

Indo além do gerencial: a agenda da governança democrática e a mudança silenciada no Brasil

Fernando Filgueiras

Escola Nacional de Administração Pública

Brasília / DF — Brasil

Universidade Federal de Minas Gerais / Departamento de Ciência Política

Belo Horizonte / MG — Brasil

O objetivo deste artigo é discutir a agenda de reforma do Estado brasileiro em uma perspectiva exploratória e normativa, observando os modelos de gestão pública decorrentes da experiência histórica brasileira. Observar essa experiência histórica possibilita pensar a trajetória institucional de construção da administração pública no Brasil, com destaque para os processos de mudança e para os desafios impostos ao processo de construção do Estado. Além disso, o artigo discute a relação entre administração pública e democracia, tendo em vista o conceito de governança democrática. Por fim, analisamos o que nomeamos de mudança silenciosa no Brasil, destacando a forma de acordo com a qual o processo de mudança ocorre de forma incremental, mas descoordenado, impondo desafios ao processo de construção da governança no setor público brasileiro e à atualização da agenda de reformas.

Palavras-chave: governança democrática; gerencialismo; reforma do Estado; participação; *accountability*; capacidades estatais.

Yendo más allá del gerencial: la agenda de la gobernanza democrática y el cambio silenciado en Brasil

El objetivo de este artículo es discutir la agenda de reforma del Estado brasileño en una perspectiva exploratoria y normativa, observando los modelos de gestión pública resultantes de la experiencia histórica brasileña. Observar esta experiencia histórica posibilita pensar la trayectoria institucional de construcción de la administración pública en Brasil, con destaque para los procesos de cambio y para los desafíos impuestos al proceso de construcción del Estado. Además, el artículo discute la relación entre administración pública y democracia, teniendo en cuenta el concepto de gobernanza democrática. Por último, analizamos lo que denominamos de cambio silencioso en Brasil, destacando la forma de acuerdo con la cual el proceso de cambio ocurre de forma incremental, pero descoordinado, imponiendo desafíos al proceso de construcción de la gobernanza en el sector público brasileño y a la actualización de la agenda de reformas.

Palabras clave: gobernanza democrática; gerencialismo; reforma del Estado; participación; rendición de cuentas; capacidades estatales.

Going beyond management: the agenda of democratic governance and the silenced change in Brazil

This article aims to analyze the agenda of the reform of the Brazilian State adopting an exploratory and normative perspective, observing the models of public management arising from the Brazilian historical experience. The country's experience enables thinking about the institutional history of construction of public administration, highlighting the changes and the challenges posed in state-building processes. In addition, the article discusses the relationship between public administration and democracy, in view of the concept of democratic governance. Finally, we analyze what we name "silent change in Brazil", highlighting the uncoordinated way the process of change incrementally takes place, imposing challenges to the governance of the construction process in the Brazilian public sector and challenges in updating the agenda of reform.

Keywords: democratic governance; managerialism; reform of the state; participation; accountability; state capabilities.

DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7612161430>

Artigo recebido em 21 mar. 2016 e aceito em 9 jan. 2018.



1. INTRODUÇÃO

A experiência brasileira recente, na dimensão da gestão pública, convive com um paradoxo. É possível afirmar que ocorreram no Brasil, desde a reforma do Estado em 1995, ganhos incrementais no processo de mudança institucional da organização do setor público. No entanto, esses ganhos incrementais não foram condição suficiente para conter o processo de enorme crítica e desconfiança com relação ao setor público brasileiro, contribuindo para sua crescente crise de legitimidade.

O objetivo deste artigo é fazer uma discussão normativa e teórica sobre a governança democrática, enfocando a experiência brasileira. Nosso argumento é que a agenda da governança democrática foi uma agenda oculta e silenciada na política e na organização do setor público brasileiro. Dessa forma, manteve um movimento inercial que não foi capaz de pensar mudanças na organização do setor público e no exercício político. Atravessam toda essa questão os problemas da qualidade do governo e das políticas públicas, associados ao problema da legitimidade do exercício do poder.

Discutimos na primeira seção a construção histórica da administração pública brasileira de forma a problematizarmos as questões e a centralidade da democracia nesse processo. Na segunda seção discutimos o modelo da governança democrática, de forma a identificar seus elementos e a centralidade de uma nova agenda de reformas dirigidas pela crítica do modelo da New Public Management. Na terceira seção discutimos a construção da governança democrática no Brasil e a agenda oculta de reformas, observando os processos em que essa construção já avançou e os desafios para que essa agenda se constitua como elemento conformativo do processo de desenvolvimento institucional da administração pública no Brasil.

2. A CONSTRUÇÃO DO ESTADO NO BRASIL E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A constituição histórica do Estado e da administração pública no Brasil reconhece três fases: (1) o modelo patrimonialista; (2) o modelo burocrático weberiano; (3) o modelo gerencialista (Bresser-Pereira, 2001). Reconhecemos que esta história apresenta três tipos ideais de organização do Estado no Brasil, o qual serve como orientação normativa e cognitiva de compreensão da construção histórica da organização pública. Mas, como tipos ideais, eles compreendem um aspecto cognitivo, fazendo com que a realidade represente mais o cruzamento complexo das características dos três modelos do que propriamente uma construção rígida e sequencial, tal como apresentada. Iniciando com o patrimonialismo, seu conceito, no Brasil, foi fundamental como instrumento analítico e teórico para constituir uma interpretação a respeito da formação do Estado. O pressuposto é que a tradição política brasileira não respeita a separação entre o público e o privado, não sendo, o caso brasileiro, um exemplo de Estado moderno legitimado por normas impessoais e racionais. O patrimonialismo, mais do que um tipo de organização, seria um sistema que legitima o governo em função de privilégios no contexto de uma sociedade estamental herdada do mundo ibérico. Na linhagem do pensamento político brasileiro, derivada de Faoro, o patrimonialismo é um problema típico do Estado e comporta uma visão estrutural em que ele se reproduz mesmo com traços modernizantes (Schwartzman, 1982).

De outro lado, autores como Sérgio Buarque de Holanda ressaltam que o problema do patrimonialismo não se resume ao Estado, mas é, também, um problema societal. De acordo com Buarque de Holanda, o patrimonialismo resulta de uma cultura da personalidade, por meio da qual não existem regras impessoais de relação no plano da sociedade e entre a sociedade e o Estado (Holanda, 1995). Essa cultura política patriarcal seria herança do mundo ibérico e constituiria uma sociedade estruturada

pela cordialidade, em que a ação não se presume em critérios racionais, mas em critérios originados da irracionalidade dos sentimentos.¹ A ruptura com esse passado e com as formas de personalismos que se reproduzem em conceitos como patrimonialismo, patriarcalismo e cordialidade constituiu uma vertente interpretativa do Brasil. Os projetos de modernização do Estado, da economia e da sociedade passaram pela ideia de ruptura com nosso passado ibérico e pela afirmação de um modelo de organização estatal moderno, pautado pela impessoalidade e pela racionalidade na relação entre Estado e sociedade (Werneck Vianna, 1999).

Ao longo do século XX, o Estado brasileiro assumiu uma postura modernizadora, centrada na busca dos elementos de racionalização e transformação cultural, capazes de balizar um projeto de formação da ordem pública, conforme os ditames do capitalismo e do desenvolvimento. De um lado, seria possível afirmar que a ruptura com o patrimonialismo jamais se processou no caso brasileiro, já que ele não teria o mesmo matiz do conceito de patrimonialismo presente em Weber. O patrimonialismo brasileiro passou a olhar para o futuro, assumindo um projeto modernizante que o ocultasse, não se legitimando, dessa forma, pelo passado (Schwartzman, 1982). Por outro lado, o projeto modernizador no Brasil teria no Estado seu elemento de concretização, à medida que se consolidasse a separação entre os meios de administração e o exercício de cargos e funções governamentais. O Estado assumiu, acima da sociedade, o papel de sujeito republicano, capaz de criar uma ordem pública e um projeto de democracia que passasse pela transformação da sociedade (Werneck Vianna, 1999).

A mudança veio com a adoção de um modelo burocrático e weberiano de organização do Estado. O primeiro momento foi a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp) em 1938. A criação do Dasp fundamentou-se na reforma do sistema de pessoal, na implantação e simplificação de sistemas administrativos e das atividades de orçamento público, de acordo com um modelo burocrático, com o objetivo de aprimorar a eficiência do serviço público (Marcelino, 2003). No interior de um projeto de modernização pelo alto, a reforma da administração pública brasileira centrou-se no Poder Executivo e em sua capacidade técnica, dando a esse poder a condução das reformas de acordo com um projeto centralizador e autoritário, tendo em vista uma racionalidade formal (Cardoso, 1982).

A desorganização crescente do Dasp com a reconstrução da democracia em 1946 resultou na nomeação de extranumerários no serviço civil, na desorganização dos orçamentos públicos, da compra de materiais e dos mecanismos de controle da burocracia, e, por fim, na expansão da ineficiência do modelo de gestão implantado (Marcelino, 2003). O modelo weberiano de administração pública agregou um modelo desenvolvimentista em 1967 com o Decreto-Lei nº 200, já na Ditadura Militar. A proposta incutida no Decreto-Lei nº 200 era promover alterações no serviço civil de forma a reduzir seu formalismo, estabelecer revisão de procedimentos no sentido da facilitação, descentralização, organização do planejamento governamental e introdução de controles sobre a máquina burocrática. No contexto do desenvolvimentismo, a expansão da intervenção do Estado na economia e a criação da administração indireta representaram elementos fundamentais para a continuidade do projeto de modernização e revisão do passado patrimonialista. O resultado foi a multiplicação de entidades da

¹ Sérgio Buarque de Holanda não se referia, necessariamente, ao conceito de patrimonialismo. O conceito utilizado em *Raízes do Brasil* é o de patriarcalismo, estando a obra preocupada com a privatização do poder, na dimensão da família patriarcal brasileira. A vinculação de Sérgio Buarque de Holanda à teoria do patrimonialismo no Brasil ocorre com a interpretação dada por Antônio Cândido. A esse respeito, confrontar Cândido (1995).

administração indireta, mediante a criação de fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista e autarquias (Bresser-Pereira, 2001; Marcelino, 2003).

O modelo de administração indireta respeitava a noção de que a ampliação da eficiência do serviço público passaria pela adoção de modelos de administração pública mais próximos aos modelos da administração privada. O objetivo, com o modelo de administração indireta, era descentralizar a administração pública brasileira, levando-a a todos os cantos do país. Some-se a isso um projeto de desburocratização, que procuraria facilitar e agilizar os processos burocráticos, de forma a consolidar maior eficiência e agilidade da administração (Beltrão, 1982). Porém, o modelo desenvolvimentista tornou-se refém de um processo de interação com a sociedade, marcado por forte privatismo. A constituição de anéis burocráticos conectou Estado e sociedade em torno de interesses privados, mantendo, com traços modernizantes, o sistema de privilégios estamentais (Cardoso, 1982).

Com o fim do autoritarismo e com a transição para a democracia, a partir de 1985, o modelo de administração pública nascente com o Decreto-Lei nº 200 esfacelou-se com sua crescente desorganização e desarticulação. O autoritarismo criou uma visão tecnocrática e potencializou os problemas históricos da administração pública brasileira, resultando no descontrole financeiro, na falta de responsabilização de governantes e burocratas perante a sociedade, na politização indevida da burocracia, além da fragmentação excessiva das empresas públicas, com a perda de foco na atuação governamental (Abrucio, 2007).

Diante desses problemas, ao longo da Nova República, planejou-se um conjunto de reformas que mantivessem o compromisso assumido ao longo de nossa história republicana com a modernização. Para combater o legado do regime autoritário, as principais mudanças vieram com a Constituição de 1988, havendo um capítulo específico a respeito da organização político-administrativa do Estado. A Constituição de 1988 estabeleceu o compromisso de reforma do serviço civil, por meio do reconhecimento e da universalização da meritocracia e da participação da cidadania (Abrucio, 2007).

Durante o governo Collor, promoveu-se uma reforma administrativa motivada pela “caça aos marajás”, a qual procurava recompor os mecanismos da gestão pública, organizá-la e combater a corrupção que assolava o serviço público brasileiro. De imediato, houve a reincorporação à administração direta das funções de governo que eram exercidas pela administração indireta. Evitou-se a proliferação de empresas estatais e de fundações sem fontes próprias de recursos, além de promover maior controle sobre elas. O ponto principal das reformas administrativas do período Collor foi o desmonte da máquina estatal para “enxugar” o quadro de pessoal. Adotaram-se os planos de demissão voluntária como saída para a crise fiscal do Estado e para a inconstitucionalidade julgada pelo Supremo Tribunal Federal (STF) para a redução de vencimentos de servidores. O *impeachment* e o fracasso de suas reformas mostraram que o problema da governabilidade seria o ponto central para a ideia de uma reforma mais ampla do Estado brasileiro (Skidmore, 1999).

Nesse contexto histórico, ocorreu profunda crítica do aparelho burocrático brasileiro, de modo que essa crítica impulsionou um contexto de reforma da administração movida pelo apelo gerencial. A burocracia corroeria a eficiência das organizações em função de suas disfunções internas. A adesão literal às regras, expressa no cumprimento restrito das normas, conduziria o modelo burocrático weberiano a uma visão acrítica de mundo, a qual produz efeitos adversos que potencializam os problemas (Friedberg, 1995). Além disso, o modelo burocrático promoveria uma série de suborganizações dentro da organização burocrática, o que promoveria total descoordenação das atividades e políticas

(Selznick, 1957). Diante dessas críticas, o modelo gerencial ganhou pujança na experiência brasileira, sendo adotado como horizonte de mudança.

A reforma administrativa conduzida pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado (Mare) em 1995 procurou redefinir os setores de atuação estatal, reforçando a ideia de democratização do Estado e de mecanismos de gestão configurados em torno da adoção de modelos de administração privada para o setor público. No que diz respeito ao modelo de administração adotado e à diferenciação dos setores de atuação do Estado na sociedade e na economia, a reforma administrativa do governo Fernando Henrique Cardoso assumiu o modelo da New Public Management, cujo objetivo era adequar a administração pública brasileira às novas necessidades advindas da globalização dos mercados, da presença cada vez maior da legislação internacional de comércio e do aperfeiçoamento dos mecanismos de gestão. As mudanças foram implementadas de forma que as atividades do governo deveriam estar baseadas numa gestão pública similar à gestão realizada no mundo privado, porquanto seja o cidadão um cliente de serviços realizados pelo Estado (Bresser-Pereira, 2001).

De acordo com Fernando Abrucio (2007), apesar dos percalços pelos quais a reforma administrativa do governo passou, houve avanços nos mecanismos de gestão e uma mudança cultural no interior do serviço público brasileiro, de maneira que podemos perceber mudanças substanciais ocorridas nos dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso. As reformas, no entanto, não ocorreram incólumes a eventuais barreiras a seu sucesso. Abrucio aponta como ganhos da inovação gerencial implementada pela reforma administrativa: a gestão fiscal do Estado, que trouxe ganhos de economicidade no setor público; as inovações no plano dos governos subnacionais, que introduziram o paradigma gerencialista nas políticas públicas; a criação de mecanismos mais apurados de avaliação das políticas públicas; a adoção de planejamento no setor público, não no sentido tecnocrático, mas pela integração de programas de governo e projetos; a adoção do governo eletrônico, que mais avançou no âmbito dos estados, com a introdução de pregão eletrônico e organização das informações (Abrucio, 2007).

Como aponta Abrucio, falta ainda o reforço de quatro eixos centrais nas reformas da administração pública brasileira, que são: (a) na profissionalização da burocracia brasileira, especialmente nos cargos considerados estratégicos; (b) na eficiência dos serviços prestados; (c) na efetividade das políticas públicas; (d) na *accountability* e no reforço da transparência nas relações entre Estado e sociedade (Abrucio, 2007). No que diz respeito a esse último eixo destacado por Abrucio, é interessante notar que, apesar das reformas e dos avanços proporcionados pelas inovações institucionais, a corrupção permanece como prática recorrente, mantendo um aspecto patrimonialista das relações entre Estado e sociedade (Motta, 2007).

O modelo da New Public Management assume que a gestão pública deve se basear na profissionalização da gestão, na preferência por indicadores quantitativos e padrões explícitos de mensuração de performance, no controle quantitativo de resultados, na distribuição de recursos de acordo com a performance da política pública, na descentralização das atividades da burocracia, na competição entre agências do Estado, na flexibilidade da gerência, na disciplina no dispêndio de recursos, no corte de custos diretos e na criação de limites aos custos de transação da burocracia pública (Pollitt, 2003:27-28). O paradigma gerencialista, portanto, ao assumir que a administração pública deve se basear na administração do setor privado, entende que a política deve ser pensada a partir da economia, de acordo com a teoria das falhas de mercado, que tem no problema da eficiência o problema central das políticas públicas (Bozeman, 2007).

O modelo gerencialista implementado no Brasil trouxe uma série de ganhos marginais que foram sendo adicionados à ação pública do Estado. No entanto, não significou a ruptura completa com o modelo burocrático. De acordo com Bresser-Pereira (2007), as mudanças gerenciais introduzidas implicaram mudanças institucionais, culturais e de gestão. Contudo, não se pode deduzir que houve a ruptura com o modelo burocrático, porque é possível interrogar até mesmo se a experiência brasileira já compôs um modelo burocrático típico, nos moldes weberianos. A construção histórica do Estado brasileiro constituiu uma realidade mais complexa, atravessada por formas personalistas e patrimonialistas, com características do modelo burocrático e do modelo gerencial (Carneiro e Menicucci, 2013).

Implantada em 1995 pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (Mare), a reforma trouxe ganhos de escala, uma reorganização do serviço público e o direcionamento de uma agenda política voltada para as mudanças da máquina administrativa. Essas mudanças possibilitaram ganhos de eficiências nas políticas públicas, melhores mecanismos de planejamento e controle orçamentário, bem como introduziram no Brasil novos mecanismos de regulação e práticas no serviço público.

O avanço da reforma do Estado, a partir do governo Lula, delineou um resgate weberiano da burocracia, no sentido de fortalecer a profissionalização do serviço público, construir a autonomia da burocracia e a solidificação de carreiras. A estratégia reformista do governo Lula foi fortalecer o centro de governo, promovendo o empuxo das carreiras do Núcleo Estratégico, criando as Carreiras do Ciclo de Gestão. Ademais, houve uma forte recomposição da força de trabalho com a valorização de salários no setor público e a criação de novas carreiras profissionalizadas e especializadas, como na área de políticas sociais, infraestrutura e regulação (Cavalcante e Carvalho, 2017). O governo privilegiou concursos para as carreiras do Ciclo de Gestão de maneira a fortalecer os mecanismos de gestão, valorizar os rendimentos obtidos por essas carreiras e assegurar autonomia institucional da burocracia. De forma geral, o governo Lula deu seguimento a um aspecto fundamental da New Public Management, que é assegurar autonomia burocrática a carreiras com poder decisório e responsáveis pela implementação de políticas públicas (Souza, 2017).

Ao fortalecer o centro de governo pelo provimento de carreiras delineadas no ciclo de gestão, o governo optou por assegurar autonomia burocrática, associada ao delineamento da inserção desta burocracia com o fortalecimento das instituições participativas. O alvo era a construção de sinergia e inserção dessa burocracia com a sociedade, de forma a solidificar uma concepção de interesse público capaz de qualificar políticas e serviços, no sentido de estabelecer meios para a governança democrática. Essa sinergia entre a autonomia burocrática e instituições participativas fortaleceria as capacidades do Estado para a formulação de políticas públicas, no sentido de estabelecer laços de complementaridade (Offe, 2009). O fortalecimento das capacidades ocorreria de acordo com o incremento da autonomia da burocracia, associada a sua inserção política e participativa nos arranjos de implementação. A perspectiva de fortalecimento da governança ocorreria com o somatório entre autonomia burocrática e capacidades políticas e relacionais com a sociedade civil (Pires e Gomide, 2016).

Nesse sentido, esforços ocorreram de maneira a promover uma perspectiva de reforma da administração, que alinhavasse o desenvolvimento burocrático, os mecanismos da New Public Management e a promoção da transparência. Associada a isso, desenvolveram uma perspectiva de governança que promovesse a sinergia entre uma burocracia autônoma e instituições participativas no plano da sociedade civil. Essas mudanças, durante o governo Lula, representaram condições necessárias, mas

não suficientes, para agendar uma concepção abrangente de reforma da administração. Mudanças institucionais, na dimensão da burocracia federal, ocorreram. Porém, alheias a uma agenda abrangente, coordenada e sólida de mudança institucional.

A agenda da reforma do Estado encontrou um momento de paralisia e inflexão. O atual contexto de crise econômica e política no Brasil, a crescente desorganização do serviço público e um contexto de paralisia decisória em função da crise política colocam o seguinte problema que cerca a administração pública: qual o novo contexto de mudança e qual modelo de administração pública se alinha aos desafios contemporâneos do desenvolvimento? E por que constituir um novo modelo que alinhe ganhos de eficiência e mudanças na máquina administrativa com novos padrões de gestão mais descentralizados, voltados para o cidadão?

3. O SENTIDO DA GOVERNANÇA DEMOCRÁTICA

Toda a discussão sobre o tema da governança gira em torno do fato de que a interação entre o Estado e a sociedade deve ser considerada no plano da gestão pública, de forma a assegurar mecanismos que ampliem a qualidade das políticas e serviços públicos e a qualidade do regime político em que a administração opere. Mais do que os problemas das organizações públicas, o conceito de governança considera também o problema da ação pública, de modo que a administração não se circunscreve apenas na dimensão gerencial, mas também política (Bevir e Rhodes, 2016). A posição mais crítica dos cidadãos, em função dos processos de democratização e em função das liberdades, fez surgirem uma posição de contestação e uma demanda de transformações que operem no plano dos mecanismos de gestão e no plano dos regimes políticos (Norris, 2011). Nesse sentido, a ampliação da desconfiança nas instituições políticas e da administração, uma maior percepção da corrupção nas transações de gestores e em grandes empreendimentos públicos e os problemas de coordenação e baixa informação seriam questões recorrentes nas democracias e que afetam diretamente o plano da gestão (Offe, 1999; Phar e Putnam, 2000; Hardin, 1999; Dalton, 2004; Levi, 1998; Klingeman e Fuchs, 1995). Haveria, nesse sentido, novas demandas ao serviço público alinhadas com uma posição crítica da cidadania em relação ao déficit democrático das organizações públicas, alheias aos termos da justiça social (Norris, 2011).

O que se associa à ideia de um déficit nas democracias diz respeito a uma alta desconfiança dos cidadãos nas instituições e uma elevada percepção de mau funcionamento da máquina pública. A oferta de bens e serviços públicos é prejudicada pela ineficiência, ineficácia e inefetividade das políticas públicas, por serviços públicos arcaicos e fortemente burocráticos, pela falta de profissionalização, treinamento e capacitação de servidores, pela corrupção sistêmica e por modelos de gestão pública que não percebem a capacidade da administração para adicionar valores públicos e sua conexão com o sistema político. Neste contexto, o conceito de governança foi ganhando corpo como mecanismo de crítica aos modelos de gestão da New Public Management. Além disso, o conceito de governança procura ampliar o escopo de atuação da gestão pública para além do aspecto gerencial, dotando os gestores não apenas dos mecanismos e instrumentos adequados de gestão, mas também de capacidades políticas da burocracia para atuar na direção do interesse coletivo.

Nesse contexto, muitas contestações ao modelo da New Public Management ocorreram de forma a ter no conceito de governança o assento básico de crítica e de proposição. A perspectiva de governança em rede e a metagovernança foram constituindo ondas teóricas de reflexão sobre o conceito,

reconhecendo que a conexão entre o Estado e a sociedade importa (Rhodes, 2012, 2007). As agências internacionais foram as primeiras a abrir esse leque de críticas, tendo no conceito de governança o lastro para o desenvolvimento de novas ações e concepções do serviço público. O Banco Mundial adota uma perspectiva de governança em torno da teoria do *principal-agent*, segundo a qual a questão dos incentivos deve ser manipulada para a construção de reformas que favoreçam maior eficiência, eficácia, o império da lei e os mecanismos de transparência e *accountability* (World Bank, 2004). Apesar de os problemas de delegação serem centrais para o conceito de governança, a perspectiva de *principal-agent* **é restritiva e não absorve a complexidade dos processos de governança.**

A perspectiva da New Public Management partia da premissa de que a competição entre os órgãos, o afrouxamento dos padrões operacionais na formulação e na implementação de políticas públicas, o controle por resultados, a definição de orçamento por performance e a terceirização das atividades-meio eram fundamentais e aplicáveis às diferentes administrações, em diferentes contextos. Em outra perspectiva, a proposição do conceito de governança reconhece que os processos de construção institucional são importantes. Questionam-se a aplicabilidade e a universalidade dessas proposições para diferentes contextos políticos e econômicos, especialmente dos países em desenvolvimento (Grindle, 2004; Pollitt e Bouckaert, 2004; World Bank, 2004). Ademais, a New Public Management parte de uma concepção de autonomia da gestão pública equivocada. Ao supor um alheamento em relação ao sistema político, o conceito de autonomia como uma ferramenta de gestão para alcançar a eficiência desconsidera a dinâmica do setor público. É necessário um equilíbrio entre a autonomia da gestão com uma ordem democrática, de forma a proporcionar elementos estruturais centrados nos contextos institucionais (Olsen, 2009).

Ou seja, soluções universais não são possíveis onde os contextos institucionais não permitem ao governo fazer o básico. A ideia de o governo fazer o básico motivou a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) a conceber o conceito de governança como as condições de atendimento e a importância da qualidade dos serviços públicos. Nesse sentido, a agenda de reformas e transformações do setor público devem incidir mais no *front office* (atendimento ao cidadão) e menos no *back office* (administrativo). A proposta de governança do setor público considerada pela OCDE implica uma nova tendência centrada na: (1) realocação dos recursos das áreas administrativas para as áreas de serviços e para as áreas fins; (2) integrar e coordenar formuladores e implementadores de políticas públicas; (3) coordenar a implementação de políticas transversais e evitar sobreposições; (4) fundir órgãos públicos para a constituição de unidades de processos operacionais, em que o cidadão precise recorrer a apenas uma agência para resolver seus problemas; (5) compartilhamento de serviços de suporte; (6) definição de padrões operacionais; (7) separação entre a definição do orçamento público e a avaliação dos resultados; (8) controle dos resultados por meio de diálogo permanente com a sociedade, preferindo indicadores qualitativos ao invés de indicadores quantitativos; (9) redução da complexidade das informações e ampliação da transparência; (10) por meio do uso intenso das novas tecnologias, aprimorar o atendimento aos indivíduos e às empresas. Essas 10 ações destacadas pela OCDE afirmam que reformas administrativas dirigidas pela governança não devem ser apresentadas como panaceia para o setor público, mas como ações e premissas em que o básico oriente a ação do governo, mas gerando ganhos incrementais de escala por meio da desburocratização de serviços e políticas públicas e por uma visão dirigida ao cidadão. Essa visão dirigida ao cidadão amplia a qualidade do governo e dos serviços públicos, trazendo maior legitimidade ao aparato estatal, superando os contextos de desconfiança institucional (OECD, 2015).

A definição de governança, nesse sentido, vai além do gerencial e dos mecanismos de gestão. Ela representa um processo de conexão entre os mecanismos de administração com a dimensão política e infraestrutural do poder. Nesses termos, Fukuyama define governança “*as a government’s ability to make and enforce rules, and to deliver services, regardless of whether that government is democratic or not*” (Fukuyama, 2013:350).² Nos termos postos por Fukuyama, o central para a definição de governança é a capacidade estatal para a execução de políticas e serviços prestados à sociedade. Essa capacidade estatal, de acordo com o autor, deve estar relacionada com o grau de autonomia institucional. A autonomia constitui a capacidade com que as instituições podem realizar ação pública, independentemente das diretrizes particularistas. A interação entre capacidade e autonomia constitui um ponto ótimo em que seja possível constituir governos e processos da administração com maior qualidade. Um excesso de autonomia pode ser prejudicial aos governos, assim como baixa capacidade pode constituir situações de paralisia. Essa interação entre capacidades estatais e autonomia constitui um ponto ótimo em que ganhos de escala acima dos próprios contextos nacionais desvirtuam a capacidade do governo para ofertar bens e serviços de qualidade aos cidadãos (Fukuyama, 2013).

Fukuyama assume que a governança independe do caráter democrático ou despótico do governo. Porém, assumimos que, no caso dos países em desenvolvimento, essa interação entre organizações do setor público e democratização tem ocorrido de forma mais intensa. O processo de democratização tem sido dirigido pela construção dos mecanismos de governança, em que a sociedade não necessariamente democratiza a administração, mas a administração colabora para a democratização, em parceria com a constituição de novas capacidades sociais, conectando em políticas e ações de governo os movimentos sociais, o empoderamento da cidadania, o ativismo e formas de deliberação em que a razão pública importa (Warren, 2009). O conceito de governança guarda sinergia com o processo de democratização, em que novas formas de empoderamento da cidadania são dirigidas e orientadas pela constituição de mudanças na administração pública.

A governança só é possível reconhecendo-a como um ganho democrático essencial. Ou seja, ao contrário do modelo weberiano e do modelo da New Public Management, não é possível pensar a governança separada do contexto político e institucional da democracia (Offe, 2009). O conceito de governança afirma a capacidade do governo para a constituição de regras e serviços de forma hábil e eficiente. Porém, a agenda da eficiência não importa se não estiver circunscrita na finalidade dos governos e na sua legitimidade para concretizar a ação pública. Dessa forma, o conceito de governança é inseparável de sua qualificação como democrática. Ao mesmo tempo que a eficiência e a eficácia de políticas e serviços devem ser reforçadas para termos governos efetivos, é necessário que, além disso, esses mesmos governos também sejam legítimos e portadores de uma autoridade constituída em público e movida pelo interesse público (Rose-Ackerman, 2004).

A governança democrática reúne no seu interior não apenas o desenvolvimento de problemas econômicos, mas também critérios que procuram qualificar os mecanismos de gestão por variáveis não econômicas, tais como a felicidade subjetiva (Frey e Stutzer, 2000), o apoio da cidadania para o governo (Anderson e Tverdova, 2003) e a estabilidade democrática (Mungiu-Pippidi, 2006). Na definição de Rothstein e Teorell, a governança reconhece o caráter qualitativo do governo, tendo em vista políticas e serviços públicos ofertados que sejam capazes de reconhecer o valor da equidade

² “Habilidade do governo para construir e efetivar regras e entregar serviços, independentemente de o governo ser democrático ou não.”

como o fundamento do regime político e valor público fundamental da administração (Rothstein e Teorell, 2008).

A governança democrática é o modelo de administração aberto ao público e que dirige serviços e políticas para o cidadão. A governança democrática é o modelo de administração pública que vai além do gerencial e no qual a qualidade dos serviços públicos importa para a cidadania. A governança democrática significa a administração *em* público, para a qual, além da eficiência e da eficácia, importa a legitimidade da ação estatal, tendo em vista serviços e políticas públicas capazes de promover a equidade e adicionar valor público à ação do Estado (Bevir, 2010). A governança democrática reúne três elementos que importam para a constituição da gestão pública: (1) as capacidades estatais para implementação e coordenação; (2) os mecanismos de transparência e *accountability*; (3) os mecanismos de participação política.

Como se pode perceber, o conceito de governança democrática é multifacetado (Peters e Pierre, 2016). E, na forma como vem sendo adotado, tanto na comunidade acadêmica como no interior de instituições internacionais, ele fornece uma agenda de mudanças movida pela associação entre capacidades estatais para o pleno exercício do governo, por um lado, com mecanismos de abertura e permeabilidade aos interesses da sociedade, em que os elementos de autonomia burocrática estejam inseridos numa concepção mais plural e aberta de interesse público, por outro lado (Evans, 1995). Cerca essa concepção de governança democrática o enunciado de que a qualidade do governo importa, compreendendo essa qualidade como a capacidade de agir e produzir resultados equitativos a toda a sociedade, a não permeabilidade à corrupção e o exercício plenamente legítimo da autoridade pública (Rothstein, 2010).

A agenda da governança democrática desafia os governos e instituições a constituírem a qualidade de sua atuação na sociedade. A nosso ver, os elementos que compõem a governança democrática fortalecem não apenas a eficiência e eficácia de políticas e serviços públicos, mas também a autoridade pública da administração, de forma a alinhar sua capacidade para constituir regras, políticas públicas e prestar serviços à sociedade em torno do pleno interesse público (Bozeman, 2007). Constituir a legitimidade da autoridade pública da administração significa ir além do gerencial e dos indicadores de resultados, mas tendo a compreensão que a qualidade importa, especialmente em um contexto democrático com cidadãos mais críticos, que demandam das instituições o pleno exercício de sua autoridade em contextos políticos plurais quanto aos interesses, opiniões e perspectivas.

Em primeiro lugar, a governança democrática exige mecanismos de participação e deliberação que possam alinhar o interesse público aos mecanismos de planejamento de projetos relacionados com as políticas e serviços prestados pelo governo à sociedade. A participação política e os mecanismos de deliberação ampliam a legitimidade do processo de governança, servindo à constituição de uma percepção de maior equidade no processo decisório ante a contestação dos regimes representativos. A inovação da democracia parte de um processo pragmático de criação de instituições participativas que tornam os processos decisórios menos permeáveis aos interesses de grandes grupos e interesses menos inclusivos da sociedade. A participação amplia a inclusão democrática, criando a percepção de maior justiça por parte da cidadania (Fung, 2015).

Em segundo lugar, as capacidades estatais dizem respeito às capacidades do governo para implementar políticas e serviços dirigidos ao cidadão, os quais produzam resultados equitativos em torno da plena eficiência e eficácia para a solução de problemas. As capacidades estatais, uma vez ligadas ao interesse público, devem estar baseadas em uma autonomia inserida, em que a autoridade do público possa influir no processo de decisão e na atuação da burocracia do Estado para

implementar políticas e serviços (Evans, 1995). Isso implica fortalecer os mecanismos e instâncias de coordenação de políticas, instâncias de diálogo permanente com a sociedade para o monitoramento e avaliação de resultados, aprimorar o uso de novas tecnologias e pensar a administração não como movida exclusivamente pelos resultados econômicos ou pela qualidade do gasto, mas também pelos resultados em termos de justiça social, equidade e efetividade.

Por fim, a governança democrática fortalece os mecanismos de transparência e de *accountability*. Importante frisar que transparência e *accountability* não são sinônimos. Transparência refere-se à maior disponibilidade de informações, com as quais o público pode julgar o valor adicionado pelas capacidades estatais de implementação de políticas e serviços. A informação é um capital estratégico no contexto da governança democrática, de forma a possibilitar maior deliberação e um processo decisório mais aberto e que envolva os diferentes interessados. *Accountability* significa o processo da plena responsabilização dos agentes públicos, envolvendo a atuação de instituições que controlem a atuação de demais instituições e que sejam empoderadas para responsabilizar, julgar e punir os agentes públicos em caso de descaminho do interesse público (Filgueiras, 2016).

A governança democrática, nesse contexto, representa uma agenda de mudança para a administração pública, em que a qualidade dos governos importa para que políticas e serviços públicos sejam mais eficientes e eficazes, mas que sejam, além disso, legítimos e dotados de plena autoridade pública. A agenda da governança democrática vai além do gerencial, aliando os mecanismos de gestão às condições de abertura e legitimidade, tendo em vista não apenas resultados econômicos, mas indicadores que permitam a mensuração de fatores qualitativos de valores e justiça social. A qualidade de políticas e serviços públicos importa ao cidadão e tem constituído uma agenda silenciosa, a qual não é movida por pacotes customizados de gestão, mas pela capacidade de governos para responder de modo eficaz, eficiente e legítimo às demandas da cidadania.

4. DISCUSSÃO: UMA REFORMA SILENCIADA NO BRASIL

O mês de junho de 2013 representou, no contexto da sociedade brasileira, um momento de inflexão. A onda de protestos contra os governos disseminou-se na sociedade pelos seguintes fatores: (1) a enorme desconfiança com relação às instituições políticas representativas (Moisés, 2008); (2) a denúncia e o pedido de providências da sociedade com relação à péssima qualidade das políticas e serviços públicos; (3) a denúncia permanente da corrupção (Filgueiras, 2015). Desde então, a instabilidade derivada criou um contexto de crise política associado a uma crise econômica resultante do retorno da inflação e da carestia. Os protestos foram fortemente catalisados pelas desigualdades e pelo sentimento de privação relativa no plano da sociedade (Mendonça e Fuks, 2015).

O que está em jogo, portanto, não é o fato de que um ponto das políticas públicas promovidas pelos governos está em xeque, mas a qualidade do processo democrático no âmbito sistêmico e a reprodução das injustiças. Os protestos só foram possíveis porque convergiram para o enfrentamento de um sentimento difuso de injustiças, que se reproduzem na sociedade brasileira. Nesse contexto de desigualdades, o que estava em jogo nos protestos eram a qualidade da democracia e a qualidade do governo. O ponto comum da denúncia pública, apresentado como repertório de manifestação, foi a denúncia da corrupção no âmbito do sistema político brasileiro. Nesse caso, não apenas os desvios de recursos em serviços e políticas, mas também a corrupção da cláusula democrática fundamental do regime político expressam a exclusão da sociedade em relação ao sistema político.

A crítica à qualidade da democracia baseia-se no fato de que o sistema político é permeável à corrupção, alheio aos interesses da sociedade e capturado pelos interesses de grandes corporações. A crítica à qualidade do governo, por outro lado, decorre do fato de que a administração pública presta serviços ruins aos cidadãos, e políticas públicas são ineficientes e sem entregas efetivas. Permeia todo esse processo uma forte percepção de desigualdade e de corrupção (Rothstein, 2010). Na dimensão da luta contra a corrupção, há o sentimento de injustiças sociais e de fraqueza do império da lei. Essa percepção cria o enlace de que a corrupção é regra do serviço público e da política na dimensão da representação, degenerando a legitimidade do regime democrático e do governo.

Esse ponto da permeabilidade da administração pública à corrupção e da baixa qualidade do governo e da democracia afetou a legitimidade do governo para constituir uma agenda coerente e coordenada de reforma. As mudanças institucionais recentes refletem uma agenda descoordenada da governança, movida, sobretudo, por conjunturas críticas e não por um projeto coordenado e coerente de mudança. Esse processo de desenvolvimento institucional ocorreu na dimensão da participação política, das capacidades estatais e da transparência e *accountability*. O resultado é que essas mudanças institucionais, apesar de dedicar importantes inovações para a administração pública e para a democracia, não foram capazes de responder a um novo conjunto de demandas da sociedade, especialmente no que tange à qualidade do governo.

No que tange à participação política, o Estado brasileiro foi capaz de produzir importantes inovações, conectando Estado e sociedade por meio de instituições que integrem, em fóruns participativos, movimentos sociais, grupos de *advocacy*, ativistas e representantes da sociedade civil com representantes de diversos governos (Ramos e Faria, 2013). Esse processo de ampliação das instituições participativas decorreu, em primeiro lugar, da centralidade da Constituição de 1988. Em segundo lugar, decorreu de inovações que foram sendo introduzidas de forma incremental, como audiências públicas, orçamentos participativos, conferências de políticas públicas, conselhos de políticas públicas (Avritzer, 2012). Essas inovações ocorreram especialmente na dimensão das políticas públicas, sobretudo em políticas sociais. Recentemente, tem sido adotada em mecanismos de planejamento governamental, como o recente Plano Plurianual 2016-2019, em que a constituição de fóruns intersetoriais trouxe os elementos de participação para o interior do orçamento público.

Quanto aos mecanismos de transparência e de *accountability*, o caso brasileiro representa um processo incremental de desenvolvimento institucional. Em primeiro lugar, de um vazio institucional, foram constituídas instituições de *accountability* horizontal pulsantes e atuantes (Taylor e Praça, 2014). Além disso, foram adotadas, desde 1988, mudanças legislativas que ampliaram a transparência pública (Loureiro, Teixeira e Prado, 2008) e que deram maior poder às instituições de *accountability*, especialmente no que tange ao combate à corrupção (Melo, Pereira e Figueiredo, 2009). Porém, essa atuação, descoordenada da gestão pública e dos processos de governança, termina por fazer incidir controles que reduzem a margem de atuação e a inovação no plano da administração pública, criando empecilhos para o desenvolvimento (Anechiarico, 2010). Além disso, a atuação destas instituições de *accountability* horizontal tem sido marcada por forte descoordenação e por uma disputa política pela opinião pública e pelo controle da informação (Filgueiras, 2015).

Por fim, as capacidades estatais no Brasil são fluidas e diversas, em que no âmbito da administração pública federal convivem instituições que mantêm baixa e alta capacidade burocrática. Por um lado, há instituições com baixa autonomia, nas quais persistem práticas como corrupção e formas de personalismo, mesmo com os avanços promovidos pela reforma gerencial. Por outro lado, há

instituições dotadas de alta autonomia, que constituem “ilhas de excelência” dentro do setor público (Bersch, Praça e Taylor, 2016). Essa diversidade e o caráter multifacetado das capacidades estatais no Brasil revelam a persistência da agenda de profissionalização do serviço público, o reconhecimento da meritocracia, o desenvolvimento de carreiras e o fortalecimento da autonomia de órgãos da administração em relação ao personalismo. As “ilhas de excelência”, como tratado por Bersch, Praça e Taylor (2016), não resultam em melhorias significativas na prestação de serviços. Elas se concentraram, sobretudo, na gestão financeira e nas receitas do Estado, melhorando a gestão da arrecadação e o controle e planejamento de políticas públicas. Contudo, essas melhorias não chegam ao cidadão diretamente, porque pouco afetaram os servidores da linha de frente e as áreas finalísticas, os quais continuam a reproduzir estruturas ruins de carreiras, salários baixos e insatisfação.

É de se perceber que avanços ocorreram no âmbito da administração pública e em cada um dos elementos de governança. De forma geral, esses avanços ocorreram de forma incremental e com um objetivo de fortalecimento da máquina pública. A agenda operou, porém, sem que essas mudanças significassem transformações estruturais e sistêmicas da máquina administrativa. As mudanças decorrentes da reforma gerencial foram importantes, mas não representaram condições necessárias e suficientes para estabelecer governos qualitativamente capazes para ofertarem políticas públicas robustas e serviços que atendam à demanda do cidadão. O resultado é que houve ganhos de eficiência, mas a reprodução de falhas de gestão em função de capacidades estatais diversas e uma forte presença da corrupção degradam a legitimidade do governo para implementar políticas e serviços.

Ao dissolver a legitimidade do governo, afeta-se diretamente sua autoridade para implementar, de forma efetiva e resoluta, políticas e ações que sejam reconhecidas pelos cidadãos. A agenda de reformas ocultou o processo de decisão política e estrutural, relegando uma dinâmica incremental descoordenada e pouco efetiva para se constituir uma agenda de reforma do Estado. Sem a decisão política, a agenda da reforma terminou silenciada, sem que disso resultasse um processo de desenvolvimento institucional mais robusto e coerente. A perspectiva de reforma com a governança democrática, no Brasil, foi silenciada, de forma que o principal problema ocorreu no processo de institucionalização da mudança.

Projetos de reforma envolvem pensar como as instituições podem e devem ser, adaptadas para os propósitos humanos para funcionar bem (Simon, 1970). A institucionalização deve ser vista como a criação de arranjos de organizações (Egeberg, 1987), de forma a entender como e com o que elas são capazes de lidar para a solução de problemas e produção de resultados (Underdal, 1995). As mudanças institucionais supõem vontade, conhecimento e poder dos atores políticos, representando uma solução para uma série de problemas, dentro de um sistema consensual, ou uma imposição por parte da elite política, de forma coercitiva. Instituições surgem, são mantidas ou transformadas de acordo com as propostas de atores políticos relevantes (March e Olsen, 1995, 1998). É necessário considerar que a direção da mudança institucional é indeterminada (March e Olsen, 1998). Mudanças incrementais envolvem permanente aprendizado e a possibilidade de lidar com erros, mas podem se perder no curso das pequenas mudanças, se não forem coordenadas entre atores da burocracia e atores do sistema político. No caso do Brasil, uma burocracia que ampliou sua margem de autonomia foi capaz de construir sinergia com a sociedade civil e promover mudanças incrementais. Contudo, a concepção de que a autonomia em relação ao sistema político seria condição suficiente para produzir eficiência e eficácia de serviços e políticas públicas minou sua capacidade de constituir conhecimento e pontes com o poder dos atores políticos.

O desafio para a construção da governança democrática no Brasil é estabelecer as pontes entre seus distintos elementos e construir sinergia entre mudanças institucionais, atores da sociedade civil e atores políticos, coordenando as iniciativas de inovação institucional na administração pública. No caso do Brasil, a sinergia com a sociedade civil foi importante para os avanços incrementais da administração pública, na direção da governança democrática. Porém, não foi capaz de constituir uma agenda no âmbito do sistema político, carecendo de coordenação, institucionalização e legitimidade. No contexto da crise política que se iniciou em 2013, o resultado foi um silenciamento dessa agenda de reformas, implicando um regresso das mudanças. A crise política fez florescer um contexto em que o silenciamento da governança democrática pode implicar um contexto de paralisia institucional, minando os avanços incrementais até então em voga no Brasil. A crescente autonomia burocrática não encontrou balanço com a legitimidade do sistema político.

A agenda da governança democrática deve operar com a coordenação do processo de mudança, alinhando os ganhos incrementais em torno do fortalecimento institucional do governo para enfrentar os problemas de injustiças sociais, corrupção e falhas de gestão. Sem que se atente para o problema da legitimidade do governo, poucos avanços ocorrerão de maneira a modificar a percepção do cidadão e fazer com que o processo de mudanças resulte em maior equilíbrio entre gestão pública e democracia.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O silenciamento da agenda de reforma do Estado terminou por produzir uma inércia da administração pública, em que os ganhos adicionais de gestão não resultaram na catalisação de mudanças e em um processo permanente de revisão e desenvolvimento institucional das organizações que compõem o serviço público.

A agenda da governança democrática representa uma concepção do desenvolvimento institucional da administração pública cercada pela sua indissociabilidade com o regime democrático. A perspectiva de trazer para o centro do debate o problema da legitimidade democrática de governos significa fazer com que políticas e serviços sejam dirigidos aos cidadãos e que governos tenham autoridade o suficiente para adicionarem valor à ação pública. A governança democrática, nesse sentido, pressupõe um processo incremental no que diz respeito ao processo decisório e experimentalista no que tange à implementação. Não existem receituários prontos e a perspectiva de governança democrática deve fazer alinhar uma concepção pragmática que envolva no processo de mudança a cidadania. Uma concepção pragmática e experimentalista deve promover mudanças incrementais em que ganhos vão sendo adicionados à ação pública, sem que disso resulte uma direção fixada, mas um processo de permanente monitoramento e revisão de metas e objetivos.

Qualificar a ação de governos em torno de valores plurais das sociedades democráticas significa recompor em seu centro a legitimidade em torno de um interesse público autêntico, que autorize a administração a implementar suas ações. Daí o caráter pragmático e experimentalista do modelo de governança democrática. Associar participação, capacidades estatais e transparência e *accountability* significa pensar um conjunto de mudanças que sejam capazes de fortalecer a máquina administrativa, tendo em vista servidores que planejem, implementem e monitorem e avaliem permanentemente a adição de valores públicos à ação do Estado.

A reforma de Estado silenciada necessita se constituir como agenda, de forma que possam ocorrer mudanças estruturais coordenadas, capazes de dotar o governo de plena legitimidade para constituir

sua autoridade pública. Implementar essa agenda de reformas demanda a decisão política e o processo de coordenação de mudanças institucionais já em curso, alinhando esses processos de mudança com os objetivos da cidadania. Adotar esse modelo no Brasil significa trazer ao centro do debate sobre administração pública o tema da legitimidade de governos e da máquina estatal. Ir além do gerencial significa dotar a máquina administrativa de condições de legitimidade que vão além da eficácia e da eficiência, promovendo um balanço com as condições do regime democrático. Significa adotar abordagens qualitativas que sejam capazes de reunir as capacidades estatais definidas e voltadas para o cidadão, o qual não é apenas um consumidor de serviços, mas um indivíduo portador de direitos e deveres, no contexto de uma democracia. Mas também estas reformas devem estar inseridas no contexto de relações de poder e estruturas institucionais que organizam a vida coletiva.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando L. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. *Rev. Adm. Pública*, v. 41, n. esp., p. 67-86, 2007.
- ANECIARICO, Frank. La corrupción y el control de la corrupción como impedimentos para la competitividad económica. *Gestión y Política Pública*, v. 19, n. 2, p. 239-261, 2010.
- ANDERSON, Christopher J.; TVERDOVA, Yuliya V. Corruption, political allegiances, and attitudes toward government in contemporary democracies. *American Journal of Political Science*, v. 47, n. 1, p. 91-109, 2003.
- AVRITZER, Leonardo. The different designs of public participation in Brazil: deliberation, power sharing and public ratification. *Critical Policy Studies*, v. 6, n. 2, p. 113-127, 2012.
- BELTRÃO, Hélio. *Desburocratização: ideias fundamentais*. Brasília: Presidência da República, 1982.
- BERSCH, Katherine; PRAÇA, Sérgio; TAYLOR, Matthew. State capacity, bureaucratic politicization, and corruption in the Brazilian State. *Governance — An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, v. 30, n. 1, p. 105-124, 2016.
- BEVIR, Mark. *Democratic governance*. Princeton: Princeton University Press, 2010.
- BOZEMAN, Barry. *Public values and public interest*. Counterbalancing economic individualism. Washington: Georgetown University Press, 2007.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Burocracia pública e reforma gerencial. *Revista do Serviço Público*, ed. esp., p. 29-47, 2007.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (Org.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2001. p. 21-38.
- CAMPANTE, Rubens G. O patrimonialismo em Faoro e Weber e a sociologia brasileira. *Dados — Revista de Ciências Sociais*, v. 46, n. 1, p. 153-193, 2003.
- CÂNDIDO, Antônio. O significado de Raízes do Brasil. In: HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- CARDOSO, Fernando Henrique. Os regimes autoritários na América Latina. In: COLLIER, David (Org.). *O novo autoritarismo na América Latina*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982. p. 41-62.
- CARNEIRO, Ricardo; MENICUCCI, Telma. *Gestão pública no século XXI: as reformas pendentes*. Brasília: IPEA, 2013. (Textos para Discussão, n. 1686).
- CARVALHO, José Murilo de. Passado, presente e futuro da corrupção brasileira. In: AVRITZER, Leonardo et al. (Org.). *Corrupção: ensaios e crítica*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2008. p. 237-242.
- CAVALCANTE, Pedro; CARVALHO, Paulo. The professionalization of Brazilian federal bureaucracy (1995-2014): advances and dilemmas. *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro, v. 51, n. 1, p. 1-26, jan./fev. 2017.
- DALTON, Russell. *Democratic challenges, democratic choices*. Oxford: Oxford University Press, 2004.
- EGBERG, Morten. Design public organizations. In: KOOIMAN, J.; ELIASSEN, K. A. (Ed.). *Managing public organizations*. Londres: Sage, 1987. p. 142-157.
- EVANS, Peter. *Embedded autonomy. States and industrial transformation*. Princeton: Princeton University Press, 1995.
- FAORO, Raymundo. *Os donos do poder*. Formação do patronato político brasileiro. São Paulo: Globo, 2000.
- FILGUEIRAS, Fernando. Transparency and accountability: principles and rules for the construction of publicity. *Journal of Public Affairs*, v. 16, n. 3, p. 192-202, 2016.
- FILGUEIRAS, Fernando. Institutional development and public control. Analyzing the Brazilian accountability system. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 39., 2015, Caxambu.
- FREY, Bruno S.; STUTZER, Alois. Happiness, economy and institutions. *The Economic Journal*, n. 110, p. 918-938, 2000.
- FRIEDBERG, Erhard. Organização. In: BOUDON, Raymond (Org.). *Tratado de sociologia*. Rio de Janeiro: Zahar, 1995. p. 375-412.
- FUNG, Archon. Putting the public back into governance: the challenges of citizen participation and its future. *Public Administration Review*, v. 75, n. 4, p. 513-522, 2015.

- FUKUYAMA, Francis. What is governance? *Governance — An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, v. 26, n. 3, p. 347-368, 2013.
- GRINDLE, Merilee. Good enough governance: poverty reduction and reform in development countries. *Governance — An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, v. 17, n. 4, p. 525-548, 2004.
- HARDIN, Russell. Do we want trust in government? In: WARREN, Mark (Ed.). *Democracy and trust*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- KLINGEMANN, Hans Dieter; FUCHS, Dieter. *Citizens and the state*. Oxford: Oxford University Press, 1995.
- LEVI, Margaret. A state of trust. In: BRAITHWAITE, Valerie; LEVI, Margaret. *Trust and governance*. Nova York: Russell Sage Foundation, 1998.
- LOUREIRO, Maria Rita; TEIXEIRA, Marco Antônio Carvalho; PRADO, Otávio. Construção de instituições democráticas no Brasil contemporâneo: transparência das contas públicas. *Organizações e Sociedade*, v. 15, n. 47, p. 107-119, 2008.
- MARCELINO, Gileno Fernandes. Em busca da flexibilidade do Estado: o desafio das reformas planejadas no Brasil. *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro, v. 37, n. 3, p. 641-659, 2003.
- MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. *Democratic governance*. Nova York: Free Press, 1998.
- MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. The institutional dynamics of international political orders. *International Organization*, v. 52, n. 4, p. 943-969, 1995.
- MELO, Marcus André; PEREIRA, Carlos; FIGUEIREDO, Carlos. Political and institutional checks on corruption: explaining the performance of Brazilian audit institutions. *Comparative Political Studies*, v. 42, n. 9, p. 1217-1244, 2009.
- MENDONÇA, Clarice; FUKS, Mário. Privação relativa e ativismo em protestos no Brasil: uma investigação sobre o horizonte do possível. *Opinião Pública*, v. 21, n. 3, p. 626-642, 2015.
- MOISÉS, José Álvaro. Democracia, desconfiança política e insatisfação com o regime — o caso do Brasil. *Opinião Pública*, v. 14, n. 1, p. 1-42, 2008.
- MOTTA, Paulo Roberto. A modernização da administração pública brasileira nos últimos 40 anos. *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro, v. 41, n. esp., p. 87-96, 2007.
- MUNGIU-PIPPIDI, Alina. Corruption: diagnosis and treatment. *Journal of Democracy*, v. 17, n. 3, p. 86-99, 2006.
- NORRIS, Pipa. *Democratic deficit*. Critical citizens revisited. Nova York: Cambridge University Press, 2011.
- OECD. *Building on basics*. Paris: OECD Publishing, 2015.
- OFFE, Claus. Governance: an 'empty signifier'? *Constellations*, v. 16, p. 550-562, 2009.
- OFFE, Claus. How can we trust our fellow citizens? In: WARREN, Mark (Ed.). *Democracy and trust*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999. p. 42-87.
- OLSEN, Johan P. *Democratic government, institutional autonomy, and the dynamics of change*. Arena Working Paper, n. 1, 2009.
- PETERS, Guy B.; PIERRE, Jon. *Governance and comparative politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 2016.
- PHARR, Susan J.; PUTNAM, Robert. *Disaffected democracies: what's troubling the trilateral countries?* Princeton: Princeton University Press, 2000.
- PIRES, Roberto Rocha C.; GOMIDE, Alexandre A. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. *Revista de Sociologia e Política*, v. 24, n. 58, p. 121-143, 2016.
- POLLITT, Christopher. *The essential public manager*. Londres: Open University Press; McGraw-Hill, 2003.
- POLLITT, Christopher; BOUCKAERT, Geert. *Public management reform: a comparative analysis*. Nova York: Oxford University Press, 2004.
- RAMOS, Alfredo; FARIA, Claudia F. Las conferencias de políticas públicas en Brasil: hacia un sistema integrado de participación y deliberación a nivel nacional? *Revista Española de Ciencia Política*, v. 32, p. 43-63, 2013.
- RHODES, Roderick A. W. Understanding governance: ten years on. *Organization Studies*, v. 28, n. 8, p. 1243-1264, 2007.

- RHODES Roderick A. W. Waves of governance. In: LEVI-FAUR, David (Ed.). *The Oxford handbook of governance*. Oxford: Oxford University Press, 2012. p. 33-48.
- RHODES, Roderick A. W.; BEVIR, Mark. The “3Rs” in rethinking governance: ruling, rationalities, and resistance. In: RHODES, Roderick A. W.; BEVIR, Mark (Ed.). *Rethinking governance: ruling rationalities and resistance*. Abingdon: Routledge, 2016. p. 1-18. (Studies in Governance and Public Policy).
- ROTHSTEIN, Bo. *The quality of government*. Corruption, social trust, and inequality in international perspective. Chicago: The University of Chicago Press, 2010.
- ROTHSTEIN, Bo; TEORELL, Jean. What is Quality of government. A theory of impartial institutions. *Governance — An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, v. 21, n. 2, p. 165-190, 2008.
- ROSE-ACKERMAN, Susan. Governance and corruption. In: LOMBORG, Bjørn (Ed.). *Global crises, global solutions*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004. p. 1-62.
- SCHWARTZMAN, Simon. *Bases do autoritarismo brasileiro*. Rio de Janeiro: Campus, 1982.
- SELZNICK, Philippe. *Leadership in administration*. Nova York: Harper and Row, 1957.
- SIMON, Herbert. *The sciences of the artificial*. Cambridge: MIT Press, 1970.
- SKIDMORE, Thomas. A queda de Collor: uma perspectiva histórica. In: ROSENN, Keith S.; DOWNES, Richard (Org.). *Corrupção e reforma política no Brasil*. O impacto do impeachment de Collor. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 1999. p. 23-46.
- SOUZA, Celina. Modernização do Estado e construção de capacidade burocrática para a implementação de políticas federalizadas. *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro, v. 51, n. 1, p. 27-45, 2017.
- TAYLOR, Matthew; PRAÇA, Sérgio. Inching toward accountability. The evolution of Brazil’s anticorruption institutions, 1985-2010. *Latin American Politics and Society*, v. 56, n. 2, p. 27-48, 2014.
- UNDERDAL, Arild. The study of international regimes. *Journal of Peace Research*, v. 32, n. 1, p. 113-119, 1995.
- WARREN, Mark. Governance-drive democratization. *Critical Policy Studies*, v. 3, n. 1., p. 3-13, 2009.
- WERNECK VIANNA, Luiz. Weber e a interpretação do Brasil. *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, n. 53, p. 33-48, mar. 1999.
- WORLD BANK. *World development report: making services work for poor people*. Washington: World Bank, 2004.

Fernando Filgueiras

Doutor em ciência política pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (Iuperj). Diretor de Pesquisa e Pós-Graduação Stricto Sensu da Escola Nacional de Administração Pública (Enap). Professor associado do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). E-mail: fernandofilgueiras@hotmail.com.