

A ARMADILHA DO ALGORITMO: UMA ANÁLISE DAS RAZÕES DO APARTHEID ENTRE GESTÃO PÚBLICA E FINANÇAS PÚBLICAS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

Francisco Gaetani¹
Pedro Lucas de Moura Palotti²
Adauto Modesto Junior³

Resumo

Este artigo tem como objetivo explorar as causas da descoordenação entre política fiscal e gestão pública na administração pública brasileira. Por que a política fiscal e a política de gestão pública se assemelham a azeite e vinagre? Esse é o enigma que os analistas mal suspeitam quando olham para o governo brasileiro. É como se cada comunidade de política pública estivesse no ponto cego uma da outra. E falham recorrentemente em captar a atenção, os dilemas e as escolhas de cardápio da outra. Os autores coletaram dados sobre gestão pública e finanças públicas no Brasil de 1995 a 2015 e reuniram os principais argumentos da literatura. Cinco explicações sintetizam as principais causas da descoordenação observada: 1) robustez assimétrica das comunidades de políticas públicas, pensamento de grupo corporativista e impossibilidade de se reformar; 2) isolamento do país em termos de debates políticos globais; 3) gravidade insuficiente da crise fiscal que atingiu o país duas vezes nessas décadas; 4) a incapacidade política dos reformadores de ganhar seus casos e 5) a reificação de uma armadilha cognitiva que inibiu o aprendizado de políticas públicas na interseção de ambas as áreas – a armadilha do algoritmo.

Palavras-chave: Administração pública. Finanças públicas. Coordenação de políticas públicas. Comunidades de políticas públicas. Aprendizagem de políticas públicas.

Abstract

This paper aims to explore the causes of discoordination between fiscal policy and public management in Brazilian public administration. Why do fiscal policy and public management policy look like olive oil and vinegar? That is the puzzle analysts barely suspect when looking to the Brazilian government. It is as if each policy community were in each other's the blind spot. And they recurrently fail to grasp the other's attention, dilemmas and menu choices. The authors collected data about public management and public finance in Brazil since 1995 to 2015 and gathered the main arguments of the literature. Five explanations synthesize the main causes of the observed discoordination: 1) asymmetric policy communities robustness, corporatism group thinking and impossibility to reform itself; 2) insulation of the country in terms of global policy debates; 3) insufficient seriousness of the fiscal crisis that hit the country twice in these

¹ Doutor em Administração Pública pelo Departamento de Governo da London School of Economics and Political Science (LSE). Professor do mestrado profissionalizante em Administração Pública da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (EBAPE/FGV), e professor permanente do Instituto Rio Branco e da Escola Nacional de Administração Pública. Atualmente, atua como Secretário Extraordinário para a Transformação do Estado, no Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos (MGI).

² Doutor em Ciência Política pela Universidade de Brasília (UnB). É integrante da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental em exercício descentralizado no Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). É professor no Mestrado Profissional em Governança e Desenvolvimento da Escola Nacional de Administração Pública (Enap) e no Mestrado Profissional em Administração Pública do Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP).

³ Economista pela Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Atuária da Universidade de São Paulo (FEA-USP) e mestre em políticas públicas pela Harvard Kennedy School. É integrante da carreira de Auditor Federal de Finanças. Atualmente, atua como Secretário-Executivo Adjunto do Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos (MGI).

A armadilha do algoritmo: uma análise das razões do apartheid entre gestão pública e finanças públicas na administração pública brasileira

decades; 4) reformers political incapacity to win their cases and 5) the reification of a cognitive trap that inhibited policy learning on the intersection of both areas – the algorithm trap.

Keywords: Public administration. Public finance. Coordination of public policies. Policy communities. Policy learning

INTRODUÇÃO

A gestão pública compreende como acontecem os processos decisórios à semelhança de uma empresa pública focada em desafios práticos. No desenvolvimento deste campo, projetar soluções para problemas domesticados ou perversos (*wicked*) é uma das metas mais importantes da disciplina, se não o seu objetivo principal (BARZELAY; THOMPSON, 2010). Nessa empreitada, o gasto público faz parte das preocupações da gestão pública. Planejar como o orçamento será alocado – em todo o governo e dentro de cada organização e programa –, fazer monitoramento de gastos e trazer evidências de análise de políticas no dia a dia da administração pública são algumas das principais preocupações de estudiosos e profissionais quando defendem melhorias para a arte de governar.

Este artigo descreve o fracasso de colocar ambas as políticas públicas (gestão pública e finanças públicas) em uma conversa comum entre 1995 e 2015. Perpassa cinco mandatos presidenciais de três presidentes: Cardoso (2 mandatos), Lula (2 mandatos) e Dilma (1 mandato + 1 ano). Com isso, discute como ambas as áreas evoluíram em mundos paralelos, sem se entrelaçarem como ocorria nas democracias ocidentais.

Os autores argumentam que um grupo de cinco fatores contribuiu para o persistente *apartheid* entre os desafios da gestão pública e das finanças públicas. Essas explicações incluem: 1) robustez assimétrica das comunidades políticas, pensamento de grupo corporativista e impossibilidade de se reformar; 2) isolamento do país em termos de debates políticos globais; 3) gravidade insuficiente da crise fiscal que atingiu o país duas vezes nessas décadas; 4) a incapacidade política dos reformadores de ganhar seus casos e 5) a reificação de uma armadilha cognitiva que inibia o aprendizado de políticas na interseção de ambas as áreas – a armadilha do algoritmo.

A armadilha do algoritmo significa que a estrutura de incentivos não ajuda a coordenar a gestão pública e os gastos fiscais. Quando acontece a aceleração do crescimento econômico, não há tempo para planejamentos de médio ou longo prazos para racionalizar ou reorganizar os gastos públicos. Toda a atenção é dada à criação ou aprimoramento de programas governamentais. Ao contrário, quando a crise econômica começa, as pressões vão diretamente para a redução dos gastos fiscais onde eles podem ser reduzidos. Nesse sentido, não há esforços ou debate público sobre como reformar as instituições para cortar gastos regressivos ou melhorar a produtividade no setor público.

São sete seções no texto, incluindo esta introdução e a conclusão. A segunda enfoca como os campos da gestão pública e das finanças públicas foram historicamente deixados de lado. A terceira apresenta a evolução das mudanças nas políticas de gestão pública – especialmente as reformas do serviço público – durante essas três décadas. A quarta destaca a

evolução das mudanças na política de finanças públicas durante o período em questão. Essas duas seções fornecem uma visão geral das reformas políticas que ocorreram nas últimas décadas. Tais reformas não são exploradas em detalhes, pois não é esse o ponto da discussão aqui analisada, ainda que cada uma delas demanda uma pesquisa à parte.

A quinta seção trata da tentativa de enfrentamento do tema, especialmente durante o primeiro mandato de FHC e o segundo mandato de Lula. A sexta destaca possíveis linhas de ação para trabalhar o problema. Por fim, a conclusão vislumbra cenários em que as coisas podem eventualmente mudar – ou não, dado o atual cenário institucional da frágil democracia brasileira.

COMO SE FORMARAM OS SILOS DA GESTÃO PÚBLICA E DAS FINANÇAS PÚBLICAS

As origens dos silos que organizam a gestão pública e as finanças públicas no Brasil foram no período de 1988-1990. As coisas não precisavam evoluir da maneira que de fato aconteceram posteriormente, mas os eventos subsequentes mostraram que ocorreu uma justaposição tripla: carreiras, unidades organizacionais e, posteriormente, sistemas de informação e tecnologia. A sobreposição desses três elementos - gestão, organizações e sistemas - produziu silos rígidos que contribuíram para dificultar a integração e a coordenação das funções centrais do governo.

A arquitetura institucional brasileira está mais próxima da norte-americana quando o tema em questão é o centro econômico do governo. O governo dos EUA tem dois grandes departamentos: Tesouro e Escritório de Administração e Orçamento (OMB) e Escritório de Gestão de Pessoal (OPM). Por outro lado, o Executivo Federal brasileiro tradicionalmente tem os Ministérios da Fazenda e Planejamento e Orçamento (às vezes incluindo gestão e pessoal – como desde 1999 – outras vezes em ministérios separados como em 1986-1988 e 1990-1998). Um modelo alternativo importante é o Tesouro Britânico que engloba praticamente todas as responsabilidades econômicas do governo.

A arquitetura do Executivo Federal brasileiro como a conhecemos hoje foi definida na segunda metade da década de 1980 durante o período da Assembleia Nacional Constituinte e da Presidência de Sarney (1985-1990). Aqueles foram os anos de transição do presidente que substituiu o presidente Neves – o primeiro civil eleito indiretamente, que morreu antes de sua posse.

Sucessivas estruturas foram adotadas neste período. As finanças públicas sempre foram alocadas ao Ministério da Fazenda desde aquele período e se mantém atualmente. A criação da Secretaria do Tesouro Nacional em 1986 foi um dos acontecimentos mais importantes do período. A conta-moeda do Governo no Banco do Brasil foi encerrada, enquanto isso o processo de organização das finanças do país começou nessa época. O Tesouro promoveu concurso

público em 1989 para recrutar analistas profissionais para compor a nova secretaria nacional. Desde então, é dirigido por executivos profissionais, não importa se nomeados políticos ou quadros de carreira.

Trinta anos depois, as finanças públicas são um monopólio institucional do Ministério da Fazenda. A Secretaria do Tesouro Nacional e a Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil são os dois pilares do Ministério. A organização teve seus altos e baixos durante seus primeiros anos. Em seguida, passou por um período estável e próspero após a estabilização macroeconômica do Plano Real até o final do primeiro mandato de Dilma, quando foi pego no epicentro da crise que levou ao *impeachment* da presidente.

A história dos domínios de planejamento, orçamento e gerenciamento – incluindo pessoal – é mais matizada ¹. Nesse sentido, Planejamento e Orçamento foram organizados em um ministério diferente da Gestão Pública na década de 1986-1998, exceto durante dois anos: 1989 e 1992. Mas todas as três funções governamentais estão sob o mesmo guarda-chuva desde 1998, embora ainda haja controvérsia se este é o melhor desenho organizacional para essas áreas ².

Um processo análogo ao que ocorreu no Ministério da Fazenda aconteceu no Ministério que tinha Planejamento e Orçamento na época. A Secretaria de Orçamento e Gestão foi criada em 1972, ao passo que o Ministério também criou uma carreira de analista de orçamento e planejamento nos mesmos termos da mesma no Ministério da Fazenda. Em ambos os casos, transformaram - por decisão administrativa - servidores públicos que cuidavam das atividades orçamentárias e de tesouraria em integrantes dessas novas carreiras.

Ao mesmo tempo, o governo criou a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) e promoveu o primeiro concurso público nacional após a redemocratização para recrutar servidores para uma nova carreira: especialistas em políticas públicas e gestão pública. O modelo francês de carreira inspirou a opção, o qual integrava a escola (ENA) e um quadro especial no topo do sistema de carreira (enarques). As coisas mudaram depois de uma remodelação do gabinete após a conclusão da Assembleia Nacional Constituinte. A Secretaria da Administração Pública foi extinta e, com isso, o Ministério do Planejamento absorveu suas funções. O compromisso com a carreira recém-criada de políticas públicas e gestores públicos

¹ Para uma compreensão mais detalhada das reformas da gestão pública nas décadas de 1980 e 1990, ver Gaetani (1998; 2009).

² Para uma revisão da decisão de unificar os dois ministérios na transição entre o primeiro e o segundo mandatos de FHC, ver Bresser-Pereira (2002). A maior crítica refere-se à incapacidade do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão gerir adequadamente vasta quantidade de áreas incluindo a orçamentação, planejamento, gestão, pessoal, empresas estatais, provisão, imobiliário do estado, tecnologias de informação e comunicação, empréstimos internacionais e outros.

foi mantido e os analistas de orçamento e tesouraria se juntaram a eles como as três carreiras estratégicas do centro de governo.

Essas três carreiras evoluíram juntas por três décadas, especialmente depois que começaram a negociar seus aumentos salariais em conjunto no contexto do chamado “núcleo das carreiras típicas de Estado”. Os analistas de tesouraria tornaram-se a âncora do Tesouro e ampliaram seu escopo para incluir também os quadros do Ministério de Controle e Transparência. Os analistas orçamentários foram a âncora da Secretaria de Orçamento Federal e ampliaram seu mandato para incorporar também os analistas de planejamento – ambos sempre alocados ao Ministério do Planejamento sob suas diversas denominações durante o período 1986-2016. A carreira de especialistas em políticas públicas e gestores públicos era móvel, o que a diferenciava das demais. A Secretaria de Gestão Pública do Ministério da Administração os geriu até 1998, quando o Ministério do Planejamento assumiu novamente o Ministério da Administração.

Um detalhe negligenciado, mas importante, refere-se ao ponto pessoal. A Secretaria de Recursos Humanos recebeu diversos nomes nesse período, mas seus quadros eram tradicionalmente profissionais que foram transformados em servidores públicos pela Constituição de 1988. Eles não pertenciam às chamadas carreiras de “sangue azul”. Nesse período, essa Secretaria foi dirigida por duas perspectivas bem distintas entre 1995-2002 e 2003-2016: respectivamente, temas de ajuste fiscal e relações trabalhistas, que serão retomados mais adiante neste texto.

DUAS DÉCADAS DE REFORMAS POLÍTICAS INACABADAS NA GESTÃO PÚBLICA

Após a Constituição de 1988, um novo contrato social foi estabelecido no Brasil, apontando duas direções principais que terão consequências para o aprimoramento da capacidade do Estado. Em primeiro lugar, um novo conjunto de direitos sociais foi concebido para incluir uma grande parcela de brasileiros que estiveram historicamente à margem do Estado de bem-estar (ARRETICHE, 1999; LOTTA; GONÇALVES; BITELMAN, 2014). Embora o Estado mantivesse privilégios e tratamentos desiguais entre os grupos sociais, a nova Constituição criou uma oportunidade para expandir alguns direitos sociais básicos, como educação pública e o início de um sistema nacional de saúde. Em segundo lugar, o federalismo foi revigorado, atribuindo novas responsabilidades em termos de prestação de serviços sociais aos governos subnacionais, principalmente aos municípios (ABRUCIO, 2002, 2005; ARRETICHE, 2004). O governo nacional teve de assumir novas responsabilidades, principalmente relacionadas com as relações intergovernamentais: coordenação e apoio à descentralização dos serviços públicos (MACHADO, 2014, 2018).

Como consequência desse novo ambiente político, a participação dos empregos públicos – isto é, funcionários públicos – na força de trabalho do país passou de 1,2% em 1949 para 5,48% em 2008 (POCHMANN, 2008). Quando consideradas as três esferas de governo (federal, estadual e municipal), apenas 15% da força de trabalho está alocada na esfera federal, enquanto 34% está concentrada nos estados e 51% está alocada na esfera local (MATTOS, 2011). No âmbito federal, três movimentos principais explicam a trajetória da força de trabalho no Executivo Federal (GAETANI; PALOTTI; PIRES, 2021). O primeiro movimento foi de 1988 a 1994, um período turbulento, quando caminhos erráticos foram adotados em um contexto de entropia. Embora o presidente Sarney tenha criado novas carreiras e estabelecido novas organizações para o desenvolvimento da administração pública, a crise econômica concentrou todas as atenções. No início de 1990, o presidente Collor foi eleito com a promessa de lutar contra os privilégios do setor público, iniciando um processo de redução da força de trabalho na esfera federal para não substituir os servidores aposentados.

O segundo movimento foi durante os mandatos de FHC, de 1994 a 2002, quando se estabeleceu uma linha de base estável. Em situação econômica melhor que as anteriores, após a estabilização macroeconômica e com ampla coligação no Congresso, algumas iniciativas de reforma foram colocadas em prática pelo ministro Bresser Pereira. Foi iniciada uma reorganização seletiva da força de trabalho. Os concursos públicos foram restabelecidos para algumas carreiras do setor público, embora, de modo geral, o número de servidores fosse continuamente reduzido. De 1992 a 2002, o número total de servidores públicos caiu de 620 mil para 485 mil.

De 2003 a 2012, a ascensão dos partidos políticos de centro-esquerda completa a trajetória, trazendo uma visão benevolente do setor público. Iniciativas foram tomadas para recompor a força de trabalho federal, por meio de uma série de concursos públicos e da criação de novas carreiras. A retomada do protagonismo do Estado com o governo Lula possibilitou o aumento de salários para a maioria das carreiras dos servidores públicos federais. Foi um processo assimétrico em que as carreiras do núcleo do governo foram as maiores beneficiadas e arrastaram as demais para patamares salariais competitivos com o setor privado. Em 2016, o total de servidores públicos chegava a 622 mil, ainda abaixo do número de trabalhadores empregados no final da década de 1980.

Outra forma de explicar os motivos da reorganização do quadro de funcionários é acompanhar a evolução do número total de ministérios de 1985 a 2018. O número total de ministérios é uma *proxy* para o montante total e o crescimento da administração pública federal. O número total de ministérios expandiu continuamente até 2015, durante o segundo mandato da presidente Dilma Rousseff, quando o número de ministérios foi reduzido. Essa redução foi

em parte uma resposta da opinião pública na tentativa de demonstrar restrição fiscal para o governo em um contexto de crise econômica. Nessa seara, essa mudança na gestão pública não foi implementada com o objetivo de garantir mais eficiência ou eficácia às políticas públicas, na verdade a dívida fiscal ditava essas medidas administrativas.

O peso dos indicados políticos

A organização da administração pública no Brasil conta com uma série de cargos de livre nomeação e exoneração desde a década de 1960, destinados a cargos de direção e assessoria em órgãos federais (FERNANDES; PALOTTI, 2019). Duas visões diferentes são estabelecidas sobre esses cargos nomeados. Por um lado, a primeira defende a nomeação aberta, pois possibilita o intercâmbio de conhecimentos e experiências entre a administração pública e a sociedade (PACHECO, 2010). Essa flexibilidade promove novas ideias e possibilita o recrutamento de líderes mais motivados e inovadores. Por outro lado, a escolha irrestrita de cargos na administração pública é uma oportunidade de recrutar amigos próximos ou aliados políticos sem qualquer experiência ou conhecimento técnico. Isso seria uma tremenda fragilidade da administração pública na relação com partidos e representantes políticos (PRAÇA; FREITAS; HOEPERS, 2012; LOPEZ; BUGARIN; BUGARIN, 2014; LOPEZ, 2015; LOPEZ; PRAÇA, 2015; LOPEZ; SILVA, 2019).

O número de cargos nomeados foi ampliado desde o início dos anos 1990 e principalmente nos anos 2000 com a expansão da administração pública federal, chegando a quase 23.000 cargos (GAETANI; PALOTTI; PIRES, 2021). Em 2016, houve o estabelecimento de cargos de direção e assessoria restritos a servidores públicos (FCPE), seguindo outras iniciativas semelhantes de redução de cargos de nomeação³.

Seguindo a redução que ocorreu na evolução dos ministérios, essas mudanças não estavam focando diretamente melhorias na gestão pública. Isso decorreu principalmente de pressões da opinião pública e de uma mudança simbólica para aumentar a campanha de débito fiscal organizada pelo governo federal. Como se verá nas próximas seções, a política fiscal e a gestão pública permaneceram novamente em silos separados em níveis assimétricos. A primeira controlando o debate público e ditando mudanças organizacionais para a segunda.

³ De fato, coibir a ocupação de cargos vagos na administração pública federal foi uma tendência na última década. O Decreto Presidencial 5.497/2005 estabeleceu que o percentual de servidores do cargo superior deve ser de 50% para os cargos superiores e de 75% para os escalões inferiores. Ao restringir o acesso a profissionais nomeados politicamente de fora do setor público, a decisão indiretamente elevou as possibilidades de ascensão dos servidores na hierarquia. A Casa Civil da Presidência da República também é responsável por apurar as indicações, evitando a nomeação de condenados ou processados.

Tentativas incompletas de profissionalizar a aquisição

As licitações foram um dos temas recorrentes nas diversas experiências de reformas na administração pública no Brasil. Diferentes contextos políticos facilitaram a introdução de mudanças não incrementais nas aquisições. Embora os principais objetivos das reformas tenham mudado ao longo do tempo, alguns passos foram dados na esfera normativa.

Segundo Fernandes (2015), cinco propostas principais têm contribuído para a continuidade das compras no governo federal brasileiro: a) centralização e tentativa de organização das compras (1930-1945); b) iniciativas de simplificação das regras de licitação, durante uma reforma administrativa mais ampla (1964-1967); c) um novo estatuto de compras como consequência de uma tentativa de reforma administrativa mais ampla (1985-1989); d) uma nova lei geral de licitações, ainda vinculante (1993); e e) a criação de uma forma mais rápida e econômica de aquisição – os “leilões reversos”, chamados de “pregão” (2000).

Essa trajetória mostra a influência de diferentes contextos políticos e empreendedores políticos⁴. As reformas têm de lidar com os debates centralização-descentralização e também flexibilidade-rigidez. Nesse sentido, os aspectos estavam centrados principalmente em como demandar bens e serviços e como escolher quem iria participar das seleções públicas, que é uma questão técnica, mas também política (FERNANDES, 2015).

Duas questões principais ficaram para trás ou incompletas em termos de reformas administrativas para compras (FERNANDES, 2015). O primeiro foi a estrutura organizacional. A discussão sobre regras e processos dominou os esforços dos reformadores. Além disso, mudanças normativas alcançaram mais consenso do que questões organizacionais. As tentativas de centralizar as compras foram interrompidas por conflitos de jurisdição dentro do governo. A segunda questão esquecida foi sobre a profissionalização. Nesse sentido, não existe uma burocracia profissional dedicada às compras como existe para orçamento, planejamento, gestão, auditoria e controle. A falta de profissionalização da burocracia afeta diretamente a forma como as compras são executadas atualmente no cotidiano da administração pública, inibindo ganhos potenciais de eficiência, transparência e identidade compartilhada neste campo.

Avanços no controle, na transparência e na aplicação da *accountability*

Na direção oposta à trajetória de compras descrita, atores dedicados ao controle e à aplicação da transparência resolveram o problema da estrutura organizacional e formaram uma

⁴ Fernandes (2015) faz um estudo detalhado dos empreendedores políticos mais importantes em todas as cinco mudanças notáveis destacadas anteriormente.

burocracia profissional. Essa assimetria faz parte dos problemas da administração pública brasileira na atualidade, impactando a formulação e implementação de políticas.

A Constituição de 1988 estabeleceu novos papéis para os atores institucionais dedicados ao controle, auditoria, transparência e promoção da prestação de contas. Duas instituições principais emergiram do texto constitucional com essas novas atribuições: o Ministério Público Federal e o Tribunal de Contas da União. Ambas tiveram suas responsabilidades ampliadas e foram reorganizadas durante a década de 1990, recrutaram e formaram uma burocracia profissionalizada, investindo em novas técnicas de *accountability* do Poder Executivo.

No mesmo período, o controle interno do Poder Executivo começou a ser remodelado, ganhando gradativamente novas atribuições. Em 2003, foi criado um ministério dedicado à prestação de contas e controle interno, a Controladoria Geral da União (CGU). Este foi um marco para as políticas de transparência e controle no Brasil, que foi complementado por uma reorganização geral da carreira dedicada a controle e finanças.

Desde a sua criação, a CGU desenvolveu medidas de controle interno dos processos e programas administrativos do Poder Executivo. Além desse tipo clássico de controle, também se dedica ao monitoramento de políticas públicas e à promoção da transparência ⁵. Recentemente, a CGU passou a fiscalizar os estados e municípios, como consequência da ampla descentralização dos recursos federais para o nível subnacional (LOUREIRO; ABRUCIO; OLIVIERI; TEIXEIRA, 2012).

Outro papel importante da CGU começou com a aplicação de sanções administrativas por corrupção. Conforme descrito por Prado, Carson e Corrêa (2016), a função de punir era um monopólio do Poder Judiciário, que era fonte de ineficiência e ponto cego nas iniciativas anticorrupção. A Lei da Empresa Limpa, promulgada em agosto de 2013, atribui novas responsabilidades à CGU e a outros órgãos governamentais para punir as empresas por corrupção estrangeira e doméstica ⁶.

Tentativas de criar e consolidar o planejamento governamental

O Brasil tem uma trajetória histórica de tentativas de estabelecer um planejamento governamental desde o início do período republicano. Segundo Cardoso Jr. (2011), durante quase todo o século XX, as tentativas de organizar o planejamento foram feitas sem nenhuma

⁵ Nesse sentido, a CGU implementou a Lei de Acesso à Informação em 2012, articulando todos os ministérios e órgãos do Poder Executivo Federal para atender às exigências e obrigações da lei sobre transparência ativa e passiva.

⁶ Conforme ilustrado por Prado, Carson e Corrêa (2016, p. 150), “pela nova Lei da Empresa Limpa, as empresas e outras pessoas jurídicas envolvidas em corrupção podem ser acionadas perante um processo administrativo de responsabilidade pelas autoridades de qualquer departamento governamental afetado ou, em alguns casos, pela CGU. As penalidades por má conduta corporativa podem incluir multas consideráveis, bem como possível exclusão de licitações públicas”.

preocupação com a gestão. Com isso, estruturas paralelas foram projetadas para implementar novas estratégias de planejamento. O patrimonialismo manteve-se como uma característica persistente da administração pública brasileira, ainda que gradualmente algumas áreas do governo federal tenham começado a se profissionalizar.

A Tabela 1 descreve as mudanças mais marcantes no planejamento brasileiro. Essas estratégias estavam voltadas para o papel empreendedor do Estado. O cenário econômico seria alterado a partir da persistente e intensa coordenação governamental, que deveria atentar para metas ambiciosas estabelecidas por regimes autoritários por longos períodos à frente.

Tabela 1 – Planejamento Governamental no Brasil – 1889-2010

Períodos históricos	Tipo de planejamento governamental
Primeira República - Fora do Desenvolvimento (1889-1930)	Ausência de Planejamento: - Acordo de Taubaté - Crise de 1929
Era Getúlio Vargas - nacional-desenvolvimentismo (1933-1955)	Planejamento não sistêmico: - Primeiro estado - Plano SALTE
Era Juscelino Kubitschek - internacionalização econômica (1956-1964)	Planejamento discricionário: - Pensamento cepalino - Ideologia desenvolvimentista - Plano de Metas (Planejamento de Metas)
Regime Militar - crescimento com piora distributiva (1964-1979)	Planejamento burocrático-autoritário: - Escola de Guerra (ESG): ideologia Brasil-Poder - PAEG See More - II PND
Redemocratização - crise do desenvolvimentismo (1980-1989)	Planos de estabilização: - Plano Cruzado - Plano Bresser - Plano de Verão - Plano Mailson
Consolidação democrática - reformas estruturais (1990-2010)	Planos de estabilização: - Plano Collor - Plano real - Planos Plurianuais (PPAs)

Fonte: Cardoso Jr. (2011, p. 13). Nota: Adaptado pelos autores.

O Brasil tinha uma forte tradição de planejamento que datava da década de 1930. O surgimento do chamado estado desenvolvimentista deriva de uma homenagem às formulações de planejamento influenciadas pelas tradições da CEPAL e abraçadas com indiferença pelos governos autoritários e democráticos que governaram o país entre 1930 e 1985.

O Plano de Metas 1956-1961 marcou a industrialização moderna dos anos cinquenta. O Plano Econômico e Governamental 1964-1967 organizou o ajuste que possibilitou o milagre brasileiro. O Plano Nacional de Desenvolvimento 1974-1979 foi decisivo para a implantação do parque industrial que substituiu as importações. No entanto, todos esses eram planos indicativos que forneciam orientação estratégica aos governos da época.

A Constituição de 1988 mudou a atuação predominante do planejamento. Seguindo um rígido modelo de desenho constitucional, repleto de regras ao invés de princípios, o planejamento governamental foi explicitamente estabelecido como ferramenta para a ação governamental. Com isso, o planejamento se transformou em ação obrigatória, limitado à duração dos mandatos presidenciais.

O principal mérito do tipo de planejamento que se busca implementar a partir das diretrizes constitucionais de 1988 talvez seja concentrar-se na tentativa de transformar a atividade de planejamento governamental em um processo contínuo de ação estatal, para o que parece ter se tornado fundamental: controlar - dia a dia - os graus de discricção intrínsecos desta atividade (CARDOSO JR., 2011, p. 20, tradução nossa)

O plano plurianual foi estabelecido como o novo modelo de planejamento governamental no Brasil⁷. Promulgou todo um arcabouço legal destinado a transformar o plano plurianual quadrienal no princípio norteador dos gastos do governo. De acordo com essa perspectiva de cima para baixo, o orçamento deve derivar do amplo plano quadrienal, que deve ser atualizado anualmente. Um dos dilemas mais importantes dessa escolha tem sido como organizar uma visão compartilhada sobre o que é prioritário no longo prazo, superando tantas prioridades e demandas imediatas de grupos sociais em um regime democrático.

Arquitetura e trajetória orçamentária

A trajetória da arquitetura orçamentária no Brasil corresponde à ausência de comunicação e mesmo à existência de competição entre duas atividades principais para a concepção do empreendedorismo de sucesso no governo: o planejamento e o orçamento. A falta de sinergia entre eles teve como consequência tornar as preocupações da gestão pública uma agenda esquecida, principalmente quando os ajustes macroeconômicos eram prioritários.

A arquitetura orçamentária brasileira data da década de 1960 e foi parcialmente alterada pela Constituição de 1988 e pela Lei de Responsabilidade Fiscal de 2001. Originalmente foi influenciada pelos conceitos do Sistema de Planejamento, Programação e Orçamento (PPBS)

⁷ A seção 5 deste trabalho discutirá como alguns planos plurianuais foram desenhados para iniciar algumas inovações na administração pública.

ainda discerníveis. Hoje ele incorpora metas fiscais, uma lei de orientação orçamentária anual – a chamada Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) -, sistemas de tecnologia da informação financeira e diversas vinculações e mandatos de gastos. A quantidade de modificações introduzidas na Lei nº 4.320 de 1964 é uma prova de sua resiliência.

A importância da dimensão orçamentária para esta conversa deriva da ausência de mudanças políticas substanciais com uma exceção parcial – a Lei de Responsabilidade Fiscal de 2001 – apesar de todas as pequenas modificações introduzidas desde a promulgação da Lei nº 4.320 de 1964. Processo de *impeachment* da presidente Dilma em 2016 – amplamente reconhecido como processo político – baseou-se em um tecnicismo derivado de interpretações da Lei de Responsabilidade Fiscal de 2001 que só ocorreram em 2015. É razoável supor que esse pretexto não subsistiria caso a Lei nº 4.320 de 1964 já fosse reformada. O debate sobre a necessidade de uma nova lei complementar – destinada a atualizar e substituir a legislação de 1964 – foi ensaiado em 2009 e em 2010, mas foi interrompido após as eleições presidenciais de 2010⁸.

O processo orçamentário público – apresentado pelo Executivo para votação no Congresso – não é o orçamento que importa, apesar de suas atribuições formais de autoridade. Processos paralelos e entrelaçados alteram a execução orçamentária durante sua ocorrência. Nas palavras de Schick (2010, p. 1), “o Brasil tem um sistema disfuncional que funciona”. Ele identificou três grandes problemas no sistema: alocação equivocada de recursos, má prestação de serviços públicos e altos custos de transação derivados de atritos burocráticos permanentes.

A LDO - lei orçamentária de fato - introduz anualmente diversas normas destinadas a assegurar a celeridade política necessária para acomodar demandas políticas e preocupações burocráticas. A LDO funciona como um manual detalhado anual em vez de um quadro legal para apoiar a execução orçamentária (SCHICK, 2010). O Congresso vota e todos os anos está sujeito a ajustes de conveniência.

O orçamento brasileiro tem sido cada vez mais comprometido por novas legislações que o tornam mais rígido. Graças às normas de vinculação, os recursos disponíveis para serem alocados anualmente pelo Governo e pelo Congresso têm diminuído consistentemente até um percentual em torno de 10% do orçamento discricionário. “Indiscutivelmente, é justamente porque a margem de decisão é tão pequena que o resíduo disponível para alocação atrai tanta atenção política e burocrática” (SCHICK, 2010).

⁸ Dois relatórios externos – Schick (2010) e Guzman (2010) – sobre o processo orçamentário foram deixados de lado em 2011. O novo governo também cancelou uma Revisão pelos Pares dos Procedimentos Orçamentários encomendada pelo Ministério do Planejamento à OCDE em 2010.

Além disso, a dinâmica orçamentária é fornecida por relatórios bimestrais que precisam cumprir as metas fiscais – o eixo da execução orçamentária. A atenção está concentrada no cumprimento das metas fiscais e não há preocupações quanto a qualquer tipo de ganho de eficiência ou atingimento de resultados. Como a comunidade orçamentária está tão absorvida pela necessidade de manter sua mentalidade fiscal, eles bloquearam qualquer tipo de tentativa gerencial de contrair resultados – eles não entendem e não precisam⁹.

Os grupos de orçamento e planejamento dentro do Ministério do Planejamento não foram capazes de trabalhar juntos para tomar o pulso dos ministérios operacionais¹⁰. Eles lutaram pelo poder sobre os gastos públicos em vez de se somar. O planejamento sempre tentou subordinar o orçamento ao plano plurianual – e falhou sistematicamente. O orçamento ignorou as tentativas do Planejamento de coordenar o gasto público – mantendo uma perspectiva de longo prazo – e ganhou recorrentemente a disputa de território no Ministério do Planejamento – especialmente durante os governos FHC e Lula.

A permanente guerrilha burocrática entre planejamento e orçamento sugava energia e atenção do Ministério. As tentativas gerenciais de melhorar a qualidade do gasto público foram prejudicadas pelas preocupações macroeconômicas, especialmente fiscais. Não importa se foram impulsionadas pela Gerência ou pelas áreas de Planejamento do governo.¹¹

A questão intrigante é por que o grupo do Orçamento não liderou a busca pela eficiência do governo dentro do Ministério, em vez de lutar – e derrotar – seus colegas de planejamento e gestão. Há pelo menos quatro respostas hipotéticas plausíveis para esta pergunta.

Em primeiro lugar, os funcionários do orçamento estão permanentemente sob forte pressão política - frequentemente avassaladora - para expandir as alocações, independentemente da situação. Seus melhores talentos são usados primeiro para lidar com essas pressões de seus mandatários (*principals*, em inglês) e dos setores de linha.

Em segundo lugar, havia um problema de compreensão dos dilemas envolvidos. As paredes cognitivas impediram as equipes de Orçamento, Planejamento e Gestão de conhecerem o conteúdo das políticas umas das outras. Grosso modo, cada um deles ficou conhecido por seus

⁹Paradoxalmente, o pretexto para o impeachment da presidente Dilma foi fornecido por pequenos detalhes técnicos fiscais não devidamente observados que supostamente violavam a Lei de Responsabilidade Fiscal.

¹⁰Um bom exemplo das dificuldades existentes entre as duas áreas é o fato de que enquanto o Planejamento trabalhava em termos de programas governamentais e o Orçamento trabalhava com os custos das organizações – e eles não se misturavam.

¹¹Gaetani (2003) descreveu como duas tentativas diferentes de promover reformas gerenciais durante o primeiro e segundo mandatos de FHC foram abortadas pela equipe econômica. Nem as reformas gerenciais propostas por Bresser Pereira, nem o Planejamento para Resultados tentado pelo Secretário de Planejamento decolaram por causa da oposição do misto de descompromisso e oposição do Orçamento e Tesouro.

estereótipos como “contadores de feijão”, “sonhadores distantes” e “teóricos inúteis”. Eles persistentemente subestimaram um ao outro em vez de trabalharem juntos.

Em terceiro lugar, as autoridades do Ministério não foram capazes de discernir as principais questões a serem abordadas e fazer essas áreas trabalharem juntas. Primeiro, o Ministério é muito grande e quase ingovernável – especialmente depois de 1998, quando absorveu o Ministério da Reforma do Estado, que incluía gestão, pessoal e compras. Em segundo lugar, as altas autoridades do Ministério eram geralmente absorvidas por atividades políticas, crises governamentais e demandas orçamentárias emergentes. Em suma, eles não lideraram um ministério coeso, mas sim fragmentado e dividido.

Quarto, o desenvolvimento teórico endógeno dessas comunidades políticas tem sido muito lento. Ou seja, a massa crítica disponível ainda é pequena. O diálogo político internacional é intermitente e as lutas de poder prevalecem sobre as discussões políticas. Apesar de alguns desses profissionais serem doutores – inclusive no exterior – eles não são percebidos como pragmáticos o suficiente para serem levados a sério.

Depois de 2010, a política assumiu. O orçamento – e o Tesouro também se tornaram atividades políticas. O governo desconfiava da lealdade dessas corporações. Ambas as áreas dos ministérios do Planejamento e da Fazenda perderam prestígio e poder – embora não em benefício de outras. Assim, a decisão política prevaleceu. Ironicamente, a fragmentação entre as áreas de Planejamento, Orçamento e Gestão – nome do Ministério de 1999 até 2016 – facilitou para o Ministério da Fazenda manter a prevalência da política macroeconômica sem sensibilidade para a importância das reformas da gestão pública – mesmo aquelas capazes de produzir ganhos financeiros.

A ASCENSÃO E QUEDA DE UMA ARQUITETURA FISCAL INFANTIL

A compreensão da dinâmica e das perspectivas das finanças públicas no Brasil requer um olhar atento ao que ocorreu com os principais indicadores fiscais. O principal indicador fiscal – resultado fiscal primário – evoluiu da seguinte forma¹². Primeiro, após a adoção de metas fiscais em 1999 no contexto da implementação do regime de metas de inflação pelo presidente Fernando Henrique Cardoso em seu segundo mandato, pode-se observar uma geração estável e duradoura de resultados fiscais robustos até 2011. Essa tendência ocorreu apesar da interpretação dos diferentes “regimes fiscais” implementados durante este período, que são comumente associados às mudanças nos mandatos presidenciais¹³. A segunda tendência fica

¹²O período escolhido reflete a disponibilidade de dados de qualidade gerados pelo Tesouro Nacional, em linha com os padrões internacionais.

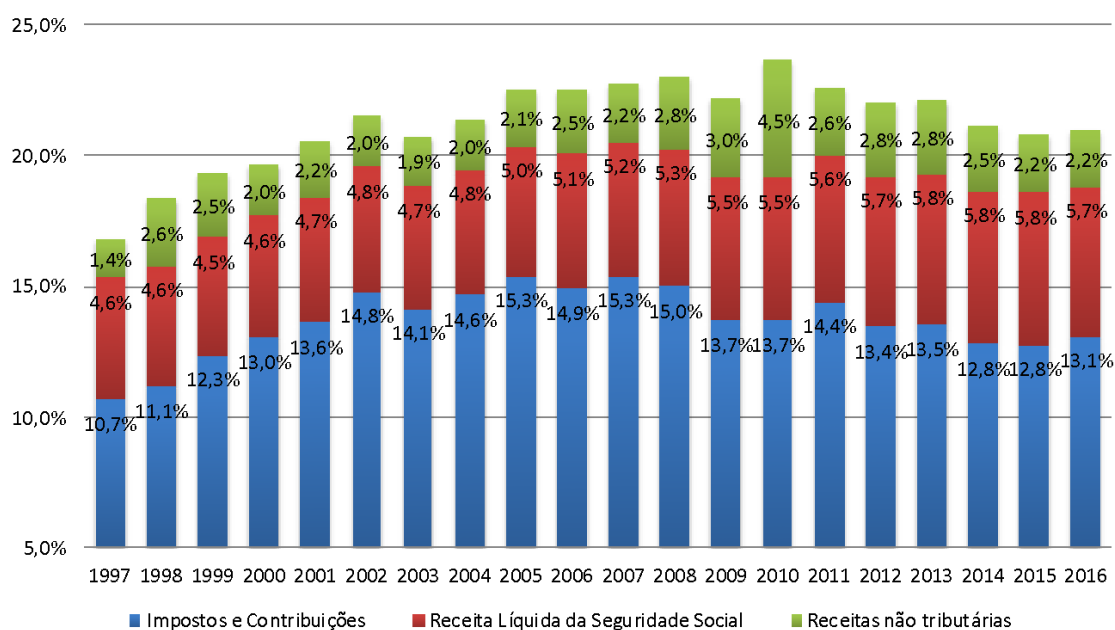
¹³Uma revisão geral dos regimes fiscais no período 1995-2014 pode ser encontrada em Lopreato (2015).

clara nos pontos finais da série, em que uma sequência consistente de déficits fiscais completa a mudança do cenário.

O entendimento da dinâmica acima, porém, requer um olhar atento aos determinantes do resultado fiscal acima da linha – o comportamento das receitas e despesas (ORAIR; GOBETTI, 2015). Embora haja um intenso e árido debate sobre as causas e consequências dos resultados fiscais do país, este artigo se concentrará nas escolhas políticas que geraram os maiores impactos sobre as variáveis fiscais.

Do lado da receita, a Figura 1 e a Tabela 2 mostram uma clara tendência de crescimento da capacidade do Estado de se financiar por meio de impostos e contribuições sociais no primeiro período da série. Após esse forte aumento da carga tributária de 1997 a 2002, ocorreu um período de estabilização, apesar da abolição de uma importante contribuição sobre movimentação financeira (CPMF) no final de 2007. Utilizando dados estruturais que controlam as receitas extraordinárias, Dweck e Teixeira (2017) defendem que após 2009 houve uma clara queda na arrecadação, que foram em parte influenciadas pela política de desoneração fiscal implementada pela presidente Dilma Rousseff durante seu primeiro mandato, mas não totalmente explicada por ela. Esses autores afirmam que essa queda está relacionada à deterioração das condições macroeconômicas e seus efeitos sobre o nível de atividade. Ponto semelhante é levantado por Orair e Gobetti (2015), ao sugerir que há evidências de uma relação endógena entre as receitas tributárias e o ciclo econômico.

Figura 1 – Receita Líquida do Governo Central (% do PIB)



Fonte: Brasil (2020).

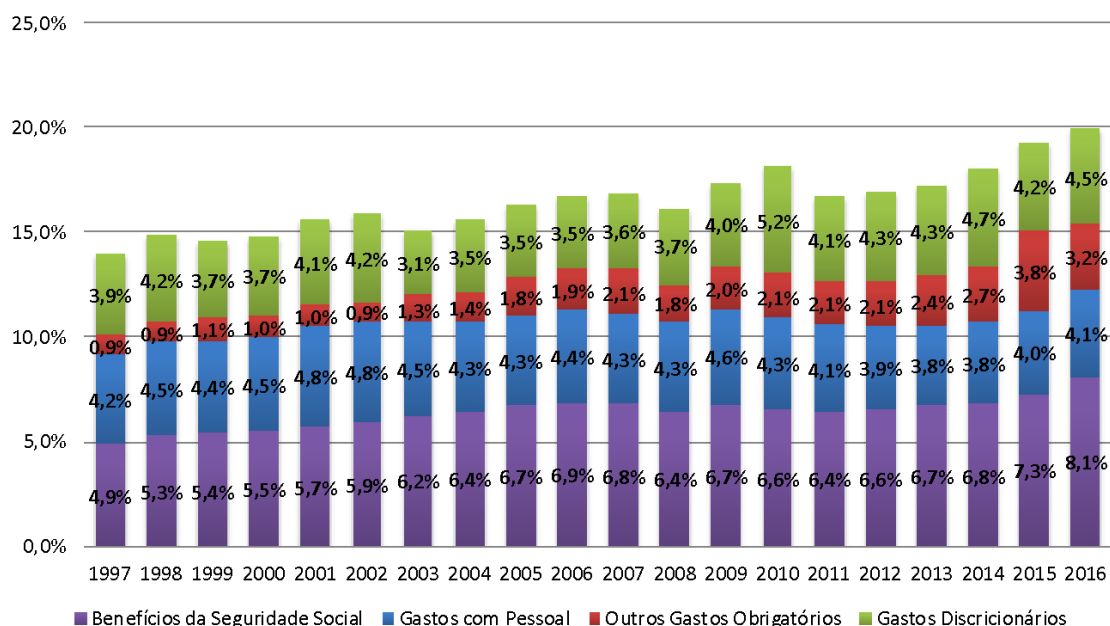
Tabela 2 – Indicador de Receita nos Mandatos Presidenciais

	Carga Fiscal Média (% do PIB)	Varição Real da Carga Fiscal (%)
FHC (97-02)	18,9%	23,1%
Lula I (03-06)	21,8%	9,7%
Lula II (07-10)	22,9%	4,9%
Dilma (11-16)	21,6%	-11,2%

Fonte: Elaboração dos autores com dados do Tesouro Nacional (BRASIL, 2020).

Pelo lado das despesas, a Figura 2 mostra um crescimento real robusto no valor total das despesas primárias do Governo Central, concentrado especialmente em duas variáveis: despesas obrigatórias, exceto pessoal, e benefícios previdenciários.

Figura 2 – Despesas Totais do Governo Central (% do PIB)



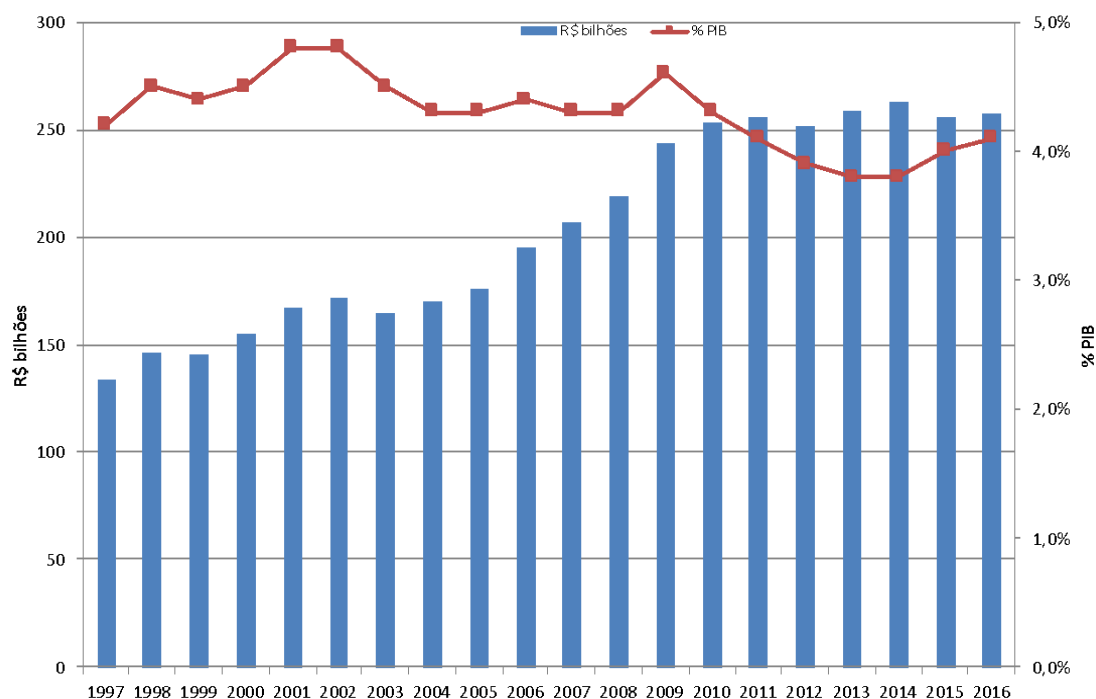
Fonte: Tesouro Nacional.

Ao analisar esses números, Orair e Gobetti (2015) argumentam que, pelo menos no período de 1999-2014, apesar de uma política fiscal mais restritiva de 1999 a 2005, o crescimento real médio das despesas variou pouco, o que revela seu caráter inercial e rígido, e esta está fortemente associada às pensões e outras transferências sociais. Por outro lado, os

anos finais do Governo Dilma foram marcados por uma desaceleração notável no ritmo de crescimento das despesas, resultado de um forte ajuste fiscal durante 2015. No entanto, apesar dos esforços do governo para reduzir as despesas discricionárias, o impacto do ciclo econômico sobre a variável fiscal foi brutal.

Outra variável crucial para o entendimento da dinâmica descrita acima é o nível de gastos com pessoal. Embora não tenha mudado substancialmente nas últimas décadas em termos de percentual do PIB, as despesas com pessoal aumentaram 281% (descontadas pela inflação) de 1997 a 2016. Como já mencionado, essa expansão robusta é resultado de cada aumento de pagamento e uma base mais ampla de funcionários públicos. O governo federal ampliou a rede própria de ensino superior e a governança em projetos de infraestrutura para melhorar os investimentos. Esses objetivos exigiram mais pessoal e aumentos de folha de pagamento. Em parte, devido ao crescimento econômico após a estabilização macroeconômica nas últimas décadas, os gastos com pessoal não pressionaram o orçamento federal, como pode ser visto na Figura 3, mas continuam sendo um desafio para a gestão das finanças públicas, dada sua rigidez em períodos de desaceleração econômica.

Figura 3 – Evolução das Despesas de Pessoal do Governo Federal Brasileiro



Fonte: Tesouro Nacional.

Após mais de duas décadas de gestão regular da política, com base na dinâmica estabelecida pela Lei de Responsabilidade Fiscal de 2001, o quadro institucional fiscal está em colapso. A rigidez dos gastos convergiu com uma depressão no fluxo de receitas e,

consequentemente, criou tal impasse para os formuladores de políticas. Diante da impossibilidade de atingir a meta fiscal, o governo teve que decidir periodicamente quais despesas discricionárias deveriam reduzir. No entanto, o espaço fiscal para ajustes vem sendo reduzido gradativamente, já que os obrigatórios são proporcionalmente maiores a cada dia. Esse processo tem ampliado a distância entre gestão pública e finanças públicas, já que a dinâmica de cortes e ajustes costuma não levar em consideração as necessidades e preocupações das diferentes áreas e programas de governo.

Portanto, é plausível argumentar que o atual quadro fiscal do Brasil requer um nível normal de crescimento do PIB para ser funcional e sustentável. Mesmo com a aprovação da Emenda Constitucional 95/2016 (BRASIL, 2016b), que cria um teto para o nível total de Gastos do Governo, o real desequilíbrio estrutural ainda está presente. Assim, uma nova arquitetura está para ser estabelecida a fim de equipar os formuladores de políticas para lidar com cenários macroeconômicos adversos e estabelecer uma trajetória mais sustentável de seu equilíbrio fiscal.

TENTATIVAS DE PROMOVER MISTURAS SINÉRGICAS

A gestão pública e as finanças públicas têm menos divisão institucional entre pessoal e questões de gestão fiscal em países como a Grã-Bretanha, em que todo o governo se tornou gerencial e a contabilidade de exercício foi adotada de forma ampla. Portanto, é intrigante a situação enfrentada pela administração federal brasileira em que gestão e finanças públicas permanecem pertencentes a universos paralelos.

Foram quatro momentos em que movimentos significativos foram realizados no sentido de abordar a busca da interação entre a gestão pública e o mundo das finanças públicas. A primeira – a mais importante e a mais visível – foi a reforma gerencial de Bresser Pereira. A segunda foi a iniciativa gerencial tentada no contexto do plano plurianual “Avança Brasil”, durante o segundo mandato de FHC. O terceiro foi o conjunto de atividades realizadas durante o segundo mandato de Lula que visava focar na qualidade do gasto público. Por fim, houve a criação de uma comissão para cuidar dos programas de governo durante os últimos meses do governo Dilma, mas foi eclipsada pelo *impeachment*.

O ponto comum de todas as iniciativas foi a tentativa de conectar os dois mundos de forma institucional e sustentável. Outras reformas importantes ocorreram nesse período, como melhorias nas licitações, adoção de legislação de responsabilidade fiscal e introdução de aparato legal anticorrupção. Mas não garantiram uma interação permanente e institucional entre as duas comunidades.

A primeira tentativa de alinhar as reformas da gestão pública com as preocupações das finanças públicas foi comandada por Bresser Pereira, do Ministério da Administração e Reforma do Estado. Ele havia sido Ministro da Fazenda dez anos antes, embora brevemente. A contratualização estava no centro da estratégia organizacional delineada pelo Plano Diretor do Aparelho do Estado. A folha de pagamento foi controlada pela primeira vez na história do governo. Com isso, o conceito de eficiência foi introduzido como princípio para a administração pública brasileira na Constituição de 1988.

No entanto, nem a equipe econômica nem os ministros da Presidência entenderam ou apoiaram a reforma. Os primeiros estavam concentrados em desafios macroeconômicos. Estes últimos não apoiaram as ideias de Bresser Pereira. Ambos os grupos também temiam suas potenciais aspirações políticas e sua estreita relação com o presidente Cardoso. As reformas foram parcialmente bem-sucedidas, mas falharam exatamente nas áreas que vinculavam as iniciativas de gestão às questões financeiras.

A segunda tentativa de vincular as preocupações gerenciais e financeiras foi realizada no âmbito do mandato do Ministério do Planejamento e Orçamento por ambas as Secretarias Nacionais: Orçamento Federal; e Planejamento e Investimento. O governo implementou com sucesso um grupo de projetos-chave embalados sob o nome de “Brasil em Ação” durante o período 1996-1998. O “Brasil em Ação” incorporou diversos princípios de gestão, como foco em resultados, responsabilidade individual e metodologias de gestão de projetos. A equipe responsável pela iniciativa procurou manter o sucesso percebido do “Brasil em Ação” para o Plano Plurianual “Avança Brasil” 2000-2003. O ingrediente-chave do processo foi o foco nos resultados. Um sistema – Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (SIGPLAN) – foi desenhado para garantir a adoção da nova abordagem de planejamento e orçamento público, mas faltava o apoio de padrões mais elevados. Mal tinha sido projetado e simplesmente falhou. As prioridades do Ministério foram direcionadas para outro sentido: a negociação da Lei de Responsabilidade Fiscal. Além disso, os grupos de orçamento e planejamento nunca falaram a mesma língua – os primeiros sempre trabalharam em termos de organizações, enquanto os últimos focaram em programas. No final do segundo mandato de FHC todo o processo estava praticamente abandonado.

A terceira tentativa de colocar os dois mundos na mesma página ocorreu durante o segundo mandato de Lula. O Secretário-Executivo da Fazenda tentou implementar um sistema de contabilidade de exercício para acertar os custos do governo. O Ministério do Planejamento organizou um conjunto de iniciativas que visavam a qualidade do gasto público e a revisão da Lei Orçamentária de 1964. Em 2010, o Banco Mundial publicou um relatório que apontava a necessidade de melhorar a qualidade dos investimentos públicos. O Ministério do Planejamento

encomendou uma Revisão por Pares da Política de Recursos Humanos (ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO [OCDE], 2010) destinada a apoiar uma nova política de recursos humanos. O Banco Interamericano de Desenvolvimento concedeu um empréstimo destinado a modernizar – e integrar – os chamados “sistemas estruturantes” do centro de governo. O Ministério também organizou um *workshop* que teve como objetivo discutir as perspectivas de uma nova lei orçamentária que contou com a participação de Allen Schick. Schick (2010) e Longo (2010) foram contratados para entregar relatórios sobre orçamento brasileiro e práticas de gestão, respectivamente. O Livro Verde – adotado pelo Tesouro Britânico – foi traduzido para o português. Por fim, outro *Peer Review on Budgeting* foi encomendado à OCDE, mas seu rascunho foi concluído apenas no início de 2011, quando as coisas já haviam mudado. Nenhuma dessas iniciativas continuou sob a nova Presidência. O novo Ministro do Planejamento abandonou completamente toda essa linha de trabalho. O empréstimo do BID foi apenas parcialmente utilizado na modernização dos sistemas – mais de cinquenta por cento não foi concretizado. O acordo com a OCDE foi denunciado e nunca pago – pelo que o *Peer Review on Budgeting* não foi concluído. É tentador atribuir a responsabilidade por todas essas discontinuidades à rotação no topo do Ministério. Mas claramente a escala da ruptura revelou a falta de apropriação das iniciativas dentro do Ministério – especialmente nas Secretarias Nacionais de Planejamento, Orçamento e Gestão.

A última tentativa de conectar os dois mundos, no período coberto por este artigo, foi nos meses anteriores ao *impeachment* da presidente Dilma. O agravamento da situação fiscal era uma realidade. Havia sinais óbvios de que a maioria dos programas do governo estava fora de controle. Não foram objeto de escrutínio por várias razões: dificuldades políticas, falta de capacidade técnica, relutância em se ajustar etc. Paradoxalmente diferentes ministérios do centro do governo tentavam avaliar o que estava acontecendo, embora separadamente. A Casa Civil da Presidência temia que qualquer tipo de crítica pudesse comprometer politicamente a frágil Presidência. Os seus receios baseavam-se também numa avaliação falha realizada pelo Ministério da Fazenda em 2015, centrada num programa de educação profissional liderado pelo Ministério da Educação¹⁴. Ao final de vários debates internos, o Ministério do Planejamento, o Ministério da Fazenda, a Casa Civil da Presidência da República e o Ministério da Transparência decidiram unir esforços em um Comitê destinado a monitorar e avaliar os programas de governo¹⁵. Esse movimento *ex-post* foi um reconhecimento implícito de que todos os programas

¹⁴Foi a avaliação do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC) realizada pela Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda (SPE/MF) e revisada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

¹⁵ Portaria Interministerial nº 102, de 8 de abril de 2016, instituiu a Comissão de Acompanhamento e Avaliação das Políticas Públicas Federais (CMAP) (BRASIL, 2016a).

do governo foram lançados sem qualquer tipo de análise econômica *ex-ante*. A crise fiscal forneceu a oportunidade perfeita para o centro do governo assumir o controle do que estava acontecendo nos ministérios. Desde o fim dos mandatos de Lula, o Ministério do Planejamento praticamente transferiu para o Tesouro a responsabilidade de resistir à expansão fiscal. O Comitê foi criado muito fraco e muito tarde. Mas, foi um ponto de virada em contraste com a forma como as coisas foram tratadas até então.

Vinte anos de falhas de comunicação entre o Tesouro, o Orçamento, a Administração e as Secretarias Nacionais de Pessoal devem significar alguma coisa. A primeira é a falta de consciência da cúpula de ambos os ministérios sobre a importância de iniciativas conjuntas. A segunda é a falta de uma liderança capaz de implementar medidas de cima para baixo destinadas a integrar essas áreas em ações comuns. Em terceiro lugar, não houve iniciativas de baixo para cima orientadas para fortalecer a cooperação lateral entre as áreas¹⁶. Por fim, nem mesmo o *impeachment* e a gravidade da crise fiscal promoveram uma mudança política significativa na forma como as duas áreas se relacionam.

COMO O PAÍS PODE APRENDER COM SEUS PRÓPRIOS ERROS E COM A EXPERIÊNCIA DE OUTROS PAÍSES

O processo de aprendizagem coletiva de um país não é uma jornada simples – especialmente quando este país está relativamente isolado de conflitos fronteiriços, competição entre vizinhos, patrimônio histórico e vínculos linguísticos. Não há caminhos pré-definidos. A história está para ser feita. Previsibilidade não é destino. O progresso não é inevitável. Com isso, as coisas frequentemente evoluem de maneiras inesperadas, não necessariamente para melhor.

A melhora do governo não é um destino histórico e está intrinsecamente ligada ao seu contexto, cultura e tem uma dinâmica própria. A nova gestão pública surgiu no mundo anglo-saxão como resposta às conjunturas de pressão produzidas por um aparato administrativo bem estruturado. Nesse sentido, a busca pela eficiência esteve no centro das mudanças, mas isso não pode ser considerado uma exclusividade daquele período histórico¹⁷.

Essa é a pista para a primeira explicação para o *apartheid* da gestão pública e das finanças públicas: o Brasil ainda enfrentava desafios de “administração pública progressiva” no início dos anos noventa, quando o aparato institucional das finanças públicas começou a evoluir de forma rápida e sofisticada. Desde a década de 1980, ondas de economistas iam estudar no

¹⁶A interação tem se reduzido principalmente a rotinas como estimativa de espaço fiscal, informação de disponibilidade de recursos para fazer seleções públicas e processo decisório da Junta – destinado a priorizar iniciativas de gastos públicos.

¹⁷O nascimento do NPM situa-se historicamente na década de 1980, mas Downs e Larkey (1986) mostraram em seu livro como a eficiência sempre foi o Graal indescritível das reformas da administração pública nos Estados Unidos.

exterior – notadamente nos Estados Unidos – e iam para o governo quando voltavam para aplicar seus conhecimentos. Durante quase uma década, entre 1986 e 1994, implementaram sucessivos planos de estabilização macroeconômica até que o Plano Real acertou. Mas havia uma comunidade política robusta estabelecida naquela época – notadamente em universidades como FGV, USP, PUC-RJ, UNICAMP etc. Foram necessárias mais duas décadas para a difusão da administração pública e dos programas de gestão pública. O mesmo processo não aconteceu no nível federal. O povoamento dos ministérios por quadros recrutados profissionalmente manteve-se parcial. Aconteceu principalmente nos órgãos centrais e parcialmente em alguns ministérios setoriais, mas quase não afetou áreas como políticas sociais. Além disso, as assimetrias eram enormes em termos de poder, salários e alavancagem. Os profissionais alocados no centro do governo raramente se deslocavam para a linha porque as condições de trabalho eram – e ainda são absolutamente desiguais. Não é realista esperar que analistas ambientais, engenheiros de infraestrutura, especialistas em políticas sociais e empregados públicos transformados em servidores civis pela Constituição de 1988 se tornassem gerentes e analistas financeiros com o passar do tempo. Tanto é que isso não aconteceu.

O segundo fator foi a conexão com as comunidades políticas globais em um momento em que o mundo mudava rapidamente após a queda do muro de Berlim. Houve um fluxo de economistas brasileiros para universidades americanas sem um correspondente no campo da gestão pública. Assim, enquanto economistas fizeram parte da conversa global sobre a estabilização macroeconômica, os especialistas em gestão pública não foram informados pelo advento da nova gestão pública até que Bresser Pereira se tornou Ministro da Reforma do Estado em 1995 – e tentou pular a “etapa burocrática” do processo de construção do estado nacional. A assimetria durante os anos do FHC foi decisiva para explicar a incapacidade da equipe econômica de apoiar as tentativas de Bresser de implementar uma reforma gerencial. Eles estavam tão concentrados em seus desafios políticos que não conseguiram entender que as reformas gerenciais estavam alinhadas com suas políticas. Parte do problema derivava da percepção de uma potencial ameaça às políticas econômicas adotadas pelo Ministro da Fazenda, pois Bresser Pereira já havia sido Ministro da Fazenda anteriormente e também tinha a atenção do presidente Cardoso. No final das contas a posição da equipe econômica era tão forte que nem precisou contratualizar. Eles tinham autonomia para impor cortes unilaterais. O período seguinte teve o problema oposto: havia recursos disponíveis, portanto não era necessária a contratualização¹⁸.

¹⁸Um bom exemplo foi o destino da legislação de PPP (Parceria Público-Privada). Foi promulgada em 2005, embora o governo federal não tenha priorizado esse tipo de parceria. O governo federal optou por concessões em vez de PPP em parte por causa de seu desenho, em parte porque não precisava disso.

A terceira explicação merece destaque por ser mais endógena à burocracia federal. Três carreiras conquistaram muito poder nos últimos vinte anos – e se equipararam em salários e aumentos salariais¹⁹. Se eles tivessem operado juntos, muitos gargalos poderiam ter sido superados, no entanto isso não aconteceu. Por quê? Primeiro, eles foram absorvidos por suas lutas internas pelo poder. Em segundo lugar, eles resistiram à integração com os outros. Em terceiro lugar, eles decidiram fazer política em prol dos seus interesses²⁰. Quarto, eles não estavam interessados em aprender políticas, mas em expandir seu espaço político. Quinto, eles não conheciam suas próprias patologias – razão pela qual eles tendiam a ser mais egocêntricos. Em sexto lugar, eles não se consideravam parte de nenhum esforço coletivo de construção do Estado nacional, apesar de terem negociado juntos seus aumentos salariais nos últimos anos. São três carreiras, mas na verdade são cinco grupos – Tesouraria, Controladoria, Orçamento, Planejamento e Gestores Públicos. O primeiro grupo concentra-se na Secretaria do Tesouro Nacional, do Ministério da Fazenda. O segundo grupo engloba praticamente todos os quadros do Ministério de Controle e Transparência. O terceiro grupo concentra-se na Secretaria de Orçamento Federal, do Ministério do Planejamento. O quarto grupo é a Secretaria Nacional de Planejamento, do Ministério do Planejamento. Por fim, o quinto grupo está disperso por todos os ministérios embora esteja mais presente seja o Ministério do Planejamento. Esses altos quadros da administração pública federal não foram capazes de pensar estrategicamente a longo prazo além de seus próprios interesses de curto prazo. Na verdade, eles não veem problema na maneira como funcionam²¹. Porém, o mais importante é que eles bloquearam iniciativas destinadas a promover sua integração e intensificação de ações cooperativas com base no corporativismo.

A quarta explicação reside na gravidade insuficiente da crise enfrentada em 1998, 2008 e 2014 para forçar o governo a ir além das medidas de corte de custos. Os ajustes não foram suficientemente severos para rever o *modus operandi* da equipe econômica em lidar com as pressões fiscais. Nem a Secretaria de Orçamento Federal, nem a Secretaria do Tesouro Nacional

¹⁹Essas carreiras são as de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Pública (EPPGG), de Analista de Planejamento e Orçamento (APO) e de Auditor de Finanças e Controle (AFC). Com outras carreiras relacionadas a funções básicas do Estado, essas três carreiras costumam atuar em conjunto para negociar aumentos salariais e outros benefícios. Cada carreira tem seu sindicato, mas para assuntos comuns eles costumam negociar estrategicamente com base em um sindicato compartilhado.

²⁰Os EPPGGs judicializaram a última seleção pública sob a alegação de que houve favorecimento por parte dos organizadores. Os Analistas da Fazenda enfrentaram uma dura convivência com o Secretário do Tesouro Nacional de Dilma, principalmente em 2014, quando as divergências entre eles ganharam a mídia.

²¹Há duas exceções, no entanto. Primeiro, o debate sobre o orçamento plurianual está aberto na Secretaria de Orçamento. Em segundo lugar, desde a criação do CMAP, o Tesouro se preocupa com a importância da qualidade dos gastos do governo e com uma linha de defesa focada na análise de custo-benefício, mesmo que fora de sua jurisdição.

conseguiram rever seus procedimentos, por exemplo, filtrando as demandas em bases diferentes do simples “sim ou não” por causa de determinações políticas de cima para baixo. A maioria das democracias ocidentais mudou seus procedimentos financeiros para torná-los mais gerenciais. Mesmo na América Latina, o Chile reestruturou sua arquitetura financeira e seus processos orçamentários para torná-los mais eficazes. A equipe econômica não mudou suas práticas, apesar do papel proativo desempenhado pelo Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento, OCDE e outros atores globais em chamar a atenção do governo para a situação fiscal. Algumas iniciativas tímidas foram tomadas durante o segundo mandato de Lula, quando havia um equilíbrio entre os ministérios do Planejamento e da Fazenda na condução da política fiscal. Mas a partir de 2011 a balança pendia a favor do Ministério da Fazenda. Paradoxalmente não havia um comando unificado no Ministério da Fazenda porque muitas vezes contestavam a prevalência do comando da economia – inclusive a presidente. Complicações no relacionamento com o Tribunal de Contas da União (TCU) serviram de pretexto para o *impeachment* da presidente Dilma. A forma como o assunto foi tratado pelo Tesouro favoreceu uma politização da avaliação das contas nacionais – crise produzida pela incapacidade de a equipe econômica reconhecer a necessidade de mudanças enquanto a situação fiscal se agravava.

A quinta explicação enfoca a falta de capacidade dos reformadores de construir politicamente sua causa de forma convincente durante o período do Partido dos Trabalhadores no poder (2003-2016). Eles não conquistaram o apoio do topo e não tinham a compreensão das corporações que poderiam tê-los ajudado. Além disso, não conseguiram levar seu caso para a mídia ou para o público e nem obtiveram posicionamento vocal de formadores de opinião pública. Falharam na construção de qualquer tipo de apropriação relativamente às mudanças pretendidas – como revelou a evolução da situação. Ironicamente, o *boom* das *commodities* ajudou o governo a manter seu *modus operandi* e enfraqueceu o argumento dos reformadores.

O apelo à implementação de mecanismos destinados a melhorar a qualidade do gasto público e a buscar ganhos de eficiência não foi compreendido pelo círculo político interno do governo. Além disso, havia uma coalizão sedenta de ser alimentada pela alocação de recursos orçamentários – o valor destinado às emendas parlamentares dobrou nas negociações conduzidas para manter a frágil maioria do governo no Congresso. Em suma, os reformadores não conseguiram apoio político no Congresso ou na coalizão de governo para mudar o rumo dos acontecimentos. Não havia um roteiro, documentos ou um tipo de documento de discussão. Mesmo os documentos importantes produzidos por consultores ou organizações internacionais não costumavam estar disponíveis em português – um detalhe que reforçava a percepção de que essas ideias não se encaixavam nos interesses nacionais. É como se as iniciativas tomadas

pelos reformadores fossem toleradas, mas não levadas a sério pelos tomadores de decisão de fato.

Paradoxalmente, a situação em 2016 não foi muito diferente da enfrentada por Bresser-Pereira após a aprovação da Emenda Constitucional 19, apesar da estratégia muito diferente adotada pelo ministro da Reforma Administrativa no primeiro mandato de FHC. Mudanças importantes ocorreram durante essas décadas em ambos os domínios das políticas, mas elas não ajudaram as agendas da gestão pública e das finanças públicas a se encontrarem, convergirem e se somarem. Os reformadores não criaram uma coalizão bem-sucedida porque eram prisioneiros de suas jurisdições – do passado e do presente. Eles não se envolveram na política e enfrentaram dificuldades permanentes para transmitir sua mensagem ao topo de seus ministérios e ao nível de decisão da Presidência.

A última explicação é provavelmente a mais difícil de mudar, pois exige outro tipo de relacionamento entre os altos funcionários dentro de si e com os políticos eleitos de alto escalão e seus nomeados de alto escalão. Com relação aos altos burocratas a conclusão é simples: ou eles quebram seus silos ou estão definitivamente do lado do problema e não da solução. No que diz respeito à sua relação com seus líderes políticos, eles precisam aprender a dizer "sim" e "não", persuadindo-os sobre as razões políticas de seus casos - águas pantanosas no contexto das relações entre políticos e altos funcionários públicos. No primeiro caso, é tempo de perceber que pessoal é um problema de recursos econômicos, controle é um desafio de planejamento, orçamento é uma questão de gestão, organização é uma questão financeira etc. No segundo caso, o desafio sempre foi agir contra a corrente, por exemplo dizer sim quando não é a resposta padrão e dizer não quando sim é o padrão.

Mais importante, em ambos os casos, as decisões precisam ser informadas e precisadas adequadamente, o que significa que as carreiras centrais no centro do governo precisam especificar as implicações do que está em jogo em cada decisão. Os governos não precisam gastar de acordo com os princípios econômicos o tempo todo. Grande parte dos gastos públicos não passa nos testes de eficiência e isso não os torna menos justificáveis, considerando os custos de oportunidade envolvidos. O escopo de atividades dos altos funcionários é amplo e também inclui áreas cinzentas em suas relações com seus dirigentes políticos. No entanto, se eles querem apoiar decisões informadas pelas quais os políticos conduzirão os negócios do governo, eles precisam organizar problemas e escolhas de uma forma diferente do que apenas seguir ordens.

Não é justo atribuir a altos funcionários responsabilidades de altos políticos que permanecem responsáveis pelas decisões de última instância em qualquer governo. Várias mudanças na política do escalão médio ocorreram devido ao papel empreendedor

desempenhado por altos funcionários de posições e momentos estratégicos. Mas quando se trata de juntar gestão pública e finanças públicas é difícil culpar os políticos pela falta de proximidade. Rivalidades de território, limitações cognitivas, aprendizado pobre de políticas e falta de compreensão da importância de trabalhar em conjunto custaram muito caro no final do dia – e há poucos sinais de que as coisas mudaram recentemente.

Quando o comportamento é transformado em posturas tácitas rígidas, um processo de pensamento grupal cria regras invisíveis, mas inquestionáveis. O resultado é um algoritmo virtual difícil de capturar localizado em um ponto cego no centro do governo. Ele hospedou as incógnitas desconhecidas dos principais operadores do governo.

CONCLUSÃO

As preocupações financeiras estavam no nascimento da nova gestão pública. A eficiência sempre foi a pedra angular do gerencialismo. As reformas da gestão pública foram desencadeadas por alianças entre reformadores e equipes econômicas na maioria dos países em que ocorreram mudanças políticas. Não foi assim que aconteceu no Brasil. As reformas da gestão pública não dialogam nem interagem com a comunidade de política financeira entrincheirada no Tesouro.

As reformas da gestão pública são um negócio confuso com efeitos incertos e resultados imprevisíveis. Não há evidências robustas o suficiente para relacionar sua ocorrência com o desempenho econômico. A coexistência de ambos não significa nem correlação nem causalidade. Hood e Dixon (2015) mostraram que os ganhos econômicos derivados das reformas da gestão pública são no mínimo controversos – na verdade, eles forneceram evidências de uma perspectiva oposta.

Intuitivamente, as reformas da gestão pública devem favorecer os resultados positivos das finanças públicas. Mas não há conexões suficientes para fundamentar um caso inequívoco. De fato, há um caso polêmico no Brasil que refuta essa premissa, embora tenha ocorrido em nível provincial. Minas Gerais – terceiro estado brasileiro em importância econômica; semelhante ao Chile em termos de PIB e população - era o mais gerencial dos estados brasileiros. Foi apresentado mundialmente como um dos governos estaduais mais inovadores do Brasil e um exemplo para países e províncias pela quantidade de práticas inovadoras adotadas em três mandatos sucessivos (2003-2014). De repente, faliu. A situação financeira desmoronou e o grupo político no poder perdeu as eleições de 2014.

A questão que se colocava naquele momento era como um estado considerado modelo em termos de práticas de gestão poderia ir tão mal financeiramente. A primeira reação foi desacoplar os dois mundos – mas não faz muito sentido. Afinal, as principais razões alegadas

para as reformas da gestão pública foram a situação financeira do estado. A segunda foi uma reflexão mais contida que sugeriu que bons resultados em algumas frentes não significam necessariamente resultados equivalentes em outras.

Quando olhamos para o Governo Federal e revisamos os mundos historicamente separados das finanças públicas e da gestão pública, é conveniente ter em mente que um conjunto de alternativas, além do reforço mútuo - como o alinhamento tácito -, também pode ser plausível. Nesse sentido, a calibração da proximidade e concatenação depende de um delicado processo de comunicação envolvendo os ministérios e altos funcionários de ambos os domínios políticos.

Logicamente falando, as razões para os operadores de finanças públicas apoiarem as reformas da gestão pública não são evidentes. A luta política no nível micro com os ministérios setoriais para gerar ganhos marginais não é atraente. Isto é, os números não o tornam digno. Assim, concentrar-se em reformas estruturais parece ser a prioridade óbvia.

É aparentemente intrigante a falta de apoio das finanças públicas para as reformas da gestão pública. Mas não é apenas uma questão de custo de oportunidade como mencionado anteriormente. Esse tipo de aliança é percebido como um risco ou uma distração.

Um exemplo simples: eles não precisam contratualizar resultados porque podem simplesmente cortar – e é o que fazem quando as preocupações fiscais são dominantes. Somente o centro do governo ou o alto executivo pode comandar esse tipo de mudança. As equipes econômicas tendem a se concentrar nas políticas de ajuste como algo único e absoluto. Os incentivos para se envolver com temas que pertencem ao domínio da gestão pública são fracos pois os ganhos financeiros são pequenos e politicamente caros.

Há uma questão intrigante sobre as dificuldades do aprendizado cumulativo de políticas na parte da conversa sobre gestão pública. Enquanto o Ministério da Fazenda se concentra nas prioridades de ajuste fiscal, seguindo uma estrutura pró-negócios, o Ministério do Planejamento e o Ministério da Gestão discutem os detalhes básicos da máquina estatal, embora não de maneira perfeitamente consistente.

Uma conclusão provisória sugere que as reformas da gestão pública podem apoiar iniciativas macroeconômicas das finanças públicas, mas esse não foi o caso na história recente do Brasil. Uma linha plausível de argumentação sugere que ambas as políticas não estão no mesmo nível. Eles não pertencem à mesma conversa. Os operadores das Finanças Públicas estão preocupados com ganhos fiscais de curto prazo para apoiar o equilíbrio financeiro estrutural de longo prazo. Enquanto isso, as reformas da gestão pública concentram-se em peças da máquina estatal que afetam as finanças públicas e as instituições de governança por meio das quais operam.

As autoridades de finanças públicas se concentram em termos macro, enquanto os funcionários da administração pública se concentram em desafios micro. Ambos estão preocupados com questões estruturais. Os primeiros centram-se em questões financeiras, enquanto os segundos nas dimensões institucionais dos desafios governamentais. A governança do relacionamento não é trivial nem automática. Quanto mais alinhadas e concatenadas ambas as políticas se fundirem, mais eficazes deverão ser as iniciativas. Quanto mais separadas ambas as políticas permanecerem, mais fraca será sua eficácia.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. Descentralização e coordenação federativa no Brasil: lições dos anos FHC. In: ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. **O Estado numa era de reformas: os anos FHC**. São Paulo: Annablume, 2002.

ABRUCIO, F. L. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, n. 24, p. 41-67, 2005. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782005000100005&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 12 abr. 2020.

ARRETCHE, M. T. S. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, Vol. 14, nº 40, p. 111-141, 1999. Disponível em <<https://doi.org/10.1590/s0102-69091999000200009>> Acesso em 16 abr. 2020.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo Perspec.**, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 17-26, jun. 2004. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392004000200003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 01 abr. 2020.

BARZELAY, M. THOMPSON, F. Back to the Future: Making Public Administration a Design Science. **Public Administration Review**; 70, S1, 2010; ABI/INFORM Collection pg. S295.

BRASIL. **Portaria Interministerial nº 102 de 8 de Abril de 2016**. Institui o Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas Federais - CMAP. Distrito Federal: Presidência da República, 2016a. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.economia.gov.br/handle/123456789/1086>> Acesso em: 12 abr. 2020.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 95 de 15 de Dezembro de 2016**. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Distrito Federal: Presidência da República, 2016b. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm> Acesso em: 12 abr. 2020.

BRASIL. **Medida Provisória nº 792 de 26 de Julho de 2017**. Institui, no âmbito do Poder Executivo federal, o Programa de Desligamento Voluntário, a jornada de trabalho reduzida com remuneração proporcional e a licença sem remuneração com pagamento de incentivo em pecúnia, destinados ao servidor da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Distrito Federal: Presidência da República, 2017. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/mpv/mpv792.htm> Acesso em: 12 abr. 2020.

BRASIL. MINISTÉRIO DA FAZENDA. TESOURO NACIONAL. Resultado do Tesouro Nacional (RTN). Brasília, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/estatisticas-fiscais-e-planejamento/resultado-do-tesouro-nacional-rtn>.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Reforma da nova gestão pública: agora na agenda da América Latina, no entanto... **Revista do Serviço Público (RSP)**. Enap: Brasília, 2002.

CARDOSO JR., J. C. Planejamento Governamental e Gestão Pública no Brasil: Elementos para ressignificar o debate e capacitar o Estado. **Texto para discussão 1584**. Brasília: Ipea, 2011.

DOWNS, G. W.; LARKEY, P. D. **The Search for Government Efficiency: From Hubris to Helplessness**. Random House Inc (T) (1865). New York City, USA, 1986.

DWECK, E.; TEIXEIRA, R. A. A política fiscal do governo Dilma e a crise econômica. **Texto para Discussão 303**. Campinas: Unicamp, I.E., jun. 2017.

FERNANDES, C. C. C. Compras e contratações como política pública no Brasil: visões, agenda e trajetória de uma área em construção. In: **XX Congresso Internacional do Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento**. Lima: Documentos do XX Congresso do CLAD, 2015.

FERNANDES, C. C. C.; PALOTTI, P. L. M. Professionalizing bureaucracy and building state capacities: are there unequal advances in Brazilian public administration? **Rev. Adm. Pública** [online], vol.53, n.4, 2019.

GAETANI, F. A reforma do Estado no contexto latino-americano: comentários sobre alguns impasses e possíveis desdobramentos. **Revista do Serviço Público (RSP)**. Enap: Brasília. v. 49, n. 2, 1998.

GAETANI, F. O recorrente apelo das reformas gerenciais: uma breve comparação. **Revista do Serviço Público (RSP)**. Enap: Brasília. v. 54, n. 4, 2003.

GAETANI, F. Debate sobre políticas de gestión pública em el contexto de la OCDE: notas desde una perspectiva brasilena. **Revista del CLAD Reforma y Democracia**, v. 44, p. 57-84, 2009.

GAETANI, F.; PALOTTI, P.; PIRES, R. Public Administration in Brazil: The Elusive State – Eighty Years Attempting to Build a Professional and Responsive Public Service. In: PETERS, B.G.; TERCEDOR, C.A.; RAMOS, C. (Ed.) **The Emerald Handbook of Public Administration in Latin America**, Emerald Publishing Limited, p. 53-80, 2021. <https://doi.org/10.1108/978-1-83982-676-420201004>.

GIAMBIAGI, F.; HORTA, G. O teto do gasto público: mudar para preservar. **Textos para discussão n. 144** (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social). Rio de Janeiro, 2019. Disponível em: < <http://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/18620>> Acesso em: 12 abr. 2020.

GUZMAN, M. S. **Elaboracion de un Diagnostico del Presupuesto Publico Federal de Brasil**. Washington: BID, 2010.

HOOD, C.; DIXON, R. **A Government that Worked Better and Cost Less?** Oxford: Oxford University Press, 2015.

LOPEZ, F. G.; BUGARIN, M.; BUGARIN, K. Turnover of political appointments in Brazil: key indicators 1999-2012. **International Journal of Cooperation Studies**, v. 22, p. 109-120, 2014.

LOPEZ, F. G. "Introdução". In: LOPEZ, F. G. **Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro**. 1. Ed. Brasília: Ipea. 2015, p. 11-31.

LOPEZ, F. G. ; PRAÇA, S. Cargos de confiança, partidos políticos e burocracia federal. **Revista Iberoamericana de Estudos Legislativos**, v. 1, p. 33-42, 2015.

LOPEZ, F.; SILVA, T. M. Filiações partidárias e nomeações para cargos da burocracia federal (1999-2018). **Revista de Administração Pública** (Impresso), v. 53, p. 711-731, 2019.

LOPREATO, F. L. C. Aspectos da atuação estatal de FHC a Dilma. **Texto para discussão 2039**. Brasília: Ipea, 2015.

LOTTA, G. S.; GONÇALVES, R.; BITELMAN, M. F. A Coordenação Federativa de Políticas Públicas: uma análise das políticas brasileiras nas últimas décadas. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, [S.l.], v. 19, n. 64, jan. 2014. ISSN 2236-5710. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/5817>>. Acesso em: 12 abr. 2020.

LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L. ; OLIVIERI, C. ; TEIXEIRA, M. A. Do controle interno ao controle social: a múltipla atuação da CGU na democracia brasileira. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 17, n. 60, p. 54-67, 2012.

LONGO, Francisco. (2010) **Management in Brazil**, Draft Report, Report.

MACHADO, J. A. Padrões de Indução de Políticas Sociais por Meio de Transferências Intergovernamentais Condicionadas. **Teoria e Sociedade**, Vol. 22, nº 1, p. 191–218, jan-jun 2014. MACHADO, J.A. Federalismo e Políticas Sociais: Conexões a partir da Teoria da Agência. **Rev. Serv. Público**. Brasília, v. 69, n. 1, p. 57-84, jan/mar 2018. Disponível em <<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/1295>> Acesso em 16 abr. 2020.

MATTOS, F. Emprego Público no Brasil: aspectos históricos e evolução recente. In: CARDOSO Jr, José Celso. (Org.). **Diálogos para o Desenvolvimento** (volume 5): Burocracia e Ocupação no Setor Público Brasileiro. Brasília: IPEA, p. 213-286, 2011.

ORAIR, R. O.; GOBETTI, S. W. O gasto público e o ciclo da política fiscal – 1999-2014. **VIII Prêmio SOF de Monografias**. Tema 1 – Qualidade do Gasto Público. Brasília, 2015.

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO [OCDE]. **Avaliação da Gestão de Recursos Humanos no Governo** – Relatório da OCDE: Brasil 2010 – Governo Federal. Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico, Brasília, outubro de 2010.

PACHECO, R. Profissionalização, mérito e proteção da burocracia no Brasil. In: LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F.; PACHECO, R. (Orgs.). **Burocracia e política no Brasil**: desafios para o Estado democrático no século XXI. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

POCHMANN, M. **O emprego no desenvolvimento da nação**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2008.

PRAÇA, S.; FREITAS, A.; HOEPERS, B. A rotatividade dos servidores de confiança no governo federal brasileiro, 2010-2011. **Novos Estudos - CEBRAP**, 94, p. 91–107, 2012.

PRADO, M. M.; CARSON, L. D.; CORRÊA, I. M. The Brazilian Clean Company Act: Using Institutional Multiplicity for Effective Punishment. **Osgoode Hall Law Journal**, v. 53, 2016. SCHICK, A. **Budgeting in Brazil**, Draft Report, Report, 2010.