

Três agendas, seus resultados e um desafio: balanço recente da administração pública federal brasileira

Fernando Luiz Abrúcio*

Resumo

Fernando Luiz Abrúcio destaca três das principais linhas de atuação da gestão pública brasileira no decorrer dos governos Fernando Henrique Cardoso e Lula da Silva, a saber: a gestão por resultados, a governança federativa e os mecanismos de controle público. No primeiro caso assinala a continuidade nos dois governos e expansão das metas por resultados para alguns governos estaduais. A governança federativa se encaminhou para mais articulação intergovernamental, em especial nas áreas de saúde e educação, bem como para a recentralização na área tributária. Os mecanismos de controle, ainda que frágeis, avançaram, especialmente por meio de instituições como a Controladoria Geral da União, os Tribunais de Contas e o Ministério Público. Conclui afirmando que apesar dos déficits ainda existentes, os dois governos, atuando no âmbito de um processo de democratização, trouxeram melhora sensível para a administração pública brasileira. Em ambos os casos, ainda que com estilos e prioridades distintas, houve um aperfeiçoamento contínuo do processo de profissionalização meritocrática das carreiras de Estado, embora persista uma precária relação dos partidos e do Legislativo com o tema da gestão pública.

Palavras-chave: relações intergovernamentais nos governos Fernando Henrique Cardoso e Lula da Silva, federalismo e centralização, controles públicos, governança federativa.

* Fernando Luiz Abrúcio, doutor em Ciência Política, professor de Gestão e Administração Pública na Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas.

Abstract

Fernando Luiz Abrúcio highlights three of the main lines of action in Brazilian public administration during the Fernando Henrique Cardoso and Lula da Silva Administrations: results-based management, federative governance, and mechanisms for public oversight. In the first case, he identifies the continuity between the two Presidents' Administrations and the expansion of targets for results in some State-level administrations. Federative governance tended towards more linkage between levels of government, especially in the areas of health and education, as well as towards fiscal re-centralization. The mechanisms for public oversight, although still weak, made some progress, especially through such institutions as the Federal Comptroller's Office, the Accounts Courts, and the Office of the Public Prosecutor. The author concludes by stating that despite persistent gaps, the two Administrations, working within a process of democratization, produced tangible improvements in Brazil's public administration. Both cases, although with distinct styles and priorities, witnessed a continuous improvement in the process of merit-based professionalization in civil service careers, despite a persistently precarious relationship between the political parties and the Legislative Branch on the issue of public administration. Keywords: intergovernmental relations in the Fernando Henrique Cardoso and Lula da Silva Administrations, federalism and centralization, public oversight, federative governance.

A administração pública contemporânea precisa responder, a um só tempo, aos ditames do desempenho governamental e da legitimação democrática contínua. Esta posição normativa orienta o debate contemporâneo das políticas públicas. A questão-chave que se coloca, do ponto de vista analítico, é que instrumentos socioinstitucionais devem ser adotados para perseguir esta dupla meta. A experiência brasileira é um caso interessante para explorar este assunto, uma vez que a redemocratização recente do país trouxe pressões – e iniciativas – para se melhorar tanto a gestão como o controle público.

Este artigo procura destacar as principais linhas de atuação e os resultados mais importantes das principais agendas que marcaram recentemente a gestão pública brasileira, com destaque para o papel do plano federal, realçando principalmente três pontos: a gestão por resultados, a governança federativa e os mecanismos de controle público. Ao analisar a trajetória de cada um deles e seus avanços, o texto ressalta um desafio comum: a relação entre política e burocracia, que se expressa de diferentes formas em torno destas agendas, mas delimita claramente como se constrói o interrelacionamento do desempenho com a legitimação democrática no Brasil dos últimos vinte anos.

1) O pacto constitucional: o início das mudanças na administração pública brasileira

A Constituição de 1988 abriu o caminho para um conjunto grande de mudanças na administração pública brasileira. Em grandes linhas, houve três frentes de atuação na Carta Constitucional: a profissionalização da burocracia – particularmente com a universalização do instituto do concurso público –, a definição de mecanismos de controle e publicização do Poder Público e a descentralização das políticas públicas, rompendo com a tradição mais centralizadora do Estado brasileiro pós-Vargas (Abrúcio, 2007).

Estas mudanças trouxeram ganhos à administração pública brasileira, reduzindo problemas crônicos como o clientelismo baseado no empreguismo e a pouca visibilidade das decisões governamentais. Mas persistiram questões que atrapalhavam a boa gestão, como, por exemplo, a lógica formalista da burocracia e a baixa profissionalização do serviço civil no plano local. Também houve a criação de normas que resultaram num tipo de corporativismo estatal, bastante nítido no modelo de isonomia e na falta de regramento das greves no setor público, o qual muitas vezes leva a burocracia a se descolar da perspectiva republicana de Estado – é como se o servidor, neste ambiente, fosse mais estatal do que público (Pacheco, 2010). Por fim, vale ressaltar que o processo descentralizador não levou, de início, a grandes alterações na governança estadual, seja no que se refere às formas de *accountability*, seja no que tange à qualidade burocracia e da gestão pública (Abrúcio e Gaetani, 2006).

O modelo da Constituição de 1988 trouxe, inegavelmente, elementos necessários à transformação do paradigma patrimonialista e centralizador do Estado brasileiro, mas isto não foi, em si, suficiente para fazer as engrenagens da gestão e do controle funcionarem a contento. Nas últimas duas décadas, a implementação deste novo arcabouço institucional trouxe novos debates e conceitos, criando instrumentos que procuraram adequar a administração pública às exigências da sociedade brasileira, cada vez mais ávida pela ex-

pansão das políticas públicas, pela melhoria do desempenho governamental e pela maior democratização do Poder público.

Entre os aspectos que foram alterados ao longo do caminho, o destaque ficou para três pontos: a construção de uma agenda baseada na adoção, em maior ou menor medida, da gestão por resultados; a criação de mecanismos para aperfeiçoar a descentralização e a coordenação federativa; e o desenvolvimento de uma forte estrutura de transparência e controle público.

2) A gestão por resultados: da lógica da reforma para a adoção incremental de modernização administrativa (“as políticas públicas puxando a gestão”)

A despeito dos avanços em termos de profissionalização e publicização trazidos pela nova Constituição, o início do Governo FHC foi marcado por um diagnóstico negativo sobre a situação da administração pública federal – em parte acompanhando o trabalho produzido por Andrade e Jaccoud (1993) – e particularmente acerca dos efeitos das normas constitucionais na dinâmica da gestão pública (cf. Bresser-Pereira, 1998; Plano Diretor, 1995). Vale ressaltar que, além desta visão sobre a realidade brasileira, as ideias daquele período foram bastante afetadas pelo movimento de reformas que ocorria em países da Europa e da Oceania, intitulado de *New Public Management*. Deste ideário, o mais importante, para o que viria pela frente no Brasil, foi a adoção de uma agenda de gestão por resultados.

A reforma Bresser estava fortemente ancorada numa proposta de reforma ampla da administração pública, defendendo mudanças institucionais como a flexibilização das normas relativas aos Recursos Humanos e a criação de um novo design organizacional, por meio das Agências Executivas e das Organizações Sociais. Mas o projeto bresseriano também atuou noutra frente: o Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE) reorganizou a burocracia pública federal, em sua estrutura e, especialmente, as suas carreiras típicas de Estado. Neste sentido, sua proposta aperfeiçoava elementos presentes na Constituição, corrigindo, ademais, por intermédio da Emenda 19, excessos corporativistas e “torneirinhas” referentes ao gestão público.

Se analisarmos o projeto reformista de Bresser por sua concepção maximalista, ele não foi bem-sucedido. Na verdade, o próprio Governo FHC não apoiou uma reforma ampla da administração pública (cf. Martins, 2002; Ferreira Costa, 2002), como prevista no Plano Diretor, preferindo dar sustentação pontual aos temas que mais interessavam à agenda da estabilização econômica. Entretanto, seu desempenho foi essencial para reconstruir a máquina pública federal, desarrumada e fragilizada desde os estertores do regime militar, aumentando a capacidade de gestão da União. É possível dizer, sem nenhum exagero, que a reorganização da administração pública foi essencial para o sucesso de várias políticas públicas dali para diante, que ganharam sustentação para formular e acompanhar os programas, ação esta que foi, em boa medida, continuada pelo Governo Lula.

Mas o ponto central do sucesso bresseriano esteve na capacidade de espalhar suas ideias, que foram incorporadas pelos *policy-makers* federais e em vários estados. Esta nova visão centrada no desempenho gerou uma prática orientada mais por metas, indicadores, monitoramento e avaliação das políticas públicas. É verdade que estes instrumentos já

tenham sido usados por outras áreas do Governo Federal (embora sem tanta consistência sistêmica) e por municípios inovadores – um caso paradigmático aqui é o da Prefeitura de Santo André, no período comandado pelo petista Celso Daniel. Não obstante, se é possível dizer que o Plano Diretor não foi o único vetor causador desta mudança no modelo administrativo, também é crível afirmar que ele foi a melhor referência simbólica para este processo de mudança da gestão pública em prol de uma lógica guiada por resultados.

É interessante notar que, no segundo mandato de FHC, o sentido mais totalizante da reforma da gestão pública se perdeu e a adoção de seus princípios pelas políticas públicas foi pequena. Paradoxalmente, o partido que mais tinha brigado contra ideias presentes no Plano Diretor, o PT, foi aquele que, ao chegar ao poder, mais espalhou uma parte daquelas propostas, em particular o uso de instrumentos de monitoramento e avaliação para as políticas públicas.

A chegada do PT ao poder federal é geralmente lida, no plano da gestão pública, como uma resposta crítica ao Plano Diretor e, conseqüentemente, às ideias de Bresser-Pereira. De fato, a base política do lulismo continha mais resistências a algumas propostas, como a flexibilização organizacional ou de pessoal. No entanto, é mais correto analisar o período Lula como um caminho marcado por contradições e pela adoção fragmentada e difusa da gestão por resultados, em vez de classificá-lo predominantemente como uma rejeição integral das ideias bresserianas.

Neste sentido, foi feita uma reforma da Previdência do servidor público – que FHC não conseguira fazer –, embora sua regulamentação tenha sido deixada pela metade; houve a proposição da Fundação Estatal de Direito Privado para a área de Saúde, não tão distante da inspiração das Organizações Sociais, embora o projeto não tenha sido votado no Congresso Nacional, por pressões de deputados petistas, principalmente;¹ as privatizações foram criticadas, porém o Governo Lula formulou e promulgou a Lei de Parcerias Público-Privado (PPPs), além de ter ocorrido um processo de concessão de estradas bem-sucedido, do mesmo modo que parcerias com o setor privado expandiram-se na esteira do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC).

Outros exemplos nesta linha de continuidade, mesmo que problemática ou tensa, poderiam ser invocados. Para ficar apenas no caso mais interessante de gestão por resultados da experiência lulista, vale citar o caso da reformulação das agências do INSS, que realiza o ideal de gestão pública preconizado por Bresser-Pereira, particularmente em seu livro **Reforma do Estado e Cidadania (1998)**: fazer com que as melhorias de gestão cheguem efetivamente aos cidadãos. Realizado pelo Ministro da Previdência, Nelson Machado, este projeto conseguiu, a um só tempo, criar um sistema de metas e cobrança por resultados, controle de processos por meio de mecanismos de governo eletrônico e, sobretudo, melhora na prestação dos serviços aos usuários, em termos de agilidade, eficiência e efetividade.

Mesmo tendo havido continuidades e avanços, o que pode caracterizar singularmente o Governo Lula é a falta de uma agenda prioritária e centralizada para a questão da gestão pública, resultando na adoção de novos modelos de gestão de forma dispersa e fragmentada nas políticas públicas. Inversamente ao período FHC, as políticas públicas é que puxaram a agenda da gestão.

Este fenômeno fica claro em programas como o Bolsa Família, com a adoção de um mo-

delo sofisticado de monitoramento, ou, ainda na área do Desenvolvimento Social, no Índice de Gestão Descentralizada (IGD), instrumento típico da gestão por resultados, que vincula a distribuição de recursos aos municípios à obtenção de determinados resultados. Inovações também podem ser vistas na Educação, com o ProUni (Programa Universidade para Todos), o IDEB (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica), o modelo de compras governamentais e no Plano de Ações Articuladas, importante instrumento de planejamento estratégico que o MEC instalou em milhares de municípios. A gestão por metas do PAC e sua forma de monitoramento, bem como a sua proposta de compartilhamento com governos subnacionais e o setor privado, constitui outro exemplo do uso de modernas técnicas de gestão.

Sobre o PAC vale ressaltar, na linha das “políticas públicas puxando a gestão”, que o Governo Lula tentou acoplar um projeto de gerenciamento com um novo modelo de desenvolvimento. Deste casamento, houve bons resultados tanto nos meios adotados – em particular o modelo de monitoramento e, embora pouco institucionalizado, as formas de coordenação intra e intergovernamental – como dos fins, trazendo ao centro da agenda temas fundamentais para desenvolver o país e que estavam escanteados ou mal tratados. É claro que várias ações do PAC foram insatisfatórias e deixaram a desejar, afora que há muito a ser feito em termos de políticas para infraestrutura e desenvolvimento no âmbito federal. Desse modo, mais do que os sucessos (também importantes em si), o Plano de Aceleração do Crescimento reordenou parte do papel do Estado nacional, algo que não poderá ser ignorado pelos próximos governantes.

Além da falta de um projeto geral, a melhor forma de diferenciar a reforma Bresser (pelo menos no seu intuito) e a prática do período Lula está no fato de que no primeiro a proposta de gestão por resultados estava vinculada, claramente, a processos de contratualização da gestão pública e reformulação organizacional, ao passo que no segundo isto não ocorreu. As gestões petistas no plano federal, neste sentido, utilizaram-se de instrumentos de avaliação e monitoramento de políticas públicas os quais, salvo raras exceções, não criaram uma cadeia de incentivos contratualizados, nem novas formas organizacionais para se alcançar os resultados.

Desse modo, a mudança proposta pelo lulismo era mais incremental e se dava principalmente no nível dos processos, em vez de se buscar alterar a lógica organizacional como um todo. Se, por um lado, isto trouxe a vantagem de se evitar os custos transicionais que há em grandes modificações institucionais, como a resistência política e a incerteza presente na introdução de novas regras e sistemáticas, por outro lado, os limites mais profundos do modelo vigente não foram enfrentados.

Cabe frisar que no segundo mandato do Presidente Lula houve duas tentativas de produzir um modelo mais geral e prioritário para a administração pública federal. Uma foi o anteprojeto de Lei Orgânica da Administração Pública, incentivado pelo Ministério do Planejamento, e outra foi a de uma agenda Nacional da Gestão Pública, capitaneada pela Secretaria de Assuntos Estratégicos em parceria com o Movimento Brasil Competitivo (MBC), graças à iniciativa do Ministro Mangabeira Unger. Ambas buscaram aliados em lugares distintos – a primeira, nos juristas reformadores, e a segunda, em estudiosos e

gestores públicos e privados –, mas nenhuma dela angariou força dentro do centro do poder. O mais próximo que se chegou de uma estrutura coordenada foi a gestão do PAC no âmbito da Casa Civil. Como se sabe, no entanto, a maior parte da prática administrativa do Executivo federal está fora do Plano de Aceleração do Crescimento.

O grande sucesso do Governo Lula no que tange à administração pública foi o de utilizar novas técnicas administrativas diretamente nas políticas públicas, independentemente de se ter uma diretriz geral. Dessa perspectiva surgiram várias das inovações governamentais do período; todavia, desse modelo também advieram os principais problemas. Dito de outro modo, apenas algumas áreas da administração pública federal melhoraram seu desempenho – notadamente o Ministério do Desenvolvimento Social, o MEC e algumas ações controladas pela Casa Civil, como o Minha Casa Minha Vida –, enquanto outras mantiveram uma prática bastante arcaica, seja do ponto de vista da profissionalização, seja do ponto de vista da agenda da gestão por resultados. É desta realidade que brotam tanto os casos de corrupção como os fracassos em termos de desempenho de resultados. Áreas como Transportes, Turismo, Esportes e outras, no fundo, não foram ainda atingidas nem pelas mudanças positivas da Constituição de 1988, tampouco pelos avanços obtidos nos anos FHC e Lula. Isto ainda não ocorreu, em boa medida, por conta de problemas no sistema político e na relação entre política e burocracia. No fundo, é preciso saber se a velocidade e a extensão das transformações já ocorridas na gestão pública federal são compatíveis com o modelo de presidencialismo de coalizão montado no país. Voltamos a esta questão no final do artigo.

3) A Governança Federativa: Avanços e Problemas

A descentralização era um dos pontos centrais da mudança do paradigma estatal efetuada pela Constituição de 1988. Inegavelmente era necessário alterar o modelo centralizador até então vigente, uma vez que o aumento da oferta de direitos, realizado pela redemocratização, tornaria inviável uma provisão completamente centralizada. Ademais, o processo descentralizador gerou em muitos governos subnacionais uma onda de democratização e inovação em políticas públicas (Pinho e Jacobi, 2006).

Mas nem sempre a descentralização gerou os resultados positivos esperados. Governos locais não são sinônimos de democratização nem de eficiência (Arretche, 1996) e o processo descentralizador por vezes gera externalidades negativas, como o aumento da desigualdade (Prud'Homme, 1995). Estas constatações presentes na literatura mais geral verificaram-se no caso brasileiro, com a existência de formas oligárquicas e de fragilidades administrativas em diversos governos subnacionais. Aqui, a grande heterogeneidade entre os entes federativos, a parca tradição de provisão de serviços no plano local, a baixa profissionalização da burocracia, a pouca efetividade do controle público em estados e municípios, entre os principais aspectos, explicam os problemas da descentralização no Brasil.

A estes aspectos deve-se acrescentar a ausência inicial, logo após a Constituição de 1988, de um projeto de construção da descentralização e da coordenação entre os entes federativos. As políticas públicas foram descentralizadas sem haver a preocupação de melhorar

a articulação intergovernamental, tampouco se levou em conta a heterogeneidade e a desigualdade presentes na Federação brasileira. Este processo gerou três resultados negativos:

- a) a adoção de um modelo compartimentalizado de relações intergovernamentais, nas quais cada nível de governo atuava mais de forma autárquica do que compartilhada, uma vez que os custos da barganha federativa em prol da cooperação tornavam-se muito altos (Daniel, 2001; Abrúcio, 2005; Machado, 2009);
- b) o aumento da competição entre os governos subnacionais, em processos como a guerra fiscal ou o “jogo de empurra” das políticas públicas – como nos casos de municípios que pagavam pela construção de hospitais e se viam “invadidos” pelos habitantes das cidades vizinhas, cujas prefeituras pagavam “carona” e apenas participavam da provisão do serviço pela compra de ambulâncias;
- c) a perda de uma visão mais sistêmica e/ou nacional das políticas públicas, num país bastante desigual e que, por conta desta natureza, precisa de padrões básicos e de ações contra a assimetria dos entes federativos;

A agenda da governança federativa começou a mudar em meados da década de 1990. O ponto de partida foram as mudanças causadas pelo Plano Real, seja no plano econômico com a redução drástica da inflação, seja no plano político, com a nova configuração de forças, favoráveis às reformas empreendidas pelo Presidente Fernando Henrique (Abrúcio e Ferreira Costa, 1998). A partir de então, o Governo Federal recuperou poder e centralidade no jogo federativo. Primeiro, por meio da recentralização tributária, que já começara um pouco antes, mas que ganhara mais força e teve um salto brutal nos anos em que o PSDB esteve comandando o país – tal divisão de recursos entre os níveis de governo permaneceu praticamente a mesma durante o período petista, que, portanto, não reverteu este processo.

Também merece grande destaque a reformulação das relações federativas no plano financeiro, especialmente no que tange aos estados, que, após mais de uma década de irresponsabilidade fiscal, entraram praticamente em *défaul*t em 1995, perdendo o poder de utilizar instrumentos predatórios para seu financiamento. Desta situação advieram medidas como a intervenção nos bancos estaduais – que na época serviam como instrumentos dos governadores para produzir um endividamento quase sem controle –, a renegociação das dívidas dos governos subnacionais (1997) e, por fim, a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal, em 2000 (Loureiro e Abrúcio, 2004).

Do ponto de vista das políticas públicas, o processo foi além de uma mera recentralização ou da redução de instrumentos financeiros predatórios. O objetivo era fazer com que a implementação das políticas de forma descentralizada respondesse melhor às questões da eficiência, efetividade e equidade. Para tanto, seria necessário criar padrões nacionais (baseados em metas, avaliação e, por vezes, premiações/punições), redistribuir recursos segundo critérios de desempenho e montar mecanismos de indução para que os governos subnacionais assumissem certos programas ou construíssem determinadas estruturas administrativas, atividades estas que exigiram diferentes capacidades e formas variadas de implementação das decisões por parte da União.

Em poucas palavras, tratava-se de coordenar federativamente as políticas públicas, o que levou o Governo Federal a um processo contínuo de legitimação junto a estados e municípios, embora com intensidades diferentes conforme o setor. Mesmo nos casos em que a participação da União foi inicialmente, ou ainda é comparativamente mais hierárquica, crescentemente foram ganhando importância arenas e fóruns federativos nos quais, em maior ou menor medida, os governos subnacionais se fazem representados e procuram interferir no processo deliberativo. Articulações horizontais entre estados ou municípios e sistemas nacionais de políticas públicas ganharam importância no jogo federativo (Sano, 2008; Franzese, 2010; Abrúcio; Franzese e Sano, 2010).

Exemplos dessas ações de coordenação federativa iniciam-se com a montagem gradativa, ao longo da década de 1990, do Sistema Único de Saúde (SUS). Desde a promulgação da Constituição e da Lei Orgânica (1990), passando pelas Normas Operacionais Básicas (NOBs) 1993 e 1996, três instrumentos principais de coordenação instalaram-se: a criação de fóruns e arenas interfederativas de discussão, negociação e deliberação; o estabelecimento de um piso de atenção básica para todos os municípios – o PAB –, como maneira de enfrentar a desigualdade; e a União começou a repassar recursos extras aos governos que adotassem políticas consideradas importantes nacionalmente – como o Programa Saúde da Família (PSF) –, induzindo os entes federativos a adotar tais programas. O fato é que o SUS se transformou num caso paradigmático do que tem sido chamado de sistemas de políticas públicas (Franzese, 2010), no qual o arranjo intergovernamental é peça-chave. Vale ressaltar que várias políticas têm se inspirado no conceito de sistema nacional de políticas públicas, com mais ou menos sucesso de formulação e implementação.

Mudanças federativas ocorreram igualmente na questão educacional. Iniciaram-se com alterações no padrão de financiamento, procurando redistribuir melhor, tanto no plano vertical quanto no horizontal, os recursos entre os municípios, em prol daqueles que aumentassem o número de alunos matriculados. Neste sentido, foram aprovados o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), no Governo FHC, e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), no mandato de Lula.

Para além do financiamento, melhores avanços em termos de coordenação federativa ocorreram na gestão do ministro Fernando Haddad. Neste período, foi criado o IDEB para avaliar e monitorar padrões nacionais mensuráveis de desempenho educacional (algo inédito na história do país),² ao qual se agrega, neste mesmo objetivo, a criação do piso nacional do magistério, para minorar as diferenças de padrão salarial entre as burocracia de estados tão díspares. Como forma de melhorar a qualidade das políticas educacionais nos municípios, foi criado o Plano de Ações Articuladas (PAR), o qual vincula o repasse de verbas à montagem de um planejamento estratégico para as políticas educacionais locais. Negociações políticas informais com os estados e municípios e, sobretudo, com seus representantes, por meio do Conselho dos Secretários Estaduais de Educação (Consed) e da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), também foi outro destaque do período.

Outras áreas passaram por processos de coordenação federativa durante o período Lula, com destaque para o Ministério do Desenvolvimento Social. Nele, foi formulado e implementado programa Bolsa Família, o qual, do ponto de vista federativo, tem duas funções: a redistribuição de renda, reduzindo não só desigualdades interpessoais como ainda as regionais, e a articulação com as políticas de Saúde e Educação no plano local, uma vez que a família beneficiária só recebe a transferência caso cumpra condicionalidades vinculadas a estas duas políticas, executadas no plano local (Lício; Mesquita e Curralero, 2011). Ainda vale ressaltar que o Bolsa Família, ao entregar os recursos diretamente à população, por meio de um cartão eletrônico, conseguiu ter um enorme impacto social sem precisar do exército de intermediários políticos locais, enfraquecendo elites oligárquicas que se beneficiavam de relações clientelistas e subservientes com o Governo Federal.

No plano institucional, a principal ação do lulismo para melhorar a articulação intergovernamental foi a aprovação, em 2005, do projeto que cria os Consórcios Públicos. Embora não tenha havido o crescimento esperado dessa modalidade de associativismo territorial (Abrúcio, 2011), recentemente foram constituídas experiências interessantes, como o Consórcio de Transportes do Grande Recife e a adoção obrigatória de consorciamento para aqueles governos locais que pleitearem recursos federais à política nacional de resíduos sólidos.³

A coordenação federativa envolve o enfrentamento de três desafios básicos para o aperfeiçoamento da administração pública brasileira. O primeiro dizia respeito à conciliação de dois dos “mandamentos” mais profundos da Constituição de 1988: a expansão dos direitos (particularmente por meio de políticas sociais) e a implementação descentralizada da maioria das políticas, preferencialmente pelos municípios, transformados em entes federativos. A dificuldade de juntar os dois processos encontrava-se, em parte, na baixa tradição dos governos locais em provisionar extensamente e de forma universal os serviços e programas governamentais, o que se refletia na fragilidade administrativa. Por outra parte, era muito complicado expandir igualmente direitos num país marcado por fortes desigualdades territoriais – e há mais diferenças e heterogeneidades entre os 5.565 municípios do que entre as cinco macrorregiões. A resolução deste desafio de coordenação federativa passa pelo aumento das qualidades de gestão dos governos subnacionais, pelo estabelecimento de mecanismos que incentivem a ação conjunta das prefeituras de uma mesma área, como ainda pela criação de capacidades indutoras no plano federal.

O segundo desafio de coordenação federativa reside na compatibilização dos dois ideais presentes nas Federações democráticas: o da autonomia e o da interdependência (Elazar, 1987). Este objetivo é praticamente novo para o federalismo brasileiro, uma vez que a história moderna do país, inaugurada pela revolução varguista, foi muito mais marcada pela centralização estatal e por relações autoritárias e subservientes no plano intergovernamental. É fato que no período 1946-1964 houve pluralismo político e mais autonomia das elites regionais. Entretanto, a descentralização de políticas ampliadas e universalizadas não era regra, ao mesmo tempo em que os municípios tinham baixíssima autonomia constitucional. Este cenário muda radicalmente nos últimos 25 anos, constituindo-se uma Federação bem

mais democrática, com relações intergovernamentais mais complexas. Do ponto de vista da administração pública, esta nova situação pressupõe uma relação mais dialógica entre os níveis de governo, com espaços formais e informais para lidar com isso, e a criação de incentivos institucionais que favoreçam a atuação mais cooperativa e entrelaçada.

Por fim, a relação entre política e burocracia também traz desafios para a governança federativa. De um lado, relaciona-se com a melhoria dos instrumentos de *accountability* e gestão dos governos subnacionais, tornando mais republicanos e democráticos. De outro, está vinculado com o sistema de intermediação dos parlamentares e políticos regionais presente no Orçamento e na estrutura de cargos da máquina pública federal.

No que se refere ao primeiro ponto, ressalte-se que os governos estaduais começaram um ciclo de reformas da gestão pública em 1995, quando precisaram fazer um forte ajuste fiscal. Esta onda ganhou mais força a partir de 2003, momento em que alguns estados lideraram mudanças orientadas pela gestão por resultados, sendo o caso mais notório o de Minas Gerais, primeiro com o Choque de Gestão, depois com o chamado Estado para Resultados. Por meio do Conselho de Secretários Estaduais de Administração (Consad) e a partir da vinda de técnicos que haviam trabalhado no Governo Federal, outras governadorias entraram neste processo reformista, com destaque para Pernambuco, Sergipe, Espírito Santo, Acre, Bahia e, mais recentemente, o Rio de Janeiro. Note-se que tais governos estavam sob o comando de partidos diversos, da situação e da oposição no plano federal. Governadorias petistas, como a de Marcelo Deda ou a de Jaques Wagner, tomaram medidas e adotaram modelos que dialogam com as ideias presentes na Reforma Bresser, realçando como a gestão por resultados, mesmo que por caminhos diferentes, tem avançado no país.

A maioria destes estados colocou a agenda da gestão pública num patamar estratégico melhor do que o presente no plano federal. Especialmente Minas Gerais e Pernambuco deram a esta questão um caráter integrador das ações governamentais, em vez do modelo fragmentado adotado no Governo Lula. Por esta razão, tais governos estaduais conseguiram dar um sentido mais sistêmico às reformas da administração pública. Como contraponto, o Governo Federal tem conseguido colar mais a gestão às políticas públicas, o que potencializa a sua capacidade de transformação. Mas também deve se ressaltar que alguns estados começaram mais recentemente este processo de tentar acoplar mais a gestão às políticas públicas. O problema mais complicado para atingir este objetivo está hoje não na questão fiscal, como ocorreu durante mais de dez anos, e sim na indefinição das competências estaduais e na relação federativa mais forte estabelecida entre a União e os municípios. Como forma de mudar esta situação, diversos governos estaduais estão criando estruturas regionalizadas, com parcerias mais claras e formalizadas com os municípios, como é o caso do Ceará.

O Governo Federal sob o comando petista, mesmo tendo dado menor prioridade à agenda da gestão pública, atuou também como impulsionador de reformas no plano estadual, por meio do Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados Brasileiros e do Distrito Federal (PNAGE), ação que procurou diagnosticar a situação das máquinas públicas estaduais e lhes repassar recursos para me-

lhoria da gestão. É interessante notar duas coisas em relação ao PNAGE. A primeira é que ele se orientou por dois parâmetros fundamentais da Era Lula, que são a governança mais participativa e combate à desigualdade, o que significou que o programa foi montado conjuntamente com todos os estados – foi o primeiro programa brasileiro efetivamente nacional de modernização administrativa – e procurou auxiliar, sobretudo, os mais frágeis em termos financeiros e administrativos. Este avanço no campo da indução federativa em prol de reformas do Estado conviveu paradoxalmente, como já dito, com a falta de uma proposta integrada de gestão para a administração pública federal (Abrúcio, 2005a). A raiz disso talvez esteja não só na lógica mais fragmentada e baseada no princípio de que as “políticas puxam a gestão”, como também se relaciona com os ditames do presidencialismo de coalizão e seus efeitos no Executivo federal.

Tal questão reaparece, ainda no plano da governança federativa, na distribuição de cargos e recursos federais por intermédio de congressistas e políticos regionais. Novamente, a resolução do imbróglio passa pela dinâmica da relação entre política e burocracia, desafio que será tratado na conclusão do artigo.

4) Os avanços no controle público federal e seus limites

A Constituição de 1988 criou novas possibilidades de controle institucional do Poder público, gerando instrumentos para fortalecer a *accountability* vertical e horizontal. A efetivação destes mecanismos, no entanto, não foi automática. A trajetória político institucional do país nas duas últimas décadas consolidou e aperfeiçoou a responsabilização democrática, num caminho com percalços e aprendizados.

Do ponto de vista eleitoral, as eleições se tornaram, paulatinamente, mais competitivas, livres e limpas. Obviamente que este processo não levou ao fim de fenômenos como o clientelismo, a oligarquização, a dificuldade de controlar os representantes e a corrupção. Mas, da situação inicial aos dias hoje, muitas melhoras houve. O fortalecimento do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), tanto no uso das urnas eletrônicas quanto no combate e punição das fraudes eleitorais, é inegável. As principais forças políticas já ocuparam as funções públicas mais importantes no plano federal e, afora os arroubos da linguagem política (com todos os seus exageros), têm convivido bem com a alternância política, num país que no século 20 foi marcado pelo golpismo.

A *accountability* vertical avançou igualmente no campo do controle social. A Constituição e a legislação infraconstitucional propuseram a criação de diversos Conselhos de Políticas Públicas pelo Brasil afora. Continuando esta tendência, vários programas e políticas implantados nos governos FHC e Lula atrelaram o recebimento de recursos à montagem de mecanismos de participação e fiscalização locais. Se é verdade que nem sempre tais instituições conseguem ser efetivas na democratização do plano local, sendo muitas vezes frágeis perante os Executivos subnacionais e/ou os grupos de interesse mais poderosos, também deve se ressaltar que nunca houve tantos cidadãos participando, de algum modo, do ciclo de políticas públicas e, conseqüentemente, o Estado se tornou mais visível e permeável para a sociedade.

Mais recentemente, no período Lula, as formas de participação social ganharam espaço no plano federal, particularmente com as Conferências Nacionais de políticas públicas. Trabalho feito por Pogrebinschi e Santos (2010) mostra que entre 1988 e 2009 foram realizadas oitenta Conferências Nacionais (68% delas ocorridas na gestão petista) envolvendo 33 temáticas. O uso deste instrumento participativo tem gerado quatro efeitos importantes: a inclusão de novos atores e assuntos à agenda nacional, a realização de debates que ajudam a amadurecer a política pública em questão, a criação de um mecanismo de pressão sobre o Poder Executivo e a produção de projetos no Legislativo derivada dessa discussão – segundo Pogrebinschi e Santos (2010), durante este período foram apresentados 3.750 projetos de lei no Congresso Nacional que guardavam afinidade com 1.937 diretrizes resultantes das Conferências.

Dois outros exemplos recentes de *accountability* vertical no âmbito federal são a abertura à participação social na elaboração do Plano Plurianual (PPA) e a constituição do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), popularmente conhecido como “Conselhão”. No primeiro caso, não é possível inferir resultados significativos do processo de ampliação participativa no plano orçamentário, até porque grande parte do Orçamento já é vinculada a determinadas despesas e, ademais, o grau de centralização da execução orçamentária tornam o PPA – e as outras peças orçamentárias – um instrumento pouco efetivo de sinalização de preferências sociais construídas por mecanismos participativos.

No caso do CDES, trata-se de um instrumento que amplia a esfera pública, trazendo atores sociais dos mais diversos tipos para a discussão dos assuntos mais importantes do país, exatamente numa instituição sediada na Presidência da República. Embora possa se questionar sua eficácia decisória, uma vez que suas decisões não têm poder vinculante (Fleury, 2005), criou-se aí um espaço importante de debate entre variados grupos de interesse e seus representantes. Dada a tradição insulada e pouco transparente das decisões políticas presidenciais, não se pode negar que o experimento do CDES avançou em termos de permeabilidade social, a despeito de suas funções institucionais ainda serem imprecisas e suas decisões terem, por ora, pouco impacto na agenda de políticas públicas.

Obviamente que a participação social no plano federal é mais limitada do que a possibilidade de atuação no plano local, em razão da própria proximidade espacial dos cidadãos e das políticas afetadas. Além disso, o controle social muitas vezes é dificultado por falhas no campo da gestão, uma vez que a falta de informação e de instrumentos de acompanhamento de resultados podem criar obstáculos para que cidadãos, individualmente ou de forma organizada, possam efetivamente fiscalizar o Poder público. É interessante que o Governo Lula, no qual de fato houve uma ampliação dos mecanismos participativos, por não ter uma agenda de gestão clara e prioritária de gestão e indicadores de desempenho em grande parte dos Ministérios, enfraqueceu sua própria escolha política, gerando aquilo que Francisco Longo chamou de um tipo de “controle social sem [capacidade de] *accountability*” (Longo, 2009, p. 7).

A escolha pela ampliação dos mecanismos participativos é, evidentemente, um mérito da gestão Lula no plano da administração pública. Mas cabe frisar a dificuldade que o gover-

no petista teve em lidar concomitantemente com a ampliação da democracia deliberativa e o jogo tradicional da democracia representativa brasileira, identificada nos padrões de relacionamento com o Congresso Nacional, baseados principalmente na troca de cargos – na casa dos milhares – e verbas por apoio. Dito de outra forma, se um lado foi marcado por enormes inovações institucionais – embora nem sempre ainda bem-sucedidas – no outro esteve presente a reprodução da mesma forma de conquista de maioria parlamentar que vigorou noutros governos. Não se propõe aqui o modelo que ignora o Legislativo em nome do participacionismo, tampouco a imposição de um presidencialismo imperial. Não obstante, mais uma vez, se percebe como a relação entre política e administração precisa de novos projetos, ausentes depois de passados mais de 20 anos de reconstrução democrática.

Um dos campos de melhor evolução institucional no âmbito federal foi o do *accountability* horizontal, em particular o vinculado ao chamado controle procedimental (cf. definição de CLAD, 2000). Os alarmes de incêndio institucionais daí derivados conseguem captar, cada vez mais, os desvios do Poder público, de modo que nunca no Brasil se teve tanta capacidade de trazer à luz, em especial no âmbito nacional, a corrupção. Este diagnóstico aparentemente contradiz a mobilização de setores da sociedade (embora tragam poucas pessoas às ruas) e mesmo o pipocar de escândalos no período recente. Mas é a melhor capacidade de tornar transparentes os desmandos governamentais no plano federal que gera este paradoxo, ao que se somam alguns fatores que permitem e até facilitam, a despeito da melhoria contínua da democracia brasileira, a eclosão de atos corruptos.

Antes de entender melhor as razões que tornam insuficientes os alarmes de incêndio, é fundamental expor os avanços obtidos. Um retrato panorâmico deste processo revela que ele se iniciou com a Constituição de 1988, quando os órgãos de fiscalização ganharam mais autonomia, em particular o Ministério Público. No decorrer da década de 1990, o clamor social por mais transparência e *accountability*, impulsionado pela campanha do *impeachment* e por várias CPIs, obrigou os governos e congressistas a melhorar o arcabouço legal. No início do século 21, a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal criou mais obstáculos a ações perdulárias ao estilo “quebrei o estado, mas elegi meu sucessor”. Finalizando esta trajetória de mudança, o Governo Lula fortaleceu a Controladoria Geral da União e a Polícia Federal, bem como, em paralelo, o Tribunal de Contas da União (TCU) tornou-se mais ativo e poderoso (cf. Speck, 2010; Olivieri, 2010; Loureiro *et alii*, 2011; Abrúcio, 2011a).

Se a Constituição de 1988 abriu a possibilidade institucional para o fortalecimento do sistema de controles, o caminho posterior não foi linear. As instituições andaram em ritmos diferentes e sua evolução foi vinculada tanto a fatores exógenos como endógenos. No caso das variáveis externas, é possível observar dois pontos comuns na trajetória da *accountability* horizontal no plano federal: a demanda crescente da sociedade por mais democratização e o surgimento de eventos que tiveram o papel de conjunturas críticas, nos quais não só houve um fato relevante que mobilizou a opinião pública (com destaque para a intermediação da mídia) e os políticos, como este gerou uma resposta institucional, na forma de novas regras e da reestruturação dos órgãos.

O Ministério Público Federal foi o que apareceu mais rapidamente neste novo contexto de alarmes de incêndios atuantes. Similarmente aos congêneres estaduais, eles tornaram-se rapidamente ativos na figura dos seus promotores, agentes com grande capacidade fragmentada e individualizada de nutrir o sistema de controle (Arantes, 2002). Esta atomização da ação do MP federal gerou melhor capacidade de trabalho, sendo inegavelmente importante para expandir a garantia dos direitos difusos e para vigiar e controlar desmandos do Poder público, ou então para atuar como auxiliar do trabalho fiscalizatório – e essencial – da oposição aos últimos governos. Entretanto, essa mesma característica institucional foi acompanhada, em muitas ocasiões, de um comportamento mais jacobino de seus componentes, o que levava à grande publicização das ações – normalmente em parceria com a imprensa –, mas que igualmente redundava em pouca efetividade judicial, seja pela falta de provas, seja pelos exageros cometidos ao longo do processo – alguns desses integrantes ficaram célebres no Governo Fernando Henrique pela maneira caricata que atuavam.

Somava-se a esta situação o fato de que a autonomia do Procurador-Geral da República perdeu força na década de 1990, mais claramente no período FHC, quando eles foram chamados de “engavetadores-gerais” da República, isto é, não davam vazão, do alto da instituição, ao trabalho do restante da corporação, notadamente nos casos que envolviam figuras importantes do Governo Federal.

Ao longo da primeira década do século 21, em particular no período Lula, o Ministério Público Federal passou por três importantes modificações. Primeiro, tem havido mais coordenação institucional entre os seus membros, ao que se adiciona ao aumento da preocupação com a governança da instituição. Segundo, os Procuradores-Gerais da República escolhidos pelo presidente começaram a ter mais autonomia política e ampliaram o controle sobre o centro do Poder. E, terceiro, o MP tem se preocupado mais em se articular com os demais órgãos de controle presentes no plano federal, o que tem fortalecido sua capacidade institucional.

O controle externo teve avanços também no âmbito do Tribunal de Contas da União. Embora sofra do limite institucional de ter a maior parte de seus membros vinculada a uma escolha político-partidária e tenha, ademais, que definir, ano a ano, parcela de sua autonomia junto ao Congresso Nacional, o TCU vem ganhando importância como delimitador dos atos da administração pública federal. Três eventos críticos, quais sejam, a Lei de Licitações (1993), a CPI das Obras Públicas (1995-1996) e a Lei de Responsabilidade Fiscal (2000), favoreceram o fortalecimento do Tribunal de Contas. Somaram-se a tais fatores externos, duas ações endógenas: o reforço dos quadros técnicos, que recebem salários melhores do que a maioria das carreiras de Estado do Executivo, e a melhoria de sua gestão, com programas de capacitação e intercâmbio internacional e a melhor utilização das visitas de campo, para além do trabalho de mero acompanhamento dos procedimentos (Loureiro *et alii*, 2011).

Estas mudanças fizeram com que o TCU ganhasse poder dentro do sistema político nacional. Ao ter este novo *status*, e assim incomodar mais o governo de ocasião, também começou a enfrentar mais obstáculos às suas ações, em especial na articulação do Executivo com o Congresso, a cada ano, para delimitar as funções de órgão auxiliar do Legislativo

que cabe ao Tribunal de Contas. Isso se dá principalmente no que se refere à paralisação de obras públicas e sua fiscalização.

Mais um choque estrutural enfrentado pelo TCU diz respeito à modalidade de controle. Este aspecto envolve duas coisas: uma são os conflitos com o controle interno em relação ao de campo de atuação de ambos, gerando muitas vezes redundância e fricção; a outra questão se relaciona com a tentativa de fazer controles *a posteriori*, sem que tenha havido uma definição prévia dos critérios que guiarão a avaliação dos gestores públicos (Loureiro *et alii*, 2011). Aqui se identifica um ponto marcante nos últimos anos: há uma sensação na administração pública federal de que aumentaram os embates e a incongruência de objetivos entre gestão e controle.

Mudanças institucionais aconteceram igualmente em órgãos do Executivo federal incumbidos de atuar no campo do controle. Destaque especial para a Polícia Federal e a Controladoria Geral da União (CGU). No caso da PF, ela se fortaleceu bastante nos últimos 20 anos, em especial a partir da gestão do Ministro Márcio Thomaz Bastos, durante o primeiro governo Lula. Não só houve um fortalecimento institucional interno muito grande, como também a instituição se concentrou no combate à corrupção, como mostrou estudo recente de Rogério Arantes (2010). Este maior impacto neste tema teve outro efeito importante: as demais instituições de controle cada vez mais atuam em parceria ou com base em material coletado e trabalhado em investigações da Polícia Federal.

A CGU é uma novidade importante no campo do controle público federal. Sua estrutura atual origina-se das mudanças ocorridas no controle interno ao longo da década de 1990, com sua gradativa centralização, e da importância que os temas da transparência e do combate à corrupção ganharam nos últimos anos, mormente no Governo Lula, obrigando o Executivo federal a montar uma máquina burocrática capaz de monitorar, de forma cada vez mais fina, o caminho dos gastos públicos.⁴

Muitos dos escândalos recentes vieram à tona a partir do trabalho da CGU. Sua ação de fiscalização não abrange apenas as ações centralizadas dos Ministérios, mas também o uso de recursos federais pelos governos subnacionais, a partir do programa de sorteios para realização de auditorias, concentradas principalmente nos municípios. Esta atividade deu uma capilaridade enorme à CGU, que a tornou habilitada a mapear e averiguar, in loco, as fragilidades da administração local, incluindo aí a corrupção.

Duas outras inovações institucionais foram feitas pela CGU. A primeira está no campo da transparência governamental, tema escolhido pelo Presidente Lula como central em seu mandato. Sua principal ação foi a construção do Portal da Transparência, uma das melhores inovações da democracia brasileira, que tornou mais cristalinas as ações federais para os cidadãos, em particular no campo do gasto público. Além disso, a CGU tem inovado no campo da preparação de gestores locais e membros da sociedade civil para aprender como controlar a gestão pública – o Programa Olho Vivo é um grande exemplo neste sentido.

Os avanços da Controladoria Geral da União ancoram-se, como nos outros casos de instituições de controle, no reforço do profissionalismo e na capacidade organizacional de atuação. Mas também como no caso do TCU, surgiram conflitos com os gestores em

relação à forma da CGU controlar. Em entrevista à pesquisa recente, um gestor público federal disse o seguinte sobre o controle:

Existem fiscalizações que acabam criando obstáculos para a chegada da política pública ao beneficiário. Deveria haver uma maior interação entre fiscalizador e fiscalizado com o objetivo de levar o benefício para quem dele precisa. Raramente o fiscal está preocupado com isso. Algumas fiscalizações se apegam muito a aspectos de natureza formal mesmo não havendo irregularidades e acabam criando barreiras para a implementação ou continuidade da política pública. (Loureiro *et alii*, 2011, p. 57)

O que está em questão é a definição mais clara, para controlados e para o sistema político, de quais devem ser formas e os objetos do controle. Neste processo, é preciso que haja um diálogo entre os especialistas em fiscalização e os atores mais importantes do Estado – burocratas e políticos.⁵ Até porque o que pode ser mais fácil de controlar nem sempre é o melhor caminho para uma gestão pública eficiente e efetiva. É claro que, olhando para o outro lado da questão, o controle aprendeu muito sobre o funcionamento da máquina pública federal e ele é fundamental também na definição dos instrumentos para se alcançar melhores resultados nas políticas públicas.

O Brasil criou, no plano federal, um robusto sistema de controles. Não obstante, esta transformação positiva não mudou a sensação de que o combate à corrupção tem sido uma espécie de trabalho de Sísifo: os órgãos de controle levam a denúncia até o “cume da montanha”, para que esta pedra volte ao mesmo lugar no dia seguinte (Abrúcio, 2011a). A manutenção desta situação deriva, em primeiro lugar, da incapacidade de o Judiciário lidar com a impunidade. Eis aí um ponto que pouco avançou no país.

Em segundo lugar, este problema deriva do fato de que nem sempre estes órgãos atuam de modo a produzir um jogo de soma positiva. Como bem definiu Maria Fernanda Alves (2009), em uma metáfora precisa, constituiu-se no Brasil, a partir de 1988, um institucionalidade composta por múltiplas chibatadas. Disto decorre que a grande questão estaria na dificuldade em estabelecer coordenação entre estas instituições, algo que tem melhorado nos últimos anos, mas que ainda produz problemas de sobreposição, competição ou (principalmente) de descoordenação, de maneira que a *accountability* fragmentada pode prejudicar a qualidade da gestão e do próprio controle.

O controle institucional, ademais, teve avanços menores nos estados e municípios. Muito da impressão da generalização da corrupção se deve a fatos ocorridos no plano subnacional. É interessante notar que se no plano dos estados a questão da gestão ganhou mais importância recentemente do que no plano federal, o controle, inversamente, foi muito mais central, sobretudo na Era Lula, na União do que nos governos estaduais.

Ao olhar para o conjunto do período, especialmente para os dois mandatos do presidente Lula, é possível dizer que o controle avançou mais do que a gestão nos últimos anos. Este fato explica muito das contradições e problemas recentes da administração pública federal. De um lado, melhor controle significa mais capacidade de encontrar desvios go-

vernamentais. De outro, gestão menos qualificada, em especial nas áreas que não compunham o centro das preferências do governo petista (como Transportes), facilitavam a ocorrência de desmandos administrativos e atos corruptos. Em poucas palavras, o Governo Lula permitiu, a um só tempo, o aumento da fiscalização institucional e a produção de um ambiente favorável, em determinados setores, à ineficiência e aos atos ilícitos.

Este descompasso entre gestão e controle no nível nacional verifica-se, ainda, na convivência de duas realidades: a falta de definição de um modelo mais amplo de gestão por resultados para o conjunto da administração pública federal e, quase como uma consequência, a manutenção do modelo procedimentalista de controles como a forma por excelência da atuação da CGU e do TCU. É bem verdade que a tradição formalista do Direito Administrativo brasileiro contribui para isso, mas o fato é que o Governo Federal, durante o período Lula, não mudou este *modus operandi*. Houve até uma tentativa, com a produção, em 2009, de um anteprojeto de Lei Orgânica da Administração Pública Federal, feito por uma comissão de juristas que propôs, em síntese, mais flexibilização organizacional e da gestão de pessoal, acompanhada pela construção de instrumentos de gestão por resultados (Modesto, 2009). Porém, este projeto não foi levado adiante pelo governo.

Para sair desta armadilha do excesso de controle formal, o Governo Federal deveria optar mais firmemente e em todo o seu aparato por uma gestão orientada por resultados. Afinal, a fiscalização procedimentalista tem apontado os desvios e servido como bom alarme de incêndio, mas, ao fim e a ao cabo, tem menos eficácia em inibir tais comportamentos. Leonardo Avritzer (2011) realça a importância de ter um modelo administrativo mais vinculado a metas e indicadores – que deveria ser implementado, na sua visão, por meio de contratos de gestão –, pois o atual, além de não garantir a punição dos corruptos no plano judicial, não garante a extirpação do problema e, pior, muitas vezes torna a administração pública mais lenta e incapaz de chegar a um bom desempenho.⁶

O conflito entre controle e gestão, por fim, vincula-se também com a relação entre política e administração no plano federal, uma vez que a dificuldade de melhorar determinados Ministérios ou de implantar um modelo geral de gestão passa pela mudança na forma como se monta o gabinete presidencial, distribuindo vários cargos à coalizão que não são selecionados nem estruturados em prol do melhor desempenho das políticas públicas. É exatamente a forma de se construir maioria e legitimidade junto ao Congresso Nacional o ponto que menos avançou desde a promulgação da Constituição de 1988, gerando entraves para a gestão, a governança federativa e o controle.

Conclusão

O panorama apresentado no artigo revela, claramente, que a administração pública federal melhorou sensivelmente com o desenrolar da democratização recente do país. A análise das três agendas ressaltou as inovações e avanços ocorridos, e pode-se afirmar que houve tanto um processo incremental de aperfeiçoamento, com um aprendizado favorecido pela pressão crescente da sociedade e pelo aperfeiçoamento da burocracia e dos modelos

institucionais, como ainda as alterações ligavam-se às prioridades do governante de ocasião.

Neste sentido, o Governo FHC priorizou modificações e melhorias na gestão econômica do Estado, na introdução de mecanismos de avaliação de políticas, bem como começou um processo de ordenamento das políticas sociais no campo federativo, além de ter proposto a reforma Bresser, um amplo paradigma de gestão pública, embora o Plano Diretor não tenha sido adotado na maior parte de suas proposições.

Já no período Lula a prioridade foi dada a inovações nos campos do combate à desigualdade, da participação social e da transparência e controle do Poder público. Em relação ao primeiro ponto, as mudanças concentraram-se nas políticas sociais, em seus mecanismos de coordenação federativa, de monitoramento de resultados e de garantia de direitos aos mais carentes, tendo tido menos sucesso no processo de melhoria da provisão dos serviços de massa. O paradigma participativo ampliou o número de atores incluídos na esfera pública e na agenda de políticas públicas, além de ter sido incorporado a boa parte do processo de formulação. E o aumento tanto da transparência quanto do controle sobre o Governo Federal tem obrigado o Estado a se tornar mais *accountable*, embora isso por vezes realce as imperfeições político-administrativas da governança lulista.

Em ambos os períodos governamentais, ressaltou-se, houve um aperfeiçoamento contínuo do processo de profissionalização meritocrática das carreiras de Estado, algo que se ampliou quantitativamente no Governo Lula, apesar de ainda não abarcar algumas áreas dominadas ainda pelo perfil fisiológico e patrimonial. Vale citar que este processo ainda carece de melhorias em termos de cobrança de resultados, o que só poderá ocorrer com mudanças organizacionais e institucionais.

A realidade político-administrativa no plano subnacional também sofreu algumas alterações positivas, inclusive com processos de indução advindos do Governo federal, como nos casos do PNAGE e de ações vinculadas a determinadas políticas públicas, como tem feito a Educação e o Ministério do Desenvolvimento Social. Houve transformações gerenciais brotadas dos próprios estados, especialmente de uma parcela que tem empreendedores de políticas de gestão muito ativos e empoderados (Abrúcio e Gaetani, 2006). Este processo vem sendo disseminado horizontalmente em fóruns federativos, em particular no âmbito do Consad. Não obstante tais avanços, os governos subnacionais, sobretudo os municípios e estados menos desenvolvidos, ainda precisam enfrentar uma extensa lista de desafios nos campos da gestão e do controle. Melhorar continuamente as relações intergovernamentais, incentivando parcerias da União com os outros entes, pode favorecer esta empreitada.

Na trajetória recente da gestão pública brasileira, o desafio que foi menos enfrentado diz respeito à relação entre política e administração. Não se trata de propor a velha dicotomia entre técnicos e políticos, de inspiração wilsoniana, tão ao gosto daqueles que advogam uma visão tecnocrata. Estudos recentes sobre o Brasil mostram a necessidade e a importância de critérios políticos no processo de nomeação e definição dos cargos de alto escalão (D'Araújo, 2009; Loureiro e Abrúcio, 1999). Afinal, a legitimidade democrática é essencial para avaliar o funcionamento de qualquer Estado contemporâneo. Além disso,

não se advoga, aqui, a redução do multipartidarismo e da sua expressão consociativa, uma vez que a heterogeneidade sociocultural e política do país exige algum tipo de arranjo moldado por alianças partidárias, federativas e sociais.

Contudo, a experiência no plano federal revela um desbalanceamento entre a forma de preenchimento dos postos e a busca de melhoria do desempenho governamental. Seguindo os passos de Aberbach, Putnam e Rockman (1981), a partir de sua pesquisa comparativa, o ideal é construir um ambiente para que os *policy-makers* respondam tanto aos ditames da política como aos da administração.

Tal ideal não vem sendo atingido a contento no Brasil. Isso se deve, primeiramente, ao excessivo número de cargos em comissão, tanto no plano federal como nos governos subnacionais, caso se adote uma perspectiva comparada (Abrúcio, 2007). Embora os Governos FHC e Lula tenham aumentado as exigências para se assumir estes postos, inclusive reservando à burocracia federal uma parcela significativa dos chamados DAS, a visibilidade do perfil dos ocupantes e as formas de responsabilizá-los ainda são precárias.

Em poucas palavras, é preciso criar mecanismos para selecionar melhor os cargos comissionados. Mesmo levando em conta a necessidade de se montar uma coalizão ampla no presidencialismo brasileiro, se a troca de postos por votos no Congresso Nacional obedecesse a um processo de seleção mais transparente e baseada em critérios de mérito mais consistentes, haveria mais dificuldades para o florescimento de disfunções como o fisiologismo, o aparelhismo partidário e a corrupção. Se o Executivo federal estabelecesse limites institucionais mais claros ao preenchimento do alto escalão, os próprios partidos seriam obrigados a profissionalizar seus indicados.

Eis aí um ponto essencial do debate negligenciado por aqueles que tratam da administração pública brasileira: falta modernizar a relação dos partidos com a gestão pública. Isso é uma empreitada essencial no plano local e também no federal, como ainda deve ser resolvida em sua manifestação no elo entre congressistas e suas bases locais. É preciso não só melhorar a qualidade das indicações aos cargos públicos, mas, sobretudo, convencer os políticos de que o aprimoramento da qualidade das políticas públicas sob critérios meritocráticos pode ser o grande instrumento de resposta aos eleitores. Cabe às principais lideranças políticas do país desenvolver esta discussão, incluindo aí a Presidência da República, das principais legendas, os governadores e prefeitos das grandes cidades.

Modernizar o presidencialismo de coalizão é tarefa para estadistas e grandes reformadores, como o foram o Plano Real, o Bolsa Família, o Portal da Transparência e outras inovações recentes que revelam o quanto avançamos em termos de administração pública no plano federal. Só entrando nesta agenda da relação entre política e burocracia que poderemos mudar algumas causas profundas da ineficiência e da corrupção estatais, problemas que devemos atacar para fazer o que ainda está por ser feito – aprimoramento da qualidade da Educação e da Saúde, investimento em infraestrutura, reformas urbanas, continuar no combate à desigualdade, tudo somado para se alcançar o desenvolvimento do país.

Notas

1. É interessante observar que governos petistas no plano subnacional adotaram o paradigma de flexibilização organizacional preconizado pela Reforma Bresser. Um exemplo disso, entre outros, é o do governo baiano, que tem adotado Organizações Sociais e o modelo de Fundação Estatal de Direito Privado no setor de Saúde.
2. É importante dizer que o IDEB também faz parte de um planejamento até 2022 – data do bicentenário da Independência – para se alcançar melhores resultados educacionais.
3. Outras políticas também já estão montando modelos para atrelar as políticas públicas a formas de associativismo territorial. Uma delas são os chamados Arranjos de Desenvolvimento da Educação, que procura articular parcerias intermunicipais, tendo como base o Plano de Ações Articuladas (PAR) que estabeleceria prioridades e ações conjuntas entre os governos locais.
4. Sobre o processo de criação da CGU, ver os trabalhos de Olivieri (2010) e de Balbe (2006).
5. Como bem observou o trabalho comparado de Pollitt *et alii* (2008: 37), “assim como a política é muito importante para ficar restrita aos políticos, as atividades dos Entes Supremos de Fiscalização não devem ser restringidas aos auditores”.
6. Leonardo Avritzer (2011) resume sua opinião a favor de uma gestão mais orientada por resultados da seguinte maneira: “A introdução de contratos de gestão no setor público teria dois objetivos: o primeiro deles é diminuir o foco do controle administrativo. O que vemos nos escândalos de corrupção mais importantes, aqueles que implicam em fortes danos às finanças públicas, é que órgãos como o TCU e a CGU controlam tudo e, no final, exercem muito pouco controle efetivo. Falta foco no controle administrativo no Brasil e ele só pode ser adquirido com uma nova filosofia dos órgãos de controle. Ao conciliar aumento da produtividade do setor público com um controle mais seletivo será possível alcançar o que a sociedade brasileira clama: o aumento do risco de aderir à corrupção que depende da punição criminal e não do controle administrativo”.

Bibliografia

- ABRÚCIO, Fernando Luiz. **Os Barões da Federação: os governadores e a redemocratização brasileira**. São Paulo: Hucitec/ USP, 1998.
- _____. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do Governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, n° 24/ junho, 2005, pp. 41-67.
- _____. Reforma do Estado no federalismo brasileiro: a situação das administrações públicas estaduais. **Revista Brasileira de Administração Pública**, vol. 39, n° 2, 2005a, p. 401-420.
- _____. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista Brasileira de Administração Pública**, vol. 1, 2007, p. 77-87.
- _____. Análise e considerações sobre as potencialidades e desafios do associativismo territorial no Brasil. Agência de Cooperação Espanhola/Ministério do Planejamento. Brasília, 2011, mimeo.
- _____. Controle avança mais que a gestão pública e o Judiciário. **Folha de S. Paulo**, 4 de setembro, Caderno especial sobre Corrupção, 2011a.
- ABRÚCIO, Fernando Luiz; FERREIRA COSTA, Valeriano Mendes. Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro. **Série Pesquisa**, n° 12. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer-Stiftung, 1998.
- ABRÚCIO, Fernando Luiz; GAETANI, F. Avanços e perspectivas da gestão pública nos estados: agenda, aprendizado e coalizão. In: Consad, **Avanços e perspectivas da gestão pública nos estados**. Brasília: Consad, 2006, pp. 185-230.
- ABRÚCIO, Fernando Luiz; PEDROTI, Paula Maciel; PÓ, Marcos Vinicius. A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas. In: Abrúcio, F. L.; Loureiro, M. R.; Pacheco, R. (orgs.). **Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2010, pp. 177-212.
- ABRÚCIO, Fernando Luiz, FRANZESE, Cibele; SANO, Hironobu. Coordenação e Cooperação no Federalismo Brasileiro: avanços e desafios. In: Cunha, A. dos S.; Medeiros, B. A. de; Aquino, L. C. de. (orgs.). **Estado, instituições e democracia: República**. Brasília: IPEA, vol. 1, 2010, pp. 177-212.
- ALVES, Maria Fernanda C. Múltiplas Chibatas? Institucionalização da Política de Controle da Gestão Pública Federal 1988-2008. Dissertação de Mestrado apresentada à Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Informação e Documentação, Brasília, Universidade de Brasília, 2009.
- ANDRADE, Régis de Castro; JACCOUD, Luciana (orgs.). **Estrutura e organização do Poder Executivo**. Escola Nacional de Administração Pública (ENAP)/PNUD. Brasília, 1993.
- ARANTES, Rogério Bastos. **Ministério Público e política no Brasil**. São Paulo, FAPESP, Educ, Ed. Sumaré, 2002.
- _____. The Federal Police and the Ministério Público in the fight against corruption. In: Power, T.; Taylor, M. (orgs.). **Corruption and democracy in Brazil**. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 2010, pp. 184-217.

- ARANTES, Rogério Bastos; ABRÚCIO, Fernando Luiz; TEIXEIRA, Marco Antonio C. A imagem dos Tribunais de Contas subnacionais. **Revista do Serviço Público**, vol. 56, nº 1, 2005, pp. 57-85, 2005.
- ARRETCHE, Marta. Mitos da descentralização: maior democracia e eficiência nas políticas públicas?. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 11, nº 31, 1996, p. 44-66.
- _____. **Estado federativo e políticas sociais**. Rio de Janeiro, Revan, 2000.
- BRASIL. Ministério da Administração e Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, 1995.
- AVRITZER, Leonardo. O baixo risco de ser corrupto no Brasil. **Valor Econômico**, 21 jul. 2011.
- BALBE, Ronald da Silva. Uma longa história de corrupção: dos Anões às Sanguessugas, **Revista da Controladoria-Geral da União**, vol. 1, 2006, pp. 61-76.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma do Estado para a Cidadania**. São Paulo: Editora 34, 1998.
- CLAD. **La responsabilización en la Nueva Gestión Pública latinoamericana**, CLAD/BID. Eudeba, Buenos Aires, 2000.
- COSTA, Frederico Lustosa da. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. **Revista de Administração Pública**, vol. 42, nº 5, 2008, pp. 829-74.
- DANIEL, Celso. Autonomia municipal e as relações entre os estados e a União. In: Hofmeister, W.; Carneiro, J. M. B. (orgs.). **Federalismo na Alemanha e no Brasil**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001, pp. 203-213.
- ELAZAR, D. **Exploring Federalism**. Tuscaloosa, Alabama: The University of Alabama Press, 1987.
- FERREIRA COSTA, Valeriano Mendes. A dinâmica institucional da Reforma do Estado: um balanço do período FHC. In: Abrúcio, F. L.; Loureiro, M. R. (orgs.). **O Estado numa Era de Reformas: os Anos FHC**. Brasília. Ministério do Planejamento/PNUD/OCDE, 2002, pp. 9-56.
- FLEURY, Sônia. **O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do Governo Lula**. Brasília, 2005, mimeo.
- FRANZESE, C. Federalismo cooperativo no Brasil: da Constituição de 1988 aos sistemas de políticas públicas. Tese de doutorado apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2010.
- LÍCIO, Elaine; MESQUITA, Camila; CURRALERO, Cláudia. Desafios para a coordenação intergovernamental do Programa Bolsa Família. **Revista de Administração de Empresas**, vol 51, n. 5, set/out, 2011, pp. 458-470.
- LONGO, Francisco. Revisando la agenda de gestión pública del Gobierno Federal de Brasil: apuntes para el Ministerio de Planeamiento, Presupuesto y Gestión. Secretaria de Gestão, MPOG, Brasília, 2009.
- LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz. Política e burocracia no presidencialismo brasileiro: o papel do Ministro da Fazenda no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 14, nº 41, 1999, pp. 69-89.

- _____. Política e reformas fiscais no Brasil recente. **Revista de Economia Política**, vol. 24, nº 1, 2004.
- LOUREIRO, Maria Rita; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho; MORAES, Tiago Cacique. Democratização e reforma do Estado: o desenvolvimento institucional dos Tribunais de Contas no Brasil recente. **Revista de Administração Pública**, vol. 43, 2009, pp. 739-774.
- LOUREIRO, Maria Rita *et alii*. Coordenação do Sistema de Controle da Administração Pública Federal. **Coleção Pensando o Direito**. Brasília, Ministério da Justiça, 2011.
- MACHADO, Gustavo Gomes. Gestão Metropolitana e autonomia municipal: dilemas das transações federativas. Belo Horizonte: Editora PUC-Minas, 2009.
- MARTINS, Humberto Falcão. Reforma do Estado e coordenação governamental: as trajetórias das políticas de gestão pública na Era FHC. In: Abrúcio, F. L.; LOUREIRO, M. R. (orgs.). **O Estado numa era de reformas: os anos FHC**. Brasília: Ministério do Planejamento/PNUD/OCDE, 2002, pp. 209-280.
- MODESTO, Paulo (org.). **Nova organização administrativa brasileira**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2009.
- OLIVIERI, Cecília. **A lógica política do controle interno - o monitoramento das políticas públicas no presidencialismo brasileiro**. São Paulo: Annablume, 2010, vol. 1.
- PACHECO, Regina. Profissionalização, mérito e proteção da burocracia no Brasil. In: Abrúcio, F. L.; Loureiro, M. R.; Pacheco, R. (orgs.). **Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2010.
- PINHO, José Antonio; JACOBI, Pedro Roberto (orgs.). **Inovação no campo da gestão pública local – novos desafios, novos patamares**. Rio de Janeiro: FGV, 2006.
- POGREBINSCHI, Thamy; SANTOS, F. G. M. Participação como representação: o impacto das conferências nacionais de políticas públicas no Congresso Nacional. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, vol. 54, 2011, pp. 21-47.
- POLLITT, C.; GUIRRE, X.; LONSDALE, J.; MUL, R.; SUMMA, H.; WAERNES, M. **Desempenho ou legalidade? Auditoria operacional e gestão pública em cinco países**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2008.
- PRUD'HOMME, Rémy. The dangers of decentralization. **The World Bank Research Observer**, vol. 10, nº 2. Washington, August, 1995, pp. 201-220.
- REZENDE, Flávio da Cunha. **Por que falham as reformas administrativas?** Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getulio Vargas, 2004.
- SANO, Hironobu. Articulação horizontal no federalismo brasileiro: os Conselhos de secretários estaduais. Tese de doutorado, Escola de Administração de Empresas da Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2008.
- SPECK, Bruno. **Inovação e rotina no Tribunal de Contas da União. O papel da instituição superior de controle no sistema político-administrativo do Brasil**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000.
- VILHENA, Renata *et alii*. **O choque de gestão em Minas Gerais**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.