

EVIDÊNCIAS DA FRAGMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE REDUACIONISMO ESTATAL:

O mito da reforma administrativa gerencial brasileira

Ítalo Fittipaldi

Universidade Federal da Paraíba

Cletiane Medeiros Araújo

Universidade Federal de Pernambuco

Saulo Felipe Costa

Universidade Federal de Pernambuco

Introdução

O diagnóstico de crise fiscal do Estado originária de uma sobrecarga de demanda de políticas públicas de natureza social – e o declínio da governabilidade dela decorrente – conduziu ao receituário de reformas nas administrações públicas ancorado em iniciativas de redução do escopo das *policies* e da dimensão estatal (Crozier; Huntington; Watanuki, 1973). Segundo as “análises reducionistas”, as tensões resultantes do crescimento das demandas sociais e do custo de manutenção/expansão do *welfare state* geraram crises de governança que só poderiam ser revertidas com o aumento da capacidade operacional do Estado, via redução da intervenção estatal na economia e diminuição de seu corpo burocrático. A estrutura organizacional do Estado encontrava-se inchada, cara, e com defasada responsividade às demandas sociais crescentes.

Assim, o paradigma da administração pública gerencial (*new public administration*), identificou, dentre outros fatores, no corte da despesa de custeio do processo de produção de políticas públicas um importante vetor para a elevação do desempenho estatal. Guiado pelo arcabouço teórico da *nova economia institucional* (Downs, 1967; Niskanen, 1971; Williamson, 1975, 1985), o modelo da nova administração pública ancorou a reestruturação organizacional das

agências governamentais na diferenciação vertical do processo decisório e, especialmente, na diminuição dos quadros de pessoal, com vistas à minimização da relação custo/benefício dos produtos e serviços disponibilizados ao eleitor-contribuinte. Ou seja, o foco na dimensão *eficiência* balizou a definição da ação ou não-ação do Estado sob a égide das reformas administrativas gerenciais.

Entretanto, o estabelecimento de um ambiente político favorável para a implementação de tais políticas de *downsizing* apenas se materializou no final dos anos de 1970 com a vitória da “nova direita” na Grã-Bretanha e nos EUA, transformando esses países, via agências multilaterais, em “plataformas de exportação” de um modelo de administração pública que incorporava princípios de administração privada ao gerenciamento das organizações governamentais (Abrucio, 1997, 2005; Glade, 2005)¹. Porém, ao não considerarem os conflitos de poder como variável independente para a explicação do comportamento da burocracia pública, os teóricos gerencialistas limitaram a identificação dos mecanismos causais do processo de recuperação do desempenho institucional, apresentando propostas de reorganização do aparato estatal desconexas com a dinâmica das burocracias governamentais.

Diante das tensões burocráticas originadas com a implementação das reformas gerenciais, um dos temas recorrentes na agenda de pesquisa da Ciência Política tem sido a análise do grau de efetividade das reformas na administração pública voltadas para a execução de políticas reducionistas do escopo e dos gastos governamentais como instrumento de elevação do desempenho estatal (Abrucio, 1996, 2007; Coutinho, 2000; Ferreira, 2002; Rezende, 2004; Bresser-Pereira, 2005; Matias-Pereira, 2006). Afinal, a execução das reformas gerenciais foi efetiva? A implementação da política pública de *downsizing* foi consistente ao longo do tempo?

Objetivando responder a tais questões optou-se neste trabalho por um estudo de caso acerca do esforço de reforma gerencial no Brasil, com corte longitudinal entre 1995 e 2007, através do mapeando do comportamento temporal das variáveis *despesa de pessoal* e *quantitativo de servidores públicos*, como *proxy* para a análise da longevidade (e efetividade) da reforma gerencial brasileira e sua política

¹ Foi a vitória do Partido Conservador na Grã-Bretanha em 1979, conduzindo Margaret Thatcher à Downing Street nº10, e a vitória do Partido Republicano nos E.U.A. em 1980, conduzindo Ronald Reagan à Casa Branca, que as políticas de *downsizing* (i.e. privatizações, desregulamentação de diversos setores econômicos, corte no número de servidores públicos etc.) passaram da teoria à prática. Isto possibilitou que este bloco de políticas fosse avidamente defendido (e patrocinado) por organismos multilaterais como Banco Mundial, Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento (OCDE) e Banco Interamericano de Desenvolvimento, possibilitando sua dispersão internacional.

de *downsizing*. Destarte, este artigo está estruturado em quatro seções, onde, na seção 1 apresenta-se um sumário das experiências brasileiras de reformas na administração pública federal desde a década de 1930, e na seção 2 descreve-se em linhas gerais o esforço e os conflitos de execução de uma reforma gerencial no Brasil. Por sua vez, a seção seguinte consiste em uma análise descritiva dos dados sobre o comportamento temporal do *quantitativo de servidores* e da *despesa de pessoal* na administração pública federal brasileira. Finalmente, na seção 4 estão contidas as considerações finais do trabalho em tela.

1. Um sumário da experiência brasileira com reformas na administração pública: o Dasp e o Decreto-Lei 200/67 como instrumentos para a expansão estatal.

A tentativa brasileira de reestruturação do aparelho estatal federal não é recente, uma vez que ainda nos anos de 1930 começaram a ser delineadas as primeiras experiências relevantes de reforma administrativa. Em 1935 foi nomeada a Comissão Mista de Reforma Econômico-Financeira que objetivou estabelecer controles sobre as despesas operacionais da administração federal, até então sem mecanismos institucionais de controle da despesa governamental. No ano seguinte foi promulgada a Lei nº 284, que criava a Comissão de Reajustamento, voltada para a regulamentação de remanejamento de servidores entre os órgãos federais e tornava obrigatório o ingresso na administração federal via concurso público. A Lei nº 284/36 também criou o Conselho Federal do Serviço Público Civil, responsável pela realização dos concursos públicos, controlando assim o ingresso e distribuição de servidores na burocracia federal. Esse esforço reformador culminou com a promulgação do Decreto-lei nº 579 de 1938 e a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp), órgão responsável por toda a política de gestão de pessoal, patrimônio, e corresponsável pelo processo de orçamentação da administração federal². Nesse sentido, a criação do Dasp inaugurou no Brasil o ideário de administração pública burocrática racional, eficiente e dinâmica.

Através de um órgão vinculado diretamente à Presidência da República, dotado das atribuições de controle sobre o ingresso e as carreiras no serviço

² Inicialmente o Dasp seria responsável pela elaboração do orçamento do governo federal. Porém, em razão de fortes pressões da tecnocracia do Ministério da Fazenda foi encontrado um meio termo para a operacionalização da orçamentação com a criação da Comissão de Orçamento, composta de técnicos do novo órgão e da Fazenda, e chefiada pelo presidente do Dasp.

público, e de qualificação técnica do corpo funcional, buscava-se prover a alta e média burocracia estatal de padrões minimamente profissionais para fazer frente às novas atribuições estatais. A grande depressão econômica e os desafios para a promoção de políticas desenvolvimentistas, através da industrialização de uma economia essencialmente agrária, exigiam a intervenção estatal com políticas públicas bem delineadas, o que seria algo possível apenas com quadros técnicos qualificados e eficientes sistemas de execução de políticas. Ou seja, o Estado, em particular a administração pública federal, necessitava de instrumentos de expansão de sua capacidade intervencionista, e a construção de uma burocracia nos moldes weberianos seria o passo inicial. Mas o funcionamento do Dasp se deu em consonância com resquícios do arcabouço institucional patrimonialista de longa trajetória da gestão pública do país.

Segundo Bresser-Pereira (2005), a tentativa de substituição de um corpo administrativo patrimonialista por uma burocracia moderna e com perfil técnico não se mostrou completa. A indistinção entre o público e o privado persistia no bojo da administração federal, comprometendo a qualidade da política pública produzida, e revelando as tensões político-partidárias existentes no processo de reestruturação organizacional nos cargos e funções do poder Executivo. Estas tensões apresentaram crescimento exponencial com a redemocratização do país em 1946, quando o retorno aos ciclos eleitorais fortaleceu, naquele período, a prática de indicações políticas para cargos públicos (spoil system), à margem da legislação de orientação daspiana.

A indicação de cargos e seus efeitos sobre a gestão pública explicitaram-se no governo de Juscelino Kubitschek (1955-1960) quando da necessidade de utilização de uma “administração pública paralela”, composta de uma burocracia técnica, para a execução das ações estatais constitutivas do Programa de Metas. Tal medida explicava-se em razão de apenas 12,4% dos servidores federais em 1958 terem ingressado no serviço público pelo sistema de mérito, evidenciando a fragilidade gerencial da burocracia existente à época, e os limites operacionais do Dasp para a construção de uma racionalidade burocrática pós regime Vargas (Lafer, 2002). A reforma administrativa inconclusa do Estado Novo gerou disfunções na gestão estatal, inerentes à combinação de práticas clientelísticas de acesso ao serviço público, rigidez legal da política de recursos humanos, e excesso de procedimentos administrativos derivado dos mecanismos de controle criados pela reforma de 1938.

Assim, apenas com o Decreto-lei n° 200 de 25 de fevereiro de 1967, foi estabelecido um marco jurídico-legal de uma segunda tentativa relevante de reforma administrativa, e primeira tentativa de “desburocratização” da máquina pública para fazer frente à baixa flexibilidade e elevado formalismo das rotinas

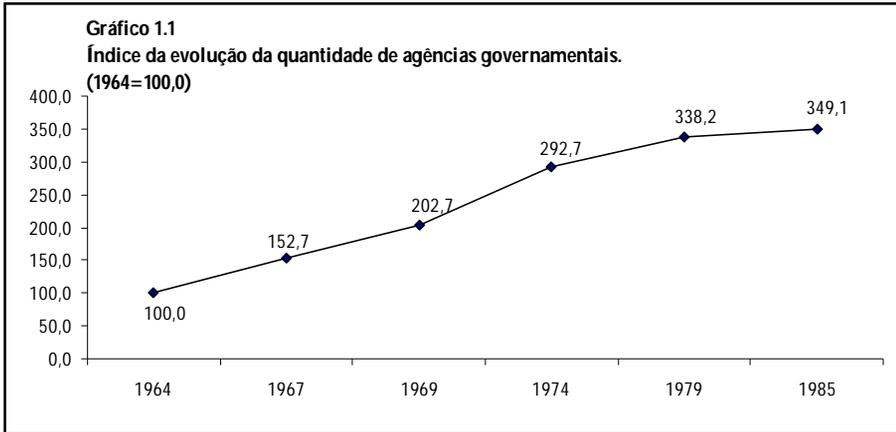
administrativas advindas das disfuncionalidades do modelo Dasp. A fase dos planos nacionais de desenvolvimento – inaugurada com o regime autoritário de 1964 – necessitava de um corpo administrativo qualificado, porém revestido de autonomia decisória, visando à celeridade nos processos de elaboração de projetos, maior eficiência e eficácia na gestão de políticas setoriais, e aumento no padrão de gerenciamento das políticas macroeconômicas. A natureza da reforma administrativa de 1967 era, portanto, eminentemente descentralizadora³, como fica evidenciado pelo artigo 10º do Decreto-lei 200/67 que declara que “a execução das atividades da Administração Federal deverá ser amplamente descentralizada”. Ademais, em seu artigo 6º, que estabelece os princípios fundamentais da reforma, encontra-se a descentralização e delegação de competências, juntamente com planejamento, coordenação e controle, como balizadores da atuação da administração pública federal.

Porém, a busca por maior dinamismo do setor público federal via descentralização resultou no crescimento da quantidade de agências governamentais em escala exponencial. Analisando o Gráfico 1.1 abaixo é possível observar que, ao término do regime autoritário, em 1985, comparado com seu início em 1964, ocorreu um crescimento em torno de 250% na quantidade de órgãos públicos no Executivo federal, expandindo sem precedentes o padrão de intervenção estatal na economia brasileira. A expansão do setor público naquele período foi resultado do crescimento do número de empresas estatais e, especialmente, do aumento da participação relativa de suas despesas na composição do gasto público total (cf. Rezende, 1987).

Destarte, se, por um lado, o Decreto-lei 200/67 proporcionou o arcabouço jurídico para maior flexibilidade decisória e gerencial, por outro, provocou uma multiplicidade de pólos decisórios que comprometeram a capacidade de coordenação e controle – componentes basilares da reforma - na execução de políticas. Embora, em 1979, tenha sido criada a Secretaria Especial de Controle das Estatais (SEST), como instrumento para consolidação dos vetores controle e coordenação previstos na reforma de 1967, a descentralização exacerbada ocorrida ao longo da década de 1970 limitou fortemente a capacidade de atuação da SEST. Afinal, uma tentativa de “recentralização” do processo de oferta de políticas

³ Com o Decreto-lei 200 a administração pública federal foi dividida, pela natureza do bem ou serviço público ofertado, em dois setores, compreendendo: a) *administração direta*, composta da estrutura administrativa da Presidência da República e dos ministérios; e b) *administração indireta*, compreendendo autarquias, empresas públicas, e sociedades de economia mista. As fundações, ao serem criadas, foram enquadradas com a natureza organizacional das sociedades de economia mista.

produz tensões, pois “qualquer proposta de controle centralizado geram conflitos que não podem ser facilmente solucionados” (op. cit., p: 231). A tentativa de descentralização administrativa do Decreto-lei 200/67, e o aumento da produção de bens privados pelo setor público, sem os adequados instrumentos de planejamento e controle, comprometeram, no tempo, o objetivo de elevação do desempenho na execução das políticas públicas no período do regime autoritário.



Fonte: Elaborado pelos autores a partir de Rezende (2004), Quadro 2.

Enquanto Mota (2007) destaca a sobrevivência das práticas patrimonialistas sob a égide da reforma de 1967 como a razão do fracasso da iniciativa reformista, e Cardoso (1993) identifica no surgimento de anéis burocráticos as disfunções no escopo e dimensão na oferta de políticas, Bresser-Pereira bem resume as limitações da reforma, afirmando que:

O Decreto-lei 200 teve, porém duas conseqüências inesperadas e indesejáveis. De um lado, por permitir a contratação de empregados sem concurso público, facilitou a sobrevivência de práticas patrimonialistas e fisiológicas. De outro, por não se preocupar com mudanças no âmbito da administração direta ou central, que era vista pejorativamente como ‘burocrática’ ou rígida, deixou de realizar concursos e de desenvolver carreiras de altos administradores. [...] Dessa maneira, a reforma administrativa embutida no Decreto-lei n° 200 ficou pela metade, fracassou. A crise política do regime militar, que se iniciou já em meados dos anos 70, agravou ainda a situação da administração pública, na medida em que a burocracia estatal foi identificada com o sistema autoritário em pleno processo de degeneração (Bresser-Pereira, 2005, p. 244-245).

As duas primeiras grandes reformas administrativas no período republicano apresentaram como características similares a implementação em períodos autoritários e a criação de mecanismos que possibilitassem o aumento da intervenção estatal. Tal expansão ocorreu ora promovendo maior racionalização na dinâmica da burocracia pública, para fazer frente às novas demandas de industrialização, como no caso do modelo Dasp, ora através do aumento da produção de bens privados pelo setor governamental, via empresas estatais e autarquias (fundações), como no caso do decreto-lei 200/67.

2. A reforma administrativa da década de 1990

2.1 *O prelúdio de uma nova reforma*

A politização da burocracia por um lado, a rigidez procedimental e a gestão ineficiente, por outro, tornavam a administração federal incapaz de fazer frente aos novos desafios do final do século XX. A reestruturação produtiva e o processo de globalização e financeirização do capital se constituíram limitadores da capacidade de arrecadação fiscal do Estado, comprometendo a oferta de políticas e desarticulando sua demanda de produção. O quadro de desequilíbrio macroeconômico tornou significativamente escassos os recursos para financiar as políticas públicas, pois o perigo de recrudescimento da inflação inviabilizava o financiamento de *policies* via imposto inflacionário. Diante disto, identificou-se no país uma crise fiscal geradora das crises de governança e governabilidade⁴ do início da década de 1990, semelhante ao diagnóstico produzido na década de 1970 nos países centrais. Ou seja, o Estado brasileiro, em particular a administração pública federal, necessitava de reestruturação organizacional com vistas a suplantarem tais limitações operacionais e rearticular a demanda social por políticas públicas e sua oferta.

Foram identificados quatro problemas principais para essa reestruturação: a delimitação do tamanho do Estado; a redefinição do papel regulador do Estado (esses interdependentes); a recuperação da governança; e, o aumento da governabilidade. Se o diagnóstico da crise do Estado brasileiro foi semelhante àquele das economias desenvolvidas, o receituário não poderia ser diferente: a estrutura estatal precisava ser redimensionada.

Destarte, no tocante à delimitação do tamanho do Estado, ideias de privatização, publicização e terceirização passaram a compor o receituário

⁴ Para a definição de crise de *governança* e crise de *governabilidade*, cf. Diniz (2001, 1997).

reformador (cf. Bresser-Pereira, 1997). Ou seja, a política de *downsizing* foi considerada como um dos pilares de sustentação das diretrizes de reforma do Estado, baseado no modelo gerencial (*new public administration*). De acordo com Rezende (2000, p.120) “as políticas de *downsizing*, ou redução do número de funcionários públicos, como estratégia de reforma da administração pública, têm sido um dos componentes das reformas gerenciais no mundo desenvolvido e em desenvolvimento”. Já para Abrucio (2005), novos conceitos emergiram desse novo paradigma da organização pública gerencial, como administração por objetivos, *downsizing*, serviços públicos voltados para o consumidor, entre outros; todas medidas com caráter “inovador” que visavam redefinir o papel do Estado. A execução da reforma aguardava apenas a legitimação de um novo governo emergente das urnas para ser iniciada. A conjugação da estabilidade inflacionária originária do Plano Real e o início do governo eleito em primeiro turno de Fernando Henrique Cardoso propiciaram o momento adequado para mais uma reestruturação organizacional da administração pública federal. Deu-se início ao terceiro grande esforço de reforma administrativa.

2.2 O Estado sob suspeita

De acordo com Bresser-Pereira (2005), um dos principais arquitetos do esforço da reforma administrativa gerencial, a *nova administração pública* pode ser considerada como a principal resposta à crise fiscal e política que o Estado enfrentava no período em que a política econômica de perfil keynesiano era hegemônica. Aquele paradigma para a gestão governamental se constituía em uma forma estratégica de controle dos gastos públicos e reestruturação do escopo de ação, tendo em vista a otimização da eficiência dos serviços cabíveis ao Estado e a superação do tradicional modelo burocrático de gestão.

Przeworski (2005) destaca que a compreensão acerca das perspectivas contrastantes entre Estado e economia pode ser fator explicativo para as ondas de reforma do Estado na década de 1990, uma vez que:

Na verdade, as análises do término do keynesianismo, apresentadas em meados dos anos 70 pela esquerda (Habermas, 1975), pelo centro (Skidelsky, 1997) e pela direita (Strigler, 1975), eram quase idênticas: o Estado fortalecia-se e, por essa razão, passava a atrair os interesses privados especulativos. Como resultado, o Estado acabava permeado por interesses especiais, prevalecia a lógica privada e desintegrava-se a coesão interna e da intervenção estatal. [...] O setor público deve ser privatizado porque os governos são supostamente mais sensíveis às pressões políticas das empresas públicas do que às das empresas privadas. O Estado deve ser ‘isolado’ das pressões

políticas para que não se torne presa do *rent-seeking* por parte dos interesses privados (Przeworski, 2005, pp. 41-42).

Esta argumentação foi absorvida por parte dos *policy-makers* brasileiros ainda na fase de elaboração da nova constituição federal, mas os mesmos não detiveram força política suficiente para adequar inteiramente, na Constituição de 1988, o aparato estatal ao paradigma da administração pública gerencial. A universalização de alguns serviços públicos, bem como a garantia constitucional de repasses orçamentários para rubricas específicas (*i.e.* saúde, educação, assistência social) fortaleceu as pressões da demanda por políticas de natureza social que, em ambiente de colapso das contas externas e hiperinflação, apenas agravaram o quadro de crise de governança no país. Em meio a este cenário, Diniz (1999, p.176) ressalta que “o objetivo de reformar o Estado é parte intrínseca de um processo mais amplo de fortalecimento das condições de governabilidade democrática”.

O embate de forças entre os favoráveis à reconfiguração do escopo do Estado e os defensores da expansão da rede social de proteção, estes últimos ancorados no peso político de parte de uma “tecnocracia militante” e de especialistas em políticas setoriais com mandatos eletivos no Congresso, retardaram a execução de algumas medidas. Porém, a hiperinflação e o agravamento da crise de governança – que caminhava a largos passos para uma crise de governabilidade sem precedentes na história contemporânea do país – funcionaram como catalisadores do processo de forma administrativa. Entendia-se que a baixa *performance* do setor público estava associada ao modelo de desenvolvimento, ancorado na forte intervenção estatal na atividade econômica, e sua tendência à captura do Estado por grupos de interesses patrocinadores de políticas de autobenefício.

Assim, uma das diretrizes inclusas no Plano de Reconstrução Nacional, lançado ainda no governo Collor (1990-1992), foi a “proposta de desregulamentação de mercado, privatização de empresas públicas e o aumento de abertura para o mercado internacional. O velho papel do Estado estava sob ataque” (Rezende, 2004, p.64). Na realidade, as políticas do governo Collor traduziram o caráter de desorganização e desmantelamento da máquina pública, com ações desarticuladas e ineficazes, mas dotadas de elevado grau de conflito, gerando ondas de instabilidade e inércia no funcionamento da administração pública federal (Albuquerque, 1995; Santos, 1997; Martins, 1997; Lima Junior, 1998; Rezende, 2004; Bresser-Pereira, 2005; Abrucio, 2007; Costa, 2008).

Abrucio (2005) destaca que um conjunto de mudanças significativas atinentes à gestão governamental norteou o esforço de implementação do modelo

de administração gerencial. Destacam-se: a profissionalização da alta burocracia, visando o fortalecimento das capacidades de formulação e a avaliação de políticas públicas; a focalização no atendimento das demandas do cliente-cidadão; transparência e responsabilização democrática na administração pública; a descentralização da execução dos serviços aos níveis subnacionais; a desconcentração organizacional da execução e funções do governo central para agências especializadas; a orientação dos mecanismos de controle para resultados, baseados em indicadores fixados em contratos de gestão; e a adoção de um novo desenho organizacional para as atividades não exclusivas (formuladas, reguladas e financiadas pelo Estado, mas realizadas pelo setor público não estatal). No entanto, a quase totalidade dessas mudanças institucionais não saiu do papel:

Não obstante as qualidades das medidas em prol da profissionalização do serviço público previstas na Constituição de 1988, parte desta legislação resultou, na verdade, em aumento do corporativismo estatal, e não na produção de servidores do público, para lembrar a origem da palavra (Longo, 2007). Foram criadas falsas isonomias (como a incorporação absurda de gratificações e benefícios) e legislações que tornaram a burocracia mais ensimesmada e distante da população (Abrucio, 2007, p. 68)

Ferreira (2002) considera que apenas no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998) foram introduzidos mecanismos institucionais para viabilizar a reforma gerencial na administração pública, tendo em vista superar o notório esgotamento do modelo burocrático vigente. A partir da Secretaria da Administração Federal (SAF), foi criado o Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE) cujas ações foram sistematizadas com a elaboração do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (Brasil, 1995). “Inspirado nos avanços da reforma gerencial em outros países, e atento para as especificidades do caso brasileiro, o Plano Diretor propôs ao mesmo tempo aperfeiçoar e consolidar os quadros permanentes da burocracia, e desenvolver o gerenciamento no setor público” (Pacheco, 2002, p. 13). Ações importantes de racionalização foram adotadas, mas o processo de execução da reforma não apresentou um padrão regular:

[...] a maior mudança realizada foi, paradoxalmente, a continuação e o aperfeiçoamento da *civil service reform*, por mais que o discurso do Plano Diretor da Reforma do Estado se baseasse numa visão (erroneamente) *etapista* – com a reforma gerencial vindo depois da burocrática. Houve uma grande reorganização administrativa do governo federal, com destaque para a melhoria substancial das informações da administração pública – antes

desorganizadas ou inexistentes – e o fortalecimento das carreiras de Estado. Um número importante de concursos foi realizado e a capacitação feita pela Enap, revitalizada. Em suma, o ideal meritocrático contido no chamado modelo weberiano não foi abandonado pelo Mare; ao contrário, foi aperfeiçoado (Abrucio, 2007, p. 71).

Em 1998, em razão de conflitos entre o segmento burocrático da autoridade monetária e os reformadores encastelados no MARE, no tocante à descentralização decisória sobre recursos orçamentários, este ministério foi extinto e suas atribuições “absorvidas” pelo Ministério do Planejamento⁵. Se os esforços de reforma administrativa ocorridos na ditadura Vargas e durante o regime autoritário foram vitimados pelo conflito distributivo de poder no interior da burocracia estatal, tal conflito foi potencializado quando do esforço de reforma em um período de regularidade democrática. As variáveis ambientais, sob as quais operam as reformas, *i.e. dependência orçamentária, aversão ao risco político, e assimetria de informação*, são potencializadas em mecanismos decisórios abertos e de médio prazo – *e.g.* ciclos eleitorais –, dado o forte conflito de poder desencadeado pelo processo reformador, conduzindo a política de reestruturação burocrática ao problema da falha sequencial (*cf.* Fittipaldi, 2005). Porém, mesmo com o fracasso da execução da dimensão da *mudança institucional*, a dimensão *fiscal*, âncora desse paradigma de reforma administrativa, foi implementada? Em outros termos, o processo de *downsizing*, amplamente defendido pelos burocratas vinculados à autoridade monetária Bresser-Pereira (*i.e.* Ministério da Fazenda; Banco Central) – e eventuais vencedores do embate pela centralização dos gastos governamentais – foi posto em execução? Na seção seguinte apresentar-se-á a real magnitude do processo de implementação da administração pública gerencial no Brasil.

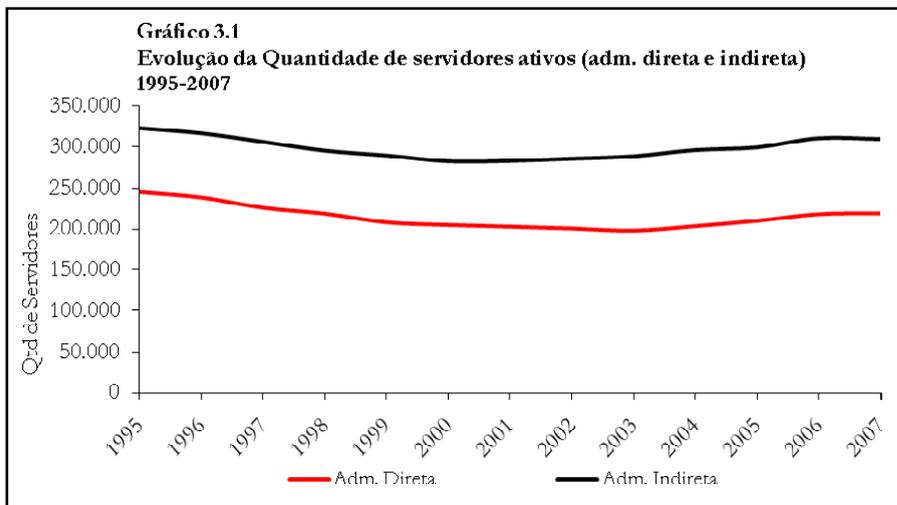
3. A reforma gerencial em (in)ação

Um dos elementos constitutivos do modelo de reforma gerencial – em suas diferentes versões – é a política de redução das despesas de custeio, com vistas a ganhos de produtividade na oferta de políticas públicas. Esse ganho de eficiência do Estado se daria “reduzindo seu tamanho em termos principalmente de pessoal, através de programas de privatizações, terceirizações e ‘publicização’

⁵ As atribuições do MARE foram incorporadas pelo Ministério do Planejamento, que foi renomeado como Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. No governo Lula a nomenclatura do órgão foi mais uma vez modificada para Ministério do Planejamento, como tradicionalmente era denominado.

(este último processo implicando na transferência para o setor público não-estatal os serviços sociais e científicos que hoje o Estado presta)" (Bresser-Pereira, 1997, p. 18).

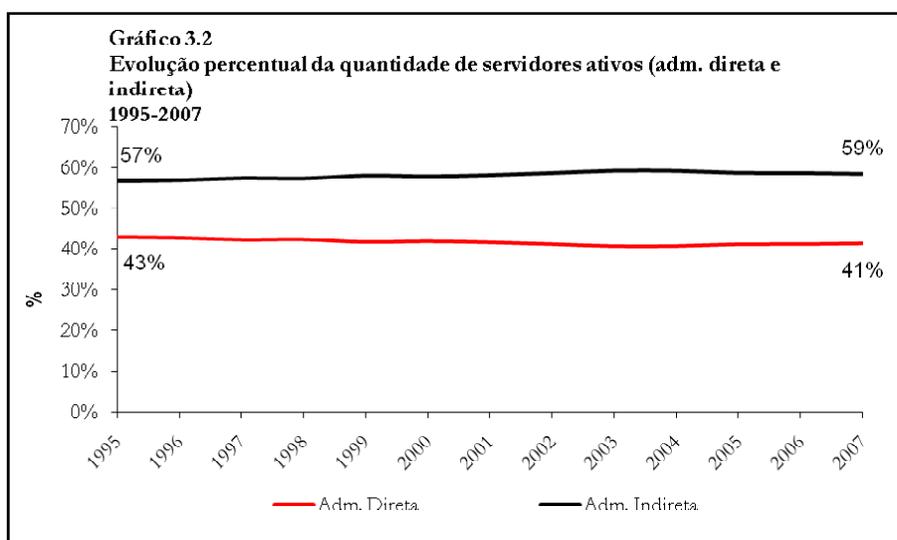
Nessa direção, torna-se imprescindível ao estudo das reformas administrativas voltadas para elevação da eficiência, analisar o comportamento, no tempo, das variáveis *despesa de pessoal* e *quantitativo de funcionários*, com vistas ao real dimensionamento do esforço reformador para a elevação da produtividade estatal, sob a ótica do paradigma da *new public administration*. Assim, o estudo em tela sistematizou os dados extraídos do *Boletim Estatístico de Pessoal* (BEP), produzido pelo Ministério do Planejamento no período 1995 a 2007, visando o cotejamento entre o padrão observado nas variáveis em estudo e as diretrizes da política contidas no arcabouço teórico balizador da reforma empreendida no Executivo federal.



Fonte: Elaboração dos autores a partir do Boletim Estatístico de Pessoal / Ministério do Planejamento. Vários Volumes: Brasília.

No gráfico 3.1 pode-se observar que o comportamento da variável *quantitativo de servidores* não registrou oscilações expressivas ao longo da série histórica analisada. Variações marginais foram registradas no intervalo entre os anos de 1999 e 2003, mas sem comprometer a trajetória das curvas. Ademais, chama atenção o fato de que, ao longo de toda a série, a administração indireta registrou um contingente de servidores sempre superior ao da administração direta. Considerando que o processo de privatização foi concentrado em órgãos governamentais situados nessa esfera da administração pública, é possível inferir

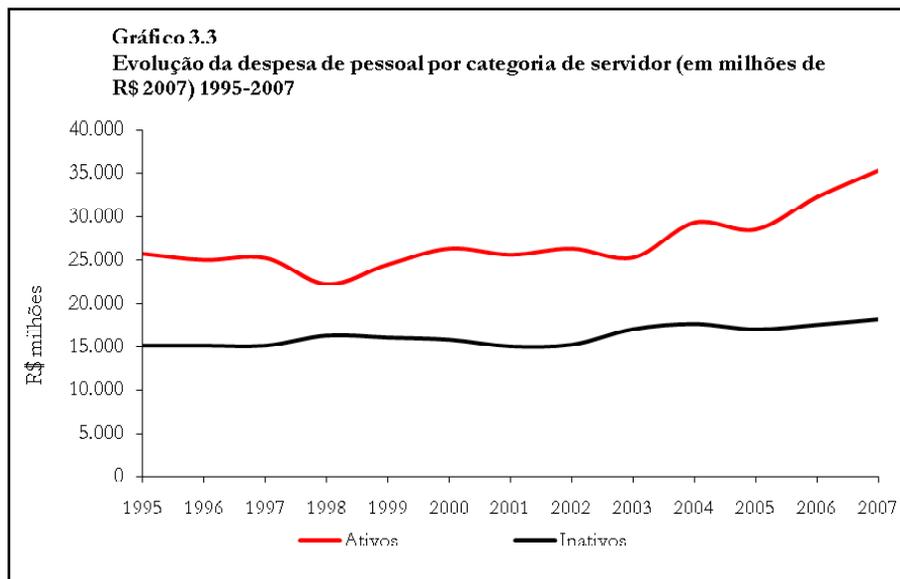
que um dos vetores do paradigma gerencial – *i.e.* as privatizações – apresentou efeito nulo sobre o quadro de servidores do Executivo federal brasileiro. Este argumento é reforçado pelas modestas modificações no perfil de distribuição de servidores entre a administração direta e a administração indireta. Ao longo da série analisada foi registrada uma expansão de 3,5% na participação relativa dos servidores da administração indireta no total de servidores da administração federal, enquanto a participação relativa do contingente de servidores da administração direta apresentou uma redução de 4,7% (*cf.* Gráfico 3.2); ou seja, uma redução, em média, inferior a 0,5% ao ano ao longo de toda a série histórica. Esses dados refutam a hipótese da execução de uma política de *downsizing* no Brasil, descaracterizando o modelo de reforma administrativa gerencial que lastreava as políticas reformadoras.



Fonte: Elaboração dos autores a partir do Boletim Estatístico de Pessoal / Ministério do Planejamento. Vários Volumes: Brasília.

Por sua vez, ao se analisar a evolução da variável *despesa de pessoal* no mesmo período de tempo, percebe-se que o quadro de incongruência entre as diretrizes da política de reforma e sua execução permanece inalterado. Ao longo do período estudado não foram observadas tendências de queda na despesa com a folha de pagamento do Executivo federal, em termos reais. Ao contrário, ainda no segundo governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), e de forma mais expressiva ao longo dos dois governos Lula, o gasto com pessoal registrou um crescimento acima da taxa de inflação (*cf.* Gráfico 3.3). Apenas no primeiro governo FHC

observou-se uma redução em termos reais da despesa de pessoal, com inversão desta tendência a partir de seu segundo mandato presidencial.



Fonte: Elaboração dos autores a partir do Boletim Estatístico de Pessoal / Ministério do Planejamento. Vários Volumes: Brasília.

Por seu turno, em 1998 verificou-se uma redução real de 13% no gasto com pessoal quando comparado com 1995. Porém, de 1999 em diante as despesas com a folha de pagamento se comportaram de forma ascendente registrando, no ano de 2007, um crescimento de 37% em relação ao início da série histórica analisada, significando um crescimento percentual médio de 2,8% ao ano, acima da inflação do período. O gráfico 3.3 também expõe indiretamente o crescimento da razão entre a despesa com servidores ativos e a despesa com aposentados e pensionistas (inativos). O quociente desses gastos salta de 1,67 em 1995 para aproximados 1,94 em 2007, refletindo uma expansão de 16,2%, como resultado da elevação das despesas com servidores ativos, principalmente a partir de 2003.

Ainda com base no gráfico 3.3 percebe-se, a partir da inclinação da curva de despesa com servidores ativos, a existência de uma diferenciação nas políticas adotadas pelo governo FHC para cada um de seus mandatos presidenciais⁶, assim como no tocante ao primeiro mandato do governo Lula e início do segundo. As respostas às iniciativas de políticas de redução do escopo e dos gastos

⁶ Para um balanço mais detalhado do governo FHC, cf. Costa (2002).

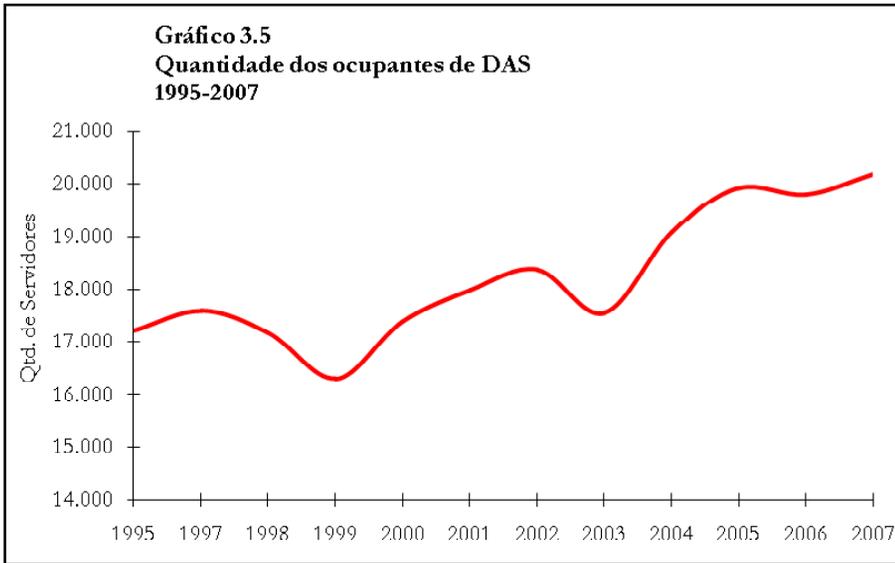
governamentais, em meio ao ambiente de reforma prevalecente com a criação do MARE, e após sua extinção, comportaram-se distintivamente. A curva do gasto com a folha de pagamento dos servidores ativos revela que: i) ao longo do primeiro governo FHC (1994-1998) foi executada uma política de restrição de despesa, uma vez que a curva exibe, mesmo que suavemente, um declive ao longo daquele período; ii) a partir do segundo governo FHC (1999-2002), percebe-se a descontinuidade da política de *downsizing* do setor público, como resultado da extinção do MARE; e iii) a partir do primeiro governo Lula (2003-2006) percebe-se um padrão ascendente do gasto com pessoal ativo. Este crescimento mostrou-se mais intenso a partir do início do segundo mandato petista.

De fato, a incorporação do órgão governamental responsável pela execução da política de *downsizing* – i.e. MARE – pelo Ministério de Planejamento, reflete o conflito de poder encapsulado no processo de implementação da política de reforma, e os claros sinais de vitória para os segmentos da burocracia federal resistentes à diminuição de suas atribuições.

3.1 Os cargos comissionados: os DAS em foco.

Se a análise da quantidade de servidores, *per se*, apresenta suas limitações como *proxy* do grau de implementação da política de reforma gerencial, em razão dos impedimentos legais para o desligamento de servidores, a observação do comportamento do *quantitativo de pessoal* em cargos comissionados está livre de tais amarras jurídicas. Quando analisados os dados do quantitativo dos ocupantes de cargos de Direção de Assessoramento Superior (DAS) – os cargos comissionados do Executivo federal – fica evidenciado o padrão de crescimento no tempo (*cf.* Gráfico 3.5). A exceção dos anos de 1998 e 1999, quando o número de ocupantes de DAS (17.183 e 16.306, respectivamente) foi inferior ao verificado no início da série (17.227), o padrão predominante na curva do quantitativo de pessoal ocupando tais cargos foi de expansão. Porém, esse padrão de crescimento foi diferenciado entre os governos FHC e Lula.

Enquanto a expansão no número de pessoal com cargos de DAS nos dois governos FHC apresentou crescimento médio apenas marginal de 0,8% ao ano, no primeiro governo Lula e início do segundo o aumento de pessoal em cargos comissionados elevou-se, em média, 3% ao ano. Mesmo que tais percentuais não representem nenhuma expansão espetacular, percebe-se a dificuldade do governo FHC em reduzir o quantitativo de DAS, bem como a total reversão da política de enxugamento do quadro de servidores do governo Lula. Assim, confirma-se a hipótese de fragmentação da política de *downsizing* e a baixa longevidade desta política pública.



Fonte: Elaboração dos autores a partir do Boletim Estatístico de Pessoal / Ministério do Planejamento. Vários Volumes: Brasília.

Quando considerado o perfil dos cargos de DAS ocupados⁷, apresentado na Tabela 3.1, constata-se que, de fato, a predominância do quantitativo de tais cargos loteia os níveis mais “periféricos” da administração federal, no caso DAS 1, DAS 2 e DAS 3. Mesmo verificando uma pequena redução percentual em tais níveis, uma vez que no ano de 1995 a participação percentual de ocupantes de DAS 1 era de 41,8% reduzindo para 33,9% em 2007, o conjunto de tais níveis continua representando em torno de 50% da ocupação dos cargos de Direção e Assessoramento Superior.

Vale ressaltar que a partir de 2005 foi estabelecido por lei que 75% dos cargos de DAS, níveis 1 a 3, e 50% dos cargos de DAS, nível 4, deveriam ser ocupados, exclusivamente por servidores de carreira. Se por um lado tal medida criou obstáculos para o loteamento de cargos comissionados na administração federal por indicação partidária e/ou pessoal, não foi suficiente para estancar o crescimento do quantitativo de servidores nesses cargos, implicando em pressões expansionistas sobre a folha de pagamento. Em outros termos, o paradigma da administração pública gerencial não encontrou respaldo factual na política de recursos humanos do poder Executivo.

⁷ Sobre o perfil referente a cada cargo de DAS cf. D’Araújo (2007).

Tabela 3.1

Participação Percentual do Quantitativo dos ocupantes de DAS, segundo o nível de função.

Nível da Função	Anos												
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
DAS-1	41,8	nd	38,7	38,1	34,8	37,4	37,0	36,6	37,3	35,4	35,4	34,5	33,9
DAS-2	32,9	nd	33,8	33,0	32,6	31,3	31,2	31,0	26,5	27,3	27,5	27,1	27,5
DAS-3	13,1	nd	14,0	14,5	16,5	16,3	15,7	16,1	17,4	17,9	17,6	18,1	18,3
DAS-4	8,5	nd	9,6	10,0	11,1	10,7	11,5	11,7	13,3	13,9	13,9	14,6	14,6
DAS-5	2,9	nd	3,2	3,5	4,1	3,5	3,7	3,7	4,4	4,5	4,5	4,8	4,7
DAS-6	0,7	nd	0,7	0,8	0,9	0,8	0,8	0,8	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
Total	100,0	nd	100,0	99,9	100,0	100,0	99,9	99,9	99,9	100,0	99,9	100,1	100,0

Fonte: Elaboração dos autores a partir do Boletim Estatístico de Pessoal / Ministério do Planejamento. Vários Volumes: Brasília. Nota: nd= dados não disponíveis

Agregando a análise das variáveis selecionadas neste trabalho para captar a real dimensão da política de *downsizing* na administração federal brasileira, sob as diretrizes do modelo de administração pública gerencial, percebe-se, através do Quadro 3.1, o mito do Estado mínimo na experiência recente do Brasil com as reformas administrativas. Apesar da redução no quantitativo de servidores públicos entre os anos de 1995 e 2007, o comportamento da despesa de pessoal registrou crescimento bem superior, sendo acompanhado pela expansão do quantitativo de servidores em cargos de DAS. A análise conjunta do padrão temporal das variáveis selecionadas como *proxy* para medição do grau de implementação do encolhimento do Estado não permite afirmar que a experiência brasileira de reforma administrativa iniciada na década de 1990 inaugurou uma nova dimensão estatal no Brasil. De fato, foi observada uma reversão de iniciativas de políticas de *downsizing* ainda no segundo governo FHC.

Quadro 3.1 Comportamento da Administração Federal Brasileira – 1995 a 2007 (Servidores ativos da Adm. Direta e Indireta)

Variáveis Selecionadas	Padrão Temporal	Varição Percentual
Despesa de Pessoal (Ativo)	Expansão	37,01%
Qtd. servidores Ativos (Adm. Direta e Indireta)	Redução	-6,93%
Qtd. DAS	Expansão	17,18%

Fonte: Elaboração dos autores a partir do Boletim Estatístico de Pessoal / Ministério do Planejamento. Vários Volumes: Brasília.

4. Considerações finais

Através de uma análise descritiva dos dados referentes à *despesa de pessoal* e ao *quantitativo de servidores* na administração federal brasileira, no período de 1995 a 2007, foi possível mapear a longevidade da política de redução do tamanho do Estado. Observou-se que, apesar do discurso de elevação da eficiência da ação governamental via corte no gasto de custeio – âncora do paradigma gerencial de reformas administrativas –, a experiência brasileira não incorporou o *downsizing* como vetor de recuperação do desempenho estatal, transformando a concepção de Estado mínimo em mito.

A implementação do modelo gerencialista fragmentou-se ao longo do período analisado, decorrente das próprias incongruências do modelo de reforma que foi adotado e dos embates políticos que a cercaram. Ou seja, ao ancorar a política de reforma administrativa no paradigma gerencial, os decisores brasileiros incorporaram as dificuldades de se estabelecer um padrão cooperativo entre as elites burocráticas federais para uma implementação exitosa de uma política pública de recuperação da eficiência governamental centrada na redução do escopo e dimensão do Estado. O “encolhimento” estatal contrariava importantes setores da burocracia estatal que perderiam recursos de poder caso a pretendida reforma fosse levada a cabo, enfraquecendo agências governamentais com forte atuação na distribuição de políticas públicas a expressivos segmentos sociais.

O padrão ascendente dos gastos com a folha de pessoal e a modesta redução no quantitativo de servidores ativos, apontam para a fragmentação da reforma administrativa pretendida. A descontinuidade temporal da política de *downsizing* – sua breve longevidade – refletiu o conflito de poder em torno do redimensionamento do Estado brasileiro, parecendo indicar certa inadequação do paradigma gerencial quando aplicado a estruturas estatais sob pressão por expansão de políticas.

Como desdobramento da análise aqui desenvolvida é importante o surgimento de trabalhos que contemplem a comparação entre a oferta de políticas públicas no período estudado e os custos operacionais do poder Executivo federal, com vistas a medidas mais precisas de mensuração da produtividade governamental, recorte analítico que não foi abarcado por este trabalho.

Referências

ABRUCIO, Fernando Luiz. **Reforma do Estado e experiência internacional**. Brasília, ENAP, 1996, mimeo.

_____. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter Kevin (Orgs.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: FGV, 2005, pp. 173-199.

_____. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista da Administração Pública**. Rio de Janeiro, 2007, p. 67-86.

ALBUQUERQUE, Roberto C de. Reconstrução e reforma do Estado. In: VELLOSO, João P. R.; _____. (Org.). **Governabilidade e reformas**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1995, p. 242.

BRASIL. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República, 1995.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 200/67**. Brasília: Presidência da República, 1967.

BRASIL. **Lei nº 284/36**. Rio de Janeiro DF: Presidência da República, 1936.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 579/38**. Rio de Janeiro DF: Presidência da República, 1938.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Crise e Reforma. In: **A Reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle**. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, (Cadernos MARE da Reforma do Estado, v.1.), 1997, pp.9-20.

_____. Gestão do setor público e estrutura para um novo Estado. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter Kevin (Orgs.) **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: FGV, 2005, pp. 21-38.

CARDOSO, Fernando Henrique. Aspectos políticos do planejamento no Brasil. In: **O modelo político brasileiro e outros ensaios**. 5ª edição. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil. 1993, pp. 83-103

COSTA, Frederico L. Brasil 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. **Revista da Administração Pública**. Rio de Janeiro, nº 5, 2008, pp. 829-874.

COUTINHO, Marcelo J. V. Administração pública voltada para o cidadão: quadro teórico-conceitual. **Revista do Serviço Público**. ENAP, n.3, 2000, p.40-73.

CROZIER, Michel J.; HUNTINGTON, Samuel P.; WARTANUKI, Joji. **The Crisis of Democracy**. New York: New York University Press, 1975.

D'ARAÚJO, Maria C. **Governo Lula: Contornos sociais e políticos da elite do poder**. Rio de Janeiro: CPDOC. 2007.

_____. Globalização, Reforma do Estado e teoria democrática contemporânea. **São Paulo em Perspectiva**. São Paulo, Fundação Seade, v.15, n.4, 2001. pp.13-22.

DINIZ, Eli. **Crise, Reforma do Estado e Governabilidade**: Brasil, 1985-1995. Rio de Janeiro: FGV, 1997.

DOWNS, Anthony. **Inside Bureaucracy**. Boston: Little, Brown and Company, 1967.

FERREIRA, Caio Marini. Crise e Reforma do Estado: Uma questão de Cidadania e valorização do Servidor. In: PETRUCCI, Vera; SCHWARZ, Letícia. **Administração Pública Gerencial: A reforma gerencial de 1995 – Ensaio sobre a reforma administrativa brasileira no limiar do século XXI**. Brasília: Editora UnB, 1999.

_____. O contexto contemporâneo da administração pública na América Latina. **Revista do Serviço Público**. Brasília: ENAP, n.4, 2002. pp.31-52.

FITTIPALDI, Ítalo. A anarquia organizada das reformas administrativas no setor público: uma abordagem à luz do modelo *garbage can* e do *policy environment*. **Política & Trabalho – Revista de Ciências Sociais**, nº 23, outubro, 2005, pp. 91-104.

GLADE, William. A complementaridade entre a reestruturação econômica e a reconstrução do Estado na América Latina” In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter Kevin (Orgs.) **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005, pp. 123-140.

LIMA JUNIOR, Olavo Brasil de. As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos. **Revista do Serviço Público**. ENAP, nº. 2, 1998. p. 05-31.

MARTINS, Luciano. **Reforma da Administração Pública e cultura política no Brasil: uma visão geral**. Brasília: ENAP, 1997.

MATIAS-PEREIRA, José. Administração pública comparada: uma avaliação das reformas administrativas do Brasil, EUA e União Européia. **Revista da Administração Pública**. Rio de Janeiro, 42(1), Jan./Fev., 2006. pp. 61-82.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO e GESTÃO. **Boletim Estatístico de Pessoal**. Brasília: Vários Volumes.

MOTTA, Paulo Roberto. A modernização da administração pública brasileira nos últimos 40 anos. **Revista da Administração Pública**. Rio de Janeiro, 2007, pp. 87-96.

NISKANEN, William A. Jr. **Bureaucracy and Representative Government**. Chicago: Aldine-Atherton, 1971.

PACHECO, Regina Sílvia. Mudanças no perfil dos dirigentes públicos no Brasil e desenvolvimento de competências de direção. **VII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de La Administración Pública**. Lisboa: 2002, pp.08-11

PRZEWORSKI, Adam. Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agent x principal. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter Kevin (Orgs.) **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005, pp. 39-73.

REZENDE, Flávio da Cunha. Organizações e respostas institucionais. A política de Reformas do Estado: Um estudo de caso da administração direta do Executivo Federal Brasileiro. **Revista de Sociologia e Política**, nº.14, Curitiba, Jun. 2000, pp.119-138.

_____. **Por que falham as reformas administrativas?** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004. 132 p.

REZENDE, Fernando. O crescimento (descontrolado) da intervenção governamental na economia brasileira. In: LIMA JR. Olavo Brasil; ABRANCHES, Sérgio Henrique. **As origens da crise: Estado autoritário e planejamento no Brasil.** Rio de Janeiro: Vértice. 1987, pp. 214-252.

SANTOS, Luiz Alberto. **Reforma Administrativa no Contexto da Democracia: a PEC nº 173/95, suas implicações e adequação ao Estado brasileiro.** Brasília: DIAP e Akro Advice Editorial. 1997.

WILLIAMSON, Oliver E. **The economic institutions of capitalism.** New York: Free Press, 1985.

_____. **Markets and hierarchies: analysis and antitrust implications.** New York: Free Press, 1975.

EVIDÊNCIAS DA FRAGMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE REDUACIONISMO ESTATAL: O mito da reforma administrativa gerencial brasileira

Resumo

Um dos temas recorrentes na agenda de pesquisa da Ciência Política tem sido a análise sobre os alcances e limites dos paradigmas das reformas na administração pública. Dentre os modelos de reformas organizacionais, o modelo *gerencial* foi aquele encabeçou a agenda reformadora da década de 1990, tendo na lógica da elevação da eficiência estatal a política de *downsizing*. Destarte, o presente artigo recorreu-se a análise do comportamento temporal do quantitativo de servidores e das despesas com pessoal, no período de 1995 a 2007, como *proxy* para identificar a longevidade da implementação do modelo gerencial no âmbito da administração pública brasileira. Concluiu-se que a experiência do país com o paradigma da administração pública gerencial fragmentou-se no tempo.

Palavras-chave: Administração pública, reformas administrativas, modelo gerencialista, *downsizing*.

**EVIDENCE OF FRAGMENTATION OF THE POLICY
DOWNSIZING OF THE STATE:
The myth of Brazilian managerial administrative reform**

Abstract

One of the recurring themes in the research agenda of political science has been the analysis of the scope and limits of paradigms of reforms in public administration. Among the models of organizational reform, the managerial model is one that comes to heading reformist agenda, with the logic of raising the efficiency of state policy downsizing. Therefore, this article used to analyze the temporal behavior of the quantity of servers and staff costs in the period 1995-2007, as a proxy to identify the longevity of implementing the management model within the Brazilian public administration. It was concluded that the country's experience with the paradigm of public management fragmented over time.

Keywords: public administration, administrative reform, managerial model, downsizing.