

# O AJUSTE GERENCIAL E SEUS LIMITES: A FALHA SEQUENCIAL EM PERSPECTIVA COMPARADA<sup>1</sup>

Flávio da Cunha Rezende

## RESUMO

*O artigo focaliza a explicação da falha sequencial nas reformas gerenciais. Ele trata do problema dos limites do ajuste gerencial, em uma abordagem que tenta conectar teoria e dados empíricos, articulando três níveis de análise. O primeiro nível apresenta evidências comparativas da falha sequencial das reformas nos governos nacionais a partir de um conjunto de indicadores voltados para compreender transformações no papel dos estados. O segundo nível analítico identifica, à luz da análise de um conjunto representativo de estudos comparativos da implementação de reformas, quatro mecanismos típicos presentes na explicação das falhas do ajuste gerencial. Busca-se configurar uma matriz explicativa de teorias sobre a falha sequencial. Em seguida discute-se a experiência da reforma gerencial no contexto brasileiro, conferindo especial atenção para um dos mecanismos geradores da falha: o dilema do controle. As principais hipóteses são que guiam o artigo são que as reformas falham sequencialmente e existem pelo menos quatro mecanismos causais que produzem as reformas: a) custos de transação envolvidos na produção das reformas; b) legados de desempenho; c) preponderância do ajuste fiscal e d) o dilema do controle. Esses mecanismos atuam isolada ou combinadamente, reduzindo consideravelmente as chances de transformações do papel do Estado nos moldes gerenciais. As principais evidências analisadas no artigo permitem tornar consistente o argumento geral de que as reformas falharam nas tentativas de reduzir os gastos públicos, alterar padrões de alocação de recursos, reduzir a força de trabalho e transformar o papel do Estado. A principal conclusão é que as reformas falharam sequencialmente e o ajuste gerencial exhibe consideráveis limites, especialmente de natureza política.*

**PALAVRAS-CHAVE:** política comparada; políticas públicas; reforma do Estado; dilemas de implementação; reformas administrativas.

## I. INTRODUÇÃO

A difusão do paradigma gerencial na administração pública consolidou um movimento inédito de adesão aos propósitos das reformas gerenciais em um conjunto amplo de países no final do século XX. Governos de diferentes orientações promoveram um radical esforço de construção de novos modelos de gestão pública em que o redesenho do papel do Estado e a introdução de modelos orientados pelo desempenho assumiram centralidade. As reformas administrativas gerenciais tornaram-se um quase-consenso entre nações do mundo desenvolvido e do mundo em desenvolvimento. Fazer o Estado e suas organi-

zações atingirem níveis mais elevados de desempenho com um custo menor orientou as estratégias domésticas de formulação das reformas.

Enquanto a difusão dos valores gerenciais atingiu um nível considerável de êxito e constitui o principal paradigma orientador das políticas de reforma do Estado, o mesmo não pode ser dito da implementação das experiências de reformas na administração pública. A análise comparativa revela a existência de consideráveis limites ao ajuste gerencial, que são causados por diversos mecanismos. Este artigo discute os limites das reformas gerenciais e tenta compreender teoricamente o problema das falhas da implementação gerencial. A compreensão dos limites ao ajuste gerencial processa-se em três níveis: 1) comparação de indicadores objetivos de transformação do papel do Estado para países em função da sua renda e do seu grau de desenvolvimento; 2) análise dos mecanismos que produzem os limites ao ajuste gerencial e 3) análise da experiência da reforma do governo

<sup>1</sup> Esta versão foi substancialmente melhorada a partir dos comentários dos pareceristas anônimos da *Revista de Sociologia e Política*, que me possibilitaram melhor focalização e organização do material originalmente apresentado. Além disso, agradeço ao Professor Ítalo Fittipaldi por seus comentários e sugestões na versão final.

federal brasileiro em 1995, contextualizando um caso que revela, em nível mais profundo, a falha seqüencial das reformas gerenciais.

A estratégia analítica utilizada envolve uma perspectiva comparada que se processa em três níveis interligados. O primeiro nível apresenta evidências comparativas da falha seqüencial a partir de “dados objetivos” de experiências de implementação de reformas em contextos nacionais diferenciados. O segundo desenvolve, a partir da análise de estudos existentes sobre a implementação de reformas, uma identificação dos quatro *mecanismos típicos* presentes na explicação das falhas do ajuste gerencial. Busca-se configurar uma matriz teórica explicativa sobre a falha seqüencial. O terceiro nível analítico relaciona-se à experiência da reforma gerencial no contexto brasileiro, com especial atenção para um dos mecanismos geradores da falha: o dilema do controle.

O artigo organiza-se da seguinte forma. Na próxima seção são analisados dados comparativos sobre reformas gerenciais nacionais, evidenciando elementos relativos à duas categorias analíticas: a natureza e o propósito, por um lado, e a direção e o sentido das reformas gerenciais, por outro lado. Para a análise da natureza e do propósito das reformas são analisados fatores relacionados ao surgimento das reformas, mecanismos estruturadores, *downsizing*; financiamento e focalização. Por outro lado, a análise da direção e do sentido das reformas apresenta evidências comparativas sobre as tendências nas transformações verificadas no papel dos estados nacionais como tamanho do setor público, intervenção social, composição dos gastos públicos por categorias, esforço fiscal, aderência ao perfil de gastos em funções mínimas e alocação de servidores nas funções estratégicas do Estado.

Na seção seguinte, com base na análise de estudos comparativos sobre as reformas gerenciais em diferentes contextos, apresenta-se uma tipologia com os quatro mecanismos básicos que tentam explicar comparativamente os limites do ajuste gerencial: a) custos de transação; b) preponderância do ajuste fiscal; c) legados de desempenho e d) o dilema do controle. Esses argumentos fundamentam a base de uma matriz de explicações para o problema tratado em uma diversidade de contextos de implementação das reformas gerenciais.

Por fim, recorreremos à análise dos limites do ajuste gerencial focalizando em um caso específico de falha seqüencial: a experiência do governo federal brasileiro em reformar a administração pública em 1995. O caso ilustra os limites de implementação em um contexto em que são ampliadas as possibilidades de configuração do mecanismo de dilema do controle, um dos quatro mecanismos identificados na análise da literatura consultada.

## II. AS REFORMAS GERENCIAIS EM PERSPECTIVA COMPARADA

As reformas gerenciais foram centradas nas idéias da construção de um novo conjunto de valores para a gestão pública, bem como na da consolidação de modelos descentralizados de governança<sup>2</sup> diante das novas exigências ao funcionamento do Estado em contexto de ajuste fiscal, demandas por elevação do desempenho e pela ampliação da *accountability* democrática. Reconfigurar os novos arranjos institucionais que possam oferecer a criação de valor público, ampliar a capacidade de gestão e o desempenho público foram os três eixos norteadores da reforma gerencial dos anos 1990.

As reformas gerenciais tentam compatibilizar demandas de ajuste fiscal e de mudança institucional, em um esforço mais amplo para encontrar um novo papel para o Estado. Pelo lado do ajuste fiscal, tais políticas foram configuradas para reduzir os gastos com a administração pública, bem como promover equilíbrios orçamentários. A constituição de um novo papel para o Estado esteve associada a processos de equilíbrio fiscal, redução do tamanho do funcionalismo público, privatização de funções públicas, bem como a uma crítica aos modelos de intervenção do Estado na economia. A revisão do papel do Estado, voltando-o para o desempenho de funções clássi-

---

<sup>2</sup> Em seu novo artigo, Bresser Pereira (2007) argumenta que a oferta de novos modelos de governança representa uma das mais decisivas inovações ensejada pelas políticas de reforma gerencial. A reforma da administração pública federal conduzida pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE) em 1995, durante a gestão do próprio Bresser Pereira, foi articulada em uma estratégia de redefinição dos papéis e funções do Estado, combinando modelos híbridos da intervenção pública (exclusiva e não-exclusiva). A experiência brasileira foi paradigmática na análise comparada das reformas gerenciais e será analisada na quarta seção deste artigo.

cas (*core functions*), foi um dos objetivos centrais da agenda de reformas.

Por sua vez, a mudança institucional contemplou aspectos orientados para o redesenho e a modernização das instituições públicas, a ampliação dos mecanismos de delegação e de controle burocrático, descentralização das políticas públicas, criação de novos modelos de regulação social e econômica, criação de modelos institucionais flexíveis entre o público e o privado e alteração da cultura e dos valores burocráticos na direção do gerencialismo público. Os modelos gerenciais partiam da pressuposição de que a elevação do desempenho da administração pública dependia de um novo papel do Estado, o qual era fundamentalmente atrelado a uma nova configuração das relações entre instituições, controles e incentivos organizacionais.

A criação de uma burocracia gerencial funcionando sobre novos modelos e orientada pelo desempenho foi o arquétipo das novas reformas. Alterar os incentivos internos da burocracia passava fundamentalmente por alterar as lógicas de “controles e delegações” sobre as quais se assen-

taram os modelos burocráticos tradicionais. O êxito das reformas gerenciais dependia fundamentalmente do surgimento de novos arranjos e formas institucionais capazes de produzir novos e mais eficientes padrões de relacionamento entre Estado, mercados e sociedade civil na gestão de políticas públicas.

Partindo de premissas pós-burocráticas e de modelos gerenciais do setor privado, o gerencialismo parte do pressuposto de que a melhoria do desempenho da administração pública depende da introdução de mecanismos de mercado nas organizações públicas, da orientação para resultados, da descentralização dos controles gerenciais, da responsabilização e da flexibilização de procedimentos, bem como de uma importante distinção entre as funções de formulação (*policy-making*) e de implementação (*service delivery*) das políticas públicas. Modelos flexíveis de gestão, operando em ambientes competitivos, são os tipos ideais preferidos. As reformas buscaram criar uma “nova burocracia”, cujo padrão de *accountability* por meio de controles fosse progressivamente substituído pela *accountability* de resultados.

QUADRO 1 – AS REFORMAS DOS ANOS 1990 E SEUS MECANISMOS INSTITUCIONAIS

TEMA	MECANISMOS INSTITUCIONAIS
Ajuste e equilíbrio fiscais	Controle e redução dos gastos públicos Privatização de funções públicas Reforma tributária
Eficiência gerencial	Descentralização Criação das <i>Performance-Based Organizations</i> (PBOs) <sup>3</sup> Introdução de mecanismos de mercado Terceirização de serviços públicos
Capacidade de gestão ( <i>capacity building</i> )	Capacitação de recursos humanos Criação de estruturas de carreiras e salários Avaliação e monitoramento da gestão
<i>Accountability</i>	Maior interface com usuários dos serviços Qualidade do atendimento Reforma das estruturas judiciais Desenvolvimento de uma cultura burocrática gerencial voltada para os resultados no atendimento ao cidadão-consumidor

FONTE: o autor, a partir de Bangura (2000).

Para além do foco no ajuste fiscal e da necessidade de um novo papel para o Estado, as reformas gerenciais combinaram transformações que se processaram em três eixos: a) mecanismos de participação social; b) transformações nos procedimentos, regras e controles burocráticos; c)

mecanismos competitivos para o recrutamento de servidores públicos, para a gestão das políticas públicas e provisão de serviços públicos.

<sup>3</sup> Em inglês, no original. Significam, literalmente, “organizações baseadas no desempenho” (nota do revisor).

As experiências de reformas serão consideradas a partir de duas categorias analíticas. A primeira está associada aos elementos relativos à natureza e ao propósito das reformas; a segunda relaciona-se diretamente ao entendimento da direção e do sentido das reformas. Para os dados relativos à natureza e ao propósito das reformas são examinados os seguintes indicadores: a) as principais razões para promover reformas; b) os mecanismos inovadores; c) as reformas e o *downsizing*; d) o financiamento e e) a focalização dos programas de reforma. Por seu turno, o grupo de indicadores que tratam da direção e do sentido das transformações relaciona-se ao tamanho, a padrões de intervenção e ao papel do Estado<sup>4</sup>.

### II.1. A natureza e o propósito das reformas gerenciais

A análise da natureza e do propósito das experiências das reformas gerenciais tenta compreender elementos que permitem identificar os eixos de convergência (ou divergência) que configuram os padrões exibidos pela experiência comparativa de implementação das reformas. A partir de um conjunto específico de questões de pesquisa, a análise tenta identificar características relacionadas às principais razões para promover reformas, aos mecanismos inovadores presentes no desenho das reformas, à relação entre reformas e *downsizing*, aos mecanismos de financiamento e, por fim, a aspectos concernentes à focalização dos programas de reforma.

1) *Por que razões diferentes grupos de países foram levados a implementar reformas gerenciais?* As reformas ocorrem a partir de diferentes articulações de causas. Os estudos comparativos analisados nesta pesquisa associam o surgimento das reformas administrativas gerenciais nos anos 1990 como resposta organizada à ação conjunta de fatores como crise fiscal, democratização, globalização, déficit de desempenho e maiores demandas de eficiência no setor

<sup>4</sup> Os indicadores utilizados são: a) participação relativa da administração pública no produto interno bruto (PIB); b) gastos públicos em porcentual do PIB; c) perfil dos gastos públicos; d) participação relativa das despesas de pessoal no gasto total; e) arrecadação tributária; f) índice de governo mínimo (REZENDE, 2002b); g) distribuição das prioridades de gastos públicos; g) interferência social, mínima, e econômica do governo (REZENDE, 1996; 2002b).

público. Essas causas passaram a moldar as decisões estratégicas no nível doméstico sobre formulação e implementação de programas de reformas relativas à administração pública a partir de pressupostos gerenciais. Outras respostas estariam ligadas mais de perto aos fatores isomórficos<sup>5</sup> de difusão dos paradigmas gerenciais como importantes mecanismos para que países tão distintos passem a incorporar padrões tão similares em termos de agenda programática de políticas públicas. O importante estudo empírico desenvolvido por Kamarck (2000) para um grupo de 123 países mostra que as principais razões para que os estados nacionais iniciem reformas surgem como respostas a processos de crise econômica e/ou fiscal, democratização, ajuste a condições externas<sup>6</sup> e a elevação da eficiência do setor público.

2) *Quais os princípios estruturadores dos mecanismos institucionais das reformas gerenciais?* Os mecanismos inovadores utilizados nas reformas foram basicamente centrados em duas lógicas básicas: a privatização e a descentralização<sup>7</sup>. Com as privatizações os governos pretendiam trans-

<sup>5</sup> As explicações isomórficas da difusão de reformas têm adquirido larga visibilidade nos estudos comparados de reformas de políticas públicas. No campo da Ciência Política, mais especificamente, como sugerem Hall e Taylor (1996), esses estão associados a uma tradição de pesquisa filiada ao neo-institucionalismo sociológico. Os estudos aplicados à difusão das reformas utilizam-se de quatro conceitos básicos: a transferência de políticas (*policy transfer*), aprendizado racional (*rational learning*), convergência de padrões de políticas (*policy convergence*) e desenho de melhores práticas (*lesson-drawing*). Não se trata aqui de explorar aspectos isomórficos na estruturação das políticas de reformas, o que extrapolaria em muito os limites deste artigo.

<sup>6</sup> O peso do ajuste aos fatores externos é decisivo para países de renda mais baixa, que são consideravelmente alinhados aos padrões de políticas estabelecidos pelas agências multilaterais que financiam as reformas gerenciais.

<sup>7</sup> Essas lógicas essenciais ou fundamentais das reformas dos anos 1990 não são excludentes quando examinados os casos específicos ou os *clusters* de casos. Elas podem ser mais preponderantes ou serem combinadas em diferentes graus e intensidades nos diversos contextos domésticos das políticas de reforma.

ferir funções do Estado para os mercados visando à eficiência e à redução do tamanho do setor público<sup>8</sup>. Por outro lado, a lógica da descentralização foi orientada por uma expansão dos papéis e funções dos governos centrais para níveis subnacionais (em sistemas federalistas) ou para a ampliação de modelos híbridos envolvendo organizações do setor não-governamental, do setor privado e da sociedade. As estratégias de descentralização foram apoiadas na idéia de que produziriam modelos de governança dotados de maior *accountability*, participação e capital social<sup>9</sup>. Modelos descentralizados seriam dotados de maior flexibilidade para gestão e provisão de políticas públicas, especialmente em contextos democráticos.

- 3) *Em que medida as reformas estiveram associadas à redução da força de trabalho (downsizing)?* As reformas gerenciais estiveram associadas à idéia de promover a redução dos custos e de ampliar o desempenho da administração pública. Em termos normativos, o modelo gerencial mantinha vínculos com estratégias de *downsizing*. Fazer mais com menos servidores era uma diretriz que assumia centralidade na agenda de reformas nos anos 1990. De modo surpreendente, essa conexão não se evidencia nas observações

<sup>8</sup> Bagura (2000) mostra que, no período 1980-1996, as experiências nacionais de privatização mobilizaram um montante de recursos da ordem de US\$ 156 bilhões nos países em desenvolvimento. Mais da metade desses programas foram concentrados em países da América Latina e do Caribe. No mesmo período, para um conjunto de 11 países da União Européia, as privatizações renderam aproximadamente US\$ 97 bilhões (cerca de 3% do PIB), sendo os casos do Reino Unido, de Portugal e da Suécia aqueles de maior importância. No Brasil, a estratégia de privatização de empresas públicas foi decisiva a partir de 1990, com a instituição do Programa Nacional de Desestatização (PND), criado em 1991 e coordenado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (Bndes). Esse programa mobilizou recursos da ordem de US\$ 39,6 bilhões com a liquidação de 68 empresas estatais federais.

<sup>9</sup> Putnam (1994) inaugurou uma importante tradição analítica na Ciência Política comparada ao atribuir importância decisiva ao capital social para explicar variações nos efeitos da descentralização no contexto da reforma do modelo de governança na Itália.

empíricas. Tanzi e Schuknecht (2000) mostram que em apenas 11% dos programas de reforma os governos conseguiram reduzir mais de 1/4 dos empregos no setor público; em 70% dos casos não se detectou qualquer mudança significativa. A nova “onda” de reformas gerenciais não foi capaz de lidar efetivamente com a expansão acelerada dos gastos públicos com pessoal e salários que se observa especialmente nos países de renda maior.

- 4) *Quais as lógicas de financiamento das políticas de reformas?* Ponto de importante consideração comparativa, o financiamento é um critério de diferenciação dos programas de reformas gerenciais. Os países ricos e de renda maior são capazes de financiar seus próprios programas e, de modo geral, são domesticamente orientados. Nos países de renda menor, essas políticas são financiadas por meio de projetos (setoriais ou multissetoriais) apoiados por agências multilaterais, como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)<sup>10</sup>. A composição temática dos projetos financiados para os países em desenvolvimento mostra haver um perfil prioritariamente orientado para as reformas institucionais. Esses projetos envolvem ações voltadas para a transformação no papel do Estado, bem como para o desenvolvimento de capacidades na gestão pública, que se enquadram no paradigma gerencial. Nesse sentido, é basicamente por meio dessas agências que são difundidas as estratégias de ajuste gerencial, ajustadas às especificidades dos diversos países.
- 5) *Como variam as reformas em termos de sua focalização?* Apesar de serem orientadas por um paradigma gerencialista, os dados que analisamos nesta pesquisa revelam que as estratégias de reformas variam conside-

<sup>10</sup> No período 1997-2000, quando se intensificou a difusão das reformas nos países em desenvolvimento, as operações de empréstimo do Banco Mundial para projetos classificados como “Reforma do Estado” e “*Governance*” totalizaram um montante em torno de US\$ 5 bilhões a US\$ 7 bilhões por ano, materializados em 1 600 projetos específicos analisados no contexto deste trabalho. A experiência de reforma do governo federal brasileiro com o MARE foi iniciada em 1995 e teve o apoio do BID.

ravelmente em termos de sua focalização. Em termos mais gerais, elas são orientadas para promover ajuste fiscal e mudança institucional. Para o caso específico do grupo de países em desenvolvimento, os programas financiados pelas agências multilate-

rais<sup>11</sup> revelam que o componente “reforma gerencial” destina-se a promover transformações no papel do Estado, *capacity building*<sup>12</sup>, *accountability* e eficiência gerencial no setor público<sup>13</sup>.

QUADRO 2 – NATUREZA E PROPÓSITO DAS REFORMAS GERENCIAIS: DIMENSÕES DE ANÁLISE VERSUS EVIDÊNCIAS COMPARADAS

DIMENSÕES DE ANÁLISE	EVIDÊNCIAS COMPARADAS
Razões para a ocorrência das reformas	As reformas gerenciais são causadas pela combinação de fatores estruturais, como crise fiscal, globalização, democratização, déficit de desempenho, elevação da eficiência gerencial
Mecanismos estruturadores	Processos isomórficos de difusão de paradigmas de políticas Descentralização de funções para governos locais e inclusão de atores não-governamentais nas políticas públicas Surgimento de modelos híbridos de governança
Redução da força de trabalho	Privatização de funções públicas com a expansão dos mercados para a provisão de serviços públicos Conexão normativa entre <i>downsizing</i> e reformas gerenciais Evidências empíricas mostram que reformas não produziram tal redução
Financiamento	Os países de renda maior financiam suas políticas de reforma Os países em desenvolvimento dependem de financiamento de agências multilaterais para realizarem reformas institucionais
Focalização	As reformas gerenciais voltam-se para promover redefinição do papel do Estado, elevação da <i>accountability</i> , capacidade de gestão e eficiência gerencial Considerável variação entre os países nas estratégias de focalização

FONTE: o autor.

II.2. A direção e o sentido das reformas gerenciais<sup>14</sup>

A análise da direção e do sentido das reformas gerenciais será voltada para apresentar evidências comparativas sobre as tendências nas transformações verificadas no papel dos estados nacionais. A questão básica que se tenta responder é a seguinte: em que medida as reformas gerenciais foram acompanhadas de transformações sensíveis no papel do

Estado? De que perfis de distribuição e de alocação de recursos públicos as diversas experiências de reformas nos países mais se aproximam<sup>15</sup>? Existem variações consideráveis do papel do Estado em

<sup>11</sup> A análise dos projetos de reformas empreendidas pelo Banco Mundial no período 1997-2000 nas diversas regiões em desenvolvimento (África Subsetentrional, Ásia Oriental, Leste Europeu e Ásia Central, América Latina, Norte da África e Oriente Médio, Sul da Ásia) mostram que os programas de reforma do Estado envolvem oito áreas temáticas: a) gestão fiscal; b) reforma de empresas públicas; c) modernização tributária; d) reforma dos sistemas de recursos humanos; e) reformas legais e jurídicas; f) reformas regulatórias; g) reformas gerenciais e h) estratégias de descentralização.

<sup>12</sup> Em inglês, no original: “constituição de capacidades” (N. R.).

<sup>13</sup> Na América Latina, 21,9% dos recursos financiados para promover a reforma do Estado pelas instituições multilaterais foram aplicados em tais políticas específicas.

<sup>14</sup> Esta seção foi redigida com base em duas amostras distintas que serão indicadas em cada momento. A primeira delas corresponde ao estudo por nós desenvolvido em Rezende (2002b). A outra refere-se a um conjunto de 108 países e elaborada com dados da Organização para a Cooperação Econômica e o Desenvolvimento (OECD) e do Fundo Monetário Internacional (FMI), presente em Rezende (1996). O uso dessas amostras distintas será indicado ao longo da seção, quando necessário.

<sup>15</sup> A análise comparada do papel do Estado (e de suas transformações) a partir dos padrões de gastos públicos

função da renda e dos níveis de desenvolvimento (ou de outros indicadores)?

1) *Existem variações no papel dos estados nacionais em função da renda nacional?* As evidências comparativas analisadas sugerem que as grandes transformações no papel do Estado foram mais intensas nos países de renda menor. Nestes países foi possível identificar padrões de gastos com funções de Estado mínimo; os estados, aí, foram alvo de processos de redução de seu tamanho e desencadearam processos agudos de ajuste fiscal. Nos países mais ricos e nas regiões de maior desenvolvimento humano, em contraste, as reformas não causaram impacto significativo no papel dos Estados nacionais, que continuam a manter elevados níveis de intervenção social, especialmente em funções como saúde, educação e previdência.

2) *Existem variações no tamanho do setor público em função da renda?* A análise comparativa da participação da administração pública na renda nacional<sup>16</sup> revela que não se introduziram grandes alterações na magnitude da participação relativa dos “governos” nas economias nacionais quando se comparam dados seccionais para os anos de 1990 e 2000. As reformas não produziram significativas transformações no tamanho do setor público em função da renda. Os governos dos países desenvolvidos, por sua vez, apresentam uma participação maior da administração pública, na ordem de 20% do PIB. Para o conjunto específico dos 25 países latino-americanos examinados, os dados revelam que o valor médio situa-se na faixa de 14,2%. O Brasil aproxima-se do padrão dos países de renda superior e dos mais ricos. Dados comparativos (WORLD BANK, 1997; 2002) mostram que o Brasil passou de um padrão de 9% em 1980 para

(por tipo, categorias, funções) é um recurso utilizado em estudos de finanças públicas, Economia e na Ciência Política e é conhecido de sua forma mais ampla como “Public Expenditure Incidence Analysis” (“análise de incidência dos gastos públicos”). Para maiores detalhes conceituais e metodológicos, cf. Ruggeri (2005).

<sup>16</sup> Esse indicador reflete especificamente o grau em que o governo e sua administração “consomem” recursos na forma de bens ou serviços públicos nas suas mais diversas formas em relação ao tamanho da riqueza nacional.

17% em 1995, atingindo o perfil de 20% em 2000. Ocorreu o surgimento de um perfil de expansão do consumo do setor público.

3) *Existem variações no nível de intervenção do Estado em função da renda?* Quando se considera o nível de intervenção dos estados em função da renda, os dados analisados revelam que as reformas não produziram reduções significativas no perfil da intervenção dos governos nos países mais ricos. São os países em desenvolvimento que passaram a apresentar as maiores reduções médias. Para o grupo de países em desenvolvimento analisado, entretanto, os dados sugerem que a participação do governo no PIB elevou-se na média geral para os 76 países e, de modo específico, para o grupo de 25 países da América Latina e em 23 da África. Todavia, é possível diferenciar um perfil “mais intervencionista” nos países de renda maior e uma tendência de transição em direção a gastos públicos para o Estado mínimo, nos países de renda menor.

4) *Existem variações nos padrões de intervenção social?* Os dados analisados neste trabalho sugerem que as reformas gerenciais não foram acompanhadas de redução dos gastos sociais. Tal evidência comparativa permite ampliar a hipótese de que nos países de renda maior e maior estabilidade institucional, as preferências alocativas em funções sociais são mantidas. Nos países de elevada instabilidade institucional, as preferências alocativas alteram-se com intensidade maior e torna-se mais fácil mudar o *status quo* alterando o padrão de gastos. Nos países de renda menor é que se consolida um padrão de maior aproximação na direção das “funções mínimas”, com uma acentuada tendência de redução relativa dos gastos sociais. Aqui se estabelece um contraste importante: é exatamente nas regiões de menor desenvolvimento (humano e econômico) que se processa a “retirada” do Estado de funções sociais em detrimento de funções consideradas mínimas<sup>17</sup>. O Brasil acompanha tal tendência e aproxima-se dos

<sup>17</sup> Esses dados são consistentes com os resultados encontrados (REZENDE, 1996; 2002b), em que foi demonstrado o fato de que os “Leviatãs estão fora do lugar”: os

países mais desenvolvidos, porém ainda muito distantes daqueles considerados como de maior Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). O total de recursos aplicados pelo governo federal no período 1992-2000 nas áreas sociais<sup>18</sup> evoluiu de R\$ 58,5 bilhões para R\$ 129,5 bilhões em 2000. Esse crescimento foi quase quatro vezes superior ao crescimento do PIB e ao crescimento populacional, indicando o esforço do governo em atuar em programas sociais de naturezas diversas. No que se refere às prioridades de alocação em política social, por outro lado, os dados médios da década de 1990 mostram a grande variação relativa dos diversos setores. A previdência social representou aproximadamente 65% em termos médios do total dos gastos, enquanto os setores de saúde e educação, conjuntamente, totalizaram 25% na média.

5) *Como se configuram os perfis de gastos públicos em termos de suas principais categorias?* Existem profundas diferenças quando se comparam dados relativos ao perfil do gasto público em termos de suas categorias. Nos países desenvolvidos e de renda maior observa-se que as principais despesas voltam-se para a produção de subsídios e transferências governamentais que atingem 56,6% do total dos gastos públicos para um grupo de 24 países. Os salários representam nesse grupo algo próximo a 15% dos gastos. Em contraste, quando se considera um grupo de 76 países em desenvolvimento, as evidências revelam que o seu setor público tem grande responsabilidade em gerar empregos, atingindo percentual próximo de 26% dos gastos totais do Estado<sup>19</sup>. As reformas não produziram grande impacto nesse padrão. Nos países de renda menor a questão dos salários assume a maior

---

países desenvolvidos apresentaram perfis mais intervencionistas em funções econômicas e sociais do que os estados dos países em desenvolvimento.

<sup>18</sup> No Brasil considera-se como gasto social o montante de despesas não-financeiras referentes a ações de previdência, saúde, educação, cultura, assistência social, saneamento, meio ambiente, habitação e organização agrária.

<sup>19</sup> A expansão do emprego no setor público ainda é um dos mais importantes mecanismos encontrado pelos governos para proteger grupos de elevados riscos derivados do de-

importância, confirmando a hipótese de que neles o setor público funciona como uma grande rede de proteção das elites políticas e como uma rede de proteção social por meio do emprego público. O Estado ainda continua a ser o grande empregador e formador dos mercados nesses países.

6) *Em que medida as reformas produziram transformações nos níveis de interferência tributária?* Os dados analisados sugerem que a participação relativa da arrecadação tributária em porcentual do PIB é mais intensa em países desenvolvidos e de renda maior. Nos países em desenvolvimento, apesar de terem uma carga tributária de aproximadamente metade daquela dos países ricos, os dados sugerem que as reformas produziram uma elevação do esforço fiscal. As experiências latino-americanas foram marcadas por uma tentativa de elevar agressivamente as receitas em um contexto de crise econômica, expansão do desemprego e da pobreza. No Brasil, assim como nas demais regiões em desenvolvimento, as reformas produziram uma elevação na arrecadação tributária.

7) *Em que medida as reformas gerenciais produziram uma aproximação dos perfis de gastos com o modelo de intervenção em funções consideradas mínimas<sup>20</sup>?* Os dados analisados revelam que existe um comportamento diferenciado deste indicador em função da renda. Os países de renda mais alta são aqueles que comparativamente têm o menor valor do IGM no período 1975-2000. Isso basicamente significa que as reformas não foram acompanhadas de ampli-

---

sempenho econômico. Esse importante mecanismo é também reconhecido como decisivo para permitir a sustentação dos pactos políticos e das governabilidades nas novas democracias e em sociedades em transição para modelos democráticos.

<sup>20</sup> Esse indicador é operacionalizado pela variações temporais do Índice de Governo Mínimo (IGM) (REZENDE, 2002a). Ele mensura o peso relativo dos gastos mínimos do governo (as atividades consideradas exclusivas do governo) no total dos gastos públicos. Quanto maior o valor de IGM, mais os recursos públicos são alocados em funções exclusivas, deixando ao mercado e aos agentes privados o desempenho de funções sociais e econômicas e revelando transformações em direção ao Estado mínimo.

ação dos gastos em funções de Estado mínimo. Esses países continuam a exibir um elevado nível de intervenção econômica e social. Contrariamente, são os países de rendas média e média-alta que têm seus governos fundamentalmente orientados para os gastos com a administração, aproximando-se de uma minimização dos gastos públicos. A implementação das reformas nesses países promoveu profunda transformação do perfil e da composição dos gastos, bem como a redução significativa do padrão de intervenção do Estado a partir dos anos 1980. Os estados nacionais passaram a inverter suas prioridades de despesas, cortando gastos sociais e econômicos, bem como os gastos com o funcionalismo público e com a máquina administrativa. Como confirma a análise individual dos casos regionais desse conjunto de países, as economias em desenvolvimento, de renda maior, tiveram suas economias bem marcadas pelas reformas estruturais e a política de endividamento continuado tornou o item “pagamento de juros da dívida” uma função central e exclusiva do Estado. Isso em grande parte explica porque tais estados passaram a ser “mínimos”, mais do que os dos países desenvolvidos<sup>21</sup>. Os países mais ricos apresentam um perfil de conservação dos gastos em funções expandidas, refletindo uma diferente estratégia de desenvolvimento econômico e social. Vale salientar, por outro lado, que os países em desenvolvimento já eram estados mais “mínimos” do que os desenvolvidos em 1975, quando o tema da reforma ainda não tinha assumido importância central na agenda desses países. Os governos mais ricos intervêm mais em funções sociais do que os países de renda menor e as evidências comparativas aqui consideradas permitem dizer que

<sup>21</sup> Para o caso brasileiro, por exemplo, a função pagamento dos juros foi, para o ano de 1994, superior a qualquer outra rubrica, o que implica a elevação dos gastos com as funções mínimas, que incluem o pagamento da dívida. Curioso notar que no grupo de países de alta renda, tanto o grau de IGM é baixo como é bem menor a sua variabilidade. Isso confirma resultados preliminares encontrados por nós (REZENDE, 1996), que sugerem ser os países de renda maior os que têm um padrão de forte intervenção governamental nas funções não-exclusivas do Estado.

esses padrões de preferência pela intervenção governamental são mais estáveis nos países mais ricos do que nos mais pobres.

- 8) *Em que medida as reformas gerenciais produziram maior alocação de servidores nas funções consideradas no núcleo estratégico do governo (atividades exclusivas do governo)?* O primeiro conjunto de evidências comparativas para 19 países desenvolvidos revela haver uma distribuição da força de trabalho por funções, a qual é marcada por forte variação entre os casos nacionais, mas que, em valor mediano, configura um perfil de administração dos governos centrais: 51% dos funcionários públicos trabalham em funções consideradas exclusivas, 26% em funções sociais e 21% em atividades que se podem considerar como econômicas. Ao menos em termos da distribuição dos funcionários por esfera de ação, os governos dos países mais desenvolvidos estão mais em consonância com as reformas gerenciais, alocando servidores nas funções exclusivas de Estado. Em seis casos – Alemanha, EUA, Itália, Finlândia, Holanda e República Checa – tal parcela corresponde a mais do que 60% dos funcionários do governo central. Por outro lado, nos casos da Coreia, da França, de Portugal e da Turquia, os dados apontam para a configuração de um perfil em que mais da metade dos funcionários é distribuída em funções sociais. No que se refere à distribuição da força de trabalho, por sua vez, os governos dos países desenvolvidos possuem, em termos agregados, uma composição próxima das funções exclusivas (*core*) do Estado.
- 9) *As reformas produziram redução das despesas com os salários na administração pública em função da renda nacional?* Por outro lado, as reformas não produziram transformações consideráveis na magnitude das despesas com os salários do funcionalismo público. Quando se considera a participação relativa da folha de pagamento relativa à renda nacional, não se evidencia redução significativa e esses padrões repetem-se por grupos de países, independentemente da renda. O setor público continua, a despeito de uma forte pressão pelas reformas, a produzir maiores despesas com pagamento de funcionários.

QUADRO 2 – DIREÇÃO E SENTIDO DAS REFORMAS GERENCIAIS: DIMENSÕES DE ANÁLISE *VERSUS* EVIDÊNCIAS COMPARADAS EM FUNÇÃO DA RENDA DOS GRUPOS DE PAÍSES

DIMENSÕES DE ANÁLISE	EVIDÊNCIAS COMPARADAS
Papel do Estado	Os países de renda maior conservaram o papel do Estado, intervindo na economia e em funções sociais Países de renda menor tiveram seus gastos transformados por meio de processos de minimização, ajuste fiscal e redução dos níveis de intervenção de gastos proporcionais e tributação.
Tamanho do setor público	Reformas não produziram significativas transformações no tamanho do setor público Os países mantiveram-se com gastos com a administração pública na ordem de 20% dos PIBs
Intervenção governamental	As reformas não produziram reduções sensíveis do nível de intervenção nos países ricos Países de renda maior exibem maior intervenção do Estado
Intervenção social	As reformas gerenciais não produziram redução de gastos considerados sociais Os países de renda maior e de maior estabilidade institucional tendem a conservar padrões de gastos sociais
Composição dos gastos públicos por categorias	Os países de renda maior passaram a gastar mais com transferências e subsídios Os países em desenvolvimento tenderam a priorizar despesas com salários
Esforço fiscal	As reformas gerenciais não produziram reduções sensíveis no esforço fiscal dos países O esforço fiscal é diretamente proporcional à renda
Minimização dos gastos públicos	As reformas não diminuíram os gastos públicos em países de renda maior Os países em desenvolvimento foram alvo de transformações de perfis de gastos para áreas consideradas mínimas
Alocação da força de trabalho em funções exclusivas do Estado	Os países mais ricos tendem a exibir padrões mais consistentes de alocação dos servidores em funções exclusivas do Estado ( <i>core government</i> )
Despesas com salários	Reformas não produziram redução de salários independentemente da renda nacional

FONTE: o autor.

À luz das provas comparativas apresentadas, verifica-se que as reformas gerenciais não produziram transformações substantivas no papel do Estado. Em termos mais amplos, pode-se considerar que as reformas falharam seqüencialmente. Apesar de serem produtoras de consideráveis inovações institucionais no nível doméstico, as reformas não conseguiram promover transformações mais significantes nos seus principais indicadores.

O papel do Estado não se transformou tão intensamente quanto propalado com a difusão das reformas. A experiência comparativa revela que os governos, especialmente os mais ricos, mantêm seus perfis de intervenção, sua composição de gastos e o tamanho das suas administrações

públicas. O exame comparativo indica ter havido, todavia, uma revisão do papel dos governos dos países de renda menor em face de um novo processo de ajuste fiscal, de processos de redução da intervenção estatal em atividades econômicas, de programas de privatização de empresas públicas e da redefinição de seu papel no que tange à reorganização de suas prioridades, especialmente nas jovens democracias, em que os gastos sociais foram expandidos.

As reformas também não reduziram significativamente o montante da força de trabalho nas administrações públicas. Os dados comparativos mostram ocorrer variações entre os casos analisados, tanto entre países quanto em termos regionais e de renda. O ajuste gerencial não foi pro-

duzido na escala desejada e as evidências comparativas apontam nessa direção. Que possíveis explicações podem ser úteis para permitir a compreensão desse importante fenômeno? Nas seções seguintes, com base em diversos estudos de avaliação comparativa dos processos de reforma gerencial<sup>22</sup>, apresentaremos razões existentes que tentam interpretar tal problema. Na última seção apresentaremos a explicação específica para a reforma gerencial de 1995 no Brasil, à luz da teoria da falha seqüencial.

### III. A FALHA SEQÜENCIAL E OS LIMITES DO AJUSTE GERENCIAL

Reformas falham seqüencialmente. Esse importante enunciado é uma das principais convergências da análise comparada das políticas de reforma do Estado. Apesar do importante interesse em elevar o desempenho – ajuste fiscal e mudança institucional – dos aparelhos de Estado, tornam-se claros os limites do ajuste gerencial em diversos contextos. A experiência internacional revela que as tentativas de reformas gerenciais foram encerradas ou abandonadas ou tiveram seus conteúdos programáticos alterados. Esse dado é o problema que focalizaremos nesta seção a partir da sistematização das explicações e das interpretações usuais oferecidas por estudos comparativos.

Existe um conjunto de interpretações na literatura comparada que tenta compreender por que razões as tentativas de reformas falham seqüencialmente. Políticas de reformas são tipicamente marcadas por “linhas de resistências organizadas”, por processos erráticos, pela elevada dificuldade de organizar os interesses em torno dos objetivos programáticos desejados pelas reformas e, principalmente, de conseguir a cooperação dos atores para os propósitos mais amplos de ajuste fiscal e de mudança institucional. Quais as principais estratégias de explicação desse importante problema na análise comparada? Desen-

volveremos quatro argumentos ou mecanismos básicos evidenciados na literatura: a) custos de transação, incertezas e ambigüidades na produção de reformas; b) preponderância do ajuste fiscal; c) legados de desempenho<sup>23</sup> e d) o dilema do controle<sup>24</sup>. Esses argumentos fundamentam uma matriz explicativa para as interpretações do problema tratado em uma diversidade de contextos e configurações empíricas.

Uma das primeiras interpretações disponíveis é a conexão entre custos de transação e produção das reformas. O argumento básico é que as reformas tendem a introduzir elevados custos de transação, reduzindo as chances de obtenção de apoio estratégico para as reformas. Esses custos podem ser compreendidos como sendo relativos ao excesso de *veto players*<sup>25</sup>, à ampliação da incerteza política, à dificuldade de cooperação e de ação coletiva<sup>26</sup> envolvendo atores estratégicos e para a convergência de preferências em torno dos objetivos programáticos das reformas<sup>27</sup>. A incer-

<sup>23</sup> Esse tipo de explicação filia-se à tradição do neo-institucionalismo histórico na Ciência Política, que se utiliza do conceito de *path dependency* (“dependência do percurso”) para explicar mudança ou estabilidade nas decisões coletivas. Hall e Taylor (1996) discutem os pressupostos e tipos de explicação desse paradigma em diversos campos da Ciência Política.

<sup>24</sup> Apresentamos esse argumento de maneira inédita no livro *Por que falham as reformas administrativas?* (REZENDE, 2004), que esboça uma teoria para o problema da falha seqüencial nas reformas administrativas. Exploraremos esse argumento na seção final deste trabalho.

<sup>25</sup> Em inglês, no original; não possui um equivalente sintético em português, significando “atores capazes de impor seu veto” (N. R.).

<sup>26</sup> Outro ensinamento da experiência comparativa é que as reformas são lentas e dependem da montagem de complexas redes de cooperação entre atores institucionais. Tempo e ação coletiva são requisitos decisivos para o sucesso das reformas gerenciais. O processo de constituição de uma nova burocracia centrada em resultados, em controles do desempenho e em um monitoramento depende da presença continuada de *policy advocates* (“defensores da política”) que atuem decisivamente na construção de redes alinhadas de interesses em torno das propostas programáticas das reformas gerenciais.

<sup>27</sup> A partir do problema da ação coletiva formulado por Olson (1965), um considerável conjunto de estudos disponíveis na Ciência Política comparada aponta para a tensa relação entre democracias e os problemas de ação coletiva em situações de mudança relativa do *status quo*. Nesse sentido, é típico o argumento de que implementar reformas

<sup>22</sup> A experiência comparada dos processos de formulação e de implementação das políticas de reformas dos anos 1990 gerou um legado de estudos que se voltam para avaliar os seus resultados sob as mais diferentes posições metodológicas e epistemológicas. Esses estudos, conforme argumentam Jann e Reichard (2002), possibilitam estabelecer uma clara diferenciação entre os grupos específicos de países, em termos de resultados, bem como de métodos, critérios e indicadores utilizados na avaliação.

teza gerada pelas reformas gerenciais é bem maior, dado que elas tocam na simultânea necessidade de reduzir os gastos públicos e ao mesmo tempo criar uma nova matriz institucional orientada pelo desempenho. Por introduzirem descontinuidades nos mecanismos tradicionais e nos padrões de funcionamento da burocracia – como sua centralização e o estilo tecnocrático de sua profissionalização –, bem como na dinâmica de relacionamento entre burocracia e política, as reformas gerenciais tendem a produzir consideráveis níveis de incerteza e reduzidas chances de cooperação<sup>28</sup>. Por essa razão é comum associar a capacidade de implementar reformas aos níveis de insulamento burocrático de agências incumbidas dessa missão. O conflito político das políticas de reforma usualmente está relacionado a elementos do sistema político como o presidencialismo, o federalismo, o multipartidarismo, as regras eleitorais, a estrutura de *accountability* e a estabilidade institucional.

Outra tese de considerável relevância no debate associa as falhas das reformas à preponderância do ajuste fiscal. Dada a intensa pressão pela redução dos custos com o Estado e sua burocracia, essas políticas tendem a ser concebidas de modo a atrair maior atenção para os problemas de ajuste fiscal do que para a mudança institucional<sup>29</sup>.

---

em contextos democráticos, dada a elevada complexidade gerada pela competição e pela inclusão políticas (DAHL, 1972) tende a ser bem menos fácil que em contextos autoritários.

<sup>28</sup> Bangura (2000) revela que, embora tenham sido fortes as pressões por mudança no perfil e na intensidade dos gastos sociais, as resistências organizadas não são menores aí. Ele afirma que o *Welfare State* tem mostrado um considerável grau de resistência que pode ser explicado a partir de três fatores interligados. Em primeiro lugar, pela dificuldade de formarem-se coalizões políticas nos parlamentos favoráveis à mudança do *status quo*. Em segundo lugar, porque o público em geral apóia a manutenção dos seus benefícios sociais, apesar dos seus custos crescentes. Finalmente, a forte organização política dos beneficiários, que se organizam politicamente contra as reformas.

<sup>29</sup> As estratégias de implementação de uma nova matriz institucional regulada pelo desempenho e descentralizada no modelo gerencial não atingiram a cooperação dos agentes políticos e burocráticos. Embora decisivo para a melhoria do desempenho, a construção de uma nova estrutura de governança (*public governance model*) para o setor público não se constituiu em centralidade na formulação e na implementação das reformas.

A primazia relativa do ajuste fiscal comprimiu as outras dimensões da reforma, levando os governos a darem maior atenção às estratégias de redução dos gastos públicos, ao corte em programas sociais, à extinção de agências governamentais e a reorganizações superficiais de estruturas administrativas. Estudos comparativos mostram que os novos modelos flexíveis e descentralizados propostos pelas reformas gerenciais – especialmente de orçamentos e de pessoal – visando à autonomia decisória, à responsabilização burocrática e a controles por meio de resultados não foram sintonizados com os propósitos mais amplos de equilíbrio das contas públicas.

Em diversos contextos, a descentralização dos controles e dos processos de gestão tende a ser percebida pelas elites burocráticas como um processo de produção de ineficiências na gestão pública e elevação dos gastos e desequilíbrio fiscal<sup>30</sup>.

Outro mecanismo dominante no debate contemporâneo associa a efetividade e a eficiência na implementação das reformas aos legados de desempenho. O mecanismo típico evidenciado pela literatura é que, em contextos de reduzido desempenho, tendem a ser maiores as chances de falhas seqüenciais. Implementar reformas nessas condições depende de um considerável esforço de persuasão dos atores estratégicos na arena da reforma para abandonar os incentivos que os conduzem a operar em níveis reduzidos de eficiência.

Esse problema é problemático, dado que, no setor público, a longevidade organizacional e institucional está muito pouco atrelada ao desempenho. Reformas gerenciais não encontram cooperação espontânea dos atores para criar uma cultura orientada pelos resultados<sup>31</sup>. Parte considerável desse problema deriva da conhecida si-

---

<sup>30</sup> Conforme dito anteriormente, as estratégias de ajuste fiscal foram relativamente bem-sucedidas no controle da tendência de expansão acelerada dos gastos públicos e do desequilíbrio fiscal que vinha sendo consolidada desde os anos 1980. Todavia, não houve redução do total dos gastos públicos nem tampouco redução dos gastos com pessoal ou do tamanho do setor público. Apenas um grupo reduzido de países, tanto no mundo desenvolvido quanto no em desenvolvimento, apresenta casos concretos de redução do patamar dos gastos públicos.

<sup>31</sup> A experiência comparada revela terem sido poucos os casos em que foram implementados modelos de governança centrados nos desenhos institucionais das PBOs, a principal inovação trazida pelo modelo gerencial. Elas não foram

tuação de “dissenso relativo” e da dificuldade de institucionalização de padrões coerentes de avaliação do desempenho nas organizações. Coexistem múltiplos significados para o desempenho e as reformas são ainda muito pouco coerentes no que tange à estruturação de modelos mais consistentes para consolidar padrões desejáveis de desempenho em diversos níveis hierárquicos. Por outro lado, também não se conhece de maneira clara quais os caminhos adequados para promover níveis mais elevados de desempenho. Ainda existe na experiência internacional um considerável problema de assimetria de informação a respeito dos problemas de desempenho dos diversos órgãos do governo.

A pressão por maior racionalidade nos gastos públicos com o ajuste fiscal ainda não produziu maior esforço para diagnosticar os problemas de desempenho organizacional e institucional. Essa assimetria contribui para a produção de reformas que falham sequencialmente. Comparativamente, os dados analisados revelam que as reformas podem ser mais efetivas quando são conhecidos os problemas de desempenho<sup>32</sup>. Isso exige um esforço amplo para gerar estudos e pesquisas institucionais que produzam informações consistentes de como realmente funcionam as organizações e quais os seus problemas-chave. As reformas que pretendem cortar gastos e imprimir controle visando a informações sobre o setor público são necessárias, porém insuficientes. Assim, a construção de uma nova matriz institucional descentralizada, autônoma e orientada pelos resultados é de fato o fator crucial para as reformas gerenciais (BRESSER PEREIRA, 2007).

---

criadas na intensidade e na quantidade desejadas pelas propostas de reformas. Na reforma do governo federal brasileiro em 1995, os limites para a implementação dos novos modelos de governança foram decisivos para a falha sequencial. Os dados analisados nesta pesquisa revelam que em casos em que mudanças foram introduzidas, são grandes os desafios para definir, monitorar e controlar o desempenho dessas organizações.

<sup>32</sup> O caso do National Performance Review no governo Clinton, nos Estados Unidos, nos anos 1990, foi um dos modelos de reforma em que a preocupação com os problemas de desempenho das agências administrativas obteve centralidade. A criação dos laboratórios de reinvenção nas diversas agências foi uma importante inovação institucional que conferiu um tratamento diferenciado à criação de incentivos adequados ao desempenho. Mesmo com tal preocupação, as reformas não conseguiram ter a sustentação institucional depois do governo Clinton.

Outro argumento consolidado sobre os limites do ajuste gerencial está associado ao conhecido problema do controle. Argumentamos em outro trabalho (REZENDE, 2004) que um dos principais dilemas dessas reformas reside na contradição entre desempenho e controle. Basicamente, o mecanismo é que, se por um lado as reformas propõem a redução dos controles burocráticos visando ao melhor desempenho dentro de modelos descentralizados de delegação e flexíveis do ponto de vista da gestão das políticas, por outro lado é fato que problemas de coordenação entre a formulação e a implementação tendem a serem exacerbados e a produzir ineficiência.

Mesmo em contextos de maior consistência nessas políticas ainda persistem os dilemas de como delegar responsabilidade sem criar mais controles burocráticos. Em contextos marcados por maior instabilidade institucional e frágil tradição do controle, a delegação ainda constitui problema decisivo. Como delegar sem perder a eficiência gerencial ainda é um dos dilemas cruciais. A questão da introdução de novos modelos gerenciais de controle é fundamental para o desempenho das instituições; esse controle requer a combinação de dois elementos: a legitimidade política das elites reformadoras e a competência técnica dos gestores públicos. Isso, por sua vez, requer fundamentalmente uma mudança de cultura política e administrativa em torno dos princípios das reformas gerenciais.

Tratamos desse problema em Rezende (2004), na parte sobre a teoria das falhas sequenciais nas reformas administrativas. Explicamos que, nas condições do caso brasileiro e em muitos outros contextos de reformas, o mecanismo do dilema do controle é uma das principais tensões presentes nas reformas gerenciais. De modo mais amplo, pode-se considerar que as reformas gerenciais representam um caso crítico de “falha sequencial”, dado que existe uma contradição entre os propósitos mais amplos de ajuste fiscal e a mudança institucional. As reformas tendem a produzir incentivos contraditórios para a cooperação dos atores em torno da mudança institucional e do ajuste fiscal. O ajuste fiscal demanda iniciativas que tendem a gerar mais controles sobre a burocracia, enquanto, por outro lado, as estratégias de mudança institucional, especialmente aquelas que demandam mais descentralização e mecanismos flexíveis de delegação e *accountability*, deman-

dam menos controle. Nessa contradição reside a raiz dos problemas para obter a cooperação para os dois objetivos das reformas. As chances de sucesso estariam associadas, portanto, ao modo específico pelo qual esse dilema está incorporado na concepção das reformas.

#### IV. O DILEMA DO CONTROLE E OS LIMITES DA REFORMA GERENCIAL BRASILEIRA<sup>33</sup>

Esta seção oferece uma análise da falha seqüencial da reforma gerencial no governo federal brasileiro iniciada em 1995. O argumento desenvolvido é que o dilema do controle foi um dos mecanismos decisivos que, nas condições e circunstâncias da experiência brasileira, promoveu a situação de falha na reforma<sup>34</sup>.

A falha seqüencial da reforma brasileira está diretamente relacionada ao importante fato de o MARE não ter obtido a cooperação simultânea dos atores estratégicos para os propósitos de ajuste fiscal e de mudança institucional ensejados pela reforma proposta. No caso brasileiro, o dilema do controle resultou em um padrão dual de cooperação, no qual o ajuste fiscal foi privilegiado, inibindo as chances de modelos flexíveis na sua estrutura de delegação e de controle de políticas públicas. O modelo institucional descentralizado sugerido pela reforma para transformar o papel do Estado brasileiro não foi adotado. A reforma foi parcialmente implantada.

O paradoxo de implementação das reformas pode ser compreendido a partir do problema de ação coletiva no que se refere à demanda por controle sobre a burocracia que cada um dos objetivos programáticos da reforma (ajuste fiscal e mudança institucional) usualmente requer. Por estar diretamente associado ao controle, essa explicação adquire natureza essencialmente política. Por um lado, a demanda de ajuste fiscal está associada ao controle sobre a burocracia e a suas organizações (no sentido de promover o devido uso de recursos), bem como à prestação de con-

tas, ao controle orçamentário e à eficiência fiscal. Por outro lado, a mudança institucional centrada em processos de descentralização, de autonomia e de responsabilidade demandam o “descontrole” da burocracia, dotando-a de maior autonomia gerencial e de maior responsabilidade.

A implementação da reforma gerencial brasileira sinalizou incentivos altamente contraditórios, dificultando a cooperação simultânea dos atores estratégicos na arena política<sup>35</sup>. As reformas gerenciais em contextos de baixo desempenho e grandes ganhos com a manutenção do *status quo* usualmente conseguem apoio para o ajuste fiscal, dado que a cooperação com a redução dos gastos públicos deixa intacto o conjunto de práticas institucionais que, de fato, produzem os problemas crônicos de desempenho.

Nas reformas gerenciais a transição do paradigma burocrático para modelos orientados pelos resultados implicou o redesenho e a redefinição dos mecanismos tradicionais de delegação e de controle entre a formulação e a implementação de políticas públicas. No caso brasileiro, o Plano Diretor da Reforma de 1995 lançou as bases da mudança institucional e um novo modelo descentralizado e flexível de delegação e de controle. Foram criadas as “organizações sociais” e as agências executivas, instituições descentralizadas que deveriam ser as responsáveis por funções de implementação de políticas públicas, controladas pelas agências centrais com base em mecanismos de avaliação do desempenho<sup>36</sup>, os contratos de gestão.

A necessidade de delegar funções para as PBOs foi percebida pelas elites burocráticas como risco potencial para o aumento da ineficiência fiscal. A ameaça de uma grande fragmentação institucional advinda deste novo modelo de gestão, especial-

---

<sup>33</sup> Esta seção baseia-se nos argumentos desenvolvidos em Rezende (2004).

<sup>34</sup> A falha seqüencial das reformas administrativas é um conhecido problema e está diretamente relacionada a um complexo conjunto de causas. Conforme argumentamos (REZENDE, 2004), esse mecanismo existe de modo intenso nas reformas gerenciais e pode ser considerado como um dos mais decisivos limites ao ajuste gerencial.

---

<sup>35</sup> A cooperação com os objetivos da reforma depende do modo específico como os atores estratégicos alinham seus interesses em torno da variável-controle. Quando a reforma é produzida de modo a fazer que os atores estratégicos percebam que o ajuste fiscal é complementar à mudança institucional, as chances de implementação são mais elevadas. Em condições em que o ajuste fiscal predomina e são elevados os riscos de perda do controle com a introdução de novos modelos institucionais, como foi o caso brasileiro de 1995, são elevadas as chances de falha seqüencial.

<sup>36</sup> Essas organizações são análogas aos modelos típicos das PBOs na experiência gerencial.

mente no caso brasileiro, em que predomina uma frágil tradição de controle e processos históricos de descentralização “descontrolada”<sup>37</sup>, poderia desencadear sérios problemas de coordenação entre formuladores e implementadores de políticas públicas. A relação entre controle e delegação é também fortemente afetada 1) pela indefinição de padrões de relacionamento entre os ministérios (agências formuladoras) e as agências descentralizadas reguladas pelo desempenho; 2) pelos elevados graus de incerteza sobre os tipos de controle com base no desempenho e 3) pelas dificuldades inerentes à definição de padrões de desempenho que devem ser atingidos pelas diversas organizações.

A nova matriz institucional descentralizada foi incompatível com os propósitos de ajuste fiscal e ampliou os problemas de ação coletiva para a cooperação com a reforma. Os atores estratégicos viram-se confrontados com uma considerável ameaça à estabilidade fiscal e produziram um equilíbrio específico: a cooperação dual com a proposta de reforma gerencial. A reforma foi necessária para o governo desenvolver seus propósitos de reduzir (controlar) despesas, mas foi inadequada do ponto de vista de sua proposta de desenho institucional orientado pelo desempenho. A ampliação da descentralização e da perda de controle sobre as agências flexíveis poderia ser um risco considerável para o ajuste fiscal. O dilema do controle levou à extinção do MARE em 1999. O ambicioso plano de transformação das estruturas de funcionamento, com a implementação de uma nova matriz institucional regulada pelo desempenho, não foi bem-sucedido.

Isso ocorreu devido a razões claras. Em primeiro lugar, a nova matriz institucional não era uma proposta dotada de credibilidade por parte dos atores estratégicos. A proposta de mudança institucional foi percebida como “uma ameaça à estrutura de controle burocrático” nas relações entre as administrações direta e indireta no governo federal e não como um mecanismo capaz de produzir impactos de curto prazo no problema do equilíbrio fiscal. A Casa Civil da Presidência da

<sup>37</sup> Em contextos em que existe um legado histórico de baixo desempenho, de experiências concretas de falhas seqüenciais e de uma relação direta entre descentralização e desequilíbrio fiscal, como o caso brasileiro anterior à reforma administrativa de 1995, a questão do desempenho foi associada em grande medida à fragmentação e aos seus riscos para o ajuste fiscal.

República, o Ministério da Fazenda e o Ministério do Planejamento e Orçamento percebiam a reforma administrativa como uma questão mais diretamente associada aos processos de redução de pessoal e de controle de custos com a máquina administrativa do que relacionada à introdução de mudanças substanciais nos arranjos institucionais existentes, mesmo que estes fossem cruciais para a elevação do desempenho.

O MARE optou pela estratégia de que a reforma do setor público dependia essencialmente de uma mudança institucional e não apenas de cortes e controles nas despesas públicas. Para o MARE, a raiz dos problemas de desempenho da administração pública era gerada pela ineficiência no *design* das relações entre a formulação e a implementação das políticas públicas. O Estado brasileiro sofria de excesso de autonomia e de reduzidos controles sobre uma burocracia descentralizada. A criação das novas organizações propostas pelo Plano Diretor da Reforma do Estado seria uma alternativa plausível para superar a crise de delegação. Essas organizações poderiam, em tese, introduzir padrões mais racionais de organização e de funcionamento da burocracia pública e de ampliação dos controles sociais sobre o Estado, além da criação de uma cultura de resultados nas políticas públicas. Muito do reduzido desempenho fiscal derivava de um desenho institucional inadequado e insatisfatório. O ajuste gerencial era o eixo catalisador de uma nova burocracia no Brasil.

Por outro lado, essa argumentação colidia com a percepção de que a excessiva descentralização combinada com a precariedade dos controles era nociva ao ajuste fiscal. Grande parte dos problemas fiscais derivava da descentralização e do grau de autonomia das agências administrativas, o que se consolidou no processo de constituição do Estado moderno no Brasil. Nesse sentido, as organizações orientadas pelo desempenho eram percebidas como uma ameaça, uma vez que esse modelo pretendia dar autonomia e responsabilidade às agências para a gestão de seus recursos orçamentários, humanos e sobre os seus resultados. Essa tensão estruturou o dilema do controle na experiência brasileira e muito pouco se avançou na constituição de uma nova matriz institucional.

Por outro lado, na perspectiva das organizações do poder Executivo que implementam políticas públicas, a não-cooperação com novas formas institucionais esteve diretamente vinculada ao

risco de perder dotações orçamentárias em caso de reduzido desempenho. A proposta de orientação por resultados a partir de metas e de contratos de gestão com os ministérios não encontrou resposta cooperativa para a grande maioria das organizações do setor público. Isso se deveu em grande medida ao fato de a descentralização no Brasil estar fortemente desacompanhada de restrições orçamentárias associadas aos resultados atingidos. As agências implementadoras recebem orçamentos e recursos não-orçamentários de maneira desacoplada do desempenho. Nesse sentido, pode-se argumentar que um padrão de descentralização “descontrolada” inibiu a difusão dos novos modelos organizacionais para a gestão de políticas públicas sugeridos pela reforma de 1995.

O caso brasileiro apresenta o problema típico das reformas gerenciais. A contradição entre os objetivos de mudança institucional e de ajuste fiscal em torno do controle foi variável decisiva para mostrar porque o objetivo da elevação do desempenho não encontra cooperação “espontânea”. Os beneficiários da ordem preferem manter as instituições e cooperar estrategicamente com o ajuste fiscal. Em condições de baixo desempenho e de

forte interesse por ajuste fiscal, a cooperação com a mudança institucional torna-se rara.

Nas reformas orientadas pelo desempenho, as instituições do governo central tendem a perceber a criação das PBOs como processo que lhes retira controle sobre recursos humanos e orçamentários e, conseqüentemente, causando menor desempenho, contribuindo para a resistência à reforma. Assim, a questão do controle, e não o do desempenho, passa a ser fundamental para explicar a adesão ou não das organizações às propostas de reformas. Embora a elevação do desempenho seja a motivação aparente das reformas administrativas, o modo específico pelo qual os diversos atores percebem e calculam os custos e benefícios gerados pela mudança da estrutura de organização do controle é fundamental para explicar o problema da falha seqüencial. Quanto mais uma dada política de reforma propõe alterar radicalmente a forma de controle que regula a relação entre formulação e implementação das políticas públicas, maiores as chances para o insucesso das reformas administrativas, sobretudo aquelas em contextos democráticos marcados por elevada fragmentação política, descontrole administrativo e de reduzido desempenho, como o caso brasileiro.

Flávio da Cunha Rezende (rezzende2005@gmail.com) é Doutor em Políticas Públicas e Planejamento pela Cornell University (EUA) e Professor Adjunto do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) e Pesquisador de Produtividade do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

#### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BANGURA, Y.** 2000. *Public Sector Restructuring : The Institutional and Social Effects of Fiscal, Managerial and Capacity-Building Reforms.* Geneva : United Nations Research Institute for Social Development.
- BARZELAY, M.** 2000. The New Public Management : A Bibliographical Essay for Latin American and (Other) Scholars. *International Journal of Public Management*, v. 3, n. 2, p. 229-265, Winter.
- BRESSER PEREIRA, L. C.** 1999. Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 50, n. 4, p. 5-30, out.-dez. Disponível em : <http://www.bresserpereira.org.br/papers/1999/93.ReflexoesSobreRefGerencial.p.pg.pdf>. Acesso em : 3.maio.2008.
- \_\_\_\_\_. 2007. The Structural Public Governance Model. *International Public Management Review*, v. 8, n. 1, p. 16-31. Disponível em : <http://www.bresserpereira.org.br/papers/2007/07.06.StructuralPublicGovnModel.IPMR.pdf>. Acesso em : 3.maio.2008.
- DAHL, R. A.** 1971. *Polyarchy.* New Haven : Yale University.
- HALL, P. A. & TAYLOR, R. C. R.** 1996. *Political Science and the Three New Institutionalisms.* MPIFG Discussion Paper n. 96/6. Köln: Max-Planck-Institut für

- Gesellschaftsforschung. Disponível em : [http://www.mpifg.de/pu/mpifg\\_dp/dp96-6.pdf](http://www.mpifg.de/pu/mpifg_dp/dp96-6.pdf). Acesso em : 3.maio.2008.
- JANN, W. & REICHARD, C.** 2002. Melhores práticas na modernização do Estado. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 53, n. 3, p. 30-50, jul.-set. Disponível em : [http://www.enap.gov.br/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_view&gid=2637](http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=2637). Acesso em : 3.maio.2008.
- KAMARCK, E. C.** 2000. Globalization and Public Administration Reform. In : NYE, J. S. & DONHAUE, J. D. (eds). *Governance in a Globalizing World*. Washington, D. C. : Brookings Institution.
- KETTL, D.** 2000. The Transformation of Governance : Globalization, Devolution, and the Role of Government. *Public Administration Review*, London, v. 60, n. 6, p. 488-499, Nov.-Dec.
- OECD.** 1997. *Issues and Developments in Public Management*. Paris : Organization for Economic Cooperation and Development.
- \_\_\_\_\_. 2001. *Highlights of Public Sector Pay and Employment Trends*. Paris : Organization for Economic Cooperation and Development.
- OLSON, M.** 1965. *The Logic of Collective Action : Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge, Mass. : Harvard University.
- POLLITT, C. & BOUCKAERT, G.** 2000. *Public Management Reform : A Comparative Analysis*. New York : Oxford University.
- \_\_\_\_\_. 2002. Avaliando reformas da gestão pública : uma perspectiva internacional. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 53, n. 3, p. 5-30, jul.-set.
- PUTNAM, R.** 1994. *Making Democracy Work*. New Jersey : Princeton University.
- REZENDE, F. C.** 1996. Os leviatãs estão fora de lugar. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 39, n. 2, p. 195-213.
- \_\_\_\_\_. 1998. A nova gestão pública, *desempenho e reinvenção das instituições : um desafio para a Reforma do Estado*. *Revista Reforma Gerencial*, Brasília, n. 4, p. 27-28, nov.
- \_\_\_\_\_. 2002a. Por que as reformas administrativas falham? *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 40, n. 2, p. 123-142, out.
- \_\_\_\_\_. 2002b. Gastos públicos e transformações recentes no papel do Estado nacional. *Novos Estudos*, São Paulo, n. 62, p. 123-140, mar.
- \_\_\_\_\_. 2002c. O dilema do controle e a falha sequencial nas reformas gerenciais. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 53, n. 3, p. 51-76, jul.-set.
- \_\_\_\_\_. 2004. *Por que falham as reformas administrativas?* Rio de Janeiro : FGV.
- RUGGERI, G.** 2005. Public Expenditure Incidence Analysis. In : SHAH, A. (ed.). *Public Expenditure Analysis*. Public Sector Governance and Accountability Series. Washington, D. C. : The World Bank Group.
- TANZI, V. & SCHUKNECHT, L.** 2000. *Public Spending in the 20<sup>th</sup> Century : A Global Perspective*. New York : Cambridge University.
- WORLD BANK.** 1997. *World Development Report. The State in a Changing World*. Washington, D. C. : The World Bank Group.
- \_\_\_\_\_. 2002. *World Development Report*. Washington, D. C. : The World Bank Group.

#### OUTRA FONTE

- BRASIL.** Ministério da Administração e Reforma do Estado. 1998. *Projeto Agências Executivas e Organizações Sociais : balanço e avaliação do período 1995-1998. Relatório de Trabalho*. Brasília : BRASIL. Ministério da Administração e Reforma do Estado.

---

## MANAGERIAL ADJUSTMENT AND ITS LIMITS: SEQUENTIAL FAULT IN COMPARATIVE PERSPECTIVE

*Flávio da Cunha Rezende*

**ABSTRACT:** This article focuses on explanations for sequential faults in administrative reform. It deals with the limits of managerial adjustment in an approach that attempts to connect theory and empirical data, articulating three levels of analysis. The first level presents comparative evidence of sequential fault within reforms in national governments through a set of indicators geared toward understanding changes in the role of the state. In light of analyses of a representative set of comparative studies on reform implementation, the second analytical level proceeds to identify four typical mechanisms that are present in explanations on managerial adjustment faults. In this way, we seek to configure an explanatory matrix for theories on sequential fault. Next we discuss the experience of management reform in the Brazilian context, conferring special attention on one of the mechanisms that creates fault: the control dilemma. The major hypotheses that guide our article are that reforms lead to sequential fault and that there are at least four causal mechanisms that produce reforms: a) transactions costs involved in producing reforms; b) performance legacy; c) predominance of fiscal adjustment and d) the control dilemma. These mechanisms act separately or in concert, and act to decrease chances for a transformation of State managerial patterns. Major evidence that is analyzed in these articles lend consistency to the general argument that reforms have failed in their attempts to reduce public expenses, alter patterns of resource allocation, reduce the labor force and change the role of the State. Our major conclusion is that reforms fail sequentially and managerial adjustment displays considerable limitations, particularly those of a political nature.

**KEYWORDS:** comparative politics; public policies; State reform; implementation dilemmas; administrative reforms.

## L'AJUSTEMENT DE GESTION ET SES LIMITES : LA DÉFAILLANCE SÉQUENTIELLE EN PERSPECTIVE COMPARÉE

*Flávio da Cunha Rezende*

L'article est centré sur l'explication de la défaillance séquentielle dans les réformes de gestion. Il traite du problème des limites de l'ajustement de gestion, dans une approche visant relier théorie et données empiriques et articulant trois niveaux d'analyse. Le premier niveau présente des évidences comparatives de la défaillance séquentielle des réformes dans les gouvernements nationaux à partir d'un ensemble d'indicateurs permettant de comprendre les transformations dans le rôle des états. Le deuxième niveau analytique identifie, à la lumière de l'analyse d'un ensemble représentatif d'études comparatives de mise en oeuvre de réformes, quatre mécanismes typiques présents dans l'explication des défaillances de l'ajustement de gestion. On cherche à établir une matrice explicative de théories sur la défaillance séquentielle. Ensuite, on discute de l'expérience de la réforme de gestion dans le contexte brésilien, en consacrant une attention spéciale à un des mécanismes générateurs de la défaillance : le dilemme du contrôle. Les principales hypothèses qui orientent l'article sont : il y a défaillance séquentiellement des réformes et il existe au moins quatre mécanismes provocateurs qui originent les réformes : a) des coûts de transaction compris dans la production des réformes ; b) legs de la performance ; c) prépondérance de l'ajustement fiscal et d) le dilemme du contrôle. Ces mécanismes agissent seuls ou en combinaison, et réduisent assez bien les chances de transformations du rôle de l'État dans les modèles de gestion. Les principales évidences analysées dans l'article permettent de rendre solide l'argument général selon lequel les réformes sont tombées en défaillance lors des tentatives de réduire les dépenses publiques, de modifier les normes d'allocation de ressources, de réduire la force de travail et de transformer le rôle de l'État. La principale conclusion est que les réformes ont séquentiellement défailli et l'ajustement de gestion exhibe d'importantes limites, surtout à caractère politique.

**MOTS-CLÉS :** politique comparée ; politiques publiques ; réforme de l'État ; dilemmes de mise en application ; réformes administratives.