

CADERNOS DA

Reforma Administrativa

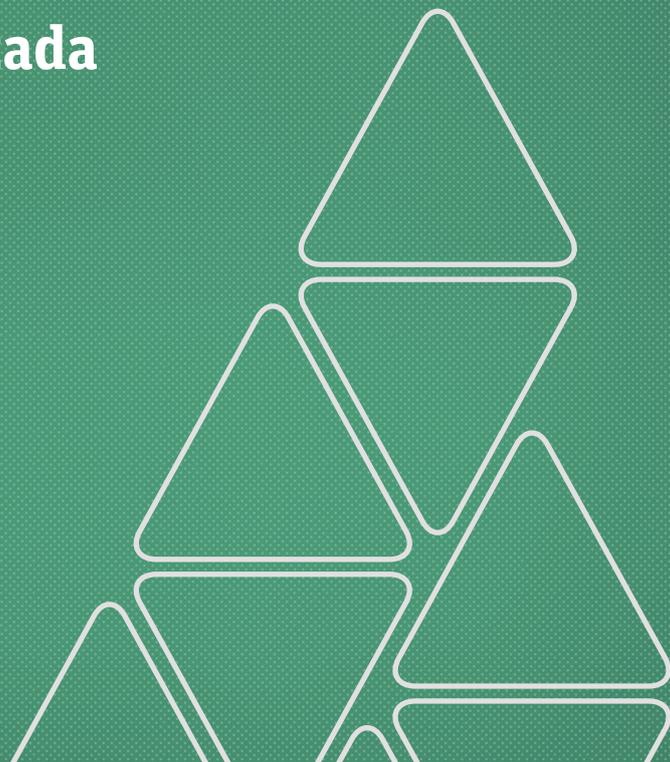
Caderno 11

**A função controle e a
burocracia profissionalizada
no contexto reformista**



FONACATE

Fórum Nacional Permanente
de Carreiras Típicas de Estado



Brasília, Setembro de 2020

Marcus Vinicius de Azevedo Braga

Doutor em Políticas Públicas, Estratégia e Desenvolvimento (PPED/IE/UFRJ).

Expediente

Realização:

Fórum Nacional Permanente de Carreiras Típicas de Estado (Fonacate) (Setembro, 2020)

Autor:

Marcus Vinicius de Azevedo Braga

As opiniões expostas neste artigo representam a visão do autor como pesquisador e não uma opinião de caráter institucional.

Diagramação:

Diego Feitosa

Apoio:

Frente Parlamentar Mista em Defesa do Serviço Público

Presidente: Deputado Federal Professor Israel Batista (PV-DF)

Nota de Apresentação

É com enorme satisfação que o Sindicato Nacional dos Auditores e Técnicos Federais de Finanças e Controle (UNACON Sindical) e a Federação Nacional dos Auditores de Controle Interno Público (Fenaud), entidades integrantes do FONACATE, trazem a público a contribuição de Marcus Vinicius de Azevedo Braga ao debate em curso sobre a reforma administrativa.

O autor coloca em evidência neste 11º Caderno da Reforma Administrativa a importância da função controle e da profissionalização da burocracia para uma discussão mais aprofundada das capacidades estatais de entregas bens e serviços públicos à população com eficiência, eficácia, efetividade e integridade.

Na primeira parte do trabalho, sustenta-se que a função controle não precisa nem deve ser, como na narrativa pendular reformista, responsabilizada pelo “apagão de canetas” na gestão ou, alternativamente, elevada à panaceia no combate à corrupção. O controle republicano e democrático, que é o que se defende, instrumentaliza a *accountability* das políticas públicas em suas dimensões horizontal de avaliação, supervisão e de sanção dentro do governo, e vertical de transparência e participação popular. Para tanto, precisa transitar do “controle por resultados” para o “controle focado nos resultados”, mesclando auditoria governamental com gestão preventiva de riscos, cooperação com o gestor e participação social.

Na segunda parte, o raciocínio leviano subjacente à reforma administrativa de que o Estado custa caro e entrega pouco por cau-

sa dos servidores é problematizado. Não somente pelos exemplos ao redor do mundo e no próprio Brasil de revalorização da ação estatal no ambiente pandêmico, mas porque as capacidades estatais de implementação e entrega de políticas públicas dizem respeito a um conjunto de fatores que em muito transcendem à gestão de recursos humanos, a saber: capacidade orçamentário-financeira; insumos técnico-administrativos adequados; profissionais qualificados organizados em sistemas; cooperação federativa; e liderança política.

É claro que a burocracia precisa de mecanismos aperfeiçoados de avaliação, de gestão ampla de desempenho (ver Caderno nº 7), de incentivos, metas e compromissos, mas também de salvaguardas contra o agente público mal intencionado e contra a captura privada. A PEC 32/2020, no entanto, fragiliza as entregas governamentais, pois precariza os vínculos dos servidores com a administração, enfraquecendo o controle social e aumentando as possibilidades de captura das políticas. Além disso, concede poderes desmesurados ao chefe do Executivo, que poderá inclusive fechar universidades por decreto. Por fim, silencia sobre a redução do orçamento *per capita* das políticas sociais imposta pelo teto de gastos.

Adverte-se à guisa de conclusão: improvisação e precarização não fazem bem ao Estado, ao mercado e, sobretudo, à população.

Boa leitura!

Bráulio Santiago Cerqueira
Comissão de Estudos do Fonacate

A função controle e a burocracia profissionalizada no contexto reformista

Marcus Vinicius de Azevedo Braga¹

Introdução

A expressão “reforma” povoa o noticiário político desde a década de 1980, como algo polissêmico, como uma percepção intuitiva de que tais reformas seriam a resposta imediata a uma insatisfação de uma parcela da população, frente a problemas, muitas vezes crônicos, que se apresentam, ou que emergem por questões conjunturais.

Essa situação de insatisfação se materializa mais frequentemente em um discurso de libertação do leviatã intervencionista, de seu autoritarismo, e dos privilégios de seus agentes, compondo um rol de reclames que reduz o Estado ao tamanho de seus problemas, jogando, ao feitio de antigo adágio², a criança fora junto com a água da bacia, após o necessário banho. Um Estado problema, raiz de todos os males, que pode ter como efeito reformas com ar de demolição.

O clamor por reformas, um instrumento da modernidade, não pode abandonar a racionalidade de uma sociedade complexa no século XXI, de um país de dimensões continentais, plural, desigual social e regionalmente, e com heranças de deveres olvidados no passado, frente a problemas futuros que se apresentam nos cenários prospectivos, além das incertezas dos grandes riscos globais, como ocorreu recentemente com a pandemia do novo coronavírus.

Para se falar do objetivo de uma reforma, nada melhor do que um dos seus mais emblemáticos estudiosos para se manifestar. Segundo Przeworski (1998, p.39): “*O objetivo da reforma do Estado é construir instituições que deem poder ao aparelho do Estado para fazer o que se deve fazer, e o impeçam de fazer o que não deve fazer*”, o que parece ser algo simples, mas que envolve questões complexas.

Nesse sentido, o presente texto procura apresentar subsídios para as discussões em

1 Doutor em Políticas Públicas, Estratégia e Desenvolvimento (PPED/IE/UFRJ). As opiniões expostas neste artigo representam a visão do autor como pesquisador e não uma opinião de caráter institucional. Agradeço o apoio de diversas colegas, servidores e pesquisadores, no processo de revisão.

2 Adágio Alemão datado de 1512, citado na obra “*Narrenbeschwörung*” (Conjurando tolos), de Thomas Murner.

curso sobre a reforma administrativa, focando em dois pontos especificamente: na função controle, que limita os abusos dos prepostos do Estado, e o capacita também pelo seu viés avaliador; e a profissionalização da burocracia, que capacita esse Estado a desempenhar as suas funções, e o limita também, por propiciar uma base um tanto apartada do jogo político. Pontos centrais que permitem adensar essas temáticas, por vezes esquecidos nas discussões reformistas, quando não demonizados.

O artigo inicia no seu primeiro tópico apresentando a relação da função controle com os processos de reforma recente no Brasil, e no segundo tópico trata da importância de uma burocracia estável e profissionalizada para a efetividade das políticas públicas. Objetiva, desse modo, analisar a importância do controle e da burocracia em uma república de matriz democrática, apontando que as distorções desses dois estatutos não invalidam a sua importância, de forma a inibir rompantes reformistas que queiram jogar fora a bacia, a água e a criança.

As discussões sobre o tamanho e a qualidade da atuação desse Estado, necessário e suficiente, passam por essa tensão, e como bem relembra Fukuyama (2018), antes que os governos possam ser limitados, eles precisam ter a capacidade de fazer as coisas, em uma intrincada construção que suplanta soluções simplistas e sedutoras, em especial nos dois tópicos centrais desse texto, e que serão explorados adiante: O Estado que faz e seus limites.

1. Accountability, a injustiçada nos movimentos reformistas.

1.1 - Accountability, traduzida como um jargão.

O clássico texto de Campos (1990), animada pelos seus estudos no exterior, despertava, já naqueles tempos reformistas de outra, a necessidade de trazer para a gramática política nacional o conceito de *accountability*,

como um determinante da qualidade da relação do governo com os cidadãos, resgatando a autora elementos da democracia participativa como parte dessa construção. Uma ideia moderna à época, e que se materializou de forma fragmentada.

Pinho e Sacramento (2009) retornam a essa pauta, vinte anos depois, apontando que a situação avançou em relação ao cenário trazido por Campos (1990), mas tem-se ainda um contexto muito longe de construir uma verdadeira cultura de *accountability*. Agora, passados trinta anos desse emblemático texto de 1990, a percepção é que esse conceito ainda não penetrou com a profundidade devida no debate público, abalado, sem ainda ter nascido, pela crise atual da democracia liberal e de seus pressupostos.

Governos *accountables* se caracterizam, segundo Schedler (1999), por agentes públicos responsáveis, sobre os quais a população tem informações sobre a sua atuação, sobre as justificativas de suas escolhas, e essa mesma população tem a capacidade de sancioná-los quando se desviam do pactuado. É muito mais do que transparência ou prestação de contas, e sim uma limitação dos abusos dos agentes, como garantia da efetividade, e se aplica a esses agentes, inclusive, na sua relação com atores privados.

O'Donnell (1998) traz essa conceituação para uma visão estrutural, de uma *accountability* em uma dimensão horizontal, em uma rede de agências especializadas com capacidade de supervisão e, se preciso, sanção de outros agentes; e uma dimensão vertical, da participação popular pelo voto ou pelo chamado controle social. A função controle, com seus atores, instrumentaliza a *accountability*.

Essa visão de arranjos, para a coordenação de atores como fonte de efetividade, sustenta-se pelo fato do voluntarismo não ser suficiente para a indução da cooperação e a redução de conflitos, em especial quando se tratam de governos, havendo a necessidade

de um conjunto de incentivos e controles que façam os agentes estatais atuarem em prol da coletividade, fiel ao ideal liberal de defender o cidadão do Estado e de seus abusos, mas também vinculado a uma ideia de eficiência e inovação desse mesmo Estado.

Diante da crise que paira sobre a democracia liberal (CASTELLS, 2018), os extremismos do Século XXI reduziram a *accountability* a um jargão de luta contra a corrupção, mas esse conceito transcende a detecção e punição de subornos e fraudes, sendo um elemento de coordenação e ajuste entre os atores sociais e governamentais, alinhados com os interesses do cidadão, coibindo desvios de finalidade e promovendo a efetividade das políticas públicas.

Entretanto, as reformas não trouxeram esse tema da *accountability* como combate a corrupção ou como responsividade. As reformas recentes depositam sua fé em uma *accountability* predominantemente baseada em efetividade pela concorrência, na auto regulação, uma visão que tem fragilidades, como se verá mais adiante.

1.2 Os movimentos reformistas e a *accountability*.

As reformas patrocinadas na década de 1990 e apresentadas no PDRAE-Plano Diretor da Reforma Administrativa do Estado (1995) foram injustas com a função controle. E suas concepções ainda hoje inspiram muito do atual movimento reformista, em uma visão de descasamento da efetividade em relação a ideia de *accountability*, como se o Estado não funcionasse por conta de controles que inibem a liberdade e a inovação do gestor, contraposto a uma visão de controles como elementos de coordenação, de limites e de asseguuração dessa efetivida-

de frente aos riscos.

O controle, como apresentado³ no PDRAE (1995), era visto como burocrático e legalista. Mais do que isso, era visto como algo pernicioso de *per si*. O bom controle da reforma bresseriana era o “controle por resultados”. Não um “controle focado nos resultados”. Ou seja, controla-se a partir dos resultados obtidos, em um modelo de grande autonomia ao gestor, e aferição de suas metas ao final de um ciclo, o que renovaria a contratualização deste. Uma grande diferença, como se verá a seguir.

Essa visão, deixada bem clara nos documentos reformistas, é de uma estrutura de governança pautada na primazia da auto regulação, de mecanismos de coordenação autônoma, que, segundo Fiani (2011), é um arranjo baseado exclusivamente em incentivos, em um desenho que privilegia o chamado mecanismo de preços, típico de mercados e que sem regras específicas ou especialização, que são aplicados indistintamente a qualquer transação, sem a necessidade de uma terceira parte que faça a verificação.

Nesse desenho, há uma cisão entre a formulação e a execução, com a descentralização da segunda (LUSTOSA DA COSTA, 2010), e essa implementação das políticas públicas se daria pelo processo da publicização, com a atuação de um setor público não estatal, representado especificamente pelas Organizações Sociais, e que agindo como em um mercado, receberiam recursos e metas, e seriam descredenciadas caso não atingissem os resultados pactuados, com uma participação intensiva da população no controle social, em um foco no controle *a posteriori*, dado que a reforma da década de 1990 tinha visíveis reservas com o controle *a priori*.

3 Autores como Garcia (2011), Castro (2009) e Olivieri (2010) indicam que as alterações do controle interno em 1994 se deram por conta de escândalos como o impedimento do ex-presidente Collor de Mello e o chamados anões do orçamento, de grande repercussão, de forma descasada da discussão reformista, e com uma dependência de trajetória do sistema contábil, com pouco diálogo com a gestão.

Uma análise baseada em Williamson (1996) indica fragilidades em um desenho de execução de políticas públicas apenas nesse arranjo pautado prioritariamente em incentivos. A racionalidade dos atores é limitada, o que inibe o potencial de pressão do controle social frente às metas, dado que esses objetivos não têm o seu atingimento claramente verificado pelo público beneficiário, com graus de complexidade que impedem essa percepção da qualidade dos serviços ofertados.

Da mesma forma, a especificidade dos ativos⁴ torna a substituição de Organizações Sociais, que não foram efetivas ao fim de um ciclo, mais custosa, impedindo o uso desses mecanismos como inibidores de desvios de finalidade. A mudança de um ator que presta determinado serviço é complexa, pois a relação construída por ele durante o contrato cria dependência por conta de saberes desenvolvidos, acesso a informações, relações informais, o que faz essa substituição onerosa, em especial em serviços de maior complexidade, como a Saúde. A pressão pela substituição que traz a eficiência pode trazer perdas nos processos de gestão das políticas públicas.

Para além de uma discussão teórica de modelos de economia institucional, a fragilidade desses mecanismos de controle hegemônicos nos incentivos, preconizados no PDRAE, se materializou nesses vinte e cinco anos em exemplos concretos que serão listados a seguir, como exemplos ilustrativos, seja pela incapacidade de garantir a eficiência, seja pela fraqueza em impedir abusos.

Tomando apenas exemplos bem recentes, os escândalos na gestão de Organizações Sociais de Saúde (OSS) no Rio de Janeiro, que culminaram com o afastamento do gover-

nador no segundo semestre de 2020, apresentaram um cenário de baixa efetividade e de intenso patrimonialismo na gestão dessas organizações que ofertavam serviços de saúde (FRAUDES, 2020; RELATÓRIO, 2020). Os incentivos e o voluntarismo sofrem uma derrota retumbante para a corrupção.

Da mesma forma, a Operação Calvário, conduzida pela Polícia Federal (BRASIL, 2019), apontou desvios e pagamento de propina na gestão das Organizações Sociais de Saúde (OSS) no Estado da Paraíba (INVESTIGADO, 2019). E em 2020, a CPI-Comissão Parlamentar de Inquérito conduzida pela Assembleia Legislativa do estado do Amazonas (AMAZONAS, 2020) mostra situações suspeitas na relação das Organizações Sociais de Saúde (OSS) com o governo.

Um conjunto de exemplos bem recentes, que demonstram que apenas um controle por resultados *a posteriori* tem dificuldades de ser a única estrutura de governança de arranjos complexos, com problemas no atingimento dos resultados, nos custos observados, no monitoramento e na prestação de contas, o que traz prejuízos à gestão de uma política pública que envolve valores indisponíveis, como a Saúde.

A visão voluntarista da execução das políticas públicas pode gerar mecanismos de *accountability* frágeis frente aos desvios, e ainda, tornar o estado refém de conglomerados econômicos em políticas estratégicas, como a Saúde e a Educação, essenciais para qualquer sociedade, de caráter intergeracional, sem o acréscimo de eficiência que esse modelo teoricamente traria pela sua flexibilidade diante de um aparelho público, como fonte de inovação e de economicidade.

Uma visão, fruto das ideias reformistas, de que a causa dos males repousa na burocracia

4 Segundo Williamson (1996), a especificidade de um ativo é o grau em que este não pode ser reempregado, sem sacrifício do valor produtivo, demandando complexa governança *ex-post*, pois os ativos específicos dificultam a possibilidade de competição, trazendo grande interdependência, gerando atores reféns, e a ameaça de substituição termina por não ser o suficiente para cobrir o risco de oportunismo.

cia e que a solução tem caráter totalizante na flexibilização. Um axioma que na prática tem trazido problemas, o que não inibe a necessidade de se discutir os problemas de processos rígidos e ensimesmados de controle, a avaliação de resultados, bem como a busca de tornar a governança menos onerosa, servindo-se, inclusive, de incentivos, como ocorre com a transparência em relação ao lucro político.

Warren (2014) reforça que a democracia não se faz sem uma complexa rede de *accountability* entre os atores, pois a delegação de poder em uma sociedade complexa demanda mecanismos de responsividade, e o fato dessa *accountability* ter custos e imputar ônus aos gestores, não significa que ela é ruim por si só, mas sim que precisa ser modulada em relação às externalidades negativas que ela gera, voltando ao dilema central da bacia, da água e da criança.

1.3- O resgate da função controle nestes vinte e cinco anos

Essa aversão das ideias reformistas em relação ao controle joga para escanteio a necessidade de mecanismos de controle institucional, por meio de órgãos articulados e capacitados, em especial no que se refere à contabilidade e à auditoria, bem como a presença de mecanismos de controle social de forma integral, alimentados por uma ampla cultura de transparência; e ainda, uma estrutura de governança dos órgãos públicos, baseada em um paradigma de avaliar-direcionar-monitorar (BRASIL, 2014), como mecanismos garantidores da entrega e da integridade das políticas públicas. Traz a reforma uma visão reducionista, por limitar o

*enforcement*⁵ ao fato de ser descredenciado após um período de insucesso. Uma visão frágil diante do que se vê em termos de tipologias de corrupção.

Entretanto, o mundo foi objeto de reformas também desde a década de 1990, com a entrada de agendas formais, como a Convenção da ONU Contra a Corrupção, promulgada no Brasil pelo Decreto Presidencial nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006; a Convenção Interamericana contra a Corrupção da OEA, promulgada pelo Decreto Presidencial nº 4.410, de 7 de outubro de 2002; a Parceria para Governo Aberto ou OGP (*Open Government Partnership*), lançada em 2011, tendo o Brasil como fundador; a possibilidade de adesão do Brasil à OCDE- Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico, que tem uma presente agenda de promoção da integridade, além de iniciativas internas que resultaram no fortalecimento dos órgãos de controle e a sua articulação, bem como a *advocacy* desses temas.

Essa ascensão da agenda anticorrupção resultou em uma percepção de mais controle, e um cenário que tensionou as polarizações entre o controle e a gestão, na discussão de mais salvaguardas em oposição ao uso predominante de incentivos⁶, mostrando que as discussões reformistas continuam presentes, até por que esse florescimento do controle não se deu tão alinhado a ideia de *accountability*, com matizes de outras concepções, na qual a discussão dos resultados termina por, curiosamente, disputar espaço em relação à questão da integridade.

A cruzada contra a corrupção movida a partir da Operação Lava Jato⁷ reforçou esse entrincheiramento pela vilanização da polí-

5 Diz-se do processo de fazer as pessoas obedecerem a uma lei ou regra.

6 Destaca-se a alteração da LINDB-Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro pela Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018 e a lei nº 13.869, de 5 de setembro de 2019 (Lei de abuso de autoridade) como respostas institucionais a essa percepção de hipertrofia do controle, em especial após a Operação Lava-Jato.

7 Operação Lava-Jato é o nome de uma investigação realizada pela Polícia Federal em conjunto com o Ministério Público, cuja deflagração da fase ostensiva foi iniciada em 17 de março de 2014, com o cumprimento de mais de uma centena de

tica e da gestão, e o heroísmo do bom burocrata, em especial dos chamados órgãos de controle. O ambiente de incerteza e de quebra de confiança institucional leva o cidadão a buscar a segurança da burocracia profissionalizada, gerando um tensionamento da autonomia necessária aos políticos e aos gestores, em relação a uma primazia da função controle, e seus mecanismos burocráticos.

Uma tensão que, segundo Braga e Bliache-riene (2018), na discussão das inovações trazidas pela Lei nº 13.655/2018, revela uma disputa pela hegemonia da visão do fenômeno da corrupção, com aspectos mais épicos, que valorizam o fim da impunidade e a ação sobre a conduta, em relação a uma visão com aspectos mais sistêmicos, com atenção à prevenção e à ampliação dos espaços de participação popular e de diálogo do controle com a gestão. Visões que precisam ser integradas, em especial na prática.

Essa tensão entre a gestão e o controle, inexistente nas reformas da era Bresser, pois o controle ali era visto como ausente, algo a ser evitado, assume seu lugar nas discussões reformistas, na qual a criação não pode ser jogada fora junto com a água, com uma diferença a ser considerada, dado que está se falando de um mundo de tecnologia intensiva, um contexto que afeta a forma de se exercer o controle social e o institucional, o que pode tornar a *accountability* um oneroso panóptico⁸, de vigilância absoluta e paralisante.

Existe uma visão reformista de que a presença de mais Estado, traz mais corrupção⁹,

na luta contra a ação de extração de rendas nessa relação com o Estado, sem a agregação de valor (*rent seeking*). Bastaria reduzir o aparelho estatal e não as funções públicas? A questão é que a atuação em prol do interesse público, financiada pelos recursos orçamentários, traz riscos de corrupção, mesmo se executada por agentes privados, dado que não existe corrupção sem corruptor. Como diminuir a amplitude estatal, se o cenário de desigualdade e déficits em aspectos sociais no país enseja ações redistributivas, em um dilema real.

Para isso, não se precisa de menos controle, mas de melhor controle. Espera-se no Século XXI uma *accountability* que tenha como característica ser “Pé no barro”, ou seja, inserida nas políticas, alinhada com os objetivos da gestão, para que não se converta em uma *accountability* “Pé de barro”, fragilizada pelo seu insulamento, pela visão da sociedade a partir dos pressupostos de seus atores, como se o fim do controle fosse ele mesmo, argumentos que reforçam a visão negativa das reformas da função controle.

Pois é daí que provém grande parte das críticas, da ideia de um “apagão de canetas” fruto da ação controladora, o que enseja que a função controle também precisa ser discutida e pensada, pois a crise de legitimidade do Estado vigente é alimentada pelo fenômeno da corrupção, mas pode ser potencializada pela forma como se dá o mesmo enfrentamento dessa mazela social.

O reformismo atual, em que pese beba da água da década de 1990, se defronta com um Brasil que tem outra percepção da cor-

mandados de busca e apreensão, prisões temporárias, preventivas e conduções coercitivas, tendo como objetivo apurar um esquema de lavagem de dinheiro e corrupção e que atingiu, além de empreiteiras, contratos da Petrobras e de diversas outras estatais.

8 Panóptico é um tipo de estrutura penitenciária concebida pelo pesquisador inglês Jeremy Bentham em 1785, na qual um único vigilante consegue observar todos os prisioneiros, sem que estes possam saber se estão ou não sendo observados.

9 Estudo empírico de Mendonça e Fonseca (2012), em diversos países, indica que a participação do governo em uma economia não é relevante para explicar a incidência de corrupção.

rupção, suas causas e remédios, sem espaço para uma visão de “controle por resultados”, mas com espaço para avanços na discussão de uma agenda de “controle focado nos resultados”, que combine entregas com integridade, agregando agendas de participação e transparência, bem como mecanismos de auditoria governamental e gestão de riscos de caráter preventivo, sem esquecer a dimensão dos incentivos, de um controle que seja alinhado à gestão, traduzindo finalmente o conceito de *accountability*.

2. Burocracia profissionalizada, qualidade do serviço público e reforma administrativa

2.1. Burocracia e capacidades estatais

O segundo ponto aqui abordado, e que se relaciona também ao primeiro, é a ideia da força de trabalho governamental, vínculos e características. O reformismo da década de 1990 não só subestimou as questões subjacentes a *accountability*, como também, pela sua visão etapista, eleva a administração gerencial à condição de panaceia redentora do estatismo patrimonialista e do burocratismo (LUSTOSA DA COSTA, 2010), na solução proposta de um modelo privado e mercadológico de força de trabalho, desconsiderando características dos sistemas públicos e de suas lógicas de funcionamento, com mecanismos de incentivo e controle próprios.

Políticas públicas demandam capacidades estatais. A dicotomia simplificadora de Osborne e Gable (1994), de um Estado que navega e não rema, amedrontado pela captura pelas corporações¹⁰, ignora os riscos de captura por monopólios privados, pela transitoriedade de processos eleitorais e, ainda,

a perda de continuidade na atuação estatal pelas mudanças naturais da política. Nem tudo exige inovação de forma precípua, demandando em algumas políticas constância para o seu sucesso. Essa visão olvida que o comandante que navega um navio precisa ter a tripulação qualificada e de prontidão para os desafios na vida no mar. Burocracia profissionalizada e governo eleito são pilares essenciais da democracia.

Segundo Gomide e Pires (2014), os arranjos determinam a capacidade de implementar as políticas públicas, capacidades essas que se dividem em técnico-administrativas, de profissionais qualificados e organizados em sistemas; e uma dimensão política¹¹, na capacidade de se expandir os canais de interlocução e negociação com a população. Como mobilizar, reter e aprimorar essas capacidades, em especial em sistemas predominantes de incentivos, que promovem a rotatividade efetiva?

A pandemia da Covid-19 foi uma prova para as capacidades estatais de todos os governos do mundo, pela sua capacidade de mobilizar recursos e assumir tarefas, dialogando e prestando contas à população, o que foi fator determinante de sucesso frente às crises sanitária e econômica. A pandemia, em termos de capacidades, foi um teste de *stress* para os governos e seus arranjos.

Corpos funcionais qualificados, em aparelhos públicos organizados e regidos por um conjunto normativo, submetido a regras, a sistemas de incentivos e controles, articulados com a comunidade, lembrados pelos seus aspectos negativos de corporativismo, se viram como protagonistas nas emergências pela sua capacidade de reagir, partindo

10 Essa visão de captura por corporações públicas remonta a época das marchinhas. Em “Se eu fosse Getúlio”, cantada por Nelson Gonçalves no carnaval de 1954, de autoria de Roberto Roberti e Arlindo Marques Jr, já se manifestava essa aversão pelo funcionalismo, nos versos: “O Brasil tem muito doutor, muito funcionário, muita professora. Se eu fosse o Getúlio, mandava metade dessa gente pra lavoura.” Soluções simplistas para problemas complexos remontam de longa data.

11 Segundo Putnan (2006), no estudo sobre as regiões italianas, quanto mais participação cívica na região, mais eficaz seu governo, demonstrando a importância do controle social e ainda, de competências políticas da burocracia.

de capacidades instaladas e da capilarização junto a população, o que leva a reflexões sobre a qualidade do serviço público, sua raiz, e os riscos de captura que ela enfrenta.

Campos (1990), no seu texto seminal da presente discussão, traz que ao invés de uma burocracia forte acompanhada de mecanismos de controle, especializados e fundamentados na participação social, a opção de uma burocracia fluida enfraquece o controle social e aumenta a possibilidade de captura do Estado. O patrimonialismo e a burocracia não são substituídos automaticamente, como no sonho bresseriano, em especial por estarem relacionados a formas de relação do cidadão com o Estado antigas, e que ali encontraram formas de viabilização, no patrimonialismo, que tem como filho o clientelismo, que aproxima as demandas sociais do governante; e a burocracia, como forma de organizar e impessoalizar o Estado.

2.2 Arranjos para a qualidade dos serviços públicos

Pensar a qualidade da atuação estatal como um monopólio da execução pela via privada e a ineficiência como marca da atuação das burocracias é uma visão simplista desta questão. A concorrência tem limites claros para inibir abusos. *Vouchers* para que o cidadão escolha as melhores escolas pode conduzir a sorteios para atrair as famílias ou à fraude com alunos fantasmas. Tabuletas na porta de escolas com a sua avaliação desconsideram aspectos da especificidade das instituições de ensino, esvaziando as piores e saturando as melhores, sem entender o contexto do sucesso ou insucesso.

As ideias reformistas reduzem tudo a um voluntarismo de falta de motivação dos burocratas e de busca de rentismo pelos agen-

tes estatais, em uma visão minimalista da questão, enxergando o cidadão como um decisor de racionalidade plena e sem emoções ou vieses, e que pelo fato de ser uma gestão privada, se inibe a ocorrência de corrupção, o que contraria o histórico de escândalos em empresas de terceirização ou organizações não governamentais, como como mostram narrativas não quantitativas de Trevisan (2003) e Vaz (2012).

A relação estado-mercados-cidadãos se faz de forma complexa, e como apresenta Evans (2004), necessita-se de uma autonomia inserida do Estado na sociedade, rompendo o insulamento, mediando a coordenação de agentes econômicos e a sociedade, evitando a captura por interesses privados. Uma burocracia capacitada e responsável perante a sociedade civil, e capaz de ouvir os interesses do mercado, como promotora do desenvolvimento (LEOPOLDI, MANCUSO, IGLECIAS, 2010), inclusive pela regulação adequada.

O capital intelectual dos servidores, o capital social representado pela capacidade de mobilização, a credibilidade, a capacidade de ser pressionado por atos políticos e por representantes eleitos, são características das organizações públicas, e que se constroem, na linha de autores como Evans (2004) e Przeworski (2018), por arranjos que se organizam em burocracias encarreiradas, com sistemas de monitoramento, requisitos de seleção, fiscalização institucional, metas claras com incentivos, e um custo de oportunidade de demissão¹² que iniba ações negativas, na boa tradição weberiana.

As relações fluidas, naturais da execução privada, têm a vantagem da pressão da possibilidade de troca, mas que padece de uma volatilidade que pode trazer perdas nas re-

12 A volatilidade de laços precários pode ser um motivador da corrupção, pois diminui o prejuízo no cálculo mental do custo (possível punição como demissão) e o benefício da infração (lucro ou vantagem), e ainda, conforme estudos recentes de Ariely (2012), no qual a desonestidade deriva da racionalização que as pessoas fazem de sua própria imagem, na busca pela manutenção da aparência de honestidade, vínculos mais fortes e perenes teriam esse efeito dissuasório.

lações com a população, posto que os mercados que suportariam essas trocas estão longe de serem perfeitos, com falhas, carteréis e outros problemas. Flexibiliza-se para a inovação e para se obter *enforcement* pela competitividade, mas essa estratégia, além de retornos superestimados no que se refere às peculiaridades da Administração Pública, pode trazer externalidades negativas, em especial no campo da probidade.

O mundo volátil de não se ter um emprego, e sim um trabalho, na precarização, na chamada uberização, tem efeitos no trabalho governamental que podem atingir a qualidade da atuação dos chamados de burocratas de nível de rua (*Street Level Bureacracy*), que conforme Lipsky (1980), são profissionais que atuam na ponta da implementação das políticas, com autonomia que os faz adaptar os objetivos das políticas as suas capacidades, interpretando regras e ajustando realidades com certo grau de inovação, e livres de uma supervisão mais frequente, fortalecendo inclusive a participação e a legitimidade na gestão local.

Um ciclo eleitoral pode trazer a troca destes, e conseqüentemente, de seus vínculos com a população. Ou pode acontecer o que ocorre com as terceirizações de ações acessórias nos governos, no qual se troca a empresa, mantendo a mesma força de trabalho, o que se converte, por vezes, em uma simulação da prestação de serviço, apenas com uma empresa para suportar os ônus burocráticos, mas tendo aquela força de trabalho na verdade vinculada ao órgão, com a diferença que a admissão por meios diretos facilita o nepotismo e a contratação dos chamados cabos eleitorais, o que contraria todo o espírito de eficiência, proposto pelo reformismo.

A estabilidade não é uma panaceia e apresenta externalidades negativas, que preci-

sam ser mitigadas com mecanismos de avaliação e de punição diante de delitos, esse último quesito com perceptíveis avanços, em especial após o fortalecimento da *accountability* no Brasil no século atual. Não é milagrosa, mas compõe uma estrutura equilibrada entre o jogo político situacional, e a necessidade de sustentabilidade ao longo do tempo, protegendo a gestão de rompantes que podem ter prejuízos intergeracionais. A burocracia é um instituto dos estados modernos, com características próprias nesse desenho de pesos e contrapesos.

Os burocratas profissionais têm um horizonte de tempo diferente. Eles estão interessados no serviço vitalício e reconhecem que servirão a muitos senhores políticos diferentes ao longo de suas carreiras. Portanto, eles sofrerão um custo de longo prazo se se tornarem abertamente partidários e se apegarem apaixonadamente aos objetivos do atual gabinete. Em algum momento indeterminado no futuro, o gabinete perderá uma eleição, e o próximo grupo de políticos reinantes exigirá retribuição aos burocratas que se comprometeram ostensivamente com a ideologia do regime anterior.

Isso não significa que funcionários de longa data irão responder aos seus atuais mestres com “obstrucionismo burocrático”. Ao contrário, eles têm todos os motivos para esperar que arrastar os pés acarretará custos ferozes de curto prazo, já que o atual grupo de políticos reage com indignação se detectarem uma ameaça às suas próprias perspectivas de reeleição. Se a burocrata deseja evitar essas sanções, ela deve cultivar uma reputação de competência neutra. Quaisquer que sejam as metas estabelecidas pelo gabinete, o funcionário público sênior está pronto e ansioso para implementá-las (ACKERMAN, 2000, p.695). Tradução livre do autor¹³.

Por oportuno que atividades de caráter

13 Do original: “Professional bureaucrats have a different time-horizon. They are inter-ested in life-time service and recognize that they will be serving many dif-ferent political masters over their careers. Therefore, they will suffer a

acessório, e que podem ser terceirizadas, o que desde a década de 1990¹⁴ ocorre com a limpeza, a manutenção e outros serviços, não podem retroceder para a execução por servidores com suas necessárias prerrogativas. Mas há de se cuidar do vínculo de professores, profissionais de saúde, e toda uma gama de serviços técnicos e administrativos, o que em um país como o Brasil, com as suas características, são providos pelo Estado de forma direta ou subsidiada, para que essa força de trabalho não troque a meritocracia do concurso público e do encarecimento por contratações precárias via empresas ou entidades do terceiro setor, nas quais a indicação política¹⁵ pode ser o tom, em situações difíceis de impedimento pelo voluntário controle social associado a uma ideia de controle por resultados.

Segundo apontado por Przeworski (1998), a população controla o governante eleito, que controla a burocracia para obter lucro político, em um equilíbrio que permite a sustentabilidade frente à volatilidade do processo político e à perenidade necessária de políticas que atravessam gerações, como são a Saúde, a Educação e a Segurança, apenas para exemplificar. Se a burocracia perde a sua estabilidade de corpo funcional e qualificado, admitido por meios objetivos, com

estabilidade, assume protagonismo a volatilidade dos processos políticos, e rompe-se esse equilíbrio.

Não há dúvida que o Estado precisa se defender do corporativismo do funcionalismo. Mas isso é diferente de colocar nesse a causa de todas as mazelas da gestão pública, que padece de problemas de gestão financeira, orçamentária, de ausência de uma cultura de avaliação, de baixa capacitação, além de uma desigualdade de capacidades entre as esferas federal e a municipal/estadual¹⁶. Muitos desses problemas de gestão ocorrem, inclusive, em entes que não dispõem de burocracias organizadas e improvisam nos cargos comissionados (BATISTA, 2015), com a compensação de correligionários eleitorais, por vezes.

O corpo burocrático precisa sim de normativos e mecanismos de avaliação, internos e externos, metas e compromissos, mas também da proteção frente às flutuações do cenário político. A *accountability*, tratada na primeira parte deste artigo, é um dos mecanismos de limitação desse grupo frente à população e aos governos eleitos, grupo esse de burocratas que também precisam de autonomia, em um equilíbrio de liberdade e prestação de contas, que não implique insulamento, mas também que não iniba a ini-

long-term cost if they become overtly partisan and attach themselves passionately to the present cabinet's goals. At some indeterminate time in the future, the cabinet will lose an election, and the next bunch of reigning politicians will exact retribution on bureaucrats who have ostentatiously committed themselves to the ideology of the previous regime.

This does not imply that long-term officials will respond to their present masters with "bureaucratic obstructionism." To the contrary, they have every reason to expect that foot-dragging will exact ferocious short-term costs, as the present bunch of politicians respond with outrage if they detect a threat to their own reelection prospects. If the bureaucrat is to avoid these sanctions, she must cultivate a reputation for neutral competence. Whatever goals have been established by the cabinet, the senior civil servant stands ready and eager to implement them."

14 Desde o advento do Decreto nº 2.271, de 7 de julho de 1997, revogado em 2018.

15 A discussão de uma burocracia qualificada, estendendo-se, inclusive, aos comissionados, surge recentemente no Decreto nº 9.727, de 15 de março de 2019, que dispõe sobre os critérios, o perfil profissional e os procedimentos gerais a serem observados para a ocupação dos cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS e das Funções Comissionadas do Poder Executivo - FCPE.

16 Evans (2004) aponta as dificuldades de se transformar a burocracia como um todo no Brasil, de modo que os líderes políticos criaram "bolsões de eficiência" dentro da burocracia, citando o autor como exemplo o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), utilizado pelo Presidente Juscelino Kubitschek como instrumento de seu desenvolvimentismo na década de 1950.

ciativa e as soluções inventivas¹⁷. Uma discussão que se aplica, inclusive, ao chamado núcleo estratégico, na visão reformista.

2.3- A qualidade da atuação estatal afo-gada na pressão fiscal.

Assim como as reformas de *accountability* no Brasil surgem na esteira de escândalos, a pressão que move reformas administrativas, de um modo geral, decorre da crise fiscal. O próprio PDRAE (1995) traz esse diagnóstico inicial, de um Estado social mastodôntico e que não tem como dar conta das demandas crescentes dos cidadãos, assumindo a centralidade da redução de despesas, pelo deslocamento destas para o cidadão ou para outros entes, ou no enxugamento de estruturas, sem por vezes vincular essas ações a excelência dos serviços, sem ter a profundidade de saber as dificuldades de se fazer cortes na esfera pública, de tendência expansionista, pela lógica orçamentária e tributária.

A pressão fiscal diminui a argumentação estratégica dos arranjos adotados para determinadas políticas, com o risco do Estado se afastar de temas que seriam dele, mantendo outros que deveria mudar o arranjo de execução. Na lição de Fukuyama (2018), a qualidade de um governo importa mais do que seu tamanho, e essa qualidade passa também pelo foco no cidadão, na qualidade das entregas, o que demanda capacidades estatais, inclusive públicas, que assegurem ambientes econômicos inclusivos, e isso não se faz dissociado da ideia de *accountability*.

Entre o Estado fraco, que é predado por interesses de corporações, e um Estado suficiente e efetivo, a literatura mostra (ACEMOGLU, 2012) que países como os EUA e a Coréia do Sul tem um Estado centralizado e poderoso o bastante para fazer valer a lei e a ordem, para dar sustentação a atividade

econômica, e pode-se acrescentar, para agir com autonomia nos pontos essenciais ao desenvolvimento do país. Um Estado forte é um Estado capaz de fazer o que precisa fazer e que a população tenha mecanismos para impedi-lo de fazer o que não deve. E isso é uma discussão de arranjo que passa por capacidades estatais e pela *accountability*.

As políticas públicas garantem o arcabouço para o desenvolvimento econômico, garantindo a condição de realização de contratos (ACEMOGLU, 2012). Porém, um ambiente propício a negócios não se reduz a uma atuação regulatória, envolvendo políticas de entrega concreta, como Saúde, Educação e Segurança, por exemplo, e que demandam arranjos de efetividade, e ainda, que prevejam aspectos de sustentabilidade, como valores estratégicos de uma nação, e isso se relaciona não só com a questão da burocracia, mas do seu papel no desenvolvimento (EVANS, 2004), sustentável frente ao risco de captura por grupos econômicos ou pela transitoriedade de processos eleitorais.

3. Conclusão- Pelos caminhos que nos levem aonde queremos chegar

Chang (2004), na sua curiosa tese sobre o desenvolvimento dos países, indica que aqueles hoje desenvolvidos adotaram receituários diferentes dos que nos apregoam atualmente. Uma discussão que nos faz quebrar paradigmas de soluções prontas, em países que têm características e históricos que ensejam esse exercício por aqueles que pensam esses futuros. Não existe mágica ou solução importada, mas sempre é possível se aprender com os vizinhos e com o passado.

Longe de defender que os governos nada têm a aprender com os mercados. Mas é ingênua a aplicação da lógica dos mercados na estrutura político e administrativa do Es-

17 Para uma discussão mais aprofundada da tensão entre autonomia e *accountability*, recomenda-se a leitura de Braga e Sabença (2020).

tado de forma acrítica, na condução de seu mister, o que envolve complexidades de um jogo de forças, de aspectos simbólicos, mas que a despeito dessas peculiaridades, não pode deixar de ter a qualidade dos serviços prestados à população como uma meta quase sagrada. A boa escola, o bom hospital, níveis de segurança, a efetividade da ação assistencial, a regulação adequada, a garantia dos direitos de propriedade, um conjunto de atividades que o Estado faz e que delas depende o sucesso dos mercados e a qualidade de vida da população.

A tecnocracia, a política pública sem povo, insulada, opaca, não é caminho para essa qualidade desejada. Mas também a ausência de mecanismos de *accountability* de qualidade, que promovam a prestação de contas e o *enforcement*, não são medidas que compactuam com essa qualidade. Assim como uma burocracia pautada pela meritocracia do concurso público, com metas, encarecimento, são um conjunto de medidas, que não constituem novidade para a democracia liberal, e que têm o potencial de promover a qualidade que convive com a perenidade das políticas e a transitoriedade dos políticos. Improvisação e precarização não parecem um bom caminho para o Estado que faz o que deve, e bem.

A administração direta, de caráter estratégico e supervisor, tendo a indireta de caráter mais executivo e regulador, são estruturas relacionadas à política e à sua implementação, e na visão reformista de vinte cinco anos atrás do PDRAE (1995), a segunda não demanda salvaguardas de estruturas mais estáveis, apenas mecanismos de credenciamento e descredenciamento. Desde a década de 1990, muitas discussões e ocorrências ensejam reflexões sobre esse modelo proposto, em especial no que se refere a probidade.

Tanto a incompetência quanto a corrupção são limitadores da efetividade dos governos

(FUKUYAMA, 2018), e essa tensão entre a gestão efetiva e a gestão proba é central na discussão atual de *accountability*, precisando ser mediada por arranjos bem coordenados e alinhados, para que não se tenha controles onerosos e ensimesmados, mas também para que a autonomia do gestor não se converta em abuso de poder. Flexibilidade, inovação, probidade e sustentabilidade precisam ser harmonizados no plano concreto.

Os tempos atuais nos impõem desafios. Os mesmos movimentos reformistas que apontam fragilidades das burocracias estáveis, profissionalizadas, apostando suas fichas no potencial da competição de gerar qualidade, encontram, no final da segunda década do Século XXI, um ambiente de descrença nos governos, em uma onda de rejeição política e de crise da democracia liberal (CASTELLS, 2018), que termina por endeusar esta mesma burocracia, em sinais trocados que dificultam a discussão da qualidade da atuação estatal, e os mecanismos para atingi-la.

A percepção da crise fiscal que tem movido ensejos reformistas nos últimos vinte e cinco anos, atualmente, é mesclada a uma percepção do senso comum de uma crise moral, que enseja mais ordem. A ordem que é uma aliada da burocracia, em um fenômeno que precisa ser equacionado pela combinação de controles e incentivos, ferramentas postas nessa polarização, para fugir de extremos tão comuns nessa época.

O Estado precisa ter braços para conduzir a sua atuação por políticas públicas, olhos para supervisionar, vozes para prestar contas, e dentes para promover o *enforcement*. E sim, ele não dá conta disso tudo sozinho, em uma intrincada estrutura de forças e delegação. Mas cortar seus braços e seus dentes pode fazer dele um tagarela observador, reforçando o descrédito que o assola nesse início de século XXI.

4. Referências

ACEMOGLU, Daron. ROBINSON, James A. **Por que as nações fracassam: as origens do poder, da prosperidade e da pobreza**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

ACKERMAN, Bruce. *The new separation of powers*. **Harvard Law Review**, v. 113, p. 716-721, 2000.

AMAZONAS. Assembleia Legislativa. **CPI da Saúde quer que Governo do Amazonas pague apenas por serviços prestados no Delphina Aziz**. Manaus, 4 de setembro de 2020. Disponível em: < <http://www.ale.am.gov.br/2020/09/04/cpi-da-saude-quer-que-governo-do-amazonas-pague-apenas-por-servicos-prestados-no-delphina-aziz/>>. Acesso em: 06.set.2020.

ARIELY, Dan. **A mais pura verdade sobre a desonestidade**. Rio de Janeiro: Campus / Elsevier, 2012. 260p.

BATISTA, Mariana. Burocracia local e qualidade da implementação de políticas descentralizadas: uma análise da gestão de recursos federais pelos municípios brasileiros. **Revista do Serviço Público-ENAP/MP**, Brasília, v. 3, n. 66, p.345-370, 01 jul. 2015.

BLIACHERIENE, Ana Carla; BRAGA, Marcus Vinicius de Azevedo. LINDB: mais sobre efeitos do que sobre o combate às causas desejadas. 2018. **Portal Jurídico JOTA**, Brasília-DF. Disponível em: <<https://www.jota.info/>>. Acesso em: 06.set.2020.

BRAGA, Marcus Vinicius de Azevedo. SABENÇA, Sandro Zachariades. Ben Parker e os dois dilemas da autonomia. **Portal Congresso em foco**. Brasília-DF. Disponível em: < <https://congressoemfoco.uol.com.br/opiniaoforum/ben-parker-e-os-dois-dilemas-da-autonomia/>>. Acesso em: 06.set.2020.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, 1995. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/>>. Acesso em: 06.set.2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública** / Tribunal de Contas da União. Versão 2 - Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014. 80 p. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br>>. Acesso em: 06.set.2020.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Polícia Federal. **Polícia Federal investiga desvio de recursos destinados à saúde na Paraíba**. Brasília, 17 de dezembro de 2019. Disponível em: < <http://www.pf.gov.br/imprensa/noticias/2019/12/policia-federal-investiga-desvio-de-recursos-destinados-a-saude-na-paraiba>>. Acesso em: 06.set.2020.

CAMPOS, Anna Maria. *Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português?* **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro: FGV, fev./abr. 1990.

CASTELLS, Manuel. **Ruptura: A crise da democracia liberal**. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

CASTRO, Domingos Poubel. **Auditoria e controle interno na administração pública**. 2. Ed. São Paulo: Editora Atlas, 2009.

CHANG, Ha-Joon. **Chutando a Escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica**. São Paulo: Editora UNESP, 2004.

- EVANS, Peter. **Autonomia e parceria**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2004.
- FIANI, Ronaldo. **Cooperação e conflito**: instituições e desenvolvimento econômico. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.
- FRAUDES na saúde: levantamento aponta que OSs citadas em documentos do MPF receberam quase R\$ 2 bi do estado. **Extra (On line)**. Rio de Janeiro, 6 de setembro de 2020. Disponível em: <<https://extra.globo.com/noticias/saude-e-ciencia/fraudes-na-saude-levantamento-aponta-que-oss-citadas-em-documentos-do-mpf-receberam-quase-2-bi-do-estado-rv1-1-24626384.html>>. Acesso em: 06.set.2020.
- FUKUYAMA, Francis. **Ordem e decadência política**: da revolução industrial à globalização da democracia. 1 Ed. –Rio de Janeiro: Rocco, 2018.
- GARCIA, Leice Maria. **Análise do controle interno do Poder Executivo Federal brasileiro sob a perspectiva de Pierre Bourdieu**: história social como possibilidade de compreensão da produção e reprodução de práticas dos agentes. 2011. 240 f. Tese (Doutorado) - Curso de Pós Graduação e Pesquisa em Administração, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2011. Disponível em: <<http://www.bibliotecadigital.ufmg.br/>>. Acesso em: 06.set.2020.
- GOMIDE, Alexandre de Avila; PIRES, Roberto Rocha C. Análise comparativa: arranjos de implementação e resultados de Políticas Públicas. In: GOMIDE, Alexandre de Avila; PIRES, Roberto Rocha C. **Capacidades estatais e democracia**: arranjos institucionais de Políticas Públicas. Brasília: Ipea, 2014. p. 351-379. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/>>. Acesso em: 06.set.2020.
- INVESTIGADO na ‘Calvário’ confirma esquema de desvio de verbas e pagamento de propinas na PB. **Portal G1**. João Pessoa, 18 de dezembro de 2019. Disponível em: <<https://g1.globo.com/pb/paraiba/noticia/2019/12/18/investigado-na-calvario-confirma-esquema-de-desvio-de-verbas-e-pagamento-de-propinas-na-pb.ghtml>>. Acesso em: 06.set.2020.
- LEOPOLDI, M. A. P.; MANCUSO, W. P.; IGLECIAS, W. Estado, Empresariado e Desenvolvimento no Brasil: Reflexões sobre o Período Pós-Neoliberal. In: MANCUSO, Wagner; LEOPOLDI, M. Antonieta; IGLECIAS, Wagner. (Org.). **Estado, Empresariado e Desenvolvimento no Brasil**: Novas Teorias, Novas Trajetórias. 1ed.São Paulo: Editora de Cultura, 2010, v. 1, p. 15-33.
- LIPSKY, Michael. **Street Level Bureaucracy: Dilemmas of the individual in Public services**. Nova York: Russel SAGE Foundation, 1980.
- LUSTOSA DA COSTA, Frederico José. **Reforma do Estado e contexto brasileiro**: crítica do paradigma gerencialista. - Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 2010.
- MENDONÇA, Helder Ferreira de, FONSECA, André Oliveira da. *Corruption, income, and rule of law: empirical evidence from developing and developed economies*. **Rev. Econ. Polit. [online]**. 2012, vol.32, n.2, pp.305-314. ISSN 0101-3157. <https://doi.org/10.1590/S0101-31572012000200009>.
- O'DONNELL, Guillermo. **Accountability Horizontal e Novas Poliarquias**. Lua Nova, São Paulo nº 44, 1998.
- OLIVIERI, Cecília. **A lógica política do Controle Interno**: O monitoramento das Políticas Públicas no presidencialismo brasileiro. São Paulo: Annablume, 2010.

OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. **Reinventando o governo:** como o espírito empreendedor está transformando o setor público. Brasília: MH Comunicação, 1994.

PINHO, José Antônio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. *Accountability: já podemos traduzi-la para o português?* **Rev. Adm. Pública [online]**. 2009, vol.43, n.6, pp.1343-1368. ISSN 0034-7612. <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-76122009000600006>.

PRZEWORSKI, Adam. **Sobre o desenho do Estado:** uma perspectiva *agent x principal*. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. SPINK, Peter Kevin (Orgs). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. -Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1998.

PUTNAN, Robert. D. **Comunidade e democracia:** a experiência da Itália moderna. 5 Ed.-Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

RELATÓRIO da Controladoria-Geral do Estado aponta 45 irregularidades na Secretaria de Saúde do RJ. **Portal G1**. Rio de Janeiro, 24 de junho de 2020. Disponível em: < <https://www.google.com/amp/s/g1.globo.com/google/amp/rj/rio-de-janeiro/noticia/2020/06/24/relatorio-da-controladoria-geral-do-estado-aponta-irregularidades-na-secretaria-de-saude-do-rj.ghtml> >. Acesso em: 06.set.2020.

SCHEDLER, Andreas. *Conceptualizing accountability*. In: Schedler, A.; Diamond, L.; Plattner, M. **The Self-Restraining State: Power and accountability in New Democracies**. Lynne Rienner Publisher, 1999. P. 13-27.

TREVISAN, Antoninho Marmo. **O combate a corrupção nas prefeituras do Brasil**. 4ª Ed. Cotia-SP: Ateliê Editorial, 2003.

VAZ, Lucio. **Sanguessugas do Brasil**. São Paulo: Geração Editorial, 2012.

WARREN, Mark E. Arie. *Accountability and democracy*. In: BOVENS, Mark et al. **The Oxford Handbook of Public accountability**, [s.l.], p.560-573, 1 maio 2014. *Oxford University Press*.

WILLIAMSON, Oliver E. **The mechanisms of governance**. Oxford: Oxford University Press, 1996.



FONACATE

Fórum Nacional Permanente
de Carreiras Típicas de Estado

www.fonacate.org.br