

DISPUTA POLÍTICA E AGENDA ADMINISTRATIVA: DO GOVERNO FHC À GESTÃO LULA-DILMA

POLITIC DISPUTE AND ADMINISTRATIVE AGENDA OF THE FHC GOVERNMENT: MANAGEMENT LULA-DILMA

Robertônio Santos Pessoa *

Recebimento em agosto de 2015.
Aprovação em setembro de 2015.

Resumo: Este artigo trata das relações entre política e agenda administrativa em nossa história recente, tendo como marco a Constituição de 88. Apresenta o modelo administrativo positivado na Constituição e a reforma gerencial ocorrida no Governo Fernando Henrique Cardoso. Em seguida, analisa as transformações ocorridas na gestão Lula-Dilma, enfocando continuidades e descontinuidades em relação ao governo anterior. Aborda também a reconstrução do nosso federalismo cooperativo, a evolução recente dos sistemas de controle e as relações entre política e gestão pública.

Palavras-chave: Gestão pública. Reforma administrativa. Modelos administrativos. Reforma gerencial. Federalismo cooperativo. Sistemas de controle.

Abstract: This article deals with relations between political and administrative appointment book in our recent history, having as a mark the Constitution of 88. Introduce the administrative model in the Constitution and the management reform occurred in the Fernando Henrique Cardoso government. Then analyzes the transformations occurred in the management Lula-Dilma, focusing continuities and discontinuities from the previous government. Also approaches the reconstruction of our cooperative federalism, the recent evolution of the control system and the relations between political and public management.

Keywords: Public management. Management reform. Administrative models. Management reform. Cooperative federalism. Control system.

1. DISPUTA POLÍTICA E AGENDA ADMINISTRATIVA - OS SEUS CICLOS

Assumindo o Estado brasileiro, desde a Revolução de 30 com Getúlio Vargas, uma nítida função de coordenação e impulso do desenvolvimento social econômico, uma agenda administrativa tem surgido em diferentes momentos da vida nacional, agenda está vinculada ao debates e discussões políticas de maior amplitude. Frequentemente, o debate político em torno do papel Estado, de suas atribuições e de suas relações com a sociedade e a economia, tem gerado, em diferentes circunstâncias políticas, uma consequente discussão em torno das

* Doutor em Direito Administrativo. Professor Associado II de Direito Administrativo da Universidade Federal do Piauí - UFPI. Teresina-PI, Brasil. Membro da Academia Piauiense de Letras Jurídicas. Procurador da Fazenda Nacional. E-mail: robertoniopessoa@gmail.com

reformas administrativas que se fazem necessárias. Em nossa história recente, notadamente a partir da Constituição de 88, e da Reforma Administrativa do primeiro Governo FHC, tem-se operado um intenso debate em torno da qualidade da gestão pública e dos meios de dotá-la de maior legitimidade e eficiência. Como registra Bresser Pereira¹, a história política brasileira tem sido caracterizada pela sucessão de pactos políticos voltados para o desenvolvimento, em que o Estado, liderado por uma coalizão de forças, assume a tarefa de realizá-lo. Diferentes projetos políticos têm optado por diferentes agendas administrativas.

Bresser Pereira² elenca os principais “pactos políticos” gestados na história brasileira e suas principais propostas em termos de “reformas administrativas”. Temos, assim, o Pacto Nacional-Popular de 1930, com Getúlio Vargas, que assumiu a chamada “administração burocrática” como respostas aos males e patrimonialismo da “Velha República”. Tivemos, assim, durante a “Era Vargas”, que irá até 1964, com o Governo João Gullar, a consolidação deste modelo na gestão pública no plano nacional. Depois, já durante o regime militar, tivemos o Pacto Autoritário-Modernizante de 1964, que adotou, entre suas reformas apregoadas (tributária e trabalhista), uma “Reforma Administrativa”, positivada no Decreto-lei n. 200/67. Com a redemocratização do país, tivemos a adoção de um modelo administrativo instituído pela Constituição de 1988, baseado em larga escala nas ideias da administração burocrática combinadas com as novas exigências democráticas de descentralização administrativa. Posteriormente, no governo FHC, ocorreu a promulgação da Emenda Constitucional n. 19/98, que se constituiu num marco da Reforma Gerencial entre nós. Com a chegada de Lula e do PT ao poder, em 2003, embora não tivéssemos nenhuma agenda explícita de reforma administrativa, se seguiram um conjunto de mudanças com grande impacto em termos de gestão pública e seu controle no país.

Analisaremos, neste artigo, a trajetória recente da gestão pública no Brasil, tomando como marco a Constituição de 1988 e as mudanças ocasionadas pelas gestões FHC e Lula-Dilma nos últimos anos.

2.A CONSTITUIÇÃO DE 1988 E SEU MODELO ADMINISTRATIVO

A Constituição Federal de 1988 representou um divisor de águas na administração pública brasileira. Ao atacar vícios históricos da administração pública brasileira,

¹Os três ciclos da Sociedade e do Estado. Textos para discussão – Escola de Economia de São Paulo. Fundação Getúlio Vargas, 2012, p. 09.

² Ibidem, p. 11.

particularmente ligados ao nosso endêmico patrimonialismo e centralismo político, abriu caminho para um conjunto de mudanças e possibilidades de construção de uma administração republicano novo período histórico que demarcava. A redemocratização e os novos direitos sociais eram as grandes novidades daquele momento histórico que a nação vivia. Ciente da centralidade dos temas da gestão pública e do seu controle no contexto do novo Estado Democrático que se buscava institucionalizar no país, a nova Carta Constitucional trouxe grandes reflexos para a agenda administrativa e do Direito Administrativo. Destacamos, neste sentido, três setores básicos de preocupação do Texto Constitucional: a) profissionalização da gestão pública, principalmente com o fortalecimento da regra do concurso público; b) descentralização político-administrativa, com maior autonomia para estados e municípios, e c) fortalecimento dos mecanismos de controle externo da administração pública, principalmente o realizado pelos Tribunais de Contas e Ministério Público.

A despeito dos inegáveis avanços em termos de democratização, profissionalização e instituição de um sistema de mérito no serviço público propiciados pela regra do concurso público, interpretada com uma rigidez cada vez maior pelo Poder Judiciário, deve-se também registrar a persistência de uma lógica patrimonialista em diversos entes subnacionais, principalmente nos municípios, muito dos quais ainda mantêm uma frágil estrutura burocrática, para não se falar da persistência de um autêntico *spoilsystem* em muitos rincões, com a substituição de boa parte dos quadros a cada eleição. Assim, a complexa e heterogênea federação brasileira ainda convive com uma baixa profissionalização da máquina administrativa no âmbito municipal. Desta forma, as novas regras de desmonte do paradigma centralizador e patrimonialista instituídas pela Constituição de 88 não foram suficientes para a efetiva promoção de um sistema moderno de gestão e controle em diversos entes subnacionais.

Se a Constituição combateu com veemência o patrimonialismo, se fazia agora necessário combater a ineficiência na administração pública, atenuando-se os excessos burocráticos do primeiro momento. Fez-se sentir de maneira premente, quase como um espírito dos novos tempos, a necessidade de se acrescer à lógica da administração weberiana e profissional, uma inegável conquista da redemocratização, uma lógica administrativa mais voltada para a cidadania e mais abertamente comprometida com a prestação de serviços públicos mais eficientes para a grande massa da população. Por outro lado, a descentralização político-administrativa demandava um longo e ardoroso esforço de reconstrução de uma melhor articulação entre as esferas de governo da federação, de estabelecimento de parcerias, de uma redefinição mais clara de competências e responsabilidades, enfim, de intensa e

conflituosa repactuação federativa em torno de importantes políticas públicas de abrangência nacional.

Contudo, percebe-se isso hoje de uma forma mais clara, a construção de novos parâmetros de organização e atuação da Administração Pública nem sempre é uma tarefa consensual, nem tampouco neutra do ponto de vista das lutas políticas travadas no seio social. Ao contrário, mudanças administrativas costumam trazer à tona fortes conflitos políticos, que disputam o direcionamento e os rumos das reformas que se pretendem operar. Além das demandas por eficiência, sempre se fazem presentes profundas exigências de *republicanização* das organizações e das formas de atuação Administração Pública.

3.GOVERNO FHC–CENTRALISMO DA AGENDA DA ESTABILIDADE ECONÔMICA E EQUILÍBRIO FISCAL

O curto governo Collor (1990-1992), contaminado por equivocadas ideias neoliberais sobre os papéis do Estado e por um discurso populista contra os “marajás”, adotou uma série de medidas desastrosas para a administração pública federal, que resultaram no efetivo dismantelamento de diversos setores da administração e no progressivo sucateamento e inoperância de outros. Descontentamentos políticos, aliados a uma série de denúncias de corrupção e a um grande clamor social por moralização dos costumes políticos, com diversas manifestações Brasil a fora, resultaram no *impeachment* do Presidente, capitaneado pelo Congresso Nacional. O Plano Collor de controle da inflação decretado logo no início de seu governo havia fracassado, como todos os outros planos de estabilização anteriores. Por outro lado, o Plano Real de 1994, intentado na gestão posterior do Presidente Itamar Franco, revelou-se mais eficaz no desafio da estabilização monetária e do controle da inflação, alçando o seu mentor, o então Ministro da Economia Fernando Henrique Cardozo, um sociólogo de relativa reputação nacional e internacional, à Presidência da República.

A estabilização da economia com o Plano Real, que resultou numa drástica redução das taxas de inflação, além dos inegáveis benefícios macroeconômicos para a sociedade brasileira, trouxe grandes ganhos em termo de gestão pública. De fato, os níveis anteriores de inflação desorganizavam o setor privado, comprometiam a atuação dos agentes econômicos e a renda dos cidadãos, principalmente dos assalariados, e impediam qualquer prática de planejamento mais consequente no setor público. É no Governo FHC que o governo central assume um maior protagonismo no que diz respeito à indução de transformações no plano federativo. De fato, a experiência política brasileira já havia revelado que um efetivo

equilíbrio federativo não pode prescindir de dosagens equilibradas de medidas de descentralização com outras tantas centralizações, onde avulta o papel modernizador do governo central. A descentralização, por si só, quando não acompanhada de medidas de articulação com os outros entes federativos, e de monitoramento federal, gera um fortalecimento de oligarquias e corporações regionais e locais, com ineficiência do aparato administrativo, crescimento das desigualdades e da corrupção. Descentralização político-administrativa não gera, por si só, como já demonstrou a experiência brasileira no período que se seguiu à Constituição de 46, nem democratização nem eficiência administrativa, mas apenas uma autarquização estéril dos entes subnacionais fundada num pretensível discurso de liberal autonomia e emancipação regional. É, portanto, imperioso combinar descentralização político-administrativa, fundamental para eficácia de políticas públicas que desembocam em serviços no âmbito municipal, com um forte centralismo e protagonismo federal, o único capaz de induzir uma efetiva modernização administrativa.

No Governo FHC foram seguidas duas diretrizes básicas: no plano fiscal, uma forte recentralização tributária, e no plano financeiro, uma reformulação das relações com estados e municípios. Sobressai a partir de então a necessidade de repasses financeiros a estes entes subnacionais em razão dos mecanismos constitucionais de repartição obrigatória de receitas (os Fundos de Participação – FPE e FPM) e da articulação de políticas públicas de âmbito nacional, bem como o desenvolvimento de controles que coíbam o endividamento destes entes federativos, mantendo-o dentro de limites razoáveis.

Para equacionar o endividamento dos entes subnacionais, um dos mais graves problemas da nossa federação, algumas medidas duras e impopulares foram tomadas. Foram realizadas intervenções em diversos bancos estaduais, com liquidações e privatizações. Tais bancos eram frequentemente utilizados por políticos inescrupulosos como instrumentos de autofinanciamento e barganhas políticas, tornando-se, assim, ralos incontrolláveis de endividamento público. Veja-se, neste sentido, o exemplo do BANESPA. Por outro lado, no intuito de melhor equacionar o endividamento dos Estados, procedeu-se a uma ampla renegociação das suas dívidas. Mais o passo mais decisivo se deu com a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal em 2000, que fixou rígidos limites para os gastos com o pessoal ativo e inativo nas três esferas de governo criou modernos instrumentos de monitoramento da dívida pública. Esta lei criou uma série de obstáculos à ação de gestores irresponsáveis, bem como de agentes políticos perdulários, que declaravam sem maiores escrúpulos: “quebrei o estado, mas elegi meu sucessor”.

O primeiro governo FHC (1994-98) adotou explicitamente uma agenda da reforma administrativa, com forte acento na gestão por resultados. No seu começo realizou-se um contundente diagnóstico da administração pública federal, particularmente no que concernia aos aspectos negativos advindos do padrão administrativo consolidado pela nova Constituição e seus reflexos dinâmicos da gestão pública. Este diagnóstico e as propostas de correção e implantação de uma gestão pública moderna fizeram parte do Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado³, trabalho concluído em 1995 sobre a coordenação de Luís Carlos Bresser Pereira, então à frente do recém criado Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), a quem competia coordenar e implementar as novas mudanças institucionais propostas. Neste período, o debate em torno do papel do Estado e da reforma da gestão pública havia ganhado foro internacional, notadamente na Inglaterra e nos Estados Unidos. O movimento *New Public Management* apregoava a adoção de reformas administrativas, objetivando coibir custos e tornar a administração pública mais eficiente. Pode-se, assim, afirmar que o Governo FHC priorizou modificações e melhorias na gestão econômica do Estado, iniciando um processo de reorganização da administração pública e dos processos de aperfeiçoamento das políticas públicas no âmbito federativo.

4.A REFORMA BRESSER: PROPOSTAS, RESISTÊNCIAS E REFLEXOS FUTUROS

Os diagnósticos e propostas contido no Plano Diretor de Reforma do Aparelho de Estado tiveram um grande impacto quando de sua publicação e nos debates subsequentes que se seguiram em torno da modernização da gestão pública no Brasil.

Primeiramente o Plano Diretor atacava o modelo administrativo da Constituição de 1988, caracterizado como um “retrocesso burocrático sem precedentes”, que teria promovido “um surpreendente engessamento do aparelho estatal”. O plano se propunha a mudar primeiramente a “cultura administrativa do país”, “fortemente marcada pelo patrimonialismo, e com um forte caráter burocrático”. Propunha, assim, uma “reconstrução da administração pública em bases modernas e racionais”, que se daria com uma marcha rumo à uma “Administração Gerencial”, calcada em resultados e “voltada para o cidadão”.

Este plano partia de uma distinção conceitual entre “Administração Burocrática” e “Administração Gerencial”. “A primeira, embora sofrendo do excesso de formalismo e da ênfase no controle de processos, tem como vantagens a segurança e a efetividade das

³Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado. Brasília. Presidência da República, 1995.

decisões. Já a administração gerencial caracteriza-se pela eficiência dos serviços prestados a milhares senão milhões de cidadãos”.

O modelo de “administração burocrática” assumido pela Constituição de 88, “ao concentra-se no controle de processos e não dos resultados, revelou-se lento e ineficiente para a magnitude e a complexidade dos desafios que o país passou a enfrentar com a globalização econômica. ” Numa sutil alusão ao Governo Collor, o Plano registrava que “a situação se agravou a partir do início desta década (90), como resultado de reformas administrativas apressadas, as quais desorganizaram centros decisórios importantes. ” Assim, impunha-se “reorganizar as estruturas da administração com ênfase na qualidade e na produtividade do serviço público. ” Propugnava-se, desta forma, a difusão de uma “cultura gerencial”, calcada na eficiência, na parceria e na cooperação.

Esta nova cultura demandaria a definição de indicadores de desempenho, servidores motivados, autonomia de gestão e estratégias flexíveis para se atingir as metas estabelecidas. Demandaria, também, “a elaboração de uma sistemática de avaliação, a partir da construção de indicadores de desempenho, que permitam mensurar os graus de consecução dos objetivos pretendidos”. A atuação dos servidores se daria com um “maior grau de autonomia, iniciativa e responsabilização”, com a “adoção de uma política que seja consequente tanto com o bom desempenho quanto com a insuficiência do mesmo”. “Autonomia de gestão” e “responsabilização por resultados” eram ideias-chave do Plano Diretor. Tendo em vista o aperfeiçoamento da prestação dos serviços públicos, seria de vital importância “o início de um processo de avaliação institucional, a partir da construção de um sistema de indicadores que permitam aferir o desempenho organizacional tanto na perspectiva interna, quanto na dos usuários dos serviços, viabilizando, desta forma, o controle social”.

Como consequência, o Projeto Bresser propunha uma ampla reforma da administração pública. Estabelecia uma divisão entre serviços exclusivos e serviços não exclusivos de Estado, podendo apresentarse último caráter competitivo. Assim, estabelecia um novo desenho institucional para o aparelho de Estado, com uma reorganização da burocracia pública. Partia-se, assim, da definição de carreiras exclusivas de Estado, constituídas por funcionários que exercem poderes típicos de Estado. Este novo desenho institucional compunha-se de um “Núcleo Estratégico” articulado com duas instituições básicas: as “agências autônomas”, para as atividades exclusivas de Estado, e as “organizações sociais”, para os “serviços competitivos ou não exclusivos”. As primeiras poderiam revestir a forma de agências executivas.

As organizações sociais constituiriam um “setor público não-estatal”. Seria uma forma de envolver a sociedade civil organizada na gestão pública, acabando-se com a identificação simplória e reducionista do “público” com o “estatal”. A disseminação de organizações sociais tinha por objetivo “permitir a descentralização de atividades no setor de prestação de serviços não-exclusivos, nos quais não existe o exercício do poder de Estado, a partir do pressuposto de que tais serviços serão mais eficientemente realizados se, mantendo o financiamento do Estado, forem realizados pelo setor público não estatal”. As organizações sociais seriam “entidades de direito privado que, por iniciativa do Poder Executivo, obtêm autorização legislativa para celebrar contrato de gestão com esse poder, e assim ter direito à dotação orçamentária”. Desta forma, com o propósito de “aumentar a governança do Estado, ou seja, sua capacidade administrativa de governar com efetividade e eficiência”, o Plano Diretor defendia a premência de mudanças de caráter institucional-legal e outras de natureza cultural, tendo em vista uma “nova cultura administrativa”.

A EC nº 19/98 criou o arcabouço constitucional da Reforma Administrativa, acrescentando ao caput do art. 37 o famoso princípio da eficiência. Preocupada com a questão fiscal, fixou regras rígidas para a remuneração dos servidores públicos, como a instituição do regime de subsídio e a previsão de tetos remuneratórios para o funcionalismo. Juntamente com a EC n. 20 (Reforma da Previdência), que atrelou a aposentadoria à exigência de idades mínimas e ao tempo de contribuição, buscou coibir os excessos corporativistas. Todavia, aprovadas as alterações constitucionais, deveriam se seguir uma segunda etapa de modificações legais. Contudo, em suas ambições amplamente reformistas o projeto Bresser não foi bem-sucedido.

O governo FHC não assumiu politicamente uma ampla reforma da administração pública, conforme prevista no Plano Diretor, preferindo apoiar aspectos do plano que mais interessavam à sua agenda de estabilização econômica, considerada prioritária naquele momento. O próprio MARE foi extinto no segundo governo FHC. Entretanto, sua atuação foi importante para uma reconstrução da máquina administrativa federal, sucateada desde a época do regime militar, aumentando sua capacidade de gestão. Esse processo de reorganização da administração pública, essencial para efetivação de políticas públicas dali por diante, foi continuado no Governo Lula.

Destaque-se que o ponto central do sucesso bresseriano esteve na sua capacidade de espalhar suas ideias, que foram aos poucos sendo incorporadas por gestores de matizes políticos diversos nos planos federal, estadual e municipal, como acentuou Fernando

Abrucio⁴. Gestaram-se cada vez mais práticas, não só no âmbito do Poder Executivo, mas também do Judiciário, orientadas por metas, indicadores, monitoramento e avaliação das políticas públicas. O Plano Diretor transformou-se num grande referencial simbólico no processo de mudanças para uma gestão pública mais comprometida com resultados.

5. O GOVERNO LULA-DILMA E A QUESTÃO ADMINISTRATIVA

Ao chegar ao poder com Lula em 2003, o PT se preocupou em representar um contrapontocrítico às reformas do Governo FHC, logo taxadas de “neoliberais”. Daí o discurso contra as privatizações e, pelo menos num primeiro momento, uma contraposição às ideias contidas no Plano Diretor do Projeto Bresser. Boa parte da base política de Lula era refratária a propostas de “flexibilização” organizacional contidas neste projeto. Contudo, já no primeiro governo Lula, foi aprofundada a reforma da previdência do servidor público iniciada no governo FHC, acabando-se, inclusive, com a paridade entre ativos e inativos. A despeito do discurso contrário às privatizações, que viria a marcar as futuras eleições presidenciais, foi aprovada a Lei das Parcerias Público-Privadas (PPPs), desencadeando-se um bem-sucedido processo de concessão de estradas e um amplo programa de parcerias com o setor privado no âmbito do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC)

O Governo Lula não priorizou uma agenda centralizada para a gestão pública, o que, em face das crescentes demandas por políticas públicas que reduzissem as desigualdades sociais e produzissem uma maior inclusão social poderia ter melhor qualificado as intervenções de governo na área social e econômica. Tivemos, contudo, a adoção de novos modelos de gestão de forma dispersa e fragmentada, o que se deu pela premente necessidade de coordenação e articulação de políticas públicas no complexo espectro federativo brasileiro. Desta forma, costuma-se afirmar que na gestão Lula as políticas públicas é que deram o tom da agenda administrativa. E nesse novo contexto, de forma quaseparadoxal, o PT, como o partido que mais tinha se oposto às ideias do Plano Diretor da Reforma Bresser, foi aquele que ao chegar ao poder, mais se utilizou de uma parte de suas propostas, em particular no que se refere ao uso de metodologias e instrumentos qualitativos e quantitativos de monitoramento e avaliação de políticas públicas.

Isso pôde ser constatado no programa que se apresentou como o mais representativo da gestão Lula, o Bolsa Família, conduzido pelo Ministério do Desenvolvimento Social, o

⁴ABRUCIO, Fernando. Três agendas, seus resultados e um desafio: balanço recente da administração pública federal brasileira, p. 122

qual se apresentava como uma política pública que se fazia acompanhar de sofisticados mecanismos de monitoramento. Este programinha tinha duas funções básicas: redistribuição de renda, com a fixação de um padrão de renda mínima, articulado com políticas de saúde e educação no plano local, uma vez que a concessão dos benefícios às famílias cadastradas estava atrelado ao cumprimento de exigências ligadas a estas outras políticas. Mecanismos de avaliação qualitativa e quantitativa e melhores técnicas de gestão e monitoramento também foram incorporados na Educação, com o ProUni (Programa Universidade para Todos) e o IDEB (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica). Na mesma linha das “políticas públicas puxando a gestão”, O PAC, com suas formas de coordenação intra e intergovernamental, teve também o grande mérito de reordenar o papel do Estado em termos de programas de desenvolvimento. Além de prestador de serviços públicos, indutor e articulador federativo de políticas públicas, agente regulador, o Estado brasileiro assume uma nítida missão de coordenar a implementação das infra-estruturas necessárias ao crescimento econômico, com a construção de uma série de obras públicas impulsionadoras do desenvolvimento, tais como rodovias, ferrovias, portos, aeroportos, usinas hidrelétricas e fontes alternativas de energia, como os parques eólicos.

No segundo governo Lula houve uma tentativa, no âmbito do Ministério do Planejamento, de se estabelecer um modelo mais geral para a administração pública, consubstanciado no Anteprojeto de Lei Orgânica da Administração Pública, elaborado por um grupo de administrativos reformadores. Este projeto, ainda hoje em fase de tramitação, recebeu pesadas críticas, principalmente no âmbito do TCU, por priorizar os controles *a posteriori* em detrimento das formas *a priori*.

Para Fernando Abrucio⁵, a agenda administrativa do Gov. FHC propunha um processo de contratualização da gestão pública e uma ampla reformulação organizacional, propostas estas que não fizeram parte da agenda petista. As gestões petistas no plano federal utilizaram-se de instrumentos de avaliação e monitoramento de políticas públicas os quais, salvo exceções, não criaram uma cadeia de incentivos contratualizados, nem novas formas organizacionais para se alcançar os resultados e metas pretendidos. Desse modo, a mudança proposta pelo PT se dava mais no nível dos processos do que na lógica organizacional como um todo.

Assim, com as inovações introduzidas em termos de técnicas administrativas de monitoramento e avaliação, diversas áreas da administração melhoraram seu desempenho.

⁵Ibidem, p. 124.

Destaque-se, neste sentido, a atuação do Ministério do Desenvolvimento Social, do MEC, do Ministério da Saúde, e mesmo da Casa Civil, coordenadora do PAC e do programa Minha Casa Minha Vida. Todavia, em meio às profundas contradições inerentes ao nosso presidencialismo de coalizão, outros importantes setores da administração federal, tais como Transportes, Turismo e Esportes, ainda convivem com formas bastante arcaicas de gestão, tanto do ponto de vista da profissionalização quanto da gestão por resultados.

Em algumas áreas da gestão federal e em muitos setores da administração estadual e municipal ainda não se fizeram sentir nem os ventos renovadores dos avanços institucionais gestados nos governos FHC e Lula. Tal se deve em grande parte às relações nada republicanas entre o sistema político e a burocracia. Daí brotam continuamente inevitáveis e previsíveis problemas de ineficiência e corrupção, continuamente estampados na mídia, e que alimentam todos os dias nossa insaciável “sociedade do espetáculo”, como preconizava Guy Debord.

No governo petista também foi instituído o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), conhecido como “Conselhão”. Este conselho, embora destituído de atribuições decisórias, contribuiu para uma expansão da esfera pública, amenizando o isolamento insular da presidência da república. Assim, ao trazer representantes dos mais diversos setores sociais e econômicos para a discussão de importantes temas da nossa república, o CDES contribuiu para minimizar um pouco a tradicional solidão do chefe do executivo em regimes presidencialistas como o nosso, tornando mais transparente o debate em torno das grandes políticas de Estado.

O Governo Lula também fortaleceu e unificou o fragmentado sistema de controle interno federal, com a criação da Controladoria Geral da União. Acompanhando a inovação surgiram diversas controladorias gerais no âmbito estadual e municipal, com variáveis níveis de autonomia em relação ao Chefe do Executivo, assumindo um papel cada vez mais relevante a figura do Controlador Geral.

Também fortaleceu o controle interno e externo a criação do Portal da Transparência, uma das mais importantes inovações na democracia brasileira. A Polícia Federal ampliou e consolidou sua atuação, principalmente no combate à corrupção. De fato, com o fortalecimento de uma grade rede de políticas públicas descentralizadas, que implicavam num maior repasse de recursos públicos aos entes subnacionais, se fazia necessário um incremento institucional da PF, com grandes investimentos em inteligência, objetivando coibir ilícitos e desvios de recursos públicos.

Dando continuidade a um processo iniciado na Gestão FHC, o Governo Lula também promoveu um melhoramento do processo de profissionalização meritocrática das carreiras de

Estado, embora ainda se apresentassem alguns espaços resistentes a mudanças, e com perfil mais patrimonialista e fisiológico. Deve-se ressaltar, contudo, que a despeito da ampla democratização do acesso aos cargos públicos, falta ainda ao setor público, conjugado com as cobranças de metas e resultados, um sistema de incentivos funcionais que estimulem, inclusive do ponto de vista financeiro, os servidores públicos, instituindo-se não só uma meritocracia de ingresso, mas também um sistema de mérito que perdure durante toda a vida funcional do funcionalismo.

Em continuidade com o governo Lula, a gestão Dilma tem levantado a bandeira da redução das desigualdades sociais, com a adoção de uma clara agenda de inclusão social, com o aumento da renda real dos trabalhadores e a adoção de uma série de medidas distributivas. Nesta direção, foram consolidados programas estratégicos, como o Bolsa Família, o Minha Casa Minha Vida, o ProUni e o Pronatec. Uma série de outras políticas públicas com nítidas conotações igualitárias e distributivas se consolidaram no primeiro Governo Dilma. Citem-se alguns: Mais Médicos, Brasil Sorridente, Rede Cegonha, Luz Para Todos, Ciência Sem Fronteiras, Vale Cultura.

Embora também não se vislumbre na gestão Dilma uma proposta articulada de agenda administrativa, observou-se a continuidade de programas reestruturação do aparelho de Estado, principalmente com a nomeação de novos servidores e criação de novas carreiras. Isso tem dotado o Estado brasileiro de uma maior capacidade de formulação, implementação e monitoramento de políticas públicas. Tudo isso, contudo, vem sendo feito dentro dos marcos tradicionais de uma agenda burocrática de gestão. Assim, tem vigorado a adoção do regime estatutário na função pública, abandonando-se as iniciativas de incentivo via remuneração variável intentadas, embora timidamente, no Governo FHC.

Diferencial importante da Gestão Dilma em relação à do seu antecessor Lula foi uma maior adoção do instituto das concessões, através de parcerias público-privadas. Recorde-se que no Governo FHC realizaram-se as maiores privatizações da história do Brasil, com a venda de 10 empresas, e a realização de cinco concessões de rodovias e sete de ferrovias. O Governo Lula, embora não tenha dado continuidade ao programa de privatizações, acusando-o de comprometimento com o ideário neoliberal, realizou oito concessões de rodovias. A partir de 2012, já na gestão Dilma, foram realizadas as concessões dos aeroportos de Cumbica, Juscelino Kubitschek e Viracopos, e no ano de 2013 vieram as concessões dos aeroportos do Galeão e de Confins. Foram ainda concretizadas importantes concessões de rodovias, ferrovias, blocos de petróleo e gás natural, e terminais portuários, esta última garantida pela aprovação da nova Lei dos Portos.

Em matéria de licitações foi editado em 2011 um procedimento licitatório alternativo para obras e serviços de engenharia, denominado *Regime Diferenciado de Contratações Públicas* (Lei nº 12.462), inicialmente direcionado à Copa do Mundo de 2014 e aos Jogos Olímpicos de 2016, e posteriormente ampliado para as *obras de infraestrutura e de contratação de serviços para os aeroportos*, para as *ações do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)*, para as *obras e serviços de engenharia do Sistema Único de Saúde (SUS)* e para as *obras e serviços de engenharia dos sistemas públicos de ensino*.⁶ Um dos aspectos mais polêmicos do RDC tem sido a possibilidade de adoção do chamado regime de “contratação integrada”, que consistiria numa contratação que compreenderia a elaboração e o desenvolvimento dos projetos de engenharia.

Assim, poder-se-ia dizer que, no período Lula-Dilma, a ênfase foi conferida à democracia participativa, com o incremento políticas sociais de combate à desigualdade, à ampliação dos instrumentos de participação social e aperfeiçoamento dos mecanismos de transparência e controle do Estado.

6. POLÍTICAS PÚBLICAS E RECONSTRUÇÃO DE UM FEDERALISMO COOPERATIVO

Após vinte um ano de regime militar centralizador, o restabelecimento da federação, com descentralização e autonomia para os governos subnacionais, foi amplamente consagrada na Constituição de 88. Além da própria insustentabilidade do modelo centralizador num país complexo e com a amplitude territorial do Brasil, marcado por grandes diversidades regionais, o processo de redemocratização se fez acompanhar da consagração de diversos direitos sociais. Estes direitos sociais, envolvendo prestações positivas por parte do Estado, teriam sua implementação inviabilizados num regime centralizado. Assim, os novos ventos da redemocratização exigiam um vigoroso processo descentralizador, seguido de uma forte coordenação entre as três esferas de governo no sentido de se garantir a efetivação de direitos sociais, notadamente saúde, educação e assistência social, através de políticas públicas articuladas e eficientes. Mais do que nunca se fazia premente a construção de um autêntico federalismo cooperativo, sob a coordenação do governo federal, e com respeito às autonomias dos estados e municípios.

⁶ Esta ampliação foi incluída na Lei nº 12.462/2011 pelas Leis 12.688/2012, 12.745/2012 e 12.722/2012.

A experiência brasileira já havia demonstrado que descentralização política e administrativa nem sempre era sinônimo de avanços institucionais em termos de democracia social e gestão eficiente de serviços públicos. De fato, no período posterior a Constituição de 46, a qual, consagrou uma ampla autonomia para estados e municípios após os excessos autoritários do Estado Novo getulista, ocorreu, na contramão da história, o fortalecimento de vários esquemas oligárquicos no plano estadual e local, os quais se fizeram seguir de más gestões e aprofundamento das desigualdades sociais. Ao contrário do que aconteceu nos países desenvolvidos do centro do sistema capitalista, no Brasil, o discurso liberal da autonomia dos governos nacionais, em tese plenamente sustentável do ponto de vista teórico e político, foi sendo apropriado pelas oligarquias estaduais, principalmente após o esfacelamento da República Velha com a revolução de 30. Assim, longe de se constituir num discurso emancipatório, como na Europa e no federalismo americano, os brados liberais por autonomia estadual e municipal objetivavam servir de blindagem aos privilégios e desmandos dos oligarcas regionais. Isso aconteceu num período de aparente normalidade democrática, de 1946 a 1964, e foi reforçado após o golpe militar de 64, principalmente quando os militares, em face da crescente deslegitimação do regime de exceção, tiveram que buscar o apoio das velhas oligarquias conservadoras que haviam dado suporte ao golpe. Ademais, o regime centralizador de 64 desarticulou a já parca tradição nacional de prestação de serviços no plano local. Tinha-se, assim, um quadro federativo onde se mesclava grande heterogeneidade entre os entes federativos, baixa profissionalização da burocracia e pouca efetividade, para não dizer verdadeira ausência em muitos casos, de mecanismos de controle.

A estes aspectos deve-se acrescentar, como faz Abrucio⁷, a ausência inicial, logo após a promulgação da Constituição de 88, de um projeto de construção da descentralização positivada no Texto Constitucional. Assim, demorou um certo tempo até que políticas públicas fossem sendo progressivamente descentralizadas, buscando-se aperfeiçoar uma melhor articulação intergovernamental na federação, levando-se em conta sua assimetria socioeconômica e suas profundas desigualdades.

Os subprodutos desta fase inicial de descentralização caótica desorganizada, que vicejou nos primeiros anos da Constituição de 88, logo se fizeram sentir: autarquização dos entes federativos, com o florescimento de relações intergovernamentais compartimentalizadas, sem uma perspectiva de visão sistêmica das políticas públicas importantes, como educação e segurança pública. A saúde, como exceção, já aparecia na

⁷Ibidem, p. 125.

Constituição como um “sistema único”, à semelhança do modelo inglês. Tal estado de coisas favorecia o aparecimento de barganhas políticas dispersa, ao sabor dos interesses políticos conjunturais, com a troca de benefícios administrativos por apoios políticos.

Nos temas mais tormentosos, como saúde, educação, segurança e meio ambiente, em face de uma repartição confusa de competências na Constituição, praticava-se um verdadeiro jogo de empurra-empurra, onde entes federativos se esquivavam de suas competências e as empurravam para outros. No plano econômico, a institucionalização de uma concorrência predatória pela atração de empresas através de isenções tributárias, gerou a chamada “guerra fiscal”.

Nos Governos FHC e Lula ficou patente a urgência de se implementar e articular políticas públicas de forma descentralizada, em resposta aos ditames constitucionais e aos anseios populares por democracia e eficiência. Para isso, seria imperioso a construção de padrões nacionais, fundados em metas, avaliações, indicadores e monitoramento, articulados com estímulos negativos (restrições/punições) e positivos (bônus e premiações), com compensações aos entes mais fragilizados, com instrumentos de indução a melhorias e aperfeiçoamentos, e com uma redistribuição mais equitativa dos recursos públicos.

A montagem de complexas cadeias de políticas públicas exigiria um posicionamento do governo federal como agente indutor e coordenador de todo o processo. Ademais, dever-se-ia levar em conta a grande heterogeneidade da nossa federação e as diferentes aptidões e capacidades administrativas dos entes federativos, principalmente no espectro municipal.

7. OS MECANISMOS DE CONTROLE: AVANÇOS E RETROCESSOS

A Constituição de 88 pretendeu implementar um forte sistema de controle da gestão pública. Para tanto instituiu um sistema de controle interno e externo, que deveriam funcionar de forma integrada, servindo o controle interno de suporte e apoio ao controle externo. A estruturação da Controladoria Geral da União (CGU), principalmente no governo Lula, originou-se de mudanças surgidas no sistema federal de controle interno desde a década de 90, principalmente com a centralidade adquirida com os temas da transparência e do combate à corrupção.

A Constituição reforçou as instituições de controle externo da administração pública, notadamente os tribunais de contas e o ministério público. Isso se encaminhava para o fortalecimento da *accountability*. Aos amplos poderes de controle da gestão administrativa e financeira dos entes públicos por parte destes órgãos proeminentes de controle, ajunte-se

ainda o contínuo processo de incremento destas instituições em termos de recursos humanos e materiais. A edição da Lei de Licitações de 1993 e o posterior advento da Lei de Responsabilidade Fiscal (2001) ofereceram aos tribunais de conta um forte arcabouço jurídico para o aperfeiçoamento da gestão pública em termos administrativos e financeiros. O TCU adquiriu paulatinamente uma grande importância como órgão delimitador, a partir da sua jurisprudência, dos atos de gestão na esfera federal. Com a crescente atuação do TCU foram surgindo constantes conflitos com o Executivo, principalmente após a edição do PAC, em torno da fiscalização e paralização de obras públicas.

Embora a Constituição determinasse a existência de um sistema de controle interno eficaz, e que este desse suporte ao controle externo no exercício de sua missão institucional (CF art. 74, IV), o que se tem observado com relativa frequência foi a eclosão de conflitos entre ambos os sistemas, com redundâncias e fricções constantes. Diversos embates surgiram entre gestão e controle, revelando por vezes, com o aumento da complexidade da ação estatal, uma incongruência de propósitos, referenciais e linguagens institucionais. No caso do PAC, a lógica do “aceleramento” parecia se contrapor à lógica do “controle”. Por outro lado, a despeito das melhorias ocorridas nos últimos anos, ainda persistem sérios problemas de descoordenação, intercâmbio de informações e sobreposição de ações entre as instituições de controle, gerando uma *accountability* fragmentada, com prejuízos para a eficácia dos mecanismos de controle como um todo.

Contudo, se a Carta Política abriu amplas possibilidades de fortalecimento dos mecanismos de controle externo, deve-se admitir que os caminhos trilhados pelos tribunais de contas, não corresponderam às expectativas suscitadas. Como diz Abrucio⁸, embora o Brasil tenha criado um robusto sistema de controles, esta transformação positiva não mudou a sensação de que o combate à corrupção tem sido uma espécie de trabalho de Sísifo: os órgãos de controle levam a denúncia até o “cume da montanha”, para que esta pedra volte ao mesmo lugar no dia seguinte. A manutenção desta situação advém, em grande parte, da incapacidade do Judiciário lidar com a impunidade. Deve-se registrar que os sistemas de controle avançaram num ritmo menor nos estados e municípios, devendo-se muito da impressão generalizada de corrupção a desvios ocorridos nestas esferas de governo.

Nos últimos tempos, a questão da gestão ganhou mais relevância na esfera estadual, principalmente com adoção de modelos de gestão por metas. Veja-se, por exemplo, o caso do Estado de Minas Gerais, na gestão Aécio Neves, ou o Estado de Pernambuco, no governo de

⁸ Ibidem, p. 135.

Eduardo Campos, ou mesmo o Estado da Bahia, no governo Jaques Wagner. Contudo, inversamente, a temática do controle não tem recebido o mesmo destaque. Assim, persistem os descompassos entre gestão e controle. É necessária uma mudança de foco do controle administrativo. Como alerta Abrucio^a falta de uma definição de um modelo mais amplo de gestão por resultados para o conjunto da administração federal tem como consequência a manutenção de um modelo procedimentalista de controle como a forma por excelência da atuação da CGU e do TCU. Ajunte-se a isso a tradição formalista do nosso Direito Administrativo. A saída desta camisa de força da preponderância dos controles formais e procedimentalistas talvez fosse a promoção de um projeto de gestão orientada por metas, indicadores e resultados no conjunto da administração pública, a ser implementado por meio da disseminação da prática dos contratos de gestão, levando-se em conta a manifesta obsolescência do atual paradigma centrado quase exclusivamente nos controles apriorísticos. Assim, o efetivo desempenho das organizações públicas seria objeto de uma maior consideração por parte dos órgãos de controle, como, aliás, preceitua a Constituição (art. 70).

Embora o controle externo a cargo dos tribunais de contas apresentasse inegáveis avanços, principalmente em razão da melhoria e ampliação dos seus quadros técnicos, as interferências político-partidárias na escolha da maioria dos seus membros impunham a estes órgãos fortes limitações no que concerne a uma ação mais enérgica e imparcial.

8. DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E CONTROLE SOCIAL

Houve uma significativa melhoria do controle social no Brasil nos últimos vinte anos. Foram criados diversos Conselhos de Políticas Públicas pelo Brasil afora. Diversos programas sociais implantados nos governos FHC e Lula condicionaram a transferência de recursos públicos à instituição de mecanismos de participação popular. Diversos cidadãos brasileiros, vinculados aos mais diversos setores (educação, saúde, segurança, meio ambiente etc.) puderam participar ativamente de conselhos e conferências nos diversos âmbitos da federação. Contudo, em face do persistente patrimonialismo e clientelismo nas regiões mais subdesenvolvida do país, principalmente no plano municipal, diversos conselhos foram cooptados por lideranças políticas ou se revelaram débeis diante dos grupos econômicos regionais. Todavia, as experiências de democracia participativa tornaram o Estado brasileiro vem se tornando cada vez mais visível e permeável ao controle popular.

Um grande avanço se fez sentir no Governo Lula com a experiência das Conferências Nacionais de políticas públicas, muitas delas representando a culminação de

outras conferências realizadas a nível regional, estadual e municipal, num processo articulado de construção de uma vontade coletiva em diversas temáticas. Entre 1988 e 2009 foram organizadas oitenta Conferências Nacionais, a maioria delas (68%) em gestão petista. Segundo Pogrebinschi e Santos⁹, o uso destes instrumentos de participação popular tem gerado reflexos importantes em termos de democracia participativa: inclusão de novos sujeitos e tema à agenda nacional, realização de debates que contribuem para amadurecer a política em questão, a criação de mecanismos de pressão sobre o Poder Executivo e a produção de projetos no Legislativo oriundos dessas discussões.

A ampliação da participação popular foi bastante prestigiada nos governos petistas, principalmente na esfera regional e local. Não resta dúvida que, em razão da proximidade dos cidadãos, é muito mais viável a instituição de instrumentos participativos, como os conselhos de políticas públicas setoriais, na esfera estadual e municipal do que no plano federal.

Para fomentar ao controle social da administração pública e incentivar uma cultura de transparência do aparelho de Estado brasileiro, foi a edição da Lei de Acesso à Informação (Lei n. 12.527/2011). Esta lei se aplica a todos os órgãos da administração direta dos Poderes Executivo, Legislativo, incluído os Tribunais de Contas, e Judiciário e do Ministério Público, bem como os entes da administração indireta e entidades privadas sem fins lucrativos que recebam recursos públicos direta ou indiretamente do poder público. Esta lei busca incrementar o princípio democrático da transparência pública em sua dupla dimensão: a *transparência ativa* e a *transparência passiva*. A *transparência ativa* obriga os órgãos e entidades públicas a promoverem, independentemente de requerimento ou provocação, a divulgação de informações de interesse coletivo ou geral pertinentes à sua organização, atuação e procedimentos, bem como a de seus agentes. Assim, deverão ser divulgadas suas competências, sua estrutura organizacional, principais cargos e seus ocupantes com respectivas remunerações, projetos e programas desenvolvidos, licitações realizadas e em andamento e contratos celebrados.

Já no tocante à *transparência passiva*, impõe-se aos diversos órgãos de Estado o dever de prestar as informações de interesse público e coletivo em caso de requerimento feito por particulares. Assim, segundo a Lei do Acesso a Informação, “é dever do Estado garantir o direito de acesso à informação, que será franqueada, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão”, devendo ser

⁹POGREBINSCHI, Thamy; SANTOS, F. G. M. Participação como representação: o impacto das conferências nacionais de políticas públicas no Congresso Nacional. Dados – Revista de Ciências Sociais, vol. 54, 2011, pp. 21-47.

responsabilizado o agente público que “recusar-se a fornecer informação requerida, retardar deliberadamente o seu fornecimento ou fornecê-la intencionalmente de forma incorreta, incompleta ou imprecisa”.

9. SISTEMA POLÍTICO E GESTÃO PÚBLICA – A QUESTÃO DOS CARGOS COMISSIONADOS

Numa sociedade complexa como a nossa, onde avultam problemas de toda ordem (saúde, educação, segurança pública, meio ambiente, mobilidade urbana), agravados ao longo dos anos por uma certa ineficiência do Estado, principalmente em suas esferas subnacionais, exige-se cada vez mais uma intervenção administrativa organizada e planejada nos mais diversos âmbitos da vida social, melhorando-se a qualidade dos serviços públicos prestados. Assim, a eficiência do sistema administrativo encontra-se à mercê da funcionalidade de organizações administrativas submetidas a programas de metas e sujeitas a monitoramento público e social. Isso exige uma progressiva profissionalização da função pública e um contínuo aperfeiçoamento dos seus quadros de pessoal.

Infelizmente, no Brasil, em todas as esferas de governo, tem-se assistido a uma exacerbada influência das estruturas político-partidárias no dia-a-dia das administrações públicas. Os partidos políticos têm protagonizado uma intensa disputa pelo controle de ministérios, secretarias, departamentos, órgãos, cargos e orçamentos como parte de suas estratégias de acumulação de poder e êxito eleitoral. Não raro órgãos e entidades da administração pública, principalmente nos níveis subnacionais, são postos de forma aberta e cínica sob o crivo dos interesses de elites político-partidários e dos agentes econômicos que lhes dão sustentação financeira. A lógica particularista dos interesses partidários acaba por se sobrepor à lógica dos interesses públicos e dos direitos fundamentais. Daí advém os frequentes casos de corrupção e desvios de verbas públicas amplamente noticiados pela mídia. Vivemos, assim, num constante e ininterrupto processo de disputa eleitoral, o que tem impedido a maturação e solidificação de estruturas administrativas permanentes e capazes de atuar segundo planejamento de longo prazo, principalmente na esfera estadual e municipal.

A profissionalização do alto escalão governamental é condição vital para o bom desempenho dos serviços públicos. Por isso, uma parte importante destes cargos deve ser preenchida por integrantes da própria burocracia estatal, entre os servidores de carreira, sendo sempre recomendável a escolha segundo critérios de mérito.

Por outro lado, não se pode negar que o presidente eleito (bem como o governador e o prefeito) precisa contar com um certo número de cargos comissionados para repassar aos responsáveis pela implementação de seu plano de governo, democraticamente aprovado pelas urnas. Os cargos comissionados devem servir como correias de transmissão entre a esfera política e a esfera administrativa. Devem ser em número tal que garantam esta salutar permeabilização da administração pública pelos projetos políticos democraticamente sufragados. Assim, uma parcela dos cargos públicos deve ser preenchida por gente de fora da máquina pública. De fato, o eleito precisa levar para dentro da administração pública pessoas de sua confiança e que compartilhem de suas ideias no alto escalão governamental. Seria recomendável, inclusive, também trazer profissionais do mercado e da academia para “oxigenar” a administração pública e incorporar novas técnicas e conhecimentos.

Embora se deva reconhecer a legitimidade de nomeações segundo critérios políticos para cargos de alto escalão do governo por parte dos vencedores no jogo democrático, não se pode desconhecer a persistente recorrência de verdadeiros abusos nas nomeações para cargos comissionados do Brasil, processo este que tem contribuído para o aumento da corrupção. Existe, pois, um descompasso entre os esforços de melhoria dos sistemas de gestão, com incremento do desempenho e dos resultados, e as formas adotadas para o preenchimento de significativas parcelas de cargos públicos em setores estratégicos.

Há muito já se noticia que existe um excessivo número de cargos em comissão no Brasil, tanto no plano federal, como estadual e municipal. Torna-se imperioso, assim, uma drástica redução destas excessivas cifras, estabelecendo-se critérios mais rígidos para a escolha dos seus titulares. Enquanto não se resolve de forma definitiva as contradições gestadas pelo “presidencialismo de coalizão” brasileiro, e mesmo levando em conta a necessidade conjuntural de se montar uma coalização de partidos que garanta a governabilidade, a troca de postos por votos nos parlamentos deveria seguir um processo de seleção mais transparente e baseado em critérios de mérito e competência técnica. Assim, haveria mais dificuldades para a perpetuação de práticas nada republicanas no aparelho de Estado, consequências previsíveis do aparelhamento partidário da administração pública.

Contudo, como alerta Frederico Lustosa da Costa¹⁰, a condição de funcionário público não é uma virtude. O fato de ser funcionário não dá a ninguém nenhuma qualidade superior com relação à pessoa que não o é. A administração pública pode admitir pessoas por concurso público que podem se tornar péssimos dirigentes e pode recrutar quadros de

¹⁰ A nova elite dirigente e a modernização da administração pública. Aparelhamento, renovação ou corporativismo, p. 112.

empresas privadas que podem trazer contribuições importantes para a administração. Profissionais do meio empresarial, da universidade, dos sindicatos, dos movimentos sociais e do mundo político podem enriquecer a administração pública com suas opiniões, experiências e, sobretudo, com as suas opções políticas. O sentido da existência dos cargos em comissão é que os profissionais que os preenchem venham dar o tom das escolhas políticas que eles representam.

REFERÊNCIAS

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

BERCOVICI, Gilberto. Tentativa de instituição da democracia de massas no Brasil: instabilidade constitucional e direitos sociais na era Vargas (1930-1964). In: SARMENTO, Daniel. Direitos Sociais. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2008.

BOSCHI, Renato R. O Executivo e a construção do Estado no Brasil. In: VIANNA, Luiz Werneck (Org.). A democracia e os três poderes no Brasil. Belo Horizonte: EFMG, 2003.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Os três ciclos da Sociedade e do Estado. Textos para discussão – Escola de Economia de São Paulo. Fundação Getúlio Vargas, Abril, 2012.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Direito administrativo e políticas públicas. São Paulo: Saraiva, 2002.

COSTA, Frederico Lustosa da. *A nova elite dirigente e a modernização da administração pública. Aparelhamento, renovação ou corporativismo*. In: desigualdadediversidade.soc.puc-rio.br/

DAGNINO, Evelina. Concepciones de la ciudadanía em Brasil: proyectos políticos em disputa. In: CHERESKY, Isidoro. Ciudadanía, sociedad civil y participación política. Buenos Aires: Miño y Dávila, 2006.

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. Estado, democracia e administração pública no Brasil. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.