

Modernização do Estado: Agência Executiva, retomando a inovação na Administração Pública.

Ivan Filipe Fernandes¹

Resumo: O objetivo do documento é propor avanços na reforma da administração pública brasileira por meio da recuperação do instrumento das Agências Executivas. A figura jurídica foi criada na década de 1990, mas sua utilização nunca foi disseminada. Apontamos as vantagens e desvantagens da agencificação da Administração Pública e do uso da descentralização como instrumento para aumentar as capacidades estatais de intervenção sobre a sociedade, ao mesmo tempo que indicamos a necessidade de fortalecimento e desenvolvimento de mecanismo controle político e gerencial, como, por exemplo, o Contrato de Gestão. Analisamos as três décadas de experiência internacional e nacional na agencificação do Estado e propomos que o processo de descentralização terá sucesso apenas se enfrentar, além do desafio da descentralização, a efetiva promoção de autonomia das agências, com contrapartida de institucionalização de mecanismos fortes de controle e coordenação, assim com a garantia de participação e controle social, de modo a responder às necessidades de maior efetividade com maior legitimidade da intervenção estatal.

1. Estabelecimento de amplo debate entre as autoridades, lideranças políticas e a sociedade civil organizada para definição de conjunto de Objetivos, Metas e Indicadores.

¹ Cientista Político. Bacharel em Relações Internacionais, Mestre e Doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP); Pesquisador Visitante da Universidade de Illinois em Urbana Champaign (UIUC, EUA); Professor Adjunto de Políticas Públicas da Universidade Federal do ABC (UFABC).

Email: ivan.fernandes@ufabc.edu.br

Site: <https://sites.google.com/site/ivanfilipefernandes/>

- a. Foco na relação entre Ministérios e autarquias possíveis de serem agencificadas por meio da contratualização de resultados e performance.
- 2) Recuperação do papel do Contrato de Gestão como instrumento de aperfeiçoamento da administração pública.

Introdução

O objetivo deste documento é propor novos avanços para a reforma da administração pública brasileira a partir da reflexão sobre a reforma administrativa realizada em países desenvolvidos e em desenvolvimentos. O Brasil enfrenta nos últimos anos desafios fiscais e gerenciais profundos. Contudo, a mera redução das atividades estatais como única forma dos desequilíbrios fiscais não é uma solução desejada. Afinal, além de ir na contramão das profundas necessidades da sociedade brasileira, seria algo não condizente com o pacto que fundou a democracia brasileira, de busca por maior equidade social por vias pacíficas e democráticas.

Diante deste desafio, é necessário estruturar soluções administrativas inteligentes que ampliem a capacidade de atuação estatal e ao mesmo tempo atenuem a crise fiscal, de forma a sustentar o esforço progressivo de construção de uma sociedade mais justa em termos de redução da pobreza e das desigualdades em geral, visando também o florescimento da condição de agente dos cidadãos brasileiros. De forma simples e direta, o objetivo é capacitar o Estado brasileiro a aumentar as oportunidades dos cidadãos viverem vidas que valorizem, como atores livres, tanto do ponto de vista formal quanto substantivo, mesmo diante dos desafios orçamentários enfrentados na atual conjuntura.

Para o adequado funcionamento dos regimes democráticos contemporâneos, é fundamental que o Estado e os governos de plantão estejam aptos a realizar políticas

públicas efetivas e eficientes. A burocracia estatal deve ser também ator focado nos resultados e impactos de suas ações sobre a sociedade.

Neste documento propomos como ponto de partida da retomada da Reforma e Modernização do Estado, o aprofundamento da descentralização administrativa por meio da expansão do uso de *agências executivas*. Tais agências possuem o potencial e flexibilidade para o enfrentamento do desafio de maior efetividade da intervenção estatal com melhor controle no uso de recursos públicos, retomando os acertos e corrigindo os erros de tentativas reformistas anteriores.

O que queremos? Escopo e as capacidades.

O cientista político norte-americano Francis Fukuyama em seu famoso livro *Construção de Estados: governo e organização no século XXI* (2005) mostrou que a agenda de ajuste estrutural da década de 1990 cometeu um grave erro em seu prognóstico sobre a Reforma do Estado. A intenção de proporcionar maior dinamismo econômico aos países emergentes partia do pressuposto de que era necessário priorizar às relações de mercado ante a intervenção e planejamento estatal.

Entre as principais propostas de reforma estavam a privatização de estatais, a desregulamentação de mercados, a descentralização administrativa e a terceirização das atividades estatais. Incluía-se dentro deste amplo catalogo de reformas, a criação de estruturas descentralizadas e com maior agilidade administrativa e gerencial, as *agências*².

A grande falha apontada por Fukuyama deu-se no sentido de que o programa internacional de reformas econômicas e administrativas deixou de observar a existência

² Estas reformas se dividem em duas frente: as reformas de estabilização macroeconômica dos países em desenvolvimento, conhecida como agenda do *Consenso de Washington*, e ampla reforma da estrutura estatal a partir da *Nova Gestão Pública*, cuja primeira geração liderada pelas experiências inglesa (Margaret Thatcher) e americana (Ronald Reagan) defendia a redução do Estado para a retomada do crescimento econômico no mundo desenvolvido.

de duas dimensões distintas da intervenção estatal: o *escopo* e as *capacidades* de ação do Estado.

De um lado, temos o *escopo* de ações que o Estado se propõe a realizar, abrangendo desde a criação de um sistema público e universal de saúde até a criação de empresa estatal para a produção de energia e material nuclear. De outro, temos o conjunto de instituições que afetam a capacidade das instituições estatais estabelecerem a lei, ordem e o Estado Democrático de Direito. As capacidades delimitam o conjunto de instrumentos efetivos que o Estado tem para intervir na sociedade quando julgar necessário (e constitucionalmente legitimado), fazendo com que as *Leis* sejam válidas para todos os cidadãos, possibilitando que o governo efetivamente governe.

Fukuyama indica existir uma contradição entre o histórico de intervenção estatal latino-americano e o norte-americano, por exemplo. Na América Latina, as capacidades estatais são fragilizadas. Há dificuldades para imposição da lei e ordem em frações significativas dos territórios nacionais³, ao lado de um amplo escopo de responsabilidades e competências de atuação do Estado. Os EUA, por sua vez, optaram por um escopo pequeno de atividades, principalmente na esfera federal, ao lado de uma forte capacidade de fazer com que a lei norte-americana seja válida e aplicada em todo o território e para todos os cidadãos.

Desta maneira, muito embora seja importante abrir espaço para as relações de mercado, reduzindo em certos aspectos o escopo de atuação do Estado brasileiro, as reformas administrativas devem ter um foco permanente na ampliação das capacidades estatais. As capacidades estatais em suas amplas dimensões – estabelecer lei e ordem, coordenar as

³ Exemplos destas incapacidades estatais são as dificuldades do Estado brasileiro em manter a ordem em favelas e comunidades vulneráveis ou dos Estados mexicano e colombiano de fazerem valer a lei em parte de seu território, tomado por narcotraficantes

atividades dos diversos órgãos estatais e controlar a atuação das burocracias e atores políticos por meio de mecanismos de *accountability horizontal*⁴ – devem ser sempre priorizadas e aperfeiçoadas, de modo a permitir a elaboração de políticas públicas efetivas e eficientes nas áreas que a sociedade e o processo político julgarem necessário.

Breve Histórico de reformas administrativas brasileiras

A reforma administrativa proposta pelo Decreto-Lei nº200 de 1967 inaugurou a descentralização das estruturas estatais brasileiras. Foi, em grande parte, pioneira em relação ao movimento global de descentralização do Estado, que começaria a tomar forma duas décadas depois. Contudo, algumas falhas fundamentais desta reforma afetaram o seu impacto. Hoje é possível considerar que a descentralização proposta em 1967, e implementada ao longo da década de 1970, tem responsabilidade pelo colapso das contas públicas na crise final do regime militar.

A reforma do Decreto nº200 de 1967 teve como norte a descentralização administrativa com a criação das instituições da chamada Administração Indireta (AI). Na Administração Indireta (AI) o gerenciamento do orçamento e contratação de pessoal seriam realizados de maneira mais autônoma do que na Administração Direta (AD)⁵. Seria, permitido, por exemplo a contratação de servidores públicos via regime da CLT (Consolidação das Leis do Trabalho), os chamados *celetistas*, enquanto na AD a

⁴ O termo *accountability horizontal* abarca as instituições de autocontrole do Estado, resultantes da fragmentação institucional do poder de forma a impedir que algum autor agregue poderes absolutos e ameace a estabilidade democrática. A primeira face das instituições de *accountability horizontal* é a divisão tripartite de poderes (Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário). A segunda dimensão comporta as instituições burocráticas especializadas no controle das ações estatais, nas quais burocratas controlam políticos e burocratas. No Brasil estas instituições são o Ministério Público, as diversas controladorias e os Tribunais de Contas.

⁵ Segundo o artigo 4º do Decreto-Lei 200/1967; a AD é composta pelos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência e Ministérios; enquanto a AI é composta pelas autarquias, empresas públicas, fundações e sociedades de economia mista; todas elas dotadas de personalidade jurídica própria.

contratação se daria por concursos públicos. Haveria portanto maior flexibilidade na gestão dos recursos humanos na AI em relação à AD.

No entanto, o intuito reformista pioneiro fracassou. Apesar da descentralização ter sido de fato alcançada, não foram criados mecanismos de controle e coordenação suficientes para dar conta destas novas instituições. Ao longo das duas décadas seguintes, esta estrutura administrativa descentralizada tornou-se acéfala, não obstante a natureza autoritária do regime militar. Isto estimulou o desperdício de recursos públicos e a falta de coordenação da intervenção estatal, prejudicando ainda mais a já ineficiente e burocrática estrutura administrativa brasileira.

A reforma proposta pelo *MARE* em 1995, por sua vez, avançou na reflexão sobre a modernização administrativa brasileira. Desde seus primórdios foi tentado como contrapartida da descentralização administrativa a criação de uma burocracia central coordenadora e controladora destes braços administrativamente flexíveis do Estado. Para tal, o *Plano Diretor da Reforma do Estado* previa o fortalecimento do núcleo central coordenador e das instituições de controle.

A reforma MARE propôs também outra ideia inovadora, com repercussões importantes para a descentralização da administração brasileira. A criação da propriedade pública não estatal. A proposta deste novo tipo de propriedade tinha como objetivo romper com a dicotomia entre o público e o privado, que tendia a associar ao primeiro apenas aquilo que era estatal. A contribuição da reforma MARE é sublinhar que existem diversas formas de atuação sobre a sociedade civil com sentido republicano que não necessariamente envolva a participação do Estado. A propriedade pública não estatal configura, desta maneira, a atuação administrativa na fronteira entre o Estado e a Sociedade Civil, onde entidades sem fins lucrativos e de espírito público atuariam lado a lado à estrutura hierárquica do Estado para a implementação de políticas públicas.

No Brasil, a reforma da administração pública no espírito da Nova Gestão Pública foi encampada no *Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado (PDRAE)*, publicado em 1995 pelo então Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE)⁶. O PDRAE previa a transformação de autarquias e fundações em agências autônomas, administradas por meio de um contrato de gestão⁷. Os dirigentes escolhidos pelos ministros da área teriam ampla autonomia em termos de recursos humanos, materiais e financeiros. Essas agências atuavam nas *atividades exclusivas* do Estado, setor no qual os serviços só podem ser prestados pelo Estado, como fiscalização de normas sanitárias ou controle do meio ambiente.

Diante do elencado, a nossa proposta busca avançar nesta seara, retomando o percurso reformista já trilhado em alguns momentos da história brasileira. O desafio é combinar o escopo de atuação definido politicamente, com capacidades administrativas verdadeiramente efetivas. Pretendemos, desta forma, fomentar a discussão sobre a criação de instrumentos que permitam maior flexibilidade na intervenção estatal, de modo a possibilitar a capacidade de influir no cotidiano da sociedade, sem prejudicar o crescimento econômico, sem deixar de respeitar as liberdades da sociedade civil e o próprio funcionamento da economia de mercado.

Desejamos, assim, retomar o debate sobre a agenda da reforma administrativa com a reincorporação efetiva do instrumento das *agências executivas* dentro do organograma dos Ministérios do Governo Federal. Enquanto outros instrumentos da Nova Gestão

⁶ Nova Gestão Pública denomina todo o campo da ciência da administração pública que discute as formas de aperfeiçoamento da intervenção estatal. Em sua primeira fase, a nova gestão pública teve como foco principal a redução do tamanho do estado (e no conseqüente aumento da eficiência da intervenção). Gerações posteriores analisaram a qualidade desta intervenção, valorizando o cidadão como consumidor de serviços públicos, a participação social nas decisões sobre políticas públicas e, finalmente, a configuração em rede da governança na sociedade contemporânea.

⁷ O contrato de gestão é uma ferramenta de controle político do ministério em relação à agência. Define os parâmetros para a administração interna da agência e indicadores que permitem avaliar seu desempenho; portanto o grau de autonomia e as ferramentas de controle *ex-post* das atividades.

Pública tiveram uma história de maior sucesso – as *agências reguladoras* e as *organizações sociais* – as agências executivas, focadas na implementação de políticas públicas por meio de braços estatais autônomos, não tiveram o destino semelhante⁸.

Não obstante os esforços da reforma proposta pelo MARE e a criação do arcabouço legal, Lei 9.649 de 27 de maio de 1998, para a criação das agências executivas, apenas algumas foram criadas: o Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro), a Agência Nacional de Desenvolvimento da Amazônia (ADA); e a Agência Nacional de Desenvolvimento do Nordeste (Adene)

Curioso apontar que algumas agências reguladoras criadas no Brasil não se adequam à estrutura de regulação. O caso mais excepcional é da ANCINE (Agência Nacional de Cinema) que foi criada como uma agência reguladora que não regula, mas sim subsidia o cinema nacional. A natureza da ANCINE é muito mais próxima das atividades das agências executivas. Tal paradoxo, ainda mais de uma agência cujo trabalho vem sendo bastante debatido, mostra a importância da retomada do debate sobre a Reforma do Estado.

A experiência internacional da agencificação e as agências executivas

⁸ Está fora do foco de nossa análise a discussão das *agências reguladoras*. Estas agências, como o nome indica, atuam regulando mercados que possuem falhas estruturais que afetam o bem estar da sociedade. Os exemplos brasileiros de agências reguladoras são a ANVISA, ANAC e ANATEL, que corrigem potenciais falhas sobre as quais o mercado ou a sociedade civil não atuam de maneira adequada para corrigi-las a tempo (falhas como assimetria de informação na produção de mercadorias alimentícias entre produtores e consumidores ou mercados que são monopólios ou oligopólios naturais). As agências reguladoras possuem – em teoria -- maior independência dos governos de plantão, com mandatos de agentes reguladores definidos e sem possibilidade de demissão *ad nutum*, garantindo segurança nos investimentos de longo prazo e justo preço aos consumidores finais. Em nossa discussão estamos preocupados estritamente com agências executivas, que são estabelecidas ainda dentro da esfera de atuação do governo, como ferramenta de flexibilidade e melhora da performance administrativa. As *organizações sociais* (OS) são entidades criadas para atuar em serviços que não são competência exclusiva do Estado, mas que são consideradas como estratégicas para o bem estar social. As OS estão costumeiramente associadas às políticas de saúde, educacionais e culturais. É na seara das OS onde o conceito de propriedade pública não estatal toma forma. As OS seriam a face de intervenção do estado, no qual entidades públicas e sem fins lucrativos forneceriam bens e serviços gratuitos (ou quase-gratuitos) à sociedade, financiados com recursos públicos e passíveis de competição com atores privados.

A partir dos anos 1980, diversos países adotaram agências semiautônomas como estratégia para o aprimoramento da gestão pública. Esta tendência se tornou conhecida como agencificação e fez parte importante do fenômeno da *Nova Gestão Pública*. As agências operariam como braço executivo ou regulador de ações formuladas no governo. O foco seria criar, na fronteira de atuação do Estado em relação à sociedade, entidades mais flexíveis que as hierárquicas estruturas burocráticas, para aproximar a gestão pública da dinâmica compreendida como mais eficiente da gestão privada. Ademais, as agências focariam seus trabalhos em apenas algumas atividades específicas, para a qual desenvolveram expertise e capacidades adaptativas.

Há inúmeras controvérsias sobre a definição e abrangência do termo agência na literatura política comparada, mas uma definição mínima é entendê-las como organizações estruturalmente desagregadas do governo, cuja operação cotidiana é realizada em termos mais afins do gerenciamento empresarial do que como burocracia de governo. Suas atividades são focadas em algumas tarefas específicas e especializadas (VERHOEST et al, 2012). As agências possuem um gerenciamento financeiro, orçamentário e políticas de recursos humanos distinto e menos rígido que o existente na estrutura estatal tradicional.

As agências substituiriam a entrega de serviços via Administração Direta. No Brasil, quem desempenha o papel de AD são os Ministérios, cuja chefia é escolhida pelo Presidente da República, podendo ser um burocrata de carreira ou um agente político sem vínculos específicos com o respectivo ministério. Tradicionalmente, as políticas públicas no modelo burocrático tradicional seriam definidas a partir dos resultados eleitorais e da montagem das coalizões de governo. Nesse sentido, seus recursos seriam financiados via orçamento e implementadas por meio de uma estrutura hierárquica e rígida de administração, envolvida em diversos tipos de atividades.

O objetivo da administração gerencial é avançar na estrutura organizacional dos Estados contemporâneos, libertando a administração de formalismos e excessos de procedimentos de um sistema hierárquico e orientado por insumos, para um sistema que enfoque a efetividade da ação pública orientando-se por produtos, serviços e seus respectivos impactos sobre a sociedade⁹. A expectativa é que esta nova abordagem reduza o desperdício de recursos e insumos em atividades meio, aproximando a decisão política da ação administrativa, aproveitando as competências e capacidades dos servidores públicos envolvidos na ação executiva estatal.

Assim, as agências são criadas justamente para realizar as tarefas finais como a prestação de serviços, a entrega de mercadorias e/ou regulações de setores de atividades econômicas e sociais. Comparadas à burocracia governamental central – no Brasil a administração direta vinculada aos Ministérios e à Presidência da República –; as agências seriam menos sujeitas às influências hierárquicas e políticas em suas operações diárias, tendo assim maior liberdade gerencial da gestão da coisa pública.

Diversas atividades podem ser passíveis de agencificação. Apesar de estarem no âmago da proposta de reforma administrativa de 1995, o instrumento das agências executivas nunca foi explorado pela administração brasileira. Aliás, interessante anotar que o instrumento das agências executivas fora mais explorado nos países anglo-saxões e na União Europeia.

A Inglaterra criou, no período entre 1998 e 2001, nada menos do que 173 agências executivas, abrangendo ao final do período 57% dos servidores públicos do país. Apesar da vigorosa reforma vigorosa na administração pública britânica, foi apenas ao longo de toda a década que a estrutura de delegação para agências executivas foi consolidada.

⁹ Na tradição acadêmica, *outputs* e *outcomes*, respectivamente.

Houve, portanto, um gradual período de aprendizado durante a reforma. As posições de diretoria da agência – *chief executive* – foram abertas à competição, inclusive para indivíduos fora do serviço público (James, 2003). A completa autonomia ainda não foi atingida, e talvez nunca seja.

Porém, se de um lado pesquisas indicam algum grau de satisfação dos *chief executives* com o relacionamento com as autoridades centrais na Inglaterra; por outro lado, relatos de atores da alta burocracia inglesa apontam para contradições na definição dos termos dos contratos de gestão. Os objetivos, metas e indicadores (OMIs) são estabelecidos a partir de sugestões das próprias agências ou por regras de bolso dos Ministérios em sempre solicitar um pouco mais do que a agência se propõe a realizar (James, 2003).

Desafios da administração pública contemporânea

A administração pública contemporânea enfrenta quatro desafios fundamentais para o aperfeiçoamento da intervenção estatal, são eles: *a descentralização*, *a autonomia*, *o controle & coordenação* e *a participação*. Ao longo das últimas década, cada um destes desafios foram identificados como fundamentais para que a administração pública seja mais eficiente e legítima. Isto é, capaz de produzir mais e melhor, com uma exigência menor de recursos e sendo responsiva às demandas da sociedade civil.

Descentralização

A descentralização é vista, desde meados da segunda metade do século XX, como resposta para o aperfeiçoamento da intervenção estatal. A contribuição efetiva do Estado para o crescimento econômico só é possível se as instituições estatais forem capazes de utilizar os recursos captados na sociedade de maneira eficiente e efetiva. A descentralização permite uma maior sensibilidade da administração às necessidades específicas do contexto local no processo de implementação, e das preferências de

clientelas e *stakeholders* das políticas públicas. A hierarquização centralizada completa da elaboração de políticas públicas – desde a formulação até os canais implementadores em contato direto com cidadão – está fadada ao fracasso diante de problemas complexos e em um país de configuração continental como o Brasil.

Contudo, a mera descentralização é insuficiente se os implementadores das políticas – as burocracias responsáveis pelas entregas de produtos e serviços por parte do estado – não possuírem autonomia para a gestão do seu dia a dia. A autonomia se divide em diversas faces, resumidas em termos de quatro dimensões legal, gerencial, financeira ou política.

Autonomia

Algumas agências são legalmente autônomas ao serem tomadas como entidades jurídicas separadas do Estado. Outras possuem a capacidade de definir sua gestão interna, o manejo de recursos financeiros e humanos, assim como os processos administrativos rotineiros, tais como compra de produtos e serviços. Ainda existem agências que possuem autonomia financeira ao terem acesso a recursos fixos no orçamento público, não sendo possível reduzi-los por meio de decisão política, ou mesmo podendo captar recursos de outras fontes. Finalmente, dado o escopo de atuação, algumas agências podem definir qual o conteúdo substantivo de sua intervenção sobre a sociedade.

A definição do conjunto de autonomias de uma agência é consequência do contexto da implementação da reforma administrativa, dos objetivos da política descentralizada, assim como dos interesses dos atores políticos envolvidos. Sempre é possível uma perda de poder político por parte das autoridades superiores ao se delegar autonomia para agentes burocráticos, principalmente quando as tarefas das agências não são claras e/ou são muito complexas. Quanto mais claras, simples e específicas forem as tarefas

propostas pelo núcleo central do governo, mais fácil será aos promotores da descentralização manter o controle do produto final da atividade administrativa.

Em estudo comparado de mais de trinta países, Verhoest e outros (2012) encontraram evidências de que não existe uma combinação específica de autonomias por parte das agências. Todos os tipos de combinações podem ser observados, mesmo para agências com estruturas formais semelhantes. Algumas agências combinam altos níveis de autonomia gerencial com autonomia política, ou o contrário. Da mesma forma, agências com altos níveis de autonomia gerencial podem ter baixos níveis de independência financeira. Além disto, diferenças na mistura e grau de autonomia podem ser atribuídas a características específicas das agências, como, por exemplo, tarefa, tamanho ou mesmo a saliência política da questão enfrentada pela intervenção estatal. Os autores não deixam de lado o fato de que a existência de certas autonomias e a falta de outras podem provocar disfuncionalidades administrativas importantes.

Em perspectiva geral, o balanço final de autonomia efetiva de uma agência é fruto do produto das autonomias gerencial, política, financeira e legal, assim como também da natureza de suas atividades. Agências que lidam com temas políticos mais salientes, orçamentos maiores e tarefas mais simples são mais sujeitas ao controle político daqueles que delegaram sua autoridade; ao passo que agências lideradas por gerentes com maior reputação podem aumentar sua autonomia.

A autonomia definida nunca é, contudo, inabalável. Mesmo agências com razoável autonomia frente ao Poder Executivo central estão sujeitas às interferências em momentos de conflitos mais tensos. Os instrumentos que o núcleo do Poder Executivo possui para interferir no dia-a-dia das agências sempre poderão ser mobilizados.

As agências brasileiras com maior grau de autonomia – as *agências reguladoras* – são frequentemente alvo de interferência política por parte de um núcleo central altamente interessado. Isto pode ocorrer com a não indicação dos líderes da agência, sobretudo quando a gerência agencial é colegiada, com o corte e/ou contingenciamento orçamentário, ou mesmo usando o peso político dos líderes políticos no debate público, tornando insustentável a permanência de pessoas ou de certas decisões da agência. Posto isto, a autonomia definida por lei nem sempre será imediatamente transformada em autonomia prática. Os formuladores de inovações na administração pública contemporânea necessitam rever constantemente a compatibilidade entre a regulação formal da autonomia administrativa e o seu uso efetivo.

A autonomia fundamental para a flexibilização estatal é permitir que o uso de recursos financeiros e humanos por parte das agências sejam operados de maneira mais próxima da administração privada, contudo sem deixar de lado que os objetivos de uma agência são públicos e não devem ser reduzidos a um cálculo simples de custos *versus* benefícios. A possibilidade de contratação de serviços, produtos e pessoal tornaram-se o cânone da agencificação. Contudo, o bom uso destas práticas só é frutífero se tais liberdades administrativas forem concedidas cooriginariamente ao aprofundamento dos instrumentos de controle e coordenação. A descentralização e autonomização sem controle e coordenação transformam-se apenas em fragmentação estatal.

Controle e coordenação

Existe uma tensão permanente nas democracias contemporâneas que é composta pelo binômio capacidade e controle. Se de um lado um Estado incapaz de intervir e afetar substantivamente a sociedade não é desejado; por outro, um Estado sem mecanismos de controle também não é desejado. Ou seja, as capacidades estatais devem ser controladas

pelas instituições de *accountability horizontal* e *vertical*¹⁰. Assim, não é esperado que o Estado não tenha instrumentos para transformar a sociedade, assim como não é desejado que o Estado congregue poderes absolutos, que permitam aos governantes de plantão implementarem suas respectivas agendas sem qualquer sistema de freios que permitam o aperfeiçoamento e correção de rumos.

Em outras palavras, as sociedades democráticas exigem, ao mesmo tempo, maior capacidade e autonomia estatal mas também melhores instrumentos de controle do Estado. Esta tensão é central e está presente nas reformas administrativas. Desta feita, se é necessário reduzir o engessamento administrativo do Estado, criando agências implementadoras semiautônomas, também importa que estas agências não estejam completamente fora da esfera de interferência dos políticos eleitos. Afinal, são as eleições que legitimam temporalmente as ações dos governantes de plantão.

Desta forma, a dimensão de controle abarca tanto os instrumentos de monitoramento como de coordenação das ações das agências. O sucesso da descentralização autônoma só funcionará se as ações seguirem um roteiro geral de intervenções – sobretudo se pensarmos que as políticas públicas possuem complementariedades instrumentais¹¹, assim como respondem temporalmente às diretrizes políticas pré-estabelecidas pelas autoridades eleitas.

¹⁰ O termo *accountability vertical* refere-se aos instrumentos de controle da sociedade sobre o Estado. O mecanismo mais tradicional e fundamento do sistema democrático é o processo eleitoral, por meio do qual os eleitores premiam ou punem as autoridades políticas. Além das eleições, o conceito foi expandido para abarcar outras formas de manifestação direta da sociedade sobre o Estado e suas respectivas autoridades como a opinião pública, manifestações populares ou mesmo o papel da mídia. Neste caso, a literatura denomina essa vertente de controle como *accountability vertical societal*.

¹¹ Um exemplo de complementariedade das políticas públicas está no sistema de proteção social brasileiro. A política pública carro-chefe do sistema de proteção é o Programa Bolsa Família, que transfere uma quantidade específica de recursos financeiros para as famílias mais pobres mediante o atendimento de certas condicionalidades sobre saúde e educação. Tais condicionalidades só são válidas pois existe ao lado do PBF uma extensa rede de serviços de saúde e educação. Sem estes, a lógica de funcionamento do maior programa de transferência de renda do país não seria possível.

A chave para o sucesso da descentralização autônoma responde, portanto, à criação de a) instituições de controle especializadas no monitoramento das entidades semiautônomas; b) criação de *dashboard* completo de objetivos, metas e indicadores (OMI) a serem atingidos pelas agências; buscando reduzir as complexidades administrativas em tarefas mensuráveis e objetivas; c) possibilidade que as agências executivas respondam também às autoridades políticas parlamentares por meio de relatórios e depoimentos no Congresso Nacional.

O controle da administração descentralizada deve se diferenciar do controle hierárquico burocrático tradicional. As burocracias hierárquicas se organizam a partir do estabelecimento de processos administrativos rígidos, baseado no controle de inputs/insumos (regulações extensivas, requerimentos para aprovação prévia do uso e contratação de recursos, legalidade estrita, supervisão orientada para verificação de conformidade legal); enquanto as agências descentralizadas farão melhor uso de sua autonomia a partir dos outputs/produtos (objetivos e resultados) das intervenções.

A forma mais avançada de controle por resultados é estabelecida por meio da contratualização da performance. A celebração de contratos de gestão se dá, primordialmente, entre as agências e aqueles que delegam competências, autonomias e autoridades. Contudo, é possível imaginar novos formatos institucionais que incluam uma miríade maior de atores estatais e não estatais na definição dos contratos de gestão das diversas agências estatais, aprofundando o processo de democratização do Estado.

No Brasil, as instituições com maior capacidade para realização deste monitoramento por resultados de maneira mais ampliada e não temática são os Tribunais de Conta e o Ministério Público. Os TCs, sobretudo o Tribunal de Contas da União, contam com a competência fiscalizadora do orçamento, assim como com capacidades técnicas para o monitoramento de atividades complexas em termos de conformidade jurídica e eficiência

econômica, enquanto o Ministério Público possui a capilaridade necessária para monitoramento de médio e longo prazo das instituições estatais, principalmente para evitar desvio legais e de recursos.

Os contratos de gestão permitem que a ação de diversas agências seja coordenada pelo Estado, já que as autoridades centrais seriam responsáveis pela celebração e monitoramento do contrato, estimulando o uso não abusivo da flexibilidade administrativa por parte das agências. Embora haja limitações e dificuldades de um sistema de controle de resultados, os contratos de desempenho são uma forma clara e razoavelmente eficiente de organizar o relacionamento entre autoridades centrais e as agências de maneira mais horizontal e transparente, direcionando as agências a resultados, dentro de limites financeiros claros.

Desta forma, é fundamental criar instâncias efetivamente preparadas para liderar a elaboração de contratos e monitorá-los. Ao mesmo tempo, as agências dotadas de expertise na intervenção em determinada área devem também ter voz no momento de definição de metas e objetivos. Não devem ser meras receptoras de decisões tomadas em outras instâncias. Há, portanto, uma dinâmica complexa – e um tanto paradoxal – na criação dos instrumentos de controle para a ação descentralizada e autônoma das agências. Se a flexibilização exige um fortalecimento do núcleo duro do governo, ela também demanda um papel especializado da agência, exigindo que ela tenha voz na definição de OMI e que outros atores possam participar desta contratualização das atividades estatais.

É fundamental compreender que, apesar da hierarquia institucional existente entre políticos eleitos e burocracia implementadora de políticas, o processo de elaboração de

políticas públicas complexas requer tanto uma abordagem *top down* quanto *bottom up*¹² sobre o processo decisório. Desta forma, a própria reflexão sobre o aprofundamento da reforma administrativa deve levar em conta o fato de que as burocracias especializadas sempre possuem instrumentos para afetar os processos decisórios, controlando informação, experiências ou mesmo reinterpretando os objetivos da política durante a sua implementação.

Os contratos devem ser assim, instâncias facilitadoras da comunicação, da troca, da negociação, do aprendizado mútuo e do ajustamento de expectativas entre as autoridades centrais e as agências, mais do que dos contratos legais estritos. O intuito é criar, além de instrumentos de controle e coordenação, confiança no intercâmbio entre agências e autoridades. A confiança poderá ser estimulada com uma comunicação aberta, com o aprofundamento da rede de relações, com a troca de recursos humanos e com a criação de uma partilha de valores primordiais entre as agências e as autoridades centrais.

Participação

A aparente contradição na criação dos instrumentos de controle e coordenação, nos leva ao quarto e último desafio da administração pública contemporânea: a combinação entre descentralização, autonomia e controle com instâncias participativas no processo decisório.

¹² A abordagem *top down* parte do pressuposto de que a elaboração de políticas públicas é um processo vertical na qual autoridades políticas eleitas decidem uma agenda de problemas e soluções e em seguida transferem a responsabilidade de implementação para burocracias especializadas. A literatura enxerga divergências entre o formulado e o implementado como falhas de implementação ao longo do processo. A abordagem *bottom up*, por sua vez, critica a primeira por focar excessivamente no aspecto hierárquico da produção de políticas públicas, negligenciando interações horizontais e o impacto que os processos de implementação e avaliação tem sobre a formulação; existem situações caracterizadas por ciclos múltiplos, sobrepostos e interativos, envolvendo diversas propostas de políticas e regras em vários níveis de governo. Desta forma, é necessário observar os implementadores também como agentes com capacidade de influência sobre o processo de formulação (FERNANDES e ALMEIDA, 2019; HAM e HILL, 1993).

As instâncias participativas e de consultas se referem ao aumento da possibilidade de influência sobre o processo de formulação e implementação de políticas públicas de dois atores normalmente afastados das principais esferas de decisão. Como já exposto anteriormente, a definição de objetivos, metas e indicadores (OMI) exige a participação dos próprios agentes controlados, que possuem a *expertise* necessária na área, e também de outros *stakeholders* burocráticos e sociais. Tanto nas agências quanto na formulação destes painéis de OMI é necessário abrir espaço para a participação da sociedade civil, tanto de clientelas quanto dos stakeholders societais das políticas públicas desenhadas.

O papel primordial das instâncias de participação burocrática e societal é permitir que haja maior fluxo de informações nos processos decisórios, assim como redução do déficit democrático. A reforma administrativa deve enfrentar de maneira efetiva as tensões contemporâneas que reduziram de maneira substantiva a confiança das sociedades sobre os sistemas políticos. Este é um fenômeno que ocorre hoje em escala global e não apenas no Brasil, requerendo novas ferramentas de aprofundamento democrático dos Estados contemporâneos.

O aumento da complexidade da estrutura estatal e das atividades estatais tornaram as eleições um instrumento frágil para o controle das *políticas públicas*. Apesar de ainda ser a instituição fundamental da legitimidade democrática, as eleições não dão conta das diversas facetas de intervenção do Estado. As eleições são, conforme mostra a extensa literatura sobre *voto econômico*, um momento de julgamento e avaliação popular do quadro geral do governo de plantão. É equivocado extrair do resultado eleitoral todas as implicações para políticas específicas realizadas pelo Estado¹³.

¹³ Ver: Fernandes e Fernandes (2019, 2017) e Fernandes, Fernandes e Teixeira (2018).

Temas importantes como políticas públicas para saúde, educação, infraestrutura e outros assuntos fundamentais para a produção do bem estar social não são nunca exaustivamente debatidos no processo eleitoral. Além disso, o eleitorado enfrenta dilemas na hora de definir seu voto, quando em algumas políticas possuem afinidades com partido A e em outras com partido B. A decisão objetiva do voto não permite, portanto, ao eleitor fundamentar estas nuances de sua preferência política e social.

Diante destas limitações do processo eleitoral como ferramenta de controle da sociedade sobre o Estado, é importante que as instâncias decisórias e implementadoras estatais estejam abertas à ampla participação societal. Desta forma, tanto no momento de definição dos OMIs quanto durante o funcionamento cotidiano das agências, é necessário que haja instâncias para ouvir e refletir sobre as falas da sociedade civil. Estas instâncias podem ser realizadas por meio de audiências públicas e/ou ouvidorias com poderes substantivas dentro das agências.

Ademais, é fundamental ressaltar que as instâncias participativas também possuem um papel instrumental no aperfeiçoamento da gestão pública. Além das exigências de legitimidade democrática, as instâncias participativas são arenas agregadoras de informações e conhecimentos que não são de domínio dos agentes estatais, mas sim dos atores da sociedade civil que, seja no seu cotidiano de trabalho ou de participação política, são especializados na temática em questão.

Autonomia e Performance

A literatura internacional, após quase 30 anos de experiência de descentralização administrativa, ainda não tem conclusões objetivas sobre os efeitos da descentralização e agencificação sobre a performance. Pollit e Dan (2013) verificaram que cerca de 60% dos

estudos não identificam efeitos sobre performance, apenas sobre processos, assim como Andrews (2010) e Yamamoto (2006).

Estudo recente de Overman e Van Thiel (2015) indicam que os efeitos variam de acordo com as tarefas realizadas pelas agências. As tarefas com efeitos positivos sobre o desempenho geral do governo são as agências responsáveis por apoio financeiro aos estudantes, serviços prisionais e universidades; enquanto as agências responsáveis pela distribuição de subsídios, registro de propriedade da terra e serviços relacionados a impostos reduzem a performance agregada. Existe também um efeito interessante: as agências mais antigas possuem impacto positivo, enquanto nas mais recentes o impacto é negativo.

De maneira geral, os efeitos positivos são mediados por certos fatores. A inovação é afetada positivamente por uma cultura organizacional voltada a objetivos e ao atendimento focado em qualidade para os clientes, assim como incentivos individualizados sobre os servidores públicos. Liderança das agências escolhida sem vínculos políticos está também relacionada a uma melhor performance, assim como a escolha institucional por uma direção colegiada e não apenas de um único Diretor-Chefe. Outros fatores como o tamanho do orçamento, do corpo de servidores e dos tipos de serviços também afetam o desempenho. Assim como pressões externas do mercado e da mídia estimulam as agências a aperfeiçoarem processos e resultados. Finalmente, a clareza dos objetivos, do apoio político e da existência de mecanismos de autofinanciamento independentes do orçamento público estão também associados a um melhor desempenho (VERHOEST e outros, 2012).

A performance da administração pública, contudo, não deve ser reduzida apenas às relações de custo e benefício, como propunha a primeira geração da *Nova Gestão Pública*. Uma adequada avaliação da descentralização deve incluir também a dimensão da

qualidade do serviço oferecido, a efetividade da intervenção, a equidade no acesso e a responsividade da agência aos interesses públicos. A finalidade da gestão pública é prioritariamente a governança, não o gerenciamento puro, tal como ocorre na administração privada que visa lucros. Elementos gerais como imparcialidade, previsibilidade, legitimidade, confiança e participação devem ser contabilizados. Isto é, as implicações democráticas da descentralização e autonomia devem ser analisadas em termos de confiança nas instituições estatais, legitimidade e equidade social.



As agências executivas no Brasil

Na Reforma MARE, as agências executivas seriam uma “*qualificação concedida às autarquias e fundações públicas, responsáveis por atividades e serviços exclusivos do Estado*” (Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado - MARE, 1998, p.9).

Não configurariam como uma nova entidade jurídica, como as Agências Reguladoras ou Organizações Sociais. O elemento fundador seria a própria opção por parte do núcleo central do Estado ou de alguma autarquia da Administração Indireta em dotar de maior flexibilidade a entidade que atua na ponta da administração estatal ofertando serviço ou produto público. A nova forma de qualificação da entidade possibilitaria dotar de maior flexibilidade a gestão, respondendo às possíveis alterações ambientais e de expectativas da clientela e stakeholders.

A transformação de uma autarquia em *Agência Executiva* requereria a criação de um *Contrato de Gestão* firmado junto ao Ministério da área de atuação da agência e um plano estratégico de reestruturação institucional administrativa¹⁴. O plano e o contrato serviram como norte para o aprimoramento da performance administrativa da entidade, assim como o estabelecimento de OMIs para serem avaliados após determinado período de tempo.

A proposta MARE apresentava o mesmo o equívoco presente na literatura da administração pública ao separar de maneira objetiva o *locus* de formulação do de implementação de políticas públicas. Não obstante, o núcleo central possui afinidade maior com a formulação e a burocracia com a implementação, tal distinção pura e simples é equivocada. A reflexão sobre instrumentos participativos já assinala a importância de se ir além das concepções *top down* e *bottom up* na análise de políticas públicas.

¹⁴ Lei nº9.649/1998.

A relação entre as Agências Executivas e o núcleo central deve se dar por meio de diversos canais, sendo o *Contrato de Gestão* um mecanismo de criação de confiança dentro da administração pública.

Diferentemente das *Organizações Sociais*, que configuram a propriedade pública não estatal, e ofertam bens públicos que podem sofrer a concorrência de ofertantes privados – educação e saúde são exemplos clássicos de áreas onde a atuação estatal é passível de ser organizada via *Organizações Sociais* – as Agências Executivas devem atuar de maneira flexível em atividades que são exclusivas do Estado¹⁵.

Ademais, é preciso avançar na organização do sistema de controle e coordenação. A reforma MARE pecou por refletir sobre esse sistema apenas na relação entre Ministério e Agência. O processo de controle e coordenação deve ser mais abrangente, envolvendo além das atividades do núcleo central do governo (Ministérios e Presidência), as clientelas das políticas implementadas, os stakeholders burocráticos e sociais, de modo a ampliar a participação social na esfera administrativa do Estado, tornando mais complexa e legítima a interação entre Estado e Sociedade.

Os *dashboards* de objetivos, metas e indicadores que pautariam a gestão gerencial devem ser construídos por meio de práticas horizontais dentro e fora do Estado e não de maneira hierarquizada, por meio de pacotes de medidas organizadas pelo núcleo duro do governo sem a necessária intermediação com outros interesses da sociedade. Um exemplo recente que mostra a maior probabilidade de fracasso destas iniciativas é a implementação desastrosa do *Projeto Future-se*, que, sem uma articulação anterior com os *stakeholders*

¹⁵ Exemplos levantados como atividades exclusivas do Estado na implementação de políticas públicas são: a arrecadação de impostos, seguridade social básica, segurança pública, regulamentações de atividades sociais e de mercados. As atividades exclusivas estatais estão comumente associadas com o poder de polícia – regulamentação e *enforcement* – do Estado.

da política de Ensino Superior Público brasileiro, tornou-se fadado a ser rechaçado pelas instituições da fronteira de interação entre Estado e Sociedade.

Considerações Finais

Este documento tem como ponto de partida a compreensão de que é necessário aperfeiçoar as capacidades estatais para estimular o desenvolvimento do país. Mesmo diante de um momento de reflexão sobre as tarefas que cabem (ou não) ao Estado brasileiro, a necessidade de aprofundamento da capacidade de ação efetiva do Estado é primordial. Assim como seus pares latino – americanos, o *status quo* administrativo brasileiro é marcado por um amplo escopo de funções e uma reduzida capacidade de transformação da sociedade.

Propomos, portanto, a retomada do debate sobre a Reforma do Estado como um dos caminhos para repensar as capacidades estatais brasileiras. O Brasil tem sido pioneiro na adoção – ainda que incompleta – das inovações administrativas. Em 1967, antecipando-se em duas décadas ao movimento gerencialista, o Brasil realizou o primeiro grande esforço sistemático de descentralização administrativas. Em 1995, na Reforma do MARE, mais uma vez o Brasil trouxe ao debate público a discussão sobre a *Nova Gestão Pública*, antecipando também algumas das críticas mais importantes como a falta de uma perspectiva de governança e da participação.

Contudo nos dois momentos, as reformas foram bastante incompletas. Na primeira experiência, não houve estrutura de coordenação e controle para as novas entidades públicas descentralizadas, o que resultou numa fragmentação e contribuiu para o desastre econômico do final do Regime Militar. A segunda reforma, por sua vez, não foi implementada em sua totalidade. Alguns instrumentos como as *agências reguladoras* e as *organizações sociais* foram mais disseminadas, havendo, ainda, porém, razoável

timidez na criação de estruturas descentralizadas nas atividades exclusivas de estado. Até agora apenas algumas agências executivas foram criadas. A face da participação também pouco avançou.

Essa constatação abre novos horizontes para o aprofundamento da reforma administrativa brasileira e o aumento da capacidade do Estado em influenciar de maneira efetiva o cotidiano da sociedade. É possível hoje retomar o debate sobre a Reforma do Estado, indo além das preocupações de redução dos gastos públicos. É possível, a partir dos instrumentos da Nova Gestão Pública imaginar novos arranjos institucionais que permitam combinar a flexibilidade das *agências executivas* com as estruturas participativas mais profundas, tanto no cotidiano quanto no controle das atividades gerenciais. Promovendo, assim, o aperfeiçoamento da gestão estatal com o aprofundamento democrático e da legitimidade do Estado brasileiro.

REFERÊNCIAS

ANDREWS, R. NPM and the Search for Efficiency. In *The Ashgate Research Companion to New Public Management*. edited by T. Christensen and P. Lægreid, 282–294. Ashgate Research Companion. Farnham: Ashgate Pub. 2010.

FERNANDES, I.; ALMEIDA, L. Teorias e modelos de políticas públicas: uma revisão das abordagens sobre o processo de políticas. *Teoria & Pesquisa: Revista de Ciência Política*, v. 28, n. 1, 2019.

FERNANDES, G; FERNANDES, I.; TEIXEIRA, M. Estrutura de funcionamento e mecanismos de interação social nos tribunais de contas estaduais. *Revista do Serviço Público* (Brasília), v. 69, p. 123-150, 2018.

FERNANDES, I.; FERNANDES, G. Economic voting in Brazilian presidential elections: evidence with panel data from municipalities in São Paulo. *Organizações & Sociedade*, v. 26, p. 114-137, 2019.

_____. A importância do crescimento econômico local na escolha do chefe do Executivo no Brasil. *Revista de Administração Pública*, v. 51, n. 4, p. 653-688, 2017.

FUKUYAMA, Francis. *Construção de Estados: governo e organização no século XXI*. Rocco, 2005.

HAM, C.; HILL, M. *O processo de elaboração de políticas no estado capitalista moderno*. Tradução: Renato Amorim e Renato Dagnino, Campinas, 1993.

JAMES, O. *The executive agency revolution in Whitehall. Public Interest Versus Bureau-Shaping Perspectives*. Palgrave Macmillan, London 2003.

OVERMAN, S.; VAN GENUGTEN, M.; VAN THIEL, S. Accountability after structural disaggregation: Comparing agency accountability arrangements. *Public Administration*, v. 93, n. 4, p. 1102-1120, 2015.

POLLITT, C.; DAN, S. Searching for impacts in performance-oriented management reform: A review of the European literature. *Public Performance & Management Review*, v. 37, n. 1, p. 7-32, 2013.

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL E REFORMA DO ESTADO – MARE. Agências Executivas. *Cadernos MARE da Reforma do Estado*. Vol. 9. Brasília. 1998.

VERHOEST, K., VAN THIEL, S., BOUCKAERT, G., LAEGREID, P.. (Eds.). *Government agencies: Practices and lessons from 30 countries*. Springer. Palgrave Macmillan, London. 2012.

YAMAMOTO, K. Performance of Semi-Autonomous Public Bodies: Linkage between Autonomy and Performance in Japanese Agencies. *Public Administration and Development* 26 (1): 35–44. 2006