

20 anos do plano diretor da reforma do aparelho de estado no brasil: avanços e limites

20 years of the master plan introduction for the state apparatus reform in brazil: advances and limitations

Fecha de recepción: 24 de abril de 2017
Fecha de aprobación: 30 de agosto de 2018

*Maria Arlete Duarte de Araújo**
*Djalma Freire Borges**

RESUMO

Decorridos vinte anos do Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado torna-se pertinente perguntar-se sobre os avanços e limites das propostas de reforma e se elas conformaram um novo padrão de atuação do Estado. Este é precisamente o objetivo deste artigo que está estruturado da seguinte forma: inicialmente discute o foco, filosofia e princípios da reforma; em segundo lugar aborda os avanços e limites das principais iniciativas e, em seguida, tece considerações sobre temas que continuam na agenda de reformas para um novo padrão de atuação do Estado. Conclui que há necessidade de reposicionar o tema da reconstrução do Estado como prioritário na agenda para continuar avançando em sua reforma a partir do aprendizado sobre os avanços e limites consagrados nesses últimos vinte anos.

PALAVRAS-CHAVE: Reforma do Estado, Plano diretor, Política, Governo, Brasil.

ABSTRACT

After twenty years of the Master Plan introduction for the State Apparatus Reform in Brazil one might ask about the progress and limitations of the reform proposals and whether they resulted in a new standard for State action. This is precisely the aim of this article, which is structured as follows: initially, it discusses the focus, philosophy and principles of the reform; second, it debates the advances and limitations of the major initiatives, and then it elaborates on the issues that remain on the reform agenda for a new State action standard. It concludes that there is a need to reposition the State reconstruction issue as a priority on the agenda so as to continue advancing in its reform by learning about the advances and limitations established in the last twenty years.

KEY WORDS: State reform, Master plan, Politics, Government, Brazil.

* Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Brasil. Correo-e de contacto: mariaarlete1956@gmail.com

INTRODUÇÃO

A partir dos anos 70, em vários países do mundo, intensificaram-se as iniciativas para reformar o Estado em função do déficit de capacidade institucional de gestão. Os organismos internacionais, os países desenvolvidos e em desenvolvimento deram início a um conjunto de ações para repensar a função do Estado. É claro que os motivos para a revisão do papel do Estado e de suas funções nem sempre foram os mesmos. Entre os motivos, destacavam-se: crise fiscal, globalização, inovações tecnológicas, demandas do cidadão, tamanho da organização estatal, burocracia impermeável ao cidadão. Do mesmo modo, as soluções também foram condicionadas pelas particularidades econômicas, sociais, políticas e culturais de cada país. No entanto, independentemente das diferenças existentes entre um e outro país, o certo é que se tornou lugar comum a necessidade de transformação do Estado para lidar com demandas cada vez mais crescentes dos cidadãos e com a crise fiscal do Estado que foi assumindo centralidade no debate e influenciando de forma decisiva as políticas formuladas.

Decorridos mais de quatro décadas, o debate ainda encontra lugar importante nas agendas de governos, seja pelo agravamento dos problemas sociais que demandam uma intervenção do Estado, pelo surgimento de novas questões-sociais, ambientais, econômicas ou tecnológicas, pela escassez de recursos, pela intensificação do uso das tecnologias de comunicação ou pela manutenção de problemas antigos que as propostas de reforma não foram capazes de solucionar.

A discussão de reformar o Estado ocorreu e continua a ocorrer em um contexto marcado por dois traços fundamentais do capitalismo contemporâneo: a mundialização do capital e a centralidade do capital financeiro que criam dinâmicas novas e consequências para a economia mundial a partir

do esgotamento relativo do padrão de acumulação desenvolvido no período do pós-guerra (Marques, 2015). “A fase atual seria caracterizada por relações novas tanto entre o capital e o Estado, quanto entre o capital em suas diferentes determinações ou componentes, especialmente o capital produtivo e o capital dinheiro” (Marques e Nakatani, 2009: 4). A essa nova forma de relacionamento, que leva ao aumento significativo da participação dos financistas e rentistas na renda nacional, Bresser Pereira (2017) denomina de globalização financeirizada ou capitalismo global rentista e financista. A nova hegemonia global e liberal além de defender a supremacia do mercado para regular a vida em sociedade procura colocar em xeque o papel do Estado como ator da ação coletiva e promotor da prestação dos serviços sociais aos cidadãos (Bresser-Pereira, 2017).

Em 1995, a discussão sobre a reforma do Estado no Brasil assumia como premissa básica que se fazia necessário, diante de uma ofensiva neoliberal, legitimar o estado social a partir de uma entrega de serviços aos cidadãos de modo eficiente e com qualidade e equacionar o problema da crise fiscal. A reforma proposta focalizou quatro problemas: a delimitação do tamanho do Estado (privatização, terceirização e publicização), a redefinição do papel regulador do Estado (grau de intervenção no funcionamento do mercado), a recuperação da governança ou capacidade administrativa e financeira de implementar as decisões políticas e o aumento da governabilidade ou capacidade política de mediar interesses e governar (Bresser-Pereira, 1998a).

Essas ideias foram apresentadas no Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), em 1995, como resposta à crise do Estado, interpretada como uma crise fiscal, uma crise do modo de intervenção do Estado no econômico

e no social e uma crise da forma burocrática de administrar o Estado (Bresser-Pereira, 1998a).

Em relação à delimitação da área de atuação do Estado o Plano Diretor distinguia quatro áreas: o núcleo estratégico do Estado; as atividades exclusivas do Estado; os serviços não-exclusivos; e a produção de bens e serviços para o mercado.

O núcleo estratégico seria o núcleo com elevada capacidade técnica e com a competência de realizar escolhas estratégicas para o conjunto de políticas e formular diretrizes para as diferentes atividades de natureza pública. “Tratava-se de criar uma nova arquitetura institucional com um núcleo que tivesse capacidade de formulação e monitoramento das políticas públicas, separando as funções de concepção das de implementação” (Levy, 2002: 38-39). Essa compreensão se apoiava em diagnóstico publicado pela ENAP, em 1993, que apontava os graves problemas que envolviam a baixa capacidade de planejamento, implementação e controle das políticas públicas pela burocracia da administração pública (Levy, 2002).

Para as atividades exclusivas do Estado o entendimento era que elas deveriam permanecer dentro do Estado e para os serviços não-exclusivos a ideia era de que sendo atividades competitivas, poderiam ser controladas não apenas através da administração pública gerencial mas também e principalmente através do controle social e da constituição de quase-mercados. Neste sentido, a alternativa seria a publicização dessas atividades, ou seja, a transferência para o setor público não-estatal. A produção de bens e serviços para o mercado deveria ficar prioritariamente com a iniciativa privada.

A partir da existência dos setores de atuação do Estado (núcleo estratégico, atividades exclusivas, serviços não-exclusivos ou competitivos e a produção de bens e serviços para o mercado), definia-se a forma de propriedade e administra-

ção. Assim, para o núcleo estratégico e para as atividades exclusivas do Estado a propriedade devia ser estatal; nas atividades não-exclusivas a propriedade seria pública não-estatal e no setor de bens e serviços para o mercado, a propriedade seria em princípio privada. No caso dos serviços não-exclusivos a sua transformação em organizações sociais seria feita através de um programa de publicização que asseguraria o seu caráter público, mas de direito privado.

No que se referia à desregulamentação, a ideia é de que havia uma extensa regulamentação sobre as atividades econômicas e sociais e que havia necessidade de revisar o grau de regulamentação existente.

Essa nova arquitetura institucional implicava pensar nas formas de controle que poderiam ser estabelecidas para favorecer a responsabilização na gestão pública. Assim, emergiram além dos controles clássicos (tendo como foco o trabalho da burocracia dentro dos princípios da legalidade, impessoalidade, publicidade e moralidade através dos órgãos de controle e poder judiciário) e parlamentar (controle mútuo entre o Executivo e o Legislativo), os controles de resultado, por competição administrada e social que deveriam ocupar um espaço maior na gestão pública do que os controles procedimentais (CLAD, 2006).

O controle de resultados focaliza o desempenho das políticas secundarizando o foco nos procedimentos. Definição de prioridades, metas, indicadores de desempenho, medidas de avaliação passam assim a ditar uma nova forma de pensar, de atuar e de realizar as políticas públicas.

Quanto ao controle por competição administrada o principal mecanismo é a concorrência entre os diversos provedores de serviços-estatais, privados ou públicos não estatais, criando um quase-mercado.

Já o controle social implica em ampliação do espaço público para permitir a participação do cidadão nas decisões que envolvem as diferentes etapas da política-formulação, implementação e avaliação.

As diferentes formas de controle estavam diretamente vinculadas à ideia de responsabilização que passava a ser um dos pilares básicos da reforma através da redução dos controles burocráticos baseado em regras e procedimentos e do aumento de sua autonomia na tomada de decisões e do controle social, dado que:

Sua tarefa não é apenas pública, como afirma a administração burocrática, mas, ao contrário do que essa versão da administração pública assegura, é uma atividade essencialmente política. O gestor público nas democracias modernas não é um mero aplicador das leis e políticas públicas definidas pelos políticos eleitos, mas alguém que toma decisões com autonomia tendo em vista o valor fundamental da política – o interesse público (Bresser-Pereira, 2004:14).

É dentro dessa lógica de controles que se inseria o terceiro elemento fundamental da reforma do Estado: o problema da governança. Para tanto, uma nova filosofia gerencial deveria ter lugar na administração pública burocrática, de modo a valorizar: orientação do Estado para o cidadão, ênfase no controle dos resultados através dos contratos de gestão, fortalecimento da autonomia da burocracia estatal, separação entre agências formuladoras e executoras, transferência para o setor público não-estatal de serviços sociais e científicos, adoção cumulativa de controles e terceirização de atividades.

Para Bresser-Pereira (1998a: 79-80):

A administração pública burocrática que Weber descreveu como uma forma de dominação ‘ra-

cional-legal’, trazia embutida uma contradição intrínseca. A administração burocrática é racional, nos termos da racionalidade instrumental, na medida em que adota os meios mais adequados (eficientes) para atingir os fins visados. E, por outro lado, na medida em que define regularmente os objetivos e os meios para atingi-los na lei. Ora, em um mundo em plena transformação tecnológica e social, é impossível para o administrador ser racional sem poder adotar decisões, sem usar de seu julgamento discricionário, seguindo cegamente os procedimentos.

Finalmente, a reforma do Estado deveria envolver uma reforma política que garantisse a governabilidade ou capacidade política de governar uma vez que seria impossível encaminhar modificações profundas no Estado sem que houvesse uma base de sustentação política para aprovação das propostas e intermediação de interesses sempre conflitantes dos diversos grupos sociais (Bresser-Pereira, 1998a).

Constata-se pois que a reforma do Estado apoiava-se em três orientações teóricas: transferir maior autonomia e maior responsabilidade aos administradores públicos para tornar a administração pública voltada para o cidadão, melhorar a capacidade do Estado em transformar de forma eficiente e efetiva as decisões tomadas (governança) e melhorar a governabilidade aprofundando os mecanismos democráticos de responsabilização e transparência.

Para Bresser-Pereira (1998a), a ideia de uma administração pública gerencial não era nova no Brasil, podendo serem identificadas duas iniciativas anteriores: a criação da primeira autarquia, em 1938, com a ideia básica de separar as funções executivas das funções de formulação e a reforma administrativa (Decreto-Lei, 200) que enfatizava a descentralização mediante a autonomia da administração indireta (autarquias e fundações)

como forma de combate à rigidez da administração direta.

Após a reforma burocrática ou reforma do serviço público que diz respeito à formação de um serviço público profissionalizado—ocorrida em meados do século XIX na Europa ocidental, no início do século XX nos EUA e na década de 30 no Brasil—tornava-se fundamental, na concepção de Bresser-Pereira (2002), a reforma gerencial para dar mais autonomia e flexibilidade à administração pública.

A reforma tratava assim de apoiar as ações do Estado nas ideias do setor privado provenientes das ciências administrativas — racionalização de estruturas e procedimentos, revisão dos processos de tomada de decisão, incremento da produtividade, aplicação das tecnologias da gestão privada nas organizações públicas, focalização nos resultados organizacionais e incentivos do mercado, princípios de descentralização, *accountability*, competição, clareza nos objetivos, presunção sobre maior eficiência do setor privado e desempenho. Tratava de rediscutir as ações da burocracia em busca de um incremento de responsabilidade de quem administra os serviços públicos, de maior autonomia para o atendimento das demandas. O ponto de chegada era um Estado que funcionasse com economia, eficiência e eficácia.

Decorridos vinte anos do lançamento do Plano Diretor de Reforma do Aparelho de Estado torna-se pertinente perguntar-se agora sobre os avanços e limites da reforma proposta e se ela conformou um novo padrão de atuação do Estado. Este é precisamente o objetivo deste artigo, cuja estrutura, além desta Introdução, com foco na filosofia e princípios da reforma, aborda os avanços e limites das iniciativas e, em seguida, tece considerações sobre temas que continuam na agenda de reformas para um novo padrão de atuação do Estado.

AVANÇOS E LIMITES DAS MEDIDAS PROPOSTAS

A compreensão dos diferentes paradigmas sobre o funcionamento da gestão pública exige um olhar atento sobre as diferentes propostas de reforma, pois elas são derivadas não só da concepção teórica prevalecente, mas também das opções políticas a serem adotadas e da capacidade técnica e política dos governos para implementarem tais opções. No marco das propostas se redefinem as funções do Estado e as obrigações da administração pública. Se o novo papel do Estado está fortemente orientado para viabilizar o mercado ou para oferecer parâmetros a partir dos quais seja possível uma convivência dignificante, justa e igualitária é uma questão a ser examinada.

A fim de apreender a configuração que assumiu a proposta de reforma no Estado brasileiro, discutir-se-á a seguir os pontos mais importantes, procurando avaliar seus avanços e limites a partir da perspectiva acima.

PROPOSIÇÃO DE UMA NOVA ARQUITETURA ORGANIZACIONAL (AGÊNCIAS REGULADORAS E EXECUTIVAS E ORGANIZAÇÕES SOCIAIS)

Em relação a uma nova arquitetura organizacional para a execução dos serviços públicos - Agências reguladoras e Executivas e Organizações Sociais (OS) - pode-se afirmar que houve um avanço enorme, em especial em relação às agências reguladoras e organizações sociais. Também deve-se registrar o crescimento das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), que não estavam previstas inicialmente no Plano Diretor mas que foram propostas, ainda em 1999, para operar

as atividades de promoção da assistência social, cultura, defesa e conservação do patrimônio público, segurança alimentar e nutricional, saúde, meio ambiente e educação, entre outras, através de Termo de Parceria.

Tanto as Organizações Sociais (Brasil, 1998: Lei nº 9.637) quanto as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Brasil, 1999: Lei nº 9.790), passaram a constituir novos formatos organizacionais para execução das políticas públicas em atividades vinculadas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, proteção e preservação do meio ambiente, cultura e saúde. O instrumento a regular as atividades é o contrato ou termo de parceria onde deve ficar claro a forma de atuação e a possibilidade de controle social dos serviços executados.

A premissa de que a eficiência, eficácia e efetividade da ação pública decorreria da introdução de novos arranjos organizacionais e adoção de um conjunto de ferramentas gerenciais, a exemplo do contrato de gestão, autonomia e liberdade de atuação dos gestores públicos e da subordinação a mecanismos de controle social levou também à institucionalização dos modelos de Agência Executiva e Agência Reguladora para a implementação das políticas públicas.

O modelo de Agência Executiva foi instituído no dia 27 de maio de 1998 (Brasil, 1998: Lei nº 9.649) para ser implementado no segmento de atividades exclusivas do Estado, alcançando, sobretudo, autarquias que precisavam do poder do Estado para cumprimento de suas competências. Por meio da celebração do contrato de gestão espera-se que haja uma preocupação maior pelo alcance de resultados e a internalização de uma cultura pautada pela eficiência, indicadores, metas e avaliação. O plano contendo as diretrizes e as medidas racionalizadoras embasam o pedido de qualificação das autarquias ou fundações que

desejem transformar-se em Agência Executiva. A autonomia de gestão e as condições orçamentárias e financeiras são definidas pelo Poder Executivo.

As Agências Reguladoras, por sua vez, surgiram com o objetivo de regular a competição entre empresas na prestação de serviços à sociedade, a partir do processo de privatização das empresas estatais, dentro de parâmetros de qualidade, preço e incentivo à atividade realizada pelo mercado.

Durante todos esses anos tem proliferado o número de agências reguladoras diferenciando-se pelo mercado em que atuam, se monopolista ou competitivo. Assim, foram criadas a partir do marco regulatório: Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) e Agência Nacional do Petróleo (ANP), Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), Agência Nacional de Águas (ANA), Agência Nacional do Cinema (ANCINE), Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) e Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ).

Em relação ao número de Agências Executivas não tem sido observado movimento semelhante. A celebração de contrato de gestão entre a Agência Executiva e o respectivo Ministério Supervisor para imprimir uma gestão por resultados baseada no cumprimento de objetivos e metas acordados não tem ocorrido com a velocidade esperada. Assim, as propostas contidas no Plano Diretor da Reforma do Estado se materializam apenas de modo parcial, assumindo nesse desenho maior importância as agências reguladoras.

Essa mudança implicou em uma redefinição do papel do Estado que passou a assumir a regulação de um conjunto de atividades econômicas e a operar um conjunto de políticas públicas através de organizações sociais e de organizações da sociedade civil de interesse público.

A avaliação sobre a arquitetura organizacional criada ainda não foi realizada em sua totalidade. Santana (2002), ao examinar as Agências Executivas considera que ainda se faz necessário ampliar a autonomia e flexibilidades tendo com referencial o contrato de gestão para que elas possam funcionar de forma mais adequada. No que se refere às Agências Reguladoras faz a seguinte avaliação:

Três questões emergem do processo de criação e funcionamento das agencias reguladoras no Brasil: a) ausência de marco legal da função regulatória; b) ausência de controles democráticos; c) dificuldades na gestão.

(...) Percebe-se claramente que o processo de criação de agencias reguladoras atendeu a demandas internas do governo, sem uma análise sistêmica do setor e definição de seus macroprocessos, tendo como referencial as funções do Estado moderno em sociedades democráticas e complexas, num contexto de globalização econômica.

Por outro lado, a independência e autonomia da agencia podem acarretar o insulamento burocrático na ausência de controles democráticos. (...) Mecanismos de audiências/ consultas públicas, ouvidorias, entre outros, têm se mostrado insuficientes e pouco efetivos, de um modo geral, dada a pouca tradição da sociedade brasileira na participação e controle na esfera do Estado (Santana, 2002:82-83).

No que se refere às OS e OSCIPs, dado que são distintas entre os entes da federação, não há consenso sobre a correta adequação desses novos arranjos para a execução das políticas públicas. Estudo realizado por Afonso (2002), sobre as OS e OSCIP revelaram alguns problemas: dificuldades de celebração dos contratos de gestão e termos de parceria, escolha discricionária para a escolha de OS tem sofrido muitos atrasos, a qualificação

de uma OSCIP não garante a celebração de termo de parceria, possibilidade de dois regimes de emprego publico na OS (celetista e servidores públicos) acaba demandando um aprendizado gerencial que leva tempo, questionamento pelos órgãos de controle sobre a possibilidade da OS ter patrimônio público causa receio das entidades interessadas no modelo, a qualificação da OS depende de uma decisão política o que pode atrasar, enquanto a qualificação da OSCIP é imediata desde que atenda os critérios da Lei.

Pacheco (2013: 9), ao analisar a macroestrutura do Estado afirma que:

O Brasil está atrasado na busca por formatos mais flexíveis de organização; caminha dificilmente pela via das flexibilidades de gestão e retrocede quanto à concessão de autonomias a entidades que não deveriam estar ao alcance das mãos do Executivo; não tem implementado medidas de simplificação de normas e procedimentos; tem apostado na ampliação do numero de entidades que integram a máquina do Estado, desconsiderando as lições que mais organizações estatais não significam automaticamente melhor desempenho ou melhores serviços e políticas públicas, sendo necessárias várias outras medidas; preocupa-se com o controle do governo sobre sua extensa base aliada, mas não promove avanços concretos quanto à intersectorialidade e ao processamento dos objetivos amplos e centrífugos inerentes ao novo desenvolvimento. Balanço negativo, portanto, que indica inúmeros desafios a enfrentar.

Compartilhando com Santana (2002), a definição de modelos institucionais são importantes mas são limitados se não vêm acompanhados de um processo de transformação cultural que coloque em foco a eficiência, a eficácia e a efetividade das políticas em sintonia com valores democráticos.

ADOÇÃO DE INSTRUMENTOS GERENCIAIS INOVADORES (CONTRATOS DE GESTÃO, PROGRAMAS DE INOVAÇÃO E DE QUALIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA)

A reforma do Estado por se apoiar fortemente no ideário gerencialista trouxe para o debate da gestão pública temas como contratualização, profissionalização dos servidores públicos, produtividade, avaliação de desempenho, gestão por resultados, construção de indicadores, contratos de gestão, entre outros. Assim, pode-se afirmar que houve consideravelmente um esforço em diferentes níveis de governos para a adoção de novas tecnologias de gestão que contribuíssem para reduzir o déficit de capacidade de gestão. A superação dos déficits, na concepção de Oszlak (2004), implica na constituição de tecnologias de gestão para melhorar a capacidade estatal. São reformas “hacia dentro” do Estado para que o mesmo disponha de capacidades para formular, implantar, coordenar, monitorar, avaliar e prestar contas.

Nesse esforço podemos citar programas importantes de formação que foram criados a partir do acúmulo de iniciativas voltadas para a melhoria da gestão pública desencadeadas pela discussão da reforma. Nos referimos aos programas:

a) *Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados Brasileiros e do Distrito Federal (PNAAGE)*, fruto de parceria entre o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), os Estados e a União com o objetivo de melhorar a eficiência, eficácia e efetividade do gasto público dos Estados e do Distrito Federal, concretizado em 2006.

Principais componentes do Programa: (I) Fortalecimento da capacidade de planejamento e de gestão de políticas públicas; (II) Desenvolvimento

de políticas e da capacidade de gestão de recursos humanos; (III) Modernização de estruturas organizacionais e de processos administrativos; (IV) Fortalecimento de mecanismos de transparência administrativa e de comunicação; (V) Modernização da gestão da informação e integração dos sistemas de tecnologia de informação; (VI) Desenvolvimento de uma cultura de promoção e implantação de mudança institucional; e (VII) Apoio à cooperação em gestão.

b) *Programa de Modernização dos Tribunais de Contas dos Estados, Distrito Federal e Municípios (PROMOEX)*, que tem por objetivo fortalecer o sistema de controle externo como instrumento de cidadania, incluindo o aperfeiçoamento das relações intergovernamentais e interinstitucionais, com vistas, inclusive, ao controle do cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal. O Programa também foi resultante de um contrato de empréstimo com o BID e teve início em 2006.

c) *Programa Nacional de Apoio à Administração Fiscal para os Estados Brasileiros (PNAFE)*. Em 11 de dezembro de 1996, o Banco Interamericano de Desenvolvimento aprovou empréstimo de US\$ 500 milhões ao Brasil, em apoio à modernização fiscal do Distrito Federal e dos estados brasileiros (vigente de 1997 a 2006).

d) *Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros (PNAFM)* com o objetivo de fortalecimento institucional dos órgãos responsáveis pela gestão administrativa e fiscal dos municípios brasileiro. Entre os resultados esperados: introduzir modelo de gestão com foco na sociedade; instituir uma política abrangente e transparente de recursos humanos; implantar métodos e instrumentos de planejamento e de elaboração do orçamento municipal; integrar a administração financeira;

aperfeiçoar o controle do cumprimento das obrigações tributárias; habilitar as prefeituras para o melhor exercício das funções de educação tributária e consciência fiscal.

Constata-se assim um esforço de modernização da gestão pública a partir de 1995. É claro que todas essas iniciativas não podem ser creditadas diretamente às propostas de reforma apregoadas pelo MARE. Mas, também não se pode dizer que elas estejam dissociadas desse esforço. Nesse processo, papel de destaque tem assumido o Congresso de Gestão Pública promovido pelo Conselho Nacional de Secretários de Estado da Administração (*Consad*), já em sua décima edição – 2017, pelo espaço de troca de experiências e disseminação de boas práticas.

Assim, a gestão tem ocupado a agenda dos governos e muitas iniciativas têm sido propostas, implementadas e aperfeiçoadas, tais como: melhoria dos processos de compra, criação de Escolas de Governo, políticas de pessoal com remuneração variável, atendimento ao cidadão, portal da transparência, criação de ouvidorias, novos marcos regulatórios, conferências de políticas públicas, controle de gastos, novos arranjos organizacionais, adoção de prêmios de inovação, uso das tecnologias da informação para dar mais agilidade e transparência à administração pública. Além desse esforço, o modelo de governança através dos acordos de resultados, comitês de resultados, construção de indicadores e monitoramentos têm sido buscados em várias esferas de governo, mesmo que de forma insuficiente e têm mobilizado muita energia dos governos, em especial para evitar o deslocamento entre as áreas-meios e área-fim com prejuízos claros para a coordenação das políticas de gestão pública.

O fato da gestão ter entrado na agenda dos governos é algo muito positivo. Mas, como afirma Pacheco (2013:16):

As mudanças requeridas não são simples. A máquina pública é uma imensa organização complexa que abriga culturas organizacionais distintas, uma constelação de organizações, tradições, além de inúmeros atores implicados nas decisões e condução da mudança. Dai decorre que a evolução de práticas e culturas não será nem simultânea nem homogênea e, sim um processo de transformação e aprendizagem onde avanços interrompidos em determinados espaços são retomados e aprofundados em outros contextos.

Ou seja, há ainda um longo caminho para a profissionalização da administração pública, dada a extrema fragmentação das ações, a falta de articulação das políticas, superposição de políticas e competências entre setores do governo e, em especial, a dificuldade em produzir uma mudança cultural na forma de operar a administração pública.

CONTROLE SOCIAL PELA SOCIEDADE CIVIL COMO UMA FORMA PRINCIPAL DE ACCOUNTABILITY

É possível afirmar que houve um aumento consistente da adoção de diferentes formas de interlocução com a sociedade civil no conjunto das diferentes políticas públicas. O leque de interlocução abrange vários mecanismos de participação social, a exemplo dos Conselhos de Política Pública, Conferências de Políticas Públicas, Ouvidoria Pública, Audiências Públicas, Consultas públicas, Grupos de trabalho e Reuniões. Esses espaços criam condições para que a transparência e legitimidade das ações favoreçam a fiscalização dos gestores e das políticas implementadas.

Além das instâncias de participação também surgiram muitos instrumentos jurídicos e mecanismos institucionais de participação, tais como: direito de petição, de certidão, ação popular, mandado de segurança coletivo, mandado de segurança individual, ação civil pública.

Reforçando o controle social e estimulando a mobilização do controle social destaque para o papel da Controladoria Geral da União (CGU) com um conjunto de ações voltadas para o combate à corrupção, monitoramento das políticas públicas, promoção da transparência. Entre as diversas iniciativas desenvolvidas pela CGU, de forma isolada ou em parceria com outras instituições, destaque-se: criação do Conselho da Transparência Pública e Combate à Corrupção; criação do Programa de Olho Vivo no Dinheiro Público; organização da Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social (Consocial); Lei de Acesso à Informação; Cadastro Nacional de Empresas Comprometidas com a Ética e a Integridade (CGU+ Instituto ETHOS); e a Lei nº 7.592, de 28/10/2011, referente ao Cadastro de Entidades Privadas sem Fins Lucrativos.

Todos esses avanços são importantes sem dúvida e têm contribuído enormemente para o controle social. No entanto, o fato de existirem muitas instâncias participativas não significa dizer que de verdade o Estado democratizou-se, uma vez que operacionalizar a participação social como método de governo é permitir que o desenho e a implementação das políticas viabilize a participação do cidadão no processo decisório das políticas em distintas fases.

Isto significa dizer que a simples possibilidade do controle social apesar de importante não basta,

pois as relações entre Estado e sociedade são muito complexas. Como afirma Di Pietro (1998: 131):

Para que o controle social funcione, é preciso conscientizar a sociedade de que ela tem o direito de participar desse controle; é preciso criar instrumentos de participação, amplamente divulgados e postos ao alcance de todos. Enquanto o controle social não fizer parte da cultura do povo, ele não pode substituir os controles formais hoje existentes.

A participação exige um conjunto de instrumentos para mediar a relação Estado/ sociedade, ou seja, uma estrutura que diga respeito aos direitos legais dos cidadãos à informação, consulta e participação ativa na formulação da política pública e à avaliação das atividades e capacidade geral para conduzi-las, na ausência da qual o Estado invocará a exclusividade para fazer e refazer as políticas governamentais, sem levar em conta a sociedade e as organizações civis. Isto implica em institucionalizar a deliberação e dar lugar à:

Argumentación que es el otro elemento para sustentar la mejor comunicación con los ciudadanos. Los argumentos son un recurso para convencer sobre la pertinencia e importancia de las políticas. Implican posturas razonadas, evidencia diáfana e información convincente para elaborar y, en su caso, implementar las políticas en la complejidad de los sistemas políticos (Berrones, 2001:158).

Ou seja, a construção de uma esfera pública que envolva a sociedade e os cidadãos na gestão das políticas públicas e redefine o papel da racionalidade técnica, pode ampliar a permeabilidade do Estado ao jogo das interações sociais. O questionamento das ações do Estado é parte essencial da cidadania.

Para Berrones (2001:149):

Cuando los ciudadanos son limitados en el ejercicio de las libertades, significa que el poder político tiende al desarrollo propio sin reconocer la importancia que la vida pública tiene para consolidar los valores de la democracia competitiva. Si el poder se constituye en referencia propia y ajena, se desvincula del mundo ciudadano y únicamente lo invoca de manera universal y general sin asumir compromisos explícitos de respeto y equidad.

Assim, a abertura de espaços públicos com atores diversos para constituir uma faixa de atuação para encaminhamento das demandas dos cidadãos é fundamental para a redefinição das relações Estado/sociedade. Nesta definição dos espaços públicos as políticas articulam distintas esferas—mercado/Estado, cidadão/governo e público/privado - facilitando uma relação mais direta entre cidadãos e governos e evitando situações que desfavorecem a vida pública com a geração de áreas de exclusividade a cargo de quem detém o saber burocrático (Berrones, 2001).

Outrossim, não podemos deixar de levar em conta a perspectiva de Morin (2004) de que as sociedades sofrem processos de degradação democrática para compreender os limites que são colocados nos diferentes espaços públicos. Como afirma Morin (2004: 11):

Puesto que los desarrollos de la tecno-ciencia han invadido a la esfera política, el carácter cada vez más técnico de las decisiones políticas y de los problemas los vuelve esotéricos para los ciudadanos, y son los expertos, y no los ciudadanos, los que disponen de los conocimientos que permiten abordar los problemas técnicos; la competencia de los expertos en un campo cerrado se acampaná de incompetencia cuando ese campo está parasitado

por influencias exteriores e modificado por un nuevo acontecimiento. Los expertos competentes son incompetentes para todo lo que excede su especialidad y hacen que los ciudadanos sean incompetentes en los campos científicos, técnicos y economicos cubiertos por los especialistas.

Assim, a agenda de aprofundamento da democratização do Estado continua na ordem do dia pois ainda estamos distantes de efetivar plenamente a participação do cidadão na tomada de decisão no ciclo das políticas públicas - formulação, implementação, monitoramento e avaliação.

CONTROLE POR RESULTADOS

Considerando todos os tipos de controle que deveriam recair sobre a gestão pública é possível afirmar que o controle por resultados ganhou centralidade nas agendas de governo com as propostas de reforma do Estado. Dada a escassez de recursos e o número crescente de demandas da sociedade, tornou-se referência obrigatória dos governos a preocupação em fazer uma gestão orientada por objetivos e metas. Tornou-se mais frequente o esforço de produzir um conjunto de indicadores para avaliar a efetividade da ação pública.

No entanto, em que pese o esforço de muitos governos no âmbito estadual e municipal, a gestão por resultados ainda caminha a passos lentos dada a ausência de uma cultura que privilegie respostas para um conjunto de questões, tais como: dificuldade de aferir desempenho e resultados, de definir o que medir, de definir indicadores, de mudar a cultura processualística, de contratualizar.

Como afirma Kettl (1998: 90):

Não há dúvida de que as avaliações de resultado são vitais. O que os cidadãos e os formuladores de políticas públicas mais precisam saber é se os programas funcionam ou não. E o funcionamento dos programas não depende apenas do desempenho individual dos funcionários da burocracia, mas também – e quase sempre mais – da interconexão entre as várias peças dos complexos sistemas políticos. [...] Ao mesmo tempo, porém, é preciso saber se os administradores administram, bem.

Dito de outro modo, sem criar as condições para que se possa produzir uma avaliação ex-post a partir de um conjunto de indicadores e metas de desempenho, sem definir uma cadeia de responsabilização dos diversos atores envolvidos no ciclo das políticas públicas, sem a adoção de um conjunto de mecanismo aferidores de desempenho e sem que haja a integração dos ciclos de programação, execução, controle e avaliação, dificilmente a gestão por resultados deixará de ser apenas um bom discurso.

De qualquer modo, o esforço que tem sido feito ajuda os administradores públicos a dirigirem suas ações para a obtenção de desempenho e para a identificação dos pontos frágeis e correção de rumos. Outrossim, dado o crescente nível de cobrança por parte dos cidadãos sobre a qualidade dos serviços públicos recebidos, aumentam as chances de fortalecimento do valor do resultado como um elemento chave da gestão. Uma gestão por resultados pode ajudar os gestores a ter foco em suas iniciativas e a aperfeiçoar seus métodos de trabalho, definir a cadeia de responsabilização e ampliar o envolvimento dos servidores públicos para obtenção dos objetivos.

Apesar da ampla concordância a respeito da necessidade e importância de uma gestão orientada

por resultados é possível inferir que as dificuldades recaem sobre um conjunto de aspectos. Em primeiro lugar, a transformação da estrutura burocrática permeada por excesso de normas, regulamentos e procedimentos para uma estrutura mais flexível que se adapte às necessidades colocadas pelos cidadãos, exige desde modificações na forma de gerir o aparato estatal até modificações no contexto institucional. E mais do que isso, o fortalecimento da responsabilidade do Estado no cumprimento dos compromissos assumidos com os cidadãos. Em segundo lugar, assumir enfoques de prestação de contas distintos dos burocráticos - hierárquicos, implica em substituir a aprendizagem coletiva de uma concepção de responsabilização burocrática - hierárquica (regras de aplicação geral, fórmula uniforme de responsabilização, isolamento do órgão controlador como sinal de independência e imparcialidade, sistema de incentivo que estimula a busca de irregularidades) para construir uma responsabilização que seja marcada pela aceitação de diversos graus de materialização do referente, importância do elemento subjetivo na avaliação, pluralidade de formas de responsabilização, orientação à prevenção do problema, um marco relacional entre as funções de gestão e controle, um equilíbrio entre as recompensas e sanções (Araujo, 2010:131-132).

Além dessas dificuldades deve-se mencionar o nível de conflito existente entre os diversos atores que reivindicam uma ação pública. Em consequência, a definição dos objetivos, indicadores e resultados será um processo eminentemente político no sentido de que será precedida de negociação entre os distintos atores.

CONCLUSÃO

Em que pese o avanço de algumas propostas, vários temas continuam a fazer parte da agenda de reformas e a exigir atenção redobrada dos governos. Sem a pretensão de cobrir todo o espectro de temas, para um novo padrão de atuação do Estado, se faz necessário:

Profissionalizar a gestão pública

Os problemas de governança e governabilidade do Estado na contemporaneidade colocam em evidência que sem profissionalizar a gestão pública para lidar com a complexidade e a diversidade das demandas que atualmente recaem sobre o Estado, dificilmente o mesmo será capaz de criar as condições para assegurar o desenvolvimento. A profunda crise financeira e política em que se encontra mergulhado o Estado brasileiro torna evidente que sem produzir os ajustes necessários na forma de operar a administração pública será difícil assumir o protagonismo que se espera da ação estatal. O esforço feito nos últimos anos pelas escolas de governo tem sido significativo, mas ainda aquém das necessidades de qualificação da burocracia e, em especial, da mudança de mentalidade para lidar com complexas e crescentes demandas dos cidadãos e para executar políticas públicas com atores diversificados e ambientes em mutação.

Eliminar o déficit de desempenho na implementação das políticas públicas

Diretamente relacionado ao déficit das capacidades estatais, a baixa qualidade na prestação de

serviços ao cidadão expressa um profundo déficit de desempenho (Marini, 2002). Logo a melhoria da eficiência estatal é imperativa, pois cada vez mais há cobranças mais exigentes da sociedade por serviços de boa qualidade. Isto implica em aprofundar o esforço já iniciado em torno de uma gestão orientada para resultados que busque maior efetividade da gestão pública orientando-a por metas, indicadores e avaliações em sintonia com as demandas apresentadas pelos cidadãos. A busca pela eficiência, eficácia e efetividade das políticas públicas continua sendo tema prioritário e, neste sentido, a preocupação com a qualidade do gasto público assume centralidade. O nível de insatisfação com a qualidade de alguns serviços públicos - em especial os serviços de saúde, educação e segurança - são alarmantes e indicam que é imperiosa a necessidade de melhorar o padrão de execução das políticas e, por conseguinte, de administrar com foco na demanda recebida e no resultado a ser entregue.

A ênfase no desempenho pressupõe que a ação pública não pode prescindir da avaliação pois ela fornecerá o que Thoenig (2000) chama de conhecimento utilizável, necessário para rever práticas e redirecionar as ações. Neste sentido, trata-se de gerir o desempenho como um processo de aprendizagem. Para Thoenig (2000: 67):

A avaliação pode aumentar a eficiência, o grau em que as metas são alcançadas com relação aos recursos disponíveis. Também torna possível gerar outras formas de valor agregado que estão longe de ser negligenciáveis; dá visibilidade a um julgamento ou medida em termos da adequação (no nível em que as metas atribuídas são alcançadas); apoia a memória administrativa das soluções de ação; fornece variedade de habilidades para os tomadores de decisão em todos os níveis; apoia uma atitude

de sabedoria (agir com conhecimento enquanto se duvida de que se sabe) e ajuda a criar competição por status baseada na habilidade administrativa.

Outrossim, o foco no desempenho constitui um instrumento de vigilância sobre a efetividade das ações do governo. Como afirmam Caiden e Caiden (2001: 95), “la publicación de las medidas del desempeño contribuye con la difusión de la información acerca de los gobiernos, y con la creación y el mantenimiento de una ciudadanía informada y una sociedad civil motivada”.

Desenhar nova arquitetura democrática para o ciclo das políticas públicas

Aprofundar o caminho da democratização, pois ainda estamos longe de inserir de forma plena o cidadão nos assuntos de natureza pública. O crescimento do número de conselhos e a existência de diversos canais de escuta - audiências, fóruns, ouvidorias, conferências - sem dúvidas constitui um avanço na forma de operar as políticas públicas, mas ainda insuficiente para a criação de um verdadeiro espaço público.

A democratização foi a “grande esquecida nos processos de reforma. Além das poucas iniciativas voltadas para a melhoria do atendimento em algumas áreas do serviço público, como os SACS ou shoppings ou casas do cidadão, quase nada se faz nesse sentido” (Costa, 2003: 2).

Compartilhando com Harris (2000) é preciso consolidar a cultura da democracia que inclui as considerações subjetivas, valores, costumes e regras do jogo que condicionam o comportamento dos grupos e das relações interpessoais, de tal forma que a gestão pública seja pautada pelos seguintes diretrizes: ter como foco servir

aos interesses dos cidadãos ao invés dos interesses particulares dos funcionários; ver as políticas, problemas e práticas da perspectiva do cidadão e não da burocracia; respeitar os direitos civis dos cidadãos; efetivar a participação cidadã na gestão pública; e integrar as necessidades individuais e coletivas com as metas da organização.

Ampliar a autonomia dos administradores públicos

A ideia de mais autonomia e liberdade para os administradores públicos como pressupostos para reduzir o peso da estrutura burocrática e melhorar a gestão, ideia forte de sustentação da administração gerencial, não avançou. A gestão pública continua sendo executada com muitos controles e a margem de liberdade do gestor é muito pequena e insuficiente para alterar o padrão de atuação da administração pública. Assim, continuam vigentes os padrões de hierarquia, autoridade e controle do modo burocrático de governar. O controle de processos continua sendo prioritário apesar de que há um esforço considerável para internalizar a ideia do controle por resultados. Mas ainda insuficiente para que prevaleça a ideia de deixar o gerente gerenciar.

A resistência de setores do governo às ideias de autonomia e maior liberdade de ação dos gestores acabaram por reduzir a dimensão da mudança institucional requerida, ao tempo em que as reformas que envolviam a dimensão fiscal ganharam relevo. Compartilhando do pensamento de Rezende (2002: 66-67) a explicação pode ser encontrada no dilema do controle e a cooperação dual. Ele afirma:

A não-cooperação com a mudança institucional dos atores estratégicos no caso específico apresentou razões claras. Primeiro, a reforma não era uma proposta dotada de crédito por parte de atores estratégicos, sobretudo em sua dimensão mudança institucional. A proposta de mudança institucional foi percebida pelos atores estratégicos como “uma ameaça a estrutura de controle burocrático “nas relações entre a administração direta e indireta no governo federal; e, ainda, a mudança institucional não foi percebida como um mecanismo capaz de produzir impactos de curto prazo no problema de equilíbrio fiscal. [...] O modo específico como os diversos atores se posicionam em torno da questão do controle é o ponto-chave para explicar a não-cooperação. Os principais atores com poder de decisão no governo percebem que a introdução de instituições descentralizadas, e os novos padrões de controle alterariam em muito os graus de uma burocracia excessivamente fragmentada, autônoma e com precários controles, regulando a formulação e implementação de políticas públicas. [...] Os setores que defendiam o ajuste fiscal argumentavam que a excessiva descentralização do Estado brasileiro e a precariedade dos controles eram nocivas ao ajuste fiscal.

Outrossim, o tema da autonomia e liberdade do administrador não tem encontrado espaço na agenda dos órgãos de controle dado os frequentes casos de corrupção que envolvem de diferentes modos setores da administração pública. Assim, mais controle tem sido a solução.

Quando listamos esses temas estamos alinhados com o pensamento de Kliksberg (2002), quando coloca entre as novas demandas que a gestão pública precisa responder as seguintes questões: que tipo de Estado devemos ter? Como lidar com a incerteza e a complexidade em um mundo globalizado em que tudo se interconecta com

tudo? Como melhorar radicalmente a qualidade dos serviços públicos? Como utilizar os modelos organizacionais para abrir a participação cidadã e ingressar seriamente no tema do controle social? Como criar condições para o desenvolvimento humano?

Todas essas questões ainda sem resposta indicam que precisamos reposicionar o tema da reconstrução do Estado como um tema prioritário na agenda de discussões para continuar avançando em sua reforma a partir do aprendizado sobre os avanços e limites consagrados nesses últimos vinte anos.

REFERÊNCIAS

1. Afonso, Alexandre Borges (2002), “Uma avaliação da implantação dos novos modelos”, em *Balço da Reforma do Estado no Brasil: A Nova Gestão Pública*, Brasília, MP, SEGES, pp. 67-74.
2. Araújo, Maria Arlete Duarte de (2010), “Novas formas alternativas de prestação de serviços”, em *Avanços e perspectivas da gestão pública nos Estados II*, Brasília, CONSAD.
3. Berrones, Ricardo Uvalle (2001), “El fortalecimiento de la vida democrática: la nueva relación de la sociedad y el Estado”, em *Revista del CLAD*, v. 20, Caracas, Venezuela, pp.1-15.
4. Brasil. Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998. *Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais e dá outras providências*. Diário Oficial da União, Brasília, 16 maio 1998a, disponível

- em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9637.htm, acesso em 17 de agosto de 2018.
5. Brasil. Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998. *Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências*. Diário Oficial da União, Brasília, 28 maio 1998b, disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9649cons.htm, acesso em 17 de agosto de 2018.
 6. Brasil. Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999. *Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria e dá outras providências*. Diário Oficial da União, Brasília, 24 mar. 1999, disponível em http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/L9790.htm, acesso em 17 de agosto de 2018.
 7. Brasil. Lei no 7.592 de 28 de outubro de 2011. *Determinada a avaliação da regularidade da execução dos convênios, contratos de repasse e termos de parceria celebrados com entidades privadas sem fins lucrativos até a publicação do Decreto no 7.568, de 16 de setembro de 2011, e dá outras providências*. Diário Oficial da União, Brasília, 31 de outubro 2011, disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D07592.htm, acesso em 05 de dezembro de 2018.
 8. Brasil. Decreto-Lei 200, de fevereiro de 1967. *Dispõe sobre a organização da Administrativa e dá outras providências*. Diário Oficial da União, Brasília, 27 fevereiro 1967, disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-Lei/Del200.htm, acesso em 05 de dezembro de 2018.
 9. Brasil. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Câmara da Reforma do Estado (1995). *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília, DF, MARE.
 10. Brasil. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros (PNAFM)* (2006), disponível em <http://www.ucp.fazenda.gov.br/pnafm/o-que-e-o-pnafm-1>, acesso em 17 de agosto de 2018.
 11. Brasil. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados Brasileiros e do Distrito Federal (PNAGE)* (2006), disponível em <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/gestao-publica/programas-e-projetos-de-gestao/apresentacao>, acesso em 17 de agosto de 2018.
 12. Brasil. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Programa de Modernização dos Tribunais de Contas dos Estados, Distrito Federal e Municípios (PROMOEX)* (2006). Disponível em <http://www.planejamento.gov.br/tema/promoex/apresentacao/> apresentacao, acesso em 17 de agosto de 2018.
 13. Brasil. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Programa Nacional de Apoio à Administração Fiscal para os Estados Brasileiros (PNAFE)* (1996). Disponível em <http://www.ucp.fazenda.gov.br/programas-encerrados/pnafe-programa-nacional-de-apoio-a-administracao-fiscal-para-os-estados-brasileiros>, acesso em 17 de agosto de 2018.
 14. Bresser-Pereira, Luiz Carlos (1998a), “A Reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle”, em *Lua*

- Nova: Revista de Cultura e Política*, v. 45, São Paulo, pp.49-95.
15. Bresser-Pereira, Luiz Carlos (2002), “Reforma da nova gestão pública: agora na agenda da América Latina, no entanto”, em *Revista do Serviço Público*, v. 53, n.1, Brasília-DF, pp.5-27.
 16. Bresser-Pereira, Luiz Carlos (2004), “Instituições, Bom Estado e Reforma da Gestão Pública”, em Biderman, C., Arvate, P. (orgs.), *Economia do Setor Público no Brasil*, Rio de Janeiro, Elsevier.
 17. Bresser-Pereira, Luiz Carlos (2017), “Reforma Gerencial e legitimação do estado social”, em *Revista de Administração Pública*, v. 51, n.1, Rio de Janeiro, pp. 147-156.
 18. Caiden, Gerald e Caiden, Naomi (2001), “Enfoques y lineamientos para el seguimiento, la medición y la evaluación del desempeño en programas del sector público”, em *Revista do Serviço Público*, v. 52, n.1, Brasília -DF, pp. 78-104.
 19. Conselho Científico do CLAD (2006), “Responsabilização na Nova Gestão Pública Latino-Americana”, em Bresser-Pereira, L. C., Cunill Grau, N. (orgs.), *Responsabilização na Administração Pública*. Tradução de Luis Reyes Gil. São Paulo, Clad/Fundap.
 20. Costa, Frederico Lustosa (2003), “Desafios da reforma democrática do Estado”, em *Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Panamá, CLAD.
 21. Di Pietro, Maria Sylvia Zanella (1998), “A defesa do cidadão e da res pública”, em *Revista do Serviço Público*, v. 9, n. 2, Brasília-DF, pp. 125-130.
 22. Harris, Richard L. (2000), “La democratización del Estado y la gestión pública”, em *Revista del CLAD*, v. 18, Caracas, Venezuela, pp. 205-222.
 23. Kettl, Donald (1998), “A revolução global: reforma da administração do setor público”, em Bresser-Pereira, L.C., Spink, P. (orgs.), *Reforma do estado e administração pública gerencial*, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas.
 24. Kliksberg, Bernardo (2002), *Una nueva gerencia publica para la modernizacion del estado y afrontar los desafios de la integracion*, disponível em http://orion2020.org/archivo/competencias_gerenciales/comunicacion_organizacional/s2_nuevagerenciapublica.pdf, acesso em 18 de agosto de 2018.
 25. Levy, Evelyn (2002), “O fortalecimento institucional do Nucleo Estrategico”, em *Balanço da Reforma do Estado no Brasil: A Nova Gestão Pública*, Brasília, MP, SEGES, pp. 37-46.
 26. Marini, Caio (2002), “Contexto contemporâneo da Administração Pública na América Latina”, em *Revista do Serviço Público*, v. 53, n. 4, Brasília –DF, pp. 31-52.
 27. Marques, Rosa Maria e Nakatani, Paulo (2009), “A finança capitalista: a contribuição de François Chesnais para a compreensão do capitalismo contemporâneo”, *Revista Economia Ensaios*, v. 24, n.1, Uberlandia, MG, pp. 7-33.
 28. Marques, Rosa Maria (2015), “O lugar das políticas sociais no capitalismo contemporâneo”, em *Argumentum*, v. 7, n. 2, Vitoria, ES, pp. 7-21.
 29. Morin, Edgar (2004), “Podemos reformar la administración pública?”, em *Revista del CLAD*, v. 30, Caracas, Venezuela, pp. 1-7.
 30. Oszlak, Oscar (2004), *Transformacion Estatal y Gobernabilidad en el Contexto de*

- la Globalizacion: un analisis comparativo de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay: el caso Argentino*, Buenos Aires, Centro de Desarrollo y Asistencia Técnica en Tecnología para la Organización Pública.
31. Pacheco, Regina Silvia (2013), “Capacidade Institucional do Estado Brasileiro e o novo desenvolvimento: desafios atuais”, Texto preparado para o 10º Forum de Economia da FGV, São Paulo, setembro.
 32. Rezende, Flavio da Cunha (2002), “O dilema do controle e a falha sequencial nas reformas gerenciais”, em *Revista do Serviço Público*, v. 53, n.3, Brasília –DF, pp. 50-74.
 33. Santana, Angela (2002), “O processo de agencificação: pressupostos do modelo brasileiro e balanço da experiência”, em *Balanço da Reforma do Estado no Brasil: A Nova Gestão Pública*, Brasília, MP, SEGES, pp. 75-84.
 34. Thoenig, Jean-Claude (2000), “A avaliação como conhecimento utilizável para reformas de gestão pública”, em *Revista do Serviço Público*, v. 51, n. 2, Brasília, DF, pp. 54-71.