

NÍKOLAS REIS MORAES DOS SANTOS

Descentralização e intersetorialidade  
da gestão pública federal:

# A IMPLEMENTAÇÃO DOS FÓRUNS DOS GESTORES FEDERAIS NOS ESTADOS



NÍKOLAS REIS MORAES DOS SANTOS

Descentralização e intersetorialidade  
da gestão pública federal:

# A IMPLEMENTAÇÃO DOS FÓRUNS DOS GESTORES FEDERAIS NOS ESTADOS



**Editora chefe**

Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Antonella Carvalho de Oliveira

**Editora executiva**

Natalia Oliveira

**Assistente editorial**

Flávia Roberta Barão

**Bibliotecária**

Janaina Ramos

**Projeto gráfico**

Camila Alves de Cremo

Ellen Andressa Kubisty

Luiza Alves Batista

Nataly Evelin Gayde

**Imagens da capa**

iStock

**Edição de arte**

Luiza Alves Batista

2023 by Atena Editora

Copyright © Atena Editora

Copyright do texto © 2023 Os autores

Copyright da edição © 2023 Atena

Editora

Direitos para esta edição cedidos à Atena Editora pelos autores.

Open access publication by Atena Editora



Todo o conteúdo deste livro está licenciado sob uma Licença de Atribuição Creative Commons. Atribuição-Não-Comercial-NãoDerivativos 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0).

O conteúdo do texto e seus dados em sua forma, correção e confiabilidade são de responsabilidade exclusiva do autor, inclusive não representam necessariamente a posição oficial da Atena Editora. Permitido o *download* da obra e o compartilhamento desde que sejam atribuídos créditos ao autor, mas sem a possibilidade de alterá-la de nenhuma forma ou utilizá-la para fins comerciais.

Todos os manuscritos foram previamente submetidos à avaliação cega pelos pares, membros do Conselho Editorial desta Editora, tendo sido aprovados para a publicação com base em critérios de neutralidade e imparcialidade acadêmica.

A Atena Editora é comprometida em garantir a integridade editorial em todas as etapas do processo de publicação, evitando plágio, dados ou resultados fraudulentos e impedindo que interesses financeiros comprometam os padrões éticos da publicação. Situações suspeitas de má conduta científica serão investigadas sob o mais alto padrão de rigor acadêmico e ético.

**Conselho Editorial**

**Ciências Humanas e Sociais Aplicadas**

Prof. Dr. Adilson Tadeu Basquerote Silva – Universidade para o Desenvolvimento do Alto Vale do Itajaí

Prof. Dr. Alexandre de Freitas Carneiro – Universidade Federal de Rondônia

Prof. Dr. Alexandre Jose Schumacher – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Paraná

Prof. Dr. Américo Junior Nunes da Silva – Universidade do Estado da Bahia

Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Ana Maria Aguiar Frias – Universidade de Évora

- Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Andréa Cristina Marques de Araújo – Universidade Fernando Pessoa  
Prof. Dr. Antonio Carlos da Silva – Universidade de Coimbra  
Prof. Dr. Antonio Carlos Frasson – Universidade Tecnológica Federal do Paraná  
Prof. Dr. Antonio Gasparetto Júnior – Instituto Federal do Sudeste de Minas Gerais  
Prof. Dr. Antonio Isidro-Filho – Universidade de Brasília  
Prof. Dr. Arnaldo Oliveira Souza Júnior – Universidade Federal do Piauí  
Prof. Dr. Carlos Antonio de Souza Moraes – Universidade Federal Fluminense  
Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Caroline Mari de Oliveira Galina – Universidade do Estado de Mato Grosso  
Prof. Dr. Crisóstomo Lima do Nascimento – Universidade Federal Fluminense  
Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Cristina Gaio – Universidade de Lisboa Prof. Dr. Daniel Richard Sant'Ana – Universidade de Brasília  
Prof. Dr. Deyvison de Lima Oliveira – Universidade Federal de Rondônia  
Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Dilma Antunes Silva – Universidade Federal de São Paulo  
Prof. Dr. Edvaldo Antunes de Farias – Universidade Estácio de Sá  
Prof. Dr. Elson Ferreira Costa – Universidade do Estado do Pará  
Prof. Dr. Eloi Martins Senhora – Universidade Federal de Roraima  
Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Geuciane Felipe Guerim Fernandes – Universidade Estadual de Londrina  
Prof. Dr. Gustavo Henrique Cepolini Ferreira – Universidade Estadual de Montes Claros  
Prof. Dr. Humberto Costa – Universidade Federal do Paraná  
Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Ivone Goulart Lopes – Istituto Internazionale delle Figlie de Maria Ausiliatrice  
Prof. Dr. Jadilson Marinho da Silva – Secretaria de Educação de Pernambuco  
Prof. Dr. Jadson Correia de Oliveira – Universidade Católica do Salvador  
Prof. Dr. Jodeylson Islony de Lima Sobrinho – Universidade Estadual do Oeste do Paraná  
Prof. Dr. José Luis Montesillo-Cedillo – Universidad Autónoma del Estado de México  
Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Juliana Abonizio – Universidade Federal de Mato Grosso  
Prof. Dr. Julio Cândido de Meirelles Junior – Universidade Federal Fluminense  
Prof. Dr. Kárpio Márcio de Siqueira – Universidade do Estado da Bahia  
Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Kátia Farias Antero – Faculdade Maurício de Nassau  
Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Keyla Christina Almeida Portela – Instituto Federal do Paraná  
Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Lina Maria Gonçalves – Universidade Federal do Tocantins  
Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Lucicleia Barreto Queiroz – Universidade Federal do Acre  
Prof. Dr. Luis Ricardo Fernandes da Costa – Universidade Estadual de Montes Claros  
Prof. Dr. Lucio Marques Vieira Souza – Universidade do Estado de Minas Gerais  
Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Natiéli Piovesan – Instituto Federal do Rio Grande do Norte  
Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Marianne Sousa Barbosa – Universidade Federal de Campina Grande  
Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Marcela Mary José da Silva – Universidade Federal do Recôncavo da Bahia  
Prof. Dr. Marcelo Pereira da Silva – Pontifícia Universidade Católica de Campinas  
Prof. Dr. Marcelo Pereira da Silva – Pontifícia Universidade Católica de Campinas  
Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Maria Luzia da Silva Santana – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul  
Prof. Dr. Miguel Rodrigues Netto – Universidade do Estado de Mato Grosso  
Prof. Dr. Pedro Henrique Máximo Pereira – Universidade Estadual de Goiás  
Prof. Dr. Pablo Ricardo de Lima Falcão – Universidade de Pernambuco  
Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Paola Andressa Scortegagna – Universidade Estadual de Ponta Grossa  
Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Rita de Cássia da Silva Oliveira – Universidade Estadual de Ponta Grossa  
Prof. Dr. Rui Maia Diamantino – Universidade Salvador

- Profª Drª Sandra Regina Gardacho Pietrobon – Universidade Estadual do Centro-Oeste
- Prof. Dr. Saulo Cerqueira de Aguiar Soares – Universidade Federal do Piauí
- Prof. Dr. Urandi João Rodrigues Junior – Universidade Federal do Oeste do Pará
- Profª Drª Vanessa Bordin Viera – Universidade Federal de Campina Grande
- Profª Drª Vanessa Ribeiro Simon Cavalcanti – Universidade Federal da Bahia / Universidade de Coimbra
- Prof. Dr. William Cleber Domingues Silva – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
- Prof. Dr. Willian Douglas Guilherme – Universidade Federal do Tocantins

## Descentralização e intersetorialidade da gestão pública federal: a implementação dos fóruns dos gestores federais nos estados

**Diagramação:** Ellen Andressa Kubisty  
**Correção:** Maiara Ferreira  
**Indexação:** Amanda Kelly da Costa Veiga  
**Revisão:** O autor  
**Autor:** Níkolas Reis Moraes dos Santos

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)	
S237	Santos, Níkolas Reis Moraes dos Descentralização e intersetorialidade da gestão pública federal: a implementação dos fóruns dos gestores federais nos estados / Níkolas Reis Moraes dos Santos. – Ponta Grossa - PR: Atena, 2023.  Formato: PDF Requisitos de sistema: Adobe Acrobat Reader Modo de acesso: World Wide Web Inclui bibliografia ISBN 978-65-258-1391-2 DOI: <a href="https://doi.org/10.22533/at.ed.912231406">https://doi.org/10.22533/at.ed.912231406</a>  1. Administração pública federal - Brasil. I. Santos, Níkolas Reis Moraes dos. II. Título. CDD 354.6301
Elaborado por Bibliotecária Janaina Ramos – CRB-8/9166	

**Atena Editora**

Ponta Grossa – Paraná – Brasil

Telefone: +55 (42) 3323-5493

[www.atenaeditora.com.br](http://www.atenaeditora.com.br)

contato@atenaeditora.com.br

## DECLARAÇÃO DO AUTOR

O autor desta obra: 1. Atesta não possuir qualquer interesse comercial que constitua um conflito de interesses em relação ao conteúdo publicado; 2. Declara que participou ativamente da construção dos respectivos manuscritos, preferencialmente na: a) Concepção do estudo, e/ou aquisição de dados, e/ou análise e interpretação de dados; b) Elaboração do artigo ou revisão com vistas a tornar o material intelectualmente relevante; c) Aprovação final do manuscrito para submissão.; 3. Certifica que o texto publicado está completamente isento de dados e/ou resultados fraudulentos; 4. Confirma a citação e a referência correta de todos os dados e de interpretações de dados de outras pesquisas; 5. Reconhece ter informado todas as fontes de financiamento recebidas para a consecução da pesquisa; 6. Autoriza a edição da obra, que incluem os registros de ficha catalográfica, ISBN, DOI e demais indexadores, projeto visual e criação de capa, diagramação de miolo, assim como lançamento e divulgação da mesma conforme critérios da Atena Editora.

## DECLARAÇÃO DA EDITORA

A Atena Editora declara, para os devidos fins de direito, que: 1. A presente publicação constitui apenas transferência temporária dos direitos autorais, direito sobre a publicação, inclusive não constitui responsabilidade solidária na criação dos manuscritos publicados, nos termos previstos na Lei sobre direitos autorais (Lei 9610/98), no art. 184 do Código Penal e no art. 927 do Código Civil; 2. Autoriza e incentiva os autores a assinarem contratos com repositórios institucionais, com fins exclusivos de divulgação da obra, desde que com o devido reconhecimento de autoria e edição e sem qualquer finalidade comercial; 3. Todos os e-book são *open access*, desta forma não os comercializa em seu site, sites parceiros, plataformas de e-commerce, ou qualquer outro meio virtual ou físico, portanto, está isenta de repasses de direitos autorais aos autores; 4. Todos os membros do conselho editorial são doutores e vinculados a instituições de ensino superior públicas, conforme recomendação da CAPES para obtenção do Qualis livro; 5. Não cede, comercializa ou autoriza a utilização dos nomes e e-mails dos autores, bem como nenhum outro dado dos mesmos, para qualquer finalidade que não o escopo da divulgação desta obra.

Dedico este trabalho à minha Gabriela.

## AGRADECIMENTOS

À Gabriela, pela compreensão da importância deste momento para mim, para nós.

Aos pais, pela direção ao caminho do estudo, inclusive.

Aos professores Eduardo Guerini e Paulo Mello, pela orientação marcada pela firmeza nas correções e direcionamentos.

Ao professor Flávio Ramos e à Melissa Marques, e em seus nomes, à toda a equipe do Programa de Mestrado Profissional em Gestão de Políticas Públicas da UNIVALI.

Aos companheiros de trabalho na Presidência da República, Ideli Salvatti, Ernandes Macário e Tânia Alves.

Aos companheiros de trabalho no escritório, professores Natan Ben-Hur Braga, Diego Richard Ronconi, João Thiago Fillus e Thiago Schiewe.

Aos tantos que encontrei e me fizeram enxergar que o material só se significa quando traduzido no imaterial.

## RESUMO

A presente dissertação descreve a implementação dos Fóruns dos Gestores Federais nos Estados brasileiros, que se deu, institucionalmente, no primeiro governo Dilma Rousseff, entre os anos de 2013 e 2014. Para tanto, utiliza-se de um referencial teórico para apresentar o ambiente político que precede tal implementação, com ênfase na inserção do Brasil no contexto da Reforma do Estado a partir da crise do Estado de Bem-Estar, na década de 1970, bem como a partir da globalização e do neoliberalismo como ideais ocidentais hegemônicos, e dos modelos predominantes de gestão adotados pelos governos central e subnacionais como respostas à crise, a partir da década de 1980. Assim, trata da descentralização, do federalismo e da intersetorialidade como conceitos importantes que ganham nova roupagem por meio da reforma, mas que se limitam pela convivência com outros conceitos ainda bastante presentes no seio da administração pública brasileira contemporânea, especialmente o patrimonialismo e o presidencialismo de coalizão. A pesquisa, de modelo teórico-conceitual, que utiliza do método indutivo e aborda o problema de forma qualitativa, contextualiza a criação, implantação e desenvolvimento dos fóruns dos gestores federais, diagnosticando que seu surgimento deriva de uma experiência piloto no Estado de Santa Catarina que se dissemina institucionalmente para todos os estados da federação a partir da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República – SRI/PR, contando com uma coordenação nacional e servindo como um componente importante dentro do sistema de assessoramento ao Chefe do Poder Executivo central. Também, que mesmo recente, a prática trouxe resultados objetivos do ponto de vista da gestão intersetorial, e potenciais do ponto de vista da descentralização de poder, assim como que os fóruns são um mecanismo importante para promover uma maior descentralização da administração pública federal, e constituíram-se numa experiência intersetorial fundamental à eficiência da gestão pública federal, inclusive na sua relação com Estados e Municípios, mas que se depara com obstáculos da cultura burocrática e de ordem jurídica que precisam, necessariamente, serem superados, sob pena de sua experiência se ver completamente suprimida pela tradição centralizadora e setorial que insiste em adiar bons projetos reformistas.

**PALAVRAS-CHAVE:** Fórum dos Gestores Federais. Descentralização. Intersetorialidade. Patrimonialismo. Presidencialismo de Coalizão.

---

## ABSTRACT

This dissertation describes the implementation of the Forums of Federal Managers in the Brazilian States, which occurred institutionally, in the first government of Dilma Rousseff, between the years 2013 and 2014. For this purpose, we use a theoretical framework to present the political environment immediately preceding the implementation, with emphasis on Brazil's insertion in the context of state reform, based on the crisis of the Welfare State, in the 1970s and on globalization and neoliberalism as hegemonic Western ideals, and the prevailing management models adopted by central and subnational governments in response to the crisis from the 1980s onwards. It describes decentralization, federalism and intersectorality as important concepts that have gained a new look through the reform, but that are limited by the fact that they co-exist alongside other concepts that are still prevalent at the heart of contemporary Brazilian government, in particular, patrimonialism and coalition of presidentialism. The research uses a theoretical-conceptual model, based on the inductive method. It addresses the problem from a qualitative perspective, contextualizing the creation, implementation and development of Forums of Federal Managers, and diagnosing their appearance stemming from a pilot project in the state of Santa Catarina that is disseminated institutionally to all the states of the federation, from the Secretariat of the Institutional Relations of the Presidency of the Republic - SRI/PR, with a national coordination and serving as an important component within a system of advisory to the central head of Executive Power. Also, although recent, the practice has brought objective results from the point of view of inter-sectoral management, and potential in regard to the decentralization of power. The forums are also an important mechanism for promoting a greater decentralization of the federal public administration, and constitute a fundamental intersectoral experience for the efficiency of the federal public management, including in its relations with States and Municipalities. But it is seen that it faces obstacles from the bureaucratic culture and legal system, which need to be overcome, otherwise the experience will become completely suppressed by a centralizing and sectoral tradition that insists on postponing the good reformist projects.

**KEYWORDS:** Forum of Federal Managers. Decentralization. Intersectoral. Patrimonialism. Coalition Presidencialism.

## LISTA DE ABBREVIATURAS E SIGLAS

<b>BB</b>	Banco do Brasil
<b>CAIXA</b>	Caixa Econômica Federal
<b>CDES</b>	Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social
<b>CGU</b>	Controladoria Geral da União
<b>CPGDC</b>	Câmara de Políticas de Gestão, Desempenho e Competitividade
<b>CUT</b>	Central Única dos Trabalhadores
<b>EC</b>	Emenda Constitucional
<b>FHC</b>	Fernando Henrique Cardoso
<b>FMI</b>	Fundo Monetário Internacional
<b>Fóruns</b>	Fóruns dos Gestores Federais
<b>FUNASA</b>	Fundação Nacional de Saúde
<b>FUNDEB</b>	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica
<b>FUNDEF</b>	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental
<b>ICD</b>	Instrumento de Coleta de Dados
<b>LDB</b>	Lei de Diretrizes e Bases da Educação
<b>MARE</b>	Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
<b>MDA</b>	Ministério do Desenvolvimento Agrário
<b>MPA</b>	Ministério da Pesca e Aquicultura
<b>PC do B</b>	Partido Comunista Brasileiro
<b>PL</b>	Projeto de Lei
<b>PND</b>	Programa Nacional de Desestatização
<b>PPA</b>	Plano Plurianual
<b>PPP</b>	Parceria Público Privada
<b>PR</b>	Presidência da República
<b>PSDB</b>	Partido da Social Democracia Brasileira
<b>PT</b>	Partido dos Trabalhadores
<b>PTB</b>	Partido Trabalhista Brasileiro
<b>REUNI</b>	Programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

<b>RGS</b>	Rede de Pesquisadores em Gestão Social
<b>SAF</b>	Subchefia de Assuntos Federativos
<b>SASF</b>	Sistema de Assessoramento para Assuntos Federativos da Presidência da República
<b>SINTE/SC</b>	Sindicato dos Trabalhadores em Educação de Santa Catarina
<b>SPU</b>	Secretaria do Patrimônio da União
<b>SRI/PR</b>	Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República
<b>STF</b>	Supremo Tribunal Federal
<b>SUAS</b>	Sistema Único de Assistência Social
<b>SUPAR</b>	Subchefia de Assuntos Parlamentares
<b>SUS</b>	Sistema Único de Saúde
<b>UFRPE</b>	Universidade Federal Rural de Pernambuco
<b>UFSC</b>	Universidade Federal de Santa Catarina

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>1</b>
<b>CAPÍTULO 1 .....</b>	<b>4</b>
<b>DESCENTRALIZAÇÃO E INTERSETORIALIDADE NA GESTÃO PÚBLICA FEDERAL BRASILEIRA NO CONTEXTO RECENTE</b>	
1.1 Reforma do Estado e Estado Contemporâneo no Contexto Brasileiro Recent .....	4
1.2 Modelos de Gestão Pública no Brasil .....	14
1.2.1 Gestão Gerencial .....	14
1.2.2 Gestão Social.....	19
1.2.3 As Reformas recentes na estrutura estatal brasileira – contradições políticas einstitutionais .....	23
1.3 Gestão contemporânea do Brasil.....	32
1.3.1 O Federalismo e a autoridade sobre recursos fiscais e tributários.....	32
1.3.2 Descentralização e Impactos sobre recursos fiscais e tributários.....	37
1.3.3 Os limites da intersetorialidade na esfera pública brasileira.....	42
<b>CAPÍTULO 2 .....</b>	<b>48</b>
<b>RELAÇÕES INSTITUCIONAIS DO GOVERNO FEDERAL NO CONTEXTO RECENTE (2003-2014)</b>	
2.1 Patrimonialismo e Presidencialismo de Coalizão no contexto do Governo Federal – período de 2003 – 2013.....	48
2.2 A Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República e as mudanças nos Governos Lula e Dilma .....	56
2.3 Os Fóruns dos Gestores Federais .....	62
2.4 Os Impactos da implementação dos Fóruns dos Gestores Federais no contexto da descentralização federativa e intersetorialidade das políticas públicas.....	70
<b>CAPÍTULO 3 .....</b>	<b>73</b>
<b>A DINÂMICA INSTITUCIONAL DA IMPLANTAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DOS FÓRUNS DOS GESTORES FEDERAIS NA SRI</b>	
3.1 A percepção dos atores na implementação dos Fóruns dos Gestores Federais – Intersetorialidade e descentralização federativa .....	73
3.1.1 Entrevista com a ex-Ministra Ideli Salvatti .....	75

# SUMÁRIO

3.1.2 Entrevista com Coordenador Nacional dos Fóruns Ernandes Macario.....	79
3.1.3 Entrevistas com Gestores.....	81
3.2 Os limites e obstáculos para implementação de uma política intersetorial na gestão dos Fóruns dos Gestores Federais - Experiência e consolidação na SRI/PR... .....	85
3.3 Propostas dos Fóruns e obstáculos na implementação .....	88
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES .....</b>	<b>93</b>
Considerações Finais.....	93
Recomendações para Trabalhos Futuros.....	95
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>96</b>
<b>SOBRE O AUTOR .....</b>	<b>104</b>

# INTRODUÇÃO

O contexto recente da Gestão Pública no Brasil sempre esteve influenciado por um intenso discurso reformista que emerge da crise do Estado de Bem-Estar nos países centrais do capitalismo, a partir da década de 1970, e toma força, aqui, no curso da década de 1990.

Enquanto o processo de redemocratização levado a cabo na década de 1980 culminou com uma Constituição que garantiu amplos direitos sociais, os governos que antecederam a virada do milênio estabeleceram uma agenda conexa com aquela que emerge do Consenso de Washington, do ideal neoliberal e da globalização, e, portanto, reformaram-na com fins de criar um ambiente normativo capaz de traduzir no cotidiano da administração pública brasileira um modelo de gestão que deriva de tais ideais: o modelo gerencial.

Este modelo, que pressupõe a eficiência como um valor fundamental na gestão pública, entretanto, se deparou com uma cultura burocrática de raízes eminentemente patrimonialistas, e com um sistema político que aquinha o governo para vários grupos de interesses que, por sua vez, apresentam suas próprias características de administrar e se relacionar com a coisa pública.

Ainda entre as décadas 1970 e 1990, e com muita intensidade prática nesta última, entretanto, conviveu com o ideal da gestão gerencial outro ideal de gestão, o da gestão social. Este modelo ganhou força na medida em que vários governos subnacionais implementaram práticas inovadoras de participação das pessoas nas tomadas de decisão, inclusive, com relação ao orçamento público.

Assim, conceitos como a descentralização, mais ligado à gestão gerencial, mas não desafeto à gestão social, e a intersetorialidade, mais ligado à gestão social, mas igualmente não desafeto à gestão gerencial, ganharam alguma relevância nos discursos político e acadêmico.

Em 2003, com a ascensão de um governo eleito com amplo apoio popular, no entanto, imaginou-se que as práticas da gestão social seriam largamente exercitadas no âmbito do governo central, mas os mandatos que se sucederam apresentaram uma realidade diversa. Que há elementos de gestão gerencial e social, e mesmo de descentralização e intersetorialidade no seio da administração pública federal, é inegável, mas é inegável também que os limites estabelecidos pela cultura burocrática brasileira insistem em se contrapor a reforma.

De outro norte, a ausência de uma definição conceitual, do ponto de vista de se estabelecer uma agenda que, de fato, se traduza em crescimento e desenvolvimento, faz como que se viva um conflito constante. Esta afirmação deriva do fato de que, ao tempo em que os países centrais apresentam uma receita de austeridade e ajustes, praticam, ainda, uma elevação do PIB em favor de um Estado amplo e provedor, ao tempo em que

as experiências de ajustes nem sempre se mostram acertadas, não raro ampliando os cenários de recessão.

No Brasil, existem estruturas descentralizadas e intersetoriais que são relativamente bem sucedidas, especialmente nas áreas da Saúde, Assistência Social e Previdência Social, graças à influência de um pensamento de gestão participativa e de práxis gerencial, que, de outro lado, é muito pouco visto em outras áreas também fundamentais da administração.

O advento da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República, órgão com *status* de ministério e responsável pela relação política do Palácio do Planalto com parlamentares, partidos políticos, governos de estado e municípios, inova ao institucionalizar, em 2006, de maneira mais clara, uma relação já existente, mas um tanto opaca até então.

Os Fóruns dos Gestores Federais, por sua vez, frutos da SRI/PR e objeto deste trabalho, são um exemplo de ação concreta em busca de uma divisão depoder hoje concentrada em ministérios que se constituem em verdadeiros feudos partidários.

Desta forma, constitui-se no objetivo geral deste trabalho, investigar o desenho institucional dos Fóruns dos Gestores Federais na estrutura da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República, com ênfase na descentralização e intersetorialidade.

Os objetivos específicos, por sua vez, são:

- a. descrever o processo de implantação dos Fóruns dos Gestores Federais no contexto do Governo Federal no período de 2010 até 2014;
- b. Investigar a implementação dos Fóruns dos Gestores Federais e suasdebilidades institucionais;
- c. avaliar os resultados atingidos no âmbito da Secretaria de RelaçõesInstitucionais da Presidência da República.

O problema, assim, derivado dos objetivos, questiona se “o advento dos Fóruns dos Gestores Federais nos Estados promoveu ou aprimorou a descentralização de poder e o diálogo intersetorial no contexto da administração pública federal?”.

As hipóteses traçadas para eventual resposta foram então estabelecidas da seguinte forma:

- a. O advento dos Fóruns dos Gestores Federais nos Estados promoveu a descentralização de poder e o diálogo intersetorial no contexto da administração pública federal;
- b. O advento dos Fóruns dos Gestores Federais nos Estados aprimorou a descentralização de poder e o diálogo intersetorial no contexto da administração pública federal;
- c. O advento dos Fóruns dos Gestores Federais nos Estados promoveu a descent-

- tralização de poder e o diálogo intersetorial no contexto da administração pública federal;
- d. O advento dos Fóruns dos Gestores Federais nos Estados não aprimorou a descentralização de poder e o diálogo intersetorial no contexto da administração pública federal.

A pesquisa se caracteriza por ser de cunho bibliográfico e exploratório, pois baseia-se na literatura pertinente ao tema, cujo foco de estudo foi a dinâmica do Estado brasileiro nos últimos trinta anos, com ênfase na dinâmica institucional do Poder Executivo Central. Foi utilizada uma abordagem qualitativa, na medida em que o tema central de estudo é um fato histórico do contexto político brasileiro, o que pode ser caracterizado como um estudo de caso. Além disso, a abordagem também tem caráter quantitativo, pois o trabalho realizou sete entrevistas estruturadas e com método indutivo, sendo cinco com gestores de órgãos federais em diferentes estados da federação, uma com um dos coordenadores nacionais dos Fóruns dos Gestores Federais, e uma com a ex-Ministra Chefe da SRI/PR. Vale ressaltar que o objetivo metodológico do estudo é produzir conhecimento, contudo, não há pretensão de gerar práticas específicas.

O trabalho, deste modo, se dividiu em três capítulos, além desta introdução, das considerações finais e anexos. O primeiro se presta a apresentar conceitos chaves para a pesquisa, como a descentralização, o federalismo e a intersetorialidade no contexto recente da administração pública brasileira inserida nesta agenda de reformas.

O segundo capítulo, também de fundamentação teórica, se propõe a apresentar, igualmente no contexto recente, o processo que culminou com a criação da SRI/PR e suas competências no âmbito do assessoramento direto à Presidência da República, tratando, por fim, dos próprios Fóruns dos Gestores Federais como instrumento inovador criado no seio deste Ministério no curso do primeiro governo Dilma Rousseff. O referencial teórico leva em conta, ainda, os limites impostos à efetivação de tais conceitos apresentados no primeiro capítulo, pela subsistência de um sistema político presidencialista de coalizão, e por uma cultura patrimonialista da gestão pública brasileira, com impacto direto nas relações institucionais do governo central, e, por consequência, dos próprios fóruns objeto desta dissertação.

E o terceiro capítulo, apresenta-se a análise dos resultados da pesquisa, que é confrontada com a literatura pesquisa e, também, com a própria experiência prática do autor.

Por fim, o estudo apresenta as considerações finais, as recomendações do trabalho e as referências utilizadas na pesquisa.

## DESCENTRALIZAÇÃO E INTERSETORIALIDADE NA GESTÃO PÚBLICA FEDERAL BRASILEIRA NO CONTEXTO RECENTE

Este primeiro capítulo tem importância ímpar para a contextualização do objeto de estudo da pesquisa cujos resultados serão ao final apresentados. Isto porque, os Fóruns dos Gestores Federais surgem de uma ideia, expressa na portaria que o instituiu, em consonância com o decreto que lhe serviu de base, de potencializar a descentralização e a intersetorialidade no âmbito da relação dos gestores federais nos estados entre si, e deles com os Estados e Municípios e com a Presidência da República.

A descentralização e a intersetorialidade, por sua vez, em que pese serem conceitos não tão recentes, se modernizaram a partir do ideal da Reforma do Estado e dos modelos de gestão que dele derivam.

Assim, iniciar-se-á este capítulo apresentando-se aspectos que se considerou importantes das características do Estado Contemporâneo, com ênfase na Reforma do Estado, nos modelos de gestão gerencial e social e nas reformas recentes implementadas pelo governo brasileiro, especialmente a partir da década de 1990, para, na sequência, tratar especificamente dos conceitos acima citados, além do federalismo, que guarda conexão com a descentralização.

### 1.1 REFORMA DO ESTADO E ESTADO CONTEMPORÂNEO NO CONTEXTO BRASILEIRO RECENTE

Constituem-se pressupostos deste trabalho, em síntese, que o Estado moderno se dividiu, no curso da história, em dois modelos principais: a) o Estado Liberal e; b) o Estado de Bem-Estar. Também, que o primeiro surge a partir das revoluções liberais republicanas, notadamente das Revoluções Inglesa (1688-1689), Americana (1775-1783) e Francesa (1789-1799), ou seja, da ascensão da burguesia mercantil a um poder antes controlado pela nobreza, pela aristocracia e pela Igreja, tendo seu auge no século XIX. E o segundo, a partir da crise da década de 1930, ou seja, da negociação entre modelos ideológicos distintos, que compuseram liberdades restritas a pequenos grupos com a garantia de direitos sociais amplos, tendo seu auge no século XX, até por volta da década de 1970.

Para Furtado (2013, p. 34)<sup>1</sup> o “Estado brasileiro, conforme o modelo definido pela Constituição Federal, é democrático, de direito, cooperativo e social”. Nas palavras do autor, ainda:

É democrático, em primeiro lugar, porque nascido da vontade do povo; de direito, porque se submete ao ordenamento jurídico previamente estabelecido, conforme definido na Constituição; cooperativo, porque, em

1. FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de Direito Administrativo**. 4<sup>a</sup> Edição, revisada e atualizada. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2013.

inúmeras situações, necessita da participação de segmentos do setor privado para desempenhar suas atribuições; e social porque atua de modo a realizar o bem comum, visando à satisfação dos direitos relacionados à dignidade da pessoa humana — saúde, educação, cultura, segurança etc.

Ocorre que a Constituição da República foi promulgada em um momento em que o Estado de Bem-Estar já havia se exaurido e dado consequência à sua própria crise. Para Bresser Pereira<sup>2</sup> (1997, p. 11), no curso da década de 1970 o Estado Intervencionista passa de promotor do desenvolvimento a obstáculo do mesmo. Ainda segundo ele, ao contrário da crise da década de 1930 (uma crise do mercado), esta crise gerada pelo Estado de Bem-Estar é uma crise do próprio Estado. Nas palavras do autor:

O Estado entra em crise fiscal, perde em graus variados o crédito público, ao mesmo tempo que vê sua capacidade de gerar poupança forçada a diminuir [...] Em consequência, a capacidade de intervenção do Estado diminui drasticamente. O Estado se imobiliza. [...] A crise dos anos 30 foi uma crise do mercado – de um mercado que o Estado não lograva então regular de forma satisfatória. Por isso, quando as políticas macroeconômicas keynesianas e as ideias de planejamento apareceram nos anos 30, foram logo adotadas em uma melhora considerável do desempenho das economias nacionais. Nos anos 50 tornou-se lugar comum a ideia de que o Estado tinha um papel estratégico na promoção do progresso técnico e da acumulação de capital, além de lhe caber a responsabilidade principal pela garantia de uma razoável distribuição de renda. Entretanto, estes êxitos levaram a um crescimento explosivo do Estado. [...] Para isto cresceu a carga tributária, que de 5 a 10 por cento no início do século passou para 30 a 60 por cento do Produto Interno Bruto dos países, e aumentou o número de burocratas públicos, que agora não se limitavam a realizar tarefas clássicas do Estado. (BRESSER-PEREIRA, 1997, p. 11).

Esta crise, iniciada na década de 1970, no entanto, não desencadeou no surgimento de outro tipo de Estado em substituição ao Estado de Bem-Estar, ao menos não nos países centrais do capitalismo, e, ainda. Ou seja, em que pese ser possível afirmar que Inglaterra e Estados Unidos puseram em prática projetos de gênese substancialmente neoliberais<sup>3</sup>, e que os países periféricos influenciaram-se sobremaneira com suas orientações, especialmente por aquelas emanadas do consenso de Washington<sup>4</sup>, o que se presencia,

2. PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **A Reforma do Estado dos anos 90**: lógica e mecanismos de controle. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997.

3. Utiliza-se do conceito de Cruz (2002, p. 230): “O pensamento neoliberal é econômico, mas também propõe um sistema político que, de modo paradoxal, nega o político, sustentando que as condicionantes econômicas internacionais determinam o caminho a seguir, independente da orientação política governante, com a retirada progressiva do Estado das funções de Bem-Estar, excessivamente expandido e ineficiente, levando-o para uma posição de não-intervenção relativa, já que o Neoliberalismo, diferente do Liberalismo, admite fazer concessões às propostas de provisão.” CRUZ, P. M. **Política, poder, ideologia e Estado contemporâneo**. 3<sup>a</sup> ed. Curitiba: Juruá, 2002.

4. Utiliza-se da definição de Matoso (2010, p. 34): “Consenso de Washington foi a designação adotada em 1989, pelo economista inglês John Williamson, para um conjunto de receitas econômicas estabelecidas durante a preparação de uma conferência organizada pelo Institute Economics (IIE), de Washington. Em linhas gerais, faziam parte desse receituário as privatizações, a abertura da economia e o controle da inflação e do déficit público, que podem ser sinteticamente desdobradas nas seguintes teses: limitação dos gastos do Estado à arrecadação, com o fito de eliminar o déficit público; redução dos gastos públicos e sua focalização; reforma tributária com vista a ampliar o peso dos impostos indiretos e diminuir progressivamente nos impostos diretos; liberalização/desregulamentação financeira e retirada do Estado do setor; taxa competitiva de câmbio; liberalização do comércio exterior para impulsionar a globalização da economia; eliminação das restrições ao capital externo; privatização com venda de empresas estatais; desregulamen-

hoje, é o curso desta reforma, ainda não acabada, mas que visa, certamente, a superação do Estado de Bem-Estar para a retomada de um Estado Liberal, denominado Neoliberal em razão dos novos arranjos históricos, notadamente a globalização e concessões a algumas propostas de providência. Neste sentido, utiliza-se da interpretação do professor Valeriano Mendes Ferreira Costa<sup>5</sup> (1998, p. 05):

Desde que Margareth Thatcher [...] iniciou seu audacioso projeto de reforma do Estado, a maior parte dos países já passou, vem passando ou prepara-se para enfrentar reorganizações mais ou menos profundas – e mais ou menos bem sucedidas – de suas estruturas estatais. Mesmo países de grande tradição democrática e estabilidade institucional, como os Estados Unidos, vêm-se com frequência envolvidos em processos de reorganização administrativa de amplo escopo. Apesar da retórica em torno da inércia e da rigidez que caracterizariam as burocracias estatais, as administrações públicas em países ditos desenvolvidos têm sido alvo de frequentes reformas visando o aumento da eficiência e da eficácia na prestação dos serviços públicos.

Observe-se que as palavras de ordem são “eficiência” e “eficácia”, o que corrobora com a ideia de que o esgotamento do Estado de Bem-Estar se dá a partir da dificuldade de seu financiamento e da qualidade da prestação do serviço público. Observe-se, também, que os países centrais, ditos desenvolvidos, são reticentes com relação a mudanças mais estruturais, mas, ao mesmo tempo, não estão imunes a estas transformações. Para o mesmo autor:

A constatação de que o Estado contemporâneo está em “crise”, isto é, que os seus pressupostos, suas estruturas e instituições estão em conflito, por um lado, com o sentido do desenvolvimento da economia capitalista num contexto de globalização, e por outro, com o processo de democratização das relações sociais e políticas no contexto dos estados nacionais não pode ser vista como um fato histórico, uma ocorrência limitada no tempo e no espaço. Na verdade, desde pelo menos o segundo pós-guerra, a noção de crise, no sentido de um processo contínuo de conflito, esgotamento e transformação, é constitutiva do próprio conceito de Estado Contemporâneo. (COSTA, 1998, p. 10).

Rodrigo Ferreira Oliveira (2011, p. 134)<sup>6</sup>, neste sentido, afirma que “a reforma do Estado deve ser analisada como parte de um processo histórico e conjuntural de crise do capital nos anos 1970, reestruturação produtiva, mundialização do capital e redução do papel do Estado”.

Mas é preciso ter também evidente que, embora Estados Unidos da América e Inglaterra tenham sido a vanguarda do movimento neoliberal, impondo através de instituições sob seu comando o receituário aos demais países do globo sob suas influências, a verdade é que os países centrais do capitalismo resistem a esta injunção. Costa (1998, p. 13), neste

---

tação do processo econômico e das relações trabalhistas; defesa da propriedade intelectual.” MATOSO, Jorge. **O Brasil herdado**. In: Sader, E; Garcia, M. C. **Brasil entre o passado e o futuro**. São Paulo: Bontempo, 2010.

5. COSTA. Valeriano Mendes Ferreira. **O Novo Enfoque do Banco Mundial sobre o Estado**. São Paulo: Lua Nova, nº 44. 1998. p. 05/10.

6. OLIVEIRA, Rodrigo Ferreira. **A contra-reforma do Estado no Brasil: uma análise crítica**. Revista Urutáguia – Aca-dêmica multidisciplinar – DCS/UEM. N. 24 – maio-junho-julho-agosto de 2011. ISSN 1519-6178. P. 132-146.

sentido, ensina que:

Se observarmos a natureza da crise do Estado de Bem-Estar e a evolução crescente – anos 80 e 90 – do “ajuste estrutural” nos países “ricos”, notaremos em primeiro lugar, que o gasto governamental médio cresceu consistentemente, alcançando algo em torno de 47% do PIB em 1994. Mais surpreendente ainda é constatar que o componente do gasto público mais afetado pelo “ajuste” foi o investimento e não as transferências e subsídios ou o consumo corrente, ou seja, após quase vinte anos de reforma “neoliberal” aumentaram os gastos com a administração pública.

O Estado contemporâneo, assim, é um Estado em crise que negocia consolidações sociais históricas com um receituário neoliberal que insiste em se impor como solução para a mesma crise, mas sob forte oposição ideológica daqueles que defendem o Estado de Bem-Estar, e mesmo da tradição burocrática de cada lugar.

O processo de reforma do Estado iniciado a partir da década de 1970, neste sentido, ainda não cessou, já que a transformação de estruturas consolidadas ao longo da história não se dá de maneira simples, especialmente quando não há uma solução que seja minimamente consensual.

A inserção do Brasil neste contexto se dá de forma mais concreta a partir do processo de redemocratização do país. Segundo Miranda (2014, p. 6)<sup>7</sup>, a agenda estabelecida a partir da década de 1980 não se restringia ao restabelecimento da democracia e do resquício autoritário, “mas também de iniciativas dedicadas a estabelecer uma nova configuração entre setor público, setor privado e o emergente terceiro setor”. Segundo ele, alcançar estes objetivos passava “pela imperiosidade de se atingir e manter a estabilidade monetária e, ao mesmo tempo, promover uma nova inserção internacional do país, o que passava pela resolução do problema da dívida externa”. Por fim, afirma que a agenda pública de reformas após a eleição de Collor “foi sendo estruturada de tal modo que a reorganização do aparelho do Estado e a redefinição de suas funções apontavam para a abertura de um ciclo revisionista da então recém-promulgada Constituição de 1988”. Para o autor, ainda:

Constatando-se que a superação da crise não dependia somente de ajustes macroeconômicos pontuais, mas também da criação de novas instituições – paralela e complementarmente à reforma das já existentes –, aumentou-se o nível de complexidade da formulação de soluções para a crise, na medida em que a superação da crise fiscal financeira passava pelo aprofundamento do processo de redemocratização, que envolvia não somente uma revisão das relações Estado-sociedade, mas também uma reestruturação do aparato burocrático. (MIRANDA, 2014, p. 6)

Neste sentido, para Fernando Henrique Cardoso (1998, p. 7)<sup>8</sup>, a complexidade da reforma do Estado tem mais de uma face. De um lado, para ele “apresenta-se o desafio

7. MIRANDA, Daniel Estevão Ramos de. **Reforma Gerencial de 1995: Uma Narrativa Analítica das Origens**. Ponto de Vista, n. 6, junho de 2014. Disponível em: <[http://heic.iesp.uerj.br/pontodevista/pdf/Ponto\\_de\\_Vista\\_6\\_Junho\\_Daniel\\_Miranda.pdf](http://heic.iesp.uerj.br/pontodevista/pdf/Ponto_de_Vista_6_Junho_Daniel_Miranda.pdf)> Acesso em: 07 nov. 2015.

8. CARDOSO, Fernando Henrique. Prefácio. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional**. Brasília: Enap, 1998. p. 7 - 9. p. 7

de entender com precisão a tarefa, definir os passos a serem dados, partindo não apenas de uma análise teórica abstrata, mas de uma correta inserção dessa análise no contexto histórico brasileiro". E de outro, pelo aspecto eminentemente político, já que "nenhuma reforma desse tipo pode ter êxito se não estiver lastreada na articulação de maiorias políticas estáveis, capazes de assegurar a execução consistente das mudanças e, o que é talvez mais difícil, capazes de promover a transformação de toda uma cultura burocrática sedimentada ao longo do tempo".

No Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado<sup>9</sup>, elaborado em 1995 por uma equipe formada pela Câmara da Reforma do Estado e seu Comitê Executivo, Conselho da Reforma do Estado, Casa Civil da Presidência da República, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, Ministério do Planejamento e Orçamento e Ministério da Fazenda, o mesmo autor, então Presidente da República Federativa do Brasil, manifesta-se da seguinte forma ao apresentá-lo:

A crise brasileira da última década foi também uma crise do Estado. Em razão do modelo de desenvolvimento que Governos anteriores adotaram, o Estado desviou-se de suas funções básicas para ampliar sua presença no setor produtivo, o que acarretou, além da gradual deterioração dos serviços públicos, a que recorre, em particular, a parcela menos favorecida da população, o agravamento da crise fiscal e, por consequência, da inflação. Nesse sentido, a reforma do Estado passou a ser instrumento indispensável para consolidar a estabilização e assegurar o crescimento sustentado da economia. Somente assim será possível promover a correção das desigualdades sociais e regionais. [...] O grande desafio histórico que o País se dispõe a enfrentar é o de articular um novo modelo de desenvolvimento que possa trazer para o conjunto da sociedade brasileira a perspectiva de um futuro melhor. Um dos aspectos centrais desse esforço é o fortalecimento do Estado para que sejam eficazes sua ação reguladora, no quadro de uma economia de mercado, bem como os serviços básicos que presta e as políticas de cunho social que precisa implementar.

Observe-se que se fala, ao mesmo tempo, que o Estado desviou-se de suas funções básicas ao ampliar sua presença no setor produtivo, e que o seu fortalecimento se dá através de uma ação reguladora, no quadro de uma economia de mercado, o que denota uma flagrante e expressa influência neoliberal no nosso processo de reforma na década de 1990.

Para o professor Alcoforado (2012, p. 10-11)<sup>10</sup>, neste sentido, a Reforma do Estado no Brasil durante a década de 1990 ocorreu em razão de três fatores, quais sejam, "o processo de globalização da economia, a crise de financiamento do setor público agravada na década de 1980 e a crise do modelo de gestão imperante no país". Ainda segundo o

9. Presidência da República. Câmara da Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, 1995. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>> Acesso em: 09 out. 2015. p. 6.

10. ALCOFORADO, Fernando Antônio Gonçalves. **Reforma do Estado e da Administração Pública Necessária ao Brasil da Era Contemporânea**. Disponível em: <<http://pt.slideshare.net/falcoforado/reforma-do-estado-e-da-administração-pública-do-brasil-na-era-contemporânea>> Acesso em: 09 out. 2015.

autor, foi no governo Fernando Collor que se deu início ao processo de introdução do modelo neoliberal no Brasil “dando início ao desmonte do aparato institucional montado no país de 1930 a 1988 para facilitar o ingresso de capitais externos considerados indispensáveis em razão da insuficiência da poupança interna para financiar os investimentos na expansão da economia brasileira”. Na sequência, afirma, no entanto, que é com Federando Henrique Cardoso que “a reforma do Estado e da Administração Pública no Brasil ganha destaque na agenda nacional a partir da criação do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE)”.

Avaliando de forma crítica, no entanto, a maneira como se planejou e executou tal reforma naqueles anos, o mesmo autor aponta para a necessidade de se promover a reforma de modo a fortalecer a produção apoiada no mercado interno, em contrapartida a idéia de globalização neoliberal:

Diferentemente da reforma do Estado e da Administração Pública posta em prática no governo Fernando Henrique Cardoso que teve como principal objetivo a inserção do Brasil no processo de globalização com base no Consenso de Washington, urge a realização de uma nova reforma no Brasil que contribua para promover o desenvolvimento do país apoiado fortemente no mercado interno pelas razões expostas no item I deste artigo. Para dar sustentação a esta estratégia de desenvolvimento é necessário que o Estado brasileiro, em todos os seus níveis, disponha de uma estrutura organizacional eficiente e eficaz. (ALCOFORADO, 2012, p. 15).

Isto demonstra a dificuldade que o Brasil encontra para descobrir um modelo de consenso e que passe por todas as esferas da Administração Pública e pelos três entes federados, que juntos formam a estrutura principal do Estado brasileiro.

Mas, além disso, é preciso ter presente que o Brasil não participa do grupo de países centrais do capitalismo, ditos desenvolvidos, e que esta característica o contextualiza de maneira diversa daqueles, destacando-se a interpretação de Bresser-Pereira (1997, p. 10), em obra já citada acima:

A grande crise dos anos 30, originou-se do mal funcionamento do mercado. [...] Em consequência entrou também em crise o Estado Liberal, dando lugar à emergência do Estado Social-Burocrático: social porque assume o papel de garantir os direitos sociais e o pleno emprego; burocrático porque o faz através da contratação direta de burocratas. Foi assim que surgiram o Estado de Bem-Estar nos países desenvolvidos e o Estado Desenvolvimentista e Protecionista nos países em desenvolvimento. [...] Esta nova classe média ou tecnoburocracia [...], detém o monopólio do conhecimento técnico e organizacional, que se tornou crescentemente estratégico à medida que o desenvolvimento tecnológico se acelerava em todo o mundo. Entretanto, daí não se tornaria lícito supor que seria possível ou desejável substituir os empresários pelos administradores na gestão da economia, nem o capital pela organização na definição das relações básicas de produção, muito menos o mercado pelo planejamento burocrático na coordenação da economia.

Observe-se que o autor faz questão de dividir, sob o aspecto da terminologia, a ascensão deste novo Estado nos países desenvolvidos e nos países em desenvolvimento,

o que é importante ter presente para a compreensão deste trabalho. Isto porque, no primeiro caso, a alteração estrutural foi muito maior do que no segundo. É preciso dividir, assim, o Estado de Bem-Estar dos países centrais daqueles dos países periféricos, no mínimo, porque o Brasil nunca chegou a absorver o ideário liberal em proporções que se pudesse considerá-lo como tal, assim como deixou a desejar no seu intento de se constituir em um Estado de Bem-Estar, ao menos se a referência for a comparação destes com aqueles.

Neste sentido, toma-se a interpretação do mesmo autor, em texto mais recente (2012, p. 732), em sua análise para o período que vai da crise de 1930 até a crise do Estado de Bem-Estar na década de 1970, nos países periféricos, para chamá-los de *Estados desenvolvimentistas*, e, a partir da década de 1970, *neodesenvolvimentistas*.

Significa dizer que o Brasil, em que pese seu esforço ideológico em se transformar em um Estado de Bem-Estar, nunca alcançou tal desígnio, mesmo tendo seguido, em parte, os mandamentos da socialdemocracia. Ao analisar este fenômeno, a partir do relatório do Banco Mundial de 1997, do abismo entre os blocos “ricos” e “pobres” a pesar de suas convergências na relação da receita e gasto público, Costa (1997, p. 12) oferece a seguinte ideia de que o estágio de desenvolvimento do capitalismo é o que determina o nível do desenvolvimento, veja-se:

Até então, o nível de gasto alcançado por esses países não diferia substancialmente das nações em desenvolvimento. Portanto, ao contrário do que se poderia imaginar, a simples comparação do volume de gastos públicos em termos absolutos ou mesmo proporcionais não explica o grande desnível no desenvolvimento econômico e social entre os dois blocos. O desenvolvimento capitalista está claramente correlacionado ao investimento privado e, mais do que isso, ao nível de produtividade desse investimento.

Assim, o Brasil que se consolidou de Bem-Estar no seu ordenamento jurídico com o advento da Constituição da República de 1988, exatamente nessa época passou a renegar, na prática, os ganhos em política social conquistados na década anterior, aderindo ao neoliberalismo e à globalização que passam a nortear as políticas dos sucessivos governos pós-redemocratização.

Liliane Moser (2011, p. 69), ao analisar a crise do estado de Bem-Estar e a ascensão das políticas de “workfare” ou de “ativação”, em sua contextualização, cita como exemplos de “países que sofreram maior impacto programático do Consenso de Washington: Portugal, Grécia, Chile e Brasil”.

Rafael Vieira Teixeira (2010), em artigo em que avalia de forma crítica a dimensão dos mandamentos do Banco Mundial na cena contemporânea, é, igualmente, crente de que o pensamento neoliberal norteia as políticas sociais de países como o nosso na cena contemporânea:

O ajuste proposto pelo Consenso de Washington, então, apresentou-se como a possibilidade de solução para a situação crítica vivida pelos países e suas populações. Vale dizer que esta é a estratégia que representa as interpretações, caracterizações, concepções e interesses das classes

dominantes dos países centrais e que foi conscientemente encampada pelas classes dominantes da periferia do sistema capitalista. Assim o receituário neoliberal foi posto em prática. Acontece que os ajustes estruturais, em vez de solucionarem a turbulência da luta de classes vivida na conjuntura de crise, fizeram agravá-la, trazendo soluções (pode-se dizer temporárias) de âmbito econômico-financeiro para as potências centrais do sistema e piorando substancialmente as condições de vida da classe operária do centro e da periferia do sistema. (TEIXEIRA, 2010, p. 654).

Maria Ozarina da Silva e Silva (2010), em texto em que caracteriza e problematiza a realidade brasileira, oferece também um diagnóstico sobre a construção cultural que reproduz o discurso de que o pobre é pobre porque é, ou seja, sem uma avaliação crítica tanto da condição como do seu enfrentamento, e é com relação à influência do neoliberalismo na orientação das políticas públicas no Brasil que sua lição se mostra importante para os fins deste trabalho. Para ela:

É, porém, o paradigma de inspiração liberal, nas suas diferentes variações, o mais recorrente nas explicações e nas orientações de políticas públicas na sociedade capitalista. Nesse campo, o mercado se configura como o espaço natural de satisfação das necessidades econômicas e sociais dos indivíduos, sendo as políticas públicas reduzidas a ações residuais ou marginais, compensatórias, tendo em vista o alívio de situações de pobreza extrema. (SILVA, 2010, p. 157).

A doutrina neoliberal emerge, assim, como que sendo uma regra de conduta a ser seguida pelos países emergentes, não só como um modelo econômico, mas também como um discurso profundo que chega através da imprensa e da classe política, se insere no inconsciente coletivo e se expressa no Estado em ação. Ainda, como se fosse um paradigma, algo que se não seguido à risca representaria o caos, o caminho errado, a contramão. Analisando a Constituição da República de 1988, Bresser-Pereira (2012, p. 734-735), neste sentido, afirma que:

[...] a pesar de essa Constituição conter avanços sociais formais, inéditos na vida política nacional, já nasceu contestada pelas forças conservadoras que atuaram majoritariamente na Assembleia Nacional Constituinte (ANC) de 1987, então convocada para produzir o novo texto constitucional após 21 anos de ditadura militar. Além disso, vários dispositivos de feição social-democrata, que conseguiram ser aprovadas na ANC – como a ampliação de direitos sociais, a universalização da cobertura destes e o compromisso do Estado com a garantia dos mesmos – surgiram no momento em que o neoliberalismo penetrava no país e os negava por princípio.

Para ela (2012), ainda, “com a Constituição de 1988 não se estava propondo nada radical”, mas tão somente “a entrada retardatária do Brasil num processo civilizatório próprio das chamadas democracias burguesas”. Contudo, sob a influência das forças conservadoras que se “mantiveram ativas, os governos Collor, Itamar Franco, Fernando Henrique Cardoso (2) e Lula (2), promoveram uma contrarreforma que levou o Brasil ao desmonte de conquistas históricas e ao ingresso ao neoliberalismo”.

O Curto governo Collor de Melo (1990-1992) e os dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso – FHC (1995-98/1999-2002) foram mais explícitos na sua rejeição aos preceitos constitucionais favoráveis à ampliação dos direitos sociais no país. Mas o governo de Luiz Inácio Lula da Silva, sobre quem recaíram as esperanças das esquerdas de se contrapor às políticas neoliberais de seus antecessores, também não se mostrou, nos seus dois mandatos (2003-06/2007-10), fiel seguidor desses preceitos. [...] Lula seguiu a senda neoliberal aberta por Collor e alargada por FHC, para acabar por aumentar a autonomia do capital. (PEREIRA, 2012, p. 739-741).

A autora reconhece, de outro norte, avanços sociais dos governos Lula, mas afirma que o país “continua injusto”, e que muito mais que as condições sociais, melhoraram “a remuneração do capital financeiro, industrial e do agronegócio que operam no país”.

Farah (1998, p. 52), que defende que o neoliberalismo emerge em um ambiente onde o “pressuposto da imperfeição dos mercados é substituído pelo pressuposto de uma inevitável imperfeição do Estado”, ressalta a influência deste modelo no Brasil a partir da década de 1980. Para ela, ainda, a crise do Estado no Brasil e na América Latina, enquanto crise do Estado Nacional-Desenvolvimentista, “é a um só tempo a crise de um modelo de desenvolvimento e a crise do Estado indutor desse modelo. Nesse caso, também houve uma leitura neoliberal da crise e a formulação de uma agenda de reforma de corte neoliberal”.

A mesma autora em diferente obra<sup>11</sup> (2001, p. 120) afirma que:

Na passagem para o século XXI, prevalece uma imagem negativa do Estado no Brasil, influenciada pela perspectiva minimalista que se consolidou a partir da crise econômica e do próprio Estado que atingiu tanto os países desenvolvidos quanto os em desenvolvimento a partir dos anos 1970. [...] O descrédito em relação ao Estado e à administração pública diz respeito à ação estatal, às diversas políticas públicas e aos políticos de um modo geral. [...] No limite, constrói-se no imaginário coletivo uma perspectiva de “ausência de perspectivas”, segundo a qual não apenas o Estado é ineficiente por natureza, como, na relação Estado-sociedade no Brasil, tudo tem permanecido igual e nada mudará, uma vez que os vícios desta relação são inerentes ao próprio Estado. Nesta perspectiva, o Estado não é passível de reforma, a não ser através de sua redução ao Estado mínimo.

Esta agenda neoliberal, no entanto, não surge aleatoriamente, mas é fruto, antes, de um movimento de conexão global que propõe, dentre outras coisas, a liberalização das economias de modo que se interliguem. É o que afirma Lipovetzky<sup>12</sup> (2011, p. 13):

La época en que vivimos está caracterizada por una poderosa e irresistible tendencia a la unificación del mundo. En Francia se denomina mundialización y en otras partes globalización. Esta formidable dinámica coincide con la conjunción de fenómenos económicos (liberalización de mercados en un capitalismo planetario), innovaciones tecnológicas (nuevas tecnologías de la información y la comunicación) y cambios radicales de la situación geopolítica

11. FARAH, Marta Ferreira Santos. **Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo**. RAP, Rio de Janeiro, Jan./Fev. 2001.

12. LIPOVETZKY, Gilles; JUVIN, Hervé. **El Ocidente Globalizado**: Un debate sobre la cultura planetaria. Barcelona: Anagrama, 2011, p. 13.

(hundimiento del imperio soviético).

A globalização, tem para Pereira (1997) papel determinante na união entre mercado e Estado. Este processo, que é fruto da “aceleração do desenvolvimento tecnológico”, transformou a economia ao torná-la mais “integrada e competitiva”.

Em consequência, os estados nacionais perderam autonomia, e as políticas econômicas desenvolvimentistas, que pressupunham países relativamente fechados e autárquicos, não mais se revelaram efetivas. Aos poucos foi se tornando claro que o objetivo da intervenção deixara de ser a proteção contra a concorrência, para se transformar na política deliberada de estimular e preparar as empresas e o país para a competição generalizada. Estado e mercado não mais podiam ser vistos como alternativas polares para se transformarem em fatores complementares de coordenação econômica. (BRESSER PEREIRA, 1997, p. 11).

Braga e Silva<sup>13</sup> (2014), em análise crítica, onde questionam “para quem” é essa globalização, e se ela trará um Direito Transnacional e até um Constitucionalismo Intercultural numa nova maneira de conceber o Estado, a partir de um processo que além de interligar a econômica compreenda também a diversificação cultural, defendem que países como o Brasil devam se libertar dos modelos de democracia representativa importadas dos países centrais e desenvolva um novo pacto social. Para eles:

Em se tratando de um país como o Brasil, a manutenção das várias culturas regionais, mesmo que submetidas a um eixo cultural que tende a ser um terceiro tipo, revela a necessidade de se intensificar o trabalho de reconhecimento dessas vertentes, a fim de poder fazer com que estas se revelem mais fortes e independentes, ao mesmo tempo em que se tornem passíveis de adicionar e compreender culturas outras, além das nacionais, também as transnacionais. [...] Em pensar não catastrófico, porém realista e ponderado, é de se sopesar, nesse quadro de ideia reformadora do constitucionalismo vigente, os malefícios causados pelo processo de Globalização. [...] Por isso, esse constitucionalismo que surge como uma dialética entre o constitucionalismo antigo e o constitucionalismo moderno, como uma terceira via, denominado de Intercultural, pelo menos por enquanto, parece representar o que já de tendência positiva às previsões do mundo atual. (BRAGA; SILVA, 2014, p. 35-37).

Mas, a par do otimismo dos autores com relação à possibilidade de produção desse novo Direito, o que se deve ter presente para fins dessa dissertação é o ambiente e pano de fundo que envolve a atuação governamental no Brasil, fortemente influenciada e inserida no processo de globalização que impõe cultura e doutrina econômica. Em resumo, a ação governamental do Brasil contemporâneo, desde pelo menos o início da década de 1990, vive sob a égide de dois paradigmas muito claros: o Neoliberalismo e a Globalização.

Vive, no entanto e, sobretudo, em uma conjuntura de crise permanente, em que a Reforma do Estado é uma constante no discurso e na prática governamentais, ainda que sem um norte bem definido e consensualmente aceito.

---

13 BRAGA, Natan Ben-Hur; Silva, Carlos Roberto da. **Globalização: para quem?** Florianópolis: Revista da EMESC, v. 21, n. 27, 2014. p. 27-47.

## 1.2 MODELOS DE GESTÃO PÚBLICA NO BRASIL

### 1.2.1 Gestão Gerencial

O que foi escrito até aqui teve o escopo de contextualizar alguns aspectos fundamentais para a compreensão da gestão pública do Brasil na atualidade. Em síntese, o Brasil, historicamente desigual na distribuição do produto de sua riqueza, se desenvolve inserido em um contexto de pensamento político ocidental, com um modelo de estado moderno e representativo, neodesenvolvimentista e sob forte orientação neoliberal e do processo de globalização.

É que, como se viu, a crise do Estado de Bem-Estar desencadeou um discurso reformista do Estado, capitaneado por Estados Unidos da América e Inglaterra, especialmente, e cujo conteúdo programático para a gestão administrativa propunha um sistema que se convencionou chamar de gerencial. É o que afirmam Oliveira, Silva e Bruni<sup>14</sup> (2012, p.64):

Os modelos gerenciais na administração pública são consequência da crise econômica mundial da década de 1970, que levou o capitalismo a uma profunda recessão e a um questionamento a respeito do papel do Estado como garantidor da prosperidade econômica e bem-estar social. A crise colocou à prova as três dimensões do Estado: econômica, social e administrativa. Como saída para a crise da dimensão administrativa e para a busca da superação do modelo burocrático weberiano foram introduzidos, em larga escala, padrões de gerencialismo.

As origens do modelo gerencial, no entanto, advêm do período que segue a segunda grande guerra mundial, conforme explica Campelo (2010, p. 312)<sup>15</sup>:

A partir do final da segunda grande guerra do século XX, as nações tiveram de se mobilizar para recuperar suas economias e modernizar indústrias a fim de alcançar um novo patamar de bem estar social. As organizações, que até então estavam calcadas nas teorias da administração dentro das abordagens descriptivas e normativas tais quais: a Teoria Clássica dos expoentes Taylor e Fayol; a das Relações Humanas representadas por Elton Mayo e Kurt Lewin; e a Burocrática de Weber, passaram a demandar uma nova metodologia e conceito na forma de administrar as organizações para tornar a gestão mais eficiente, eficaz e que gerassem efetividade social, no caso dos governos, transparência com crescimento econômico e controle orçamentário e financeiro. A teoria das organizações apresentava então novas abordagens com conceitos acadêmicos mais explicativos e descriptivos que os normativos das “escolas” anteriores, com foco estruturalista, contingencial e sistêmico, tendo por base os avanços tecnológicos inseridos nas operações cotidianas das empresas. Alguns dos nomes referenciais dessa nova abordagem administrativa foram: Elzioni, Thompson, Maslow, McGregor, Likert e John

14. OLIVEIRA, André Browne Ribeiro e; SILVA, Uicleides Braga da; BRUNI, Adriano Leal. **Gerencialismo e desafios contemporâneos da gestão dos custos públicos no Brasil**. Revista de Estudos Contábeis, Londrina, v. 3, n. 5, p. 63-82, jul./dez.2012.

15. CAMPELO. Grahān Stephan Bentzen. **Administração Pública no Brasil: ciclos entre patrimonialismo, burocracia e gerencialismo, uma simbiose de modelos**. Ci & Trop., Recife, v. 34, n. 2, p. 297-324, 2010. Disponível em: <<http://periodicos.fundaj.gov.br/CiC/article/viewFile/871/592>> Acesso em: 22 out. 2015.

Woodward.

Especificamente no Brasil, no curso de sua Reforma do Estado, tal enfoque esteve sempre em muita evidência, a partir desta inegável influência externa. Para Ana Paula Paes de Paula<sup>16</sup> (2005, p. 37), a origem da vertente da qual deriva a administração pública gerencial brasileira “está ligada ao intenso debate sobre a crise de governabilidade e credibilidade do Estado na América Latina durante as décadas de 1980 e 1990”. Esse debate, ainda para ela, “se situa no contexto do movimento internacional de reforma do aparelho do Estado, que teve início na Europa e nos Estados Unidos”. Para uma melhor compreensão desse movimento, segue “é preciso levar em consideração que ele está relacionado com o gerencialismo, ideário que floresceu durante os governos de Margaret Thatcher e de Ronald Reagan”.

Ao analisar os efeitos deste discurso e a aplicação deste sistema no Brasil, conclui que o mesmo é estruturalista e centralizador. Para ela, ainda (2005, p. 38/46):

No Brasil, esse movimento ganhou força nos anos 1990 com o debate da reforma gerencial do Estado e o desenvolvimento da administração pública gerencial. A crise do nacional-desenvolvimentismo e as críticas ao patrimonialismo e autoritarismo do Estado brasileiro estimularam a emergência de um consenso político de caráter liberal que, segundo nossa análise, se baseou na articulação das seguintes estratégias: a estratégia de desenvolvimento dependente e associado; as estratégias neoliberais de estabilização econômica; e as estratégias administrativas dominantes no cenário das reformas orientadas para o mercado. Essa articulação sustentou a formação da aliança social-liberal, que levou o Partido da Social-Democracia Brasileira (PSDB) ao poder. Nesse contexto, a administração pública gerencial, também conhecida como nova administração pública, emergiu como o modelo ideal para o gerenciamento do Estado reformado pela sua adequação ao diagnóstico da crise do Estado realizado pela aliança social-liberal e por seu alinhamento em relação às recomendações do consenso de Washington para os países latino-americanos.

Na mesma linha, Fernando Luiz Abrucio<sup>17</sup> (2007, p. 3-5) acrescenta que foi Luiz Carlos Bresser Pereira, “pioneiro em perceber que a administração pública mundial passava por grandes mudanças, também necessárias no Brasil”, que comandou o processo de implantação do gerencialismo no Brasil, liderando o Ministério da Administração e Reforma do Estado. Para ele Bresser-Pereira “se apoiou numa ideia mobilizadora: a de uma administração voltada para resultados, ou modelo gerencial, como era chamado à época”. Mesmo sem que muitas das mudanças propostas tivessem saído do papel, para ele, ainda assim, houve um choque cultural importante, ou seja, “os conceitos subjacentes a esta visão foram espalhados por todo o país e, observando as ações de vários governos subnacionais, percebe-se facilmente a influência destas ideias na atuação de gestores

16. PAULA, Ana Paula Paes de. **Administração Pública Brasileira entre o gerencialismo e a gestão social**. RAE. Vol. 45. N° 01. Jan/mar/2005.

17. ABRUCIO. Luiz Fernando. **Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas**. Rev. Adm. Pública. V. 41. N. spe Rio de Janeiro, 2007.

públicos e numa série de inovações governamentais nos últimos anos”.

O próprio Bresser Pereira (1997), em obra acima citada, defendeu teoricamente esta Reforma que, para ele, traria um Estado mais eficiente e deveria se pautar em quatro eixos, quais sejam: delimitação da área de atuação do Estado; desregulação; aumento da governança e conquista da governabilidade. De sualeitura, no entanto, para fins desse trabalho, o que fica mais latente é a importância dada ao gerencialismo na globalização e no ideário neoliberal. Em resumo, a reforma do Estado, para ele, traria:

[...] um Estado menos voltado para a proteção e mais para a promoção da capacidade de competição. Será um Estado que não utilizará burocratas estatais para executar os serviços sociais e científicos, mas contratará competitivamente nas organizações públicas não-estatais. Será o que propusemos chamar de Estado Social-Liberal, em substituição ao Estado Social-Burocrático do século XX. (BRESSER-PEREIRA, 1997, p. 52).

Diz-se isso em razão de que, em que pese a teoria ter sugerido um Estado Social-Liberal, o fato é que se construiu uma agenda eminentemente neoliberal durante os governos do PSDB. É o que afirma Pereira (2012, p. 742-743), ao garantir que nesse período o país foi aberto às ingerências neoliberais e regidopelas teses do Consenso de Washington. Foi com FHC, para ela, “que ocorreu a maior incompatibilidade entre a agenda governamental e os direitos sociais previstosna Constituição de 1988”. Ao privilegiar políticas monetárias, cambiais e fiscais implícitas em seu plano Real, conclui, “cedo o Brasil voltou a ostentar elevados índices de desemprego formal, de achatamento de salários, de aumento da carga tributária, de privatização do patrimônio público, de desfinanciamento das políticas sociais”, dentre outras mazelas.

Neste sentido, Ribeiro et al. (2012, p. 1-2)<sup>18</sup> afirma que:

A administração empresarial e a administração pública travaram estreita relação nos anos 1980 e 1990, quando uma extensa onda de reformas dos Estados nacionais se verificou, tendo como base este diálogo, em que a supremacia do privado se tornou um discurso único dos reformistas. Passado esse primeiro momento eufórico, ocorreu uma retração, acompanhada da emergência de outras propostas reformistas, já então menos radicais, como a mais recente do New Públic Service. Mas essa retração não necessariamente se constituiu em abandono das referências anteriores e em certos casos sequer dos procedimentos e formulações. É a situação do Brasil. A reforma do Estado brasileiro está em andamento, desta vez mais acentuadamente nos espaços da administração pública dos Estados e municípios federativos. O eixo Minas Gerais, Rio de Janeiro, São Paulo e de outros Estados da federação implementaram e implementam práticas gerenciais privadas principalmente no âmbito social, onde postos de saúde e escolas públicas cada vez mais se convertem em organizações sociais ou outros arranjos cujo padrão de gestão tem mais traços do privado que do público.

18. RIBEIRO, Agatha Justen Gonçalves; GURGEL, Claudio Roberto Marques; JORDÃO, Claudia da Silva; MENDES, Arnaldo Paulo. **Gerencialismo e Valor Público**. IV Encontro de Administração Política. Vitória da Conquista, Bahia, 05 a 07 de junho de 2013. Disponível em: <<http://www.uesb.br/eventos/encontroadministraçao/politica/artigos/EAP040.pdf>> Acesso em 22 out. 2015.

Nesta linha, ainda, destaca-se a interpretação de Cavalcante (2014, p. 5-6)<sup>19</sup> que afirma que “a Administração Pública brasileira já experimentou três grandes modelos de gestão, a saber: o Patrimonialismo, a Burocracia e o Gerencialismo, também conhecido como Nova Gestão Pública”. O gerencialismo para ele, portanto, é o modelo que se presta a superar os dois primeiros.

Esse modelo de gestão que discursa a eficiência da máquina pública e adapta as recomendações gerenciais da iniciativa privada para o setor público, como se vê, legitima a ascensão do neoliberalismo aos espaços de poder no Brasil e a inserção do país no processo de globalização da economia, mas não é capaz de oferecer transformações capazes de melhorar seus indicadores sociais e suas deficiências históricas.

Isto porque a tentativa de adaptação de tal modelo à realidade brasileira não se realizou como planejado em razão de nossa tradição burocrática, conforme ensinam Oliveira, Silva e Bruni (2012, p. 79). Observe-se:

As abordagens do gerencialismo, a pesar de haver diferenças sutis entre elas, concebem uma valorização do serviço público a partir da adoção de técnicas gerenciais das empresas privadas. O pensamento corrente é o de que todas as vezes em que a administração pública necessita melhorar a qualidade de seus serviços e buscar a eficiência, deverá recorrer às técnicas e aos processos de reestruturações organizacionais utilizados pelas empresas privadas. No Brasil, a reforma administrativa realizada a partir de 1990 se fez necessária a partir da crise financeira do Estado, com influência da vertente gerencial inglesa e com premissas gerencialistas do modelo americano, buscando manter o equilíbrio das contas públicas e resgatar a capacidade de ação estatal. Mesmo com a Reforma Administrativa, baseada nos princípios do gerencialismo de uma administração pública, no Brasil, não conseguiu superar a cultura de gestão voltada para uma visão orçamentária, sem uma maior preocupação em ter um enfoque efetivamente gerencial. A preocupação maior da gestão, uma questão cultural no país, é o cumprimento das obrigações orçamentárias, deixando de lado os fins gerenciais. Estão preocupados em gastar os recursos orçados em prazo determinado com a crença de que se não for usado o recurso será perdido, não se importando com questões de eficiência e eficácia.

Os autores reforçam, ainda, a importância da nova contabilidade pública, que foi adaptada às normas internacionais de contabilidade mais modernas e tem como uma de suas funções o registro de custos em busca de uma governança que melhore o desempenho das organizações públicas.

Neste sentido, as inovações da Constituição da República de 1988 no que tocam o planejamento, somadas ao advento da Lei de Responsabilidade Fiscal, constituem-se em mecanismos inseridos no ordenamento jurídico brasileiro com vistas à materialização dos ideais da gestão gerencial, abrindo campo para uma regulação e uma prática norteada por seus princípios.

---

19. CAVALCANTE, Graziella Bezerra. **O Gerencialismo e suas influências no campo educacional brasileiro.** 2014 Disponível em: <[http://www.academia.edu/8377844/O\\_GERENCIALISMO\\_E\\_SUAS\\_INFLU%3ANCIAS\\_NO\\_CAMPO\\_EDUCACIONAL\\_BRASILEIRO](http://www.academia.edu/8377844/O_GERENCIALISMO_E_SUAS_INFLU%3ANCIAS_NO_CAMPO_EDUCACIONAL_BRASILEIRO)> Acesso: 22 out. 2015.

É o que se colhe da lição Cavalcante (2014, p. 7), que afirma que:

A reestruturação da gestão brasileira foi então viabilizada pela Constituição Federal de 1988, a qual especificou “atividades exclusivas” do Estado e as “atividades não exclusivas”. Dentre as atividades do primeiro tipo, encaixam-se a fiscalização, a regulação, a legislação, o fomento e a formulação de políticas públicas, cuja responsabilidade repousa sobre a Presidência da República, os Ministérios, as Secretarias formuladoras de políticas públicas, agências executivas e reguladoras. Já as atividades do segundo tipo são compostas por serviços de caráter competitivo e atividades auxiliares e de apoio.

A importância paradigmática da Constituição da República de 1988 no processo de Reforma do Estado brasileiro, no que toca a gestão gerencial, se dá, efetivamente, a partir da década de 1990 com a promulgação de emendas constitucionais, dentre elas as que acabam com o monopólio do Estado em diversas áreas estratégicas.

Deve se dar enfoque à Emenda Constitucional n. 19, de 04 de junho de 1998, que cumpre um amplo papel reformador com impactos no serviço público e nos desígnios do próprio Estado. É esta emenda, por exemplo, que inclui no rol de princípios a serem observados pela administração pública pátria, o conceito da “eficiência”.

Sobre o tema, destaca-se a posição de Bulos (1998, p. 71)<sup>20</sup>, observe-se:

Em linhas gerais, a mudança formal à Carta de 1988 interferiu na admissão de pessoal, na política remuneratória, na estabilidade e na descentralização de funções das entidades administrativas. Dentre outros aspectos, técnicas de gestão foram aplicadas às alterações constitucionais, sob o argumento de que tal medida melhoraria a eficiência e o desempenho do servidor público. A EC n.19/98 acompanhou a tendência de outros Estados contemporâneos, no sentido de propor alterações formais nos princípios e normas que regulamentam a Administração Pública. Assim, a reforma administrativa não é algo exclusivo do Brasil, mas sim uma experiência universal, que vem sendo adotada em diversas partes do mundo [...] Dentre os inúmeros aspectos comuns às reformas administrativas, está a implantação do modelo gerencial em substituição ao modelo burocrático de Estado, erigindo-se o que pode ser denominado de Administração Pública de resultados. Esta, por sua vez, lastreia-se num modelo gerencial, visando aumentar a efetividade dos serviços prestados à população, bem como definir o núcleo estratégico do Estado, através da delimitação de políticas públicas e do equacionamento financeiro da máquina administrativa. Nesse último aspecto, tem em vista o equilíbrio da receita e da despesa.

A Lei de Responsabilidade fiscal, por sua vez, regulamentou este e outros preceitos constitucionais com fortes características gerenciais. Veja-se a lição de Monteiro (2005, p. 1/3)<sup>21</sup>:

20. BULOS, Uadi Lammêgo. **Reforma Administrativa: primeiras impressões**. R. Dir. Adm. Rio de Janeiro, 214: 68-98, out./dez. 1998. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/viewFile/47267/45372>> Acesso em: 23 out. 2015.

21. MONTEIRO, Augusto de Oliveira. **Responsabilidade Fiscal, modernização gerencial e transparência na administração financeira do estado da Bahia: o projeto “prestando contas ao cidadão”**. X Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18-21 Oct. 2005. Disponível em: <[http://www.gestaopublicaemfoco.com.br/files/responsabilidade\\_fiscal\\_modernizacao.pdf](http://www.gestaopublicaemfoco.com.br/files/responsabilidade_fiscal_modernizacao.pdf)> Acesso em: 22 out. 2015.

Com o advento da Lei Complementar N. 101, de 4 de maio de 2000, também conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, o debate referente à responsabilidade dos gestores públicos pela atividade financeira do Estado, e a sua indissociável vinculação às condições de transparência na administração pública vêm atraindo crescente atenção em nossa sociedade. Com efeito, a LRF trouxe consigo uma forte mensagem de austeridade, que certamente refletiu-se na adoção de controles mais rigorosos na formulação orçamentária, na obediência aos limites legais de endividamento e na adequação das despesas às expectativas concretas de receitas, ensejando uma condição de crescente equilíbrio fiscal para a maioria das unidades federadas no Brasil. [...] Desta forma, a Lei de Responsabilidade Fiscal deve ser entendida como um importante e decisivo componente do processo de reforma do Estado Brasileiro, fundamentada nos princípios do planejamento, transparência, controle social e responsabilização.

Ainda segundo o autor, a administração pública no Brasil tem se distanciado cada vez mais do modelo tradicional, incorporando “indicadores de desempenho baseados na eficiência e eficácia da ação governamental em suas várias dimensões”.

O modelo de gestão gerencial no Brasil, portanto, é algo bastante concreto na atualidade e se desenvolve com maior força a partir da década de 1990, inserindo-se não só nas práticas administrativas públicas, mas, antes, na própria Constituição da República e em importantes legislações infraconstitucionais, o que permitiu ao país se adequar a uma racionalidade ocidental predominante.

Seu conflito com as práticas burocráticas e patrimonialistas precedentes, no entanto, e a convivência paralela com outro modelo de gestão que também ganha força no Brasil, como se verá, impedem que a gestão gerencial seja hegemônica, e que a Reforma do Estado brasileiro tenha exclusivamente este viés ideológico reformador.

### **1.2.2 Gestão Social**

Neste sentido, tratar-se-á de outro modelo de gestão que convive paralelamente com o modelo gerencial acima descrito, um modelo que Paula (2005) denomina de Gestão Social, e que também se observa bastante presente na gestão pública brasileira. Para ela, aliás, a origem desta vertente “está ligada à tradição mobilizatória brasileira, que alcançou o seu auge na década de 1960, quando a sociedade se organizou pelas reformas no país”. A autora afirma, ainda, que “após o golpe de 1964, essas mobilizações retornaram na década de 1970”. Este retorno, segundo ela, teve relação estreita com a Igreja Católica e as intensas discussões de problemas coletivos pelas chamadas Comunidades Eclesiásticas de Base e o ideal da teologia da libertação. Nesse contexto, descreve, “multiplicaram-se pelo país governos com propostas inovadoras de gestão pública, que abrigavam diferentes experiências de participação social”. Essas experiências, conclui, “foram construídas principalmente nos governos das Frentes Populares, que começavam a ganhar mais força no cenário político”.

Para a autora, ainda, mesmo no auge do discurso e da prática do modelo de gestão gerencial no Brasil, o modelo de gestão social se apresentava em governos subnacionais e como um discurso alternativo que ganhava cada vez mais força e adeptos. Parecia hegemônica a ideia de reforma, mas a maneira como ela se daria ainda estava em disputa, em síntese. Em suas palavras:

[...] durante a década de 1990 foi implementada a reforma gerencial do Estado brasileiro. No entanto, não havia no cenário político uma visão unívoca de reforma, pois também estava em curso um novo paradigma reformista [...]. Essa visão alternativa tenta ir além dos problemas administrativos e gerenciais, pois considera a reforma um projeto político e de desenvolvimento nacional. Essa orientação passou a ser defendida por intelectuais de esquerda e por algumas lideranças do Partido dos Trabalhadores (PT), que se opunham ao projeto gerencial de reforma do Estado. (PAULA, 2005, p. 39).

Felizberto (2012, p. 1)<sup>22</sup>, nesta mesma linha, atribui importância aos movimentos sociais, especialmente religiosos, na formatação deste modelo que procura privilegiar a democratização das decisões sobre as despesas dos Estado, dando ênfase de que seu desenvolvimento se dá a partir da década de 1970 em contraponto a centralização promovida pela ditadura militar então vigente. Em seus termos, “originária de uma vertente ligada à tradição mobilizatória brasileira, que teve seu auge da década de 1960, a proposta de administração pública societal teve seu desenvolvimento barrado pelo golpe militar de 1964”. Em suas palavras, ainda, foi a Igreja Católica que “catalisou toda a discussão dos problemas coletivos nas Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), reemergindo na década de 1970, após o mais nefasto período da repressão militar”.

Pimentel e Pimentel (2010, p. 9)<sup>23</sup>, que afirmam que o conceito de Gestão Social ainda está em formação, tratam da mesma não exatamente como uma contraposição aos modelos burocrático e gerencial, mas como que uma alternativa à um vazio deixado por estes modelos, com vistas a uma perspectiva coletiva na tomada de decisões. Em suas palavras “por se tratar de uma nova forma de gestão – pelo menos assim a defendem os seus autores – a gestão social visa preencher uma lacuna entre as alternativas do lucro, representada pelas organizações privadas, e aquelas de interesse público, representadas pelo aparelho institucional do Estado”. Nesse sentido, segundo eles, a gestão social, “caracterizada pelo objetivo de servir ao interesse coletivo de caráter público, difere-se das demais não só pelo foco no interesse coletivo, mas, sobretudo, pela sua não vinculação ao aparelho e aos mecanismos institucionais da máquina burocrática estatal, ou seja, pela sua auto-realização”.

Cançado, Tenório e Pereira (2011), dedicam um artigo inteiro à reflexão teórica e

22. FELISBERTO, Nilzo. **A Reforma do Estado Brasileiro: gerencialismo e gestão social em debate**. Conteúdo Jurídico, Brasília-DF: 25 ago. 2012. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.38476&seo=1>>. Acesso em: 23 out. 2015.

23. PIMENTEL, Mariana Pereira Chaves. PIMENTEL, Thiago Duarte. **Gestão Social: Perspectivas, Princípios e (De) Limitações**. VI Encontro de Estudos Organizacionais da ANPAD. Florianópolis/SC, 23 a 24 de maio de 2010. Disponível em: <[http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnEO/eneo\\_2010/2010\\_ENEO418.pdf](http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnEO/eneo_2010/2010_ENEO418.pdf)> Acesso em: 23 out. 2015.

conceitual da Gestão Social, chegando à conclusão, inclusive, de que se trata de um conceito em construção, ligado especialmente a administração pública e do terceiro setor, mas com potencial para muito além, ou seja, de transcender para uma idéia de articulação de todos os atores da sociedade. “Tomada de decisão coletiva”, “dialogicidade”, “transparência” e “emancipação”, assim, são algumas categorias que, para eles, compreendem este campo de estudos.

Tratando da delimitação do tema, nesta linha, os autores (2011, p. 6)<sup>24</sup> sintetizam afirmando que “a gestão social pode ser apresentada como a tomada de decisão coletiva, sem coerção, baseada na inteligibilidade da linguagem, na dialogicidade e no entendimento esclarecido como processo, na transparência como pressuposto e na emancipação enquanto fim último”. Esta síntese, para eles, “não tem caráter prescritivo”, ou seja, “pode haver gestão social para além dela”. É que os autores deixam claro durante a contextualização, de que a delimitação de tal tema não pode engessar as potencialidades de se agregar outras tantas sugestões teóricas e experiências quanto sejam possíveis, para, inclusive, moldar um conceito, ainda, como se viu, inacabado.

Mendonça, Dias e Junqueira (2012, p. 1405)<sup>25</sup>, membros da Rede de Pesquisadores em Gestão Social (RGS), afirmam que “adjetivar a gestão como social pode parecer redundância desnecessária”, mas que esta foi uma escolha consciente, no sentido de “destacar algumas ‘novidades’ acerca da gestão e seus desafios para atuar em prol de transformações sociais”. Para eles, ainda, “o termo Gestão Social, como vem sendo utilizado por pesquisadores, reunidos na RGS, tem como objeto de estudo a gestão de problemáticas sociais e ambientais que necessitam de uma visão intersetorial e interorganizacional”. Estes estudos, ainda segundo eles, consideram “seu espaço de articulação em um contexto de constante fortalecimento democrático, onde múltiplos atores compartilham interesses, visões e ações dentro de um território”.

Neste mesmo sentido, e sem prejuízo do que foi dito, no entanto, de que não é possível afirmar um conceito fechado, importante fazer referência a interpretação de Tenório (2008, p. 158)<sup>26</sup>, autor bastante citado como pesquisador que se destaca na busca da compreensão da Gestão Social, e que afirma que a mesma é entendida:

[...] como um processo gerencial dialógico em que a autoridade decisória é compartilhada entre os participantes da ação (ação que possa ocorrer em qualquer tipo de sistema social – público, privado ou de organizações não-governamentais). O adjetivo social qualificando o substantivo gestão será entendido como o espaço privilegiado de relações sociais no qual todos têm o direito à fala, sem nenhum tipo de coação.

24. CANÇADO, Airton Cardoso ;TENÓRIO, Fernando Guilherme; PEREIRA, José Roberto. **Gestão Social: reflexões teóricas e conceituais**. Cad. EBAPE.BR vol. 9, n. 3, Rio de Janeiro, Set. 2011.

25. MENDONCA, Patrícia Maria E.; GONCALVES-DIAS, Sylmara Lopes Francelino and JUNQUEIRA, Luciano A. Prates. **Gestão Social: notícias sobre o campo de estudos e práticas a partir das interações e debates do VI Enap- gs**. Rev. Adm. Pública [online]. 2012, vol.46, n.5, pp. 1391- 1408. ISSN 0034-7612.

26. TENÓRIO, F. G. **Um espectro ronda o terceiro setor, o espectro do mercado**. 3<sup>a</sup> Ed. Ijuí: Editora da Ijuí, 2008.

Justen, Neto e Garrido (2014)<sup>27</sup>, que se dedicaram ao estudo da epistemologia da Gestão Social, tratando desta dificuldade de sua conceituação e desua emancipação enquanto conceito, somam o fato de que a mesma é uma utopia, no sentido de que a realidade brasileira não a comporta, mas no norte de que deve ser normatizada e referenciada teoricamente, de modo que não se contamine com tal realidade *monológica*, que *ainda não possui preocupação efetiva com o bem comum e o interesse público*. Em resumo, a Gestão Social, para eles (2014, p. 8) “sendo consciência de outra gestão possível, uma gestão problema, não uma gestão resposta, deve desenvolver a capacidade de auto problematizar-se, de sentir-se como um problema e de refletir acerca de suas próprias questões não explicadas”.

É que os autores defendem no texto que a Gestão Social, sendo um mecanismo potencial de emancipação, no sentido de mudança de paradigmas históricos e culturais, não pode se deixar dominar pela “continuidade de uma realidade social opressora”.

Como a análise da Gestão Social, para fins deste trabalho, se presta à compreensão da sua importância prática ou não no contexto recente do país, no entanto, traz a interpretação de Paula (2005), que considera que, a pesar do discurso, a prática governamental continuou majoritariamente gerencial, inclusive com relação às políticas sociais.

Abrucio (2007, p. 6), em avaliação crítica do governo Lula, também se posiciona assim, no sentido de reconhecer aspectos da gestão social presentes na governança federal, mas que são camufladas por práticas gerenciais, e, mais, pela ausência de uma agenda de reformas estruturais, observe-se:

O governo Lula continuou uma série de iniciativas advindas da experiência anterior da modernização do Estado brasileiro, particularmente no reforço de algumas carreiras, no campo do governo eletrônico e na nova moldagem que deu à Controladoria Geral da União, hoje um importante instrumento no combate à corrupção. Além disso, aproveitou sua inspiração na democracia participativa para discutir mais e melhor o PPA com a sociedade, em várias partes do Brasil, realizando um avanço no campo do planejamento. Só que a experiência petista no plano local, com vários casos de sucesso, tem sido menos aproveitada do que se esperava, infelizmente. [...] O ponto mais visível da presidência Lula no campo da administração pública tem sido, até agora, sua incapacidade de estabelecer uma agenda em prol da reforma da gestão pública.

Outros autores são ainda mais incisivos, ao afirmarem que, além de o modelo continuar gerencial, é também de orientação neoliberal e de inserção global do ponto de vista econômico. É o caso de Pereira (2012, p. 746-748), que em análise dos governos Lula, afirma que “esse governo melhorou, sim, as condições sociais de muitos brasileiros, mas, ao mesmo tempo, melhorou muito mais a remuneração do capital financeiro, industrial e do agronegócio que operam no país”.

Na sequência é ainda mais enfática, ao sugerir que “não é exagerado afirmar que

---

27. JUSTEN, Carlos Eduardo; NETO, Luís Moretto; GARRIDO, Paulo Otolini. **Para além da dupla consciência: gestão social e as antessalas epistemológicas.** Cad. EBAPE.BR vol. 12 n. 2 Rio de Janeiro Apr./June 2014.

em todo mundo, inclusive no Brasil, vive-se sob o império de políticas sociais de (ultra) direita". Conclui arrematando que "se a pobreza absoluta ou extrema preocupou o governo, o combate à concentração de riqueza não foi alvo dessa preocupação. E o país continua injusto". Para ela, ainda, em contextualização mais ampla:

[...] o predomínio contemporâneo da ética da autorresponsabilização no contexto mundial da política social mostra que está havendo um contínuo e crescente esvaziamento do padrão capitalista de Estado social de direito em favor do padrão capitalista de Estado neoliberal meritocrático, laborista, ou do que a literatura especializada vem chamando de transição do *Welfare State* para o *Workfare State*. (PEREIRA, 2012, p. 738).

Ou seja, o modelo de gestão social alicerçado na democracia participativa e em exemplos promissores de governos subnacionais não se concretizou, ao menos não em sua plenitude, porque conviveu com a conservação de modos tradicionais de se fazer política pública no Brasil, porque sob a influência do próprio modelo gerencial, e, especialmente, porque sob a égide neoliberal e de inserção econômica global, mas permanece presente em discurso e prática, ainda que em menor medida que o modelo gerencial.

### 1.2.3 As Reformas recentes na estrutura estatal brasileira – contradições políticas e institucionais

Como se viu, o conteúdo dos dois sub-capítulos anteriores se prestou a descrever modelos de gestão presentes no seio da administração pública brasileira, como também para evidenciar que ambos não são hegemônicos, e que convivem, no mais, com práticas burocráticas antigas que ainda influenciam a cultura administrativa governamental do país.

A Reforma do Estado brasileiro e as várias reformas na sua estrutura mais específica, iniciadas a partir da década de 1990, bem como aquelas que só ficaram no discurso, são postas em um ambiente áspero, que dificulta sua realização, em síntese.

O predomínio da visão gerencial, no entanto, é flagrante, inclusive naquelas reformas que podemos chamar de parciais, como é o caso da reforma agrária, em que poderia se supor haver, pela natureza das organizações que lutam pela terra no Brasil e no mundo, uma influência maior da Gestão Social.

Pereira e Sauer (2011), em estudo sobre a reforma agrária no Brasil, onde avaliam diversos trabalhos anteriores, trazem este ponto de vista, uma vez que, para eles, tal reforma foi "assistida pelo mercado", por meio de programas como o "cédula da terra", entre 1997 e 2002, e o Programa Nacional do Crédito Fundiário, a partir de 2003, com participação e influência do Banco Mundial. Para eles<sup>28</sup>:

*A priori*, não há por que descartar a hipótese de que seja possível melhorar tecnicamente quaisquer políticas públicas, aumentando a sua eficácia

28. PEREIRA, João Márcio Mendes and SAUER, Sérgio. A "reforma agrária assistida pelo mercado" do Banco Mundial no Brasil: dimensões políticas, implantação e resultados. *Soc. estado*. [online]. 2011, vol.26, n.3, pp. 587-612. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-69922011000300009&lang=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69922011000300009&lang=pt)> Acesso em: 26 out. 2015.

mediante, p. ex., o combate ao clientelismo e à corrupção, a promoção de auditorias, a concessão de mais espaço para a participação autônoma dos interessados, etc. Entretanto, para além de questões relativas ao desenho e à execução dos programas, as limitações fundamentais dos programas orientados pelo modelo de RAAM decorrem da sua dinâmica excluente, derivada da correlação de forças que está na sua raiz e do tipo de matriz política que lhe confere substrato e gravitação social. [...] A disputa política com os movimentos sociais agrários acabou resultando, da parte do BIRD e do Executivo Federal, o discurso de que tais programas, além de baratos e eficientes, configurariam uma espécie de "reforma agrária baseada na comunidade". Todavia, as diversas pesquisas citadas neste artigo evidenciaram a fragilidade das associações e o seu baixo grau de protagonismo, não só na negociação das terras, mas também na condução do processo organizativo. A maioria dessas associações foi constituída tão somente para cumprir exigências burocráticas do programa, e não como mecanismos ou ferramentas de mobilização política e protagonismo social na luta pelo acesso à terra. (PEREIRA; SAUER, 2011, p. 608).

A crítica principal é a de que tais programas não se prestam a serem reproduzidos em maior escala, por terem falhado em seus resultados, razão pela qual se afirmou que esta reforma é parcial, na medida em que não se consolidou na totalidade e satisfatoriamente até o presente, em que pese permanecer em andamento.

Assim também ocorre com a reforma sanitária, iniciada no Brasil no curso da década de 1970 e consolidada com a promulgação da Constituição da República de 1988, mas redirecionada pelo predomínio do discurso do modelo gerencial a partir dos anos 1990.

É neste sentido que se posicionam Mendes et al. (2011, p. 332-333)<sup>29</sup>, em texto em que tratam da gestão da saúde no Brasil, observe-se:

Em 1990, a saúde se atualizou como dimensão de direito social a partir da redefinição constitucional e da regulamentação do Sistema Único de Saúde – SUS. Entretanto, as revisões constitucionais ocorridas nessa década reformaram o Estado, provocando mudanças nas funções estatais e no campo social, que haviam sido recém-definidas. [...] Então, é sob a égide do mercado que o sistema de saúde brasileiro vem se afastando dos princípios da reforma sanitária, que teve seu marco legal reconhecido na Constituição de 1988. [...] A história da saúde no Brasil se desenrolou, no século XX, em um cenário de contradições e distintos interesses que transitaram do *sanitarismo campanhista* para o modelo médico-assistencial privatista, chegando ao projeto neoliberal, nos anos 1980.

A gestão da saúde no Brasil, após a Reforma Sanitária, como se vê, é emblemática de nossas contradições política e institucional, assim como a gestão da previdência social após sua reforma via emendas constitucionais número 20, de 15 de dezembro de 1998, e Emenda Constitucional número 41, de 19 de dezembro de 2003, que, igualmente, pode-se dizer ainda inacabada.

---

29. MENDES, Jussara Maria Rosa; GARCIA, Maria Lúcia Teixeira; OLIVEIRA, Edinéia Figueira dos Anjos; FERNANDES, Rosa Maria Castilhos. **Gestão na saúde:** da reforma sanitária às ameaças de desmonte do SUS. Textos & Contextos (Porto Alegre), v. 10, n. 2, p. 331-344, ago./dez. 2011.

Diz-se isso porque, além de o déficit ser crescente, nas palavras do governo<sup>30</sup>, e estar previsto para R\$ 124,9 bilhões em 2016, há uma questão conceitual ainda não definida, no sentido de que setores da sociedade se dividem quanto ao caráter meramente mercadológico *versus* política pública redistributiva da previdência social, e, por consequência, no modelo de seu financiamento.

Para Silva (2004, p. 29)<sup>31</sup>:

Da análise realizada, depreende-se que a polêmica em torno da reforma oculta, conforme a posição adotada, revela interesses que extrapolam o sistema previdenciário público, dissocia a política da economia, reduz a concepção de seguridade social ao cálculo financeiro e atuarial, isola a questão do déficit da relacionada ao financiamento das ações do Estado, omite as exigências do Banco Mundial e do FMI, relativiza o caráter redistributivo das políticas sociais e representa mais uma forma de confisco aos trabalhadores, opondo os do setor privado aos do setor público. Em última análise, privilegia o capital, particularmente sua fração financeira, e expropria o trabalho. A previdência é um campo de batalha de uma guerra maior. É inaceitável que seja imputada à previdência social, isoladamente, a responsabilidade pela deterioração das contas públicas. O que está em crise é um modo de organização e gestão da vida social. O que está em jogo são os interesses de favorecimento da “competitividade” do capital em detrimento das políticas sociais. A crise econômica é que determina as alegadas dificuldades da previdência, e não o contrário. [...] A reforma da previdência é necessária, mas está longe de ser solução para uma crise da qual é apenas uma das expressões. Qual reforma é desejada? A que concebe a previdência como parte da seguridade social, expressão de um pacto coletivo e solidário e que, portanto, resiste à privatização. Que consolida o democrático Estado de Direito, honrando compromissos e respeitando contratos com os trabalhadores. Que não impõe novas perdas aos segurados por meio de fatores de confisco. Que equacione piso e teto, parâmetros e padrões, iguais e diferentes, na esfera do direito social – portanto, na arena do interesse público – sem reduzir tudo a produtos, segundo a lógica mercantil, sabidamente reproduutora da desigualdade social.

Do ponto de vista do histórico recente, de acordo com Tafner (2012, p. 140)<sup>32</sup>, tem-se que a Constituição Federal de 1988 “definiu o atual sistema previdenciário brasileiro. Desde então, duas reformas constitucionais (EC 20/1998 e EC 41/2003) foram realizadas e, em complementação, foram regulamentados vários aspectos definidos na Constituição”. Mas entre o final do ano de 2014 e meados de 2015 houve outra reforma, por meio das Medidas Provisórias números 664 e 665, de 30 de dezembro de 2014, convertidas nas Leis 13.134 e 13.135 de 16 de junho de 2015, e da Medida Provisória número 676, de 17 de junho de 2015. Estas alterações na lei da previdência social fizeram parte do chamado *ajuste fiscal* e

30. Disponível em: <<http://g1.globo.com/economia/noticia/2015/08/governo-preve-alta-de-40-no-deficit-da-previdencia-em-2016.html>> Acesso em: 27 out. 2015.

31. SILVA, Ademir Alves da. **A reforma da previdência social brasileira: entre o direito social e o mercado.** São Paulo Perspec.[online]. 2004, vol.18, n.3, pp. 16-32. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-8839200400030003&lang=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-8839200400030003&lang=pt)> Acesso em 27 out. 2015.

32. TAFNER, Paulo. **Desafios e Reforma da Previdência Social brasileira.** Revista USP. São Paulo. N. 93. P. 137-156. Mar./abr./maio. 2012. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/revusp/article/view/45008/48621>> Acesso em 27 out. 2015.

foram denominadas pelo próprio governo como *mini-reforma da previdência*<sup>33</sup>.

Também foi denominada de minirreforma, neste caso pelo Congresso Nacional<sup>34</sup>, a recente mudança no sistema político/eleitoral brasileiro, recheada de críticas por não ter sido estrutural. É que a Constituição da República de 1988, que promoveu avanços inegáveis, como se viu, manteve neste tópico específico um esqueleto arcaico e conservador, no sentido de que se presta a perpetuar grupos políticos no poder.

Sobre o tema tratam Silva et al.<sup>35</sup>(2015, p. 3), em estudo que visou oferecer um espectro sobre a Reforma Política do ponto de vista de seu impacto no sistema partidário e na representação, do qual extrai trecho que bem ilustra a questão:

*Grosso modo*, o debate pioneiro que tratou da consolidação de nossas instituições desde a última redemocratização trouxe diagnósticos pessimistas sobre o funcionamento do sistema político brasileiro. As razões apontadas para isso são diversas, sobrepondo- se questões históricas, estruturais, culturais e, sobretudo, institucionais. Quanto a essa última espécie de argumentos, boa parte de nossas mazelas seria atribuída ao arranjo eleitoral. As regras empregadas para traduzir votos em cadeiras no Congresso são alvo de constantes críticas pela permissividade e pelo suposto incentivo ao individualismo dos políticos em detrimento dos partidos. Consequentemente, a reforma eleitoral vem sendo pautada desde então.

Em que pese, por ser recente, não haver disponível muito material científico a ser pesquisado com relação à minirreforma política promovida pelo Congresso Nacional e materializada na Lei 13.165 de 29 de setembro de 2015, pode-se afirmar que a Reforma Política continua pendente, talvez ainda mais, visto o grau de retrocesso que as alterações desta causaram, à exceção do fim do financiamento privado de campanhas, que se traduz em um marco importante para o processo eleitoral no Brasil.

Outra importante reforma no curso do contexto recente do país é a reforma no seu sistema educacional. Em análise sobre o REUNI – Programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais, Araújo e Pinheiro<sup>36</sup> (2010, p. 665) oferecem uma interpretação importante sobre a reforma no que toca o sistema educacional, concluindo que, a pesar dos avanços, há contradições a serem superadas, em especial com relação à insegurança de uma agenda permanente de tratamento do tema, observe-se:

O REUNI tenta dar respostas à crise do sistema de ensino superior, ao tempo em que valoriza a introdução de novos arranjos organizacionais e de novos mecanismos de gestão para obtenção de mais eficiência no gasto público

33. Disponível em: <<http://www.ebc.com.br/noticias/economia/2015/09/elevacao-da-cide-jogaria-inflacao-para-cima-diz-nelson-barbosa>> Acesso em: 27 out. 2015.

34. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/495798-CAMARA-CONCLUI-VO-TACAO-DA-MINIRREFORMA-ELEITORAL-E-MANTEM-DOACAO-DE-EMPRESAS-A-PARTIDOS.html>> Acesso em 27 out. 2015.

35. SILVA, Patrick; DAVIDIAN, Andreza; FREITAS, Andréa and CAZZOLATO, José Donizete. **Reforma política no Brasil: indagações sobre o impacto no sistema partidário e na representação.** *Opin. Publica* [online]. 2015, vol.21, n.1, pp. 1-32, ISSN 0104-6276. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/op/v21n1/0104-6276-op-21-01-00001.pdf>> Acesso em: 27 out. 2015.

36. ARAUJO, Maria Arlete Duarte de and PINHEIRO, Helano Diógenes. **Reforma gerencial do Estado e rebatimentos no sistema educacional: um exame do REUNI.** *Ensaio: aval.pol.públ.Educ.* [online]. 2010, vol.18, n.69, pp. 647-668. ISSN 0104-4036.

com a suposição básica de que a contratualização de resultados é a aposta certa para resolver os problemas de expansão do sistema a curto prazo. Ao trazer para a agenda dos sistemas educacionais os temas da eficiência, da eficácia, da efetividade, do controle de resultados, da produtividade, dos custos, das metas, dos indicadores e do contrato de gestão, entre outros temas, vincula-se de forma estreita às orientações gerencialistas que têm marcado profundamente a discussão sobre a reforma do Estado brasileiro, produzindo alterações importantes no modo de funcionamento das instituições. No entanto, por tratar-se de um Programa com tempo definido para sua existência e em fase de implementação abre-se um leque enorme de interrogações sobre a sua capacidade para alterar de forma substantiva a cultura burocrática das instituições e consolidar, em seu lugar, uma cultura de resultados.

Enfatiza-se, ainda, outro importante marco na reestruturação da educação pública no Brasil no contexto recente: a Lei de Diretrizes e Bases da educação - LDB(Lei 9.394 de 20 de dezembro de 1996), que regulamentou a Constituição da República de 1988 e criou os alicerces para outras legislações importantes noconjunto da reforma, como a Lei 9.424 de 24 de dezembro de 1996, que cria o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério; a Lei 11.494 de 20 de junho de 2007, que cria o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB; a Lei 12.726, de 04 de abril de 2013, que altera a LDB para incluir a educação infantil no rol da educação básica obrigatória, e,mais recentemente, o Plano Nacional e os planos locais de educação.

A revogação do parágrafo 5º do artigo 3º da Lei 8.498 de 08 de dezembro de 1994, que previa que *a expansão da oferta de educação profissional, mediante a criação de novas unidades de ensino por parte da União, somente poderá ocorrer em parceria com Estados, municípios, Distrito Federal, setor produtivo ou organizações não-governamentais, que serão responsáveis pela manutenção e gestão dos estabelecimentos de ensino*, foi outro marco regulatório que se deve evidenciar, tanto porque permitiu a expansão do ensino técnico pela gestão pública, como porque desfez a regulamentação de caráter gerencial que transferia esta responsabilidade para entidades da sociedade civil e/ou iniciativa privada, constituindo-se numa espécie de contra-reforma.

Mas de todas as reformas, a que parece melhor traduzir nossas contradições políticas e institucionais é esta. Isto porque é inegável o avanço de alguns indicadores na área, só que o conceito permanece indefinido e sua gestão não se dá de forma organizada, ainda que tenha alterado a qualidade e a oferta do ensino.

Diz-se isto porque o modelo brasileiro, em todos os níveis, permite umaconvivência do público, do privado e do terceiro setor, mas com influência de uns sobre os outros, e uma disputa de interesses que não parece atender adequadamente seu fim.

Sobre o tema, vale-se da lição de Chaves, Lima e Medeiros (2013, p. 4)<sup>37</sup>:

37. CHAVES, Vera Lúcia Jacob; LIMA, Rosângela Novaes; MEDEIROS, Luciene Miranda. **Reforma da Educação Superior brasileira** – De Fernando Henrique Cardoso à Luiz Inácio Lula da Silva: políticas de expansão, diversificação e privatização da educação superior brasileira. Disponível em: <<http://www.gepes.belempvirtual.com.br/documentos/Artigos/>>

A política educacional executada pelos governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006) revela o caráter ideologicamente privado assumido na reforma da educação superior brasileira. Essa reforma foi implementada por meio da edição de uma série de instrumentos normativos, tendo como marco de referência a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB, Lei nº 9.394, aprovada em 20 de dezembro de 1996, na qual o Estado assumiu papel destacado no controle e na gestão das políticas educacionais.

A crítica mais enfática é, portanto, com relação ao caráter visivelmente gerencial desta reforma:

Nesses dez anos de vigência, a LDB vem sofrendo alterações, exigidas pela matriz neoliberal, que se expressam no ajuste e na reestruturação educacional impostos aos países da América Latina pelos organismos internacionais como o Banco Mundial (BM). (...) A reforma do Estado brasileiro implementada nos governos de Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva por meio da adoção de uma série de ajustes estruturais na economia, trouxe consequências diretas para a política educacional brasileira, com ênfase na educação superior. (CHAVES; LIMA; MEDEIROS, 2013, p.5/12).

Assim, como visto acima, quando se tratou da gestão gerencial, ainda que se reconheça no bojo das reformas elementos importantes da gestão social, especialmente no que toca a democratização das decisões, em regra via conselhos, percebe-se que, dentre as reformas, as que merecem maior destaque e que trouxeram, de fato, alguma mudança estrutural no Estado brasileiro, estão aquelas trazidas pela Emenda Constitucional número 19, de 04 de junho de 1998, e pela Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar 101, de 04 de maio de 2000.

Outras reformas estruturais importantes e amplamente debatidas, de outro norte, não saíram do papel, como a reforma tributária, por exemplo, em que pese algum esforço pontual do governo por desonerações.

Em conjunto com as privatizações, o novo marco das organizações da sociedade civil também se destaca como uma mudança estrutural importante, na idéia de limitar o papel do Estado e de garantir maior eficiência na prestação de serviços definidos como públicos ou não. Nas palavras de Araújo e Pinheiro (2010, p. 655- 656):

Definidos os setores de atuação do Estado (núcleo estratégico, atividades exclusivas, serviços não exclusivos ou competitivos e a produção de bens e serviços para o mercado), definia-se a forma de propriedade e administração. Assim, para o núcleo estratégico e para as atividades exclusivas do Estado a propriedade deve ser estatal; nas atividades não exclusivas a propriedade será pública não estatal e no setor de bens e serviços para o mercado, a propriedade será, em princípio, privada. [...] Outra figura jurídica que veio a ser criada pela Lei nº. 9.790 (BRASIL, 1999), foi a figura das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP). As OSCIP são entidades civis sem fins lucrativos, instituídas por iniciativa de particulares, qualificadas pelo poder público, não estando submetidas às normas do direito público, para cumprir entre outras as seguintes finalidades: promoção da assistência

social, da cultura; defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico, da educação, da saúde, da segurança alimentar e nutricional; defesa, preservação e conservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável, do voluntariado, do desenvolvimento econômico e social e combate à pobreza. As relações entre o Poder Público e a OSCIP são definidas pelo termo de parceria que deve ter as seguintes cláusulas: objeto, metas e resultados a atingir, prazos, critérios de avaliação de desempenho; previsão de receitas e despesas, relatório sobre a execução, prestação de contas, publicação na imprensa oficial do estrato do Termo de Parceria e de demonstrativo da sua execução física e financeira.

Ainda que com pouco resultado prático, especialmente na esfera do governo federal, uma vez que estados como São Paulo e Minas Gerais têm bem aproveitado a regulação, outro marco legislativo importante, que merece destaque no contexto reformista, é a Lei das PPPs – Parceiras Público Privadas, instituída no ano de 2004, mas com gênese no governo Fernando Henrique Cardoso.

Em obra onde aborda juridicamente o tema, Chaves (2007, p. 23)<sup>38</sup> afirma que, no Brasil, “a possibilidade de edição de uma lei que implementasse a Parceria Público- Privada vinha sendo estudada desde a virada do último século, já no governo Fernando Henrique Cardoso”. Todavia, segundo ele, “somente no governo Lula é que os estudos avançaram e culminaram com o encaminhamento à Câmara dos Deputados, em 19.03.2003, de um projeto de lei (PL n. 2.546/03) de autoria do Poder Executivo, encabeçado pelo Ministério do Planejamento”. A lei promulgada, assim, instituiu normas gerais para licitação e contratação de Parceria Pública Privada pela Administração Pública, no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Tal objetivou “permitir que o Estado, carente de recursos, firme contrato com o setor privado, para realização de empreendimentos de alto custo (nunca inferior a vinte milhões de reais), sem desembolso imediato do dinheiro público”. Contudo, ainda segundo o autor, “até a presente data, nenhum projeto de PPP foi efetivamente implantado no plano federal”.

De fato, foi necessário algum tempo para que tal legislação ganhasse alguma efetividade, mas, ainda que discretamente, já é parte da realidade do financiamento de projetos, especialmente em infraestrutura, tanto no contexto do governo central, como também nos governos subnacionais. Em pesquisa recente e bastante consistente, Lima e Coelho (2015)<sup>39</sup> defendem que as Parcerias Público-Privadas são uma espécie de consequência da filosofia das privatizações desencadeadas no curso da década de 1990 a partir do Programa Nacional de Desestatização (PND), e que os riscos assumidos pela iniciativa privada são pequenos proporcionalmente àqueles assumidos pelo setor público. Em suas palavras:

---

38. CHAVES, Maria Bernadete. **As Parcerias Público-Privadas no Direito Brasileiro**: Uma abordagem jurídica com destaque ao fundo garantidor. Florianópolis: Conceito Editorial, 2007. 112p.

39. LIMA, Carlos Marcio Campos; COELHO, Antonio Carlos. **Alocação e mitigação dos riscos em parcerias público-privadas no Brasil**. Ver. Adm. Pública. 2015, vol. 49, n. 2, PP. 267-291. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-76122015000200267&lang=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122015000200267&lang=pt)> Acesso em: 01 nov. 2015.

Dentro desse contexto, no âmbito do Programa Nacional de Desestatização (PND), foram realizadas várias privatizações no Brasil com o objetivo de aprimorar a infraestrutura pública por meio de política permanente de investimentos patrocinada pelo setor privado. [...] Desde então, e a partir desse marco regulatório, identificaram-se 22 projetos de investimento em infraestrutura — até o termo da pesquisa, junho de 2010 — nas mais diversas áreas de equipamentos urbanos, dos quais se teve acesso, por disponibilização, aos contratos de 15 de tais projetos. [...] Desse modo, é possível inferir que há evidências de que os parceiros privados arcam com baixa participação na assunção de riscos associados a obras de infraestrutura na modalidade de financiamento por meio de parcerias público-privadas, seja em face do arcabouço legal protetivo para ocorrências imprevistas, seja porque se garantem de antemão indexações nos preços ou tarifas, ou ainda porque se permite textualmente o mecanismo de reequilíbrio financeiro, sem definições claras sobre sua aplicação. (LIMA; COELHO, 2015, p. 268-269/288).

Para eles (2015, p. 268), ainda, “a proposta da parceria público-privada é dinamizar alguns aspectos dessa lei que trata de forma mais genérica da concessão de serviços públicos”. A lei em questão é a Lei n. 8.987 de 13 de fevereiro de 1995, que trata do regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos, importante legislação que regulamenta o artigo 175 da Constituição da República e se apresenta, igualmente, com importância no tabuleiro da reforma.

Mais recentemente, a Lei de Acesso à Informação – Lei 12.527 de 18 de novembro de 2011, também se constituiu em um importante mecanismo de controle da administração pública em vistas da eficiência e da democratização da gestão pública, inserida, certamente, no contexto da reforma. Para Furtado (2013, p. 93), em obra já citada:

Com a entrada em vigor da Lei de Acesso à Informação, o Estado dá um grande passo no que se refere à transparéncia administrativa, conferindo maior efetividade ao direito fundamental de acesso à informação previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do §3º do art. 37 e no §2º do art. 216 da Constituição Federal. Reflete, sem dúvida, o amadurecimento da democracia país, onde a publicidade deve ser encarada como preceito geral e o sigilo como exceção. Somente com a ampla divulgação dos negócios do Estado é que a atividade de controle encontra espaço para se desenvolver eficazmente, sobretudo o controle social.

Por fim, mesmo aquela que por muitos é considerada a grande reforma estrutural do país, que foi a diminuição impactante dos índices de miserabilidade da população brasileira, só foi possível por meio de uma gestão gerencial dos programas de segurança alimentar. É o que afirma Bresser-Pereira (2010, p. 115)<sup>40</sup>:

Fenômeno semelhante está ocorrendo com a Bolsa Família no governo de Luiz Inácio Lula da Silva. Inicialmente, a ideia era a de distribuir cestas básicas em um programa denominado Fome Zero. Entretanto, logo se verificou que esse programa estava mal formulado e mal administrado. Optou-se, então, por unificar e administrar gerencialmente as diversas bolsas em dinheiro

40. BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Democracia, estado social e reforma gerencial**. Rev. adm. empres. [online]. 2010, vol.50, n.1, pp. 112-116. ISSN 2178-938X.

e espécie que existiam até então, dar a todas o nome de Bolsa Família e aumentar consideravelmente sua abrangência. O resultado foi positivo. Enquanto o programa Fome Zero havia sido objeto de críticas permanentes, a Bolsa Família revelou-se efetiva em atender a um custo baixo os realmente pobres. Existe, sem dúvida, a crítica de que esse programa não estimula o trabalho e é focado, ao invés de universal. É indiscutível, porém, que os recursos públicos estão sendo usados de modo eficiente e atendem de forma efetiva as famílias socialmente excluídas. Embora os representantes do Partido dos Trabalhadores enquanto estavam na oposição fossem críticos da Reforma Gerencial, o governo Lula vem adotando muitos dos seus princípios. O emprego de técnicas gerenciais na administração da Bolsa Família e na reforma da Previdência, assim como a exigência do Ministério da Educação de que as universidades federais que adotam o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI) elaborem planos estratégicos, são duas demonstrações desse fato.

Observe-se que não se faz juízo de valor, apenas constata-se o caráter gerencial das reformas introduzidas no país no contexto recente, a partir da década de 1990, bem como das contradições políticas e institucionais que tal idéia central produz em um ambiente em que vigora também com força a idéia de uma gestão social, mais democrática, além de uma prática burocrática com forte herança cultural patrimonialista e orçamentária, mas, sobretudo, em um ambiente em que a reforma que se requer é uma reforma do Estado, e que não fica claro exatamente para que norte seguir.

Bresser-Pereira (2010, p. 115) oferece uma interpretação interessante de como não há alternativa para governos de esquerda ou de direita, e que a reforma de caráter gerencial é a única solução para a crise do Estado. Em suas palavras:

A adoção da Reforma Gerencial por partidos políticos independentemente de sua cor ideológica não é surpreendente, porque é a segunda reforma histórica do aparelho do Estado moderno. Essa Reforma ocorreu para dar conta de um Estado Social muito maior em termos de número de funcionários e de despesa pública. Ela partia dos avanços logrados pela primeira, mas seu objetivo não era mais somente tornar a ação do Estado mais efetiva, mas também torná-la eficiente na área social e científica, nas quais se emprega um grande número de trabalhadores em atividades não exclusivas de Estado. Como se trata de uma reforma necessária quando o Estado se transforma num Estado Social e, do ponto de vista administrativo, deixa de ser o Estado Burocrático para ser o Estado Gerencial, sua implantação é uma questão de tempo e de qualidade. Cada país ou se adianta em realizá-la, ou fica para trás e arca com os custos do atraso; ou a implanta com competência, ou de forma equivocada e confusa.

O autor, ainda, enfatiza a transição de um Estado Burocrático para um Estado Gerencial (2010, p. 116). Ribeiro, Pereira e Benedicto (2013, p. 9)<sup>41</sup>; neste sentido, defendem, igualmente, que as experiências da Gestão Social no âmbito local não se

41. RIBEIRO, Lívia Maria de Pádua; PEREIRA, José Roberto; BENEDICTO, Gideon Carvalho. **As Reformas da Administração Pública brasileira: Uma Contextualização do seu Cenário, dos Entraves e das Novas Perspectivas.** XXXVII Encontro da ANPAD. Rio de Janeiro/RJ 7-11 de setembro de 2013. Disponível em: <<http://200.144.182.143/escolausp/wp-content/uploads/2015/05/Reformas-administra%C3%A7%C3%A3o-p%C3%BAblica-ANPAD-2013.pdf>> Acesso em: 28 out. 2015.

repetiram quando da ascensão do chamado governo progressista ao poder. Para eles o ex-presidente Lula, nos dois mandatos de 2003 a 2010, “continuou reproduzindo as práticas gerencialistas da reforma de 1995”. Afirma ainda, que “a maioria dos projetos não apresentava uma integração da administração com a política, pois, houve uma influência maior das práticas gerenciais”. Os projetos, para eles, “pareciam estar na contramão, pois, a população não participava decidindo o seu destino”, já que “as decisões eram realizadas por uma gestão tecnocrata que muitas vezes não conhecia as demandas populares. As experiências bem sucedidas que envolviam a participação social foram fragmentadas”.

Ocorre que áreas estratégicas como Saúde, Educação e Previdência Social, como se viu, têm atribuições constitucionais e infraconstitucionais de caráter público, privado e do terceiro setor convivendo simultaneamente e em constante conflito. Ou seja, não se vive uma realidade apenas de aplicação da metodologia gerencial na administração pública, mas de uma espécie de competição da qual emanam contradições, frutos, ainda, da ausência de uma definição conceitual.

## 1.3 GESTÃO CONTEMPORÂNEA DO BRASIL

A gestão contemporânea no Brasil, assim, se dá neste tabuleiro que tem como principal característica o curso de uma profunda reforma que se desmembra atingindo os mais variados campos da administração pública.

Para fins deste trabalho, é importante que se aprofunde a compreensão de três categorias que fazem parte da estrutura burocrática brasileira: o federalismo, a descentralização e a intersetorialidade. Em conjunto com tudo que se viu até o momento, compreender seus predicados, no mínimo, auxilia na compreensão da própria gestão pública do país nos dias de hoje.

### 1.3.1 O Federalismo e a autoridade sobre recursos fiscais e tributários

Araújo (2010)<sup>42</sup> defende que o federalismo, no Brasil, surge da própria ideia da descentralização, no sentido de que o poder local fosse dotado de maior autonomia, não só administrativa como política, em contraposição aos modelos colonial e imperial, eminentemente centralizadores. Para ele, após a Proclamação da República, a descentralização se deu através dos estados, para, no curso do tempo, especialmente após a promulgação da Constituição da República de 1988, ganhar um caráter municipalista.

Tal caráter municipalista, ainda para o autor, no entanto, não significa necessariamente descentralização e democracia, podendo se expressar exatamente no oposto. Em suas palavras:

No Brasil, a descentralização desde muito cedo foi assumindo contornos

42. ARAUJO, Gilda Cardoso de. **A relação entre federalismo e municipalização: desafios para a construção do sistema nacional e articulado de educação no Brasil.** *Educ. Pesqui.* [online]. 2010, vol.36, n.1, pp. 389-402.

federalistas e depois municipalistas. Adotou-se como ideia corrente a fórmula que identifica o federalismo com maior democracia e maior descentralização e, no geral, referimo-nos a esses aspectos como componentes essenciais de qualquer federação. Constatamos que essa fórmula precisa ser bastante relativizada, na medida em que, como tributária da ideia de contrato social, a ideia de federação (ou o contrato federativo) pode estar vinculada a uma lógica de perfil bastante centralizador e até mesmo antidemocrático. [...] Em decorrência dessa associação entre o município e os interesses centralizadores, a configuração das instituições federativas no Brasil não considerou o municipalismo, uma vez que as ideias federalistas surgiram como contraposição à excessiva centralização monárquica. [...] Se nos Estados Unidos o federalismo surgiu como alternativa às tendências centrífugas das 13 Colônias, no Brasil, surgiu como alternativa à centralização política e administrativa do período colonial e imperial. O mote era pôr fim ao poder central nas eleições locais e acomodar as elites regionais nos postos de comando. Assim, se na própria ideia original de federação não encontramos sustentação teórica para associá-la à descentralização e à democratização do poder político, tampouco poderemos encontrar essa associação no Brasil, porquanto fora o regionalismo a base para a defesa da organização federativa. Por isso, nos primeiros tempos de implantação do federalismo, após a Proclamação da República, a descentralização caracterizou-se pela feição estadualista, com a restrição significativa da autonomia municipal, embora o município se tenha integrado de forma subordinada como peça importante na engrenagem da Política dos Governadores. (ARAÚJO, 2010, p. 393).

No mais, ainda segundo o autor, a inserção do município como ente federado no texto constitucional de 1988 “não levou em consideração os impactos políticos nem os impactos financeiros e acirrou ainda mais os conflitos federativos ao adotar os mecanismos de competências comuns num contexto histórico marcado por um federalismo altamente predatório”.

Machado (2014, p. 337)<sup>43</sup>, em interpretação semelhante, afirma que, “curiosamente, a experiência brasileira anterior à Constituição Federal de 1988 corrobora a associação entre federalismo e constrangimento ao desenvolvimento de políticas sociais”. É que, dando o exemplo da Era Vargas e dos seus avanços nas áreas da consolidação de direitos dos trabalhadores, bem como, em conjunto com o período militar, o avanço na política de previdência social, acredita que estes períodos de centralização trouxeram maiores benefícios aos setores sociais do que os períodos em que imperou a democracia.

De outro norte, no entanto, reconhece a importância do pacto federativo traduzido em dispositivos da Constituição da República de 1988, que trouxe um arranjo que arquitetou direitos sociais sem prejuízo de uma hierarquia que vem dando bons resultados. Para o autor:

A restauração do federalismo brasileiro, com a redemocratização nos anos 1980, não foi obstáculo ao desenvolvimento de políticas sociais, tendo convivido com a construção e desenvolvimento de sistemas nacionais

43. MACHADO, José Angelo. **Federalismo, poder de veto e coordenação de políticas sociais no Brasil pós-1988.** Orgn. Soc. 2014, vol. 21, n. 69, PP. 335-350.

destinados à provisão de direitos sociais nas áreas de saúde, educação e assistência social. O uso de transferências intergovernamentais condicionadas para o financiamento de políticas sociais, à parte do sistema de transferências obrigatórias, foi ampliado significativamente desde meados dos anos 1990, cumprindo papel relevante no financiamento desses programas. Embora o desenho dos incentivos financeiros federais, modalidade de transferência intergovernamental aqui analisada, aponte para uma inclinação apenas discreta em direção ao contrato de execução e que os sistemas construídos nos três setores estudados preservem fortes elementos de descentralização, a União tem obtido sucesso em exercer seu papel de coordenação federativa nas políticas sociais, a despeito dos distintos arranjos institucionais vigentes em cada setor aqui abordado. Distintamente de outras modalidades de transferências, como convênios ou contratos de execução, os incentivos financeiros federais detêm caráter estruturante diferenciado para indução de programas federais, o que lhes habilita como uma das estratégias centrais da União para exercer seu papel de coordenação das políticas sociais. Postos esses elementos, a experiência brasileira pós-Constituição de 1988 é congruente com a ideia de que o federalismo não é condição suficiente para bloquear ou atrasar a implementação de políticas sociais. (MACHADO, 2014, p. 347).

Martha Arrechete (2014, p. 39)<sup>44</sup>, em artigo que, da mesma forma, refuta o argumento de que o federalismo no Brasil enfraquece a União, demonstra, acima de tudo, a complexidade do tema a partir do seguinte raciocínio:

Um dos grandes dilemas dos Estados democráticos modernos diz respeito à extensão da autoridade do governo central. Não parece haver fórmula institucional isenta de riscos. Arranjos institucionais que concentrem excessiva autoridade no governo central ensejam o risco da tirania da maioria. Por outro lado, arranjos que confirmam poder de veto aos governos regionais ensejam o risco de que minorias paralisem reformas de interesse geral. Escolhas constitucionais que confirmam aos governos subnacionais ampla autoridade sobre as políticas públicas implicam desigualdade de acesso a serviços embora ensejem a promessa de aproximar o governo dos cidadãos. Por outro lado, Estados centralizados parecem ter maior impacto na redução das desigualdades sociais do que modelos descentralizados.

Em resumo, para ela, no Brasil, “a Constituição de 1988 adotou o princípio da descentralização da execução das políticas, mas preservou ampla autoridade para as iniciativas legislativas da União”.

A mesma autora, em diferente artigo<sup>45</sup> (2005), ao questionar retoricamente se o Brasil é uma federação centralizada ou descentralizada, afirma que os “estudos empíricos sobre centralização-descentralização nas federações são, regra geral, pouco conclusivos e convincentes”. Para ela, “a autonomia dos governos para tomar decisões deriva em boa medida da extensão em que detêm autoridade efetiva sobre recursos tributários e/ou fiscais”, e, se há alguma característica preponderante dos sistemas tributário e fiscal

44. ARRETCHE, Marta. **Quando instituições federativas fortalecem o governo central?**. *Novos estud. - CEBRAP* [online]. 2013, n.95, pp. 39-57. ISSN 0101-3300.

45. ARRETCHE, Marta. **Quem taxa e quem gasta:** a barganha federativa na federação brasileira. *Revista de Sociologia e Política*. n. 24, Curitiba, jun./2005.

brasileiros, essa foi a “descentralização de receitas, seja da autoridade para arrecadar, seja pela garantia de transferências constitucionais”.

Do ponto de vista da história, a autora considera, em síntese, que houve ciclos de centralização e descentralização tributária e fiscal, e, portanto, de autonomia ou não dos entes federados. Para ela, a República Velha:

Caracterizou-se pela descentralização fiscal, seguida pela centralização do Estado Novo, que foi, por sua vez, sucedido por nova descentralização fiscal no período democrático de 1946-1964. Finalmente, a radical descentralização fiscal da Constituição de 1988 seria uma reação à centralização fiscal do regime militar. (AREETCHE, 2005, p. 3).

Em texto distinto (2004)<sup>46</sup>, ainda, demonstra que com a promulgação da Constituição da República de 1988, em que pese ter havido esta descentralização da receita muito maior comparada aos períodos anteriores da história nacional, faz restar uma forte centralização das tomadas de decisões sobre arrecadação e gasto. Demonstra, ainda, que, mesmo com a descentralização da gestão de algumas políticas públicas, como o sistema tripartite do SUS, ainda é o governo central quem dá as cartas na formulação das políticas. Discorrendo sobre a centralidade da arrecadação, afirma que “no sistema atual, a arrecadação tributária é bastante concentrada: os cinco principais impostos são responsáveis por 70% da arrecadação total, sendo quatro deles arrecadados pela união”. Ainda, que “desde a Constituição de 1946, esta desigualdade horizontal de capacidade de arrecadação tem sido compensada por um sistema de transferências fiscais”.

A título de exemplo, de acordo com o Censo Demográfico de 2010, do IBGE<sup>47</sup>, 57% dos municípios catarinenses têm menos de 10.000 habitantes e 84%, menos que 20.000 habitantes. Apenas 4% possuem mais do que 100.000 habitantes. Tais quatro por cento representam a maioria esmagadora da arrecadação de tributos estaduais e federais.

Esta realidade, por certo, repercute no país. Seus orçamentos não são suficientes para sua própria gestão<sup>48</sup> e inviabilizam investimentos em serviços básicos e infraestrutura que, por sua vez, são patrocinados, em regra, pela União. É o que diz a autora, trazendo a interpretação, inclusive, de que isso é um complicador e até um paradoxo do modelo brasileiro, que, para ela (2004, p. 3), com a intenção de abolir desigualdades regionais, acaba por recriá-las.

No mais, ainda para a autora (2005, p. 8), na dimensão da autoridade tributária, “forjou-se, ao longo do Estado desenvolvimentista um padrão de interferência da legislação federal nas decisões dos estados, em relação aos impostos que – embora

46. AREETCHE, Marta. **Federalismo e políticas sociais no Brasil**: problemas de coordenação e autonomia. São Paulo em Perspectiva. v. 18. n. 2, São Paulo, abr./jun. 2004.

47. Fonte: IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: <[http://www.censo2010.ibge.gov.br/dados\\_divulgados/index.php?uf=42](http://www.censo2010.ibge.gov.br/dados_divulgados/index.php?uf=42)> Acesso em: 23 out. 2015.

48. [...] **Dependência crônica: 83% dos municípios não geraram 20% de sua receita em 2010.** O indicador **Receita Própria**, que mede o total de receitas geradas pelo município em relação ao total da receita corrente líquida, aponta a grande dependência dos municípios nas transferências de recursos das outras esferas de governo [...]. (grifou-se) Fonte: FIRJAN – Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro: IFGV – Índice FIRJAN de Gestão Fiscal. Disponível em: <<http://www.firjan.org.br/data/pages/2C908CEC360FD0D40136227FDC486FF4.htm>> Acesso em: 23 out. 2015.

arrecadados exclusivamente pelos estados – eram estratégicos para a estratégia nacional de desenvolvimento”.

Não se quer fazer juízo de valor sobre melhor ou pior modelos de gestão fiscal, mesmo porque a autora defende ter havido uma evolução, em que pese seus problemas, mas tão somente evidenciar as complexidades do sistema adotado no Brasil e demonstrar que muitas das dificuldades que emergem no momento da implantação de uma política pública estão relacionadas a estas complexidades. Neste sentido, é importante destacar que a Autora (2004, p. 5) faz o diagnóstico de que “os constituintes de 1988 optaram pelo formato das competências concorrentes para a maior parte das políticas sociais brasileiras”. O problema reside, no entanto, no fato de que “qualquer ente federativo estava constitucionalmente autorizado a implementar programas nas áreas da saúde, educação, assistência social, habitação e saneamento, mas que simetricamente, nenhum ente federativo estava constitucionalmente obrigado a implementar programas nestas áreas”.

Para ela, ainda:

Ocorre que a Constituição Federal de 1988 não alterou a estrutura institucional de gestão das políticas sociais herdada do regime militar. Mesmo as medidas de reforma aprovadas e implementadas pelos sucessivos presidentes – posteriormente à Constituição Federal de 1988 – pouco ou nada alteraram esta estrutura prévia, que é centralizada para as políticas de saúde e desenvolvimento urbano e descentralizada para a política de educação fundamental. No início dos anos 90, a distribuição federativa dos encargos na área social derivava menos de obrigações constitucionais e mais da forma como historicamente estes serviços estiveram organizados em cada política particular. A capacidade de coordenação das políticas setoriais dependeu em grande parte destes arranjos institucionais herdados. (ARRETCHÉ, 2004, p. 5),

Observe-se, assim, que mesmo considerando-se o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal, que fixa percentuais mínimos de despesas obrigatórias de caráter continuado e limita gastos com pessoal e dívida pública, salvo a política de educação fundamental, bem delineada como de atribuição dos governos subnacionais, as demais políticas sociais ainda são bastante centralizadas no governo federal. Toma-se, assim, a conclusão da autora para rematar este tema:

Com exceção da política de educação fundamental, a concentração de autoridade no governo federal caracteriza as relações federativas na gestão de políticas públicas, pois à União cabe o papel de principal financiador, bem como de normatização e coordenação das relações intergovernamentais. O formato da gestão que concentra autoridade no governo federal apresenta vantagens para a coordenação dos objetivos das políticas no território nacional [...]. A constitucionalização de encargos ou níveis de gasto, é, entretanto, uma estratégia que encontra limites nas desigualdades horizontais da federação brasileira. A desigualdade horizontal dos governos subnacionais permanece recomendando cautela na definição constitucional de competências exclusivas na gestão das políticas sociais, ainda que a descentralização fiscal e de políticas tenha aumentado as capacidades estatais – administrativas,

fiscalizadoras e de produção de serviços – dos governos subnacionais. A vinculação de gasto tende ainda a reproduzir no plano da implementação das políticas desigualdades preexistentes de capacidade de gasto. (ARRETCHÉ, 2004, p. 7-8).

Considerou-se determinante discorrer sobre arrecadação e distribuição fiscal e tributária no sentido de se constituir importante para a compreensão das relações intergovernamentais, seja no governo central entre seus diversos organismos, seja na sua relação com os governos subnacionais. Também, para demonstrar que o tema é complexo ao considerarem-se as históricas desigualdades regionais brasileiras.

Assim, tem-se que, a par de toda a evolução do federalismo no Brasil desde a Proclamação da República em 1989, a consignação dos municípios como entes federados no texto constitucional de 1988, em conjunto com um novo desenho na arrecadação de tributos, se configura num importante marco do federalismo brasileiro, que caminha com contradições, mas se consolida como uma realidadeposta nos dias atuais.

O artigo 23 da Constituição da República, neste sentido, é paradigmático, ao tratar das competências comuns entre os entes federados, o que inclui saúde, assistência pública, meio ambiente, cultura, educação, ciência, habitação, etc., mas é, por outro lado, utópico, considerando-se as desigualdades horizontais entre os Estados e Municípios no Brasil. Ou seja, enquanto parte dos Municípios e Estados brasileiros consegue se responsabilizar em sua medida por certos serviços públicos, outros ainda dependem demais do Governo Central.

### **1.3.2 Descentralização e Impactos sobre recursos fiscais e tributários**

Em que pese os temas serem conexos em muitas de suas nuances, é importante separar descentralização de federalismo para a melhor compreensão de ambos.

Do ponto de vista do contexto recente, Leite e Fonseca (2011, p. 100)<sup>49</sup> afirmam que “desde a década de 1980, vem ocorrendo mudanças na formulação e na implementação de políticas públicas, em escala mundial, na direção de uma maior descentralização administrativa”. Para eles, ainda, este fenômeno se dá em escala mundial, e “trabalhos recentes do Banco Mundial (Bird) têm atribuído aos governos locais papel central na prestação de serviços públicos”.

Os autores observam, também, que a descentralização se aprofunda em um plano direto entre União e municípios, dispensando a figura dos estados da federação, que estariam, em suas palavras, “se tornando coadjuvantes na produção das principais políticas públicas sociais”. Neste sentido, citam o programa bolsa família, o Sistema Único de Saúde (SUS), o Fundef/Fundeb e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), como exemplos de políticas públicas formuladas pela União e executadas pelos municípios, definindo isto como um desenho institucional. Para eles:

49. LEITE, Cristiane Kerches da Silva. FONSECA, Francisco. **Federalismo e políticas sociais no Brasil: impasses da descentralização pós-1988**. Organ. Soc. 2011, vol. 18, PP. 99-117.

Trata-se aqui da tendência à “lógica da institucionalização de sistemas”, em que são construídos arcabouços legais e institucionais, a partir da União, cujo objetivo é descentralizar ações, programas e recursos desde que adequados aos formatos advindos e propugnados pelo Governo Federal, tornando-se, assim, Sistemas Nacionais. (LEITE; FONSECA, 2011, p. 101).

O processo de descentralização que, como se viu, se intensifica a partir da década de 1980, e, como se verá abaixo, se consolida com a promulgação da constituição de 1988, está diretamente inserido no ideal da Reforma do Estado, abrangendo aspectos tanto da gestão social como da gestão gerencial. Araújo e Pinheiro (2010, p. 655), neste sentido, afirmam que:

Diretamente relacionada a esse diagnóstico, a proposta de Reforma do Estado no Brasil, consubstanciada no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (BRASIL, 1995), em sintonia com a agenda de reformas que vinha sendo debatida há algum tempo e implementada internacionalmente, propõe um novo modelo de gestão para a administração pública, com a seguinte agenda: descentralização dos serviços sociais para estados e municípios, delimitação mais precisa da área de atuação do Estado, distinção entre as atividades do núcleo estratégico, separação entre a formulação de políticas e sua execução, maior autonomia para as agências executivas exclusivas do Estado, maior autonomia para os serviços sociais e científicos que o Estado presta, e responsabilização.

Alcantara (2011, p. 197/206)<sup>50</sup>, em lição semelhante, afirma que “as reformas fiscais permitiram uma redistribuição da receita federal para os estados e municípios”. A autora defende, ainda, que a descentralização teve forte influência da gestão social, especialmente na democratização da gestão dos recursos via conselhos, fóruns, audiências públicas etc., mas, de outro norte afirma, também, que “mesmo que a Constituição de 1988 tenha instituído uma nova forma de fiscalização da administração pública local [...] a Controladoria Geral da União (CGU) tem questionado a eficiência de tais mecanismos”. Isto, segundo ela, pela baixa participação das pessoas e comunidades, e pela preponderância de servidores públicos comissionados em tais instrumentos.

A defesa da descentralização como um processo importante para a garantia tanto de maior democratização no uso do recurso público, como na eficiência do mesmo, no entanto, ao menos conceitualmente, parece ser majoritária entre os autores. Para Costa (1998, p. 22):

Dos três mecanismos de democratização do Estado, a descentralização através da transferência de responsabilidade pelo financiamento e gestão de serviços públicos para os governos locais (estaduais ou municipais) é a mais tradicional e que maior representa impacto na estrutura organizacional do Estado. Sob uma perspectiva estritamente político-institucional, a descentralização significa, pelo menos potencialmente, o fortalecimento dos mecanismos de representação na medida em que o cidadão se encontra muito próximo dos responsáveis pela condução dos negócios públicos que

---

50. ALCANTARA, Fernanda Henrique Cupertino. **As reformas legais e o processo de descentralização: aspectos jurídicos e políticos.** Ver. Sociol. Polit. 2011, vol. 19, n. 39, PP. 197- 210.

afetam mais diretamente sua vida. Os processos de decisão, neste caso, são mais acessíveis à compreensão e, portanto, à influência e participação dos consumidores dos diversos serviços públicos. Do ângulo da eficiência e eficácia dos serviços públicos, os ganhos (potenciais) com a descentralização de serviços básicos como saúde, educação, saneamento, segurança, habitação, etc, também são evidentes.

**Na prática, por outro lado, as complexidades e contradições afloram. Observe-se, que a conclusão do autor:**

[...] a relação custo-benefício de um processo amplo de descentralização de serviços públicos é muito mais complexa do que pode depreender do discurso triunfalista dos grupos reformistas. Em segundo, que a descentralização é um processo de longo prazo que exige uma reestruturação profunda das bases políticas e administrativas sobre as quais se construíram os Estados nacionais, especialmente nos países em desenvolvimento. Por último, mas não menos importante, o resultado de um processo bem sucedido de transferência de responsabilidade para os governos locais não será necessariamente um Estado muito menor do que o atual, mas terá de ser um Estado mais complexo, eficiente e qualificado se quiser realizar as novas funções que o setor público central na maior parte dos países em desenvolvimento está capacitado a realizar. (COSTA, 1998, p. 24).

**Tal complexidade pode ter relação com a construção de uma máquina governamental centralizadora no plano histórico. Farah<sup>51</sup> (2001, p. 122), neste sentido, explica o que segue:**

As políticas públicas promovidas pelo Estado brasileiro até o início dos anos 1980 se caracterizavam, em primeiro lugar, pela centralização decisória e financeira na esfera federal, cabendo aos estados e municípios – quando estes eram envolvidos em uma política específica – o papel de executores das políticas formuladas centralmente. [...] As políticas públicas eram marcadas, em segundo lugar, pela fragmentação institucional. [...] Esta desarticulação ocorria tanto no âmbito de um mesmo nível de governo quanto entre diferentes esferas de governo. [...] Um terceiro componente das políticas públicas no campo social era seu caráter setorial. [...] Cada política social e cada setor de serviço público sendo concebidos de forma independente dos demais, sem uma articulação entre as ações das diferentes áreas.

Para a autora (2001, p. 123), ainda, “outra característica central das políticas sociais vigentes no Brasil até os anos 1980 consistia na exclusão da sociedade civil do processo de formulação das políticas, da implementação dos programas e do controle da ação governamental”, o que, como se viu acima, evoluiu, especialmente a partir do primeiro governo Lula, mas ainda está muito longe de ser superado.

Ao defender que a agenda de reformas da gestão pública brasileira deve se pautar em quatro eixos principais, quais sejam, a profissionalização, a eficiência, a efetividade e a transparência, Abrucio (2007, p. 9) destaca que ações transversais e programas intersetoriais devem ser priorizados, vertical e horizontalmente, de modo a melhorar a efetividade da prestação do serviço público. Destes pontos de vista, para ele:

---

51. FARAH, Marta Ferreira Santos. **Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo.** RAP. Rio de Janeiro 35 (1) 119-44, jan./fev. 2001.

A lógica segmentada das políticas públicas deve igualmente sofrer uma transformação. Ações intersetoriais e programas transversais devem ser priorizados. Para tanto, será necessário atacar a aliança entre políticos e burocratas em torno do atual modelo administrativo fragmentador. Para ambos, o fracionamento dos ministérios e secretarias aumenta o poderio político de cada área, criando nichos monopolistas de poder. O governo se torna, assim, um conjunto de “caixinhas” com pouca comunicação entre si. Mesmo a adoção do PPA não mudou isto. Quando há medidas mais efetivas contra esta fragmentação organizacional, elas partem de uma estrutura coordenadora normalmente escolhida pelo governante máximo presidente, governador ou prefeito. Só que este órgão coordenador não consegue atingir a totalidade da administração pública, na verdade, afeta somente uma pequena parte. O caso do Brasil em Ação, na gestão de Fernando Henrique Cardoso, e os primeiros resultados do PAC, na era Lula, demonstram cabalmente que a falta de coordenação intragovernamental condena parte do Estado a ser regularmente pouco efetivo. [...] Ainda no campo da coordenação, a efetividade das políticas públicas depende muito hoje do entrosamento entre os níveis de governo, uma vez que os entres locais executam as ações, mas precisam de colaboração horizontal e vertical para ter sucesso. Porém, no mais das vezes, a cooperação federativa é frágil e há poucos incentivos institucionais a seu favor. Nas áreas em que as relações intergovernamentais são mais azeitadas, as políticas são geralmente mais bem-sucedidas, e vice-versa. O caso da saúde faz parte do primeiro grupo e o da segurança, do segundo (e fracassado) time. Esta questão, portanto, é estratégica para se alcançar maior efetividade governamental.

Ckagnazaroff e Mota (2003, p. 25)<sup>52</sup>, em artigo em que tecem considerações sobre a relação entre descentralização e intersetorialidade como estratégias demodernização das prefeituras, defendem que “o princípio por trás do processo de descentralização é o da subsidiariedade”, que, por sua vez, “consiste na ideia de que a responsabilidade por qualquer problema é, em primeiro lugar, daqueles que estão mais próximos a ele”. A exemplo do autor citado acima, também defendem que a descentralização tem mais de uma direção. Na verdade três, observe-se:

A primeira é a descentralização interna, ou intragovernamental, que ocorre dentro de uma mesma estrutura administrativa, de cima para baixo; a segunda direção é a de dentro para fora da organização estatal. Neste caso, considera-se a parceria com a sociedade, terceirização, descentralização para Organizações Não-Governamentais (ONG's) e outras organizações e privatização. A terceira direção é a descentralização inter-governamental, onde se tem a federalização, municipalização e microrregionalização. [...] Sendo assim, descentralização pode ser entendida como divisão de poder dentro do aparato estatal. (CKAGNAZAROFF; MOTA, 2003, p. 26).

Analizando-se mais uma vez Farah (2001, p. 125), nesta senda, tem-se que a partir do debate sobre a reforma da ação do Estado na área social a “descentralização e a participação eram vistas como ingredientes fundamentais desta reorientação substantiva das políticas sociais, voltada para a garantia da equidade e para a inclusão de novos

52. CKAGNAZAROFF, Ivan Beck; MOTA, Normaston Rodrigues. **Considerações sobre a relação entre descentralização e intersetorialidade como estratégias de modernização das prefeituras municipais**. E & G Economia e Gestão, Belo Horizonte, v. 3, n. 6, p. 23-41, dez. 2003.

segmentos da população na esfera do atendimento estatal". Para ela<sup>53</sup> (1998), em diferente texto, "a descentralização das políticas sociais da esfera federal para as instâncias locais de governo é concebida como um modo de aumentar a eficiência e a eficácia do gasto". Isto porque, ainda segundo ela, aproxima "problemas de gestão, aumentando o vínculo entre clientes e entidade responsável pelas decisões sobre os serviços".

Esta descentralização, ainda segundo sua lição (2001, p. 127), "não significa apenas transferir atribuições, de forma a garantir eficiência e eficácia, mas, sobretudo, a redistribuição de poder, favorecendo a democratização das relações entre Estado e sociedade, bem como do acesso aos serviços". E ela faz emergir novas problemáticas, mas, sobretudo, uma prática política e administrativa de melhor qualidade. É o que diz a autora:

Por outro lado, a descentralização nem sempre tem significado a superação de características críticas do padrão anterior de relação Estado-sociedade, podendo ser citada, a título de exemplo, a intensificação de práticas clientelistas em alguns municípios. Mas a descentralização e a intensificação da importância dos governos locais têm sido acompanhadas também pela emergência de novas práticas política e de administração pública, orientadas a um só tempo para a equidade e para uma maior eficiência da ação estatal. (FARAH, 2001, p. 132).

Na relação horizontal da descentralização de poder, a autora é igualmente otimista, no sentido de que há avanços diagnosticados em relação aos períodos históricos anteriores, deixando claro, no entanto, que tais avanços se dão a partir dos governos subnacionais, e não do governo central. Para ela (2001, p. 136/141):

A articulação entre governos municipais e entre diferentes esferas de governo assinala a possibilidade de estabelecimento de um novo tipo de vínculo intergovernamental, distinto do que vinha caracterizando as políticas sociais no país. [...] A parceria interna ao próprio Estado parece estar ocorrendo sob duas novas formas: de um lado, através da articulação intergovernamental, seja esta vertical (entre níveis distintos de governo), seja horizontal (entre governos de um mesmo nível). [...] Parece estar-se constituindo um novo processo de formulação e implementação de políticas públicas, baseado em arranjos institucionais que envolvem a ruptura do modelo centrado em instituições ou agências isoladas, cuja relação com outras agências tendia a se caracterizar pela subordinação [...]. Mas a redefinição da esfera pública inclui também a construção de novos arranjos institucionais, que superam o modelo de provisão estatal e o padrão uniorganizacional centralizado que caracterizava o período anterior. Tais arranjos apontam para a construção de redes institucionais que reúnem diversos atores, envolvendo articulações intersetoriais, intergovernamentais e entre Estado, mercado e sociedade civil.

É inegável, no entanto, como já se viu ao se tratar do Federalismo, a importância paradigmática da Constituição da República de 1988, que rompe com um ciclo de centralização de poder.

---

53. FARAH, Marta Ferreira Santos. **Reforma de políticas sociais no Brasil**: experiências recentes de governos subnacionais. Revista da Administração, São Paulo v. 33, n. 1, p. 51-59, jan./mar. 1998.

Neste sentido, mas afirmando que há um histórico que precede o marco constitucional, Leite e Fonseca (2011, p. 113), acima citados, asseveram:

Pode-se dizer que o vetor municipalista se fortaleceu, no aspecto fiscal, desde a Emenda Passos Porto (EC nº 23/83), portanto antes da Constituição de 1988, que aumentava a capacidade de gasto dos municípios (via aumento das transferências) e convive, desde a década de 1990, com a expansão dos recursos federais por meio das contribuições sociais e com o ordenamento fiscal. Esse processo envolveu mudanças recentralizadoras concretizadas na reforma dos bancos públicos estaduais, na renegociação das dívidas dos estados e na promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal.

A professora Adriana Giaqueto<sup>54</sup> (2010, p.79-80), de outro norte, assim explica:

O período pós-constitucional, no Brasil, está marcado por uma série de modificações profundas no campo social e da cidadania. Conhecida como Constituição Cidadã, a Constituição Federal de 1988 inova em aspectos essenciais, especialmente no que concerne à descentralização político-administrativa, alterando as normas e regras centralizadoras e distribuindo melhor as competências entre o Poder Central (União) e os poderes regionais (Estados) e locais (municípios). Também aumenta o estímulo à maior participação das coletividades locais - sociedade civil organizada - e, portanto, ao processo de controle social.

O que fica claro, assim, é que mesmo distante dos fins concebidos pelos seus principais teóricos e defensores, a descentralização tem sido uma pauta que evolui na reforma da gestão pública brasileira, especialmente a partir do processo de redemocratização do país, muito mais visível na relação vertical, ou seja, do governo federal para com os governos municipais, onde se destacam as gestões do SUS, SUAS e Previdência Social, e menos na relação horizontal, especialmente do governo central entre si.

Também, que tal descentralização vertical pretere os estados federados e se dá, preponderantemente, através da transferência de recursos da União aos Municípios, funcionando, portanto, na execução e gestão do recurso público na base da pirâmide, mas tendo muito a avançar no que toca a formulação das políticas públicas, ainda concentradas no governo central.

### 1.3.3 Os limites da intersetorialidade na esfera pública brasileira

A intersetorialidade é um tema caro a esta pesquisa, porque diretamente ligada ao seu objeto. Akerman et al. (2014, p. 4292)<sup>55</sup> indicam “que ainda há falta de teorias que consagrem o tema como categoria de pesquisa e avaliação”. Apontam também, que não só do ponto de vista acadêmico, mas especialmente na prática, “há insuficiências importantes na ação setorial isolada”.

54. GIAQUETO, Adriana. **A Descentralização e a Intersetorialidade na Política de Assistência Social**. Revista Serviço Social & Saúde. UNICAMP Campinas, v. IX, n. 10, Dez. 2010.

55. AKERMAN, Marco et al. **Intersetorialidade? IntersetorialidadeS!**. Ciênc. saúde coletiva [online]. 2014, vol.19, n.11, pp. 4291-4300. ISSN 1413-8123

Para eles, no mais, a intersetorialidade chega enquanto conceito ao Brasil, como parte da estratégia de Reforma do Estado na década de 1990. Apresentam, desde já, no entanto, alguns dos limites de sua aplicação nos anos que se seguiram. Em suas palavras:

No Brasil, este debate também repercutiu, e Bresser Pereira, no bojo da reforma do estado, propugnava ampliação de formas não estatais de participação e controle social como uma dimensão chave para o século XX, indicando talvez que a intersetorialidade viria como uma resposta para estas formas não estatais de gestão. Abrucio e Gaetani dialogaram com estas propostas e notaram que a reforma privilegiou mais o planejamento e o orçamento do que a articulação de diferentes setores sob a forma de programas prioritários, mas que a organização da federação brasileira nos obrigava a buscar formas articuladas e cooperativas entre as três esferas de governo. (AKERMAN et al., 2014, p. 4293).

Em artigo em que defende a intersetorialidade como elemento fundamental ao combate à pobreza, Bronzo (2010, p. 128)<sup>56</sup>, também, concorda que “a gestão segmentada e a definição setorial das políticas já não respondem de forma adequada aos desafios atuais.” Quanto ao caráter reformista, igualmente aquiesce a partir da assertiva de que a intersetorialidade inova a gestão pública, “em um contexto no qual os sistemas técnicos especializados e as estruturas fortemente hierarquizadas e verticais são confrontadas com novos objetivos e demandas sociais”.

Mas a par do otimismo e do engajamento militante, a autora traça também os limites que o tema encontra na tradição burocrática brasileira, ao afirmar que:

Alterações deste tipo não se processam de uma hora para outra e nem se realizam facilmente, dadas as resistências de se incorporarem lógicas específicas às políticas existentes e a heterogeneidade de interesses e visões que as sustentam. O desenvolvimento de ações sociais depende de uma multiplicidade de atores (organizações governamentais, ONGs com perfis diversos, conselhos, associações, entidades filantrópicas e religiosas etc.) que apresentam visões diferentes sobre os problemas e sobre os meios para enfrentá-los. Isto requer processos de negociação e de decisão mais custosos e demorados, o que torna mais complexa a elaboração e implementação das ações. A fragmentação das burocracias públicas e as disputas que alimentam suas engrenagens também são características ou condicionantes das políticas sociais e inserem desafios cuja superação é importante, principalmente para que se efetive a diretriz da intersetorialidade. (BRONZO, 2010, p. 153).

Observe-se, assim, que os limites de ações intersetoriais, especialmente na gestão de políticas sociais, se dá exatamente quando tais ações se encontram com costumes extremamente setoriais, produtos de um pensamento que nos remete ao século passado e ao início do Estado Social. Para Rezende, Baptista e Amâncio Filho (2015, p. 304)<sup>57</sup>,

56. BRONZO, Carla. **Intersetorialidade, Autonomia e Território em programas municipais de enfrentamento da pobreza**: experiências de Belo Horizonte e São Paulo. Rev. Planejamento e Políticas Públicas. N. 35. Jul./dez. 2010. pp. 119-159.

57. REZENDE, Mônica de; BAPTISTA, Tatiana Wargas de Faria and AMANCIO FILHO, Antenor. **O legado da construção do sistema de proteção social brasileiro para a intersetorialidade**. *Trab. educ. saúde* [online]. 2015, vol.13, n.2, pp. 301-322. Epub Mar 20, 2015. ISSN 1981-7746.

o padrão organizacional deste Estado era “composto de vários escalões hierárquicos e departamentalizados por disciplina ou área de atuação”. Ainda segundo eles, a produção de cada setor, em tal padrão, embora fundamentado num acúmulo de práticas e saberes de seu objeto, “não é coesa e tranquila, mas contraditória e conflituosa”. Também entusiastas da intersetorialidade, entendem que a articulação intersetorial “depende tanto de uma nova maneira de compreender a realidade e os problemas sociais quanto da disponibilidade dos diferentes grupos envolvidos nas políticas de ampliarem as instâncias participativas de negociação”.

Para Silva<sup>58</sup> (2014, p. 329), no campo prático, existem duas premissas a serem analisadas na integração entre setores, a saber, uma política e uma técnica. Discorrendo sobre elas, afirma que:

A premissa mais política é a de que a integração entre setores possibilita a busca de soluções integrais aos problemas sociais e se traduz na ideia de que todas as políticas públicas que persigam estratégias globais de desenvolvimento, como a melhoria da qualidade de vida da população, devem ser planejadas e executadas intersetorialmente. Já a premissa mais técnica concentra seu foco sobre a análise da eficiência, afirmando que a integração entre os setores permite que as diferenças entre eles possam ser usadas produtivamente no enfrentamento dos problemas sociais, por criar melhores soluções que a setorialidade, já que permite compartilhar os recursos (não somente econômicos, mas das mais distintas ordens) que são próprios de cada setor.

Assim, uma vez mais se observa a coexistência das duas principais vertentes da gestão contemporânea no Brasil, ou seja, a Gestão Social e a Gestão Gerencial, respectivamente. Observa-se, igualmente e neste sentido, que o tema da intersetorialidade apresenta importância central, seja no resultado das políticas públicas, seja na otimização dos recursos para executá-las. Teixeira e Pereira (2013)<sup>59</sup>, por exemplo, defendem que há influência direta do pensamento neoliberal na sugestão da mudança de um sistema historicamente setorial para um intersetorial, mas não desmerecem a importância deste em um contexto social. Ao contrário, para as autoras, a intersetorialidade é fundamental para a gestão de políticas sociais, mas tal discurso não deve servir ao “ataque” do modelo neoliberal em detrimento do modelo de bem-estar social. Sua crítica é dura, especialmente com relação ao desmonte do Estado de Bem-Estar em sua concepção mais clássica, de universalização de direitos fundamentais, mas merece destaque para que se possa melhor compreender este momento. Em seus termos:

A lógica empresarial no contexto de globalização se expande, e seus modelos de gestão da força de trabalho e de produção de bens e serviços se deslocam para outros setores da vida social, entre eles a esfera pública. Essa

58. SILVA, Lucas Ambrózio Lopes da. **Mecanismos da construção federal da intersetorialidade no Programa Bolsa Família: o papel das burocracias**. Revista do Serviço Público. Brasília 64 (3) : 327-350. Jul./set. 2013.

59. PEREIRA, Karine Yanne de Lima. TEIXEIRA, Solange Maria. **Redes e intersetorialidade nas políticas sociais: reflexões sobre sua concepção na política de assistência social**. Textos & Contextos. Porto Alegre, v. 12, n. 1, p. 114-127, jan./jun. 2013.

racionalização ou expansão da lógica econômica é camuflada pelo discurso da solidariedade como diferencial entre as redes de políticas sociais e as redes empresariais que mobilizam os diversos atores públicos e privados na provisão social. Todavia, parte de um ponto comum a redução de custos, no caso das políticas sociais, redução de gastos sociais que passam a contar com os recursos dos parceiros, tais como a infraestrutura que oferecem, o trabalho voluntário, as formas espontâneas de ajuda mútuas e de autoajuda. [...] Essa modalidade de intervenção social que envolve o mix público/privado tem por fundamento uma nova visão de Estado, não mais como gestor, administrador e executor dos serviços; ao contrário, parte de uma visão liberal do Estado como normatizador, regulador e coordenador de uma rede de serviços executada e ofertada pela sociedade. Trata-se de um ataque ao Estado Social intervencionista com políticas universalistas, redistributivistas e garantidora de direitos de cidadania. [...] A ação em rede e a intersetorialidade têm sido abordadas sob várias perspectivas, o que produz dificuldades para a sua interpretação no contexto atual. Uma delas é a que envolve as parcerias público/privado na responsabilidade pelas políticas sociais, interpretada por nós como a consolidação de uma nova modalidade de proteção social cuja função do Estado seria a de regulador e coordenador de uma rede de serviços executada, em grande parte, pelas organizações da sociedade civil ou conveniadas com esse, incluindo uma intervenção estatal mínima centrada no combate à pobreza, incluindo os programas de transferências de renda e alguns serviços socioassistenciais, o que caracterizou um quadro de ataque aos princípios universalistas, redistributivistas e de garantia de direitos de cidadania defendidos na Constituição Federal de 1988. Porém, diante da ausência de consenso quanto ao significado da noção de redes e da perspectiva intersetorial, fica clara a necessidade de um constante processo de avaliação de suas metas, objetivos e práticas, sobretudo, quando inseridas no contexto das políticas sociais. (PEREIRA; TEIXEIRA, 2013, p. 115/125).

De maneira mais simples, mas não menos elucidativa, Ckagnazaroff e Mota (2003, p. 31), em obra já citada, afirmam que a “intersetorialidade é uma prática social que vem sendo construída com base na existência de profundas insatisfações, principalmente no que se refere a capacidade das organizações em dar respostas às demandas sociais e aos problemas complexos vivenciados pelos cidadãos”.

A arena é de conflito, como se percebe, do ponto de vista ideológico e cultural. Assim, vale-se da lição de Nascimento (2010, p. 96)<sup>60</sup> para compreender a ascensão do conceito da intersetorialidade como uma contraposição à setorialidade, própria da tradição da administração pública brasileira. Observe-se:

A intersetorialidade das políticas públicas passou a ser uma dimensão valorizada à medida que não se observava a eficiência, a efetividade e a eficácia esperadas na implementação das políticas setoriais, primordialmente no que se refere ao atendimento das demandas da população e aos recursos disponibilizados para a execução das mesmas. Deste modo, a intersetorialidade passou a ser um dos requisitos para a implementação das políticas setoriais, visando sua efetividade por meio da articulação entre instituições governamentais e entre essas e a sociedade civil. A incorporação

60. NASCIMENTO, Sueli do. **Reflexões sobre a Intersetorialidade entre as políticas públicas**. Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 101, p.95-120, jan./mar.2010.

da intersetorialidade nas políticas públicas trouxe a articulação de saberes técnicos, já que os especialistas em determinada área passaram a integrar agendas coletivas e compartilhar objetivos comuns. Nesta perspectiva, a intersetorialidade pode trazer ganhos para a população, para a organização logística das ações definidas, bem como para a organização das políticas públicas centradas em determinados territórios. Ao mesmo tempo, abrem-se novos problemas e desafios relacionados à superação da fragmentação e à articulação das políticas públicas, sobretudo se considerarmos a cultura clientelista e localista que ainda vigora na administração pública.

Note-se que o autor utiliza o termo “vigora”, o que evidencia ainda mais que a intersetorialidade subsiste muito mais no plano teórico e utópico do que no cotidiano da administração pública brasileira. Neste sentido, Cisne (2012, p. 1)<sup>61</sup> é ainda mais claro em sua análise, ao afirmar que:

Considerando que muitas das necessidades sociais e humanas são complexas e multidimensionais, não podem ser atendidas por meio de políticas isoladas próprias da estrutura burocrática setorializada, por isso exigem novas práticas e modelos de gestão que promovam as interações e a cooperação entre os diversos saberes. As soluções para os fenômenos sociais complexos e multicausais, como pobreza extrema, violência, consumo de drogas ilícitas, delinqüência juvenil, população em situação de rua, dentre outros, não podem ser obtidas por meio de políticas públicas isoladas, fragmentadas e descoordenadas, o que levaria a ineficiência e ineficácia de tais políticas. Tais fenômenos exigem uma pluralidade de ações de governo com políticas integrais e compartilhadas com a sociedade.

Para o autor, ainda, uma das razões que dificultam a operação de ações intersetoriais é exatamente a dificuldade de se fazer um diagnóstico intersetorial, atribuindo-se aos problemas sociais origens monocausais. Tratam-se tais problemas, para ele (2012, p. 1), “com certo reducionismo ao atribuí-los causas isoladas”.

Mas a miopia no diagnóstico não é o único problema apontado pelos autores, unâimes em avaliar como “complexa” a tarefa de se executar políticas sob o prisma intersetorial no Brasil. Variáveis ligadas à cultura da administração pública brasileira estão entre as causas que dificultam, na prática, a mudança de paradigmas. O mesmo autor (2012, p. 1), neste sentido, afirma que:

Referidos vícios podem ser reduzidos por meio de ações intersetoriais. Porém, para viabilizar estas interações entre os órgãos governamentais, é necessário modernizar as estruturas administrativas do Estado, melhorar os processos e os sistemas de gestão e implantar uma cultura de cooperação, mesmo contrariando certos interesses e vaidades.

Pereira e Texeira (2013, 125), autores já citados, afirmam que “a operacionalização da intersetorialidade é um processo muito complexo”, o que, segundo eles, se dá, especialmente “frente à carência de uma orientação normativa clara, a qual pode acarretar em um distanciamento entre o discurso setorial e o que se desenvolve na esfera prática”.

---

61. CISNE. José Joaquim Neto. **Intersetorialidade como um novo paradigma para a gestão pública focada em resultado**. XXXVI Encontro da ANPAD. Rio de Janeiro/RJ. 22 a 26 de setembro de 2012. P. 1-26.

Referindo-se especificamente a área da assistência social, os autores asseguram, ainda, ser “grande o desafio para a efetivação da intersetorialidade”.

Contudo, cabe ressaltar a necessidade do desenvolvimento e da efetivação de uma ação intersetorial em âmbito prático (nas decisões políticas e nos processos de trabalho), pois ela incorre em mudanças na forma de intervenção das políticas sociais, pressupondo a sua necessária articulação (no planejamento, implementação e avaliação) e nas ações interdisciplinares essenciais para uma atenção integral às demandas dos cidadãos. (PEREIRA; TEIXEIRA, 2013, p. 125).

O tema da intersetorialidade, portanto, ao complementar os temas da descentralização e do federalismo, se apresenta como parte importante no discurso de reforma da gestão pública brasileira, tanto do que emana da corrente gerencialista, como do que emana da corrente da gestão social, mas encontra obstáculos de várias ordens, especialmente de confronto de ideologias e costumes consolidados ao longo do tempo de abordagem disciplinar e setorial na gestão das políticas públicas e da administração pública em geral.

Assim, encerra-se este primeiro capítulo, que procurou demonstrar em que grau e em que contexto a descentralização e a intersetorialidade estão presentes na administração pública brasileira, especialmente no nível central, e suas relações com o ideal e a *práxis* da Reforma do Estado e dos principais modelos de gestão que conduzem as políticas públicas do país.

Isto porque, descentralização e intersetorialidade são conceitos fundamentais para a compreensão dos Fóruns dos Gestores Federais, criados, inclusive, com o fim de traduzir estes conceitos em ações práticas no âmbito da relação interministerial, como se observará nos próximos capítulos.

# RELAÇÕES INSTITUCIONAIS DO GOVERNO FEDERAL NO CONTEXTO RECENTE (2003-2014)

Este segundo capítulo se inicia apresentando os limites que o patrimonialismo e o presidencialismo de coalizão impõe ao ideário da Reforma do Estado abordado no capítulo anterior, para, na sequencia, contextualizar as relações institucionais da Presidência da República a partir do primeiro governo Lula, fortemente influenciada por estes limitadores.

Trata, por fim, da própria criação dos Fóruns dos Gestores Federais, a partir da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República, e dos impactos de sua implementação no contexto da descentralização federativa e intersetorialidade das políticas públicas.

## 2.1 PATRIMONIALISMO E PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO NO CONTEXTO DO GOVERNO FEDERAL – PERÍODO DE 2003 – 2013

Em um ambiente de reforma contínua, é natural que surjam conflitos entre ideologias, modelos de gestão e concepção do Estado. Estes conflitos se dão entre si, mas também do seu confronto com práticas estabelecidas ao longo da história. A Gestão Social e a Gestão Gerencial, por exemplo, que convergem e divergem no dia-a-dia da administração pública do Brasil, e que se aplicam em um contexto que, além de reformista, é permeado por um federalismo bastante particular, por uma descentralização incipiente e por uma intersetorialidade parcial, tudo conforme se viu acima, se deparam também com uma cultura que os precede, e que, não superadas, também fazem parte da atmosfera política e, portanto, administrativa do país.

O Patrimonialismo, que como se observará, ainda se faz presente na cultura burocrática brasileira, remonta à Idade Média e à noção de que o patrimônio público se confunde com o patrimônio do príncipe. Patrimonialismo, para Bresser-Pereira (2006, p. 18)<sup>1</sup>, significa “a incapacidade ou a relutância de o príncipe distinguir entre o patrimônio público e seus bens privados”.

Sergio Buarque de Holanda<sup>2</sup>, ao apresentar seu diagnóstico sobre as grandes questões do Brasil, faz uma análise histórica que já é clássica. Para ele:

Não era fácil aos detentores das posições públicas de responsabilidade, formados por tal ambiente, compreenderem a distinção fundamental entre os domínios do privado e do público. Assim, eles se caracterizam justamente pelo que separa o funcionário “patrimonial” do puro burocrata conforme a definição de Max Weber. [...] No Brasil, pode dizer-se que só excepcionalmente tivemos um sistema administrativo e um corpo de funcionários puramente

1. BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter Kevin. **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Orgs. Luiz Carlos Bresser-Pereira e Peter Kevin Spink; trad. Carolina Andrade. 7<sup>a</sup> edição. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. 316p.

2. HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26<sup>a</sup> Ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

dedica dos a interesses objetivos e fundados nesses interesses. Ao contrário, é possível acompanhar, ao longo de nossa história, o predomínio constante das vontades particulares que encontram seu ambiente próprio em círculos fechados e pouco acessíveis a uma ordenação impessoal. (HOLANDA, 1995, p. 145-146).

Ao discorrer sobre as origens históricas, Campelo (2010, p. 299-300)<sup>3</sup> afirma que “este modelo de administração pública é baseado nos modelos de Estados Absolutistas, mas fortemente firmados nos séculos XVII e XVIII”. Para ele, nesta época, “o patrimônio do Monarca Absoluto se misturava com o patrimônio público, formando uma linha tênue na distinção entre público e privado”. Máximas como “The King can no do wrong (o Rei nunca erra, em inglês arcaico), ou, como restou célebre, a frase do Rei Sol, Luis XIV, L’Etat c'est moi (o Estado sou eu)”, deixam isso muito claro, ainda segundo o autor, que remata com a conclusão de que daí se “faz surgir um modelo do público vinculado ao particular sem a referência de interesse público, como princípio norteador das condutas estatais”.

Reis (2014, p. 110)<sup>4</sup> afirma que “a administração pública patrimonialista se distingue por uma fundamental característica: a permeabilidade entre o público e o privado”. Para ele, ainda, “o Brasil moderno tem suas raízes calcadas no Estado patrimonial que possui sua gênese em Portugal. A consolidação do Estado patrimonial português e sua lógica burocrática estamental dirigiam a dinâmica colonial”.

No mesmo sentido, é o pensamento de Mourão (2015, p. 55)<sup>5</sup>, que ensina, ainda, que o Patrimonialismo “é tido como um conceito operador de grande importância para Max Weber”, se constituindo “numa forma de dominação política na qual não existem claras divisões entre as esferas públicas e privadas”.

Para ele, os recentes escândalos de corrupção, mal uso do dinheiro público, favorecimento em licitações, etc., evidenciam que é inegável a atualidade do tema, e, por fim, que “a questão do patrimonialismo tem relação direta com o quadro de subdesenvolvimento, já que o padrão patrimonialista opera em detrimento do desenvolvimento, da democracia, da cidadania e do bem-estar no Brasil”.

Percebe-se assim, que no contexto recente recortado no título deste subcapítulo, a prática patrimonialista permanece presente como entrave às reformas necessárias ao desenvolvimento do país. É como pensa, também, Souza (2012, p.33-34)<sup>6</sup>, que afirma que o Patrimonialismo está na base “de grande parte das dificuldades de estabelecimento de processos de mudanças expressivas, já que ocorre uma interpenetração entre os interesses

3. CAMPELO, Graham Stephan Bentzen. **Administração pública no Brasil: ciclos entre patrimonialismo, burocracia e gerencialismo, uma simbiose de modelos.** 300 Ci. & Tróp., Recife, v.34, n. 2, p.297-324, 2010.

4. REIS, Marcelo Loureiro. **Reforma do Estado: Da administração burocrática à administração pública gerencial: o caso brasileiro.** FOCO: Revista de Administração e Recursos Humanos da Faculdade Novo Milênio. Vol. 7, n. 1, jan./Jul. 2014. P. 104-137.

5. MOURÃO, Rafael Pacheco. **Celso Furtado e a questão do patrimonialismo no Brasil.** Teoria e Pesquisa: Revista de Ciência Política. Vol. 24, n. 1, p. 54-67, jan./jun. 2015. P. 54-67. Disponível em: <<http://www.teoriaepesquisa.ufscar.br/index.php/tp/article/viewFile/428/281>> Acesso em: 05 nov. 2015.

6. SOUZA, Juliana Martins Carneiro de. **A persistência do patrimonialismo na administração pública brasileira: um olhar a partir da obra de Raymundo Faoro.** Revista Questio Iuris, vol. 5, nº 1. P. 33-56. Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/quaestioiuris/article/view/9872/7734>> Acesso em 05 nov. 2015.

dos diversos agentes que constituem o grupo de poder que controla o aparelhamento estatal". Afirma, ainda, que o "patrimonialismo é responsável pelo fracasso das revoluções, pelo aniquilamento das demandas populares, pelo aborto das insurreições democráticas". É ele, segundo ela, que "com suas redes de amizades, de tolerâncias, de favores e de compadrioses o responsável pela permanente tomada do poder e do governo no Brasil".

É analisando a persistência do Patrimonialismo na administração pública brasileira, no entanto, que a autora oferece uma leitura da subsistência deste no contexto político presente. Observe-se:

A trajetória da modernização da administração pública brasileira, conforme apresentada, indica a existência da perspectiva patrimonialista como uma força social dinâmica constitutiva deste processo. [...] Se por um lado, os atributos intrínsecos e as tecnicalidades de modelos e estratégias de inovação gerencial no setor público são exaltadas pelos seus segmentos propositores, por outro, algumas questões básicas têm sido relegadas a um segundo plano: em que extensão a busca da excelência burocrática - ou pós-burocrática - na administração pública brasileira está culturalmente associada com a exclusão da política, haja vista sua condição de portadora de influências e anseios patrimonialistas? Em que extensão a busca de modelos não estatais de formulação e implementação de políticas públicas, em especial aqueles que se colocam no âmbito do terceiro setor (público não-estatal) estarão ou deverão estar imunizados contra as influências da política? Deste modo, podemos concluir que a prevalência de uma sociedade estamental estaria na base de grande parte das dificuldades de estabelecimento de processos de mudanças expressivas, já que ocorre uma interpenetração entre os interesses dos diversos agentes que constituem o grupo de poder que controla o aparelhamento estatal. Há, assim, uma cultura política patrimonial, ainda subjacente, que sustenta e mantém a ética do favor, o clientelismo e a corrupção. (SOUZA, 2012, p. 54-55).

Seu antídoto, para ela, é o fortalecimento da sociedade civil, o que, certamente, não é tarefa fácil de realizar, na medida em que as práticas patrimonialistas envolvem o público, mas com consequências no privado. Ou seja, quando um gestor utiliza do patrimônio público para atender uma demanda particular sem critérios objetivos e revestidos de espírito público, o faz em seu benefício e de outrem, num círculo vicioso complexo de se romper.

Oliveira, Silva e Bruni (2012, p. 79), em trabalho já citado, oferecem uma teoria complementar sobre isso, quando afirmam que mesmo com a reforma administrativa iniciada na década de 1990, o Brasil "não conseguiu superar uma cultura de gestão voltada para uma visão orçamentária". Assim, para eles, os gestores "estão preocupados em gastar os recursos orçados em prazo determinado com a crença de que se não for usado o recurso será perdido, não se importando com questões de eficiência e eficácia".

Importante destacar que o patrimonialismo não se manifestou e não se manifesta apenas na esfera federal, mas também e com mais intensidade nos governos subnacionais. Com relação a isto, vale-se da interpretação de Capobianco, Silva e Nascimento (2011, p.

4)<sup>7</sup>, que se expressam nos seguintes termos:

O modelo patrimonialista de administração pública, formalizado nas ações e práticas políticas no Brasil, permeou, e ainda permeia, as relações sociais, fere a constituição federal e legitima atitudes e costumes, advindos das relações de poder e dominação, encontradas em nossa estrutura política e no aparato da administração pública. Este mesmo modelo ainda se mantém arraigado na esfera política atual, principalmente no interior do país e em regiões, como o nordeste brasileiro, em que a dependência da "máquina pública" se tornou cultural, mediada pela defesa de interesses particularizados.

Dito isto, arremata-se com a conclusão de que o patrimonialismo esteve presente no espectro que rondou os governos Lula e Dilma até 2013. É o que diz, também, Ribeiro, Pereira e Benedicto (2013, p. 10)<sup>8</sup>:

Nas eleições de 2010, a candidata apoiada por Lula, Dilma Rousseff do PT foi a grande vitoriosa, sendo a primeira mulher presidente do país. Em seu discurso de posse, Dilma prometeu: "melhoria dos serviços públicos" e um trabalho "permanente e continuado para elevar a qualidade do gasto público" (BRASIL, 2011). Essa promessa somente poderá ser cumprida se houver a continuidade da reforma administrativa, caso contrário, a sua gestão do ponto de vista da eficiência administrativa estará inviabilizada. A incompetência gerencial esbarra na ausência de uma participação social efetiva, no desenho institucional das ações administrativas e na corrupção que rouba, além dos valores financeiros, o poder de decisão do povo. A reforma deve incluir a mudança de costumes políticos e o desenho institucional das ações administrativas. No Brasil, existe um excesso de postos políticos na administração pública, os ministérios são exemplos disso. Nesse contexto, os ministérios acabam se transformando em feudos partidários, em que os políticos filiados a estes partidos trocam favores e montam esquemas de negociações com empresas privadas e entidades que dependem do ministério. O ano de 2011 foi repleto de crises nos ministérios, o que levou demissão de seis ministros devido a denúncias de irregularidades. E em 2012, o ano do julgamento pelo Supremo Tribunal Federal (STF) referente ao crime de corrupção e lavagem de dinheiro realizado por políticos, processo que ficou conhecido pelo nome de "Mensalão". Diante desse processo, surgem diversas indagações: O julgamento do Mensalão é um marco no combate à cultura nacional da impunidade na política brasileira? Com o julgamento desse processo, a justiça no Brasil ganha maior a credibilidade ou esse episódio fortalece a cultura da impunidade? A presidente Dilma ainda fez muito pouco para cumprir a sua promessa pronunciada no primeiro discurso. Existe um grande desafio político e administrativo pela frente.

Os autores afirmam, ainda que "a experiência da reforma da administração pública brasileira é, ainda, uma história de final aberto". Assim, com importante grau de conexão

7. CAPOBIANCO, Ronan Pereira; SILVA, Edson Arlindo; NASCIMENTO, Aparecida de Lourdes do. **Reflexões Epistemológicas Acerca dos Modelos de Administração Pública Brasileira**: Potencialidades, Problemas e Perspectivas. XXXV Encontro da ANPAD. Rio de Janeiro/RJ – 4 a 7 de setembro de 2011. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/admin/pdf/APB756.pdf>> Acesso em: 05 nov. 2015.

8. RIBEIRO, Lívia Maria de Paula; PEREIRA, José Roberto; BENEDICTO, Gideon Carvalho de. **As Reformas da Administração Pública Brasileira**: Uma Contextualização do seu Cenário, dos Entraves e das Novas Perspectivas. XXXVII Encontro da AMPAD. Rio de Janeiro/RJ – 7 a 11 de setembro de 2013. Disponível em: <<http://200.144.182.143/escolausp/wp-content/uploads/2015/05/Reformas-administra%C3%A7%C3%A3o-p%C3%BAblica-ANPAD-2013.pdf>> Acesso em: 05 nov. 2015.

com o patrimonialismo, tem-se, no seio da gestão pública nacional, a existência de outro conceito que emperra o final desta história: o presidencialismo de coalizão.

Esse tipo particular de presidencialismo se distingue, segundo Borges e Coêlho (2015, p. 72)<sup>9</sup>, por ser “parlamentarizado”, ou seja, porque há “participação ativa dos partidos legislativos na formação do gabinete”, fazendo referência aos gabinetes do Poder Executivo. Para eles, ainda, essa peculiaridade não é exclusiva do Brasil, mas observada também em “outros países da América Latina”. Neste contexto são taxativos em afirmar que “a política de nomeações não reflete tanto um conflito latente entre os poderes, mas sim um jogo de delegação e monitoramento que envolve o presidente, seus partidos e os demais partidos da base aliada”.

Discorrendo sobre a forma de ascensão dos Ministros de Estado aos seus postos, que em suas palavras podem se dar tanto na dimensão técnica como política, os autores apresentam a limitação destes na formação de suas equipes.

Independentemente da forma de ascensão ao cargo, a autonomia dos ministros para perseguir suas estratégias preferidas de nomeação é sempre limitada em razão dos constrangimentos dados pela montagem das coalizões governamentais. Na condição de agentes do presidente, de interesses partidários ou regionais, os titulares das pastas ministeriais não podem se desviar totalmente do mandato concedido por seus principais, sob pena de colocar em risco sua sobrevivência no cargo. Assim, torna-se necessário entender os fatores que motivam o chefe do Executivo e os partidos-membros da coalizão governamental a ocupar posições de poder na burocracia por meio de nomeações para o alto escalão. (BORGES; COELHO, 2015, p. 76).

Os custos de delegação enfrentados por governos de coalizão no presidencialismo não são muito distintos daqueles observados no parlamentarismo, concluem.

Na prática, assim, o Poder Executivo precisa estabelecer uma base sólida no Congresso Nacional, de modo a governar com estabilidade política, tanto para a aprovação de seus projetos de lei e medidas provisórias, como para evitar que a oposição avance em ofensivas que utilizem os fortes mecanismos de controle à disposição do parlamento, que podem atingir o próprio mandato dos Chefes do Poder, bem como a permanência de seus assessores mais próximos. De outro lado, os parlamentares e partidos da coalizão que se formam pré e pós eleitoralmente, utilizam das indicação para garantir o aporte de recursos em obras e ações de seus interesses locais. As forças sociais, assim, são muito menos importantes do que os partidos políticos e lideranças políticas parlamentares ou regionais na constituição dos governos.

É o que dizem Lopez e Praça (2015, p. 109)<sup>10</sup>, em texto em que tratam dos critérios

9. BORGES, André; COELHO, Denilson Bandeira. **O Preenchimento de Cargos da Burocracia Pública Federal no Presidencialismo de Coalizão Brasileiro: análise comparada de dois ministérios – ciência e tecnologia e integração nacional.** In LOPEZ, Felix Garcia (Org.). *Cargos de Confiança no Presidencialismo de Coalizão Brasileiro*. Org. Felix Garcia Lopez. Ipea: Brasília, 2015. p. 71-104.

10. LOPEZ, Felix; PRAÇA, Sérgio. **Critérios e Lógicas de nomeação para o alto escalão da burocracia federal brasileira.** In. LOPEZ, Felix Garcia (Org.). *Cargos de Confiança no Presidencialismo de Coalizão Brasileiro*. Org. Felix Garcia Lopez. Ipea: Brasília, 2015. p. 107-130.

e da lógica na nomeação de cargos na alta burocracia brasileira, cujas conclusões tiram de pesquisa bastante recente. Para eles, antes de tudo, “a ascendência da política, e, em particular, dos partidos políticos, sobre os cargos de nomeação discricionária resulta de incentivos institucionais e de traços de nossa formação histórica”. No mais:

O cargo é um importante canal de controle sobre a alocação de recursos para bases eleitorais, ainda mais porque as decisões sobre a alocação de recursos são feitas pelo próprio Executivo, conferindo a este grande discricionariedade sobre a execução de programas governamentais. Alternativamente, o controle do cargo pode ser condição para autorizar a entrega de serviços às bases.

Ainda para os autores, a “forte centralização da formulação e execução dos recursos no nível federal, potencializa a relevância de se controlar cargos federais para influir em decisões na arena política subnacional”. De modo conciso, concluem que “a divisão dos cargos obedece à lógica do presidencialismo de coalizão. O presidente eleito recorre às prerrogativas de nomeação para obter maioria no Congresso e compor uma coalizão – majoritária – que o apoie”.

Ocorre que, ao tempo em que esta característica do sistema político brasileiro se apresenta muito evidente na literatura, há também mitos que precisam ser desconstruídos, de modo que se possa melhor compreender a relação do Planalto com as duas Casas do Congresso, especialmente com relação ao número e a abrangência destes cargos. Costa (2011, p.108-109)<sup>11</sup>, em pesquisa onde procura entender, dentre outros, os critérios de distribuição de cargos no país na conjuntura contemporânea, defende que:

No Brasil, há ainda dificuldade de encontrar números precisos, com relação à função pública. Estudo recentemente divulgado pelo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), com dados fornecidos pela RAIS/MTE, indica a existência de 9.399.738 servidores, (947.936 federais, 3.508.835 estaduais e 4.942.967 municipais), além de 823.341 empregados de empresas estatais. Entretanto, a MUNIC de 2009, publicada pelo IBGE, estima em 5.686.393 o número de servidores municipais. Por outro lado, o Boletim Estatístico de Pessoal do mês de outubro, editado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, calcula em 1.133.156 o número de servidores federais, incluindo os militares, sendo que 986.178 estão no Poder Executivo. Se considerarmos que o número de servidores estaduais cresceu na mesma proporção do de federais, é possível estimar o número total em torno de 10,6 milhões, o que corresponde a cerca de 5,5% da população, uma das mais baixas proporções entre a maioria dos países em semelhante patamar de desenvolvimento.

Na sequencia, lembra que grande parte destes cargos são providos por concurso público, e, portanto, ao menos em tese, imunes à interferência política. Segundo ele, os cargos de provimento em comissão, portanto de livre nomeação e exoneração no Governo Federal, “são hoje cerca de 23 mil, o que corresponde, mais ou menos, a 4% do número total de servidores ativos (sem contar os militares)”. Ocorre que, ainda nos termos do

11. COSTA, Frederico Lustrosa. **A nova elite dirigente e a modernização da administração pública**: Aparelhamento, renovação ou corporativismo. Desigualdade & Diversidade – Dossiê Especial, segundo semestre de 2011, PP. 107-118.

que sugere o autor, 60% desses cargos hoje devem ser preenchidos por funcionários públicos de carreira, o que se traduz em “cerca de 8.800 cargos que podem, em tese, ser preenchidos por pessoas estranhas ao serviço público”. Em análise comparativa com outros países, conclui que esse número “não é tão elevado, considerando as especificidades da administração pública brasileira”.

Deve-se destacar, que não é só com a divisão de cargos que o Governo forma maiorias e garante estabilidade. Felix e Praça (2015), citados acima, se posicionam no sentido de que as emendas parlamentares, por exemplo, podem ter forte influência na relação entre o parlamento e o Executivo, em que pese a ausência de estudos mais profundos que possam corroborar esta premissa. Para eles:

A formação da coalizão pós-eleitoral implica definir a fatia de poder de cada partido, conciliando diferentes dimensões no dinâmico jogo de barganha. De forma estilizada, a literatura sugere que os partidos da coalizão lutam por maximizar poder, ao demandar o controle de pastas ministeriais. Há algum entendimento entre os partidos de que um critério relevante para nortear uma divisão equânime do poder é o tamanho das bancadas parlamentares de cada partido, a conhecida regra da proporcionalidade na divisão das pastas ministeriais. Quanto mais a Presidência da República se desviasse desse critério, maior seria a dificuldade de obter apoio legislativo dos partidos sub-recompensados com cargos e insatisfeitos com sua quota. Este desequilíbrio, em tese, poderia ser compensado por substitutos – por exemplo, emendas parlamentares ou transferências voluntárias de recursos do orçamento federal para estados ou municípios. Maior desproporcionalidade na divisão das pastas ministeriais reforçaria a necessidade de recursos orçamentários para compensar os partidos, em uma espécie de lei geral das compensações. Embora, na lógica da prática das lutas cotidianas, esse cálculo não assuma esse rigor, por inúmeras injunções políticas, é um processo cujo fundamento empírico pode ser razoável. (FELIX; PRAÇA, 2015, p. 120).

A partir de uma visão que procura compreender a influência de todo esse processo no Poder Judiciário, bem como deste em tal processo, Lênio Streck (2014)<sup>12</sup>, jurista brasileiro que corrobora com a ideia de que a opção pelo presidencialismo remonta ao nascedouro da República no país, e que atribui às mazelas da tradição política da República Velha à transformação deste presidencialismo no que denominamos hoje de Presidencialismo de Coalizão, traz, ainda, uma interpretação bastante inovadora de que “os desvios institucionais praticados pelo Poder Judiciário – entendidos aqui como a prática de ativismo judicial – têm relação direta com o tipo de presidencialismo existente no Brasil”. Afirma, neste sentido, “a formação de uma juristocracia no Brasil”. Em suas palavras:

Paralelamente, os desvios institucionais praticados pelo Poder Judiciário – entendidos aqui como a prática de ativismo judicial – têm relação direta com o tipo de presidencialismo existente no Brasil. As constantes dificuldades encontradas pelo governo, para constituir uma maioria parlamentar no Congresso Nacional, reforçam a instabilidade política no país e fazem

12. STRECK, Lênio Luiz. **Os Dilemas da Representação Política: O Estado constitucional entre a democracia e o presidencialismo de coalizão.** Revista Direito, Estado e Sociedade, n. 44, p. 83- 101, jan./jun. 2014. p. 83-101.

com que o mau funcionamento dos Poderes Executivo e Legislativo acabe desaguando no Judiciário. As mesmas coalizões, que atuam no âmbito do governo, também procuram concretizar suas reivindicações por meio do Judiciário, não se preocupando muito com o fundamento jurídico das decisões. Não importa que o argumento seja de política, o fundamental é sempre ter uma decisão favorável. [...] Nesse sentido, a formação de uma juristocracia não pode ser analisada como uma consequência exclusiva da vontade de poder manifestada pelos juízes, mas, ao mesmo tempo, deve-se levar em consideração a intrincada relação interinstitucional entre os três Poderes. Em síntese, todas essas questões apontam para um acentuado protagonismo do Poder Judiciário no contexto político atual. (STRECK, 2014, p. 83-84).

Debates recentes, como o da minirreforma eleitoral de 2015, onde o parlamento discutiu a matéria da doação de recursos eleitorais a candidatos por pessoas jurídicas, que já havia sido declarada inconstitucional pela Suprema Corte, materializam tal afirmação de Streck.

É dele, por fim, na mesma obra, a afirmação de que o termo “presidencialismo de coalizão” foi cunhado pelo cientista político Sérgio Abranches, ainda em 1988, durante o debate da constituinte “que tinha como pauta o problema do pluralismo partidário”.

De maneira que se traduza tudo que se viu ao recorte proposto pelo subtítulo, ou seja, da influência do Presidencialismo de Coalizão no contexto do Governo Federal entre 2003 e 2013, deve-se apresentar, por fim, a interpretação de Nicoletti (2014, p. 9-13)<sup>13</sup>:

Os últimos governos brasileiros: FHC, Lula e Dilma mostraram terem domínio das regras resolvendo os conflitos surgidos com seus aliados de maneira institucional, não deixando que outros fatores interfiram nessas relações. Ficamos nos perguntando quais consequências políticas podem ser geradas no “presidencialismo de coalizão” brasileiro se a coalizão não existir ou deixar de existir? tal pergunta remete a um ponto fundamental do debate político introduzido na academia no final dos anos 80 por Juan Linz e aprimorado por outros intelectuais da área. A inexistência de coalizão ou a desarticulação da base governista pode acarretar uma série de fenômenos, entre os quais a paralisação decisória. Com um apoio minoritário no Congresso Nacional cabe ao presidente sensibilizar a opinião pública para a necessidade de aprovação de sua agenda e dessa forma exercer uma pressão indireta na oposição para que vote com o governo. Outra alternativa é recorrer aos poderes de decreto que possui – no entanto cabe destacar que o custo político desta iniciativa é muito elevado.

Para ele, especialmente após o fim do curto governo de Itamar Franco, a opção dos Presidentes da República até o presente foi no sentido de realizar a coalizão, não necessariamente com os partidos políticos que tenham participado do processo eleitoral como seus aliados. Em suas conclusões, como se viu, o autor interpreta como positiva a estabilidade política que se forjou a partir de então e em razão de tais coalizões. Para fins

13. NICOLETTI, André Selayaran. **O Presidencialismo Brasileiro e sua Relação com o Poder Legislativo**: discutindo o governo de coalizão. Anais do V Seminário Nacional Sociologia e Política. 14, 15 e 16 de maio de 2014, Curitiba, Paraná. Disponível em: <[http://www.humanas.ufpr.br/portal/seminariosociologiapolitica/files/2014/08/24401\\_1397491340.pdf](http://www.humanas.ufpr.br/portal/seminariosociologiapolitica/files/2014/08/24401_1397491340.pdf)> Acesso em: 09 nov. 2015.

deste trabalho, no entanto, uma vez mais se deve insistir que não se faz juízo de valor, ao que se procura apenas constatar os fatos como são. Neste sentido, é possível afirmar que no contexto do Governo Federal no período que compreende os anos de 2003 até 2013, os Presidentes da República conviveram e em grande medida foram responsáveis pela consolidação do que se chama Presidencialismo de Coalizão, dividindo seus governos com partidos políticos, bancadas parlamentares e lideranças regionais, na medida de suas importâncias e tamanhos, com vistas à estabilidade política de seus governos junto ao Congresso Nacional.

## **2.2 A SECRETARIA DE RELAÇÕES INSTITUCIONAIS DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA E AS MUDANÇAS NOS GOVERNOS LULA E DILMA**

Nas palavras de Costa<sup>14</sup> (2006, p. 1), no Brasil “o Poder Executivo Federal sempre contou, na estrutura da Presidência da República, com uma área responsável pela coordenação política do Governo”. Até mesmo durante os regimes de exceção, segundo ele:

quando as disputas políticas submetem-se aos interesses do Executivo, sempre houve na estrutura da Presidência um órgão com o objetivo fundamental de realizar a mediação entre os interesses do Poder Legislativo e do Executivo e de garantir graus mínimos de estabilidade política, de modo a assegurar o regular funcionamento das instituições democráticas e viabilizar a composição de maiorias parlamentares para a aprovação da agenda legislativa do Executivo.

Em texto bastante denso, fruto de pesquisa que buscou identificar os níveis de controle da Presidência da República sobre a coordenação política e a coalizão partidária no contexto recente, Lameirão (2015, p. 173-177)<sup>15</sup> destaca que “a organização interna da Presidência pode a cada mandato assumir formas específicas para facilitar a realização dos interesses de seu principal membro: o presidente”. “Prover ao presidente a capacidade estrutural para uma liderança efetiva”, no mais, constitui-se, para a autora, no principal significado desta organização.

A Casa Civil, assim, para ela, do ponto de vista histórico, “constituiu-se como a gênese do aparato da Presidência incumbido do assessoramento e apoio, no âmbito civil, ao presidente no exercício de seu governo”. Diversos órgãos “que atualmente fazem parte do organograma da Presidência, surgiram de funções que originalmente competiam à Casa Civil”. Criada para servir ao presidente em assuntos de ceremonial e secretaria, ao longo do tempo teve alteradas suas competências e estrutura até que fosse projetado como “um núcleo de controle e coordenação presidencial junto ao ministério, aos demais órgãos do

14. COSTA, Paulo Maurício Teixeira da. **Coordenação política, governança e governabilidade**: O Papel da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República. XI Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Ciudad de Guatemala, 7-10 nov. 2006.

15. LAMEIRÃO, Camila. **Os Níveis de Controle da Presidência Sobre a Coordenação Política Governamental e a Coalizão Partidária (1995-2010)**. In LOPEZ, Felix Garcia (Org.). Cargos de Confiança no Presidencialismo de Coalizão Brasileiro. Org. Felix Garcia Lopez. Ipea: Brasília, 2015. p. 167-210.

Executivo Federal e ao Congresso Nacional". Para ela, ainda em torno do tema, o novo contexto institucional inaugurado com a Constituição da República de 1988 deu ainda mais liberdade aos presidentes para, pela via das Medidas Provisórias, estabelecer "arranjos diversificados para o órgão".

Foi no primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso, no entanto, que estas atribuições passaram a transpor os limites da Casa Civil. Neste sentido, a autora informa, por exemplo, a criação do cargo de Ministro Extraordinário para a Coordenação de Assuntos Políticos. Para a autora (2015, p. 184) "a principal função a ser exercida por este ministro seria a de recolher as indicações que os parlamentares e partidos pretendiam realizar para os cargos de confiança na administração federal".

Em seu segundo governo, no entanto, mudanças significativas ocorreram na estrutura da Presidência da República, e surge, pela primeira vez, a figura da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República – SRI/PR.

É o que informa a autora, observe-se:

A Medida Provisória n. 1.795, de 1º de janeiro de 1999 (Brasil, 1999a), que definiu o marco organizacional da Presidência da República e dos ministérios no novo mandato de FHC, estabeleceu alterações significativas no arranjo institucional da Casa Civil e extinguiu inicialmente a Secretaria-Geral. O ato legal transferiu para a Casa Civil as competências que cabiam à Secretaria-Geral – basicamente, a supervisão das atividades administrativas da Presidência – e criou a Secretaria de Relações Institucionais (SRI) com a incumbência de assistir o presidente especialmente no relacionamento com o Congresso Nacional e na interlocução com estados, municípios, partidos políticos e entidades civis. Por consequência, o Sial, alocado na Casa Civil desde 1995, foi transferido para a nova SRI, assim como as subchefias de Assuntos Parlamentares e de Relações Intergovernamentais. Neste arranjo, delegar-se-ia a um órgão do alto escalão governamental a competência de tratar exclusivamente das questões concernentes à relação do Executivo com o Congresso Nacional, em especial da coordenação política. As duas subchefias transferidas da Casa Civil para a SRI receberiam no novo órgão o status de secretarias. O comando da SRI foi delegado a Eduardo Graeff, que ao longo do primeiro mandato de FHC exerceu o cargo de subchefe de Assuntos Parlamentares da Casa Civil e, a partir de abril de 1998, a titularidade da Secretaria-Geral da Presidência. (LAMEIRÃO, 2015, p. 186).

Para ela, no entanto, esta configuração durou poucos meses, e logo o órgão foi extinto dando lugar ao retorno da Secretaria-Geral, que "se constituiria formalmente como o principal canal de contato político da Presidência, principalmente com o Congresso Nacional e os partidos políticos", até o final do governo e de maneira "estável".

Assim, em que pese o título delimitar esta descrição aos governos Lula (um e dois) e Dilma (um), destacou-se este pequeno histórico para demonstrar que foi neste ambiente que tais presidentes estabeleceram seus arranjos administrativos com vistas a um relacionamento institucional com o Congresso Nacional, Estados, Municípios, partidos políticos e lideranças de todo o tipo. Ainda, para demonstrar as origens da SRI/PR, o que

se supõe importante para a exposição que passa a fazer.

Seguindo-se, a partir das considerações da mesma autora (2015, p. 189), deste modo, tem-se que em 2003 “com a posse do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, do PT, novas atribuições são dadas à Casa Civil e à Secretaria-Geral”. A Casa Civil, assim, “volta a ser responsável pela coordenação política do governo, pelo relacionamento com o Congresso Nacional e os partidos políticos, e pela interlocução com Estados e Municípios”. À Secretaria-Geral, assim, cumpre o papel de se relacionar com “entidades da sociedade civil”.

Em janeiro de 2004, no entanto, o ex-presidente Lula cria a Secretaria de Coordenação Política e Assuntos Institucionais da Presidência da República. Para a autora:

O novo órgão ficaria, então, encarregado de assistir o presidente: i) na condução do relacionamento do governo com o Congresso Nacional e os partidos políticos; e ii) na interlocução com estados e municípios nos assuntos de interesse do Executivo. Para tanto, teria em sua estrutura as subchefias de Assuntos Parlamentares e de Assuntos Federativos, transferidas da Casa Civil. (LAMEIRÃO, 2015, p. 192-193).

Note-se que, mesmo com outro nome, é neste momento que nasce a Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República SRI/PR, em sua versão recente. É que com esta nomenclatura, ela passa a existir somente a partir de 2005, mas as principais funções a ela delegadas, ou seja, os assuntos parlamentares e os assuntos federativos, permanecem inalterados.

Vale-se ressaltar, no entanto, que as atribuições para o provimento dos cargos em comissão conservaram-se com a Casa Civil, mas que, nas palavras da autora “coube à SRI administrar outro recurso que também é objeto de negociação, principalmente com membros da coalizão, as emendas orçamentárias dos parlamentares”.

Costa, autor citado acima (2006, p. 1), ratifica tal histórico ao ensinar que, no primeiro governo Lula, iniciado em janeiro de 2003, a competência da articulação política:

foi atribuída à Casa Civil da Presidência da República até janeiro de 2004, quando a coordenação política passou a ser responsabilidade da Secretaria de Coordenação Política e Articulação Institucional – SCPAI da Presidência da República, à qual foram transferidas, inicialmente, as Subchefias de Assuntos Parlamentares e de Assuntos Federativos.

A SRI/PR, portanto, foi reestruturada a partir da edição da medida provisória número 259, de 21 de julho daquele ano, posteriormente convertida na lei 11.204 de 05 dezembro de 2005, que alterava outra lei federal, a de número 10.683 de 28 de maio de 2003, vigente, e que dispõe sobre a “organização da Presidência da República e dos Ministérios e dá outras providências”.

Para o autor (2006, p. 1), assim, a SRI/PR assume competências que eram previstas à Casa Civil “como órgão de coordenação política”, especialmente no sentido de “assistir ao Presidente da República na condução do relacionamento do Governo com o Congresso

Nacional e os Partidos políticos”, e, destaca-se, “na interlocução com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

De fato, era a letra do artigo “2º - A” da Lei, observe-se:

Art. 2º-A. À Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República compete assistir direta e imediatamente ao Presidente da República no desempenho de suas atribuições e, em especial:

I - na coordenação política do Governo;

II - na condução do relacionamento do Governo com o Congresso Nacional e os Partidos Políticos; e

III - na interlocução com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

Neste sentido, ainda, da página eletrônica da extinta SRI/PR<sup>16</sup>, ainda retira-se o seguinte texto, bastante esclarecedor de sua “atuação”, sob este título:

O funcionamento do sistema político brasileiro se baseia no diálogo permanente entre os poderes Executivo (governos federal, estaduais e prefeituras) e Legislativo (câmaras de vereadores, assembleias legislativas, Congresso). Na discussão de questões de interesse nacional, esse processo envolve múltiplos setores da sociedade brasileira, representados pela presidente, deputados federais e senadores eleitos democraticamente pela população. A Secretaria de Relações Institucionais é a responsável pelo relacionamento da Presidência da República com o Congresso Nacional, a sociedade e os partidos políticos. Como responsável pela coordenação do relacionamento da Presidência da República com os parlamentares e suas agremiações partidárias, a Secretaria tem papel fundamental na construção de consensos e no encaminhamento dos projetos encampados pelo Governo Federal. Além disso, é o órgão responsável pela interlocução da Presidência da República com Estados, municípios e o Distrito Federal, estabelecendo canais para a troca de informações sobre convênios e consórcios públicos, dentre outras interações.

A SRI/PR teve por natureza, como se observa, uma vocação de relação horizontal e vertical, na medida em que se relacionava com outro Poder, no mesmo domínio federativo, e com os demais entes da federação, Estados e Municípios. É consequente, portanto, o diálogo com parlamentares, governadores e prefeitos. Tal “natureza” deriva do fato de que sua estrutura conta com apenas dois cargos de primeiro escalão, além da Chefia de Gabinete e da Secretaria Executiva, próprias de todos os ministérios, quais sejam: a *Subchefia de Assuntos Parlamentares* e a *Subchefia de Assuntos Federativos*<sup>17</sup>.

A pesar de a pesquisa em tela se relacionar com a articulação da SRI/PR nos assuntos federativos, ou seja, da relação do Poder Executivo federal com Estados e Municípios, bem como do próprio governo entre si, considera-se importante destacar tal histórico de modo a demonstrar que a relação com o Congresso Nacional e os partidos políticos tem afinidade umbilical com a relação com Estados e Municípios, ao menos sob

16. Disponível em: <<http://www.relacoesinstitucionais.gov.br/sobre/a-sri>> Acesso em: em 11 nov. 2015.

17. Disponível em: <<http://www.relacoesinstitucionais.gov.br/acesso-a-informacao/institucional/organograma-final.jpg>> Acesso em: 10 nov. 2015.

o aspecto político. Os Fóruns dos Gestores Federais, como se verá, dão uma conotação administrativa, de gestão, para a SRI/PR.

Algo que retrata a importância atribuída à Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República nos governos Lula e no primeiro governo Dilma, e que o autor deste trabalho pôde observar *in locu* quando da sua passagem profissional pela estrutura, é o fato de seu principal *staff*, ou seja, o próprio Ministro ou Ministra, seus chefes de gabinete, secretários ou secretárias executivos, e os subchefes para assuntos parlamentares e federativos, ocuparem todo um lado do quarto andar do Palácio do Planalto, em gabinetes suficientemente confortáveis e simbolicamente respeitáveis. Considerando-se que o Palácio possui apenas os terceiro e quarto andares ocupados com gabinetes, uma vez que o térreo (primeiro) e o segundo andares são grandes salões, e que no terceiro andar encontra-se o Gabinete da Presidência e de seus assessores mais próximos, e no quarto, onde se encontravam, além da SRI/PR, apenas a Secretaria Geral e a Casa Civil, é inegável o destaque institucional que esta secretaria com *status* de ministério recebeu destes Presidentes.

Lameirão (2015, p. 193), citada acima, afirma que uma das características do “funcionamento da SRI/PR ao longo do governo Lula, como exposto no quadro um, é a frequente rotatividade de seus titulares”. Em comparação com as outras estruturas de primeiro escalão do Governo Federal, segundo ela, “verifica-se que a Secretaria de Coordenação Política/Relações Institucionais, entre 2004 e 2010, apresenta o segundo maior número de titulares, um total de 06”. Apenas o Ministério da Previdência Social teve rotatividade maior, “com sete titulares nos dois mandatos do presidente Lula”. O quadro 1 ilustra esta assertiva:

TITULAR	PARTIDO E ESTADO	PERÍODO
Aldo Rebelo	PCdoB	SP
Jacques Wagner	PT	BA
Tardo Genro	PT	RS
Walfredo Mares Guias	PTB	MG
José Múcio	PTB	PE
Alexandre Padinha	PT	SP

Quadro 1 – Titularidade da Secretaria de Coordenação Política/Relações Institucionais (2004-2010)

Fonte: Lameirão (2015)

Ao avaliar o quadro, Lameirão (2015, p. 193-194) nota que o comando da articulação política nos governos Lula “foi entregue a políticos de diferentes partidos e estados. Especificamente o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), integrante da coalizão governamental, ficou à frente da SRI/PR por cerca de dois anos e meio, no decorrer do

segundo governo do presidente Lula". A autora menciona, por fim, "que a exceção da última troca no comando da SRI/PR no governo Lula, ocorrida em setembro de 2009, as demais se sucederam em períodos de reforma ministerial". As mudanças na titularidade desta pasta faziam parte, para ela, "de um movimento mais amplo de recomposição – nominal ou até mesmo partidária – dos órgãos do primeiro escalão governamental".

Do ponto de vista institucional, no entanto, pouco mudou de um titular para outro, uma vez que as atribuições se mantiveram as mesmas. Para a autora:

Precisamente, em 2007, no primeiro ano do segundo governo Lula, um novo regimento foi editado para a SRI definindo novas atribuições para sua Subchefia de Assuntos Parlamentares. Segundo o regimento, esta subchefia estaria incumbida de "acompanhar, apoiar e, quando couber, recomendar medidas aos órgãos e entidades da administração pública federal quanto à execução das emendas parlamentares, constantes da Lei Orçamentária Anual, e sua adequação aos critérios técnicos e de compatibilização com a ação governamental" (Brasil, 2007, anexo 1, Art. 6º, inciso VIII). Considerando que as emendas orçamentárias constituem-se recursos centrais de negociação entre o governo e os partidos para manutenção e apoio da coalizão. Essas funções foram dispostas inicialmente como competência da Casa Civil no primeiro regimento do órgão baixado no governo Lula, por meio do Decreto nº 4.607 e permaneceram, então, no novo regimento da Casa Civil editado após a criação da Secretaria de Coordenação Política, conforme fixado pelo Decreto nº de 5.135, de 7 julho de 2004, Artigo 5º, inciso VI. Com a criação da Secretaria de Coordenação Política, não houve alteração em nenhum dos regulamentos descritos referentes à atribuição da Casa Civil de realizar o provimento dos cargos de DAS da administração federal. Os Níveis de Controle da Presidência Sobre a Coordenação Política Governamental e a Coalizão Partidária (1995-2010) no Legislativo, com a nova medida, então, a SRI torna-se, formalmente, o órgão da Presidência responsável por intermediar e tratar das questões relativas às emendas junto aos partidos da coalizão e o governo. Embora o decreto que encarrega a Subchefia de Assuntos Parlamentares das atribuições referentes às emendas parlamentares tenha sido editado em setembro de 2007, é possível que a secretaria presidencial voltada para a coordenação política do governo já estivesse, de alguma forma, envolvida nesta função há mais tempo. Em entrevistas, alguns servidores que exerciam cargos na Presidência em 2004, quando foi criada a Secretaria de Coordenação Política, afirmaram que este novo órgão surgiu com a incumbência, entre outras funções, de promover o processamento e a execução de emendas orçamentárias de parlamentares. (LAMEIRÃO, 2015, p. 192-193).

Conclui-se, assim, que as agendas dos Ministros Chefes da SRI/PR se constituíam, em parte importante, pela negociação com a base aliada através do controle sobre as emendas parlamentares e, em conjunto com Casa Civil, pelo provimento de cargos em comissão na estrutura do Governo Federal, somada, evidentemente, pelas atribuições adicionais principais, quais sejam, a coordenação do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), e a relação federativa com Estados e Municípios através da SAF.

Já em análise do primeiro governo Dilma, tem-se que os Ministros Chefes da

SRI/PR foram Luiz Sérgio Nóbrega de Oliveira, Deputado Federal filiado ao Partido dos Trabalhadores (PT), tendo ocupado o cargo do início do governo, em 01 de janeiro de 2011 até 10 de junho do mesmo ano, quando assume Ideli Salvatti, formada em física, ex-Senadora da República, também do Partido dos Trabalhadores (PT), que respondeu pela pasta entre 10 de junho de 2011 até 01 de abril de 2014, tendo sido, dentre todos, a que por mais tempo ocupou o cargo. Ricardo Berzoini, bancário, filiado ao Partido dos Trabalhadores, foi seu sucessor, assumindo em 01 de abril de 2014 até 01 de janeiro de 2015<sup>18</sup>.

Deve-se afirmar, também, que, em que pese a presente pesquisa ter um recorte temporal que se limita ao ano de 2014, no ano de 2015 as relações institucionais do Governo Dilma passaram por duas importantes modificações que merecem serem destacadas. A primeira se deu no mês de abril, quando houve o anúncio da extinção da SRI/PR e a transferência de suas atribuições à Vice- Presidência da República<sup>19</sup>. A segunda, em outubro, quando a SRI/PR foi, de fato, extinta, o que se deu em conjunto com outros oito Ministérios, inclusive a Secretaria Geral da Presidência da República, tudo por força da Medida Provisória 696 de 02 de outubro de 2015<sup>20</sup>, tendo suas principais competências, os assuntos federativos e assuntos parlamentareis, sido transferidas à então criada Secretaria de Governo.

Tal Medida Provisória alterou a Lei 10.683 de 28 de maio de 2003, tratada acima, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios e dá outras providências.

Assim, tem-se que a vida da SRI/PR teve início em julho de 2005 e fim em outubro de 2015.

Por fim, ressalta-se que há pouca bibliografia disponível sobre as relações institucionais no contexto recente, assim como com relação aos Fóruns dos Gestores Federais, que se tratará na sequência.

## 2.3 OS FÓRUNS DOS GESTORES FEDERAIS

Como se viu, é a partir da subchefia de assuntos federativos que se manifesta mais explicitamente o caráter de descentralização e intersetorialização da SRI/PR, tanto vertical como horizontalmente, já que a partir deste organismo a Presidência da República se relaciona com Estados e Municípios.

Quando a SRI/PR inovou ao propor tal descentralização e intersetorialização também a partir dos próprios gestores federais, ou seja, dentro da grande estrutura do Poder Executivo federal, no entanto, o fez, de início, a partir da Secretaria Executiva,

18. Disponível em: <<http://www.relacoesinstitucionais.gov.br/ex-ministros>> Acesso em: 27 nov. 2015.

19. Disponível em: <<http://www.ebc.com.br/noticias/politica/2015/04/com-novas-atribuicoes-da-vice- presidencia-governo-passa-ter-38-ministerios>> Acesso em: 10 nov.2015.

20. Disponível em:<[http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Mpv/mpv696.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2015-2018/2015/Mpv/mpv696.htm)> Acesso em 10 nov. 2015.

fundamentada na interpretação de que não se tratava exatamente de um assunto exclusivamente federativo, mas de promoção de intercâmbio de experiências de ações entre os órgãos Federais, de articulação das esferas do Governo Federal na implantação de políticas públicas federais e de acompanhamento das ações do governo federal<sup>21</sup>.

Observe-se que da legislação citada no subcapítulo anterior (Lei 10.683 de 28 de maio de 2003), extrai-se do artigo 2º, ainda em vigor, uma das atribuições da Casa Civil da Presidência da República, que é a de “assistir direta e imediatamente ao Presidente da República no desempenho de suas atribuições, especialmente: a) na coordenação e na integração das ações do Governo”.

Observe-se, no mais, que a Casa Civil opera tal mandamento legal através de alguns órgãos e mecanismos, como as Subchefias, “Na análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais e de Articulação e Monitoramento”, ligadas à Secretaria Executiva do Ministério; da Câmara de Políticas de Gestão, Desempenho e Competitividade - CPGDC<sup>22</sup>; e do Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação<sup>23</sup>.

A gestão intersetorial a partir da Presidência da República, assim, se dá, especialmente, através da Casa Civil.

Ocorre que em 27 de fevereiro de 2013, surgem na estrutura da SRI/PR os Fóruns dos Gestores Federais, inicialmente sem uma definição muito clara de competências e atribuições, como se observa da portaria que os instituiu, abaixo, mas aos poucos, como se verá, procura se tornar um instrumento de intersetorialidade e descentralização e até de monitoramento e avaliação da gestão pública federal nos estados.

Seu nascimento e desenvolvimento se deu, assim, através da portaria SRI/PR número 08, de 27 de fevereiro de 2013, publicada no Diário Oficial da União no dia seguinte, e se fundamenta no decreto 6.005 de 26 de dezembro de 2006, que institui o Sistema de Assessoramento para Assuntos Federativos (SASF) da Presidência da República, cujo órgão central é a SRI/PR. Para ilustrar, segue seu teor:

#### A MINISTRA DE ESTADO CHEFE DA SECRETARIA DE RELAÇÕES

INSTITUCIONAIS DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o artigo 3º, do Decreto nº 6.005, de 28 de dezembro de 2006, resolve:

Art. 1º - Instituir os Fóruns dos Gestores Federais nos Estados onde há

21. Entrevista com a ex-Ministra Ideli Salvatti, anexo

22. Criada em 2011 pela Presidência da República, *A Câmara de Políticas de Gestão, Desempenho e Competitividade tem o objetivo de formular políticas e medidas específicas destinadas à racionalização do uso dos recursos públicos, ao controle e aperfeiçoamento da gestão pública, bem como de coordenar e articular sua implementação, com vistas à melhoria dos padrões de eficiência, eficácia, efetividade, transparência e qualidade da gestão pública e dos serviços prestados ao cidadão, no âmbito do Poder Executivo.* Disponível em: <<http://www.casacivil.gov.br/orgaos-vinculados/camara-de-gestao-1/camara-de-politicas-de-gestao-desempenho-e-competitividade>> Acesso em 10 nov. 2015.

23. O Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação - PRO- REG foi instituído por meio do Decreto nº 6.062/2007 com a finalidade de contribuir para a melhoria do sistema regulatório, da coordenação entre as instituições que participam do processo regulatório exercido no âmbito do Governo Federal, dos mecanismos de prestação de contas e de participação e monitoramento por parte da sociedade civil e da qualidade da regulação de mercados. Disponível em: <<http://www.casacivil.gov.br/cesso-a-informacao/acoes-e-programas>> Acesso em 10 nov. 2015.

representação dos Ministérios, para melhor atender os objetivos previstos no artigo 2º, e em acordo com o artigo 4º do Decreto nº 6.005, de 28 de dezembro de 2006.

Art. 2º - Esta portaria entra em vigor na data de sua publicação.

IDELEI SALVATTI.

O embrião dos fóruns, no entanto, foi a experiência proposta pela Ministra Ideli Salvatti no ano de 2011, enquanto titular do Ministério da Pesca e Aquicultura, quando passou a reunir-se com os gestores federais de seu Estado, Santa Catarina.

Da leitura da portaria, retomando-se, pode-se bem notar a menção ao Decreto 6.005, de 28 de dezembro de 2006, que nos termos da sua ementa, fundamentou juridicamente a lavra da mesma. Considerando-se, assim, sua importância para a compreensão da instituição dos Fóruns dos Gestores Federais, cola-se na íntegra:

DECRETO N° 6.005, DE 28 DE DEZEMBRO DE 2006.

Institui o Sistema de Assessoramento para Assuntos Federativos, e dá outras providências:

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, inciso VI, alínea "a", da Constituição,

DECRETA:

Art. 1º Fica instituído o Sistema de Assessoramento para Assuntos Federativos - SASF, no âmbito da administração pública federal, que passa a reger-se pelas disposições deste Decreto.

Art. 2º O SASF tem por objetivos: I - atender às necessidades de assessoramento e informação do Presidente da República, dos Ministros de Estado e dos demais dirigentes de órgãos e entidades da administração pública federal, quanto às atividades desempenhadas que envolvam interesses dos Estados, Distrito Federal e Municípios; II - coordenar e promover o intercâmbio de informações entre o Governo federal e os demais entes federativos, tendo em vista os objetivos gerais e a uniformidade das ações de governo sobre a matéria federativa; III - acompanhar as questões referentes às relações entre a União e os demais entes federativos nos Ministérios e demais órgãos e entidades da administração pública federal; e IV - promover o acompanhamento de requerimentos, consultas e outras solicitações formuladas ao Governo federal pelos demais entes federativos.

Art. 3º A Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República é o órgão central do SASF, com a atribuição de orientar e coordenar as ações de seus integrantes, por intermédio da Subchefia de Assuntos Federativos. Parágrafo único. A Subchefia de Assuntos Federativos atuará em articulação com a Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais da Casa Civil, relativamente à análise do mérito de programas e projetos governamentais referentes a Estados, Distrito Federal e Municípios.

Art. 4º Integram o SASF as unidades responsáveis, em cada órgão ou entidade da administração pública federal, pelas atividades de assessoramento com atribuições análogas às mencionadas no art. 2º.

Art. 5º Ato do Ministro de Estado ou autoridade máxima, em cada órgão ou

entidade, definirá a unidade responsável pelas atividades de assessoramento em assuntos federativos, mediante a designação de um servidor dentre aqueles diretamente subordinados ao Ministro de Estado ou ao dirigente máximo dos demais órgãos ou entidades a que pertençam. Parágrafo único. Os Ministros de Estado e os dirigentes máximos de órgãos e entidades da administração pública federal garantirão, no âmbito de suas unidades administrativas, as condições para assegurar aos integrantes do SASF o apoio indispensável ao cumprimento de suas atribuições.

Art. 6º O cumprimento do disposto neste Decreto far-se-á sem aumento de despesas.

Art. 7º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 28 de dezembro de 2006; 185º da Independência e 118º da República.

Tanto a portaria<sup>24</sup> como o decreto<sup>25</sup>, destaque-se, permanecem em vigor. De acordo com documento disponível na página do Ministério do Planejamento<sup>26</sup>, abaixo da portaria não há nenhuma outra regulamentação dos Fóruns, ao que se lê que: “Neste momento a SRI/PR trabalha em um instrumento mais completo, capaz de atender o nível avançado de organização dos fóruns. Exemplo: Portaria; Decreto; Regimento Interno”.

Os Fóruns dos Gestores Federais, assim, oficialmente compõe o Sistema de Assessoramento para Assuntos Federativos da Presidência da República – SASF.

Idealizaram-se os Fóruns dos Gestores Federais, em resumo, porque em cada estado da federação há diversas representações de ministérios, autarquias, fundações, empresas públicas e de economia mista, bancos públicos federais, universidades, institutos, enfim, inúmeros gestores que representam órgãos federais que têm gestão sobre ações, políticas e recursos, ou mesmo atribuições de controle, cada qual com suas características e relações regionais, inclusive com estados e municípios.

Da página do Portal Federativo, assim, constatava-se que chegou a subsistir uma estrutura nacional de apoio aos fóruns que contava com cinco servidores ativos, observe-se:

Coordenação Nacional Fórum de Gestores Federais: Derci Pasqualotto – Coordenador Nacional; Ernandes Macário – Assessor Nacional; Mª do Socorro Oliveira – Assessora Nacional; Tânia Alves – Assistente Nacional; Marcos Henrique – Assistente Técnico

E-mail: coordenacaonacional.forum@presidencia.gov.br

Telefone: (61) 3411-2338

Palácio do Planalto, Anexo I – Sala 202 A.

Em acesso mais recente<sup>27</sup>, abril de 2015, no entanto, a estrutura era menor:

24. Disponível em: <<http://www.portalfederativo.gov.br/articulacao-federativa/forum-de-gestores/portaria-no-8-de-27-de-fevereiro-de-2013>> Acesso em 10 nov. 2015.

25. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Decreto/D6005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D6005.htm)> Acesso em 10 nov. 2015.

26. Disponível em: <[http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/arquivo/spi-1/publicacoes/eventos-e-seminarios/140321\\_forum\\_gestores.pdf/view](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/arquivo/spi-1/publicacoes/eventos-e-seminarios/140321_forum_gestores.pdf/view)> Acesso em 10 nov. 2015.

27. Disponível em: <[http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/publicacoes/2014/140321\\_Forum](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/publicacoes/2014/140321_Forum)>

Coordenação Nacional Fórum de Gestores Federais: Ernandes Macário – Assessor Nacional; Tânica Alves – Assistente Nacional

E-mail: [coordenacaonacional.forum@presidencia.gov.br](mailto:coordenacaonacional.forum@presidencia.gov.br)

Telefone: (61) 3411-2338

Palácio do Planalto, Anexo I – Sala 202 A.

A página, no entanto, em acesso em 10 de novembro de 2015, não se encontrava mais disponível. Já a estrutura, pelo que se constata da análise das páginas virtuais oficiais do governo, especialmente do Portal Federativo, agora ligado à recém-criada Secretaria de Governo, ainda vive.

Os Fóruns dos Gestores Federais se constituíram, assim, em espaços de discussão entre os gestores federais nos estados, e sua articulação se deu através da SRI/PR, que entendeu que a existência de um ambiente permanente de diálogo entre os gestores federais poderia garantir maior eficiência nas ações dos mais diversos órgãos através de suas representações estaduais, além de se constituir num importante espaço de diálogo político-institucional, interministerial, e de assessoramento direto à Presidência da República.

Do mesmo documento extraído da página do Ministério do Planejamento, neste sentido, retiram-se os objetivos gerais e específicos dos fóruns, veja-se:

O Fórum dos Gestores Federais são instâncias permanentes de participação colegiada dos gestores federais representados nos 26 estados e no distrito federal, com a perspectiva de ser um espaço de intersetorial, atuando na agilidade do serviço público em cada região, além de promover o intercâmbio entre os setores do governo nas regiões brasileiras.

Os Fóruns dos Gestores Federais têm por finalidade o fornecimento de informações ao Sistema de Assessoramento para Assuntos Federativos, criado pelo Decreto nº 6.005, de 2006, relativas aos assuntos pertinentes a cada unidade federativa, competindo-lhes ainda:

- Fortalecer a credibilidade das ações conjuntas e das instituições federais;
- Promover o intercâmbio de experiências e de ações conjuntas entre os órgãos federais;
- Acompanhar as ações do governo federal nos estados e municípios, por meio da criação de um sistema de monitoramento da gestão;
- Articular as esferas de governo na implantação de políticas públicas federais, inclusive em apoio aos estados e municípios;
- Agilizar os processos sob suas responsabilidades, primando pela eficiência da gestão pública.

Um espaço para intercâmbio de informações com a perspectiva de resoluções de problemas a partir de experiências vivenciadas pelos gestores;

Um espaço para fomentar o debate institucional com espírito construtivo e sempre em busca da eficiência da gestão e melhoria da qualidade de vida

da população;

Um espaço de desenvolvimento de políticas intersetoriais e transversais.

Mas, como se viu, não há nenhum regramento que normatize tais objetivos, além da portaria acima citada. Da página “portal federativo”<sup>28</sup> da Presidência da República, no entanto, extraem-se outros objetivos, observe-se:

São objetivos do Fórum:

Fortalecer a credibilidade das ações conjuntas e das instituições federais;

Promover o intercâmbio de experiências e de ações conjuntas entre os órgãos federais;

Acompanhar as ações do governo federal nos estados e municípios, por meio da criação de um sistema de monitoramento da gestão;

Articular as esferas de governo na implantação de políticas públicas federais, inclusive em apoio aos estados e municípios;

Agilizar os processos sob suas responsabilidades, primando pela eficiência e eficácia da gestão pública.

O Fórum dos Gestores Federais se constitui, portanto, num espaço de:

Organização, articulação e integração, na ponta, da ação dos gestores federais na execução dos Programas do Governo Federal;

Monitoramento da execução dos Programas do Governo Federal identificando os avanços, as dificuldades ou problemas na sua execução;

Intercâmbio de informações e debate institucional com a perspectiva de identificação das boas práticas e resoluções de problemas a partir da experiência vivenciada pelos gestores e na busca de desenvolvimento de novas políticas intersetoriais e transversais, bem como de melhoria na execução das políticas públicas governamentais;

Socialização de informações aos gestores federais sobre os Programas do Governo Federal em execução nos estados;

O Fórum permite atender de maneira ágil e eficiente as demandas de estados e municípios no que diz respeito as ações e programas do Governo federal na ponta, promovendo o diálogo entre os órgãos federais do governo, de forma articulada e interagindo na busca da superação dos desafios.

Observe-se que o termo “intersetorialidade” aparece com destaque nos textos, somado a outros similares como *articular; intercâmbio; ações conjuntas; debate institucional; transversais;* etc.

Do documento extraído da página do Ministério do Planejamento, já citado e que compõe este trabalho como anexo, tem-se que “a Coordenação Nacional dos Fóruns dos Gestores Federais tem a missão de monitorar a agenda de eventos do Governo Federal”. Por “eventos”, o documento quer dizer: “inaugurações, entregas de obras, assinaturas de ordem de serviço, convênios, entrega de equipamentos e eventos em geral”. Nos seus termos, ainda, compete, portanto, aos fóruns, “municiar a Coordenação Nacional de

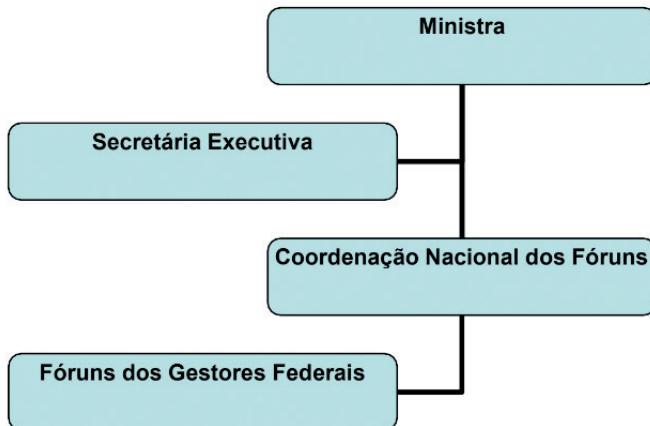
28. <http://www.portalfederativo.gov.br/articulacao-federativa/forum-de-gestores> em 04 de março de 2015.

informações sobre suas agendas regionais, por menor que sejam”.

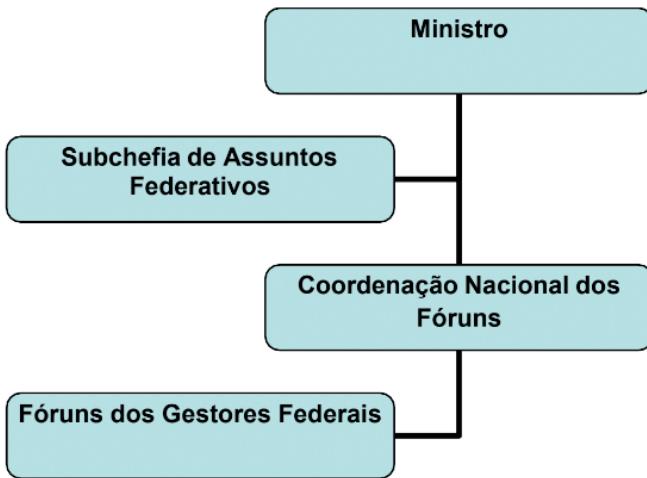
Significa dizer que, ao menos na teoria, os Fóruns dos Gestores Federais se estabelecem como um verdadeiro instrumento intersetorial e de descentralização, atuando para além dos assuntos federativos e dos assuntos parlamentares no âmbito das relações institucionais da Presidência da República.

Neste sentido, por fim, deve-se destacar que a Coordenação Nacional dos Fóruns dos Gestores Federais, que como se observará mais detalhadamente, foi criada logo após a publicação da portaria que lhe deu existência jurídica, esteve inicialmente vinculada diretamente à Secretaria Executiva da SRI/PR, sem nenhuma interferência das Subchefias de Assuntos Federativos ou Parlamentares, mas que, na sequência, com a troca de Ministros em março de 2014, passou aos cuidados da primeira. Ilustra-se a afirmação com o organograma que segue:

Até março de 2014:



A partir de março de 2014:



Observe-se, no entanto, que a coordenação nacional, que chegou a contar com cinco servidores à disposição, teve reduzida, na sequência sua estrutura de pessoal.

Por fim, apresentam-se os primeiros resultados da pesquisa, que são a constatação de que:

- A SRI/PR, por meio dos Fóruns dos Gestores Federais nos Estados, tem, e pode ter ainda mais, papel estratégico na promoção de relações intersetoriais entre os órgãos da administração direta e indireta da União entre si nos Estados, bem como na promoção de relações intersetoriais entre tais órgãos e os governos locais: estaduais e municipais;
- A SRI/PR, por meio dos Fóruns dos Gestores Federais nos Estados tem, e pode ter ainda mais, papel estratégico na descentralização decisória do poder central em relação aos gestores federais nos estados;
- A SRI/PR, por meio dos Fóruns dos Gestores Federais nos Estados tem, e pode ter ainda mais, papel estratégico para melhorar a relação dos gestores federais nos estados com a Presidência da República, diretamente;
- A SRI/PR, por meio dos Fóruns dos Gestores Federais nos Estados, tem, e pode ter ainda mais, papel estratégico para melhorar a transparência, a celeridade e a eficiência das políticas, programas e ações do Governo Federal nos Estados e Municípios.

O resultado principal do trabalho até aqui, é de que os Fóruns dos Gestores Federais são o instrumento com o qual a SRI/PR promoveu tais mandamentos, inseridos em um contexto global e ideal reformista, como se viu no primeiro capítulo deste trabalho, e a partir de um novo arranjo institucional da Presidência da República, como também se observou e se observará a seguir.

## 2.4 OS IMPACTOS DA IMPLEMENTAÇÃO DOS FÓRUNS DOS GESTORES FEDERAIS NO CONTEXTO DA DESCENTRALIZAÇÃO FEDERATIVA E INTERSETORIALIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Os impactos da implementação dos Fóruns dos Gestores Federais no contexto da descentralização federativa e intersetorialidade das políticas públicas, assim, provavelmente não foram percebidos pelos usuários do serviço público e pelos cidadãos de modo geral, mas foram sentidos pelos gestores que participaram de sua construção e consolidação, especialmente entre os anos de 2013 e 2014. Esta constatação, certamente, é carregada de subjetividade, mas se dá a partir das entrevistas realizadas com os gestores, como também da experiência do autor, o que melhor se observará no capítulo seguinte.

Por hora, deve-se destacar que a implementação dos Fóruns se deu a partir de março de 2013, sendo o primeiro fórum o do estado de Sergipe<sup>29</sup>, constituído em 25 de março de 2013, e, em seguida, dos outros estados da federação e do Distrito Federal, culminando com um encontro nacional no dia 28 de novembro de 2013. Na ocasião desse encontro, apenas o fórum do estado de Pernambuco, instituído na sequência, ainda não havia sido formado. Os Fóruns contam, como se viu, com uma estrutura de coordenação nacional, mas cada fórum tem também sua coordenação executiva que dialoga com a nacional. A estrutura padrão é um plenário, composto por todos os gestores, e uma coordenação executiva composta por cerca de cinco eleitos. Não há remuneração adicional.

No mais, inicialmente, a coordenação nacional dos fóruns esteve ligada à Secretaria Executiva da SRI/PR, transferindo-se para a SAF/SRI a partir de março de 2014. A estrutura, no entanto, pequena, conviveu ainda com a escassez de recursos, especialmente para a realização de viagens.

Não havia, por fim, um instrumento jurídico suficiente que regulamentasse o funcionamento dos Fóruns, o que se configurava em um limite da atuação tanto dos colegiados estaduais como da coordenação nacional.

Mesmo com estes limites, entretanto, os Fóruns funcionaram de maneira satisfatória durante os anos de 2013 e 2014, e a impressão dos gestores, como se notará mais detalhadamente na sequência do trabalho, é a de que os valores da intersetorialidade se potencializaram, na medida em que todos eles, das mais diferentes áreas, finalmente obtiveram autorização para dialogar institucionalmente sobre assuntos de interesse dos estados onde estão sediados, podendo, portanto, contribuir uns com os outros nas ações já desenvolvidas e na elaboração de outras tantas quanto necessárias e possíveis.

Só o fato de os gestores se reunirem e tomarem conhecimento uns dos outros, de suas funções e principais atribuições das pastas, aliás, foi sempre apontado pelos gestores como algo com muito valor em si. Várias reuniões de fóruns, neste sentido, tinham como

29. Disponível em: <<http://www.relacoesinstitucionais.gov.br/imagens/forum-de-gestores-federais-do-se/ministra-lanca-forum-dos-gestores-federais-em-sergipe-2/view>> Acesso em: 12 nov. 2015.

ponto de pauta a apresentação de um ou mais órgãos, para que os demais gestores conhecessem as atribuições, características, particularidades, ações desenvolvidas, etc.

Ações concretas, neste sentido, como se extrai das entrevistas e da experiência prática, foram observadas em diversos fóruns, como é o caso do Fórum de São Paulo, que por iniciativa da iniciativa da Advocacia Geral da União, discutida dentro do Fórum, fez com que os órgãos passassem a receber orientações técnicas de como conduzir seus trabalhos dentro do que a legislação exige: licitações, pregões, prestações de conta, estabelecimento de convênios, compras compartilhadas (públicas), etc., sendo que desta iniciativa surgiram vários subgrupos temáticos para tratar de suas questões comuns e resolver coletivamente os problemas. O Fórum do Estado do Mato Grosso, da mesma forma, em ação proposta pela Fundação Nacional de Saúde, mas em conjunto com a Universidade Federal daquele estado e a Controladoria Geral da União, passou a buscar soluções conjuntas para a dificuldade de os municípios elaborarem projetos na área do saneamento básico. O Fórum de Tocantins, que igualmente se organizou em subgrupos, atuou junto ao Estado e Municípios para prestar suporte ao tratamento de resíduos sólidos. Os Fóruns do Acre e Rondônia, por sua vez, atuaram em conjunto na busca de soluções para enchentes que ocorreram nos dois estados simultaneamente, em 2014.

Os Fóruns da Bahia, do Para, Maranhão, Mato Grosso, Rio Grande do Norte e São Paulo, igualmente, se integraram na colaboração com os Consórcios Intermunicipais para a elaboração dos Planos Plurianuais (PPAs), especialmente na mobilização das audiências públicas e participação nos Comitês Estaduais dos Territórios da Cidadania.

Do ponto de vista da descentralização federativa, da mesma forma, gestores antes subordinados exclusivamente às suas estruturas nacionais, se viram em condições de dialogar diretamente com a Presidência da República, com poderes para desenvolverem ações conjuntas com outros órgãos e com Estados e Municípios.

É o que se observará das entrevistas, que apontam, por exemplo, que organismos como o Ministério do Desenvolvimento Agrário, Fundação Nacional de Saúde, Caixa Econômica Federal, Banco do Brasil, Secretaria do Patrimônio da União, entre outros, passaram a tratar o Fórum institucionalmente, na medida em que oficializaram sua adesão com designação oficial de representantes, estabelecendo, portanto, uma relação institucional com a Coordenação Nacional dos Fóruns e seus e entre si nos estados. Isto porque, a adesão era opcional, a partir do convite da SRI/PR e se dava de maneira bastante informal.

Assim, ainda que embrionária, a experiência dos Fóruns dos Gestores Federais gerou mudanças na sua própria estrutura e composição. Seu caráter piloto, no entanto, merece ser enfatizado de modo que a partir deles é possível potencializar ações que compreendam a descentralização e a intersetorialidade.

Este capítulo teve como objetivo apresentar, a característica do sistema político brasileiro que permeia as relações institucionais entre Poder Executivo e Poder Legislativo,

sendo que, de modo geral, entre a Presidência da República e os parlamentares da base aliada e partidos políticos; e, de modo particular, o presidencialismo de coalizão, influenciado fortemente por uma cultura patrimonialista. O capítulo também abordou a criação da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República e sobre a criação dos Fóruns dos Gestores Federais, oferecendo um primeiro panorama dos resultados da pesquisa, especialmente com relação aos impactos da implantação dos fóruns no contexto da descentralização federativa e intersetorialidade das políticas públicas.

Observou-se que os Fóruns dos Gestores Federais surgem de dentro de sua própria estrutura e a partir da SRI/PR, cujas principais atribuições são a relação institucional da Presidência da República com Estados e Municípios e com o Congresso Nacional, mas, antes de tudo, sob um espectro político.

Ressalta-se que esta descrição foi fundamental para a compreensão do cenário em que foram criados os próprios fóruns e, também, realizadas as entrevistas, as observações e outros dados importantes para o presente estudo.

## A DINÂMICA INSTITUCIONAL DA IMPLANTAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DOS FÓRUNS DOS GESTORES FEDERAIS NA SRI

Diferente dos capítulos anteriores, que tiveram como meta principal fundamentar teoricamente a presente dissertação, viabilizando o entendimento dos aspectos históricos e contextuais do país em relação à criação dos Fóruns dos Gestores Federais, o presente capítulo tem meta a percepção de alguns dos principais atores envolvidos neste contexto, permitindo que os resultados encontrados abranjam diferentes pontos de vistas.

O capítulo inicia-se com uma síntese e análise das entrevistas realizadas, destacando-se as principais observações realizadas durante o período de pesquisa. Na sequência, a ênfase será a experiência prática do autor, enquanto coordenador nacional dos Fóruns dos Gestores Federais, onde se apresentará os limites e obstáculos percebidos para a implementação de uma cultura intersetorial e de descentralização na gestão daquela estrutura.

Ao final do capítulo, tratar-se-á das fragilidades institucionais para a democratização decisória no âmbito da SRI/PR, o que é fundamental para dar base teórica às considerações finais desta dissertação.

### **3.1 A PERCEPÇÃO DOS ATORES NA IMPLEMENTAÇÃO DOS FÓRUNS DOS GESTORES FEDERAIS – INTERSETORIALIDADE E DESCENTRALIZAÇÃO FEDERATIVA**

Antes de se apresentar as entrevistas, deve-se destacar que a percepção dos atores tem características distintas umas das outras, na medida em que os entrevistados ocupam os cargos por diferentes razões.

Como se viu no segundo capítulo, desde a criação da SRI/PR seus ministros chefes foram, em sua maioria, pertencentes aos quadros do Partido dos Trabalhadores – PT. No curso do processo de idealização e implementação dos Fóruns dos Gestores Federais, inclusive, a Ministra Chefe da SRI, como se verá, também pertencia, como pertence, aos quadros de tal partido que ocupa a Presidência da República desde 1º janeiro de 2003 até o presente momento.

Não é só na SRI/PR, no entanto, que houve prevalência de ministros petistas, já que em toda a estrutura da Presidência da República, notadamente na Casa Civil e Secretaria – Geral, isso também se manifestou.

Ocorre que verticalmente, no âmbito da SRI/PR, a ocupação dos cargos de segundo e terceiro escalões segue a mesma regra para nomeações, sendo que a maioria dos ocupantes de cargos em comissão pertencia ao Partido dos Trabalhadores, e as exceções se davam nos partidos da base.

Especificamente com relação à estrutura nacional dos fóruns, tem-se que, além da Ministra, seu Chefe de Gabinete, o Secretário Executivo e dois dos três coordenadores nacionais eram, como são, petistas. O terceiro, que é o autor deste trabalho, pertencia aos quadros do Partido Republicano da Ordem Social – PROS, mas teve a indicação política para ocupação do cargo permeada pela mesma lógica, já que possuía relação política estreita com a Ministra, desde primeiros os anos desta como Senadora da República.

Este predomínio de políticos ligados ao Partido dos Trabalhadores e esta lógica nas indicações guarda analogia com o presidencialismo de coalizão, como se observou acima, mas tem, ainda, um viés de pessoalidade, uma vez que o (a) Presidente da República escolhe como seus assessores mais próximos pessoas de sua confiança, e os Ministros seguem o mesmo raciocínio, referendados pela norma constitucional brasileira que criou a figura dos cargos de livre provimento.

Destaca-se, de outro norte, que o caráter técnico não é dispensável, e que os dois primeiros Coordenadores Nacionais dos Fóruns possuíam formação superior, um na área da Administração e o outro na área do Direito, sendo que o primeiro era, ainda, especialista em Educação Integral, Cidadania e Inclusão Social.

Sem a pretensão de rediscutir as características de nosso peculiar sistema político fundado no presidencialismo de coalizão, já abordado, vale-se, como referência, da visão de Câmara (2009, p. 644-645)<sup>1</sup>:

Quanto ao cargo público de livre provimento, destaca-se que a classificação “livre provimento” aplica-se em decorrência de não haver formalidades quanto à seleção de seu ocupante, ou seja, livre provimento é atributo do cargo público e não da pessoa que nomeia. A motivação para escolha do ocupante do cargo, futuro servidor, independentemente se originado ou não de carreira no serviço público, depende exclusivamente de quem nomeia. [...] Essa realidade, que combina técnicas de organização da administração científica com a concepção de órgão, de corpo funcional, vigente desde 1939, qualifica a centralidade do cargo público na administração pública federal brasileira. O significado e a força dessa concepção de cargo público são encontrados nos próprios fundamentos da organização da administração pública federal.

As entrevistas com os gestores federais, de outro norte, segue regra semelhante, mas não análoga. É que, como se viu, os Ministérios são distribuídos aos partidos da coalizão de acordo com a conveniência e necessidade de estabilidade política da Presidência da República, sendo que a lógica do provimento dos cargos dos escalões abaixo tem a tendência de que a ocupação seja, igualmente, de afinidade pessoal e partidária com o detentor da pasta. Entretanto, há no conjunto dos órgãos federais nos estados regramentos que impõe que o gestor seja servidor de carreira do quadro daquele órgão, tendo a preferência política do ocupante menor relevância.

---

1. CÂMARA, Leonor Moreira. **O cargo público de livre provimento na organização da administração pública federal brasileira:** uma introdução ao estudo da organização da direção pública na perspectiva de estudos organizacionais. RAP. Rio de Janeiro: mai./jun. 2009. pp. 635- 659.

### **3.1.1 Entrevista com a ex-Ministra Ideli Salvatti**

Assim, feita esta contextualização, segue-se para a descrição das entrevistas, iniciando-se por aquela realizada com a ex-Ministra Ideli Salvatti.

A entrevistada é nascida em São Paulo, em 18 de março de 1952, e é formada em física pela Universidade Federal do Paraná. Radicou-se em Santa Catarina em 1976, onde lecionou e participou ativamente de movimentos de associação de professores e do movimento sindical de sua categoria, tendo sido presidente do Sindicato dos Trabalhadores em Educação de Santa Catarina – SINTE/SC por dois mandatos, entre 1989 e 1992. Foi fundadora da Central Única dos Trabalhadores em Santa Catarina – CUT/SC, e do Partido dos Trabalhadores – PT, agremiação ao qual permanece filiada até o presente. A carreira política, do ponto de vista eleitoral, inicia-se em 1995 como Deputada Estadual em Santa Catarina, tendo sido reeleita e tendo ocupando o cargo até 2002, quando se elege Senadora da República pelo mesmo Estado, cumprindo mandato até o final de 2009.

Em 2011, com a posse da Presidente Dilma Rousseff, é convidada a ocupar o cargo de Ministra da Pesca e Aquicultura – MPA, permanecendo até 10 de junho daquele ano, quando é nomeada Ministra Chefe da SRI/PR, substituindo o também petista Luiz Sérgio Nóbrega de Oliveira, que a substituiu no MPA.

Ao tempo da entrevista, a entrevistada não mais ocupava o cargo de Ministra Chefe da SRI/PR, que deixou em 01 de abril de 2014, data em que foi alçada ao posto de Ministra Chefe da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República , que ocupou até 16 de abril de 2015.

Foi neste contexto que a entrevista foi realizada, precisamente em 24 de março de 2015. Reitera-se, por fim, que a entrevistada esteve à frente da SRI/PR entre 13 de junho de 2011 e 01 de abril de 2014<sup>2</sup>, portanto, durante a implementação dos Fóruns dos Gestores Federais, constituindo-se em um ator importante nesta fase, mas também na formulação desta política pública.

Inicialmente, da entrevista se extrai:

- Que no ano de 2011, enquanto titular da pasta da Pesca e Aquicultura no Governo Federal, a Ministra Ideli Salvatti organizou, no Estado que guarda seu domicílio eleitoral, o que se denominou Fórum dos Gestores Públicos Federais de Santa Catarina. Tal Fórum reuniu quase a totalidade dos Órgãos Públicos Federais no Estado, constituindo-se de uma coordenação e realizando inúmeras atividades, e cujos objetivos foram:
  - a. Promover o intercâmbio de experiências e ações entre os órgãos Federais;
  - b. Articular as esferas do Governo Federal na implantação de políticas públicas federais;

---

2. Disponível em: <<http://www.relacoesinstitucionais.gov.br/sobre/o-ministro/galeria-de-ex-ministros>> Acesso em: 31 mar. 2015.

- c. Acompanhar as ações do governo federal em SC.
- Que desde o início, surgiu a necessidade de dar ao Fórum um caráter institucional, mas que tal discussão se arrastou até 2013, quanto através da Portaria nº 8, de 27 de fevereiro de 2013 (citada acima), foram instituídos e regulamentados, oficialmente, os Fóruns dos Gestores Federais nos Estados;
- Que a partir de então (2013), os fóruns foram sendo constituídos, gradativamente, nos vinte e seis estados da federação e no Distrito Federal;
- Que a dinâmica de constituição dos fóruns se organizou em duas fases, quais sejam, o convite aos gestores, com apresentação da proposta de constituição, objetivos e forma de organização e atuação, bem como pela escolha de uma coordenação responsável pelos encaminhamentos de sua estruturação;
- Que no ano de 2014 a Coordenação Nacional dos Fóruns ajudou a consolidá-los nos vinte e seis estados e no Distrito Federal, através de um processo de planejamento onde eram definidas prioridades, consolidada a coordenação existente ou escolhida uma nova, bem como traçado um plano de trabalho;
- Que se reuniram todos os Fóruns em um encontro nacional, em Brasília;
- Que a Coordenação Nacional dos Fóruns foi sendo formatada e consolidada durante o processo de constituição dos fóruns, inicialmente com o destaque de três servidores vinculados a SRI/PR, subordinados à Secretaria Executiva e sob a coordenação direta da Ministra, responsáveis pela articulação das reuniões de constituição dos fóruns, tendo sido ampliada e formalizada no início de 2014, passando, em seguida, para a estrutura da SAF/SRI;
- Que a constituição dos fóruns:
  - a. Fortaleceu a credibilidade das ações e das instituições federais na maioria dos estados onde o Fórum passou a existir;
  - b. Promoveu o intercâmbio de experiências e de ações conjuntas entre os órgãos federais;
  - c. Iniciou um processo de acompanhamento e de monitoramento da gestão federal junto aos estados e municípios;
  - d. Ajudou a articular as esferas de governo (federal, estadual e municipal) na implantação das políticas públicas federais e se constituiu num forte apoio aos estados e municípios;
  - e. Melhorou a eficiência e a eficácia da gestão pública;
  - f. Fortaleceu a organização, articulação e integração dos gestores públicos na execução dos programas federais na ponta;
  - g. Ajudou a identificar as dificuldades comuns aos gestores públicos e a identificação de soluções coletivas e solidárias;
  - h. Propiciou uma maior presença do Governo Federal nas agendas e eventos;

- i. Oportunizou o intercâmbio de informações, a identificação de boas práticas e a resolução de problemas a partir da experiência vivenciada pelos gestores através do Fórum;
  - j. Propiciou a discussão e articulação de iniciativas de políticas intersetoriais e transversais dentro dos diversos órgãos membros dos fóruns;
  - k. Os gestores passaram a ter mais e melhores informações sobre os programas do Governo Federal (videoconferências e discussão dos problemas de cada região);
  - l. Valorizou e reconheceu a ação dos Gestores Públicos.
- Que pelo pouco tempo da existência dos fóruns, a descentralização decisória do poder central em relação aos gestores federais não se alterou de forma significativa, mas que várias iniciativas e movimentos apontam para esta possibilidade, já que em vários órgãos as direções centrais mudaram sua forma de se relacionar com os gestores que atuam na ponta, além de “empoderarem” seus representantes, como foi o caso de MDA, FUNASA, CAIXA, BB e SPU, que passaram a tratar o fórum institucionalmente, oficializando adesão e se relacionando com a coordenação nacional;
  - Que na medida em que os gestores passam a atuar de forma articulada, organizada e integrada na busca de maior eficiência e eficácia dos serviços públicos, no monitoramento das ações do governo federal que estão sendo executadas na ponta e na identificação dos problemas existentes na execução e na busca de resoluções conjuntas destes problemas, com possibilidades de propor ações intersetoriais e transversais, além de novas políticas públicas a partir da realidade de cada estado e na defesa das políticas públicas em execução, a tendência é que melhore a relação entre a Presidência da República e os Gestores Públicos, o que deve produzir bons resultados;
  - Que a partir da constituição dos fóruns, já melhoraram a transparência, a celeridade e a eficiência das políticas, programas e ações do Governo Federal;
  - Que os gestores públicos federais são a presença do Governo Federal na ponta (Estados e Municípios), e que o Fórum, por isso, na medida em que os articula, organiza e integra, está oferecendo um serviço de melhor qualidade e mais próximo da população e dos demais entes federativos, tornando a ação do Governo Federal mais presente, isto é, mais descentralizada;
  - Que a intersetorialidade, na visão da ex-Ministra definida como “a integração dos serviços do Governo Federal com a finalidade de articular e/ou coordenar políticas e programas de interesse da população, cuja execução envolva todas as áreas, potencializando, assim, os recursos financeiros, tecnológicos, materiais e humanos disponíveis e evitando duplicidade de meios para fins idênticos”, também é uma das funções dos Fóruns, a quem cabe superar a falta de eficiência, efetividade e eficácia na implantação das políticas públicas, principalmente no que diz respeito ao atendimento das demandas da população e

os recursos disponibilizados para execução das mesmas, e, por fim, que estes elementos trazem ganhos para a população, para a organização logística das ações definidas, bem como para a organização das políticas públicas centradas em determinados territórios;

- Que com relação à SRI/PR como espaço de negociação política com o Congresso Nacional e Partidos Políticos e como espaço de relacionamento entre a Presidência da República e os Estados e Municípios, a descentralização, a intersetorialidade, a integração, a transparência e a eficiência passam a ser decorrências lógicas e necessárias.

Os principais resultados da entrevista com a ex-Ministra Ideli Salvatti, encontram-se no quadro 2 e, no quadro 3, as Mudanças e transformações conforme a visão da entrevistada.

<b>Fórum dos Gestores Federais</b> <b>Período: 27 de fevereiro de 2013 até 01 de abril de 2014</b>		
Fóruns Consolidados(quantidade)	09	Funcionam regularmente, tem uma coordenação constituída e atuante e tem um plano de ação, com atividades continuadas, tanto internas ao Fórum, como externas, para a sociedade.
Fóruns em Processo de Consolidação (quantidade)	08	Ainda estão em processo de consolidação, isto é, funcionam regularmente, executam atividades esporádicas e tem uma coordenação com pouca atuação.
Fóruns não Consolidados (quantidade)	10	Ainda buscam sua consolidação, isto é, estão constituídos formalmente, tem uma coordenação definida, mas com funcionamento fragmentado e uma coordenação ausente e sem iniciativas.
<b>PRINCIPAIS ASPECTOS CONFIRME A VISÃO DA ENTREVISTADA</b>		
Sobre a idealização dos Fóruns dos Gestores Federais:	Foi idealizado a partir da experiência de Santa Catarina.	
Sobre a instituição dos Fóruns dos Gestores Federais:	Deu-se de 2013 até o final de 2014 com vinte e sete fóruns constituídos nos vinte e seis Estados e no Distrito Federal.	
Sobre a estruturação da Coordenação Nacional dos Fóruns dos Gestores Federais:	Formatou-se e se consolidou durante o processo de constituição dos Fóruns, inicialmente com três servidores vinculados à Secretaria Executiva da SRI/PR, e, posteriormente, ampliada e ligada à SAF/SRI.	
Com relação a melhoria ou não da relação intersetorial entre os órgãos do Governo Federal nos Estados, a partir do advento dos Fóruns dos Gestores Federais:	A experiência mostra 09 fóruns consolidados, 08 em consolidação e os demais com funcionamento fragmentado e coordenação ausente. Em geral, melhorou a relação intersetorial, desenvolveu e aperfeiçou outras boas práticas de gestão.	
Com relação a descentralização decisória do poder central em relação aos gestores federais nos estados, a partir do advento dos Fóruns dos Gestores Federais:	Não alterou de forma significativa, mas iniciativas capitaneadas por MDA, FUNASA, CAIXA, BB e SPU apontam neste sentido.	

Com relação a melhoria da relação dos gestores federais nos estados com a Presidência da República, a partir do advento dos Fóruns dos Gestores Federais:	Há uma tendência de melhorar, na medida em que os gestores passam a atuar de forma articulada, organizada e integrada na busca de maior eficiência e eficácia dos serviços públicos e no monitoramento das ações do governo federal, especialmente.
Com relação a transparéncia, aceleridade e a eficiência das políticas, programas e ações do Governo Federal nos Estados e Municípios, a partir do advento dos Fóruns dos Gestores Federais:	Melhorou e pode melhorar ainda mais, o que se afirma considerando exemplos dos fóruns de Santa Catarina, Bahia, São Paulo, Acre, Rondônia, Tocantins, Pará, Maranhão, Rio Grande do Norte e Mato Grosso.
Com relação a SRI/PR como espaço de negociação política do Congresso Nacional e Partidos Políticos e como espaço de relacionamento entre a Presidência da República e os Estados e Municípios, e sob o prisma da descentralização, da intersetorialidade, da integração e da transparéncia:	Considerando-se o teor normativo que orienta as ações da SRI/PR, a descentralização, a intersetorialidade, a integração, a transparéncia e a eficiência, passam a ser decorrências lógicas e necessárias.

Quadro 02 – Principais resultados observados na entrevista com a ex-Ministra Ideli Salvatti

De São Paulo, que por iniciativa da AGU, discutida dentro do Fórum, os Órgãos Públicos passaram a receber orientações técnicas de como conduzir seus trabalhos dentro do que a legislação exige: licitações, pregões, prestações de conta, estabelecimento de convênios, compras compartilhadas (públicas), etc. Desta iniciativa surgiram vários subgrupos temáticos para tratar de suas questões comuns e resolver coletivamente os problemas.
Do Mato Grosso, que por iniciativa da FUNASA em conjunto com a UFMT e a CGU, passou a buscar soluções conjuntas para a dificuldade dos municípios em elaborar projetos na área do saneamento, que resultou, por sua vez, na assinatura de convênio entre a FUNASA e municípios para a execução de projetos de saneamento;
De Tocantins, cujos gestores identificaram as dificuldades que enfrentavam para execução de seus programas e passaram a organizar subgrupos temáticos e de interesse comum para a solução destes problemas, sendo que hoje, este Fórum conta com vários subgrupos temáticos atuando de forma conjunta e com bons resultados em favor da administração pública, do que destacou um destes subgrupos que atua com o Estado e os Municípios para prestar suporte ao tratamento dos resíduos sólidos;
De Santa Catarina, que diante de uma disputa de interesses que ocorreu (publicamente) entre vários órgãos sobre a forma de se executar uma obra na Rodovia BR 101, chamou os órgãos envolvidos e mediou a construção de uma solução para o problema existente;
Do Acre e de Rondônia, que atuaram em conjunto para buscar soluções frente às enchentes que ocorreram nos dois Estados;
Da Bahia, Pará, Maranhão, Rio Grande do Norte e São Paulo, que se integraram como colaboradores nos consórcios intermunicipais para elaboração do PPA.

Quadro 03 – Fórum dos Gestores Federais – Mudanças e transformações conforme a visão da entrevistada

### 3.1.2 Entrevista com Coordenador Nacional dos Fóruns Ernandes Macario

Ernandes Macario é formado em Administração pela Universidade Federal Rural de Pernambuco – UFRPE e especialista em Educação Integral, Cidadania e Inclusão Social pela mesma instituição. Foi Secretário Adjunto de Igualdade Racial do Distrito Federal, e o primeiro Coordenador Nacional dos Fóruns dos Gestores Federais, a partir de março

de 2013, quando foi nomeado Assistente na Subchefia de Assuntos Federativos da SRI/PR, precisamente no dia 21 daquele mês. Foi, no entanto, designado para a função de Coordenador Nacional dos Fóruns dos Gestores (sem portaria específica), desde a sua nomeação. Pertence aos quadros do Partido dos Trabalhadores e permanecia na coordenação nacional até o encerramento desta pesquisa. A entrevista ocorreu em 07 de maio de 2015.

A percepção deste importante ator no processo de implementação dos Fóruns segue conforme interpretação do autor a partir de suas respostas. Para o entrevistado, assim:

- Os fóruns foram constituídos em amplas reuniões com as representações do Governo Federal nos Estados;
- A constituição da Coordenação Nacional se deu de imediato com um coordenador que iniciou a construção do instrumento chamado “Fórum de Gestores”, mas que no decorrer do processo de formação e organização das coordenações estaduais, sentiu-se a necessidade de ampliação e construção de uma equipe para o acompanhamento da ações nos 26 estados e no Distrito Federal;
- Após o advento dos Fóruns, a intersetorialidade se manifestou com mais diálogo e agilidade nos processos regionais;
- Com relação a descentralização decisória, pôde-se observar que houve um “empoderamento” por parte do poder central para os representantes do governo federal nas regiões;
- No que toca a melhoria ou não da relação entre os gestores e a Presidência da República e dessa com os gestores, a partir da criação dos fóruns, tem- se que estes proporcionaram o diálogo para além dos ministérios, ou seja, os gestores podem dialogar, agora, direto com a Presidência da República através da secretaria de relações institucionais;
- O advento dos fóruns melhorou a transparência, a celeridade e a eficiência das políticas, programas e ações do Governo Federal nos Estados e Municípios, na medida em que fizeram com que os gestores públicos se sentissem responsáveis pela implementação destas políticas;
- O Sistema de Coordenação Executiva e Plenária funciona;
- A frequência das reuniões das coordenações executivas são suficientes;
- O quórum das reuniões das coordenações executivas nos estados é médio, o que é satisfatório para a coordenação nacional, mas dependem do interesse dos gestores no assunto abordado;
- O quórum das reuniões plenárias, igualmente, é médio;
- Fazendo a ressalva da rotatividade, o banco de dados da coordenação nacional informa que já participaram de alguma reunião dos fóruns cerca de 1.700 (um mil e setecentos) gestores;

- Com relação à mudança na relação da Coordenação Nacional pela passagem da subordinação da Secretaria Executiva da SRI/PR para a SAF/SRI, isso não se deu oficialmente, senão que por diretrizes, e que a mudança não melhorou a atuação da coordenação nacional, que perdeu credibilidade em relação as coordenações nos estados;
- No que toca o estágio em que se encontra a regulamentação dos fóruns, os fóruns não são instrumentos burocráticos de governo, e que existe uma portaria que regulamenta o instrumento e deixa livre a participação dos gestores;
- Avalia que tanto para quem faz parte do Governo Federal no poder central, quanto as representações do Governo Federal na ponta, este é o momento de consolidação e aprofundamento dos fóruns, já que, hoje, as coordenações já dialogam com uma certa autonomia nos Estados;
- Acredita que nesta segunda fase do fórum, é preciso posicioná-lo como uma política de governo, integrando a coordenação nacional dentro de uma esfera mais técnica, pensando como meta a formação e a qualificação dos projetos, programas e ações e dos agentes públicos que representam essa política do Governo Federal nos estados e municípios;

O entrevistado avalia, por fim, que neste momento, o Ministério do Planejamento deveria assumir a coordenação deste processo de integração dos atores, através dos Fóruns, que já estão prontos, mas que precisam de ajustes pontuais para serem constituídos como ferramentas de suporte para as ações desenvolvidas pelo Governo Federal e implementadas pelas superintendências, diretorias e órgãos equivalentes localizados nos Estados.

### 3.1.3 Entrevistas com Gestores

Considerando-se que se trata de um programa de mestrado profissional, e que a avaliação do projeto de pesquisa para fins de aprovação levou em conta a experiência prática do autor, tem-se que o problema surge a partir da vivência e é confirmado por ela, mas especialmente pelas entrevistas estruturadas, como as analisadas nos dois subcapítulos anteriores, e pelas entrevistas, também estruturadas, com cinco gestores federais.

Gil (1987, p. 29)<sup>3</sup>, ao discorrer sobre o método indutivo, afirma:

De acordo com o raciocínio indutivo, a generalização não deve ser buscada aprioristicamente, mas constatada a partir da observação de um número de casos concretos suficientemente confirmadores da suposta realidade. [...] Não há como deixar de reconhecer a importância do método indutivo na constituição das ciências sociais. Serviu para que os pesquisadores sociais abandonassem a postura especulativa e se inclinassem a adotar a observação como procedimento indispensável para se atingir o conhecimento científico.

3. GIL, Antônio Carlos. **Métodos e Técnicas da Pesquisa Social**. São Paulo: Atlas, 1987.

Já com relação à classificação, o mesmo autor (1994, p. 227)<sup>4</sup> classifica a pesquisa científica do ponto de vista: a) de sua natureza (básica e aplicada); b) do ponto de vista da forma de abordagem do problema (quantitativa e qualitativa); c) do ponto de vista dos objetivos (exploratória, descritiva e explicativa); e, d) do ponto de vista dos procedimentos técnicos (bibliográfica, documental, experimental, levantamento, estudo de caso, *ex post facto*, ação e participante).

Neste sentido, a classificação da presente pesquisa se dá da seguinte forma:

- a. Quanto à natureza: básica, na medida em que pretende produzir conhecimento sem a pretensão de gerar práticas específicas;
- b. Quanto à forma de abordagem do problema: qualitativa, porque não se pretendeu quantificar eventuais resultados objetivos, mas avaliar, na subjetividade dos atores envolvidos, elementos que comprovem ou não as hipóteses levantadas;
- c. Quanto aos objetivos: descritiva, já que descreve a observação e os dados coletados;
- d. Quanto aos procedimentos técnicos: bibliográfica, na contextualização do tema e estudo de caso, porque o pesquisador não tem controle sobre os eventos e procura compreendê-los.

Importante destacar, neste sentido, que o ideal seria uma avaliação com grupos sociais que permitissem observar se o advento dos Fóruns dos Gestores Federais melhorou ou não algum aspecto da vida das pessoas, mas que é muito prematuro supor possível tal avaliação, razão pela qual preferiu focar o experimento dentro da administração pública, ou seja, a partir da experiência de quem vivenciou e vivencia a experiência dos Fóruns.

Para Augusto et al. (2013, p. 750)<sup>5</sup> entre os métodos de análise de dados utilizados nas pesquisas de natureza qualitativa, “destacam-se o de análise de conteúdo e o de análise de discurso”. A análise do conteúdo, para eles “consiste num conjunto de técnicas de análise das comunicações”, que visam, por sua vez, a descrição do conteúdo das mensagens, para que se obtenham indicadores quantitativos ou não, “que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) das mensagens”.

Nesta fase, assim, sistematiza-se e interpretam-se as entrevistas de cinco gestores, mas, ao contrário das duas entrevistas anteriores, em que o autor deste trabalho escolheu os entrevistados, estas foram feitas aleatoriamente, entre dezembro de 2014 e abril de 2015.

Trata-se, como se viu, de um estudo de caso, que na definição de YIN (1989,

4. GIL, Antônio Carlos. **Métodos e Técnicas da Pesquisa Social**. 4<sup>a</sup> Ed. São Paulo: Atlas, 1994.

5. AUGUSTO, Cleiciele Albuquerque; SOUZA, José Paulo de; DELLAGNELO, Eloise Helena Livramento and CARIO, Silvio Antonio Ferraz. **Pesquisa Qualitativa**: rigor metodológico no tratamento da teoria dos custos de transação em artigos apresentados nos congressos da Sober (2007-2011). *Rev. Econ. Sociol. Rural* [online]. 2013, vol.51, n.4, pp. 745-764.

p. 23)<sup>6</sup> “é uma inquirição empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro de um contexto da vida real, quando a fronteira entre o fenômeno e o contexto não é claramente evidente e onde múltiplas fontes de evidência são utilizadas”. Observe-se que é, notadamente, o caso.

Os gestores entrevistados são dos estados da Bahia (1), Rio Grande do Norte (1), Rondônia (1) e Santa Catarina (2), e se manifestaram da seguinte forma quanto aos vários temas abordados<sup>7</sup>:

Quanto as suas Formações	Especialistas		Mestres
	03	02	02
Quanto ao Tempo de Serviço no Órgãoem que atuam	10-20 anos		20-30 anos
	04	01	01
Quanto ao Tempo de Serviço comoGestores	03-05 anos	05-10 anos	Mais de 10 anos
	01	02	02
Quanto a Participação nas Reuniões do Fórum	Nunca Participou		Participou
	02	03	03
Quanto a Participação nas Reuniões da Coordenação Executiva do Fórum	Nunca Participou		Participou
	01	04	04
Quanto à Comunicação Digital antes das Reuniões da do Fórum	Existe		Não Existe
	05	05	05
Quanto à Comunicação Digital depois das Reuniões da do Fórum	Existe		Não Existe
	04	01	01
Quanto aos Sistemas de Coordenação Executiva e Plenária do Fórum	Funciona		Não Sei
	04	01	01
Quanto a Frequência das Reuniões da Coordenação Executiva	Suficientes		
	05		
Quanto a Frequência das Reuniões Plenárias	Suficientes		Insuficientes
	04	01	01
Quanto a Frequência das Reuniões da Coordenação Executiva	Quinzenais	Mensais	Bimestrais
	01	03	01
Quanto a Frequência das Reuniões Plenárias	Mensais	Bimestrais	Trimestrais ou +
	02	02	01
Quanto ao Quórum das Reuniões de Coordenação	Baixo – 10%-50%		Alto 51%-100%
	01	04	04
Quanto ao Quórum das Reuniões Plenárias	Baixo 21% - 40%		Médio 41% - 60%
	03	02	02

6. YIN, Robert K. - Case Study Research - Design and Methods. Sage Publications Inc., USA, 1989.

7. Os Instrumentos de Coleta de Dados encontram-se anexos como parte integrante deste trabalho.

Quanto ao apoio, presença e participação da Coordenação Nacional nas atividades do Fórum	Suficiente	Insuficiente
	01	04
Quanto ao apoio, presença e participação da Coordenação Nacional nas atividades do Fórum	Necessária	Desnecessária
	05	00

Quadro 04 – Fórum dos Gestores Federais – Visão dos gestores

As principais observações feitas com a realização das entrevistas foram:

- Quatro dos cinco gestores entrevistados entendem que a criação de um instrumento intersetorial auxilia na eficiência da prestação de serviço do órgão do qual é gestor, e afirmam que o modelo do Fórum dos Gestores Federais se mostrou adequado para se prestar como este instrumento, sendo que apenas um dos gestores entrevistados afirmou que tal não interfere na gestão de seu órgão;
- Três dos cinco gestores, ainda, afirmaram que o modelo do Fórum se mostrou adequado para se prestar como instrumento de aproximação institucional dos gestores federais com estados e municípios, sendo que os demais afirmaram ser preciso aprimorar o Fórum;
- Quatro dos cinco gestores afirmaram que não havia nos seus estados, antes do Fórum, nenhuma modalidade de diálogo intersetorial entre os gestores federais;
- Um dos cinco gestores entrevistados afirmou que havia, no seu estado, alguma modalidade de diálogo intersetorial entre os gestores federais e os estados e municípios, admitindo, no entanto, que o advento do Fórum melhorou tal diálogo, sendo que três afirmaram que havia, porém, isoladamente, e um afirmou que não havia sequer isoladamente;
- Três dos cinco gestores afirmaram que, com relação às demandas institucionais e corporativas, a relação direta com a Presidência da República, através da Secretaria de Relações Institucionais, melhorou a atenção do Governo Federal para com o órgão, sendo que um afirmou não ter feito diferença e outro não ter feito diferença mas haver potencial para tal;
- Quatro dos cinco gestores entrevistados afirmaram que o Fórum se mostrou importante com relação ao assessoramento direto à Presidência da República, através da Secretaria de Relações Institucionais, sendo que um afirmou não haver diferença, mas haver potencial para tal.

Da análise do elemento subjetivo da pesquisa, ou seja, onde se oferece espaço para que se narre livremente as impressões a respeito dos Fóruns, sintetiza- se, a partir da descrição de cada um, que:

- É necessário um regramento mais amplo, que estabeleça atribuições à coordenação e “empodere-a” na sua relação com estados e a SRI/PR, além de uma agenda contínua de encontros e seminários;

- O Fórum é um excelente instrumento de integração e já trouxe resultados práticos, mas necessita ser aprimorado;
- A continuidade das ações do Fórum é importante, e sua constituição já trouxe resultados práticos;
- A ideia do Fórum é muito salutar, contudo, na prática, tem se mostrado pouco efetivo;
- Um dos cinco gestores deixou de responder.

Observe-se que é notável a relação entre as manifestações dos entrevistados e os conceitos mais modernos de descentralização e intersetorialidade estudados acima. Os gargalos apontados pelos autores, igualmente, se manifestam na prática segundo a observação dos entrevistados. Ou seja, a intersetorialidade e a descentralização são um valor caro aos gestores, como se viu, e o Fórum se mostrou eficaz para promovê-los (ainda que deva ser aprimorado), mas encontram barreiras de ordem cultural no seio do sistema vigente, o que inibe seu desenvolvimento.

Os Instrumentos de Coleta de Dados acompanham a presente dissertação como anexos e são úteis tanto para este, como para outros trabalhos que possam decorrer do presente.

### **3.2 OS LIMITES E OBSTÁCULOS PARA IMPLEMENTAÇÃO DE UMA POLÍTICA INTERSETORIAL NA GESTÃO DOS FÓRUNS DOS GESTORES FEDERAIS - EXPERIÊNCIA E CONSOLIDAÇÃO NA SRI/PR**

O presente estudo também se baseou na experiência pessoal do autor, enquanto participante da Coordenação Nacional dos Fóruns dos Gestores Federais, que se deu entre 18 de outubro de 2013<sup>8</sup> e 18 de fevereiro de 2014<sup>9</sup>.

A nomeação se deu como assessor no Gabinete da Ministra Chefe da SRI/PR, e as atribuições foram apresentadas imediatamente pela própria Ministra, em reunião no prédio principal do Palácio do Planalto em 20 de outubro de 2013, um domingo à noite. Estavam presentes, também, o Chefe de Gabinete da Ministra, dois representantes da SAF, e o então único coordenador nacional dos Fóruns dos Gestores Federais: Ernandes Macário. Após uma avaliação dos resultados da constituição dos fóruns até aquele momento por parte dos presentes, foi dada a tarefa de dividir com ele os trabalhos de constituição de novos fóruns e consolidação dos existentes, com o apoio, sempre que possível, do respectivo gerente regional da SAF.

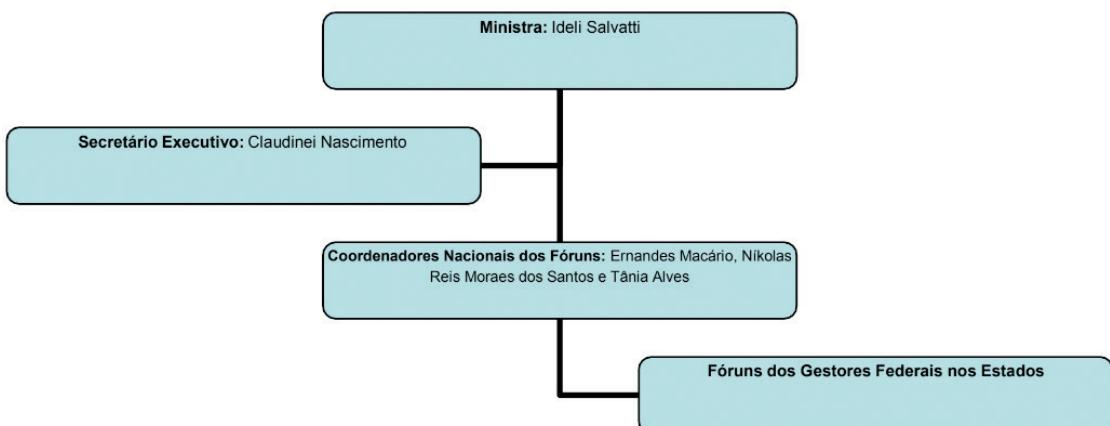
Passou-se, então, a dividir a sala 202-A do anexo I do Palácio do Planalto com parte da equipe de comunicação da SRI/PR. Em dezembro de 2014 juntou-se à equipe uma nova servidora, Tânia Alves, que passou a assessorar a equipe nos assuntos cotidianos, como telefonemas, e-mails, agendas, etc., com o fim de se familiarizar e compor a coordenação

8. Diário Oficial da União, sessão 02, p. 02. 18 out. 2013.

9. Diário Oficial da União, sessão 02, p. 02. 19 fev. 2014.

como coordenadora. Por fim, em fevereiro de 2014, juntaram-se, ainda, Marcos Henrique, que emprestava apoio técnico na área de informática, especialmente, e Derci Pasqualoto, que veio para chefiar a equipe, o que coincidiu com a saída deste autor.

A posição exercida era considerada a de coordenador nacional dos Fóruns dos Gestores Federais nos estados, o que se dava em conjunto, inicialmente com um, e na sequência com dois outros servidores, e a subordinação era direta ao Secretário Executivo da SRI/PR e à própria Ministra, o que se ilustra no organograma abaixo:



Nos dias que precederam a saída foi possível acompanhar, no entanto, a mudança desta composição, que passou a ter apenas um coordenador nacional, dois assessores nacionais e dois assistentes, com a subordinação direta redirecionada para à SAF/SRI, como se viu acima. O novo coordenador nacional tinha estreita relação política com a então Ministra Ideli Salvatti, que pretendia melhor organizar os Fóruns, dando à Coordenação Nacional uma hierarquia mais definida. O nome escolhido, assim, teve a ver com a afinidade política e pessoal, e a passagem da subordinação da Secretaria Executiva para a SAF, o intuito de dar maior autonomia à Coordenação.

Neste sentido, importante destacar que a SAF/SRI possui alguns “gerentes regionais”, ou seja, assessores responsáveis pelo relacionamento da SRI/PR com Estados e Municípios. Estes gerentes se dividem territorialmente, de modo que respondem por determinados estados do Sul, do Sudeste, Centroeste, Norte e Nordeste, mas a partir de um padrão próprio, já que estados como Minas Gerais, São Paulo e Santa Catarina, por exemplo, tinham gerentes exclusivos. Tais gerentes, por vezes, auxiliavam o trabalho da Coordenação Nacional, especialmente fornecendo informações, participando das reuniões de constituição dos Fóruns e, eventualmente, das próprias reuniões do Fórum.

Além disso, a constituição de grande parte dos fóruns se deu aproveitando outra agenda da Ministra nos estados, que era o “Encontro Estadual com Prefeitos e Prefeitas”,

então promovidos pela SRI/PR em parceria com os governos estaduais com o fim de oferecer apoio técnico no acesso aos programas e recursos federais. Assim, a Ministra aproveitava a presença no estado para realizar as duas agendas.

Quando da chegada deste autor à estrutura da SRI/PR, em outubro de 2013, vinte e cinco dos vinte e sete fóruns já haviam sido instalados, faltando apenas Pernambuco e Maranhão. Os do Maranhão e Pernambuco foram instalados em novembro e dezembro, respectivamente, sendo que este autor participou da reunião de instalação do fórum do Maranhão, na sede regional da CAIXA em São Luiz, em 06 de novembro de 2013.

Participou, ainda, de reuniões dos fóruns do:

- Pará (07 nov. 2013);
- Amapá (11 nov. 2013);
- Minas Gerais (21 nov. 2013);
- Distrito Federal (26 nov. 2013);
- Santa Catarina (04 dez. 2013); e,
- Bahia (16 dez. 2013).

Neste mesmo período, o outro coordenador nacional participou de reuniões em outros estados, já que a tarefa era dividida de acordo com a demanda, que vinha de praticamente todos os Fóruns. Tal presença, no entanto, não era possível sempre que solicitada, e a partir da metade de dezembro de 2013, a SRI/PR suspendeu todas as viagens por conta da contenção de despesas, o que se normalizou apenas por volta de março de 2014.

Desenvolveu-se, neste período, projeto de teleconferência entre a Ministra e os Fóruns, que não se consolidaram, num primeiro momento, em razão de incompatibilidade na sua agenda.

Não se consolidaram, também, as minutas de portaria interministerial e regimento interno, que regulamentariam de forma mais clara a atuação dos fóruns e que fizeram parte da agenda da coordenação naquele momento.

A atividade que se destaca como a mais importante no período sob a coordenação deste autor (inclusive), foi o Encontro Nacional dos Fóruns dos Gestores Federais, realizado no auditório do Palácio do Planalto em 28 de novembro de 2013, e que contou com a presença de representantes de todos os fóruns instalados até então (à exceção de Pernambuco, portanto). Neste encontro, que contou com a presença da Ministra, os gestores puderam compartilhar as experiências dos Fóruns e sugerir aprimoramentos. O que mais ficou evidente foi a necessidade de uma regulamentação mais clara para os Fóruns, sendo que minutas de Regimento Interno e Portaria Interministerial foram aprovadas por unanimidade dos presentes.

Do ponto de vista do peso dado aos Fóruns, pôde-se observar uma intenção muito grande por parte da Ministra, o que se traduz pelas diversas agendas que se fez

diretamente com ela, bem como pela ampliação da coordenação nacional realizada no decorrer de sua gestão. Ocorre que, claramente, o restante da SRI/PR não abraçou com o mesmo entusiasmo este instrumento, e, menos ainda, os outros setores da Presidência da República. As agendas prioritárias da SRI/PR, portanto, continuavam sendo a relação com o Congresso Nacional, especialmente, e com os Estados e Municípios, mas os Fóruns começavam a tomar alguma força.

Deve-se mencionar, ainda, uma diretriz importante da Ministra conferida à coordenação nacional dos fóruns, qual seja, a de informá-la de todas as agendas dos gestores nos estados, de modo a avaliar a importância política da participação de ministros ou parlamentares da base aliada, como da própria Presidente da República. Esta tarefa era da Casa Civil, mas a SRI/PR passou a fazer subsidiariamente.

Destaca-se, por fim, que desde o início este autor foi um entusiasta dos Fóruns, e entendia, como entende, que são um instrumento importantíssimo e piloto na descentralização da administração pública federal com um viés intersetorial inovador e múltiplo, na medida em que se dá tanto de um órgão em relação ao outro, na mesma esfera federativa, como em esferas federativas diferentes. Pôde perceber, no entanto, que a cultura burocrática do governo dificulta muito o desenvolvimento deste instrumento. As diferentes origens administrativas, políticas e partidárias dos gestores nos estados são um empecilho muito menor do que a dificuldade interministerial de se distribuir poder aos gestores federais nos estados, e da própria Presidência da República (entendida aqui de forma ampla e institucional) na redistribuição de certos papéis. Neste sentido, a proposta de portaria interministerial ou mesmo regimento interno que regulamente com mais clareza os fóruns repousa desde aquele tempo na Casa Civil.

### **3.3 PROPOSTAS DOS FÓRUNS E OBSTÁCULOS NA IMPLEMENTAÇÃO**

Não se pretendeu, com as entrevistas, medir quantitativamente o resultado dos Fóruns junto aos gestores, porquanto além dos objetivos do presente trabalho, e porquanto as características de cada Estado são muito diferentes, mas apenas ilustrar e verificar causalidade ou não com o que afirmaram os coordenadores nacionais e a própria Ministra, o que, certamente, ficou evidenciado.

Deve-se reiterar que é tarefa muito complexa medir os resultados dos Fóruns do ponto de vista de seu resultado fim, que é a eficiência do Estado em ação. Ou seja, só uma pesquisa muito completa para verificar se um programa como o Minha Casa Minha Vida, por exemplo, foi afetado ou não a partir da implementação dos Fóruns.

Medir os resultados dos Fóruns a partir dos Fóruns, igualmente, não é tarefa simples, uma vez que são vinte e sete no total, cada qual com suas peculiaridades.

Foi neste sentido que se optou por realizar a pesquisa a partir de cima, ou seja, contextualizando os elementos que antecederam e sucederam as suas implantações, mas

com um recorte na efetivação ou não do seu viés de descentralização e intersetorialidade, e na identificação de eventuais resultados, mas do ponto de vista administrativo, a partir da integração dos órgãos.

Neste sentido, este autor se afirma satisfeito, como pesquisador, com o método, modelo e resultados obtidos pelas entrevistas e pelo trabalho como um todo, que, é possível supor, podem servir de base para outros trabalhos que, aí sim, investiguem os fóruns de maneira mais profunda, o que fica como proposta deste.

Deve ser mencionado, ainda, o fato de que, após a realização da pesquisa, a SRI/PR foi extinta e suas funções, inicialmente, incorporadas à Vice-Presidência da República<sup>10</sup>. No presente, aliás, como se viu acima, suas principais atribuições estão concentradas na Secretaria de Governo da Presidência da República, o que abre um novo campo para novos estudos.

Outro elemento que deve se fazer presente é a crise política que se inicia no final de 2014 e se mantém até o presente. Isto porque as relações institucionais entre a Presidência da República e o Congresso Nacional, Estados e Municípios, se fragilizaram enormemente. Nem a troca de Ministros e, tampouco, a transferência das atribuições da articulação política ao Vice-Presidente da República foram suficientes para estabilizar o país do ponto de vista político. Assim, outra reforma foi feita, extinguindo e fundindo Ministérios, impactando na extinção da SRI/PR, inclusive.

Neste ambiente, é certo que ações intersetoriais e de descentralização tendem a se setorizar e se centralizar, porquanto a agenda da Presidência da República passa a ter como foco principal o enfrentamento da crise visando a permanência no poder, ao tempo em que os Ministros se distanciam da linha central do Governo também em busca de sobrevivência política. Assim, as propostas dos Fóruns encontram obstáculos às suas consecuções, conforme se analisará, ainda, no próximo e último subcapítulo, que segue.

### **3.4 FRAGILIDADES INSTITUCIONAIS PARA A DEMOCRATIZAÇÃO DECISÓRIA NA SRI/PR**

Uma vez mais sem a pretensão de rediscutir o presidencialismo de coalizão, mas com o fim de evidenciar o quanto as características do nosso sistema político podem ser determinantes da dificuldade que os Fóruns encontraram para seu desenvolvimento, destaca-se a interpretação de Abranches (1988, p. 21-22)<sup>11</sup>, que afirma que o Brasil “é o único país que, além de combinar a proporcionalidade, o multipartidarismo e o ‘presidencialismo imperial’, organiza o Executivo com base em grandes coalizões”. Para o autor, “dependendo da distribuição das cadeiras parlamentares entre os partidos, pode tornar-se impraticável formar coalizões míнимas”.

10. Disponível em <<http://oglobo.globo.com/brasil/pepe-vargas-sai-da-secretaria-de-relacoes-institucionais-temer-fara-articulacao-politica-15803661>> Acesso em: 08 abr. 2015.

11. ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. **Presidencialismo de Coalizão:** O dilema institucional brasileiro. Dados – revista de ciências sociais, Rio de Janeiro, vol. 31, n. 1, 1988, pp. 5 a 34.

Seguindo o raciocínio do autor, ainda, do ponto de vista da distribuição de cargos, tem-se que:

Tanto o fracionamento governamental, quanto uma grande coalizão concentrada, representam uma faca de dois gumes. O primeiro confere maiores graus de liberdade para manobras internas, por parte do presidente, que pode retirar força exatamente da manipulação das posições e dos interesses do vários parceiros da aliança. Porém, ao mesmo tempo, na medida em que seu partido não detenha maioria parlamentar, ou mesmo governamental, o presidente torna-se, em parte, prisioneiro de compromissos múltiplos, partidários e regionais. Sua autoridade pode ser contrastada por lideranças dos outros partidos e por lideranças regionais, sobretudo os governadores. É a dinâmica do duplo eixo das coalizões regionais. (ABRANCHES, 1988, p. 26).

Observe-se que Abranches insere as coalizões regionais no espectro do tabuleiro político nacional, dando às lideranças regionais importância na estabilidade do governo central. Não é por outra razão, salvo melhor juízo, que a SRI/PR se dividia em duas subchefias, uma com atribuições de relacionamento com o Parlamento e outra com Estados e Municípios.

Para o autor, ainda, uma coalizão concentrada confere ao Presidente da República maior autonomia em relação aos parceiros menores da aliança, “mas o obriga a manter mais estreita sintonia com seu próprio partido”. Também não é por outra razão que, como se viu, os Ministros mais próximos dos Presidentes da República no contexto recente, especialmente os responsáveis pela articulação política interna e externa ao governo, em regra pertenceram e pertencem ao próprio partido dos Chefes do Poder Executivo, no caso, o Partido dos Trabalhadores - PT.

Seguindo-se com a explicação de Abranches, tem-se que:

Se o partido majoritário é heterogêneo interna e regionalmente, obtém-se o mesmo efeito: a autoridade presidencial é confrontada pelas lideranças regionais e de facções intrapartidárias. Mas o risco maior, neste caso, adviria de um rompimento do partido com o presidente, deixando-o apenas com o bloco de partidos minoritários da aliança. (ABRANCHES, 1988, p. 26).

Em análise ainda bastante subjetiva, este autor se serve da lição acima para afirmar que a crise política, em que pese envolta de outros inúmeros componentes, guarda relação com a afirmação do autor, uma vez mais, na medida em que os partidos majoritários da coalizão não são homogêneos interna e regionalmente, e os conflitos têm sido crescentes desde o estopim da crise.

Para ele (1988, p. 30), ainda, no presidencialismo, “a instabilidade da coalizão pode atingir diretamente a presidência”, e deve existir sempre “um nível superior de arbitragem” que evolva “as lideranças partidárias e do Legislativo”, e tenham, como “arbitro final, o presidente”.

Ocorre que muitas das principais lideranças partidárias e do Congresso Nacional encontram-se desmoralizadas por conta de sucessivos escândalos de corrupção, que

em alguma medida impactam também na Presidente da República e seus Ministros mais próximos, que, mesmo reeleita, mantém baixo índice de aprovação.

Destaca-se tudo isto porque a crise política tem um componente importante nas fragilidades das relações institucionais da Presidência da República. Mas destaca-se, de outro norte, que no período em que os Fóruns foram implementados havia muito maior estabilidade política do que no momento em que se encerra esta dissertação, razão pela qual se pôde observar resultados objetivos de suas ações.

As fragilidades institucionais do ponto de vista da democratização decisória na SRI/PR, no entanto, tem raízes ainda mais profundas. Uma delas, segundo Abrucio (2004, p. 10)<sup>12</sup>, está na própria fragilidade dos entes federados. Para ele “há muitos problemas nos estados do ponto de vista da gestão, o que coloca em questão, do ponto de vista político e acadêmico, a possibilidade de sucesso da descentralização”. Para sairmos do paradigma centralizador que marcou nossas histórias no século XX, conclui, “é essencial modernizar as máquinas públicas estaduais, para reconstruirmos o Estado brasileiro em prol de uma gestão mais democrática e efetiva”.

Ainda segundo o autor:

[...] é preciso articular mais a ação dos governos estaduais entre si, para fins de aprendizado e auxílio mútuo, e do Governo Federal em relação aos entes estaduais, a fim de ajudá-los e coordená-los em atividades reformadoras, respeitando a autonomia federativa adquirida por deles, que é pedra angular da nossa democracia e cláusula pétrea da Constituição. [...] O estudo revela nitidamente que os governos estaduais são muito fragmentados e descoordenados, o que prejudica a adoção de uma visão sistêmica. (ABRUCIO, 2004, p. 3).

Assim, afora a questão das desigualdades regionais e peculiaridades de cada governo e região em um Brasil continental, tem-se ainda que os governos, de modo geral, não dialogam entre si, da mesma forma que o Governo Federal pouco dialoga com tais.

Os Fóruns dos Gestores Federais têm, dentre outros, este objetivo, como se viu, mas esbarra nas tradições apontadas pelo autor.

Neste sentido, Falleti (2006, p. 60-62)<sup>13</sup> afirma que a descentralização “é um processo de reforma do Estado, composta por um conjunto de políticas públicas que transfere responsabilidades, recursos ou autoridade de níveis mais elevados do governo para níveis inferiores”. Para ela, “dado que essas políticas objetivam reformar o Estado, seu conteúdo e sua interação com os sistemas políticos e econômicos mais amplos, elas se tornam altamente dependentes do tipo de Estado que buscam reformar”.

Para a autora, ainda, existem três modalidades de descentralização, a administrativa,

12. ABBRUCIO, Fernando Luiz. **Reforma do Estado no federalismo brasileiro e a articulação entre o governo federal e os estados:** o caso do Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados. IX Congresso Internacional Del CLAD sobre Reforma Del Estado y de La Administracion Pública, Madrid, Espanha, 2-5 Nov./ 2004.

13. FALLETTI, Tulia. **Efeitos da descentralização nas relações intergovernamentais:** O Brasil em perspectiva comparada. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, n. 16, jul./dez. 2006, p. 46-85.

fiscal e política. A administrativa, segundo ela pode acarretar transferência da autoridade na tomada de decisões sobre as políticas.

Ocorre que Falleti afirma que o Brasil implementou bem a descentralização política e fiscal, especialmente após a reforma constitucional de 1988, deixando pendente, portanto, a administrativa, que é, como se viu, uma das características principais dos Fóruns dos Gestores Federais. Em suas palavras:

[...] um processo descentralizador que começa com a descentralização política, continua com a descentralização fiscal e termina com a descentralização administrativa, dá poderes aos governos subnacionais. Isso ocorre independentemente do tipo de governo, das condições iniciais das estruturas institucionais intergovernamentais e, também, em grande parte, independentemente da lealdade dos parlamentares à estrutura partidária. Em outras palavras, são as características do processo, isto é, que interesses territoriais dominam em cada instância de negociação das políticas descentralizadoras e o timing das reformas, que explicam o grau de mudança do equilíbrio intergovernamental do poder entre governos nacional e subnacionais. (FALLETI, 2006, p. 81).

Uma ampla reforma política, que compreenda não só o sistema eleitoral, mas também uma redivisão administrativa da federação, pendente como se descreveu anteriormente, é capaz de criar um ambiente favorável ao desenvolvimento dos objetivos dos Fóruns, conluo, especialmente porque as características peculiares e prejudiciais do presidencialismo de coalizão, em conjunto com a tradição patrimonialista da classe política brasileira, emperram um processo de reforma que permita esta descentralização, o que, por sua vez, fragilizou a SRI/PR em sua proposta de democratização decisória.

Pude constatar isto na prática, pela dificuldade na construção de um instrumento jurídico mais sólido que a sintética portaria que instituiu os Fóruns, e que deveria ganhar um caráter, no mínimo, de portaria interministerial. O desinteresse dos ministérios e mesmo da Casa Civil se confirma pela não edição do documento até o presente, mesmo aprovado pelos gestores no encontro de novembro de 2013. Também, pela baixa adesão oficial pelos ministérios, apesar da ampla adesão informal dos gestores.

Por outro lado, a crise não subsistirá para sempre, e o produto dela pode vir a ser algo melhor, ao que se espera, e os Fóruns podem ressurgir com força, ou mesmo com outra roupagem.

Assim, encerra-se este último capítulo que teve como objetivo apresentar a percepção de alguns dos principais atores envolvidos na formulação e na implementação dos Fóruns dos Gestores Federais, que pode ser classificado como uma Política Pública<sup>14</sup> com fins de promoção de uma cultura de descentralização e intersticialidade na Administração Pública Federal, assim como apresentar a visão dos próprios gestores sobre a dinâmica institucional desta implementação, em conjunto, por fim, com uma leitura dos limites impostos ao bom desenvolvimento dos Fóruns e seus objetivos principais.

---

14. Utiliza-se do clássico conceito de GOBERT; MULLER (1987), de que Política Pública é “o Estado em ação”.

# CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo abordou a importância que a formulação e implementação dos Fóruns dos Gestores Federais dentro da estrutura da Presidência da República têm para a promoção de um novo paradigma de gestão que considere a intersetorialidade e a descentralização como conceitos chave para a modernização e a eficiência do Estado em ação.

Observou-se que, atualmente, estão constituídos vinte e sete Fóruns dos Gestores Federais nos Estados, e que cada um destes Fóruns é composto de gestores dos mais variados órgãos da administração pública federal, desde superintendências de ministérios, bancos públicos, autarquias, fundações, empresas públicas e de economia mista, universidades federais, órgãos de controle, enfim, organismos com finalidades tão distintas entre si.

Os Fóruns, conforme mostrado neste estudo, nascem na SRI/PR com estrutura própria vinculada à Secretaria Executiva do Ministério e com apoio presencial da Ministra que o idealizou, e objetivam, exatamente, a construção de um diálogo intersetorial entre os gestores federais nos Estados entre si e entre si e os governos estaduais e municipais. Da mesma forma, objetivam a construção de um novo modelo de relação destes gestores com o governo central, até então vertical somente até suas estruturas centrais, e, a partir de então, com a própria Presidência da República, através de uma coordenação executiva e um plenário estaduais multifacetados e interdisciplinares, com autoridade para propor soluções em conjunto para questões regionais.

A pesquisa, neste sentido, delimitou o objeto de estudo aos Fóruns dos Gestores Federais, ao que traçou como objetivo geral do trabalho investigar o desenho institucional dos Fóruns dos Gestores Federais na estrutura da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República, com ênfase na descentralização e intersetorialidade, conforme apresentado na introdução em conjunto com os objetivos específicos, que foram: a) descrever o processo de implantação dos Fóruns dos Gestores Federais no contexto do Governo Federal no período de 2010 até 2014; b) Investigar a implementação dos Fóruns dos Gestores Federais e suas debilidades institucionais; c) avaliar os resultados atingidos no âmbito da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República.

Em atenção a estes e a pergunta da pesquisa, que questionava se o advento dos Fóruns dos Gestores Federais nos Estados promoveu ou aprimorou a descentralização de poder e o diálogo intersetorial no contexto da administração pública federal, pode-se afirmar que o objetivo geral do trabalho foi alcançado, uma vez que se identificaram resultados práticos obtidos a partir da criação dos Fóruns dos Gestores Federais nos Estados tanto quanto à descentralização como quanto à intersetorialidade, o que se deu a partir do cumprimento dos objetivos específicos, ou seja, fez-se uma revisão de literatura para investigar e descrever o ambiente governamental que precedeu a criação dos fóruns,

ao tempo em que a pesquisa se prestou para investigar e descrever o período que sucedeu sua implantação, identificando, também, resultados objetivos de seus funcionamentos.

As hipóteses “a” e “b”, assim, foram confirmadas ao responderem o problema, ou seja: a) sim, o advento dos Fóruns dos Gestores Federais nos Estados promoveu a descentralização de poder e o diálogo intersetorial no contexto da administração pública federal; b) sim, o advento dos Fóruns dos Gestores Federais nos Estados aprimorou a descentralização de poder e o diálogo intersetorial no contexto da administração pública federal; As demais hipóteses (“c” e “d”) não se confirmaram.

Conclui-se que os Fóruns são instrumentos que descentralizam o poder e tratam intersetorialmente ações do Governo Federal entre si e na sua relação com Estados e Municípios, bem como que estão devidamente constituídos em todos os Estados da federação e no Distrito Federal. Também há uma coordenação nacional estruturada para dar suporte aos seus trabalhos e se prestar como canal de aproximação dos gestores com a Presidência da República.

A confirmação destas hipóteses, no entanto, não pode se aceita na sua totalidade, já que parte dos fóruns tem seu funcionamento consolidado, inclusive com experiências práticas envolvendo órgãos que o compõe, e que outra parte carece ainda de consolidação. Além disso, inexiste um instrumento jurídico que determine com melhor qualidade o papel e os limites dos fóruns, assim como uma definição de subordinação mais precisa.

Isto porque o ambiente em que os Fóruns se desenvolvem, em que pese inseridos nos ideais mais legítimos da Reforma do Estado, com qualidades tanto da gestão gerencial quanto da gestão social, é também de um sistema político complexo e peculiar, em que o poder central é dividido entre forças políticas com características muitas vezes antagônicas, bem como de uma forte cultura patrimonialista que verticaliza o poder político adquirido sem revesti-lo de espírito público, pra se dizer o mínimo.

Foi observado também o desinteresse político dentro da própria SRI/PR e das demais estruturas que compõe a Presidência da República, que atuam de forma isolada e com alto grau de personalismo burocrático, somado à crise política porque passa o país com intensidade potencializada a partir do final do ano de 2014, se constituindo em obstáculos determinantes do não desenvolvimento dos Fóruns.

Em uma das entrevistas, observou-se a manifestação expressa de que a Coordenação Nacional deveria passar a se subordinar ao Ministério do Planejamento. Na prática, no entanto, com a extinção da SRI/PR, tal coordenação foi alçada aos cuidados da Vice-Presidência da República e, posteriormente, da nova Secretaria de Governo, mas sem o prestígio que gozou no curso dos anos de 2013 e meados de 2014.

No contexto de um sistema que descentraliza recursos, mas centraliza a formulação das políticas públicas, por fim, os Fóruns dos Gestores Federais se configuram como um instrumento fundamental para a mudança do paradigma centralizador e setorial da Administração Pública federal brasileira, mas sofrem com a ausência elementos que

promovam seu desenvolvimento.

## **RECOMENDAÇÕES PARA TRABALHOS FUTUROS**

Considerando-se que não se tem notícia de outro trabalho acadêmico que tenha abordado este tema, decidiu-se por delimitá-lo como objeto de estudo, permitindo que futuros trabalhos pudessem se aprofundar exatamente neste universo, enfatizando as peculiaridades e potencialidades que a reunião destes órgãos e seus relacionamentos institucionais podem produzir.

Neste sentido, mesmo que venham a ser extintos, o que parece uma possibilidade bastante real, sua experiência não pode ser descartada para eventuais futuras roupagens.

É importante ressaltar que cada fórum é único, com características próprias e regionais e o estudo realizado de forma individual traria um ganho significativo na compreensão e aprimoramento como um todo.

O recente anúncio da extinção da SRI/PR e da transferência de suas atribuições à recém-criada Secretaria de Governo, emerge uma nova variável que pode ser estudada, inclusive no sentido de colaborar com a continuidade do organismo.

Por fim, para futuros trabalhos acadêmicos, os seguintes tópicos devem ser observados;

- a. os fóruns dos gestores federais nos estados foram instituídos no contexto da Reforma do Estado;
- b. como colegiados, visam o debate, dentre outros, da implementação das políticas públicas federais em parceria, muitas vezes, com os estados e municípios;
- c. por estarem inseridos em um governo que guarda valores socialistas e social-democratas em parte de seus quadros, outros trabalhos podem servir para promover discussões que visem estas reformas estruturais no caminho de um verdadeiro estado de Bem-Estar no Brasil, especialmente porque os fóruns estão ligados a um organismo que assessoria diretamente os Ministros de Estado e a própria Presidência da República, portanto, com expressiva força representativa.

Assim, buscando promover a mudança do paradigma setorial e centralizador da Administração Pública brasileira, nutre-se a expectativa de que este trabalho acrescentou conhecimento na compreensão de nossas deficiências, viabilizando buscar soluções e práticas para a gestão de políticas públicas, tendo sempre como foco principal a própria sociedade.

## REFERÊNCIAS

ABRANCHES, S. H. H. **Presidencialismo de Coalizão**: O dilema institucional brasileiro. Dados – revista de ciências sociais, Rio de Janeiro, vol. 31, n. 1, 1988, pp.5 a 34.

ABRUCIO, F. L. **Reforma do Estado no federalismo brasileiro e a articulação entre o governo federal e os estados**: o caso do Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados. IX Congresso Internacional Del CLAD sobre Reforma Del Estado y de La Administracion Pública, Madrid, España, 2-5 Nov./ 2004.

ABRUCIO, F. L. **Trajetória recente da gestão pública brasileira**: um balançocrítico e a renovação da agenda de reformas. Rev. Adm. Pública. V. 41. N. spe Rio de Janeiro, 2007.

AKERMAN, M. et al. **Intersetorialidade? IntersetorialidadeS!**. *Ciênc. saúde coletiva* [online]. 2014, vol.19, n.11, pp. 4291-4300. ISSN 1413-8123

ALCANTARA, F. H. C. **As reformas legais e o processo de descentralização**: aspectos jurídicos e políticos. Ver. Sociol. Polit. 2011, vol. 19, n. 39, PP. 197-210.

ALCOFORADO, F. A. G. **Reforma do Estado e da Administração PúblicaNecessária ao Brasil da Era Contemporânea**. Disponível em: <<http://pt.slideshare.net/falcoforado/reforma-do-estado-e-da-administrao-pblica-do-brasil-na-era-contempornea>> Acesso em: 09 out. 2015.

ARAUJO, G. C. **A relação entre federalismo e municipalização: desafios para a construção do sistema nacional e articulado de educação no Brasil**. *Educ.Pesqui.* [online]. 2010, vol.36, n.1, pp. 389-402.

ARAUJO, M. A. D. PINHEIRO, H. D. **Reforma gerencial do Estado e rebatimentosno sistema educacional: um exame do REUNI**. *Ensaio: aval.pol.públ.Educ.* [online]. 2010, vol.18, n.69, pp. 647-668. ISSN 0104-4036.

ARRETCHÉ, M. **Federalismo e políticas sociais no Brasil**: problemas de coordenação e autonomia. São Paulo em Perspectiva. V. 18. N. 2, São Paulo, abr./jun. 2004.

ARRETCHÉ, M. Quando instituições federativas fortalecem o governo central?. *Novos estud. - CEBRAP* [online]. 2013, n.95, pp. 39-57. ISSN 0101-3300.

ARRETCHÉ, M. **Quem taxa e quem gasta**: a barganha federativa na federaçõobrasileira. Revista de Sociologia e Política. N. 24, Curitiba, jun./2005.

AUGUSTO, C. A.; SOUZA, J. P.; DELLAGNELO, E. H. L. CARIO, S. A. F. **Pesquisa Qualitativa**: rigor metodológico no tratamento da teoria dos custos de transação em artigos apresentados nos congressos da Sober (2007-2011). Rev. Econ. Sociol. Rural [online]. 2013, vol.51, n.4, pp. 745-764.

BORGES, A.; COÊLHO, D. B. **O Preenchimento de Cargos da Burocracia Pública Federal no Presidencialismo de Coalizão Brasileiro: análise comparadade dois ministérios – ciência e tecnologia e integração nacional**. In LOPEZ,Felix Garcia (Org.). Cargos de Confiança no Presidencialismo de Coalizão Brasileiro.Org. Felix Garcia Lopez. Ipea: Brasília, 2015. p. 71-104.

BRAGA, N. B. H.; Silva, C. R. **Globalização: para quem?** Florianópolis: Revista da EMESC, v. 21, n. 27, 2014. p. 27-47.

BRESSER PEREIRA, L. C. **A Reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle.** Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Democracia, estado social e reforma gerencial.** *Rev. adm. empres.* [online]. 2010, vol.50, n.1, pp. 112-116. ISSN 2178-938X.

BRESSER-PEREIRA, L. C; SPINK, P. K. **Reforma do Estado e administração pública gerencial.** Orgs. Luiz Carlos Breser-Pereira e Peter Kevin Spink; trad.Carolina Andrade. 7<sup>a</sup> edição. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. 316p.

BRONZO, C. **Intersetorialidade, Autonomia e Território em programas municipais de enfrentamento da pobreza:** experiências de Belo Horizonte e São Paulo. *Rev. Planejamento e Políticas Públicas.* N. 35. Jul./dez. 2010. pp. 119-159.

HOLANDA, S. B. **Raízes do Brasil.** 26<sup>a</sup> Ed. São Paulo: Companhia das Letras,1995.

BULOS, U. L. **Reforma Administrativa: primeiras impressões.** R. Dir. Adm. Rio de Janeiro, 214: 68-98, out./dez. 1998. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/viewFile/47267/45372>> Acesso em: 23 out. 2015.

CÂMARA, L. M. **O cargo público de livre provimento na organização da administração pública federal brasileira:** uma introdução ao estudo da organização da direção pública na perspectiva de estudos organizacionais. RAP. Rio de Janeiro: mai./jun. 2009. pp. 635-659.

CAMPELO, G. S. B. **Administração pública no Brasil:** ciclos entre patrimonialismo,burocracia e gerencialismo, uma simbiose de modelos. 300 Ci. & Tróp., Recife, v.34, n. 2, p.297-324, 2010.

CAMPELO. G. S. B. **Administração Pública no Brasil:** ciclos entre patrimonialismo,burocracia e gerencialismo, uma simbiose de modelos. Ci & Trop., Recife, v. 34, n. 2, p. 297-324, 2010. Disponível em: <<http://periodicos.fundaj.gov.br/CIC/article/viewFile/871/592>> Acesso em: 22 out.2015.

CANÇADO, A. C.; TENÓRIO, F. G.; PEREIRA, J. R.. **Gestão Social:** reflexões e conceituais. Cad. EBAPE.BR vol. 9, n. 3, Rio de Janeiro, Set. 2011.

CAPOBIANCO, Ronan Pereira; SILVA, Edson Arlindo; NASCIMENTO, Aparecida de Lourdes do. **Reflexões Epistemológicas Acerca dos Modelos de Administração Pública Brasileira:** Potencialidades, Problemas e Perspectivas. XXXV Encontro da ANPAD. Rio de Janeiro/RJ – 4 a 7 de setembro de 2011. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/admin/pdf/APB756.pdf>> Acesso em: 05 nov. 2015.

CARDOSO, F. H. Prefácio. In: BRESSER PEREIRA, L. C. **Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional.** Brasília: Enap, 1998. p. 7 - 9. p. 7.

CAVALCANTE. Graziella Bezerra. **O Gerencialismo e suas influencias no campoeducacional brasileiro.** 2014 Disponível em: <[http://www.academia.edu/8377844/O\\_GERENCIALISMO\\_E\\_SUAS\\_INFLU%C3%88NCIAS\\_NO\\_CAMPO\\_EDUCACIONAL\\_BRASILEIRO](http://www.academia.edu/8377844/O_GERENCIALISMO_E_SUAS_INFLU%C3%88NCIAS_NO_CAMPO_EDUCACIONAL_BRASILEIRO)> Acesso: 22 out. 2015.

CHAVES, M. B. **As Parcerias Público-Privadas no Direito Brasileiro**: Uma abordagem jurídica com destaque ao fundo garantidor. Florianópolis: Conceito Editorial, 2007. 112p.

CHAVES, V. L. J.; LIMA, R. N.; MEDEIROS, Luciene Miranda. **Reforma da Educação Superior brasileira** – De Fernando Henrique Cardoso à Luiz Inácio Lulada Silva: políticas de expansão, diversificação e privatização da educação superior brasileira. Disponível em: <[http://www.gepes.belempvirtual.com.br/documentos/Artigos/Artigo\\_Vera\\_Luciene\\_e\\_Rosangela.pdf](http://www.gepes.belempvirtual.com.br/documentos/Artigos/Artigo_Vera_Luciene_e_Rosangela.pdf)> Acesso em: 28 out. 2015.

CISNE, J. J. N. **Intersetorialidade como um novo paradigma para a gestão pública focada em resultado**. XXXVI Encontro da ANPAD. Rio de Janeiro/RJ. 22 a 26 de setembro de 2012. P. 1-26.

CKAGNAZAROFF, I. B.; MOTA, N. R. **Considerações sobre a relação entre descentralização e intersetorialidade como estratégias de modernização das prefeituras municipais**. E & G Economia e Gestão, Belo Horizonte, v. 3, n. 6, p. 23-41, dez. 2003.

COSTA, F. L. **A nova elite dirigente e a modernização da administração pública**: Aparelhamento, renovação ou corporativismo. Desigualdade & Diversidade – Dossiê Especial, segundo semestre de 2011, PP. 107-118.

COSTA, P. M. T. **Coordenação política, governança e governabilidade**: O Papel da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República. XI Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Ciudad de Guatemala, 7-10 nov. 2006.

COSTA, V. M. F. **O Novo Enfoque do Banco Mundial sobre o Estado**. São Paulo: Lua Nova, nº 44. 1998. p. 05/10.

CRUZ, P. M. **Política, poder, ideologia e Estado contemporâneo**. 3ª ed. Curitiba:Juruá, 2002.

FALLETI, T. **Efeitos da descentralização nas relações intergovernamentais**: O Brasil em perspectiva comparada. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, n. 16, jul./dez. 2006, p. 46-85.

FARAH, M. F. S. **Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas nonível local de governo**. RAP, Rio de Janeiro, Jan./Fev. 2001.

FARAH, M. F. S. **Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas nonível local de governo**. RAP. Rio de Janeiro 35 (1) 119-44, jan./fev. 2001.

FARAH, M. F. S. **Reforma de políticas sociais no Brasil**: experiências recentes de governos subnacionais. Revista da Administração, São Paulo v. 33, n. 1, p. 51-59, jan./mar. 1998.

FELISBERTO, N. **A Reforma do Estado Brasileiro: gerencialismo e gestão social em debate**. Conteudo Jurídico, Brasília-DF: 25 ago. 2012. Disponível em: <<http://www.conteudojurídico.com.br/?artigos&ver=2.38476&seo=1>>. Acesso em: 23 out. 2015.

FURTADO, L. R. **Curso de Direito Administrativo**. 4ª Edição, revisada e atualizada. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2013.

GIAQUETO, A. **A Descentralização e a Intersetorialidade na Política de Assistência Social**. Revista Serviço Social & Saúde. UNICAMP Campinas, v. IX, n. 10, Dez. 2010.

GIL, A. C. **Métodos e Técnicas da Pesquisa Social**. 4<sup>a</sup> Ed. São Paulo: Atlas, 1994. GIL, A. C. **Métodos e Técnicas da Pesquisa Social**. São Paulo: Atlas, 1987.

GOBERT, MULLER In, VAZ., L.G.D.; **Políticas públicas**. Revista nova Atenas de educação e tecnologia. Revista eletrônica do departamento. Acadêmico de ciênciada saúde Educação física e esportes – Biologia – Segurança do trabalho. Vol. 10, nº.01, jan./jun./2007.

GUIMARÃES, P. R. B. **Métodos Quantitativos Estatísticos**. Curitiba, PR: IESDE Brasil, 2012. 252, p.

JUSTEN, C. E.; NETO, L. M.; GARRIDO, P. O. **Para além da dupla consciência: gestão social e as antessallas epistemológicas**. Cad. EBAPE.BR vol. 12 n. 2 Rio de Janeiro Apr./June 2014.

LAMEIRÃO, C. **Os Níveis de Controle da Presidência Sobre a Coordenação Política Governamental e a Coalizão Partidária (1995-2010)**. In LOPEZ, Felix Garcia (Org.). **Cargos de Confiança no Presidencialismo de Coalizão Brasileiro**. Org. Felix Garcia Lopez. Ipea: Brasília, 2015. p. 167-210.

LEITE, C. K. S. FONSECA, F. **Federalismo e políticas sociais no Brasil**: impasses da descentralização pós-1988. Organ. Soc. 2011, vol. 18, PP. 99-117.

LIMA, C.M.C.; COELHO, A. C. **Alocação e mitigação dos riscos em parcerias público-privadas no Brasil**. Ver. Adm. Pública. 2015, vol. 49, n. 2, PP. 267-291. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-76122015000200267&lang=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122015000200267&lang=pt)> Acesso em: 01 nov. 2015.

LIPOVETZKY, G.; JUVIN, H. **El Ocidente Globalizado**: Un debate sobre la cultura planetaria. Barcelona: Anagrama, 2011, p. 13.

LOPEZ, F.; PRAÇA, S. **Critérios e Lógicas de nomeação para o alto escalão da burocracia federal brasileira**. In LOPEZ, F. G. (Org.). **Cargos de Confiança no Presidencialismo de Coalizão Brasileiro**. Org. Felix Garcia Lopez. Ipea: Brasília, 2015. p. 107-130.

MACHADO, J. A. **Federalismo, poder de veto e coordenação de políticas sociais no Brasil pós-1988**. Organ. Soc. 2014, vol. 21, n. 69, PP. 335-350.

MATOSO, J. **O Brasil herdado**. In: Sader, E; Garcia, M. C. **Brasil entre o passado e o futuro**. São Paulo: Bontempo, 2010.

MENDES, J. M. R.; GARCIA, M. L. T.; OLIVEIRA, E. F. A.; FERNANDES, R. M. C. **Gestão na saúde**: da reforma sanitária às ameaças de desmonte do SUS. Textos & Contextos (Porto Alegre), v. 10, n. 2, p. 331-344, ago./dez. 2011.

MENDONCA, P. M.; GONCALVES-DIAS, S. L. F., JUNQUEIRA, L. A. P. **Gestão Social: notícias sobre o campo de estudos e práticas a partir das interações e debates do VI Enapegs**. Rev. Adm. Pública [online]. 2012, vol.46, n.5, pp. 1391- 1408. ISSN 0034-7612.

MIRANDA, D. E. R. **Reforma Gerencial de 1995**: Uma Narrativa Analítica das Origens. Ponto de Vista, n. 6, junho de 2014. Disponível em: <[http://neic.iesp.uerj.br/pontodevista/pdf/Ponto\\_de\\_Vista\\_6\\_Junho\\_Daniel\\_Miranda.pdf](http://neic.iesp.uerj.br/pontodevista/pdf/Ponto_de_Vista_6_Junho_Daniel_Miranda.pdf)> Acesso em: 07 nov. 2015.

MONTEIRO, A. O. Responsabilidade Fiscal, modernização gerencial e transparência na administração financeira do estado da Bahia: o projeto “**prestando contas ao cidadão**”. X Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18-21 Oct. 2005. Disponível em: <[http://www.gestaopublicaemfoco.com.br/files/responsabilidade\\_fiscal\\_modernizaca o.pdf](http://www.gestaopublicaemfoco.com.br/files/responsabilidade_fiscal_modernizaca o.pdf)> Acesso em: 22 out. 2015.

MOURÃO, R. P. **Celso Furtado e a questão do patrimonialismo no Brasil**. Teoriae Pesquisa: Revista de Ciência Política. Vol. 24, n. 1, p. 54-67, jan./jun. 2015. P. 54- 67. Disponível em: <<http://www.teoriaepesquisa.ufscar.br/index.php/tp/article/viewFile/428/281>> Acessoem: 05 nov. 2015.

NASCIMENTO, S. **Reflexões sobre a Intersetorialidade entre as políticas públicas**. Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 101, p.95-120, jan./mar.2010.

NICOLETTI, A. S. **O Presidencialismo Brasileiro e sua Relação com o Poder Legislativo: discutindo o governo de coalizão**. Anais do V Seminário Nacional Sociologia e Política. 14, 15 e 16 de maio de 2014, Curitiba, Paraná. Disponível em: <[http://www.humanas.ufpr.br/portal/seminariosociologiapolitica/files/2014/08/24401\\_1397491340.pdf](http://www.humanas.ufpr.br/portal/seminariosociologiapolitica/files/2014/08/24401_1397491340.pdf)> Acesso em: 09 nov. 2015.

OLIVEIRA, A. B. R e; SILVA, U. B. da; BRUNI, A. L. **Gerencialismo e desafios contemporâneos da gestão dos custos públicos no Brasil**. Revista de Estudos Contábeis, Londrina, v. 3, n. 5, p. 63-82, jul./dez.2012.

OLIVEIRA, R. F. **A contra-reforma do Estado no Brasil: uma análise crítica**. Revista Urutáguia – Acadêmica multidisciplinar – DCS/UEM. N. 24 – maio-junho- julho-agosto de 2011. ISSN 1519-6178. P. 132-146.

PAULA, A. P. P.. **Administração Pública Brasileira entre o gerencialismo e a gestão social**. RAE. Vol. 45. Nº 01. Jan/mar/2005.

PEREIRA, J.M.M.; SAUER, S..**A “reforma agrária assistida pelo mercado” do Banco Mundial no Brasil: dimensões políticas, implantação e resultados**. Soc. estado. [online]. 2011, vol.26, n.3, pp. 587-612. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-69922011000300009&lang=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69922011000300009&lang=pt)> Acesso em: 26 out. 2015.

PEREIRA, K. Y. L. TEIXEIRA, S. M. **Redes e intersetorialidade nas políticas sociais**: reflexões sobre sua concepção na política de assistência social. Textos & Contextos. Porto Alegre, v. 12, n. 1, p. 114-127, jan./jun. 2013.

PIMENTEL, M. P. C.. PIMENTEL, Thiago Duarte. **Gestão Social: Perspectivas, Princípios e (De) Limitações**. VI Encontro de Estudos Organizacionais da ANPAD,Florianópolis/SC, 23 a 24 de maio de 2010. Disponível em: <[http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnEO/eneo\\_2010/2010\\_ENEO418.pdf](http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnEO/eneo_2010/2010_ENEO418.pdf)>Acesso em: 23 out. 2015.

REIS, M. L.. **Reforma do Estado: Da administração burocrática à administração pública gerencial: o caso brasileiro**. FOCO: Revista de Administração e Recursos Humanos da Faculdade Novo Milênio. Vol. 7, n. 1, jan./Jul. 2014. P. 104-137.

REZENDE, M.; BAPTISTA, T. W. F.; AMANCIO FILHO, A. **O legado da construção do sistema de proteção social brasileiro para a intersetorialidade**. Trab. educ. saúde [online]. 2015, vol.13, n.2, pp. 301-322. Epub Mar 20, 2015. ISSN1981-7746.

RIBEIRO, A. J. G.; GURGEL, C. R. M.; JORDÃO, C. S.; MENDES, A. P. **Gerencialismo e Valor Público**. IV Encontro de Administração Política. Vitória da Conquista, Bahia, 05 a 07 de junho de 2013. Disponível em: <<http://www.uesb.br/eventos/encontroadministraçao-politica/artigos/EAP040.pdf>> Acesso em 22 out. 2015.

RIBEIRO, L. M. P.; PEREIRA, J. R.; BENEDICTO, G. C. **As Reformas da Administração Pública brasileira: Uma Contextualização do seu Cenário, dos Entraves e das Novas Perspectivas**. XXXVII Encontro da ANPAD. Rio de Janeiro/RJ 7-11 de setembro de 2013. Disponível em: <<http://200.144.182.143/escolausp/wp-content/uploads/2015/05/Reformas-administra%C3%A7%C3%A3o-p%C3%BAblica-ANPAD-2013.pdf>> Acesso em: 28 out. 2015.

RIBEIRO, L. M. P.; PEREIRA, J. R.; BENEDICTO, G. C. **As Reformas da Administração Pública Brasileira: Uma Contextualização do seu Cenário, dos Entraves e das Novas Perspectivas**. XXXVII Encontro da AMPAD. Rio de Janeiro/RJ – 7 a 11 de setembro de 2013. Disponível em: <<http://200.144.182.143/escolausp/wp-content/uploads/2015/05/Reformas-administra%C3%A7%C3%A3o-p%C3%BAblica-ANPAD-2013.pdf>> Acesso em: 05nov. 2015.

SILVA, A. A. **A reforma da previdência social brasileira: entre o direito social e o mercado**. São Paulo Perspec.[online]. 2004, vol.18, n.3, pp. 16-32. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-8839200400030003&lang=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-8839200400030003&lang=pt)> Acesso em 27 out. 2015.

SILVA, L. A. L. **Mecanismos da construção federal da interseitorialidade no Programa Bolsa Família: o papel das burocracias**. Revista do Serviço Público. Brasília 64 (3) : 327-350. Jul./set. 2013.

SILVA, P.; DAVIDIAN, A.; FREITAS, A.; CAZZOLATO, J. D. **Reforma política no Brasil**: indagações sobre o impacto no sistema partidário e na representação. *Opin. Pública* [online]. 2015, vol.21, n.1, pp. 1-32. ISSN 0104-6276. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/op/v21n1/0104-6276-op-21-01-00001.pdf>> Acesso em: 27out. 2015.

SOUZA, J. M. C.. **A persistência do patrimonialismo na administração pública brasileira**: um olhar a partir da obra de Raymundo Faoro. Revista Questio Iuris, vol.5, nº 1. P. 33-56. Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/quaestioiuris/article/view/9872/7734>> Acesso em 05 nov. 2015.

STRECK, L. L. **Os Dilemas da Representação Política: O Estado constitucional entre a democracia e o presidencialismo de coalizão**. Revista Direito, Estado e Sociedade, n. 44, p. 83-101, jan./jun. 2014. p. 83-101.

TAFNER, P. **Desafios e Reforma da Previdência Social brasileira**. Revista USP. São Paulo. N. 93. P. 137-156. Mar./abr./maio. 2012. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/revusp/article/view/45008/48621>> Acesso em 27 out.2015.

TENÓRIO, F. G. **Um espectro ronda o terceiro setor, o espectro do mercado**. 3<sup>a</sup> Ed. Ijuí: Editora da Ijuí, 2008.

YIN, R. K. **Case Study Research - Design and Methods**. Sage Publications Inc., USA, 1989. Diário Oficial da União, sessão 02, p. 02. 18 out. 2013.

Diário Oficial da União, sessão 02, p. 02. 19 fev. 2014.

FIRJAN – Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro: IFGV –Índice FIRJAN de Gestão Fiscal. Disponível em: <<http://www.firjan.org.br/data/pages/2C908CEC360FD0D40136227FDC486FF4.htm>> Acesso em: 23 out. 2015.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: <[http://www.censo2010.ibge.gov.br/dados\\_divulgados/index.php?uf=42](http://www.censo2010.ibge.gov.br/dados_divulgados/index.php?uf=42)> Acesso em: 23 out. 2015.

Presidência da República. Câmara da Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, 1995. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>> Acesso em: 09 out. 2015. p. 6.

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Decreto/D6005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D6005.htm)> Acesso em: 10 nov. 2015.

<<http://g1.globo.com/economia/noticia/2015/08/governo-preve-alta-de-40-no-deficit- da-previdencia-em-2016.html>> Acesso em: 27 out. 2015.

<<http://oglobo.globo.com/brasil/pepe-vargas-sai-da-secretaria-de-relacoes- institucionais-temer-fara-articulacao-politica-15803661>> Acesso em: 08 abr. 2015.

<<http://www.casacivil.gov.br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas>> Acesso em: 10 nov. 2015.

<<http://www.casacivil.gov.br/orgaos-vinculados/camara-de-gestao-1/camara-de-politicas-de-gestao- desempenho-e-competitividade>> Acesso em: 10 nov. 2015.

<<http://www.ebc.com.br/noticias/economia/2015/09/elevacao-da-cide-jogaria- inflacao-para-cima-diz- nelson-barbosa>> Acesso em: 27 out. 2015.

<<http://www.ebc.com.br/noticias/politica/2015/04/com-novas-atribuicoes-da-vice- presidencia-governo- passa-ter-38-ministerios>> Acesso em: 10 nov. 2015.

<[http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Mpv/mpv696.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2015-2018/2015/Mpv/mpv696.htm)> Acesso em: 10 nov. 2015.

<[http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/arquivo/spi- 1/publicacoes/eventos-e- seminarios/140321\\_forum\\_gestores.pdf/view](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/arquivo/spi- 1/publicacoes/eventos-e- seminarios/140321_forum_gestores.pdf/view)> Acesso em: 10 nov. 2015.

<[http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/publicacoes/2014/1 40321\\_Forum\\_ gestores.pdf](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/publicacoes/2014/1 40321_Forum_ gestores.pdf)> Acesso em: 10 nov. 2015.

<<http://www.portalfederativo.gov.br/articulacao-federativa/forum-de-gestores/portaria- no-8-de-27-de- fevereiro-de-2013>> Acesso em 10 nov. 2015.

<<http://www.portalfederativo.gov.br/articulacao-federativa/forum-de-gestores>> Acesso em: 04 mar. 2015.

<<http://www.relacoesinstitucionais.gov.br/acesso-a informacao/institucional/organograma-final.jpg>> Acesso em: 10 nov. 2015.

<<http://www.relacoesinstitucionais.gov.br/ex-ministros>> Acesso em: 27 nov. 2015.

<<http://www.relacoesinstitucionais.gov.br/sobre/a-sri>> Acesso em: em 11 nov. 2015.

<<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/495798-CAMARA-CONCLUI-VOTACAO-DA-MINIRREFORMA-ELEITORAL-E-MANTEM-DOACAO-DE-EMPRESAS-A-PARTIDOS.html>> Acesso em 27 out. 2015.

<<http://www.relacoesinstitucionais.gov.br/imagens/forum-de-gestores-federais-do-se/ministra-lanca-forum-dos-gestores-federais-em-sergipe-2/view>> Acesso em: 12nov. 2015.

<<http://www.relacoesinstitucionais.gov.br/sobre/o-ministro/galeria-de-ex-ministros>> Acesso em: 31 mar. 2015.



**NÍCOLAS REIS MORAES DOS SANTOS** - Graduado em Direito pela Universidade do Vale do Itajaí - Univali (2005), Mestre em Gestão de Políticas Públicas pela mesma instituição (2015), e Doutor em Ciências Jurídicas pela Univali/Brasil e pela Universidade de Perugia/Itália (2022). Tem no currículo, ainda, a participação em diversos cursos no Brasil e no exterior, especialmente nas áreas de Gestão Pública e Direito, com destaque para: Harvard University (American Government: Constitutional Foundations); Delaware Law School (International Legal Scholars Program); e Universität Zürich (Building an agenda for education and public safety). Autor de diversos artigos publicados em anais de eventos, jornais e revistas especializadas, além de livros e capítulos de livros. Foi vereador por três mandatos em Itajaí/SC (2005-2012, e 2017-2020). Foi, ainda, Deputado Estadual interino em Santa Catarina (01/07/2015 até 31/08/2015), e Coordenador Nacional dos Fóruns dos Gestores Federais da SRI/Presidência da República, entre 2013 e 2014. É Advogado associado na B&F Advogados, atuando como especialista nas áreas de Direito Público, Civil e Empresarial (OAB/SC 22.062). Foi conselheiro do Conselho de Administração Superior da Univali e do Conselho Consultivo do InovaAMFRI por longos períodos, e é também membro da RAPS - Rede de Ação Política pela Sustentabilidade, além de Líder Público da Fundação Lemann.

<http://lattes.cnpq.br/8508946623476118>

Descentralização e intersetorialidade  
da gestão pública federal:

# A IMPLEMENTAÇÃO DOS FÓRUNS DOS GESTORES FEDERAIS NOS ESTADOS

- 🌐 [www.atenaeditora.com.br](http://www.atenaeditora.com.br)
- ✉️ [contato@atenaeditora.com.br](mailto:contato@atenaeditora.com.br)
- 📷 [@atenaeditora](https://www.instagram.com/atenaeditora)
- ⬇️ [www.facebook.com/atenaeditora.com.br](https://www.facebook.com/atenaeditora.com.br)

Descentralização e intersetorialidade  
da gestão pública federal:

# A IMPLEMENTAÇÃO DOS FÓRUNS DOS GESTORES FEDERAIS NOS ESTADOS

- 🌐 [www.atenaeditora.com.br](http://www.atenaeditora.com.br)
- ✉️ [contato@atenaeditora.com.br](mailto:contato@atenaeditora.com.br)
- 📷 [@atenaeditora](https://www.instagram.com/atenaeditora)
- ⬇️ [www.facebook.com/atenaeditora.com.br](https://www.facebook.com/atenaeditora.com.br)