Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado
Número 5 – março/abril/maio 2006 – Salvador – Bahia – Brasil

# POLÍTICAS DE GESTÃO PÚBLICA NO GOVERNO LULA: UM CAMPO AINDA FRAGMENTADO

***Prof. Humberto F. Martins*[1]**

*Doutor em administração e mestre em administração pública pela EBAPE/FGV, especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental pela ENAP e graduado em administração pela UNB. Professor da Fundação Getulio Vargas e consultor em gestão pública. Secretário de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. hfmartins@uol.com.br.*

Resumo. O trabalho possui um triplo propósito: a)inventariar iniciativas de políticas de gestão pública no período 2003-2004; b)elaborar uma análise do conjunto das diversas trajetórias no sentido de se avaliar seu grau de fragmentação, consoante a teoria da fragmentação de políticas desenvolvida por Martins (2003); e c)ensaiar explicações a respeito deste fenômeno comparativamente ao governo anterior. O texto está dividido em seis segmentos, incluindo uma introdução. O segundo apresenta o referencial teórico, a partir da teoria da fragmentação de políticas. O terceiro busca caracterizar o quadro fragmentário precedente. O quarto busca identificar iniciativas no âmbito das seis trajetórias e revelar em que extensão suas dinâmicas seguem uma lógica mais ou menos fragmentária. O quinto segmento busca analisar os fatores fragmentadores (liderança executiva, estratégia, ajustamento mútuo, estrutura, processos e comunidades epistêmicas). O sexto segmento elabora reflexões a respeito do significado da fragmentação em termos do desenvolvimento da gestão pública federal brasileira. A conclusão geral é que o quadro fragmentário subjacente às políticas de gestão do governo FHC se agravou no governo Lula. Seja uma característica da transição

[1] Professor da Universidade de Brasília.

de governo ou seja uma característica do governo Lula, a manutenção deste quadro dificulta o advento uma nova geração de políticas de gestão pública e compromete a efetividade do próprio governo.

## 1. INTRODUÇÃO

Este trabalho tem três propósitos: a)inventariar iniciativas no âmbito de distintas trajetórias de políticas de gestão pública[i] no período 2003-2004, correspondente aos dois primeiros anos do Governo Lula; b)elaborar uma análise do conjunto das diversas trajetórias no sentido de se avaliar seu grau de fragmentação (perda da coerência, coordenação e consistência); e c)ensaiar explicações a respeito do fenômeno da fragmentação subjacente às trajetórias de políticas de gestão analisadas –comparativamente ao período de governo anterior. Este estudo não busca mapear exaustivamente as iniciativas de políticas de gestão, tampouco se propõe a elaborar análises substantivas sobre seus resultados ou sobre as escolhas em si. Busca, sim, elaborar um quadro geral a partir do qual se possa perceber a extensão das mudanças eventualmente ocorridas em cada uma das trajetórias abordadas e, subjacentes a estas, a extensão na qual o quadro fragmentário precedente se alterou (tendo em vista a mudança de governo e decorrentes alterações nos fatores fragmentadores).

A conclusão geral é que o quadro fragmentário subjacente às políticas de gestão no governo FHC se agravou no governo Lula e este agravamento pode ser explicado a partir da análise de fatores estruturais de integração (liderança executiva, estratégia, ajustamento mútuo, estrutura, processos e comunidades epistêmicas), consoante a teoria da fragmentação de políticas desenvolvida por Martins (2003).

Além desta introdução, o texto está dividido em cinco segmentos. O segundo apresenta o referencial teórico, a partir da teoria da fragmentação de políticas. O terceiro busca caracterizar o quadro fragmentário precedente, sintetizando a aplicação da teoria de fragmentação de políticas procedida por Martins (2003). O quarto busca identificar iniciativas no âmbito das seis trajetórias e revelar em que extensão suas dinâmicas seguem uma lógica mais ou menos autonomista, coerente, coordenada e consistente. O quinto segmento busca analisar os fatores fragmentadores, quais sejam: liderança executiva, estratégia, ajustamento mútuo, estrutura, processos e comunidades epistêmicas. O sexto segmento elabora reflexões a respeito do significado da fragmentação em termos do desenvolvimento da gestão pública federal brasileira *vis-à-vis* algumas questões históricas e desafios contemporâneos.

## 2. FRAGMENTAÇÃO DE POLÍTICAS

A principal definição de partida da teoria da fragmentação de políticas públicas desenvolvida por Martins (2003) é que a fragmentação pode ser

atribuída à falta de coerência, consistência e coordenação na formulação/ implementação de políticas, programas ou projetos. Lida, portanto, com a categoria integração. A integração implica que as políticas devem idealmente apoiar umas às outras, ou pelo menos não devem ser contraditórias. (OCDE, 2003) A coerência nas políticas envolve a promoção sistemática de ações que se reforcem mutuamente nos diferentes órgãos do governo, criando sinergias para a realização dos objetivos comuns. (OECD, 2003) A coordenação nas políticas significa fazer com que os diversos sistemas institucionais e gerenciais que formulam políticas trabalhem juntos de forma congruente. (Brinkerhoff, 1996) A consistência nas políticas significa assegurar que as políticas individuais não sejam internamente contraditórias e que as políticas que se opõem ao alcance de um determinado objetivo sejam evitadas ou integradas.

A integração nas políticas tem uma dimensão horizontal, uma vertical e uma temporal. A integração horizontal busca assegurar que os objetivos individuais e as políticas desenvolvidas por várias entidades se reforcem mutuamente. A integração vertical busca assegurar que as práticas das agências, autoridades e órgãos autônomos, bem como o comportamento dos níveis subnacionais do governo, se reforcem mutuamente com os compromissos políticos mais amplos. A integração temporal busca assegurar que as políticas continuem sendo efetivas ao longo do tempo e que as decisões de curto prazo não se oponham aos compromissos de longo prazo. Há também a integração transversal e setorial. A primeira aplica-se às questões transversais ou intersetoriais e intergeracionais, dificilmente tratadas de forma coerente devido ao tratamento especializado na legislação e em diferentes áreas de governo. (OECD, 2002) Já a integração setorial está associada ao grau de consistência lógica e operacional entre ações de diversos atores envolvidos numa mesma arena de políticas públicas. (IADB, 2003).

Metaforicamente, o extremo de uma situação fragmentária assemelha-se a uma flotilha sem rumo na qual as naves perseguem trajetórias divergentes se atacando reciprocamente. Por outro lado, a integração plena, que não impõe necessariamente um pensamento gerencial único, é uma situação hipotética quer porque é fruto de uma estrutura “perfeita”, quer porque seu custo, o custo da integração, supera o custo da fragmentação[ii]. Dessa forma, uma teoria da fragmentação não presume nem o “caos” (a fragmentação total) nem a “ordem” (a integração total) como condições “naturais” das políticas públicas, mas pressupõem: a)que a natureza fragmentária e disruptiva de algumas políticas estão associadas à fatores estruturais que as (re)produzem assim; e b)que estes fatores podem ser, em alguma extensão, controláveis, tornando a fragmentação, por sua vez, em alguma extensão controlável. A fragmentação é uma condição crítica que aflige sociedades, governos e organizações em alguma extensão, exigindo contínuas ações integradoras.

A teoria da fragmentação de políticas públicas propõe que há uma correlação entre fatores de convergência estrutural e o grau de fragmentação de políticas, dentro de um mesmo domínio temático (fragmentação intra-setorial) ou entre vários domínios (fragmentação extra-setorial). Os fatores de convergência estrutural são: liderança executiva, mediante uma visão do Presidente para implementar seu programa de governo e sua supervisão direta

ou indireta sobre os ministros em questões-chave; uma estratégia governamental que promova convergência de propósitos e o casamento do planejamento (apontando resultados) com a "gestão"[iii] (apontando como alcançá-los); incentivos à cooperação lateral entre os ministérios para busca de soluções integradoras, mediante estratégias de construção de confiança e modelagem de soluções ganha-ganha entre distintos segmentos; estruturas que facilitam ou dificultam a coordenação macro-governamental e as integrações verticais e horizontais entre órgãos e entidades na estrutura de governo; processos de trabalho com maior ou menor grau autonomia; e intercâmbio de idéias, valores e visões entre distintas comunidades epistêmicas no âmbito do estado, portadoras de distintas posições e opiniões arraigadas sobre as políticas de gestão. O Quadro 1 apresenta o significado de cada um destes fatores em termos de propensão à integração ou à fragmentação a partir de um modelo de análise qualitativa da fragmentação.

Quadro 1 – Modelo de análise qualitativa da fragmentação.

| Grupo | Variável | Propensão à integração | Propensão à fragmentação |
|---|---|---|---|
| Liderança executiva | Gestão do poder | O executivo principal exerce forte liderança e governa (administra o conflito) buscando o consenso (e um *networker*) | O executivo principal não exerce forte liderança ou divide para governar, mediante incentivo à competição interna |
| | Visão | O executivo principal manifesta sua visão, e esta aparece de forma central no seu discurso político | O discurso político do executivo principal não revela claramente uma visão mobilizadora |
| Estratégia | Plano | Há um projeto nacional ou de governo expresso sob a forma de um plano | As diretrizes e os objetivos centrais de governo não estão integrados sob a forma de um plano |
| | Sistema de planejamento | Há um sistema de planejamento que estabelece objetivos, meios de alcance e mecanismos de monitoramento e avaliação | Os objetivos são difusos, os meios não são assegurados, o monitoramento e a avaliação não são sistemáticos |
| Ajustamento Mútuo | | Há evidências de que predominam formas de coordenação negociada (coordenação negativa, barganha, solução de problemas e coordenação positiva) | Há evidências de que predominam formas de coordenação não-negociada (ajustamento paramétrico e ajustamento deferente) |
| Estrutura | Desenho organizacional | A macroestrutura está agrupada de tal forma que as áreas de responsabilidade estão claras e sob supervisão do PR | Há uma pulverização da macroestrutura, com perda de supervisão e sobreposições e paralelismos não-claros |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | Coordenação | Os mecanismos de coordenação conseguem promover o mínimo de integração horizontal e vertical necessária | Os mecanismos de coordenação não logram promover integração lateral ou vertical |
| Processos | Autonomia | Os processos pertinentes ao subsistema de política perpassam diversos domínios institucionais, tornando-os interdependentes | Os domínios institucionais são preponderantemente autônomos na execução de atividades |
| | Consenso Operacional | Procedimentos, produtos e habilidades estão razoavelmente especificados nos processos pertinentes ao subsistema de política | Há conflito e ambigüidade ou não há especificação satisfatória em relação a procedimentos, produtos e habilidades |
| | Integração vertical e horizontal | Poucos *stakeholders*, baixo conflito de autoridade dos domínios institucionais, resultados claros e formas de integração bem estabelecidas | Grande diversidade de *stakeholders*, limitações na autoridade dos domínios institucionais, demandas conflitantes e múltiplas e complexas formas de integração |
| Pessoas | Valores | Uma ou poucas comunidades epistêmicas dotadas de meios de interlocução | Diversas comunidades epistêmicas sem meios de interlocução |

## 3. O QUADRO FRAGMENTÁRIO PRECEDENTE

A era FHC, período correspondente aos dois governos do Presidente Fernando Henrique Cardoso, produziu um conjunto complexo de episódios de política de gestão. O quadro 2 busca sintetizar as principais trajetórias e iniciativas de política de gestão nos governos FHC.

Quadro 2 – Principais trajetórias e iniciativas de políticas de gestão no Governo FHC.

| Trajetória | Iniciativas |
|---|---|
| Reforma institucional | Reestruturação dos ministérios: reorganizações e poucas pressões e concessões para a criação/diferenciação de órgãos e entidades<br>Programas da qualidade e desburocratização<br>Modelos institucionais: agências executivas, organizações sociais |
| Gestão de atividades de suporte | Recursos humanos: reforma da previdência, reestruturação de carreiras & remuneração, revisão de direitos (Emenda 19: revogação da estabilidade, isonomia e do regime jurídico único), gestores, reposição de vagas e política salarial restritiva<br>Governo eletrônico: rede governo, prestação de serviços, avaliação de sites<br>Compras: comprasnet, modalidades de licitação (pregão, consulta, registro de preços) |
| Gestao estratégica | Estudo dos Eixos<br>Plano Plurianual (PPA): gestão por programas |

| | |
|---|---|
| Aparato regulatório | Criação de agências reguladoras orientadas pela privatização<br>Criação de agências reguladoras para regulação social<br>Criação de agências reguladoras em atividades não regulatórias |
| Gestão social | Programas em rede de capacitação para o desenvolvimento<br>Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) |
| Gestão fiscal | Repressão fiscal<br>Reforma da Previdência do Setor Público<br>Mudanças no orçamento<br>Lei de Responsabilidade Fiscal |

Martins (2003), ao analisar casos de política de gestão pública no período 1995-2002 à luz da teoria da fragmentação de políticas, sustenta que estas trajetórias seguem direcionamentos relativamente autônomos e fragmentários. Autônomos porque pautaram-se por visões muito distintas de problemas e soluções, resultam de ações de distintos empreendedores que competem entre si formando distintas coalizões. Fragmentários porque não se pautam por um ideal comum, apresentam falhas de articulação e se posicionam, em vários apectos, de forma contrária, auto-anulando seus efeitos ou incorrendo em custos sinérgicos de oportunidade. O Quadro 3 busca ilustrar o grau de autonomia das trajetórias. O quadro 4 busca ilustrar o grau de inconsistência entre algumas trajetórias.

Segundo Martins (2003) uma estrutura fragmentadora contribui para explicar este quadro fragmentário. Primeiramente, o Presidente adotou um estilo de liderança executiva caracterizado pela opção por uma posição política relativamente forte (o que as duas eleições de FHC comprovam), mas escolheu, tendo em vista condições externas (choques econômicos globais, pressões fisológicas etc.) e personalidade (de composição), ou ambas, empreender projetos focados (por exemplo, ajuste fiscal em detrimento de uma agenda abrangente de desenvolvimento). No que concerne à gestão pública, a visão inicial do Presidente apoiava-se na crença de que o "essencial" do Estado já funcionava a contento (área econômica), de que os estados estavam alterando seu perfil de atuação (menos executores diretos e mais reguladores, a partir de privatizações) e de que o único modelo institucional diferenciador deveria ser o das empresas públicas, e já o era. Isto significou duas coisas: políticas ativas de gestão pública não estavam em questão; e a coordenação central de governo seria exercida por estruturas centrais (Secretaria-Geral da Presidência, Casa Civil e Ministério da Fazenda).

Quadro 3 - Caracterização das principais trajetórias de políticas de gestão nos Governos FHC (1995-2002).

| | Reforma institucional | Gestão de atividades de suporte | Gestão estratégica | Aparato Regulatório | Gestão social | Gestão fiscal |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Visão do | Superação | Precariedade | Falta de | Necessidade de | Falta de | Necessidade de |

| | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| problema | da administração burocrática em face dos cenários emergentes e do seu histórico de disfunções (crise do Estado) | e escassez dos instrumentos e recursos para formulação e implementação das políticas públicas<br>Precariedade de controles e informações | orientação finalística precisa das ações governamentais, ausência de postura empreendedora para o alcance de resultados | atrair investimentos para a privatização, estabelecimento de novos marcos regulatórios em mercados sociais e obtenção de autonomia e flexibilidade | instrumentos adequados de fomento ao associativismo e ao desenvolvimento de capacidades locais para a busca autônoma e participativa de soluções sustentáveis de desenvolvimento | manutenção da política econômica, que implica a geração de superávits primários expressivos e a conseqüente necessidade de redução de gastos |
| Soluções | Implantação da "administração gerencial"<br>Implantação da Gestão Pública Empreendedora | Reorientação da política de RH<br>Modernização dos sistemas de gestão de recursos humanos e compras<br>Implementação do governo eletrônico | Formulação do PPA baseado em Programas<br>Orientação da ação governamental por programas | Implementação de Agências Reguladoras | Capacitação de gestores sociais<br>Capacitação de atores locais<br>Implementação de modelos institucionais de parceria público-privado | Estabelecimento de mecanismos de controle das finanças públicas nos níveis federal, municipal e estadual<br>Repressão fiscal (contingenciamentos)<br>Reforma da Previdência do Setor Público |
| Empreende-dores | Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) | MARE | Ministério do Planejamento | Ministério das Comunicações<br>Ministério da Saúde<br>Ministério da Cultura | Primeira Dama | Ministério da Fazenda<br>Ministério do Planejamento |
| Coalizão | Presidente | Casa Civil<br>Secretaria-Geral da Presidência | Casa Civil<br>Presidente | Ministério da Fazenda<br>Casa Civil<br>Presidente | Ministério da Fazenda<br>Casa Civil<br>Presidente | Presidente |

Quadro 4 - Ocorrências fragmentadoras das trajetórias de reforma do Estado na Era FHC.

| | Reforma institucional | Gestão das atividades de suporte | Gestão estratégica | Aparato Regulatório | Gestão social |
|---|---|---|---|---|---|
| Gestão das atividades de suporte | Conflito intra-MARE:<br>Resistência na obtenção de | | | | |

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | flexibilidades para Agências Executivas<br><br>Dificuldades operacionais para implementação de Organizações Sociais | | | | |
| Gestão estratégica | Substituição do Plano Diretor pela gestão de programas<br><br>Dificuldades na integração entre implementação do PPA e GPE 1 e 2 | | | | |
| Aparato Regulatório | Estratégia autônoma das reguladoras de primeira e terceira geração com rejeição da interferência do MARE<br><br>Idem em relação às reguladoras de 2ª geração, destacando-se a utilização inadequada do modelo AR | Resistência na obtenção de flexibilidades para as reguladoras, em especial relativas à RH<br><br>Lei de RH das reguladoras | | | |
| Gestão social | OSCIPs e OSs são modelos mutuamente excludentes | | | | |
| Gestão fiscal | Resistência na obtenção de flexibilidades para AE e discussão do modelo OS<br><br>Contingenciamento de AEs e Oss | Reforma da Previdência do Setor Público gerou evasão de quadros | Contingenciamento de programas do PPA | Resistência na obtenção de flexibilidades para ARs<br><br>Contingenciamento de receita própria das ARs | Formulação do modelo OSCIP |

Na ausência de uma visão clara por parte do Presidente (que, em princípio, poderia ou não figurar explicitamente em seu programa de governo), o efeito aglutinador da liderança executiva dissolveu-se por meio de uma coordenação delegada que se trifurcou. Há três vieses claramente identificáveis na estrutura de coordenação executiva delegada: a visão pragmática-negativa (o que importa é o ajuste fiscal, políticas que não se

alinham devem ser barradas), a visão conservadora (a burocracia ortodoxa não esgotou seu potencial otimizador) e a visão microorganizacional (o que importa é melhorar a qualidade do atendimento ao público).

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

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

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

Quinto, não havia, no que se refere aos processos de trabalho, acordos operacionais que pudessem gerar convergência sobre as soluções propostas por distintas agências incumbidas de propor e implementar políticas de gestão.

Tanto órgãos centrais, quanto as demais organizações que seguem suas orientações, disciplinaram ou aplicaram as regras de forma autônoma. Isto dificulta e impede acordos operacionais potencialmente benéficos para um conjunto de processos (caso típico de condicionalidades tais como a vinculação da autorização para provimento de cargos ao alcance de metas de melhoria da gestão).

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

A transição de governos suscitou suposições de que alterações nos fatores fragmentadores pudessem promover alterações no quadro fragmentário das políticas de gestão no sentido de que suas dinâmicas seguissem uma lógica menos autonomista e mais coerente, coordenada e consistente. Minimamente, alguns elementos da agenda do novo governo e da transição permitiam supor que a priorização do desenvolvimento pudesse resultar em um ciclo ativista de políticas de gestão, consubstanciando referência estratégica presumivelmente a partir de um planejamento governamental revigorado, sob intensa liderança executiva delegada à Casa Civil (ocupada pelo ministro mais forte do Governo), o que demandaria, em tese, uma atuação mais integrada do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. A seção seguinte buscará mapear as principais iniciativas no âmbito das seis trajetórias no Governo Lula e revelar em que extensão as suposições podem ser corroboradas ou refutadas.

## 4. UM INVENTÁRIO DE INICIATIVAS DE POLÍTICAS DE GESTÃO NO GOVERNO LULA

No período 2003-2004, correspondente à primeira metade do Governo Lula, observa-se atividade nas mesmas trajetórias de políticas de gestão pública oriundas da era FHC, e nenhuma trajetória que possa qualificar-se como nova[iv]. O quadro 5 busca sintetizar as principais trajetórias e iniciativas de política de gestão no governo Lula.

Quadro 5. Principais trajetórias e iniciativas de políticas de gestão no Governo Lula (2003-4).

| Trajetória | Iniciativa |
|---|---|
| Reforma institucional | Reestruturação de ministérios: reorganizações para instalação do Governo e pressões para criação/diferenciação de órgãos e entidades |

| | |
|---|---|
| | Gespública: fusão dos programas da qualidade e desburocratização<br>Modelos institucionais casuísticos: Apexbrasil (Serviço Social Autônomo voltado à promoção das exportações); Agevap (Agência de Bacia do Paraíba do Sul); EBE (Empresa Pública de Planejamento Energético) |
| Gestão de atividades de suporte | Recursos Humanos: reforma da previdência do setor público, reposição de quadros; substituição de terceirizados; reposição salarial, reposição de passivos e pressões pela criação de carreiras verticais (via Mesa Nacional de Negociações)<br>Governo eletrônico: software livre, inclusão digital, racionalização de comunicações<br>Compras: controle de aquisição de bens e serviços |
| Gestão estratégica | PPA: participação na formulação de programas |
| Aparato regulatório | Revisão e regulamentação do modelo regulatório<br>Criação de carreiras regulatórias |
| Gestão social | Unificação de programas sociais de transferência de renda |
| Gestão fiscal | Repressão fiscal |

Há evidências empíricas[v] de que estas trajetórias continuam seguindo direcionamentos relativamente autônomos e fragmentários, na medida em que ainda se pautam por visões muito distintas de problemas e soluções, resultando de ações de distintos empreendedores que competem entre si formando distintas coalizões, ou porque não se pautam por um ideal comum, apresentando falhas de coerência, articulação e consistência. O Quadro 6 busca ilustrar o grau de autonomia das trajetórias no Governo Lula. O quadro 7 busca ilustrar o grau de inconsistência entre algumas destas trajetórias.

Este quadro fragmentário revela ao menos dois principais eixos de divergência: as trajetórias da reforma institucional e da gestão fiscal, cujas ações e proposições se obstavam, em princípio, às demais. Mas o que está em questão é o que explica tal dispersão, objeto do próximo segmento.

Quadro 6 - Caracterização das principais trajetórias de políticas de gestão no Governo Lula (2003-2004).

| | Reforma institucional | Gestão de atividades de suporte | Gestão estratégica | Aparato Regulatório | Gestão social | Gestão fiscal |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Visão do problema | Superação das reformas de primeira geração (consideração do Estado como problema)<br>Déficit institucional | Política de restrição de ingressos e reposições salariais<br>Custos do Governo Eletrônico (comunicações | Déficit de participação na formulação de programas do Plano Plurianual | Necessidade de consolidar as instituições regulatórias (quadros, papéis e regras de funcionamento) | Fragmentação de programas de transferência de renda | Necessidade de manutenção da política econômica, que implica a geração de superávits primários expressivos e a conseqüente necessidade de |

| | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | e softwares)<br>Dificuldades de controle das despesas de custeio<br>Descontrole e evasão de receitas patrimoniais | | | | redução de gastos |
| Soluções | Diagnóstico da Administração Federal<br>Plano Integrado de Gestão<br>Transformação dos programas da Qualidade e Desburocratização em instâncias em plataforma formuladora e implementadora do "Plano de Gestão Pública para um Brasil de Todos" | Mesa de Negociações<br>Reconhecimento e reposição de passivos<br>Política de ingressos<br>Capacitação gerencial<br>Software livre<br>Racionalização de gastos (comunicações, viagens e custeio em geral)<br>Depuração do Cadastro de Imóveis e cobrança | Mecanismos de participação e interlocução em escala nacional | Criação das carreiras das agências reguladoras<br>Definição de regras regulatórias (regulação da regulação): papeis entre Ministérios e reguladoras, outorga, funções regulatórias, níveis de autonomia | Integração (estratégica, a partir de cadastro, critérios de legibilidade, condicionalidades e controles únicos) dos programas de transferência de renda<br>Articulação entre programas federais e estaduais e municipais | Estabelecimento de mecanismos de controle das finanças públicas nos níveis federal, municipal e estadual<br>Repressão fiscal (contingenciamentos)<br>Reforma da Previdência do Setor Público |
| Empreende-dores | Secretaria de Gestão do Ministério do Plenajemento, Orçamento e Gestão | Secretaria de Gestão do Ministério do Plenajemento, Orçamento e Gestão | Ministério do Planejamento | Casa Civil | Programa Fome-Zero<br>Ministério do Desenvolvimento Social | Ministério da Fazenda<br>Ministério do Planejamento |
| Coalizão | Casa Civil/Subchefia de Acompanhamento da Ação Governamental | Casa Civil/ Subchefia Executiva | Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social<br>Casa Civil | Casa Civil | Presidente | Presidente |

Quadro 7 - Ocorrências fragmentadoras das trajetórias de reforma do Estado no Governo Lula.

| | Reforma institucional | Gestão das atividades de suporte | Gestão estratégica | Aparato Regulatório | Gestão social |
|---|---|---|---|---|---|

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| Gestão das atividades de suporte | Conflito intra-MP: Divergências entre Secretaria de Gestão e Secretaria de Recursos Humanos na condução da política de RH | | | | |
| Gestão estratégica | Plano de gestão Pública previa um plano de gestão do PPA; Plano de Gestão do PPA ignora contribuições do Pré Diagnóstico da Administração Federal | | | | |
| Aparato Regulatório | Proposta de instituição de contratos de gestão e carreiras amplas para as agências reguladoras versus carreiras específicas definidas pela Casa Civil | Descolamento entre as reestruturações de carreira e as demandas dos programas prioritários | | Carreiras da agências reguladoras discutidas e criadas a partir da Casa Civil | |
| Gestão social | Recusa do Ministério do Desenvolvimento Social a receber apoio para fortalecimento institucional no âmbito dos programas da Qualidade e Desburocratização | | | | |
| Gestão fiscal | Veto na aplicação de contratos de gestão às agências reguladoras | Reforma da Previdência do Setor Público gerou evasão de quadros | Contingenciamento de programas do PPA | Contingenciamento de receita própria das ARs | |

5. Uma análise dos fatores fragmentadores das políticas de gestão no Governo Lula

Em geral, argumenta-se que há ocorrências em relação aos seis fatores fragmentadores (liderança executiva, estratégia, ajustamento mútuo, estrutura,

processos e comunidades epistêmicas) que contribuem para explicar o quadro fragmentário das políticas de gestão no Governo Lula.

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

Em especial em relação à coordenação central de governo, observa-se um padrão de coordenação subdelegada com efeitos fragmentários. A coordenação executiva central de governo deslocou-se de um núcleo duro (formado pela Casa Civil, Secretaria Geral, Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica e Ministério da Fazenda) para a Casa Civil (não obstante a criação da Secretaria de Coordenação Política e Assuntos Institucionais). Na impossibilidade de o Presidente exercer diretamente uma ativa coordenação governamental (tendo em vista seu próprio acúmulo de funções, principalmente as de representação política como chefe de Estado) e considerando a drenagem na agenda do Ministro Chefe da Casa Civil, voltada à coordenação extra-governamental (com o Congresso e o partido do governo, principalmente) e à gestão de crises (destacadamente, a partir do caso Waldomiro Diniz), as instâncias técnicas da Casa Civil se fortaleceram como instâncias de coordenação subdelegada (as sub-chefias da Casa Civil, principalmente a Subchefia Executiva, e a Subchefia de Acompanhamento da Ação Governamental) atuando de forma nem sempre harmônicas. Não obstante, a coordenação central de governo, mesmo tendo se concentrado na Casa Civil, não garantiu que impasses e conflitos pudessem afluir ou refluir

diretamente sobre o Presidente e receber deste um tratamento mais conciliador e fragmentário. Em síntese, não obstante as condições técnicas para tal, a coordenação delegada, de segundo escalão, teria efeitos mais reduzidos que se exercida diretamente pelo Ministro-Chefe da Casa Civil por delegação direta e explícita do Presidente.

O segundo conjunto de fatores fragmentadores subjacentes às políticas de gestão estão relacionados à inexistência de uma estratégia que pudesse conciliar resultados e meios institucionais para seu alcance. O PPA 2004-2007 deveria constituir a agenda estratégica do governo alinhada com uma nova concepção de desenvolvimento, mais inclusivo e sustentável no conteúdo e mais participativo e legítimo no processo. Nesse sentido, o PPA deveria conter definições tanto sobre o papel do Estado na promoção do desenvolvimento, quanto sobre as condições para que este papel emergente pudesse ser exercido a contento. O outro lado da moeda deveria ser um plano de gestão (o que fazer, como transformar e capacitar o estado para alcançar os resultados, buscando reafirmar a concepção de gestão de programas de forma mais integrada às organizações). O PPA 2004 avançou na participação e no alinhamento programático em relação a metas de desenvolvimento, mas não logrou superar os vícios do modelo anterior. O divórcio entre planejamento e a "gestão" se manteve e o potencial de convergência do PPA para outras políticas de gestão (notadamente no âmbito da reforma institucional e da gestão de atividades de suporte) se perdeu. Por um lado, a proposta de construção de um plano de gestão que se propunha ser o outro lado da mesma moeda (o lado "como lograr o Estado necessário para alcançar os resultados dos programas") e continha como um de seus elementos essenciais um modelo de gestão de programas, foi protelada, rechaçada e finalmente rejeitada pela cúpula do MP (provocando a saída do Secretário de Gestão). Por outro lado, o modelo de gestão do PPA, recentemente estabelecido, avança o tratamento de questões transversais, mas deixa pendente a questão da interação programas-gerentes-organizações, reproduzindo, com poucas modificações, os esquemas e lacunas das abordagens anteriores. A estratégia não logrou mobilização na medida em que os arranjos de "gestão" do PPA reproduziram sua lógica autonomista (de que programas são auto-executáveis e organizações são auto-orientadas para resultados), não integrando e prescindindo de políticas de gestão em outros domínios.

O terceiro conjunto de fatores, o jogo da fragmentação continuou uma rodada mais intensa, agravado pelas clivagens internas do partido do governo dentro do governo e interações com outros partidos instalados na burocracia e segmentos da própria burocracia. Novos atores não aumentaram a possibilidade de jogos cooperativos do tipo ganha-ganha, mas levaram a um quadro de maior competição, desconfiança, sectarismo, partidarização. A cooperação foi impossível num quadro de interesses divergentes e desconfianças recíprocas.

O quarto conjunto de fatores, a estrutura, também contribuiu para o aumento da fragmentação. A macro-estrutura tornou-se ainda mais fragmentária por conta do aumento de órgãos de primeiro escalão, desafiando a capacidade de coordenação central, monitoramento e controle da Casa Civil

sobre as ações governamentais, embora os domínios de políticas de gestão tenham se mantido intactos. Igualmente, frustrou-se o efeito de conselhos e outras unidades de integração lateral para tratamento de questões transversais mais gerais ou específicas (cuja proliferação tendeu a gerar, por vezes, um excesso de interações laterais que aumentam a necessidade de coordenação central, em vez de diminuí-la). Por outro lado, a coordenação intra-Ministério do Planejamento atingiu níveis críticos. O perfil tecnicista do Ministro (cuja zona de conforto em questões orçamentárias o distanciava do resto de sua extensa pauta, drenando sua agenda) e o acirramento das diferenças de perfil e visão dos secretários levou o modelo de ministério integrado (planejamento e gestão) ao limite crítico. Os conflitos inter-secretarias, em questões sobre áreas de competência, concepções, formulação e implementação tornaram-se críticos e paralisantes –em especial entre as Secretarias de Gestão e Recursos Humanos em questões de política de RH. As tentativas de constituição de instâncias colegiadas que servissem de elementos estruturais de integração (câmara de políticas de gestão e de gestão de recursos humanos) fracassaram.

No que se refere aos processos de trabalho, quinto fator fragmentador, permanecia a inexistência de acordos operacionais que pudessem gerar convergência sobre as soluções propostas por distintas agências incumbidas de propor e implementar políticas de gestão. No âmbito do MP, os processos de gestão de estruturas, de autorização para ingresso, de melhoria da gestão (via programa da qualidade e desburocratização e via o fomento à transformação organizacional), de gestão de programas, de gestão de recursos humanos, de gestão de tecnologias informacionais, de gestão central de compras governamentais, de gestão patrimonial e, fora do MP, os processos de gestão fiscal, gestão social (unificação de programas de transferência de renda) e gestão do aparato regulatório possuem tênues integrações laterais, prevalecendo a lógica da autonomia operacional em cada um dos domínios operacionais.

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

## 6. CONCLUSÕES E PERSPECTIVAS A PARTIR DO QUADRO FRAGMENTÁRIO

A conclusão mais geral é que o quadro fragmentério se agravou na transição[vi] do governo FHC para o governo Lula. Ainda que características fragmentárias possam ser tributadas às transições de governo (Burke, 2001), as alterações nos fatores de fragmentação sugerem serem de ordem mais estrutural. O quadro 8 busca ilustrar de forma comparativa estas características fragmentárias.

O quadro 8. Fatores de fragmentação nos governos FHC e Lula.

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

| | | |
|---|---|---|
| | | sem compartilhamento de modelos mentais. |

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

Estas conclusões não validam a possibilidade (nem a desejabilidade) de que se reproduza doravante um padrão de transformações mais integrados, coerentes, coordenados e consistentes a exemplo do que outrora foram a modernização Daspeana e a Administração para o Desenvolvimento ancorada no decreto-Lei 200. Tais iniciativas, embora mais ordenadas, ocorreram em regimes autoritários e consoante concepções mecanicistas de gestão governamental (predominantemente no caso do DASP). Um padrão de integração autoritária ou formas de promoção de um pensamento gerencial único não se coadunam nem com a democracia nem com a natureza complexa das organizações e políticas contemporâneas.

Um desafio basilar das transformações contemporâneas da gestão pública é a implementação de modelos de gestão orgânicos e no ambiente democrático – em linha com as concepções de governança[vii], estado da arte da nova gestão pública[viii]. Com efeito, o advento de uma burocracia orgânica e mesmo do Estado-Rede[ix] demandam um grau mínimo de convergência e racionalidade das políticas de gestão. O advento de um novo ciclo de políticas de gestão a partir dessa estrutura fragmentária decuplica a complexidade dos processos de transformação da gestão na medida em que, à complexa engenharia institucional típica desses processos, some-se a construção concomitante e indissociável de uma arquitetura estratégica que busque alterar as estruturas que produzem as políticas de gestão.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Aucoin, P. (1995). The New Public Management: Canada in Comparative Perspective, Montreal: IRPP.

Barzelay, M. (2001). Research on Public Management Policy Change in Latin American Region: Conceptual Framework, Methodological Guide and Exemplars. IADB.

Boston, J. et al. (1991). Reshaping the State: New Zealand Bureaucratic Revolution. Auckland: Oxford University Press.

Brasil, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. (2003) Elementos para um diagnóstico da Administração Federal. Secretaria de Gestão.

Brasil, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. (2003) Relatório de Avaliação do PPA.

Burke, John (2001) Lessons from Past Presidential Transitions: Organization, Management, and Decision Making. Presidential Studies Quarterly 31(1): 5.

Castells, Manuel. (1998) Hacia el estado red? Globalizacion economica e instituciones politicas en la era de la información. Ponencia presentada en el Seminario sobre "Sociedad y reforma del estado", organizado por el Ministerio de Administracao Federal e Reforma Do Estado, Republica Federativa do Brasil. Sao Paulo, 26-28 marzo.

Grindle, M. (ed) (1997) Getting Good Government. Capacity Building in the public sector of developing countries.", Boston, Harvard University Press

Holmes, M. & Shand, D. (1995). Management Reform: Some Practitioner Perspectives on the Past Ten Years. Governance, v.18, 4.

Hood, C. & Jackson, M. (1991). Administrative Argument. Aldershot: Dartsmouth.

IADB - Inter-American Development Bank (2003). Political Institutions, Policymaking Processes, and Policy Outcomes – a Guide to Theoretical Modules and Possible Empirics. IADB.

Lopes, C. and Theison, T. (2004) Ownership. Leadership and Transformation. Can We Do Better for Capacity Development? UNDP/Earthscan

Martins, Humberto F. (2003) "Uma teoria da fragmentação de políticas públicas: desenvolvimento e aplicação na análise de três casos de políticas de gestão pública". Tese de Doutorado, EBAPE/FGV.

Mizrahi, Yemile. (2004). Capacity Enhancement Indicators. Review of the Literature. World Bank Institute Working Papers. No. 37232.

Moore, M. (1995). Creating Public Value: Strategic Management in Government. Cambridge: Harvard University Press.

Motta, P. R. (1997). Gestão Contemporânea. Pioneira.

Neustadt, R. 1960. Presidential power. Wiley.

OCDE. (2002). Improving Policy Coherence and Integration for Sustainable Development: A Checklist. Policy Brief, October.

Schick, A. (1996). The Spirit of Reform: managing the New Zealand state sector in a time of change. Wellington: State Services Commission and the Treasury.

**Referência Bibliográfica deste Trabalho (ABNT: NBR-6023/2000):**

Martins, Humberto F.. Emancipação do Direito Público no Brasil. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado**, Salvador, nº. 5, março/abril/maio, 2006. Disponível na Internet: <http://www.direitodoestado.com.br>. Acesso em: xx de xxxxxxxx de xxxx

Obs. Substituir x por dados da data de acesso ao site www.direitodoestado.com.br

**Publicação Impressa:**

Informação não disponível

[i] O termo está sendo empregado no sentido atribuído por Barzelay (2001), referindo-se "a regras e rotinas que se aplicam à administração pública como um todo em relação à macroorganização governamental, processo de planejamento, orçamento e gestão financeira, funcionalismo, organização de sistemas e métodos, controle e avaliação e aquisições". Adicionam-se a essa definição os processos de desenvolvimento institucional, voltados ao desenvolvimento das estratégias, alinhamento das estruturas, otimização dos processos de trabalho, adequação dos quadros funcionais e sistemas de informação, conhecimento e aprendizagem, não apenas na perspectiva macrogovernamental, mas também como parte da ação modernizadora de cada organização pública. Tratar as iniciativas de reforma da gestão pública como processos de mudança de políticas públicas, de políticas de gestão pública, no caso, permite inferências em bases mais objetivas sobre a dinâmica dos processos de formulação e implementação de políticas de gestão pública, mediante, inclusive, um maior grau de comparabilidade em relação às abordagens baseadas em argumentação doutrinária, que se voltam predominantemente para análises de mérito e identificação de fatores críticos de sucesso.

[ii] Segundo Martins (2003: 57-58), "existe um ponto ótimo de fragmentação. A busca da integração mediante o estabelecimento de arranjos de cooperação/coordenação tem um custo, e, obviamente, uma solução maximizadora é aquela cujos custos da coordenação são menores que os custos da fragmentação. Muito embora a cooperação seja sempre mais eficiente do ponto de vista paretiano que qualquer forma de coordenação, alguns autores acreditam que apenas em condições muito delimitadas há infinita possibilidade de maximização, mesmo sob condições de confiança, nas quais os atores deveriam estabelecer pré-acordos de cooperação ex ante."

[iii] Há um sistemático mau uso dos termos "planejamento" e "gestão". O primeiro é utilizado para se referir ao processo de formulação de resultados. O segundo é utilizado para designar a implementação

e, não raro, as áreas de suporte (gestão de recursos humanos, de logística, de orçamento e finanças, de compras etc.). Esta diferenciação é errônea porque implica em um conceito reducionista de gestão, ignorando a dimensão teleológica ou estratégica da ação gerencial (Mota, 1997). Por esta razão, quando aplicado nesse sentido, o termo será grafado entre aspas.

[iv] Embora a inovação (pelo ineditismo e pela diferenciação em relação aos padrões de burocracia ortodoxa) mais marcante do período tenha ocorrido no âmbito do Poder Legislativo, a partir do Tribunal de Contas da União, qual seja, a partir de 2004, a nova sistemática de prestação de contas inaugura o conceito de auditoria de desempenho, um conjunto de modalidades de controle de desempenho que, paralelemente ao controle da conformidade, passa a responsabilizar os gestores governamentais pelo alcance de resultados, não apenas pelo cumprimento das regras estabelecidas.

[v] Baseadas em documentos e depoimentos semi-estruturados obtidos junto à: Casa Civil da Presidência da República; Secretarias de Gestão (2003), Recursos Humanos, Planejamento e Investimentos Estratégicos, Patrimônio da União e Logística e tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (2003); Ministério da Fazenda; Minstério do Desenvolvimento Social; e Ministério das Minas e Energia.

[vi] Neustadt (1960), em particular, considera as transições os períodos que podem anteceder e ultrapassar até 21 meses da posse do novo presidente. Bourke (2001) considera que as transições são períodos inevitavelmente fragmentários nos quais os presidentes buscam "juntar as peças" que encontram para formar um todo orgânico.

[vii] O conceito de Governança está essencialmente relacionado ao desenvolvimento de capacidades estatais e de outros atores que se associam ao estado no provimento de bens públicos ou de relevãncia pública. Veja-se Grindle, M. (1997), Lopes & Theison (2003) e Mizrahi (2004).

[viii] A Nova Gestão Pública (NGP) é um conjunto de argumentos e filosofias administrativas aceitas em determinados contextos e propostas como novo paradigma de gestão pública a partir da emergência dos temas crise e reforma do Estado nos anos 80 (Hood & Jackson, 1991). De maneira geral, propõe uma gestão pública dotada das seguintes características: a)caráter estratégico ou orientado por resultado do processo decisório; b)descentralização; c)flexibilidade; d)desempenho crescente e pagamento por desempenho/produtividade; e)competitividade interna e externa; f)direcionamento estratégico; g)transparência e cobrança de resultados (accountability); h)padrões diferenciados de delegação e discricionaridade decisória; i)separação da política de sua gestão; j)desenvolvimento de habilidades gerenciais; k)terceirização; l)limitação da estabilidade de servidores e regimes temporários de emprego; e m)estruturas dife-renciadas. (Holmes & Shand, 1995; Hood & Jackson, 1991). As proposições doutrinárias da NGP emanam de valores administrativos, principalmente relacionados a desempenho eficiente da tarefa, teorias no âmbito do neoinstitucionalismo econômico (Aucoin, 1990; e Boston, 1991), e no âmbito das abordagens contemporâneas de gestão (Aucoin, 1995; Moore, 1994; e Schick, 1996), notadamente aquelas relacionadas à estratégia e comportamento organizacional. A NGP nasceu gerencialista nos anos 80, fortemente inspirado pelas reformas minimalistas e propondo a aplicação de tecnologia de gestão empresarial ao Estado, a partir das experiências paradigmáticas.

[ix] Segundo Castells (1998), o Estado-rede "se caracteriza pelo compartilhamento da autoridade (a capacidade institucional de impor uma decisão) no âmbito de uma rede de instituições. Uma rede, por definição, não possui centro, senão nós, de diferentes dimenções e com relações inter-nodais que são frequentemente assimétricas. Mas, em termos finais, todos os nós são necessários para a existencia da rede. Asim, o estado-nação se articula cotidianamente na tomada de decisões com instituições supra-nacionais de distintos tipos e em distintos âmbitos […]. Mas, também funcionam nessa mesma rede instituições regionais e locais [e....], cada vez mais, organizações não governamentais (ou neo-governamentais, porque fundamentalmente trabalhan com e a partir dos governos) se conectam com esta rede inter-institucional, feita tanto de negociação como de decisão, de compromisso quanto de autoridade, de informação quanto de estratégia. Este tipo de estado parece ser o mais adequado para processar a complexidade crescente de relações entre o global, o nacional e o local, a economia, a sociedade e a política, na era da informação."