupos plurais organizados		
Legado	Economia agroexportadora	Industrialização e proteção social	Crescimento e industrialização	Segurança e desenvolvimento	Democracia e cidadania	Ajuste fiscal e estabilidade monetária	Crescimento e inclusão

Fonte: OS AUTORES.

Quadro 2 – Caracterização das principais componentes de reforma do Estado

	Reforma institucional	Gestão de atividades de suporte	Gestão estratégica	Aparato regulatório	Gestão social	Gestão fiscal
Visão do problema	Superação da administração burocrática em face dos cenários emergentes e do seu histórico de disfunções (crise do Estado)	Precariedade e escassez dos instrumentos e recursos para formulação e implementação das políticas públicas Precariedade de controles e informações	Falta de orientação finalística precisa das ações governamentais, ausência de postura empreendedora para o alcance de resultados	Necessidade de atrair investimentos para a privatização, estabelecimento de novos marcos regulatórios em mercados sociais e obtenção de autonomia e flexibilidade	Falta de instrumentos adequados de fomento ao associativismo e ao desenvolvimento de capacidades locais para a busca autônoma e participativa de soluções sustentáveis de desenvolvimento	Necessidade de manutenção da política econômica, que implica a geração de superávits primários expressivos e a consequente necessidade de redução de gastos
Soluções	Implantação da "administração gerencial" Implantação da Gestão Pública Empreendedora	Reorientação da política de RH Modernização dos sistemas de gestão de recursos humanos e compras Implementação do governo eletrônico	Formulação do PPA, baseado em programas Orientação da ação governamental por programas	Implementação de Agências Reguladoras	Capacitação de gestores sociais Capacitação de atores locais Implementação de modelos institucionais de parceria público-privada	Estabelecimento de mecanismos de controle das finanças públicas nos níveis federal, municipal e estadual Repressão fiscal (contingenciamentos)
Resultados de Políticas	Plano Diretor; Leis nºs 9.637 e 9.648/98; Decreto nº 2.487/88	Plano Diretor; Emenda Constitucional nº 19; MP 2.200/01	PPA (Lei nº 9.989/2000)	Leis nºs 9.782/99, 9.961/00, 9.427/96, 9.472/97, 9.478/97, 9.984/00, 10.233/01 e MP 2.228/01	Lei nº 9.970/01	Lei Complementar nº 104/2000
Empreendedores	Bresser-Pereira	Bresser-Pereira Luiz Capella Sólon Pinto	José Paulo Silveira	Sergio Motta David Zilbersztajn José Serra	Ruth Cardoso	Pedro Malan Pedro Parente Martus Tavares
Coalizão	Pedro Parente Silvano Gianni	Eduardo Jorge Pedro Parente	Clóvis Carvalho Martus Tavares Pedro Parente	Clóvis Carvalho Eduardo Jorge Pedro Parente Pedro Malan Bresser-Pereira Congresso Nacional	Clóvis Carvalho Eduardo Jorge Pedro Parente Pedro Malan	Clóvis Carvalho Eduardo Jorge Pedro Parente

Fonte: OS AUTORES.

Quadro 4 – Caracterização das principais trajetórias de políticas de gestão no governo Lula (2003-2004)

	Reforma institucional	Gestão de atividades de suporte	Gestão estratégica	Aparato regulatório	Gestão social	Gestão fiscal
Visão do problema	Superação das reformas de primeira geração (consideração do Estado como problema) Déficit institucional	Política de restrição de ingressos e reposições salariais Custos do Governo Eletrônico (comunicações e softwares) Dificuldades de controle das despesas de custeio Descontrole e evasão de receitas patrimoniais	Déficit de participação na formulação de programas do Plano Plurianual	Necessidade de consolidar as instituições regulatórias (quadros, papéis e regras de funcionamento)	Fragmentação de programas de transferência de renda	Necessidade de manutenção da política econômica, o que implica a geração de superávits primários expressivos e a consequente necessidade de redução de gastos
Soluções	Diagnóstico da Administração Federal Plano Integrado de Gestão Transformação dos programas da Qualidade e Desburocratização em instâncias em plataforma formuladora e implementadora do “Plano de Gestão Pública para um Brasil de Todos”	Mesa de Negociações Reconhecimento e reposição de passivos Política de ingressos Capacitação gerencial Software livre Racionalização de gastos (comunicações, viagens e custeio em geral) Depuração do Cadastro de Imóveis e cobrança	Mecanismos de participação e interlocução em escala nacional	Criação das carreiras das agências reguladoras Definição de regras regulatórias (regulação da regulação): papéis entre ministérios e reguladoras, outorga, funções regulatórias, níveis de autonomia	Integração (estratégica, a partir de cadastro, critérios de elegibilidade, condicionalidades e controles únicos) dos programas de transferência de renda Articulação entre programas federais e estaduais e municipais	Estabelecimento de mecanismos de controle das finanças públicas nos níveis federal, municipal e estadual Repressão fiscal (contingenciamentos) Reforma da Previdência do Setor Público
Empreendedores	Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	Ministério do Planejamento	Casa Civil	Programa Fome-Zero Ministério do Desenvolvimento Social	Ministério da Fazenda Ministério do Planejamento
Coalizão	Casa Civil/Subchefia de Acompanhamento da Ação Governamental	Casa Civil/ Subchefia Executiva	Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social Casa Civil	Casa Civil	Presidente	Presidente

Fonte: OS AUTORES.

5. Referências

- BERTERO, C. O. O estado brasileiro e a evolução da administração pública: esboço histórico. Brasília: FUNCEP, 1984.
- BURKE, J. Lessons from past presidential transitions: organization, management, and decision making. *Presidential Studies Quarterly*, v.31, n. 1, p. 5, 2001.
- CUNHA, M. W. V. O sistema administrativo brasileiro. Rio de Janeiro: CEBRAPE, 1963.
- FAORO, R. Os donos do poder: a formação do patronato político brasileiro. Porto Alegre/Rio de Janeiro: Globo, 1984.
- HADDOCK-LOBO, R. História econômica e administrativa do Brasil. São Paulo: Atlas, 1965.
- LAMBERT, F. Tendências da reforma administrativa no Brasil. *Revista de Administração Pública*, v. 4, nº 1, janeiro/junho. 1970.
- LIMA Jr., O. B.; ABRANCHES, S. H. H. As origens da crise: estado autoritário e planejamento no Brasil. Rio de Janeiro: Vértice-IUPERJ, 1987.
- MARINI, C.. Inventário das principais medidas para melhoria da gestão pública no governo federal brasileiro. Brasília, DF: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2009.
- MARTINS, H. F. A modernização da administração pública brasileira no contexto do estado. Dissertação de Mestrado. 1995. Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas-EBAPE/FGV.
- _____. Burocracia e a revolução gerencial: a persistência da dicotomia entre política e administração. *Revista do Serviço Público*, v. 48, nº 1, p. 42-78. 1997.
- _____. Uma teoria da fragmentação de políticas: desenvolvimento e aplicação na análise de 3 casos de políticas de gestão pública. 2003. Tese de Doutorado, Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas-EBAPE/FGV.
- _____. Políticas de gestão pública no governo lula: um campo ainda fragmentado. Trabalho apresentado no XXIX Encontro da ANPAD, Brasília, DF, 2005.
- NASCIMENTO, K. T. Reflexões sobre a estratégia de reforma administrativa: a experiência brasileira. *Revista de Administração Pública*, 1º semestre, 1967.
- NUNES, E. Modernização, desenvolvimento e serviço público: notas sobre a reforma administrativa no Brasil. Brasília: IPEA, 1992 (Perspectivas da Economia Brasileira)

POLLITT, C.; BOUCKAERT, G. Public management reform: a comparative analysis. 2. ed. Oxford: Oxford University Press, 2004.

RAMOS, N. M. Modernização administrativa e estratégias de mudança: algumas reflexões sobre o caso brasileiro. Revista de Administração Pública, v.15.n.168-90. 1981. Edição Extra.

SCHWARTZMAN, S. A abertura política e a dignificação da função pública: o estado e a administração pública. Brasília: FUNCEP, 1987.

WAHRLICH, B. M. de S. A reforma administrativa da era de Vargas. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1983.

ZANCANARO, A. F. Corrupção administrativa no Brasil. São Paulo: Acadêmica, 1994.