

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
MESTRADO DE CIÊNCIA POLÍTICA**

**RAZÕES DA FRAGMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS DE REFORMA
ADMINISTRATIVA NO SETOR PÚBLICO: UM ESTUDO DE CASO SOBRE A
EXPERIÊNCIA RECENTE DE PERNAMBUCO.**

Dissertação de mestrado
apresentada pelo aluno Ítalo
Fittipaldi ao Mestrado de Ciência
Política da UFPE, para a obtenção
do grau de mestre.

Orientador: Prof. Doutor Flávio da
Cunha Rezende.

**Recife
2002**

“Até aqui nos ajudou o Senhor.” I Samuel 07: 12.

“Bem aventurada a nação cujo Deus é o Senhor”. Salmo 144: 15.

Resumo da dissertação (abstract) -

Esta dissertação identificou ao menos três *mecanismos fragmentadores* do processo de implementação de políticas de reforma administrativa no setor público. Através de um estudo de caso, o esforço de reforma no Executivo de Pernambuco entre 1999 a 2001, verificou-se que a falta de informação sobre a burocracia pública por parte dos reformadores, aliada à dependência do orçamento público de boa parte das agências de governo, e a periodicidade dos processos eleitorais, conduz a reforma administrativa ao “caso clássico” de falha sequencial. Analisando o *déficit informacional*, a *dependência do orçamento*, e a *aversão ao risco político*, variáveis independentes denominadas aqui de *mecanismos fragmentadores*, à luz do modelo *garbage can*, percebe-se que o fenômeno da fragmentação das políticas de reforma segue o mesmo padrão de formação de *anarquia organizada* do modelo *garbage can* original.

Agradecimentos -

Certa vez James Buchanan declarou seu orgulho de poder chamar Frank Knight de “seu professor”. Faço minha as palavras de Buchanan e afirmo todo meu orgulho de ter Flávio da Cunha Rezende como meu professor-orientador. Recém chegado ao Mestrado de Ciência Política (MCP), da UFPE, procurei Rezende para discutir um trabalho que gostaria de fazer utilizando a Teoria dos Jogos, e sem que eu pudesse imaginar, aquele encontro mudaria minha vida acadêmica. Atencioso e incentivador para com os alunos do mestrado, Rezende me introduziu em uma literatura de escolha racional e *public choice*, da qual em boa parte eu desconhecia. Porém, paralelamente, dando exemplo de que o verdadeiro pesquisador observa primeiro o fenômeno para depois encontrar a teoria que melhor o explica, me apresentou modelos de racionalidade restrita (como o *garbage can*), como contraponto a *rational choice*. Percebi naquele momento estar diante de um intelectual de grande dimensão e procurei absorver o máximo de suas orientações. Desde então, os relacionamentos intelectual e pessoal estreitaram-se e pude desfrutar do convívio de um dos expoentes da ciência política brasileira, em particular no campo dos estudos burocráticos. Assim, esta dissertação é resultado do incentivo que Rezende sempre me proporcionou, aliado às críticas pertinentes que fazia aos textos que o apresentara. Os vários debates sobre o funcionamento da burocracia, sempre à luz da literatura, enriqueceram-me de tal forma que se torna difícil imaginar escrever sobre este tema sem a interlocução de Flávio. Certamente se um dia vier a escrever um livro sobre minha formação acadêmica, Rezende será um capítulo central e obrigatório neste escrito.

Outro professor ao qual devo parte da minha formação de cientista político é Marcus André Melo. De fato, posso afirmar que nasci como cientista político ao optar por permanecer no curso de Teoria Política II por ele conduzido. Por suas mãos, os alunos que cursaram esta disciplina foram apresentados à Ciência Política de primeiro nível, onde tivemos a rica oportunidade de sermos introduzidos a Olson, Ostrom, Downs, Dahl, Przeworski, Lipjhart, dentre outros, todos expoentes da moderna Ciência Política. Além disso, Melo foi um incentivador para que participássemos dos encontros acadêmicos nacionais de Ciência Política, como complementação da nossa formação de pesquisadores. Mostrando-se sempre solícito a debater temas da Ciência Política, pude desfrutar do convívio intelectual com um professor da envergadura de Melo. Ao caro professor Marcus André meu muito obrigado.

Não poderia deixar de mencionar, e agradecer, ao professor Marcelo Medeiros, meu primeiro orientador ao chegar ao mestrado. Medeiros deu-me um exemplo de conduta ética e profissional pela qual deve pautar-se o pesquisador, ao aceitar sem ressalvas, a troca de tema da minha dissertação, por conseguinte de orientador, estimulando-me a realizar minha pesquisa na área que de fato mais me identificará. A sua eleição para coordenação do MCP é sem dúvidas um ganho para todos nós. Por fim, também sou grato ao Conselho nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPQ) pela importantíssima bolsa de estudos para a realização desta minha dissertação. Também agradeço a Amariles e a Zezinha, da secretaria dos MCP, pelo andamento dos procedimentos burocráticos pertinentes a realização deste mestrado.

Relação de Figuras, Gráficos, e Quadros

Quadro 2.1.: Reforma Gerencial no Plano Internacional.....	34
Quadro 2.2.: Área de Atuação do Estado Gerencial.....	52
Figura 3.1.: Funcionamento do Modelo Garbage Can.....	60
Figura 3.2.: <i>Continuum</i> da Dependência do Orçamento.....	66
Gráfico 3.1.: Curva da dependência do Orçamento.....	68
Figura 3.3.: Os Mecanismos da Aversão ao Risco Político.....	75
Figura 3.4.: Mecanismos do Modelo Garbage Can para Reformas Administrativas.....	78
Figura 3.5.: Funcionamento dos Mecanismos Fragmentadores.....	81
Gráfico 3.2.: Curva de Fragmentação das Reformas Administrativas.....	82
Gráfico 4.1.: % do Gasto com Pessoal como Proporção da Receita Tributária, entre 1996-1998.....	88
Gráfico 4.2.: Participação do Gasto com Pessoal e Encargos, Juros e Encargos da Dívida, Amortizações da Dívida e Investimentos como Proporção da Receita Corrente Líquida, (1995-1998).....	88
Figura 4.1.: Diagrama das Relações Estado e Sociedade.....	91
Figura 4.2.: Desenho Institucional da Nova Administração Pública Estadual.....	94
Figura 4.3.: Distribuição Operacional da Reforma Estadual.....	102
Quadro 4.1.: Principais Medidas Implementadas entre 1999-2001, no âmbito do Ajuste Fiscal.....	105
Quadro 4.2.: Principais Medidas Implementadas entre 1999-2001, no âmbito da Mudança Institucional.....	109
Figura 5.1.: A Ação dos Mecanismos Fragmentadores.....	132
Gráfico 5.1.: Trajetória da Fragmentação da Reforma Administrativa.....	135

SUMÁRIO

1. Introdução: razões da dissertação.....	08
1.1.O estudo da reforma administrativa na agenda de pesquisa do Estado em ação.....	08
1.1.1. Delimitando a Dissertação.....	10
1.2. A problematização.....	12
1.3. A relevância da dissertação.....	14
1.4. Formulando hipóteses e escolhendo um método.....	15
1.4.1. “Entrando” no Empírico.....	16
1.4.2. As variáveis.....	17
1.5. O modelo teórico.....	18
1.6. A estrutura da dissertação.....	20
2. Reformas Administrativas Gerenciais e sua Dispersão Internacional.....	22
2.1. <i>Ajuste fiscal e reforma institucional: as políticas públicas de reformas.....</i>	<i>22</i>
2.1.1. <i>Antecedentes históricos.....</i>	<i>22</i>
2.2. <i>A diáspora reformista das reformas gerenciais pelo mundo: um breve quadro amostral.....</i>	<i>35</i>
2.1.1. <i>Na Europa.....</i>	<i>35</i>
2.1.2. <i>Na Oceania.....</i>	<i>40</i>
2.1.3. <i>Nos E.U.A.....</i>	<i>43</i>
2.1.4. <i>Na América Latina.....</i>	<i>46</i>
2.3. <i>Conclusões.....</i>	<i>54</i>
3. Garbage Can model e os Mecanismos Fragmentadores das Reformas Administrativas gerenciais: uma síntese teórica.....	56
3.1. <i>O modelo garbage can.....</i>	<i>57</i>
3.2. <i>Os mecanismos fragmentadores.....</i>	<i>62</i>
3.2.1. <i>O “mercado de reformas” e o déficit informacional.....</i>	<i>63</i>
3.2.2. <i>A dependência do orçamento.....</i>	<i>66</i>
3.2.3. <i>A interface entre política e burocracia: aversão ao risco político.....</i>	<i>71</i>
3.3. <i>Garbage can model e os mecanismos fragmentadores: sintetizando o argumento.....</i>	<i>77</i>
3.4. <i>A lógica da ação dos mecanismos fragmentadores.....</i>	<i>80</i>
3.4.1. <i>A tríade fragmentadora e a lógica do garbage can model.....</i>	<i>83</i>
3.5. <i>Conclusões.....</i>	<i>84</i>
4. A Reforma Administrativa Gerencial em Pernambuco.....	86
4.1. <i>A inevitabilidade da reforma.....</i>	<i>86</i>
4.1.1. <i>Um estado em grave crise financeira.....</i>	<i>88</i>
4.1.2. <i>Reformar é preciso: em busca da performance perdida.....</i>	<i>91</i>
4.2. <i>A importação de um modelo de reforma.....</i>	<i>94</i>
4.2.1. <i>O modelo importado: uma “solução” encontrando um “problema”?.....</i>	<i>99</i>
4.3. <i>Implementando a reforma.....</i>	<i>100</i>
4.3.1. <i>A estrutura operacional da reforma.....</i>	<i>103</i>
4.3.2. <i>As políticas para elevação da performance financeira.....</i>	<i>105</i>
4.3.3. <i>As políticas para elevação da performance institucional.....</i>	<i>108</i>
4.3.3.1. <i>Instituindo as PBOs pernambucanas.....</i>	<i>111</i>
4.4. <i>Conclusões.....</i>	<i>114</i>

5. Os Mecanismos Fragmentadores e a reforma Pernambucana.....	117
5.1. <i>Déficit informacional.....</i>	117
5.2. <i>Dependência do orçamento.....</i>	123
5.3. <i>Aversão ao risco político.....</i>	128
5.4. <i>A fragmentação da reforma.....</i>	133
5.5. <i>Conclusões.....</i>	139
6. Conclusões Finais.....	140
Anexos.....	144
Lista de Entrevistados.....	144
Lista de Siglas.....	145
Bibliografia.....	147

CAPÍTULO 1

1. Introdução: as razões da dissertação -

Este capítulo destina-se a apresentação da dissertação e seu enquadramento na agenda de pesquisa sobre reformas administrativas. Além disso, destacam-se as variáveis estudadas, o método utilizado, e o referencial teórico da dissertação. Por fim, apresenta-se a estruturação dos capítulos.

1.1. O estudo da reforma administrativa na agenda de pesquisa do Estado em ação -

Poucas foram às vezes em que se observou no cenário internacional, uma convergência de idéias para formulação de uma política pública¹, como a verificada com a *reforma do Estado*. Exceto quando do advento da *revolução keynesiana*, nenhum outro processo de formulação e/ou implementação de uma política pública atingiu a magnitude do esforço de reformar o Estado com vistas à elevação de sua *performance*. Não se tratava mais de expandi-lo ou reduzi-lo, mas de torná-lo mais ágil na produção e distribuição dos bens públicos, permitindo um Estado mais responsivo para com seus cidadãos. Da reforma do poder Judiciário à reforma eleitoral, passando pelo

¹ *Política pública* é definida aqui como sendo *o Estado em ação*. Para maior detalhamento desta definição, ver Rezende (2001).

funcionamento da burocracia pública, sistema tributário, dentre outros², o importante era dotar o Estado de instrumentos que lhe permitisse respostas rápidas e eficazes frente às demandas sociais crescentes, garantindo governabilidade e relativa estabilidade aos regimes democráticos. Esta concepção reformista vem se propagando por diversos países, e encabeçou a agenda de políticas públicas das mais variadas matrizes ideológicas, nas últimas duas décadas do século passado.

Do centro do sistema capitalista à sua periferia, inúmeros programas foram elaborados com o objetivo de redesenhar o papel de intervenção do Estado e sua relação com a sociedade civil, com vistas à elevação da capacidade governativa estatal. Diferentes países, em ao menos três continentes, empreenderam ações para recuperação da *performance* dos Estados nacionais, fortemente abaladas pela crise que atingia o modelo do *Estado-do-Bem-Estar Social*, e que aliada ao processo de globalização (mundialização) em curso, mitigavam o poder de resposta do aparato estatal às demandas advindas de uma sociedade democrática. Esta dispersão internacional das políticas de reforma do Estado revela o quão importante foi esta *policy* nesta virada de século, podendo-se afirmar que a mesma se consolidou como a política pública do início do século XXI. Para além deste fato, o tema *políticas de reforma* entra na agenda de pesquisa da década de 90, onde seu processo de execução passou a ser objeto de investigação variada. Em particular, passou-se a buscar explicações para as causas das falhas pelas quais passaram os programas de reformas administrativas no setor público ao longo de sua implementação.

Segundo Melo (1999), a agenda de pesquisa da reforma do Estado pode ser dividida em duas fases, sendo a primeira na década de 80, quando os estudos voltavam-

² Chama-se atenção aqui para a vasta relação de itens que compõem a chamada *reforma do Estado*, sendo desnecessário apresentá-los nesta dissertação, pois fugiria integralmente ao escopo dado a esta pesquisa. Para uma análise da literatura sobre as diversas reformas que compõem a *reforma do Estado* ver Diniz (1995, 1997, 2000); Melo (2002, em particular o capítulo 3).

se para o diferencial da redemocratização e seus impactos na geração de políticas públicas. Tal agenda fica obsoleta na década seguinte, ao surgir a segunda geração de pesquisas sobre este tema, quando o foco de análise desloca-se para os impactos das instituições formais e seus reflexos sobre o Estado em ação. Nesta fase, aparece como agenda de pesquisa a questão das reformas administrativas, com as instituições do aparato estatal passando a serem alvo de avaliação para geração de políticas públicas, e as mudanças institucionais a panacéia da *performance* da burocracia pública.

1.1.1. *Delimitando a dissertação -*

É a busca pela melhoria no desempenho das funções da máquina administrativa pública que a reforma do Estado centra seu foco no redesenho da burocracia estatal. A satisfação do cidadão deveria ser a tônica do funcionamento da administração pública, que não mais deveria pautar-se, exclusivamente, pelo cumprimento de processos organizacionais que privilegiem o *controle* e os *processos* da atividade burocrática dos funcionários públicos. Era preciso voltar-se para os *resultados* dessas atividades, garantindo que o público-alvo das agências³ governamentais obtivesse serviços de qualidade a menor custo. A questão era: *como operacionalizar isto?*

A solução encontrada no início da década de 80 no Reino Unido, e depois expandida para outros países, foi reformular a administração pública para que esta passasse a produzir seus serviços como uma empresa atuando em um mercado competitivo. Surgem assim, as políticas de *reformas orientadas para o mercado*, que objetivavam a otimização da satisfação do cidadão para com o serviço que lhe é

³ Adotou-se a palavra *agência* nesta dissertação, como uma generalização dos diversos departamentos e órgãos da administração pública. No Brasil, *agência* corresponde a órgãos da administração direta e indireta. Incluindo nesta última, autarquias, fundações, e empresas estatais.

prestado pelo Estado. Ou seja, a lógica dessa nova ordem na administração pública consistia em identificar o mercado como o melhor alocador de recursos escassos, e o local que permitiria a conciliação entre os interesses do *eleitor-contribuinte* e do *Estado*. As organizações burocráticas estatais deveriam ser orientadas pelo *desempenho*, sendo necessário para isso serem dotadas de alterações na sua tecnologia de gestão, através da implementação de um novo modelo organizacional denominado de *organizações orientadas pela performance* (*performance based organization - PBOs*). Tal conjunto de medidas foi denominado de *nova administração pública* (*new public management - NPM*)⁴.

Este novo formato institucional para administração pública se impôs como novo paradigma da burocracia estatal, desencadeando ondas de reformas administrativas em diversos países. Mais ainda, tais reformas não se detiveram em um único nível de governo, mas transcenderam a órbita federal destes, atingindo governos estaduais e municipais, em países federativos. Entretanto, o sucesso na implementação desta política pública não se deu na razão direta de sua expansão internacional. Ao longo do processo de implementação dessas reformas dificuldades de cooperação foram sendo observadas nos diversos países em que esta política foi posta em execução. As mudanças institucionais previstas não eram implementadas, e focos de resistências eram observados no interior da burocracia pública. Surgem problemas de falta de cooperação com as reformas administrativas, deixando em aberto uma questão: *por que esta cooperação é problemática?*

⁴ Por *nova administração pública* (*new public management*), também denominada *administração pública gerencial*, se define o conjunto de instrumentos de gestão, característicos de organizações privadas, e incorporado à burocracia pública. Uma definição precisa da nova administração pública não é de fácil formulação, em razão de suas variantes (Ferlie et al., 1999). Todavia, a característica deste paradigma é o deslocamento do foco da administração weberiana, dos *processos* para os *resultados* produzidos pelas organizações públicas.

Portanto, é objetivo desta dissertação fornecer explicações para o fenômeno da fragmentação⁵ das reformas administrativas em regimes democráticos⁶. Em resumo, este trabalho delimita sua área de estudo na falha de implementação das reformas administrativas gerenciais, se situando no âmbito da reforma do Estado, e centrada na busca de explicação do fenômeno da *fragmentação* dessa política pública. Para tanto, estabelece como estudo de caso a reforma administrativa implementada no estado de Pernambuco no período 1999 a 2001, como objeto de análise para identificação das variáveis indutoras (mecanismos causais) deste processo de fragmentação.

1.2. A problematização -

Grande parte da literatura temática sobre as reformas adverte que os processos de reforma organizacional sofrem reações advindas de setores que se beneficiam do *status quo* e que a cooperação em torno das reformas é problemática. Uma das questões da agenda de pesquisa sobre reformas administrativas é a causa fragmentação destas políticas. Para Rezende (1999; 2000; 2002a; 2002b), a fragmentação se deve a natureza dual as políticas de reforma, que ao combinarem ajuste fiscal e mudança institucional em um mesmo programa, conduzem tais políticas à falha, em razão da tensão existente entre a *performance fiscal* (controle sobre os gastos) e a *performance institucional* (descentralização financeira), incorrendo no *dilema do controle*. Para Caiden (1999), a fragmentação das reformas administrativas encontra resposta na resistência das instituições a esta política, haja vista que reformas

⁵ Fragmentação de reformas administrativas é definida nesta dissertação como a implementação parcial do conjunto de ações que compõem um programa de reforma administrativa. Esta implementação parcial é entendida como falha de execução desta política pública.

⁶ A definição de democracia utilizada nesta dissertação é a de orientação schumpeteriana, que a define como um processo de seleção de candidatos a cargos públicos temporários. Ou seja, trata-se de democracia procedural (ver Schumpeter, 1950).

administrativas são processos de *desinstitucionalização*, o que gera fortes reações em ambientes altamente institucionalizados como a burocracia pública. Por outro lado, Cohen, March & Olsen (1972) atribuem a falha das políticas de reformas à complexidade do próprio processo de reforma administrativa, aliada a alta incerteza que envolve as organizações a serem reformadas. A combinação desses fatores dificulta a cooperação com a política de reforma, dotando o ambiente a ser reformado de uma ambigüidade que transforma esta política em uma *anarquia organizada*. Porém a questão da fragmentação passa a ser como ela se processa. Em outras palavras, quais são os mecanismos causais da fragmentação das reformas administrativas e como agem para fragmentá-la?

O advento das reformas gerenciais nos anos 90 buscou restaurar o *desempenho* da burocracia pública quando da sua expansão para fazer frente às *falhas de mercado*. O crescimento da administração pública como resultado da demanda social pela provisão de bens públicos, verificado no pós-II Guerra, incorreu na incapacidade da máquina estatal de suprir eficientemente os serviços públicos demandados. O Estado começará a falhar nas suas intervenções para gerar bens coletivos, incorrendo em um “caso clássico” de baixa *performance*. A restauração da capacidade ótima da ação estatal fazia-se necessário para que a administração pública não continuasse extraindo renda do contribuinte sem a devida contrapartida (em qualidade) do tributo arrecadado. Era preciso um novo desenho institucional para burocracia pública com vistas à restauração de seu *desempenho*. Ao que parecia, a *nova administração pública* detinha as ferramentas necessárias para esta transformação organizacional, já que nos mercados privados a restauração da *performance* é possível através do fortalecimento dos *princípios de resultados*, no interior da organização. O mesmo foi tentado na administração pública, onde os *procedimentos de controle* deveriam ser, em grande

parte, substituídos pelos *resultados alcançados (produtividade)*. Todavia, os processos de reformas administrativas gerenciais não lograram grande êxito, pois não foi possível disseminar os mecanismos de restauração do *desempenho* na administração pública. O que falhara?

Decerto que há diferenças entre organizações privadas e públicas, as quais não tinham sido levadas em consideração no processo de reforma. Porém, se esta é a resposta para o caso de *falha* das mudanças institucionais na esfera pública, era suficiente transferir para a órbita privada os setores da administração estatal. O fato é que a *nova administração pública* fracassou enquanto paradigma da política de reforma, pois não atingiu, na implementação, o êxito experimentado no processo de formulação. Afirmar que a burocracia estatal não é passível de reformas restauradoras de *performance*, pode parecer um argumento determinista, porém o insucesso das reformas administrativas gerenciais indica que questões sobre *mudanças institucionais* na esfera pública ainda esperam por respostas. Nesta dissertação algumas dessas indagações são trazidas à tona, a saber:

- i) *Por que reformas administrativas tendem a fragmentação em regimes democráticos?*
- ii) *Quais as razões da fragmentação das reformas administrativas, na esfera pública?*
- iii) *Por que reformas administrativas no setor público falham, e como se processa o fenômeno da fragmentação dessas políticas?*

1.3. A relevância da dissertação -

A relevância deste trabalho consiste em procurar explicações para as causas do fenômeno da fragmentação das reformas administrativas, visando encontrar elementos que subsidie uma teoria geral para o mesmo. Uma política pública de tal envergadura, com forte repercussão internacional, resultou em falhas de implementação nos diferentes países onde foi executada, tornando-se um caso de política de *performance* que apresenta baixo *desempenho* quanto posta em ação. As razões da fragmentação tornam-se, portanto, relevantes para uma melhor formulação das políticas públicas de reformas administrativas, possibilitando uma melhor adequação do papel do Estado às novas atribuições que lhes são imputadas.

O esforço preliminar de incorporação de variáveis basilares para o cálculo da tomada de decisão no interior da burocracia pública, tais como: informações incompletas; relações das agências de governo com o orçamento público; e, a periodicidade do processo eleitoral para o poder Executivo, a um modelo formal, se constitui em importante contribuição para a literatura, que carece de trabalhos que relacione conjuntamente tais variáveis ao comportamento burocrático. Assim, a Ciência Política em particular, e as Ciências Sociais em um nível mais amplo, beneficiam-se do esforço de pesquisa com vistas a lançar luzes sobre os mecanismos causais da fragmentação desta importante política pública.

1.4. *Formulando hipóteses e escolhendo um método –*

Nesta dissertação formula-se as seguintes hipóteses:

- i) *As reformas administrativas apresentam problemas de implementação provocados por fatores como: déficit informacional; dependência do orçamento; e, aversão ao risco político.*

- ii) *A reforma administrativa de Pernambuco, no período 1999-2001, fragmentou-se em virtude da ação conjunta dos mecanismos fragmentadores (déficit informacional; dependência do orçamento; aversão ao risco político).*

Para testar tais hipóteses optou-se por um *estudo de caso* da reforma administrativa empreendida no estado de Pernambuco, no período de 1999 a 2001, em razão da acessibilidade às fontes primárias de informação. Além disso, o estudo de caso é um instrumento importante de elaboração de conhecimento formal, pois permite explorar objetos, que devido à informação pré-existente, indicam ser a expressão mais adequada do tipo ideal da categoria de análise (Van Evera, 1997), possibilitando generalizações analíticas sobre o objeto de pesquisa. Assim, através desta primeira incursão empírica ao processo de implementação da reforma pernambucana, buscou-se identificar elementos que permitam a formalização de uma teoria de alcance mais amplo para a explicação dos processos de fragmentação das políticas públicas de reformas administrativas.

1.4.1. “Entrando” no empírico -

A coleta de dados foi efetuada através de entrevistas pessoais, semi-estruturadas, com atores estratégicos no processo de formulação e implementação da reforma administrativa em Pernambuco, abrangendo o primeiro e segundo escalão do governo. Tais entrevistas ocorreram no período de dezembro/2001 a julho/2002, centraram-se nos integrantes do núcleo estratégico da reforma bem como com

burocratas das secretarias de estado imbuídas da execução da política de reforma estudada, perfazendo o total de doze entrevistas. Buscou-se com estas entrevistas identificar pontos de restrição a implementação desta política pública ao longo do período analisado (1999-2001), objetivando mapear os mecanismos causadores da fragmentação desta política pública e os meios pelo quais esses mecanismos se manifestam. Além disso, recorreu-se a análise de documentos oficiais concernentes ao processo de implementação da reforma.

A verificação empírica via entrevistas pessoais (método qualitativo) justifica-se pela inadequabilidade de se estabelecer um mapeamento dos *mecanismos fragmentadores* da reforma administrativa pernambucana, através do tratamento de dados numéricos (método quantitativo). A revelação de nuances do processo de formulação e implementação da política de reformas não seria captada pelo método quantitativo, que para este fim torna-se um elemento limitador para testar as hipóteses estabelecidas nesta dissertação.

1.4.2. *As variáveis -*

Neste trabalho a *fragmentação da reforma administrativa gerencial* é a *variável dependente*, ao passo que o *déficit informacional*; a *dependência do orçamento*; e, a *aversão ao risco político*, se constituem em *variáveis independentes*. Denomina-se aqui de *déficit informacional*, a falta de informações completas sobre o funcionamento da burocracia pública. Por sua vez, *dependência do orçamento* é a variável que reflete a ligação de uma agência de governo com o orçamento público e sua incapacidade de obter recursos materiais sem as dotações orçamentárias que lhe são repassadas. Já a *aversão ao risco político*, é definida como a busca pelo *eleitor mediano* por parte grupo político detentor do poder, com vistas à sua manutenção no comando do

poder Executivo. Assim, estas *variáveis independentes* se relacionam, como as *propriedades gerais* do modelo *garbage can* ao fragmentarem o processo racional de tomada de decisão na organização, produzindo a fragmentação das políticas de reformas administrativas.

1.5. O modelo teórico –

Este estudo filia-se a tradição do *novo institucionalismo*, situando-se em particular, e seguindo a tipologia estabelecida por Hall & Taylor (1996), no campo do *novo institucionalismo sociológico*. Com isso entra em oposição ao *novo institucionalismo da escolha racional* para o estudo da burocracia pública, em especial das reformas administrativas. Entende-se que a *assimetria de informação* aliada a uma *dimensão temporal* relativamente curta para superar tal déficit informacional, se constitui elemento que *restringe a racionalidade* dos atores em sua tomada de decisão. Este fato justifica a opção metodológica feita neste trabalho. Assim, adota-se nesta pesquisa o modelo *garbage can* (Cohen, March & Olsen, 1972) para explicar o processo de *fragmentação* das reformas administrativas. Este modelo *institucionalista* considera que a racionalidade dos atores para tomada de decisão é *restrita*. Inicialmente formulado para analisar as variantes da decisão organizacional, o *garbage can model* incorpora variáveis como conflito interno nas organizações, preferências dos tomadores de decisão por determinada política, e o caráter aleatório das escolhas efetuadas na organização, como elementos restritivos da ação racional na tomada de decisão.

O modelo apresenta a existência de *anarquias organizadas* no interior das organizações, em virtude da manifestação de três *propriedades gerais*, definidas pelos autores como sendo *problematic participation*, *unclear technology*, e *fluid participation*. A *participação problemática* (*problematic participation*) é resultado de preferências

aleatórias dos tomadores de decisão por certas ações, sem rígida concatenação destas com os problemas que a organização enfrenta. Por seu turno, a *falta de conhecimento dos processos da organização (unclear technology)* resulta da ignorância sistêmica dos tomadores de decisão, que não conseguem identificar todos os processos de geração do produto (*output*) de sua organização. Já a *participação anárquica (fluid participation)*, é resultado da escala de preferências dos atores por certas tomadas de decisão, que irão determinar uma maior ou menor adesão destes, a política executada pela organização para atender a uma certa questão. Ou seja, o modelo assume que a tomada de decisão está sujeita a influências de fatores não-formais das organizações. Preferências individuais, crenças e valores pessoais, assim como escolhas baseadas em informações incompletas, desmoram a *racionalidade organizacional* prevista na teoria clássica, resultando em “soluções” geradas sem a devida correspondência com o “problema” o qual iriam combater.

Justifica-se a adoção de um modelo originalmente elaborado para o estudo da tomada de decisão organizacional, por incorporar-se nesta pesquisa o conceito de organização como a ação conjunta de dois ou mais atores visando atingir um objetivo comum (Barnard, 1968). Assim, a política pública das reformas administrativas é, por definição, uma organização voltada para a produção de modificações na estrutura da administração pública. Em adição a isto, a justificativa para a escolha de um modelo de *racionalidade restrita* para a análise da fragmentação, se deve a incorporação por este, de variáveis negligenciadas pelos modelos de escolha racional, que alteram o cálculo de tomada de decisão dos formuladores de políticas, afastando-o do que se denomina de *ótimo de Pareto*⁷. Além disso, os modelos de análise do comportamento burocrático,

⁷ O *ótimo de Pareto*, é a expressão econômica cunhada em homenagem ao economista italiano Vilfredo Pareto, significando que uma organização (ponto) é eficiente (ótima), quando qualquer reorganização que aumentar o valor de uma variável, reduzir, necessariamente, o valor da outra. (Ver Ferguson, 1986).

desconsideram a natureza distinta das agências de governo, tratando a burocracia pública como um *monólito* sem qualquer diferencial significativo na sua estrutura. Modelos como o de Niskanen (1971), por exemplo, exageram na simplificação metodológica, deixando de fora da análise variáveis que permitiriam um maior poder de explicação da teoria. Assim, nesta pesquisa as naturezas das organizações importam, para a implementação de políticas públicas em geral, e da reforma administrativa em particular, assim como a estrutura institucional que regula a burocracia pública e sua relação com o cidadão.

Destarte, identificam-se ao menos, três mecanismos que atuam *fragmentando* as políticas de reformas administrativas, denominados nesta dissertação de *mecanismos fragmentadores*, sendo relacionados como: a) *déficit informacional*; b) *dependência do orçamento*; e, c) *aversão ao risco político*. Explica-se como a preferência individual dos formuladores de políticas, em um ambiente de informação incompleta (*déficit informacional*), reproduz a lógica fragmentadora da *participação problemática* do *garbage can model*, assim como, a natureza das agências de governo e sua *dependência do orçamento* reproduzem a lógica da *falta de conhecimento dos processos* de que fazem menção Cohen, March & Olsen. Por sua vez, a outra *propriedade geral* do *garbage can*, denominada de *participação anárquica*, encontra sua correspondente na análise da formulação e implementação da reforma administrativa, na *aversão ao risco político*. Ao transpor esses *mecanismos fragmentadores* para o *modelo garbage can* a lógica da fragmentação se reproduz, inferindo que a mesma *racionalidade restrita* que permeia as organizações atinge o funcionamento da burocracia pública, no que tange a política de reformas administrativas.

1.6. A estrutura da dissertação –

Esta dissertação é constituída de seis capítulos, sendo este o capítulo introdutório. No capítulo 2, o leitor é apresentado aos meandros teóricos da *nova administração pública*, assim como ao *survey* da literatura sobre reformas administrativas implementadas (integral ou parcialmente) em diversos países. Por seu turno, o capítulo 3 remete o leitor para o referencial teórico desta dissertação, onde o *déficit informacional*; a *aversão ao risco político*; e, a *dependência do orçamento*; são definidos como *mecanismos fragmentadores* que, inclusos na lógica funcional do *garbage can model*, produzem a fragmentação das políticas públicas de reformas administrativas de cunho gerencial. Já no capítulo 4, apresentar-se-á o processo de formulação e implementação da reforma gerencial no estado de Pernambuco, entre o período de 1999 a 2001, descrevendo as principais medidas adotadas no programa de reforma administrativa estadual. Por sua vez, o capítulo 5 apresentará as evidências empíricas da fragmentação da reforma pernambucana em razão da ação dos *mecanismos fragmentadores*. E, finalmente, no capítulo 6 apresentar-se-á as conclusões finais advindas deste trabalho de pesquisa.

CAPÍTULO 2

2. Reformas Administrativas Gerenciais e sua Dispersão Internacional -

Por que surgiram, em que consistem, e onde foram implementados os programas de reformas gerenciais? Este capítulo buscará responder esta indagação ao longo de suas três seções. Na primeira seção - após um breve histórico das razões do advento das reformas gerenciais - são apresentadas as principais características desta política pública, destacando o foco central dos modelos de *gerencialismo puro* (*pure gerencialism*) e de *consumerism*, como restauradores do desempenho da administração pública. A segunda seção consta de um breve resumo de alguns dos principais programas de reformas gerenciais implementados em países de três continentes. Restando para a terceira, e última seção, a conclusão sobre a trajetória das reformas administrativas gerenciais no Século XX.

2.1. Ajuste fiscal e mudanças institucionais: as políticas públicas de reformas -

2.1.1. Antecedentes históricos -

O crescimento do Estado, impulsionado pelo objetivo de eliminação (redução) das *falhas de mercado* (alocação ineficiente de recursos efetuada por alguns mercados, ao ser deixado livre da intervenção estatal)⁸, resultou na crise fiscal do Welfare State, conduzindo os governos para um padrão de baixo desempenho de suas

⁸ Sobre *falhas de mercado* ver Varian (2000) e Pindick (1999).

funções, nos anos 90. Esta baixa *performance* fiscal conduziu a uma capacidade de intervenção estatal cada vez mais deficiente (*falhas de governo*), comprometendo a geração de um importante bem público. Os *bens públicos* além de possuírem a condição de *não-exclusão no consumo*, podem ser tangíveis ou intangíveis. O item segurança constitui-se um bem público intangível, ao passo que um parque público ou uma praia são bens públicos tangíveis. Assim sendo, o próprio desempenho da máquina administrativa (governo)⁹ permite que toda a sociedade desfrute da sua *performance* quando da execução de suas atribuições, constituindo-se em importantíssimo *bem público*. Sobre a administração governamental como *bem público*¹⁰, Stiglitz afirma:

“One of the important public goods is the management of the government: we all benefit from better, more efficient, more responsive government. Indeed, good government [grifo no original] possesses both of the properties of public goods we noted earlier: it is difficult and undesirable to exclude any individual from the benefits of a better government” (Stiglitz, 1988: p. 141).

Ineficiências governamentais para execução de políticas públicas significam o consumo – por parte do *eleitor-consumidor* – de um *bem público* “defeituoso” que, além de não atender à satisfação de seus consumidores, sua produção gera *externalidades negativas*, tais como: inflação, déficit público, juros reais elevados. Nestas condições o bem público gerado é proveniente de uma máquina pública dotada de *baixa performance*. Afinal, ao incidir sobre o cidadão uma certa carga tributária, o

⁹ Neste trabalho é definido como em Bresser: “Quando falo em Estado, estou-me referindo ao aparelho de estado, à organização estatal burocrática e ao sistema legal que lhe dá sustentação.” (Bresser, 1996: p.65). Ou seja, como organização estatal burocrática. Não havendo similaridade com a legislatura de grupos políticos no poder.

¹⁰ *Bens públicos* é todo o bem e/ou serviço que, ao ser consumido por um indivíduo, não excluem do consumo os demais. (Ver Varian, 2000).

contribuinte (*tax payers*) deseja o retorno do que foi pago sob oferta de “good government” para compor mais facilmente sua cesta de consumo de *bens públicos*.

Historicamente, este desempenho sofreu fortes abalos em virtude de sucessivos eventos no campo econômico-financeiro. A crise do petróleo de 1973 – repetida em 1979, e o choque dos juros internacionais em 1982 – puseram fim a um período de forte crescimento econômico mundial, que tivera início ao fim do esforço de guerra empreendido pelos E.U.A. nos anos 1942-1945, e que alavancou o resto da economia ocidental nos anos que se seguiram ao fim da II Grande Guerra¹¹. Aliado a isto, a expansão do aparelho estatal exigia cada vez mais aportes de recursos, que encontravam dificuldades crescentes de serem extraídos dos contribuintes, em função da rigidez na arrecadação de tributos, resultado do efeito da *curva de Laffer*¹², dando início a uma aguda crise fiscal. Torna-se extremamente difícil financiar o Estado do Bem-Estar quando, no front externo, o custo dos empréstimos para financiamento do déficit público apenas iria transformá-lo em dívida externa¹³; ao passo que, no cenário interno, a receita tributária tinha limitações expansionistas em razão da recessão econômica que se abatia sobre as economias domésticas, combinadas às limitações em extrair mais

¹¹ A demanda reprimida das famílias norte-americanas no período em que o país entrou no conflito, em virtude do esforço de guerra, gerou uma massa de poupança extremamente robusta, que foi deslocada quase que integralmente para o consumo após o fim da guerra. Isto permitiu aos E.U.A. um crescimento econômico vertiginoso nos anos seguintes, trazendo a reboque o resto da economia mundial. Sobre o assunto ver Shapiro (1985).

¹² *Curva de Laffer* é a denominação dada na literatura econômica para a ambigüidade existente entre aumento de alíquotas de imposto e elevação da arrecadação. Se a alíquota é zero a receita de tributos também é zero, porém, se a alíquota for fixada em 100% a receita tributária será também igual a zero. Afinal, os *tax payers* não trabalharão para transferir toda sua renda aos cofres públicos. Para uma exposição didática sobre *curva de Laffer* ver Giambiagi & Além (2001).

¹³ O custo (*spread*) de captação de recursos no mercado financeiro internacional havia tornado-se extremamente elevado com o choque dos juros em 1982. A contração de empréstimos externos para financiar o déficit público provocaria – como ocorreu em alguns países – o descontrole na balança de conta corrente do *balanço de pagamentos*, exigindo um maior volume de massa tributária para fazer frente aos empréstimos contraídos. Assim, ao financiar o déficit público com poupança externa, os encargos financeiros comprometeriam o equilíbrio do balanço de pagamentos. Além disso, havia a necessidade de elevar os juros internos reais como forma de captar poupança doméstica o que, *per se*, eleva ainda mais o déficit público.

impostos dos contribuintes. Estabelecia-se um preocupante quadro de baixa performance fiscal.

Todavia, a crise fiscal ainda iria produzir uma piora neste quadro já conturbado das contas governamentais no início da década de 80. Sem condições de financiar o Welfare State via arrecadação de tributos ou empréstimos externos, os governos passaram a financia-lo através da *senhoriagem* (expansão nominal da base monetária, ou seja, emissão de moeda), provocando, no tempo, uma espiral inflacionária. Sobre este processo de financiamento do Estado e suas conseqüências sobre o nível geral de preços Bresser Pereira afirma:

“A perda de crédito pelo Estado – sua incapacidade de se financiar a não ser pela senhoriagem (emissão de moeda) – é a quintessência da crise fiscal. Quando a perda de crédito pelo Estado torna-se absoluta, ou, em outras palavras, quando a crise fiscal torna-se aguda e descontrolada, o Estado perde a capacidade de sustentar sua moeda, e a hiperinflação será o resultado mais provável”
(Bresser Pereira, 1996: p.43).

Assim, a crise fiscal – que representa forte queda na performance da gestão financeira do Estado, comprometeu a capacidade de oferta de bens públicos disponibilizados por este ator, gerando uma crise de governança (*governance*)¹⁴. Este quadro ainda foi agravado pela grande quantidade de capital financeiro que não tinha suas operações tributadas pelos Estados nacionais em função da rapidez com que se

¹⁴ Adota-se aqui o conceito de *governance* estabelecido pelo Banco Mundial, e citado por Eli Diniz: “*is the process by which authority is exercised in the management of a country’s economic and social resources, [implicando ainda] (grifo no original) the capacity of governments to design, formulate and implement policies and discharge functions*” (Diniz, 1998, p. 277).

deslocavam entre países – no bojo do processo de *mundialização* do capital¹⁵. Diante desta baixa capacidade de ação governamental, Abrúcio afirma:

“[...] o Estado contemporâneo vinha perdendo seu poder de ação, especialmente se levarmos em conta os problemas da governabilidade (governos sobrecarregados) [grifo no original] e os efeitos da globalização. Portanto, surgia naquele momento não só um Estado com menos recursos, mas um Estado nacional com menos poder [grifo no original]” (Abrúcio, 2001: p.177).

O bem público, *performance do Estado*, enfrentava forte resistência ao consumo pelo eleitor-cidadão. A engrenagem da máquina pública precisava de ajustes que permitissem a reversão do quadro de crise fiscal, por conseguinte da capacidade governativa do Estado. Porém era preciso mais do que um programa de ajuste fiscal. A máquina burocrática do Estado do Bem Estar – concebida e gerida nos últimos 40 anos – necessitava enquadrar-se às novas e significativas restrições ao gasto público. Esta *demandada por reformas* trazia algo novo em seu bojo. Estabelecer um paradigma para gestão pública, ancorado no binômio *ajuste fiscal/mudança institucional*. Sobre isto, Rezende afirma:

“Esta nova agenda, diferentemente das reformas anteriores, estavam voltadas para questões amplas de alterar o papel do Estado, reduzir seu tamanho, reduzir os seus custos, bem como uma revisão institucional que permitisse alterar os incentivos internos de funcionamento do Estado [grifo nosso]. Em última instância o que estava em jogo na nova agenda era a tentativa de transformar um modelo burocrático de intervenção pública para um modelo orientado pela performance [grifo nosso].”(Rezende, no prelo).

¹⁵ Para uma análise detalhada sobre o fluxo de operações financeiras livres de tributação no mercado internacional de capitais, ver Chesnais (1996).

Para tanto, deu-se início diversos processos de privatizações de empresas e serviços públicos – com magnitudes que variavam na razão direta do tamanho da crise fiscal de cada país –, visando dotar os cofres públicos dos recursos necessários à retomada da capacidade do Estado de gerir e implementar políticas públicas. Reforçando o programa de *ajuste fiscal* foram executados elevados cortes nos gastos públicos de cunho social (educação, saúde, seguridade social), assim como, buscou-se reduzir de forma significativa às despesas de custeio da máquina pública, em especial o gasto com folha de pagamento dos servidores. Além disso, era imperativo que houvesse um influxo no gasto público em proporções necessárias à capacidade de financiamento do Estado, num período de tempo que coubesse em uma legislatura¹⁶. Desta forma, o aumento do controle exercido sobre orçamento era peça-chave do sucesso do programa de ajuste fiscal. Rezende ainda afirma sobre este ponto:

“As iniciativas de ajuste fiscal nestas políticas de reforma estiveram voltadas para lidar com questões relativas ao controle e a redução dos gastos públicos através de programas de desregulamentação, privatização de funções públicas, e a introdução de mercados (marketization) no setor público. Estas iniciativas combinadas visavam ganhos de eficiência através de uma alteração no papel do Estado [grifo no original]. Massivos programas de privatizações de funções públicas, crescente redução dos gastos em programas sociais, redução dos custos com a burocracia pública, e a introdução de mecanismos mais rígidos de controle sobre os aparatos burocráticos, foram alguns dos alvos preferenciais destas reformas. Estava claro, portanto, que um melhor controle sobre as contas públicas e sobre as causas do crescimento dos gastos [grifo nosso] e

¹⁶ A possibilidade de expandir uma *legislatura* (mandato eletivo de determinado grupo político) para além de sua limitação temporal constitucional foi prática executada via emendas à Constituição – em particular para países de regime presidencialista da periferia – permitindo maior flexibilidade no *timing* para reversão da crise fiscal. Argentina e Brasil são bons exemplos desta prática.

do descontrol das finanças públicas era ponto pacífico nas políticas de ajuste fiscal”. (ibidem).

Percebe-se que, para o reequilíbrio das contas públicas (melhoria da *performance* financeira do Estado), era necessário não apenas implementar políticas que incidissem sobre a geração de fluxo financeiro para os cofres públicos no momento (t), como também garantissem o não-refluxo desta receita no momento ($t+1$). Dito de outra maneira, o programa de ajuste fiscal atuava não só no controle do gasto público (redução com o custeio da máquina burocrática, corte de gastos sociais) e geração de receita (privatizações de empresas e serviços públicos), como também na limitação de novas despesas ao longo do tempo via *aumento do controle sobre os processos de execução do orçamento*. Ou seja, a elevação da *performance* financeira do Estado dar-se-ia através do aumento do controle sobre o gasto público.

A outra parte das políticas de reforma – a *mudança institucional* – buscava introduzir na administração pública, elementos de gestão das organizações privadas, como mecanismos de elevação da *performance* do Estado. Isto, *per se*, constituía-se um elemento novo em relação aos programas de reformas administrativas públicas precedentes, pois a *performance* na *oferta de serviços públicos estatais* agora era alvo de uma política específica. A lógica do programa de redesenho institucional do Estado era que, com a crise fiscal, além do programa de ajuste das contas públicas propriamente dito, era necessária uma matriz institucional que permitisse a geração de recursos financeiros próprios por parte das agências governamentais, reduzindo a pressão sobre o orçamento público quando da elaboração e execução de seus gastos, e por outro lado maior autonomia e responsabilização das agências públicas. Estas receitas deveriam ser captadas no mercado como uma empresa privada faria na geração

de sua receita operacional¹⁷. Para tanto, o Estado deveria ter sua produtividade elevada a padrões ao menos próximos dos verificados pelas organizações privadas, garantindo qualidade ao produto ofertado, mas sem descuidar do controle sobre os custos inerentes a esta produção. Ou seja, era preciso trabalhar mais com menos recurso (*cost less/work better*). Visava-se assim introduzir elementos de eficiência econômica na geração dos bens públicos ofertados pelo Estado, além dotar a burocracia estatal da *impessoalidade*¹⁸ que permeiam as relações de mercado. À esta nova roupagem institucional da burocracia de governo, denominou-se *administração pública gerencial*. Sobre o advento desta concepção de modelo estatal Bresser Pereira afirma:

“A administração pública gerencial emergiu na segunda metade deste século como resposta à crise do Estado, como modo de enfrentar a crise fiscal [grifo nosso], como estratégia de reduzir o custo e tornar mais eficiente administração dos imensos serviços que cabiam ao Estado [grifo nosso] e como instrumento de proteção do patrimônio público contra os interesses do rent-seeking ou da corrupção aberta [grifo nosso].” (Bresser Pereira, 2001: p.28).

É importante destacar que a introdução de mecanismos de mercado no interior do aparelho de Estado, e a conseguinte valorização da satisfação do eleitor-consumidor, representa uma etapa posterior das reformas administrativas. Quando a “nova direita” conquista os eleitores britânicos e norte-americanos no final dos anos 70 e início dos 80, o foco dessas reformas baseava-se na redução da participação relativa do governo na economia nacional. O corte nos gastos públicos concentrava as ações da

¹⁷ Defini-se aqui *receita operacional* como o fluxo de receita proveniente, exclusivamente, da comercialização dos bens (serviços) produzidos por uma organização.

¹⁸ Entendia-se que ao recorrer ao mercado para buscando recursos, através da “venda” de seus serviços, as agências governamentais estariam menos vulneráveis à ação de grupos de interesses, haja vista que seu fluxo de caixa não mais dependeria das “negociações” para elaboração do orçamento do governo. Agora essas agências iriam se auto-gerir financeiramente e sua performance operacional era fator determinante desta autonomia financeira. Assim, a *impessoalidade* mencionada acima, não possibilitaria que práticas clientelísticas e/ou corporativistas permeassem o interior desta nova burocracia estatal, onde a eficiência econômica agora era seu balizador.

política de reforma neste primeiro momento, onde a adoção do modelo de *gerencialismo puro* (*pure gerencialism*) objetivava exclusivamente a recuperação financeira do Estado. Posteriormente, a preocupação com o adequado atendimento ao cidadão passou a ser objeto de atenção dos burocratas, em grande parte devido aos ciclos eleitorais, haja vista que seu desempenho estaria sendo posto à prova na eleição seguinte. Assim, o modelo de *gerencialismo puro* passa a focar-se, também, na prestação de serviços por parte do Estado (*customer service standarts*).

Era imperiosa a criação de instrumentos para elevação da *performance* e aferição do desempenho do funcionalismo estatal, para que se firmasse uma postura mais mercadológica (voltada para o atendimento do consumidor) no interior das agências de governo. Deste modo, a tradicional estrutura organizacional da burocracia do Estado, que centra suas atenções nos procedimentos (*processos*) de execução das atividades que lhe são imputadas – valorizados no *gerencialismo puro* - deveria voltar-se para a qualidade do serviço. Precisava-se modificar a cultura burocrática vigente, fazendo-se uso de um conjunto de incentivos ao envolvimento do funcionário público nesta nova administração de resultados, utilizando-se de instrumentos como descentralização administrativa; autonomia na tomada de decisão; incentivo ao surgimento de lideranças nas equipes de trabalho; flexibilidade nos processos (regras) para execução de tarefas; e, autonomia orçamentária. Se, por um lado, essas são pré-condições para o funcionamento de uma administração pública voltada para os resultados, também se constituíam em moeda de troca na busca dessa participação do servidor público. Este foco na satisfação do cliente – modelo denominado de *consumerism* - e o conseguinte deslocamento do ponto de gravidade da administração

pública dos *processos* para os *resultados*, são o que há de novo nas reformas da década de 90¹⁹.

Todavia, uma questão importante para a exequibilidade do modelo de *consumerism* era como medir a satisfação do eleitor-consumidor. Como mensurar – e com isso premiar ou punir – os gestores dos serviços públicos pelo seu desempenho? Tal questionamento é um ponto delicado para a administração pública gerencial, pois grande parte dos serviços oferecidos pelo Estado – e não privatizados no programa de ajuste fiscal - são monopólios do próprio Estado. Com isso, o eleitor-consumidor não dispõe de *mecanismo de saída* (troca do fornecedor) para restauração da qualidade daquele produto antes lhe ofertado. Ou seja, a ausência desse mecanismo, existente nos mercados privados, é um impedimento para avaliação do desempenho da máquina pública pelo eleitor-consumidor²⁰. Assim sendo, é através da transparência administrativa e da responsabilização (*accountability*) imputada aos burocratas, que se objetiva efetivar os mecanismos de punição/premiação aos mesmos - via governos eleitos. Sobre este ponto Kettl declara:

“[...] *como formuladores de políticas públicas e supervisores do departamento da administração pública, o que interessa aos governos é a responsabilização (accountability). A teoria sobre o relacionamento democrático entre cidadãos, governantes e burocratas é antiga e fundamental: os cidadãos delegam o poder que têm, ao eleger os governantes; estes – que são administradores eleitos – propõem políticas públicas e delegam a responsabilidade por sua implementação aos burocratas; e os burocratas têm que*

¹⁹ Alguns autores (Abrúcio, 2001) identificam etapas pelas quais essa mudança de foco – de processos para resultados – passou ao longo da implementação das reformas administrativas, em especial na Grã-Bretanha. O *gerencialismo puro* do início do governo Thatcher (voltado mais para o controle sobre os custos), cedeu lugar ao *consumerism* (centrado na satisfação do cliente eleitor-cidadão-contribuinte) na segunda metade da década de 80. Por seu turno, este vem agregando elementos de *accountability* na aferição da qualidade do serviço público prestado, o qual está sendo denominado na literatura como modelo de *public service orientation (PSO)*.

²⁰ Recorre-se aqui ao modelo de Hirschman (1973) que atribui a perda de consumidores de determinado bem (saída) como um mecanismo de restauração da *performance* do mercado.

prestar contas aos cidadãos, através dos governantes eleitos, de seu desempenho na administração daquelas políticas”. (Kettl, 2001: p.100).

Destarte, o modelo de *gerencialismo puro* incorpora mecanismos de *accountability* e transmuta-se para o modelo de *consumerism*, deslocando o foco de sua política para a obtenção da satisfação do consumidor. Para tanto, surge o instrumento do *contrato de gestão (performance agreement)* como materializador do *consumerism* e mensurador da *performance*, através do advento das *organizações baseadas na performance (performance based organization – PBOs)* no interior da administração pública. Por trás deste novo instrumento institucional está um forte processo de descentralização administrativo-financeiro, que estende as relações contratuais do *contrato de gestão* ao fornecimento de serviços públicos intra-setor público, entre este e o setor privado, assim como, cria contratos baseados no desempenho qualitativo entre os fornecedores de serviços e os eleitores-consumidores (Abrúcio, 2001). Estas *PBOs* passam a ser instrumento basilar para a avaliação da *performance* do Estado na oferta de seus serviços, constituindo-se no cerne do programa de *mudança institucional* das reformas administrativas gerenciais.

Assim, a recuperação do desempenho do Estado – tanto em sua vertente fiscal como em sua vertente de gerador de bens públicos - tornara-se ponto de convergência de diferentes matrizes ideológicas. A literatura acadêmica sobre a necessidade de recuperação do poder da ação estatal contempla boa parte do espectro partidário das democracias²¹ ocidentais, indicando ser esta, uma política pública de cunho multipartidário²². Entretanto, é com a vitória eleitoral de Margareth Thatcher

²¹ Entende-se democracia aqui na sua concepção *schumpeteriana*.

²² Para uma análise liberal sobre a falência do Estado keynesiano: Hayek (1973, 1990); Krüger (1974); Olson (1982). Para um diagnóstico mais à esquerda ver: Aglietta (1976); Lipietz (1988); Offe (1983, 1987).

(1979) e Ronald Reagan (1981), respectivamente na Grã-Bretanha e nos E.U.A., que as concepções do gerencialismo (*managerialism*) na administração pública são inicialmente implementadas. Dar-se início à primeira etapa das reformas administrativas, sob o modelo de *gerencialismo puro*, e seu enfoque meramente fiscal. Porém, a influência do modelo sueco de gestão da burocracia²³ estatal atinge a administração Thatcher que, em 1988 inicia um programa de valorização do eleitor-contribuinte, onde este passa a ser visto como um cliente a ser conquistado em um mercado competitivo. Agora o cidadão passa a ser o principal foco da atuação das agências de governo. É o início do segundo estágio de reformas administrativas, que não apenas expande-se entre as economias centrais, mas absorve os países periféricos, numa convergência de políticas públicas pouco vista no pós-II Guerra Mundial. Do centro do capitalismo à periferia do sistema, a política pública das reformas administrativas gerenciais espalha-se, numa convergência não apenas de paradigmas, como também temporal. No interlado de tempo de não mais que 15 anos é implementada em países com perfis econômicos distintos, por coalizões políticas de matrizes ideológicas bastante díspares, tais como o Partido Conservador, no Reino Unido, e o Partido Democrata, nos E.U.A.; ou, o Partido Socialista Francês e o Partido Revolucionário Independente (PRI), no México (ver Quadro 2.1). Talvez, não seja

²³ A tradição sueca de participação do cidadão em temas públicos vem desde o início do século passado, permitindo a sociedade civil daquele país o desenvolvimento da prática de responsabilização (*accountability*) dos gestores públicos pela performance na implementação de suas políticas. Este exercício contínuo de cidadania permeou o desenho institucional das agências governamentais suecas, posto em prática de forma mais expressiva na década de 70. Fortemente inspirado nas teorias humanistas de administração organizacional (Ferlie *et al.*, 1999), este modelo demarcou claramente os campos de atuação do Estado: a *formulação* de políticas públicas (*policy-making*) e a sua *implementação* (*service delivery*). Esta maior visibilidade das áreas de formulação e implementação foi o que passou a incorporar o programa de reforma administrativa no Grã-Bretanha, além da busca por um maior grau de *accountability* na gestão pública (mecanismo este que possibilita a restauração da *performance* em mercados onde não há o mecanismo de *saída* hirschmaniano, como os monopólios públicos). Afora esses pontos, o modelo sueco possui características bem distintas dos demais programas de reformas gerenciais baseados na eficiência:

“A Suécia é vista como[...]um modelo de responsabilidade social, que é diferente dos modelos guiados pelo mercado, cuja ênfase está na eficiência. O modelo sueco continua a enfatizar as preocupações humanísticas e há uma ênfase maior em temas como a participação.” (Ferlie *et ali.*, 1999: p.41).

exagero afirmar, que as reformas administrativas gerenciais foram a política pública do final do Século XX²⁴.

Quadro 2.1.
Reformas Gerenciais no Plano Internacional

Países	Programas de Reforma Gerencial	Ano de Implementação	Coalizão no Poder²⁵
Austrália	<i>Financial Management Improvement</i>	1987	<i>Partido Trabalhista</i>
Nova Zelândia	<i>State Sector Act</i>	1988	<i>Partido Trabalhista</i>
Grã-Bretanha	<i>Next Step Program</i>	1988	<i>Partido Conservador</i>
E.U.A.	<i>National Performance Review</i>	1993	<i>Partido Democrata</i>
França	<i>Renouveau du Service Publique</i>	1989	<i>Partido Socialista</i>
Itália	<i>Legge 421</i>	1993	<i>Partido Democrata Cristão</i>
Chile	<i>Plano Estratégico de Modernización de la Gestión Pública</i>	1994	<i>Partido Democrata Cristão</i>
México	<i>Programa de Modernización de la Administración Federal</i>	1996	<i>Partido Revolucionário Independente</i>
Brasil	<i>Plano Diretor da Reforma do Estado</i>	1995	<i>Partido da Social Democracia Brasileira</i>

Fonte: Elaborado a partir de Bresser Pereira (1998).

²⁴ Tal afirmação não indica a redução do grau de importância de diversas outras políticas públicas implementadas ao longo das duas décadas finais do Século XX, mas, destaca apenas o elevado nível de conformidade desta política no cenário internacional no período mencionado. Decerto, organismos multilaterais como Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional, contribuíram para essa *diáspora reformista*. Todavia, o papel dessas agências multilaterais na propagação da reforma gerencial foge ao escopo desta dissertação.

²⁵ No caso de ter havido coalizões partidárias, considerou-se apenas os partidos que encabeçaram as coligações.

2.2.: *A diáspora das reformas gerenciais pelo mundo: um breve quadro amostral -*

Implementadas em graus variados em diferentes países, as reformas gerenciais encontram um ponto comum na combinação de programas de *ajuste fiscal* executados simultaneamente com programas de *mudanças institucionais*. Nas linhas abaixo, apresenta-se uma amostra de algumas das principais iniciativas de implementação de reformas administrativas.

2.2.1. *Na Europa -*

A intenção de modificar a estrutura burocrática estatal do Reino Unido remonta à publicação do *Report on the Committee on the Civil Service 1966-1968* – também conhecido como *Relatório Fulton*²⁶ – onde se identificou a necessidade de se implementar uma administração pública que volta seu foco de gestão para a satisfação do cidadão. Algumas sugestões foram apresentadas pelo *Relatório Fulton*, muitas das quais, ainda estavam sendo implementadas, 15 anos após a publicação do mesmo (Jenkins, 2001). Entretanto, é a vitória eleitoral de Margareth Thatcher em 1979 que inicia (impulsiona) o processo de reestruturação da máquina pública britânica, considerada por alguns autores (Bresser Pereira, 1998), como a mais bem-sucedida implementação da administração gerencial. Se o final da década de 70 marca o início de implementação do modelo de *gerencialismo puro* – e sua ênfase na redução do tamanho do Estado e sua influência na economia²⁷ – é a partir de 1982 que se inicia a segunda e decisiva fase da reforma administrativa britânica. Foi desenvolvido no começo da gestão do Partido Conservador um sistema de informações gerenciais para o

²⁶ A comissão encarregada de analisar o Estado britânico foi presidida por *sir* John Fulton, a quem coube redigir a versão final do documento. Daí o relatório ser conhecido como *Relatório Fulton*.

²⁷ Entre 1979 e 1982 o número de funcionários públicos no Reino Unido sofreu uma redução de 14% (Macedo & Alves, 1997).

Departamento do Meio Ambiente, denominado de *Management Information System for Ministers* (MINIS), que municiava o secretário (ministro) daquela agência governamental de dados sobre a estrutura organizacional do seu departamento, identificando responsabilidades administrativas e prioridades de cada órgão a ele vinculado, permitindo ainda o questionamento do desenho institucional daquela agência de governo. O MINIS era resultado do levantamento de informações coletadas junto aos burocratas do Departamento de Meio Ambiente, por meio de consultas (escrutínios) contendo perguntas do tipo: “quanto custou”; “quem foi o responsável”; e, “quais foram os resultados” (Jenkins, 2001). Estas consultas ficaram conhecidas como *escrutínios de Rayners*²⁸, e permitiram o mapeamento performático da agência em questão. Apesar do impacto causado por esses *escrutínios*, o mesmo ainda voltava-se quase que exclusivamente para os gastos com pessoal, deixando de ser contempladas outras informações sobre o gasto com custeio da máquina administrativa. É através dos “estudos de Joubert” que tais informações são incorporadas aos *escrutínios*, resultando no surgimento do *Management Accounting System* (MAXIS) (Macedo & Alves, 1997). Sobre esse novo sistema informacional de gestão esses autores afirmam:

“Além da maior abrangência das informações, este sistema compreendia a criação de centros de custos locais, atribuindo a cada subunidade a responsabilidade pela administração de seu próprio orçamento.”(ibidem: p.66).

²⁸ Derek Rayner foi o burocrata responsável pela utilização de *escrutínios* para avaliar a efetividade do gasto público no Departamento do Meio Ambiente, através da *Efficiency Unit* (Unidade de Eficiência). Essa Unidade de Eficiência era o grupo central de burocratas incumbidos de, após a realização do *escrutínio*, elaborar um relatório em três meses para tomada de decisão quanto à gestão futura da agência governamental. Após a elaboração deste relatório, as decisões eram tomadas nos três meses seguintes, devendo tudo estar implementado no prazo de dois anos (Jenkins, 2001).

Inicialmente restrito ao Departamento do Meio Ambiente, por iniciativa do Tesouro, um sistema de informações gerenciais – resultado da fusão do MINIS com o MAXIS - é estendido aos demais departamentos de governo do Reino Unido com a implementação do *Financial Management Initiative* (FMI) em 1982. Dava-se início ao passo seguinte da reforma administrativa britânica, pois:

“*Esses sistemas de informação permitiriam passar à próxima etapa – a implementação de um sistema de orçamento por delegação em todos os ministérios.*” (Jenkins, 2001: p. 204).

A principal característica desta segunda fase da reforma é a descentralização decisória e financeira que as agências de governos passaram a gozar com NSP. Através da fixação de metas e prazos a serem cumpridos, as agências firmavam um contrato com o Tesouro assumindo a responsabilidade pela gestão e execução da política pública a qual se propunha, em troca de um aporte de recursos para a implementação da política em questão, ganhando uma autonomia orçamentária que a desvinculava do controle exercido sobre o gasto público. Todavia, a agência ao optar por este novo modelo institucional teria sua autonomia orçamentária na razão direta do cumprimento dos prazos e metas previstos no *contrato de gestão* firmado com o Tesouro britânico. Surgem as *organizações orientadas pela performance* (*performance based organization – PBOs*), como elemento-chave da reforma administrativa gerencial. Ainda dentro da concepção de utilização de instrumentos de *accountability*, o contrato de gestão entre a *PBO* e o Tesouro, era publicizado através dos *Citizen's Charter* (Carta-compromisso com o Cidadão), permitindo o cliente dessas organizações acompanhar o processo de execução da delegação orçamentária das *PBOs*. Rapidamente este novo formato de agência governamental espalha-se pela administração pública do

país, atingindo o significativo número de 130 agências *PBOs* na burocracia estatal inglesa no ano de 1997, e chegando a ser a principal forma de captação de recursos para o setor público inglês (Rezende, no prelo). Ainda de acordo com este autor, 75% dos funcionários públicos da Inglaterra trabalhavam em alguma das 130 *PBOs* existentes naquele ano. Apenas para efeito de análise comparativa, Rezende afirma:

“A maior das agências descentralizadas é a The Social Security Benefits Agency, com aproximadamente 75.000 funcionários (.....em setembro de 1997, a Previdência Social Brasileira contava com 46.375 funcionários ativos)”. (Rezende, no prelo).

A transformação da burocracia estatal em uma máquina administrativa ágil, leve, e eficiente, encontrara o desenho institucional que, ao menos a princípio, parecia ser ideal para a promoção da elevação do desempenho do serviço público²⁹. A flexibilidade para contratar pessoas e serviços; a remuneração de pessoal – em parte – baseada no cumprimento de metas; autonomia na alocação dos recursos captados; e, poder de tomada de decisão ser exercido no interior da própria agência, se constituía em elementos compensadores para a perda da rubrica orçamentária no *budget* do governo central. As *PBOs* com isso, enquadravam-se no conceito de *loosely coupled organizations* (Cohen & March, 1974), pois não mais estavam atreladas a execução orçamentária de Londres, podendo assim exercer sua prestação de serviço de forma mais *descentralizada*. Esta era a revolução gerencial da reforma administrativa britânica.

²⁹ É importante observar que antes do advento das *PBOs*, um outro formato institucional foi tentado pelos *policy-makers* britânicos, e que subsídios valiosos foram colhidos para a formatação final das *PBOs* (Bresser Pereira, 1998). Fala-se aqui das *quasi autonomous non-governmental organization* – *quangos*. Hospitais e universidades foram transformados nessas instituições híbridas, situados conceitualmente entre o Estado e o setor privado.

Por seu turno, a Itália através da *Legge 421*, flexibilizaram as relações de trabalho no interior de sua máquina administrativa, introduzindo procedimentos característicos da iniciativa privada na gestão dos recursos humanos do Estado (Bresser Pereira, 1998). Objetivava-se eliminar (ou ao menos reduzir significativamente) as relações clientelísticas no Estado italiano, dotando-o de certa *impessoalidade* na gestão dos serviços públicos daquele país, o que se acreditava, elevaria a performance da oferta desse tipo de bem. A *Legge 421* atribuía um grau elevado de autonomia aos gestores públicos quando de negociações trabalhistas com os sindicatos de servidores estatais, ao passo que visava a redução do custo da mão-de-obra do Estado, dentro da lógica do *cost less/work better*. Todavia, a Itália não chegou a introduzir novos instrumentos de gestão que possam classificar sua reforma administrativa como um esforço significativo de mudança de paradigma burocrático. Por outro lado, não se pode negar que a alteração nas regras do jogo entre sindicatos de servidores e o Estado, com a promulgação da *Legge 421*, represente um importante passo para a *marketization* do aparelho estatal italiano.

Na França, o processo de descentralização administrativa não foi lastreado por um arcabouço jurídico como o italiano, razões pela qual explica-se, em parte, a descontinuidade da reforma gerencial francesa. Mesmo assim, instrumentos de melhoria da *performance* prestada pelo Estado são introduzidos no governo do primeiro-ministro Michel Rocard, através do programa de *Renouveau du Service Publique*, que promove a simplificação de normas e processos na burocracia estatal francesa, descentralização administrativa de algumas agências de governo, renovação das relações de trabalho na máquina pública, melhoria do atendimento e do serviço público ao usuário, e desenvolvimento de responsabilidade pela descentralização orçamentária (Araújo, 1997). A lógica da reforma gerencial na França é aproximar – fisicamente - as agências

geradoras do serviço público, com a sua clientela, permitindo assim uma melhoria na *performance* do Estado. Para esta operacionalização espacial se estabeleceram *centros de responsabilização*, incumbidos de gerir os serviços elaborados a partir de parcerias entre as administrações locais e a administração central, através de *contratos de gestão*, baseados no resultado final (*output*) para o cidadão. Entretanto, a flexibilização na hierarquia administrativa francesa não abarcou a totalidade da máquina burocrática central do país. Observou-se uma assimetria de envolvimento dos diversos ministérios da França ao programa (Trosa, 1995), além da baixa autonomia para o dispêndio de pessoal das agências descentralizadas³⁰, pois:

“[...] no caso do recrutamento dos funcionários, por exemplo, os concursos e os processos de promoção são organizados localmente, contudo, obedecem estritamente às regras estatutárias existentes nacionalmente.” (Bresser Pereira, 1998: p.67).

Percebe-se que, no caso francês, a autonomia das agências sob *contratos de gestão* esbarraram na centralização dos recursos financeiros para custeio de sua administração, chocando-se com o princípio do *performance agreement*.

2.2.2. Na Oceania -

Na Nova Zelândia, a reforma administrativa iniciou-se em 1984 de forma lenta e gradual, no bojo de um programa econômico mais amplo – patrocinado pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) – que previa o estabelecimento de metas macroeconômicas para o país a médio e longo prazo (Richardson, 2001). Mas é com a promulgação da Lei do Setor Estatal (*State Sector*

³⁰ Tais agências governamentais francesas assemelham-se as *PBOs* na Grã-Bretanha, embora em grau de autonomia bem mais restrito.

Act), de 1988, que a burocracia estatal neozelandesa passa a contar com mecanismos que permitem às agências governamentais se orientarem pela performance:

“A Lei do Setor Estatal de 1988 liberou as relações patronais do núcleo do setor estatal e criou um regime descentralizado de administração, no qual o enfoque é o desempenho para contratação e a contabilidade voltada para os resultados.”(Richardson, 2001: p.227).

Objetivando deslocar o foco de atenção do gestor público dos *inputs* (insumos) para os *outputs* (resultados) da sua gestão, a reforma implementada na Nova Zelândia encontrou no *contrato de gestão* o instrumento que a princípio materializavam essa alteração de foco, permitindo a mudança de paradigma de uma “burocracia weberiana” para uma “burocracia gerencialista” (Carvalho, 1997). Tais contratos de gestão não apenas permitiriam maior descentralização administrativa, com vistas ao aumento de performance, como também um maior grau de *accountability* entre o eleitor-consumidor e o burocrata. Porém, a esta política pública, duas outras iniciativas de políticas foram importantes para o processo de reforma naquele país: o Estatuto de Finanças Públicas (*Public Finance Act*) de 1989 e a Lei de Responsabilidade Fiscal de 1994. Ou seja, a questão fiscal estava presente como instrumento de política de elevação *performance* financeira do Estado vis-à-vis a fragmentação do orçamento público, através da descentralização administrativo-financeira propiciada pelos *contratos de gestão*. Essa legislação de controle fiscal fechava o *binômio reformista* (ajuste fiscal/mudança institucional) na Nova Zelândia, onde as reformas gerenciais, simultaneamente, abarcavam rigidez financeira com descentralização administrativa.

No caso da Austrália, a reforma administrativa também visava o aumento da eficiência na prestação do serviço público, redução - para o eleitor-consumidor - dos

custos dos bens e serviços providos pelo Estado, e, efetividade e equidade na contratação de pessoal para funções na burocracia estatal. Só que a reforma australiana, diferentemente das que ocorreu nos países vistos até aqui, foi implementada em um ambiente peculiar: os diferentes níveis de governo pelo qual se organiza o poder público na Austrália. Com perfil federalista o país apresenta uma estrutura tripartite de organização administrativa, contando com um poder central, a União (*Commonwealth*); os Estados; e, Governos Locais (*Local Governments*), que seriam as prefeituras, numa analogia com os níveis de governos existentes no Brasil. Diante de tal distribuição espacial de poder, a reforma australiana apresentou uma descontinuidade temporal e temática ao longo de sucessivos governos desde meados dos anos 80, quando, sob o governo trabalhista de Bob Hawke, buscou-se dotar a administração pública do país de mecanismos que garantissem oportunidades iguais para o ingresso no serviço público (criando-se uma carreira para tal), assim como, elevar o grau de responsabilização das ações (*accountability*) dos gestores públicos junto à sociedade civil. Os jovens tecnocratas que assumiam o poder na administração Hawke trabalharam para implementar um conceito de valorização do cidadão na gestão pública, aproximando-se do princípio de responsabilidade social vigente no modelo sueco. Nesta primeira fase da reforma australiana os princípios gerenciais não estavam presentes no modelo implementado (Mesquita & Ferreira, 1997). Entretanto, com a deteriorização das finanças públicas do país, o controle sobre o gasto público passou a ocupar boa parte do programa de reforma administrativa, dando início a segunda etapa de implementação desta política pública. Na fase inicial, o *Competitive Tendering and Contracting* (CTC) (versão australiana do contrato de gestão) foi o canal de efetivação dos objetivos traçados inicialmente pelos formuladores de políticas, visando combinar aumento de *performance* na prestação do serviço público e elevação dos mecanismos de

accountability. Ao passo que na segunda fase da reforma australiana, o foco central da política pública foi a elevação da taxa de retorno do gasto com compras governamentais. O componente custo passou a fazer parte das linhas de ação do governo trabalhista de maneira sem precedentes na história do Partido³¹. Com o lançamento do *Financial Management Improvement Programme*, a reforma australiana volta-se, de fato, para a adoção de mecanismos de regulação orçamentária (Trosa, 1995).

2.2.3. Nos E.U.A. -

A preocupação com a estrutura organizacional da administração pública não é de todo, uma novidade nos E.U.A³². Desde o início do século passado – na presidência de Franklin Roosevelt (1901-1909) – que a política pública de reformas administrativas compõem o *agenda setting* dos governos de Washington (embora de forma descontinuada). De 1901 até o início do primeiro governo de Bill Clinton (1993-1996), a literatura sobre este tema contabiliza 11 grandes programas destinados a modificar a estrutura da administração federal (Rezende, 1998). Todavia, é na década de 80 com o governo de Ronald Reagan (1981-1989), que um programa de reforma administrativa contempla a redução da capacidade de intervenção do Estado na economia, em razão do *custo* desta intervenção para o contribuinte. Objetivando reduzir

³¹ O governo australiano passou a utilizar os serviços de consultores empresariais e executivos de multinacionais para ajuda-lo na identificação e cortes de fontes de custos. Sobre isso Mesquita & Ferreira afirmam: “Na direção destes objetivos, foram traçadas as seguintes estratégias: utilização de consultores empresariais e *expert* [grifo no original] de multinacionais, emprego de métodos empresariais e de contabilidade para investigar as organizações públicas, traçando estratégias e planos diretivos; o emprego, pelos diretores públicos, de métodos para redução de custo e aumento do rendimento; a organização por objetivos; e a informatização dos serviços.” (Mesquita & Ferreira, 1997: p.41). De fato, os partidos liberais na Austrália eram os defensores do pensamento gerencial para administração pública, porém, coube ao Partido Trabalhista a implementação dessas idéias.

³² O breve resumo analítico apresentado aqui, utiliza-se, em boa parte, da excelente explanação da reforma administrativa do governo Clinton feita por Rezende (1998).

esse *custo governo* – que tinha no processo inflacionário seu principal componente³³ - a *reagnomics*³⁴ impôs uma forte redução nos gastos públicos, aliada à queda dos impostos. Para o cumprimento desta proposta de campanha presidencial - e de forte aceitação junto ao eleitorado (contribuintes) – fazia-se necessário que o resultado líquido desta combinação de corte de gasto com impostos menores, fosse positivo. Inicia-se um arrojado programa de privatizações e desregulamentação de diversos setores da atividade econômica, com vistas a transferir à iniciativa privada o que o Estado não conseguiu gerir de maneira eficiente, e captar para o Tesouro os recursos que os impostos não cobrissem. Em outras palavras, era o *gerencialismo puro* sendo posto em prática. Porém, a vitória dos democratas na eleição presidencial de 1992 permitiu a incorporação do modelo *consumerism* ao projeto inicial de reforma administrativa republicano, que se centrava exclusivamente no corte do gasto público. Destarte, sob forte influência da reforma empreendida no Reino Unido, o governo Clinton assimila a concepção de um Estado menor, porém mais eficiente, voltado para a qualidade do serviço ofertado ao eleitor-contribuinte, a custos mais reduzidos. Assim, é lançado em 1993 o *National Performance Review* (NPR), com vistas a introduzir um novo paradigma na administração pública norte-americana, onde a preocupação com o corte de gasto deve estar aliada a uma gestão pública mais *accountable* ao seu público-alvo, e, à geração de serviços públicos mais barato para contribuinte. Ao discursar no lançamento do programa de reforma administrativa, o presidente Bill Clinton declara:

“The goal of the NPR is to provide the American People with a more effective, efficient and responsive government – a government that

³³ Ao final do governo Carter, a inflação anual dos E.U.A. passa a ser de dois dígitos, superando a taxa de 12% em 1980. Para uma série temporal com as taxas anuais de inflação de 1960 a 1980, ver Krugman (1997).

³⁴ Expressão cunhada por jornalistas econômicos norte-americanos para o conjunto de política econômica adotada na administração de Ronald Reagan.

works better and cost less”. [Trecho do discurso presidencial retirado Rezende, 1998: 134, nota de rodapé nº 7].

Ou seja, a presença do Estado não poderia ser fonte de ônus ao eleitor-contribuinte, via maior arrecadação de impostos. O detalhamento do programa é publicizado através do relatório *Creating a Government that Works Better and Cost Less*, que continha recomendações e iniciativas de políticas a serem implantadas nas agências de governo, fruto de um diagnóstico realizado por 250 técnicos, ao longo de seis meses, em todos os departamentos de governo dos E.U.A. Constatou-se que:

“[...] *os incentivos internos de funcionamento da burocracia federal eram incompatíveis com a autonomia gerencial das organizações públicas, as quais eram fortemente constrangidas no sentido de orientar suas ações por padrões de qualidade e eficiência na prestação de serviço para o consumidor final.*” (ibidem).

Era imprescindível uma reformulação desses incentivos internos para que a burocracia estatal norte-americana pudesse adequar-se ao novo modelo, implementando uma administração pública com perfil totalmente diferenciado da tradição americana até então: era preciso *reinventar o governo*. Amparados em um estudo não-acadêmico (Osborne & Gaebler, 1992)³⁵, e que muito influenciou o então candidato Clinton, os *policy-makers* de Washington perceberam que a reformulação desses incentivos internos deveria ser realizada pontualmente por agência. Ou seja, o programa de reforma seria implementado de maneira descentralizada, com cada agência de governo auto-avaliando as maneiras de redefinir os incentivos, com vistas a uma postura mais

³⁵ Na verdade trabalho de Osborne & Glaeber - que virou livro em 1992, intitulado *Reinvesting Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, fora concebido como um trabalho de assessoria realizado para a empresa de consultoria organizacional McKinsey Consulting. Em razão disto, o mesmo tem a qualidade de sua análise teórica bastante questionada no meio acadêmico. Para maiores detalhes sobre o assunto ver Rhodes (1994).

mercadológica no interior da máquina pública. Surgem assim, os *laboratórios de reinvenção*. Os *labs* – como ficaram conhecidos – eram compostos por gerentes, funcionários e membros do governo federal, que atuavam no interior das agências como facilitadores do processo de produção do bem público ofertado pelo Estado. Dito de outra maneira, esses *facilitadores* tinham a incumbência de modificar a cultura burocrática da agência, desviando seu foco de atuação do *input* para o *output* de suas atividades, como também, reordenar a estrutura organizacional dessas agências afim de enquadrarem-se ao perfil mais responsivo, pelo qual a burocracia estatal deveria pautar-se a partir de então. Na prática, os *labs* constituíam-se na versão norte-americanas das *PBOs*, pois a reformulação dos incentivos internos abrangia todo o leque de instrumentos utilizados no modelo *consumerism* (*descentralização administrativo-financeira; foco voltado para o cliente; flexibilidade na gestão de pessoal; etc..*) para a elevação da performance na prestação de serviços públicos. Os *laboratórios de reinvenção* também possuíam a função estratégica de reduzir o controle que o núcleo duro da reforma pudesse exercer sobre as agências a serem reformadas (Rezende,1998). Assim, sendo, o NPR, também comunga como seus congêneres internacionais, de um perfil gerencial para a administração pública.

2.2.4. Na América Latina -

As reformas gerenciais também se espalharam pela periferia capitalista, onde países como Chile, México, e Brasil, implementaram programas de reformulação de suas máquinas administrativas, orientados pela busca da elevação da performance da ação do Estado. A experiência chilena difere dos demais países latino-americanos aqui analisados, pois, no diagnóstico da realidade do Chile, não se verificou uma baixa performance financeira do Estado. As reformas econômicas empreendidas pela ditadura

Pinochet eliminaram em grande parte a pressão de custo sobre o Estado chileno, haja vista o desmonte quase que total da estrutura do Welfare State daquele país. Todavia, a redemocratização exigia uma nova postura do Estado em relação à sociedade civil, onde a volta dos ciclos eleitorais, demandava uma relação mais *accountable* entre os gestores públicos e o eleitor-cidadão. Assim, tomando como ponto de partida o programa piloto empreendido pela *Dirección de Presupuestos* – em 1993 – que visava a melhoria na gestão do serviço público³⁶, o governo de Eduardo Frei implementa no ano seguinte o *Plano Estratégico de Modernización de la Gestión Pública* (PEMGP), que tem como objetivos (Larrián 1997): a adoção de um sistema de gestão estratégica por resultados; uma nova política de recursos humanos para o funcionalismo estatal; centrar o foco da ação do Estado na qualidade dos serviços prestados ao cidadão; transparência na ação dos gestores públicos, com uma maior participação do cidadão na fiscalização desta ação; e, uma nova estrutura institucional do Estado para fazer frente à nova relação deste com a sociedade civil. Para tanto, instituiu-se o *contrato de gestão* através do *Plano Piloto de Gestão e Flexibilidad Orçamentária*, onde o Ministério da Fazenda juntamente com a Secretaria-Geral da Presidência, firmaram convênios de desempenho com gestores de dez agências governamentais chilenas, definindo metas a serem atingidas, em troca de uma maior flexibilidade na utilização de recursos orçamentários. Se, por um lado, o Chile não precisou implementar um programa de ajuste fiscal simultaneamente com o programa de mudança institucional, por outro, a preocupação com as finanças públicas não ficou de fora do programa de reforma chileno. Mesmo reconhecendo que a ausência da necessidade de ajuste nas contas públicas é o diferencial da reforma administrativa no Chile, o autor mencionado acima reconhece e afirma:

³⁶ A *Dirección de Presupuestos* do Ministério da Fazenda do Chile entendeu que a experiência de implementação de reformas através de programas-piloto era demasiadamente lenta para produzir o impacto desejado, sobre o conjunto da administração pública (Bresser Pereira, 1998).

“[...] a produtividade do setor público é um importante componente central da competitividade da economia como um todo. Para países pequenos como o Chile, que dependem de sua capacidade de concorrer num mundo cada vez mais globalizado e competitivo, qualquer aumento da competitividade tem impacto direto sobre sua capacidade de gerar riqueza e, conseqüentemente, desenvolvimento.” (ibidem: p.101).

Ou seja, a lógica das reformas da década de 90 também estava presente na concepção do programa de reforma chileno, mesmo havendo um hiato temporal entre o programa de ajuste fiscal e o programa de mudança institucional. Com isso, o Chile enquadra-se no *binômio reformista*, característico da elaboração e implementação da administração pública gerencial.

Já o México, na esteira do programa de reformas econômicas (ajuste fiscal e ajuste nas contas externas) iniciadas ainda no governo de Carlos Salinas (1988/1994), implementa uma política pública de reforma administrativa no governo Zedillo (1995/2000), com o lançamento do *Programa de Modernización de la Administración Federal*. O programa mexicano tem por objetivo a transformação da máquina burocrática estatal numa organização eficiente e voltada para a satisfação do cliente (eleitor-cidadão); adotando para isso uma nova cultura burocrática no serviço público, além de buscar a redução da corrupção na máquina pública, via instrumentos de *accountability*. O receituário *gerencialista* para o aumento da eficiência da ação do Estado é incorporado pelo governo mexicano, porém, de forma ainda muito tímida. O processo de democratização do país impulsionou uma reformulação da postura da burocracia estatal ante o eleitor-contribuinte, passando a exigir uma administração pública mais profissionalizada e *accountable* aos seus cidadãos (Amaparán, 1997), por outro lado, permitiu que a suscetibilidade aos ciclos eleitorais se transformasse num

limitador para o avanço da reforma administrativa. As peculiaridades sociais e políticas do México, aliadas à possível alternância de grupos no poder - inerente aos processos eleitorais – inibiu um “passo seguinte” mais ambicioso no programa de reforma daquele país, limitando o impacto desta política pública na burocracia estatal. Sobre a contribuição da democratização para o sucesso da reforma administrativa mexicana, Gault afirma:

“[...] no caso do México, particularidades institucionais, culturais e políticas da administração pública levam a uma interpretação diferente. O segundo passo [grifo no original], um plano integral para uma reforma administrativa global que realmente transforme o aparato estatal numa organização receptiva, profissional e confiável, pode prejudicar o controle político sobre os recursos, instituições e pessoas que os grupos no poder costumavam ter.” (Gault, 1997: p.155).

Contudo, não se pode ignorar que no México houve um esforço de implementação de uma política pública de reforma administrativa, concebida com o objetivo de redesenhar a burocracia do Estado nos moldes apregoados pela administração pública gerencial. O baixo grau de implementação desta política não impede o reconhecimento de sua existência.

E, finalmente, as reformas administrativas de cunho gerencial também aportam em terras brasileiras em 1995. Em uma primeira fase, devido a grave crise fiscal pela qual estava passando o país, as concepções do modelo *gerencialismo puro* balizaram as políticas públicas reformistas. Diante do quadro falimentar do Estado brasileiro no início dos anos 90, fazia-se necessário dotar a administração pública de recursos que permitissem o retorno da capacidade de governar do Estado. Sem dotação financeira suficiente para custear a ação estatal seria extremamente difícil recriar qualquer capacidade de *governança*,

resultando um espiral *desequilíbrio fiscal-ingovernabilidade*. Assim, os formuladores de políticas de Brasília voltaram-se para os ativos públicos existentes, com finalidade de repassá-los ao setor privado, gerando uma receita de privatização que permitiria a retomada da *performance* fiscal do Estado. A idéia de um novo perfil para a ação estatal limitava-se apenas à transferência de ativos do setor público para o setor privado, não existindo qualquer planejamento inicial para uma incisiva reforma da burocracia pública. Quando da publicação da lei que instituiu o Programa Nacional de Desestatização (PND), em 12 de Abril de 1990, o inciso I artigo 1º explicita seu objetivo como sendo: “a reordenação da posição estratégica do Estado na economia, transferindo à iniciativa privada, atividades indevidamente exploradas pelo setor público”. Fica claro que a primeira rodada do processo de privatização – e, por conseguinte da reforma administrativa – estava centrado não em uma modificação mais aguda da burocracia estatal, mas em ajustar financeiramente a máquina pública. Assim, o repasse de ativos públicos à iniciativa privada seguiu o *modelo Usiminas*³⁷ de privatização, entendido como o que permitiria a maior captação de aportes financeiros, dotando o Estado de um volume de recursos que tornaria possível à volta da capacidade de ação governamental³⁸.

Em adição a isto, a vitória eleitoral da coalizão de poder encabeçada pelo Partido da Social-Democracia Brasileira (PSDB), inaugura uma fase de redesenho institucional da burocracia estatal, que se materializa na primeira administração Fernando Henrique Cardoso (1995-1998), através da criação do Ministério da

³⁷ Entende-se por *modelo Usiminas* o processo de privatização que busca maximizar o valor obtido pelo ativo quando transferido ao setor público - utilizando-se para isso o método de venda por leilão, com fixação de um preço mínimo preestabelecido. Outra característica desse modelo, é o não estabelecimento por parte do governo do perfil do controle acionário da empresa pós-privatização. O nome pelo qual passou a ser conhecido deve-se ao fato de ter sido na privatização da empresa siderúrgica Usiminas que foi adotado pela primeira vez no país. Par uma exposição detalhada de modelos de privatizações, ver Velasco Jr. (1997).

³⁸ A concepção de reforma do Estado para as autoridades brasileiras - naquele momento - consistia em promover um ajuste fiscal, via privatização de empresas estatais, pois, acreditava-se que um Estado menor e menos endividado seria mais eficiente (teria mais capacidade governativa).

Administração e Reforma do Estado (MARE) e do Plano Diretor da Reforma do Estado, já no primeiro ano de governo. A criação do MARE, e sua proposta de Estado gerencial, trouxe uma modificação na concepção da ação estatal no Brasil. A proposta de reforma administrativa brasileira evoluíra de apenas um ajuste fiscal (*cost less*) – *modelo gerencialismo puro* - para busca de uma melhoria na *performance* da atuação estatal na oferta de seus serviços (*work better*). Esta alteração de foco devia ser efetivada através de mudanças na cultura e organização das agências governamentais, passando os burocratas a guiarem-se pelos *resultados (output)* na prestação de seus serviços ao *eleitor-consumidor*. Em outras palavras, o aparelho burocrático brasileiro devia-se voltar para a elevação de sua *performance* ao gerar bens públicos para sua clientela. Assim como nos seus congêneres internacionais, o programa de reforma do MARE diagnosticava que os incentivos internos que permeavam as agências de governo deveriam ser alterados, visando permitir o funcionamento de uma administração pública orientada pelos resultados. Além da utilização do instrumento do *contrato de gestão*, que seria a peça-chave desse novo perfil institucional das agências federais, o programa de reforma brasileiro previa uma redefinição dos campos de atuação das agências de governo, como pré-condição para a utilização dos *contratos de gestão (performance agreement)* e as decorrentes *PBOs*. O ex-ministro Bresser Pereira, mentor intelectual do programa de reforma administrativa e principal definidor dessas áreas de atuação das agências de governo, sobre isto afirma:

“[...] reformar o Estado significa, antes de mais nada, definir seu papel, deixando para o setor privado e o setor público não-estatal as atividades que lhe são específicas” (Bresser Pereira, 1998, p.63).

Para mais adiante declarar:

“Para delinear com clareza as funções do Estado é preciso, a partir do conceito de Estado, distinguir três áreas de atuação: (a) as atividades exclusivas do Estado; (b) os serviços sociais e científicos do Estado; e (c) a produção de bens e serviços para o mercado. Por outro lado é conveniente distinguir, em cada uma dessas áreas, quais são as atividades principais (core activities) [grifo no original] e quais as auxiliares ou de apoio” (ibidem).

Conforme o Plano Diretor da Reforma do Estado, instrumento normativo da reforma gerencial de 1995, a distribuição funcional das atividades estatais seria estabelecida como demonstrado no Quadro 2.2., onde apenas os serviços da administração direta compreenderiam atividade exclusiva de Estado. Para estas, seriam criadas outras estruturas organizacionais, como as Agências Executivas (A.E.) e as Agências Reguladoras (A.R.), dotadas de autonomia de gestão³⁹, com vistas à maior *performance* na prestação de seus serviços. Para as atividades não-exclusivas (auxiliares) seriam criadas novas entidades públicas - as Organizações Sociais (O.S.) -, porém de direito privado que, através do contrato de gestão, teriam o direito de dispor de uma dotação do orçamento público. Na verdade, esses três tipos de agências governamentais prevista no programa de reforma administrativa do MARE, materializava as *PBOs* na administração pública brasileira, haja vista que a finalidade era capacitar cada uma delas com dotações de recursos orçamentários - aliado à autonomia de gestão -, permitindo o redesenho dos incentivos internos da máquina pública, visando eliminar as disfunções da burocrática estatal.

³⁹ De fato, existe um diferencial de autonomia entre as A.R. e as A.E. As primeiras são mais autônomas, pois executam políticas permanentes de Estado. Ao passo que as A.E. executam políticas de governo. (Bresser Pereira, 1998).

Quadro 2.2.
Área de Atuação do Estado Gerencial

Ação Estatal	Atividade Exclusiva do Estado	Serviços Sociais e Científicos	Produção de bens e serviços para o mercado
Atividade Principal	Administração direta	-	-
Atividade Auxiliar	Terceirizada	Publicização	Publicização

Fonte: Bresser Pereira (1998b).

Ao longo do tempo todos os programas de reformas administrativas aqui relacionados, sofreram, em graus variados, processos de fragmentação. Nos E.U.A., o extremo pluralismo de seu sistema político reduziu substancialmente o impacto do *NPR* no decorrer do governo Clinton (Pollit, 1993). Por seu turno, no Brasil a fragmentação da reforma administrativa culmina com a extinção do MARE (Rezende, 1999), ao passo que no México o *segundo passo* não foi possível dada às particularidades política e social do país (Gault, 1997). Na Itália e na França o processo de fragmentação manifesta-se no início da implementação das respectivas reformas, com problemas de coordenação ministerial no caso francês (Trosa, 1995), e engessamento do governo italiano no tocante ao aprofundamento da *Legge 421*. Já na Austrália, a crise fiscal que o país enfrentou em meados da década de 80 promoveu uma brusca alteração de rumo no processo de implementação da reforma administrativa, deslocando seu foco para o ajuste das contas públicas. Mesmo no Reino Unido, foi verificada a fragmentação da política de reforma, tendo seu impacto de longo prazo sido inferior ao do programa australiano (Zifcak, 1994). Na Nova Zelândia, é após a entrada em vigor da Lei de Responsabilidade Fiscal que de fato o programa de reforma consolida seu viés de ajuste das contas públicas, ao passo que as mudanças institucionais não caminharam no mesmo ritmo do ajuste fiscal. Enquanto que no Chile, parte do programa de reforma administrativa foi implementada sob a ditadura Pinochet, não havendo uma

continuidade no ritmo das reformas na administração pública daquele país sob o regime democrático.

2.3. Conclusões -

O crescimento do governo, através do padrão de intervenção do Estado para redução (eliminação) das *falhas de mercado*, diminuiu significativamente a *performance fiscal* do Welfare State, incorrendo em uma redução não menos significativa na *qualidade do serviço público prestado*. Este fato, aliado à “revolta” dos contribuintes com uma carga tributária que não correspondia à qualidade do serviço estatal, incitou a busca dos burocratas por um novo paradigma para administração pública. Balizando-se pela periodicidade das eleições, os formuladores de políticas estabeleceram as reformas administrativas gerenciais como políticas públicas de restauração da *performance* do Estado, e panacéia de uma burocracia voltada para os *resultados*, e mais *accountable* ao cidadão. Todavia, ao longo do tempo, estes programas apresentaram problemas de coordenação na sua implementação. Ou a transição do modelo de *gerencialismo puro* para o modelo *consumerism* não se efetivou, significando que apenas a *performance fiscal* foi alvo da política pública. Ou tal transição ocorreu no início do processo de implementação da reforma gerencial, mas não se consolidou no transcorrer de uma legislatura. Esta *fragmentação* na implementação, tanto ocorreu em países de organização administrativa unitária (como França, Itália, Chile, e Nova Zelândia), como em países de perfil federalista (como E.U.A., Brasil, Austrália, México); em países de regime presidencialista (E.U.A., Brasil, México, Chile) ou presidencialista misto (França), como em países de regime

parlamentarista (Austrália, Nova Zelândia, Itália). Ou ainda, em países de sistema multipartidário e de sistema bipartidário.

Observa-se através da História que a política pública de reforma gerencial se fragmentou ao longo do processo de implementação, nos vários países em que se transformou em política pública. Espacialmente as políticas de implementação das *PBOs* não tornaram-se efetivas no tempo, e a principal característica do programa de reformas – a satisfação do cliente-cidadão – tornou-se tão ambígua quanto a reforma em si. A questão é: *por que isto ocorreu? Ou: o que provoca a fragmentação das reformas administrativas públicas?*

No capítulo seguinte busca-se responder essas perguntas, identificando os *mecanismos de fragmentadores* dos programas de reformas administrativas gerenciais, e sua lógica de funcionamento à luz do *garbage can model*.

CAPÍTULO 3

3. *Garbage Can Model* e os *Mecanismos Fragmentadores* das Reformas Administrativas Gerenciais: uma síntese teórica.

É sabido que os programas de reformas administrativas incorrem em *falha sequencial* (Rezende, no prelo) ao longo de seu processo de implementação. Entretanto, *quais as razões desta fragmentação?* ; ou mais, *o que provocaria a fragmentação dos programas de reformas administrativas?* Isto ainda constitui em uma lacuna na literatura sobre Burocracia. Neste capítulo apresentar-se-á o esforço de formalizar uma teoria geral para explicar o fenômeno da fragmentação dos programas de reformas administrativas. Para isto, o mesmo é dividido em cinco seções, sendo na primeira, apresentado os *mecanismos fragmentadores* das reformas administrativas, seguido pelo esquema de funcionamento destes, no tempo. Na terceira seção, será apresentado o modelo *garbage can*, incorporando-se os *mecanismos fragmentadores* a este modelo. Já na quarta seção, apresentar-se-á o *dilema do controle* como sendo resultado da adequabilidade do *garbage can* à análise das reformas administrativas gerenciais. E finalmente, na quinta e última seção, constará às conclusões advindas do argumento desenvolvido.

3.1. O modelo *garbage can* -

A teoria clássica da administração baseia suas premissas na racionalidade do *homo economicus* para explicar os mecanismos de *tomada de decisão* nas organizações. Suas análises da *escolha organizacional* assumem a existência de metas bem definidas as serem atingidas ao longo do tempo, através do envolvimento participativo dos componentes das organizações, com soluções geradas de acordo com o problema em pauta. Todavia, esta *racionalidade organizacional* não explica a existência de organizações em que a tomada de decisão não se dava nos moldes do tipo ideal preconizado pela teoria clássica. Os processos de escolhas coletivas no interior dessas organizações produziam impactos na estrutura organizacional, resultando em um processo de produção de *tomadas de decisão* que fugia à lógica prevista. A existência de preferências destoantes entre departamentos quanto à determinada escolha da decisão a ser tomada; desconhecimento do processo global de geração do produto da organização; e, inconsistência na participação de seus componentes no processo de tomada de decisão - aliadas à introdução de mecanismos de controle e coordenação, previstos pela teoria clássica para a elevação da *performance* organizacional - gerava um perfil *anárquico* nestas organizações que não encontravam explicação na literatura tradicional. A realidade esperava por um modelo. Surge o instigante artigo *A Garbage Can Model of Organizational Choice* (Cohen, March & Olsen, 1972).

Analisando o processo de tomada de decisão os autores revelam a existência de *anarquias organizadas* no interior de certas instituições, em razão de três propriedades gerais que as permeiam⁴⁰: *problemas de preferências* (*problematic preferences*); *falta de clareza nos processos* (*unclear technology*); e, *participação anárquica* (*fluid participation*). A existência dessas *propriedades* gera a predominância

⁴⁰ Os autores definem *anarquias organizadas* como “[...] organizations characterized by problematic preferences, unclear technology, and fluid participation.” (Cohen, March & Olsen, 1972: 01).

de um *comportamento ambíguo* quanto ao processo de tomada de decisão, pois funcionam como restrição à racionalidade subjacente às *escolhas* de que dispõem a organização. Ou seja, em virtude dessas *propriedades gerais* a tomada de decisão na organização é desprovida de uma *racionalidade organizacional*. Explicando o impacto dessas *propriedades*, e iniciando pelos *problemas de preferências* (*problematic preference*), os autores escrevem:

“In the organization it is difficult to impute a set of preferences to the decision situation that satisfies the standard consistency requirements for a theory of choice. The organization operates on the basis of a variety of inconsistent and ill-defined preferences.”
(Cohem, March & Olsen, 1972: 01).

Em outros termos, é a falta de instrumentos que otimizem a *tomada de decisão*. A alocação de propostas, nestas condições, produz uma *tomada de decisão* sub-ótima reduzindo a adequabilidade da medida tomada às questões organizacionais. Os autores ainda afirmam quanto aos *problemas de preferências*:

“It can be described better as a loose collection of ideas than as a coherent structure; it discovers preferences through action more than it acts on basis of preferences.” (ibidem).

Por seu turno, sobre a outra *propriedade geral* – *falta de clareza dos procedimentos* (*unclear technology*) – os autores afirmam:

“Although the organization manages to survive and even produce, its own processes are not understood by its members. It operates on the basis of simple trial-and-error procedures, the residual of learning from the accidents of past experience, and pragmatic inventions of necessity.” (ibidem).

A existência deste *déficit de informação* no interior da organização gera políticas baseadas nos procedimentos de *tentativa e erro* para o enfrentamento de questões organizacionais. Sem o conhecimento de tais processos, aliado a preferência dos *tomadores de decisão* por suas políticas “preferidas”, a organização é vitimada na racionalidade das soluções propostas aos seus problemas. E, finalmente some-se a isto, a *participação anárquica (fluid participation)*, sobre a qual Cohen, March & Olsen escrevem:

“Participants vary in the amount of time and effort they devote different domains; involvement varies from one time to another. As a result, the boundaries of organization are uncertain and changing; the audiences and decision makers for any particular kind of choice change capriciously”. (ibidem).

A combinação destes elementos não apenas restringe a racionalidade da ação no interior das organizações, como desconecta *problemas de soluções*, implicando em tomadas de decisão que não acompanham o fluxo tradicional que segue a ordem: *problemas seguidos de soluções para estes*. De fato, o *garbage can model*, em sua versão original (Cohen, March & Olsen, 1972), identifica quatro fluxos decorrentes da quebra da seqüência clássica *problemas seguidos de soluções*. Esses fluxos (*streams*) são identificados como: problemas (*problems*); soluções (*solutions*); oportunidades de escolhas (*choice opportunities*); e, participantes (*participants*). Os *problemas* são resultados de queda de *performance*, podendo decorrer de causas internas ou externas a organização. O aparecimento deste fluxo tem, portanto, causas variadas, e funcionam como gatilhos do processo de *tomada de decisão*. Por sua vez, as *soluções*, são geradas sem o diagnóstico adequado dos problemas por que passa a organização. Como uma *linha de produção* de idéias, as soluções são apresentadas durante o processo de tomada

de decisão, na busca da identificação de algum problema que se encaixe a ela, ou seja, busca-se um problema para a solução já pré-determinada. As “soluções” que não são utilizadas pela organização são descartadas e jogadas na *lata de lixo (garbage can)*. Já o outro fluxo gerado pelas *propriedades gerais* - a *oportunidade de escolha* -, se manifesta no instante em que os tomadores de decisão da organização precisam apresentar uma solução para certo problema, independentemente da adequação desta ao problema surgido. Ou seja, o fluxo de *choice opportunities* é a ocasião para grupo hierárquico responsável pela tomada de decisão no interior da organização, justificar sua existência enquanto tal. Dito de outra maneira, se *natureza* deste grupo é apresentar soluções através da tomada de decisão, que o faça de qualquer maneira. Por fim, o fluxo de *participantes*, é o que se caracteriza pela irregularidade de seus componentes. O envolvimento dos integrantes da organização no processo de tomada de decisão caminha na razão direta de suas preferências pelas soluções apresentadas (ou problemas que gostariam de tratar) e de suas demandas⁴¹ dentro da organização. A racionalidade, prevista pela teoria clássica da escolha organizacional, passa ao largo do processo de tomada de decisão em organizações que apresentam o perfil de anarquias organizadas, decorrentes das *propriedades gerais* identificadas pelos autores. Destarte, diante do mecanismo funcional do *garbage can*, os autores afirmam que:

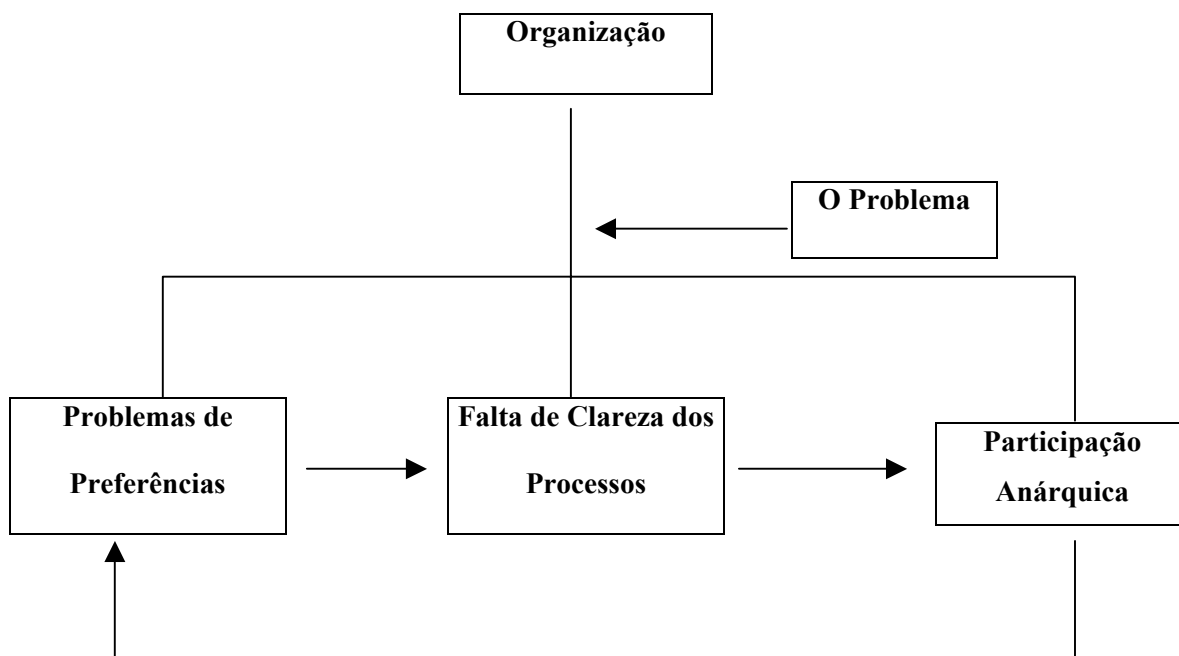
“From this point of view, an organization is a collection of choices looking for problems, issues and feelings looking for decision situations in which they might be aired, solutions looking for issues to which they might be the answer, and decision making looking for work.” (Cohen, March & Olsen, 1972: 02).

⁴¹ Tais demandas podem ir desde a perspectiva de ascensão no interior da organização à simpatia pelo chefe. Ou seja, são questões muito abrangentes e de difícil estabelecimento de um padrão comportamental para os integrantes do grupo de tomada de decisão.

Isto posto, se pode resumir a lógica de funcionamento do modelo *garbage can* através da interação entre a falta de diagnóstico adequado (desconhecimento) do(s) problema(s) enfrentado(s) pela organização, a necessidade da apresentação de alguma solução(ões) para este(s) problema(s), e as preferências dos tomadores de decisão por algum tipo de “solução(ões)”. Desta interação surge a *anarquia organizada*. A Figura 3.1. abaixo sintetiza o funcionamento da racionalidade restrita do modelo *garbage can*.

Figura 3.1.

Funcionamento do Modelo Garbage Can



A organização enfrenta um determinado problema, porém no seu interior persistem as *propriedades gerais* identificadas acima. As preferências variadas quanto à *tomada de decisão* para resolução do problema, impedem que a solução mais adequada seja a escolhida. Aliado a isto, o desconhecimento dos diversos processos de geração do produto da organização, além de agravar as dificuldades para escolha da *tomada de decisão* mais acertada, resulta em uma participação volátil dos componentes da organização que tiveram suas preferências de políticas preteridas. O resultado disto é o

descolamento da *solução* gerada sob vigência dessas propriedades gerais, com o *problema* que se iria enfrentar. Resumindo, a racionalidade do processo de tomada de decisão foi restringida pela ação das propriedades gerais.

Considerando como uma organização à produção de políticas públicas em geral, e de reformas administrativas gerenciais em particular, identifica-se também a existência de três *propriedades gerais*, os *mecanismos de fragmentação*, causadoras de uma *anarquia organizada* na burocracia estatal. Estes *mecanismos* interagem no processo de geração da política pública da reforma administrativa gerencial, produzindo um descolamento entre “problemas” e “soluções” e fragmentando a reforma.

3.2. Os mecanismos fragmentadores das políticas de reforma -

Aqui são identificados três *mecanismos* que funcionam como geradores da *fragmentação* dos programas de reformas. Não se afirma aqui que apenas esses três elementos são indutores da fragmentação da política pública das reformas, mas que eles serão objeto de investigação. Estes *mecanismos* são aqui denominados: a) *déficit informacional que incorrem em problemas de coordenação*, ou seja, a incapacidade de ordenar as preferências dos burocratas quanto à adoção de determinada política de reforma, sob condições de informação incompleta; b) *dependência do orçamento*, que consiste na falta de informação da capacidade das agências governamentais gerarem receita fora do orçamento público - em função da *natureza* dessas agências; e, c) *aversão ao risco político*, que é resultado da ação racional de grupos partidários de valorizar seu *ativo político* junto aos eleitores e conservar o arranjo político que lhe garanta a vitória nas eleições. Ao se introduzir uma reforma que, no tempo, não consiga suplanta-los, estes passam a funcionar como *mecanismos fragmentadores* da mesma,

resultando, em particular, na *falha seqüencial* dos programas de reforma administrativa. Nas linhas abaixo, explicar-se-á as características de cada *mecanismo*, e seus impactos na implementação da reforma administrativa gerencial.

3.2.1. O “mercado de reformas” e o déficit informacional –

A tomada de decisão para implementação de determinada política pública não se processa em um ambiente desprovido de interesses de grupos (Krueger, 1974; Olson, 1982), por conseguinte de preferências de políticas entre os formuladores de políticas. Alguns burocratas estão mais propensos a patrocinar certas ações estatais que outros, assim como, a implementação de uma *policy* pode ser planejada em diferentes vertentes, algumas até excludentes, com a preferência dos burocratas distribuindo-se entre as várias combinações possíveis de *políticas*. A razão para esta *distribuição de preferências* é o *ganho*⁴² que cada grupo de *formuladores* teria com a escolha de sua política pública (ou estratégia de implementação) “favorita”. Como nos mercados econômicos, existe um leque de *alternativas* (produtos de políticas públicas) a disposição dos *consumidores* (burocratas), que irão *compor sua cesta de consumo* (tomada de decisão individual) com o *produto* que *maximize* sua satisfação. Assim, no que tange as políticas de reformas administrativas, existe à disposição dos burocratas um conjunto de medidas de formulações/implementações, das quais cada *policy-makers* (grupo) escolherá àquela(s) que lhe(s) possibilite a maior taxa de retorno sobre a ação. Em outras palavras, é uma questão de *preferências (utilidades)* para os tomadores de decisão, que buscarão *maximizar* a sua *utilidade*, fixando-se na formulação (implementação) que lhes proporcione um ganho adicional. A combinação de

⁴² A palavra, *ganho (renda)*, aqui, é empregada não apenas no sentido pecuniário do termo, mas, como qualquer tipo de retorno vantajoso para o burocrata. Tais *ganhos* podem traduzir-se em *promoções; maior aproximação com componentes hierarquicamente superiores na burocracia estatal; maior poder de decisão que o policy-makers passou a incorporar; maior poder de orçamento da agência que operacionalizará a policie; e, naturalmente, rendimentos financeiros para o(s) burocrata(s)*.

distribuição de preferências e de uma ação *maximizadora* por parte dos burocratas caracteriza a existência de um *mercado* de políticas públicas em geral, e de reformas administrativas em particular. Todavia, a *falta de informação completa* sobre o objeto da política pública, incorre em um *déficit informacional* que se torna mais significativo com a alternância de grupos políticos no comando do poder Executivo. Destarte, considerando-se que o aparato burocrático estatal não se enquadra em um modelo de *one size fits all*, portanto, com as preferências variadas de seus componentes determinadas sob as condições de *assimetria de informações*, a formulação de programas (propostas) de reformas administrativas apresenta uma *função utilidade total* (U_T), descrita sendo:

$$U_T = U[(x_1), (x_2), (x_3), (x_4), \dots, (x_n)]$$

Onde cada burocrata ($x_{i...n}$) possui uma escala limitada de preferência ($U_{1...n}$) para determinação do programa de reforma administrativa. Como a *racionalidade individual* dos formuladores de políticas, sob as condições de *informação incompleta* os guiará para a escolha da proposta de reforma que maximiza seus interesses, a *função utilidade* do burocrata (x_i), por exemplo, é descrita como:

$$U_i(x_i)^* > U_i(x)$$

Sendo (x^*) o ponto crítico da função, onde:

$$\left. \frac{\partial U_i}{\partial x_i} \right|_{x^*} = 0$$

Garantindo a este burocrata uma *função utilidade para cada individual* superior as demais.

Assim sendo, o *mercado de reformas* não consegue estabelecer um *ordenamento social de preferências* para a tomada de decisão (estabelecer um *ponto de equilíbrio*), quanto à proposta de reforma administrativa que melhor se ajuste às necessidades da máquina pública. Este fato, na ausência de procedimentos que provoquem uma alteração no cálculo dos burocratas – ou seja, alterem sua *função utilidade* – resultará na existência de *custos de transação* para a formulação (implementação) das reformas administrativas, reduzindo a eficiência deste *mercado*. Como bem lembra North, ao citar Coase:

“[...] só se obtêm os resultados neoclássicos de mercados eficientes quando não há custos de transação.” (North, 1998: 07).

A alocação sub-ótima no *mercado de reformas* resulta em *problemas de coordenação*, quanto à tomada de decisão mais eficiente. A incapacidade de se estabelecer um *ponto de equilíbrio* para *ordenação social de preferências*, em razão do déficit informacional, é produto da ação combinada dos *mecanismos fragmentadores* das reformas, pois criam barreiras à adoção de um programa consistente com as múltiplas arenas de atuação do aparelho estatal⁴³. Ou seja, permeada por interesses diversos, a burocracia pública gera políticas de reformas como “soluções” para “problemas” que não se ajustam aos programas elaborados. Mantendo-se inalterado o cálculo dos burocratas quanto à sua *função utilidade*, em virtude da falta de instrumentos para redução deste custo de transação (*déficit informacional*), que permita canalizar os esforços de formulação (implementação), a tomada de decisão não resultará em uma política pública de reforma que represente o mais adequado da ação do Estado

⁴³ O leitor terá percebido que o fenômeno do *problema de coordenação* assemelha-se ao *teorema da impossibilidade de Arrow* (1951), quando sugere que a *racionalidade individual* dos burocratas produz uma *irracionalidade coletiva*, pois a política pública decorrente deste conflito de interesses é estabelecida em condições sub-ótima.

nesta área. Destarte, observa-se que o *déficit informacional* se constitui em importante *mecanismo* de redução da *performance* da ação estatal, ao desvincular a “solução” – materializada na política pública - dos “problemas” que se propunha resolver. Em outras palavras, o *déficit informacional* é indutor da baixa *performance* da administração pública.

3.2.2. A dependência do orçamento -

A *natureza das organizações* importa na implementação de programas de reformas administrativas, haja vista os *incentivos internos* diferenciados para cada agência, decorrentes de sua *arena* de atuação. Todavia, *onde se materializa o diferencial de incentivos, e quais suas conseqüências para a cooperação (não-cooperação) com reformas administrativas, como as reformas gerenciais?* A resposta para esta pergunta está na relação de cada agência governamental com o orçamento público. A atuação em diferentes *arenas de políticas públicas* (Lowi, 1964) exige aportes de recursos que apresentarão padrões distintos, conforme a *policy* gerada pelas agências em cada *arena*. Assim, o volume de recursos destinados a órgãos do governo encarregados da produção de uma política pública de *regulação*, diferencia-se do volume de recursos destinados a uma agência de governo imbuída da geração de política pública *distributiva*. O gasto do governo para a operacionalização de um órgão que regula as tarifas de ônibus urbanos, por exemplo, difere daqueles destinados a agências encarregadas da saúde pública⁴⁴. Esta constatação aparentemente óbvia traz no seu bojo uma questão nem tão óbvia assim. *Como orçamentos distintos⁴⁵ podem ser descentralizados uniformemente?* Afinal, a fonte de receitas das diversas agências de

⁴⁴ É importante considerar que, mesmo uma agência de perfil *distributivo*, possui instrumentos de *regulação* da sua atividade fim. Entretanto, considera-se aqui que sua participação no orçamento público é decorrente da sua atividade-fim.

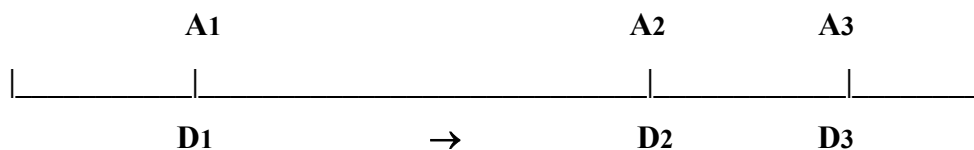
⁴⁵ Considera-se aqui que o orçamento do governo é a composição dos orçamentos de suas diversas agências.

governo só é a mesma quando o processo de elaboração desses orçamentos é centralizado. Porém, ao se transferir para setores governamentais a capacidade de elaboração de seus orçamentos, caberia uma pergunta: *de onde virá a receita?*

Considerando que a natureza organizacional das agências de governo difere em razão do seu *locus* de atuação, infere-se que a atividade-fim dessas agências possui capacidade distinta de geração de *auto-receita*⁴⁶. Foge ao escopo desta dissertação a apresentação de modelos de captação de recursos para estas instituições, todavia, é pertinente uma análise da *natureza das receitas* dos órgãos públicos, com as conseqüências decorrentes de seu diferencial. Certas agências não apresentam características para captar recursos no mercado, em função da política pública que geram. Ao passo que outras agências poderiam ter suas receitas elevadas através da captação própria de recursos materiais, efetivando-se como uma *loosely coupled organization (PBOs)*. Esta capacidade diferenciada de *auto-financiamento* se traduzirá no grau de vinculação ao orçamento governamental que cada setor do governo possui. Ou seja, existirá, para determinadas agências, uma dependência orçamentária (*budget dependence*) derivada de sua natureza organizacional. Os diferentes graus de dependência orçamentária implicarão no quão cooperativa a agência será com um programa de reforma administrativa, de cunho gerencial (descentralizador). Enquanto para alguns órgãos a perda da proteção orçamentária reforça sua *performance*, para outros, o desaparecimento desta proteção poderá significar o fim de sua existência enquanto agência de governo. Observe-se a Figura 3.2. abaixo.

⁴⁶ Entende-se por auto-receita, os recursos financeiros captados por uma agência de governo, sem a dotação orçamentária pública.

Figura 3.2.
Continuum da Dependência do Orçamento



Distribuídos ao longo de *continuum* estão os diferentes graus de dependência do orçamento, de algumas agências⁴⁷. A agência governamental (A1) apresenta uma *dependência do orçamento* de grau (D1), ao passo que para a agência (A2) este grau é de (D2), e para a agência (A3) o grau de *dependência do orçamento* é (D3). Observe-se que, ao se deslocar ao longo do *continuum*, no sentido da esquerda para a direita, o grau de dependência (D) eleva-se, e vice-versa. Nos setores de (D1 - 1) e (D3 + 1) situam-se casos extremos de dependência orçamentária, onde, obviamente, (D1 - 1) < (D3 + 1). Todavia, tais casos, são muito mais teóricos que reais. Destarte, se estabelecer que:

$$(D1 < D2 < D3)$$

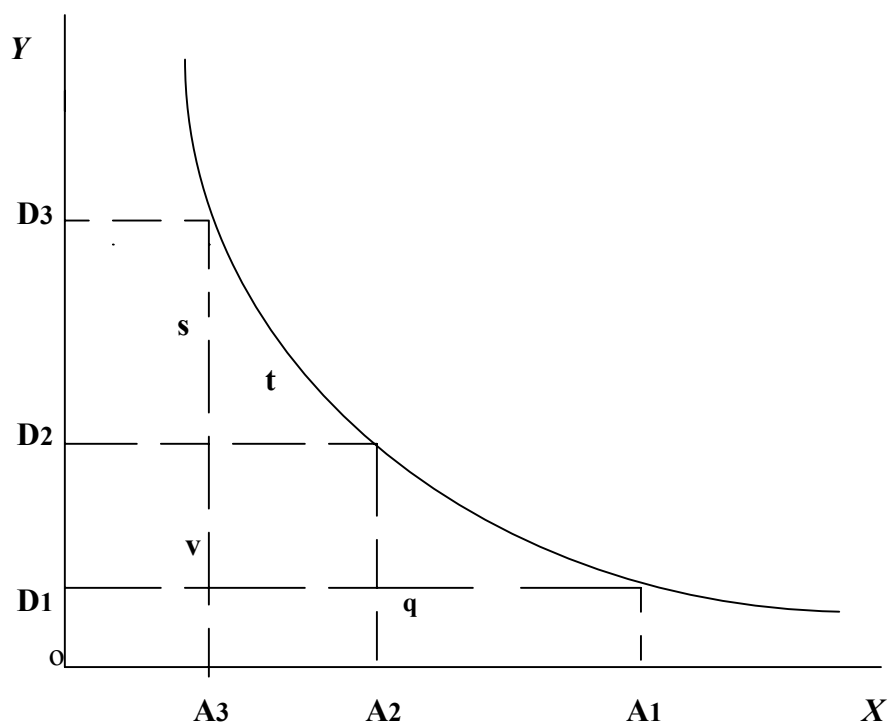
Entendido o ordenamento da *dependência orçamentária*, e sabendo-se que a natureza organizacional das agências estabelece o grau desta vinculação, pode-se escrever que a proteção dada pelo orçamento (ϕ) às agências de governo, varia no sentido inverso à natureza da organização (No). Algebricamente, então:

$$\phi = f \left[\text{(No)} \right]^{-1}$$

⁴⁷ Neste ponto, chama-se a atenção do leitor, para o fato de se denominar aqui de *grau de dependência do orçamento* a capacidade (incapacidade) da agência de governo gerar auto-receita. Não se trata, portanto, da participação relativa do orçamento da agência sobre o orçamento geral do governo.

Ou seja, os *incentivos internos* para a descentralização administrativo-financeira de uma agência funcionam favoravelmente a esta mudança institucional, à medida que o órgão governamental pode abrir mão da proteção financeira advinda do orçamento público. Transpondo esta argumentação para um plano cartesiano (Gráfico 3.1.), temos, o eixo das ordenadas (Y) representando o grau de dependência do orçamento (*proteção do orçamento*), e o eixo das abscissas (X) representado a distribuição espacial do grau de cooperação com o programa de reforma administrativa, sendo $A3 < A2 < A1$. Note que ao grau de *proteção do orçamento* ($D3$), a agência $A3$ situa-se em um nível de cooperação com a reforma bem mais baixo que a agência $A2$, que apresenta uma *dependência do orçamento* de nível $D2$. Por seu turno, a agência $A1$ é a que mais coopera com o programa de implementação de *PBOs*, haja vista seu baixo nível de *dependência orçamentária* existente, ou seja, $D3$.

Gráfico 3.1.
Curva da Dependência do Orçamento



Pode-se escrever a argumentação acima, considerando matematicamente que:

$$\left[\frac{\mathbf{OD3} - \mathbf{OD2}}{\mathbf{OA2} - \mathbf{OA3}} \right] < \left[\frac{\mathbf{OD3} - \mathbf{OD1}}{\mathbf{OA1} - \mathbf{OA3}} \right]$$

Ou,

$$\left[\mathbf{(s/t)} < \mathbf{(v/q)} \right]$$

Assim, o grau de cooperação das agências do governo com políticas públicas voltadas para o redesenho institucional de suas burocracias, ocorreram na razão de $\mathbf{[s/t]} < \mathbf{[v/q]}$, em virtude da proteção que o orçamento público lhes proporciona. Em outras palavras, a *dependência do orçamento*, gera incentivos à cooperação das agências com sua reestruturação institucional. Os interesses de grupos relacionados às diferentes agências de governo extraem suas rendas da transferência orçamentária repassada para as mesmas. Estancar essa transferência é condenar alguns órgãos governamentais à inanição financeira, e posteriormente à extinção. Assim, o orçamento público geral é a garantia de sobrevivência dessas agências e dos grupos que dela obtém vantagens⁴⁸.

Afinal:

“While the profit-ability of investment in organization is a direct function of generality [grifo no original] of the government budget, both the size and the composition of the budget depend, in turn, on the amount of investment in political organization.” (Buchanan & Tullock, 1974: 287).

⁴⁸ As vantagens mencionadas aqui, não significam processos ilícitos. Mas, como o governo não é algo monolítico, e é factível de *captura* no conceito *olsoniano*, incorporou-se este princípio nesta afirmação. Para uma exposição mais detalhada sobre a captura do Estado por grupos de interesses ver Olson (1982).

Todavia, o fato de algumas agências governamentais estarem situadas na *arena distributiva* de políticas públicas, permite que alguns de seus departamentos voltem-se para os resultados (*output*), por constituírem-se em instrumento de execução de programas governamentais diretamente para a população. Ou seja, na “ponta” do serviço público prestado ao cidadão, justifica-se a administração por resultados sem a capacidade de *auto-receita*, haja vista que se trata de elevação de *performance* do serviço público no seu objetivo-fim. Trata-se, portanto, de uma situação específica, que não invalida a aplicação do conceito de *proteção do orçamento* para a burocracia pública.

3.2.3. *A interface entre política e burocracia: aversão ao risco político -*

É através do clássico artigo de Nordhaus (1975) – “*The Political Business Cycle*” - sobre o comportamento da política econômica dos governos dos países integrantes da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) quando de seus processos eleitorais, que a literatura incorpora a variável *periodicidade eleitoral* ao cálculo de geração de políticas públicas. Nordhaus identifica regularidades entre a adoção de políticas macroeconômicas expansionistas⁴⁹ ao aproximar-se o período eleitoral, e a reversão das mesmas quando da passagem deste período, voltando o processo a repetir-se com a chegada de outra fase eleitoral. Ou seja, para promover uma redução do desemprego em períodos próximos as eleições, o governo adota medidas de política que permitam a expansão da atividade econômica, reduzindo o desemprego, e transformando este fato em *ativo político* (conjunto de políticas públicas prometidas ao eleitor) valorizado na fase eleitoral. Passada as eleições, grupo governante mantendo-se no poder, novas medidas de política econômica são adotadas, agora para reduzir a inflação que aumentou com a adoção de estímulos a expansão do

⁴⁹ Por *política econômica expansionista* entende-se a combinação de uma política fiscal e monetária que estimulem o crescimento da atividade econômica, elevando o nível de emprego e renda do país.

emprego. Todavia, nesta fase de contração da economia não há eleição próxima e o *ativo político* do partido no poder não se deprecia, pois quando a outra eleição chegar a memória (e a desinformação sobre o fato) do eleitorado não terá identificado tal manobra. O estabelecimento de estratégias econômicas *stop-and-go* atrelada aos *ciclos econômicos eleitorais*, revelam um perfil *oportunista*⁵⁰ na geração de políticas públicas, em regimes democráticos. Visando o desempenho nas urnas, o partido governista promove o crescimento econômico próximo aos pleitos eleitorais, para que os frutos da política econômica então adotada surjam às vésperas das eleições, influenciando o voto do eleitor-contribuinte favoravelmente ao seu governo. Como a avaliação da *performance* do governo não retroage a períodos muito anteriores à eleição, a avaliação retrospectiva feita pelo eleitor-contribuinte torna-se assim favorável ao partido político no poder⁵¹.

Em pesquisa recente, Borsani (2001) também identificou a regularidade entre períodos eleitorais e adoção de políticas econômicas expansionistas – assim como sua reversão pós-eleitoral – nos países da América Latina no período de 1979 a 1998, incluindo o Brasil. Através do tratamento econométrico dos dados concernentes à taxa de desemprego e taxa de crescimento do produto interno bruto (PIB) de cada país da Região, o autor incorpora a lógica do *modelo de oportunista*⁵² e argumenta:

⁵⁰ De fato, a teorização do oportunismo eleitoral já havia sido feito por Downs (1999), quando afirma: “[.....] os partidos políticos não ganham eleições para formular políticas, mas formulam políticas para ganhar eleições.” (Downs, 1999:50).

⁵¹ A literatura também menciona a existência de *ciclos políticos eleitorais invertidos*, onde a adoção de medidas econômicas expansionistas dar-se-ia nos primeiros anos imediatamente as eleições, com isso, o ativo político do partido governista se deprecia antes da chegada do próximo período eleitoral. Bons exemplos de ciclos políticos eleitorais invertidos são o governo Carter (1976-1980) nos E.U.A., e o governo Mitterand (1981-1989) na França. Para uma exposição didática sobre tais ciclos ver Giambiagi & Além (2001).

⁵² Existe outra vertente para os ciclos políticos eleitorais, que não identifica um perfil de oportunismo dos partidos políticos no poder na elaboração de suas políticas públicas. Sobre esta corrente ver Willet & Banaian (1998).

“Na medida em que se assume que os custos de manipulação das variáveis macroeconômicas podem ser calculados pelos governos para que se manifestem depois das eleições, compreende-se que as preferências da população, dominadas pela percepção da existência recente – em geral restrita a um ano antes das eleições [grifo nosso] –, favorecerão esse tipo de política [o autor fala aqui do stop-and-go]. Pela mesma razão, a possibilidade de implementar medidas de austeridade, caso a situação econômica exija, será mais difícil nos anos eleitorais, sendo que tal omissão, ou postergação, contribuirá também para ineficiência econômica e para o prejuízo pós-eleitoral.” (Borsani, 2001: 485).

Ou seja, os modelos de *ciclos econômicos eleitorais*, e sua vertente *oportunist*a em particular, ancoram-se na insuficiência de informação a disposição do eleitor para justificar fortes oscilações na condução macroeconômica dos países. Está embutida em tal argumento a concepção de que o *mercado eleitoral* não é capaz de gerar uma situação de *Pareto-ótimo*. Em outras palavras, a ineficiência do processo eleitoral deve-se à *falha de mercado* produzida pela *assimetria de informação* quanto ao comportamento governamental. Tal argumentação ignora que os custos de transação existentes em um mercado se reduzem quando este mercado apresenta perfil competitivo. A disputa por consumidores permite que a *informação* sobre o bem ofertado seja disponibilizada ao consumidor de tal forma, reduzindo o *custo* de sua busca, e assim eliminando a possível *falha de mercado*. Destarte, se cada partido visa ou a tomada do poder ou sua manutenção, os mesmos fornecerão informações adicionais aos eleitores sobre seus programas de governo e seus diferenciais em relação ao concorrente, de maneira a suprimir a *assimetria* existente, caso não houve eleições regulares. Assim, a *falha* que o mercado pode apresentar decorrente da *assimetria de informação*, é eliminada quando da própria disputa pelos eleitores (consumidores) no

processo de eleitoral. Ou seja, o *mercado eleitoral* não apresenta características de alocação sub-ótima entre oferta (programas de governo dos partidos) e demanda (votos dos eleitores). Sobre a fragilidade das premissas dos modelos de ciclos econômicos eleitorais, Wittman afirma:

“Tais modelos de ciclos dos negócios políticos têm dois problemas fundamentais. Eles se apóiam no fato dos eleitores serem constantemente enganados, e no fracasso da comunidade de negócios antecipar o comportamento do presidente, o que poderia solapar sua competência para tratar da economia.” (Wittman, 1999: 36)⁵³.

Além disso, o estudo empírico de Peltzman (1990) demonstra que o *voto retrospectivo*⁵⁴ retroage a quase três anos o período eleitoral, não um ano como na pesquisa de Borsani, e que os eleitores estão mais atentos aos temas econômicos das campanhas, pois se preocupam com políticas de efeitos permanentes (de longo prazo) e não temporários.

Percebe-se que a disseminação de informações sobre programas de governo, ao longo do processo eleitoral (não apenas durante a campanha política propriamente dita), se por um lado elimina *falhas* no mercado político, por outro permite a determinado grupo partidário a valorização de seu *ativo político*. Se o programa de governo deste grupo satisfaz o *eleitor mediano* (*median voter*), a implementação de tal programa valoriza o *ativo político* do partido, não devendo este ser deteriorado com o abandono da efetivação de tais políticas, caso deseje-se permanecer no poder. Neste ponto pode-se questionar: *a burocracia estatal é sensível a periodicidade das eleições (ciclos eleitorais)?* Baseando-se na periodicidade dos processos de consulta ao eleitorado – *ciclos eleitorais* - infere-se que a resposta é

⁵³ Wittman ainda lembra que esta falta de previsibilidade choca-se com as *expectativas racionais* dos agentes econômicos, e que de certa forma diminuem o caráter errático dos ciclos econômicos.

⁵⁴ *Voto retrospectivo* é o voto dado pelo eleitor com base na atuação de determinado grupo político no poder, no período anterior à eleição. No caso deste grupo encontrar-se na oposição durante o período eleitoral, o eleitor baseará seu voto nos benefícios que recebem quando este grupo era governo.

positiva. Como o sucesso eleitoral de um grupo político decorre do atendimento à demanda do *median voter*, a periodicidade das eleições implica na execução de um conjunto de políticas públicas ofertadas ao eleitor, haja vista sua memória eleitoral transcender a data específica da eleição. Em função das informações de que dispõe o eleitor, os partidos políticos só se mantêm no poder caso implemente – ou ao menos demonstre estar implementando - tal programa de governo. Ao não permitir a depreciação de seu *ativo político* o partido em questão apresenta uma *aversão ao risco*, quanto à sua *performance* na eleição seguinte. Como este eleitor é razoavelmente bem informado, este *ativo* se valorizará para a eleição seguinte. No contrário, o *ativo político* irá se depreciar, e o partido político em questão, apresentará uma *performance eleitoral* inferior à anterior. Destarte, a produção de políticas públicas geradas pelos formuladores de políticas, caminha na direção sinalizada pelas urnas, pois se objetiva a vitória na próxima eleição (redução do *risco político*). Ou seja, o eleitor controla o governo (burocracia) pela obrigação à performance (*incumbent performance*) deste para o cidadão (Ferejohn, 1986).

Em adição a isto, a periodicidade eleitoral promove um arranjo das forças políticas no interior da burocracia, com vistas à manutenção do poder e da valorização do *ativo político* ao qual se incluem, que limitam a adoção de determinadas políticas públicas em períodos pré-eleitorais, ou até mesmo ao longo de toda a primeira legislatura. Mesmo com grandes possibilidades de vitória no próximo pleito, o arranjo político no interior da burocracia não deixa de ocorrer, pois certos grupos contemplados em um primeiro mandato cederão espaços para os preteridos anteriormente, como mecanismo de manutenção de suas funções burocráticas. Esta reacomodação entre os grupos de interesses, quando da proximidade de uma eleição, funciona como fator limitador da ação estatal. Assim, para evitar choques de interesses, evita-se a

implementação de políticas públicas que produzam fortes reações na burocracia estatal. A reacomodação ou o rearranjo político entre os grupos de interesses que lotearam a burocracia pública ocorre, inexoravelmente, pelo fato de haver uma eleição a ser realizada, não importando a probabilidade de vitória do grupo político no poder. Sobre a limitação temporal para a execução de uma política pública, com a vitória nas urnas quase que assegurada, o ex-ministro Luis Carlos Bresser Pereira comenta:

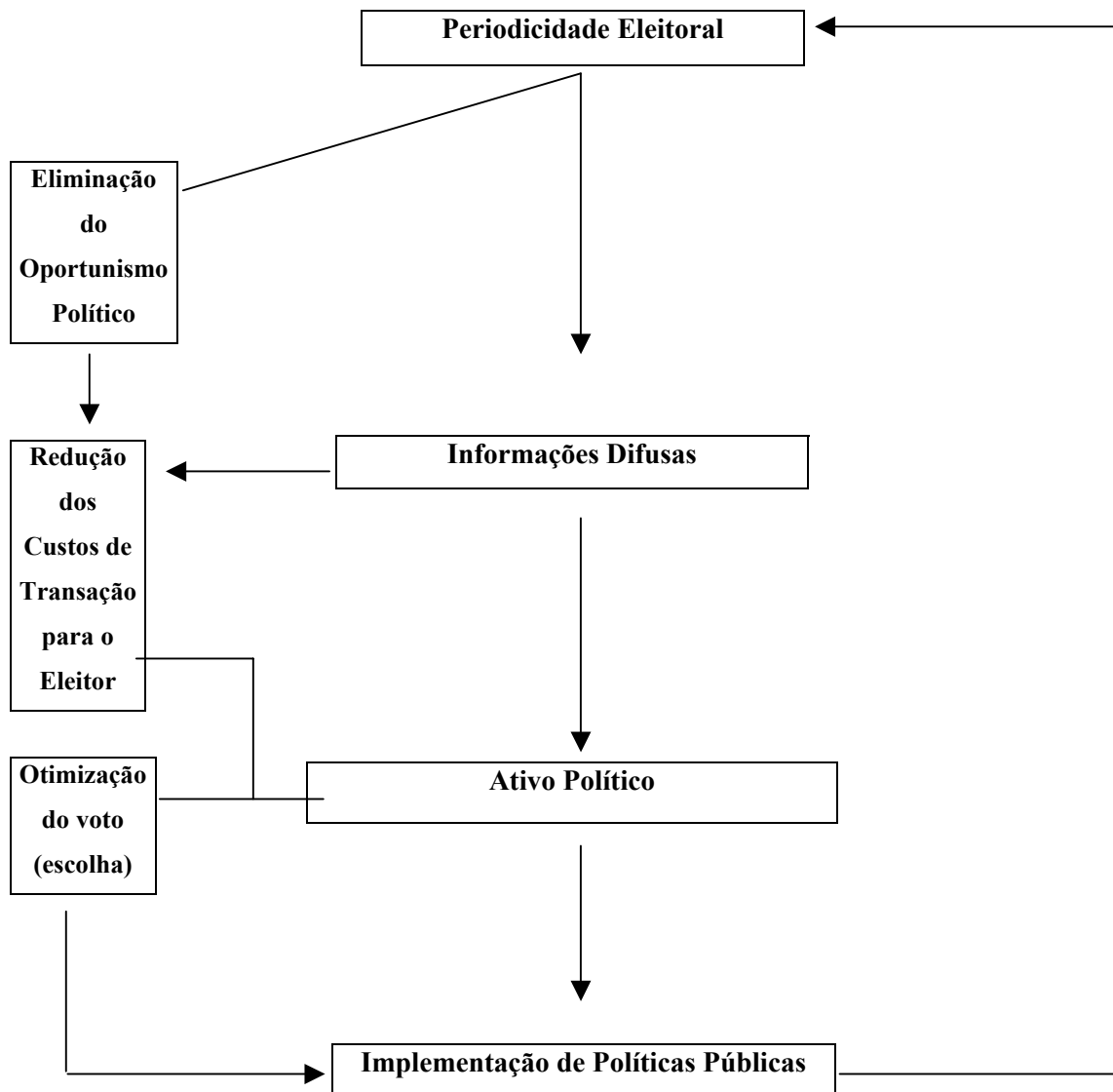
“Sabíamos que Fernando Henrique seria reeleito em 98, mas mesmo assim, a eleição estancou o processo de implementação da reforma administrativa.” (Entrevista pessoal concedida ao autor)

A Figura 3.3. ilustra o mecanismo de funcionamento desta *aversão ao risco político*. Os *ciclos eleitorais* – representados pela periodicidade das eleições – abastecem o mercado político com informações sobre os programas de governo, de maneira difusa. Com base nestas informações os eleitores depositam seus votos em algum programa de governo (*ativo político*) de sua preferência. Este *ativo político* valoriza-se quando as políticas públicas que compõem o programa de governo são postas em execução, garantindo uma boa *performance eleitoral* na campanha seguinte⁵⁵. Paralelamente, a existência dos *ciclos eleitorais*, e o conjunto de informações que geram, eliminam as possibilidades de surgimento de *ciclos econômicos políticos*, e reduz o custo de transação na busca por informações sobre o *ativo político* dos partidos (candidatos). Com essa redução de custo, o voto é otimizado, e o *eleitor mediano* tem sua demanda por políticas públicas atendida. Assim, as políticas públicas, reformas

⁵⁵ O modelo sustenta que, atendendo a demanda do *median voter*, um partido político governista vence a eleição. Em todo caso, as demandas do *eleitor mediano* podem sofrer alteração ao longo de uma legislatura, não continuando assim a estar sintonizada com as políticas públicas geradas. Deste modo, a mudança de *issue* implicará a derrota na eleição seguinte, caso o então partido governante não ajuste sua oferta de *policies* à nova demanda do *median voter*. Ou seja, o modelo aqui apresentado não permite a inferência de que uma vez no poder, o partido ficará no poder *ad infinito*.

administrativas inclusas, geradas pela burocracia estatal são resultantes da *aversão ao risco político*, ao qual, essa burocracia é sensível.

Figura 3.3.
Os Mecanismos da Aversão ao Risco Político



3.3. *Garbage can model* e os mecanismos de fragmentação: sintetizando o argumento -

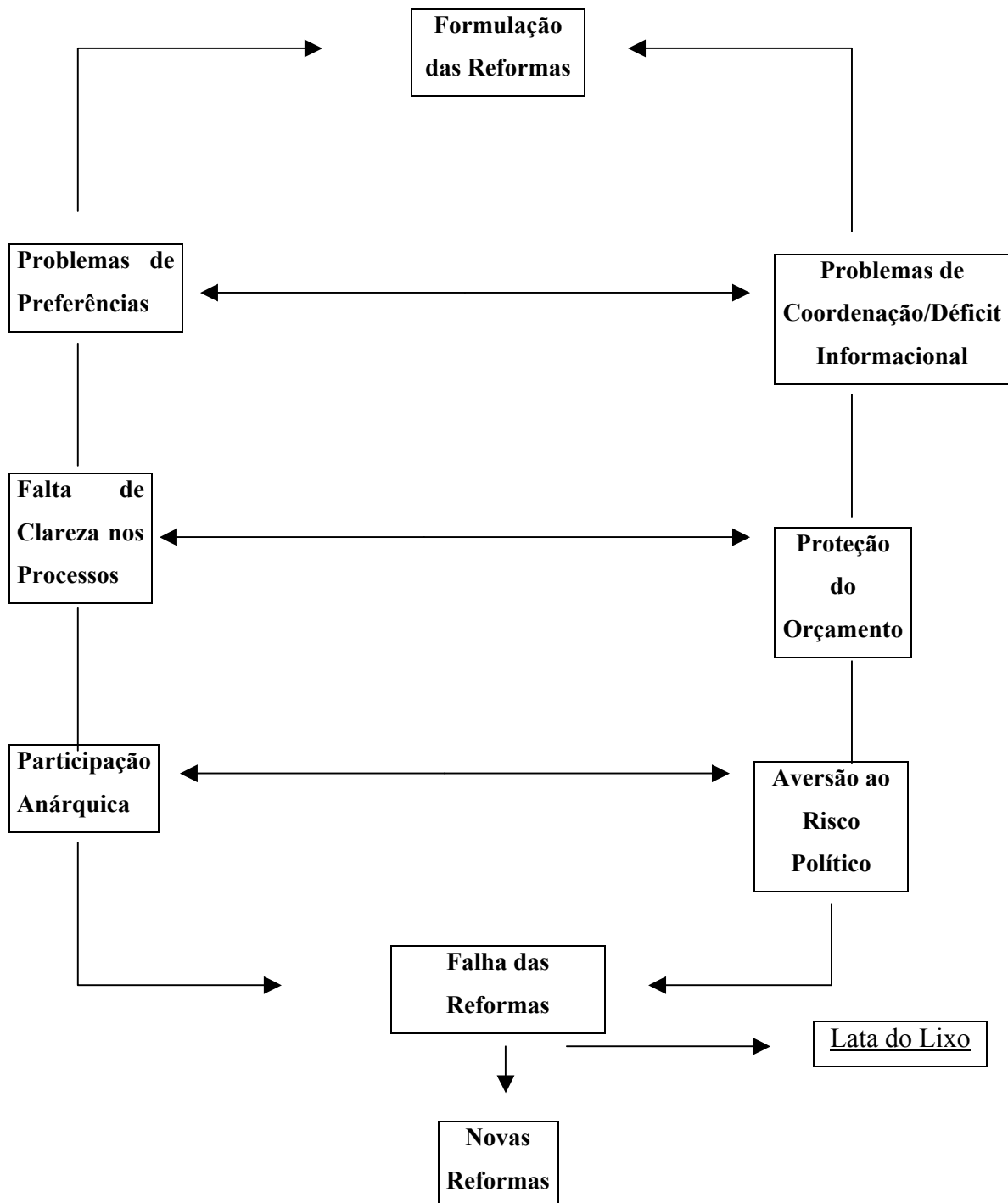
Analisando a Figura 3.4. percebe-se que cada *propriedade geral* do modelo *garbage can* encontra similaridade com os *mecanismos fragmentadores*. Os *problemas de preferências* identificados por Cohen, March & Olsen, são resultados da falta de

ordenação destas pelos *tomadores de decisão*, em virtude da existência de *informação incompleta* quanto à proposta de política mais adequada ao problema da organização. Ou seja, trata-se de um caso de *déficit informacional*; afinal o conjunto de tomadas de decisão nada mais é do que um *mercado de políticas públicas* com alocação sub-ótima decorrente da incapacidade deste *mercado* de otimizar a relação oferta e demanda por *tomada de decisão*. Já a *falta de clareza dos processos* da organização na geração de seu produto, consiste na incapacidade de se unificar os diferentes processos dos diferentes departamentos da organização. Em outras palavras, não é possível aglutinar as diferentes arenas de políticas sob uma mesma coordenação de processos, o que implica em padrões de funcionamento diferenciados entre os departamentos. Identifica-se aqui que a *natureza* dos mesmos importa para se estabelecer uma tomada de decisão mais exequível. Em outras palavras, o desconhecimento prévio da natureza das organizações públicas a serem reformadas. Se os processos na geração do *output* da organização não são claros (conhecidos) aos administradores da organização, como prevê o *garbage can*, também não o são as diversas estruturas organizacionais das agências de governo na geração de seus resultados, tratando-se do mesmo fenômeno do mecanismo fragmentador denominado de *proteção do orçamento*. Finalmente, a participação anárquica equivale à *aversão ao risco político*, pois, como este, arregimenta participantes apenas dentre os que “simpatizam” pela tomada de decisão gerada. Com vistas no próximo pleito, os formuladores de política comportam-se como os membros da organização do *garbage can*, oscilando entre oscilações (idas e vindas) das preferências dos participantes (burocratas) sobre propostas (“problemas” e “soluções”) apresentadas na campanha eleitoral. Ou seja, como o Estado não é um monolito, e os burocratas precisam apresentar soluções (na forma de política pública) para problemas existentes, o farão de forma mais incisiva com as questões de suas preferências,

negligenciando aquelas que possam gerar *riscos* para o desempenho do grupo político ao qual pertence.

Figura 3.4.

Mecanismos do Modelo *Garbage Can* para Reformas Administrativas



A interação dos *mecanismos fragmentadores* com a lógica do *garbage can* resulta em uma *anarquia organizada*, que neste caso, representada pela fragmentação das reformas administrativas. Assim como no *garbage can*, o modelo adaptado descrito anteriormente, também vislumbra a existência de uma *racionalidade restrita* na geração de soluções para o problema da baixa *performance* da administração pública. A implementação de um programa de reformas administrativas não é resultado de um diagnóstico consciente da *natureza* das agências governamentais, nem a escolha da proposta para a política de reformas baseia-se em *best account* da mesma. Na verdade, os programas de reformas, são “soluções” que buscam “problemas” gerados na máquina pública, não importando quão adequadas essas soluções apresentam-se para tais problemas. Como a baixa *performance* da administração pública foi uma das questões de campanha na década de 90, era imperativo que algo fosse implementado visando a satisfação desta demanda do eleitor-contribuinte, garantindo a valorização do *ativo político* da coalizão no poder. A questão a ser analisada é: *como se processa a fragmentação da política pública de reformas gerenciais?*

3.4. A lógica da ação dos mecanismos fragmentadores -

A Figura 3.5. ilustra a interação desses *mecanismos*, considerando o sentido horário das setas, e iniciando-se pelo *déficit informacional*. Quando determinado grupo político chega ao poder, via processo eleitoral, as informações sobre o funcionamento da máquina administrativa não são transmitidas para este grupo num momento inicial. Ecos do próprio processo eleitoral ainda se fazem sentir na burocracia pública, além de que, na burocracia, informação é elemento de poder. Com vistas à redução desta assimetria informacional (*déficit informacional*), aliado a busca de implementação de

políticas públicas que gerem os bens coletivos prometidos ao eleitor-contribuinte, são instituídos alguns programas com o objetivo – dentre outros – de *captar informações*. No paradigma da reforma administrativa gerencial o instrumento de captação de informações é a implementação dos *contratos de gestão*. Como esses *contratos* fixam metas de desempenho para os órgãos públicos, a própria verificação de seu cumprimento é a forma de se obter informações antes ocultas.

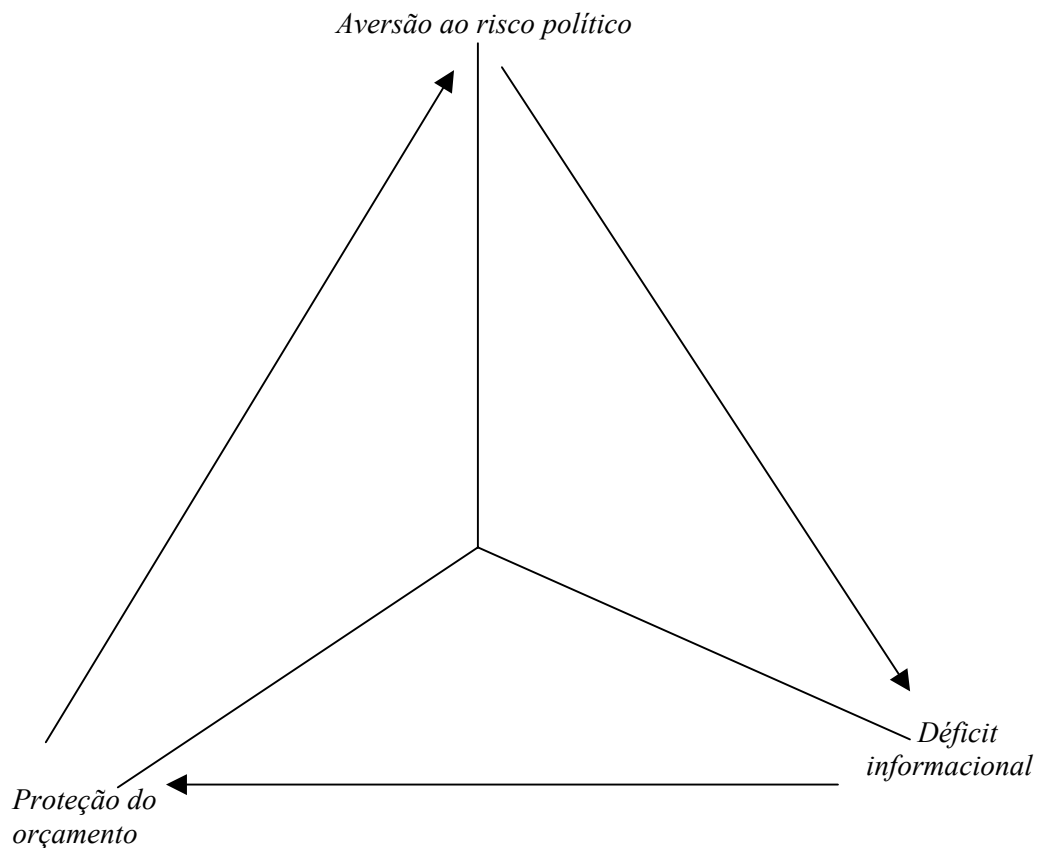
Assim sendo, a proliferação dos *contratos de gestão* é o meio de se tomar conhecimento da estrutura operacional da administração pública, sem entrar em choque com grupos de resistência à redução deste *déficit informacional*. Todavia, a natureza de organizacional de cada agência do governo funciona como barreira a esta proliferação, haja vista que os *contratos de gestão* partem do princípio de uniformidade da administração pública, ignorando a relação de cada agência com o orçamento estatal. Isto implica em baixa cooperação para a implementação das *organizações orientadas pela performance (PBOs)*, por parte de órgãos públicos que possuem *dependência do orçamento*.

Por seu turno, a aproximação do pleito eleitoral seguinte impele o grupo político no poder a voltar mais incisivamente sua atenção para a valorização de seu *ativo político* junto ao eleitor-contribuinte. Isto não apenas restringirá adoção de certas políticas públicas – captura de informações – como promove um arranjo político entre os grupos de interesses no interior da burocracia, com vistas à manutenção do comando nos cargos do Executivo.

Chama-se a atenção do leitor neste ponto para o início da legislatura do grupo político vencedor das eleições. A magnitude do *déficit informacional* com o qual se deparam ao assumir o governo, não permite um diagnóstico mais preciso da máquina administrativa, o que implica em elevado grau de ambigüidade de qualquer instrumento

de política com vistas a reformar a estrutura organizacional da burocracia pública. Em decorrência desta ambigüidade os *mecanismos fragmentadores* impelem a reforma pretendida, à falha.

Figura 3.5.
Funcionamento dos *Mecanismos Fragmentadores*



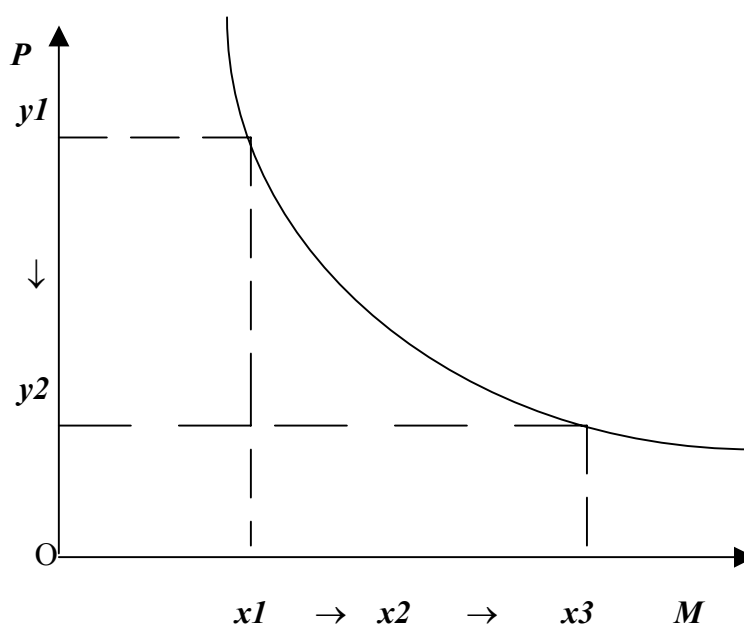
A *performance* da administração pública em uma democracia, ao menos em princípio, é inferior aos regimes de exceção. O advento da reeleição para os cargos do Executivo atenua esses *mecanismos fragmentadores*, possibilitando um *déficit informacional* menor para o grupo político que permanece no poder, dando-lhe maior capacidade de redesenho da natureza das agências governamentais.

3.4.1. A triade fragmentadora e a lógica do garbage can model -

A ambigüidade do ambiente onde é gerada a tomada de decisão de certa política pública, em especial a da reforma administrativa, não é o único fator que leva às causas da fragmentação. Mas amplifica a ação dos *mecanismos fragmentadores* que conduzem a fragmentação da política de reformas. A interface entre a *triade fragmentadora* (*déficit informacional, proteção do orçamento, aversão ao risco político*) e o *garbage can model* verifica-se no *caráter ambíguo da tomada de decisão* por certo modelo reformista.

Gráfico 3.2.

Curva de Fragmentação das Reformas Administrativas



O Gráfico 3.2. ilustra a fragmentação da política de reforma (P) adotada no início de um governo recém-eleito. Tal política é constituída de um conjunto de ações de magnitude ($y1$), que é reduzida ao longo do tempo para ($y2$) em função dos *mecanismos fragmentadores*. No início da legislatura, o governo recém-eleito depara-se com o *déficit informacional* ($x1$) como inibidor do processo de tomada de decisão para a

reforma. Ao buscar reduzir este *déficit*, via implementação dos *contratos de gestão*, o governo sofre a ação do segundo mecanismo fragmentador – *proteção do orçamento* (x2) – que inviabiliza de imediato a implementação desta política de captura de informações. Ao continuar com essa demanda por informação, a *aversão ao risco político* (x3) entra em cena e limita a ação estatal na busca de reduzir o *déficit informacional*, ao não estimular uma modificação da natureza das agências de governo em períodos de proximidade eleitoral. Portanto, ao deslocar-se no sentido de (x1) para (x3) os *mecanismos fragmentadores* (M) produzirão uma inclinação da *curva de fragmentação* na razão direta da ambigüidade da tomada de decisão da política de reforma administrativa. Ou seja, quanto mais acentuado for o deslocamento de (x1) para (x3) – quanto mais ambígua a tomada de decisão - maior será a fragmentação da política de reforma administrativa. Afinal, o processo de fragmentação é uma função direta da ação dos *mecanismos fragmentadores*.

3.5. Conclusões -

A tomada de decisão por uma política pública em um ambiente pautado por *informação incompleta*, conduz os formuladores de políticas a escolher aquela que melhor lhe aprouver, em razão de sua *função utilidade*. A medida a ser implementada será aquela pertencente aos burocratas de maior poder de decisão. Com isso a ambigüidade da escolha exige que se ajuste o modelo de política pública a realidade, sendo imperativo para isso, a redução do *déficit informacional*. Como o mesmo se reduz apenas de maneira incremental, em razão da inadaptabilidade do modelo escolhido às múltiplas naturezas das agências governamentais, aliada à proximidade das novas eleições, a política pública da reforma gerencial incorre em fragmentação ao longo do tempo. Ou seja, a falha seqüencial das reformas administrativas (Rezende, no prelo)

é explicada aqui pela ação dos *mecanismos fragmentadores*, que reproduzem a lógica do *garbage can model* no ambiente da burocracia pública.

CAPÍTULO 4

4.0. A Reforma Administrativa Gerencial em Pernambuco -

O presente capítulo buscará responder a seguinte indagação: *existiu uma reforma administrativa em curso no Executivo pernambucano, no período 1999/2001?* Para tanto, o mesmo está dividido em quatro seções, onde, a primeira, aborda as razões da crise financeira do estado ao final da década de 90. Na segunda seção, descreve-se a *importação* do modelo de administração gerencial, adotado no Brasil pelo MARE. A terceira seção trata da implementação da reforma administrativa pernambucana. E, por fim, a quarta seção apresenta as conclusões do capítulo.

4.1. A inevitabilidade da reforma –

Com a Constituição de 1988 os estados foram contemplados com um significativo aporte de recursos financeiros – via descentralização de tributos – aliado ao aumento do poder político que passaram a dispor (Souza, 1992;1994). Isto se pensava, faria com que em grande parte a geração das políticas públicas fosse elaborada e gerenciada no âmbito estadual, aumentando a eficácia e eficiência das mesmas, haja vista estarem mais próximas do seu público-alvo. Paralelo a isto, o ambiente de redemocratização do país permitiu a eclosão de demandas sociais represadas, criando a

necessidade de uma oferta adicional de *bens públicos*⁵⁶ que os estados – agora com mais poder e dinheiro – deveriam suprir. Em certa medida, o ponto de equilíbrio entre oferta e demanda de bens públicos desloca-se do nível federal para o estadual, gerando um aumento da pressão do *eleitor-contribuinte* sobre esta esfera de poder. Assim, os governos estaduais viram-se diante da necessidade de elevarem suas *performances* de gestor e executor de tais políticas, com vistas a evitar uma possível deteriorização do *ativo político* das coligações no poder. Entretanto, o quadro econômico do país no final da década de 80 e início da década de 90 não permitia a entrada nos Tesouros estaduais dos aportes de recursos previstos na Constituição de 1988. Grande parte dos tributos descentralizados, incidiam sobre o nível de atividade econômica e não sobre a renda pessoal⁵⁷ - o que em tempos de recessão, não provia os estados do volume de dinheiro que se fazia necessário para a elevação do desempenho da máquina pública.

Objetivando contornar esta falta de recursos, os governos dos estados utilizaram-se dos bancos estaduais como instrumentos de geração de fluxos financeiros para a execução de políticas públicas. Esses bancos emprestavam dinheiro aos Tesouros estaduais, sem considerar sua capacidade de empréstimo, implicando em fonte de instabilidade do próprio sistema financeiro nacional. Para evitar um colapso sistêmico, e pressionado pelos governadores, pela manutenção da solvência de seus bancos, o Banco Central endossava essas operações de empréstimos. De fato, reproduzia-se ao nível estadual, o fenômeno da geração da *senhoriagem*⁵⁸ verificado no governo central, quando da expansão da base monetária. Ou seja, na prática os bancos estaduais tinham a capacidade de emitir moeda.

⁵⁶ Bens públicos são todos os bens e serviços que, ao serem consumidos, não *excluem* que outros também os consumam simultaneamente ou *a posteriori*. Para uma explanação mais detalhada das características de bens públicos ver (Stiglitz, 1988).

⁵⁷ A descentralização tributária deu-se sobre os impostos indiretos, cujo volume arrecadado varia na razão direta do nível de atividade econômica; e não sobre os impostos diretos, menos sensíveis às flutuações do nível do produto agregado.

⁵⁸ Para uma exposição didática sobre *senhoriagem*, ver Giambiagi & Além (1999).

Esta prática financeira era incompatível com uma política de estabilização de preços, pois anulava a capacidade do Banco Central de fazer política monetária. Assim, com o advento do Plano Real, fazia-se necessário eliminar esta fonte de emissão de moeda, e a privatização dos bancos estaduais foi a solução encontrada para tal. Isto implicou não só perda de poder político dos governadores, mas principalmente, incapacidade de implementação de políticas públicas. Ou seja, por paradoxal que possa parecer, a estabilidade de preços obtida pelo país implicou em baixa significativa na *performance* da máquina pública dos estados. Com Pernambuco não foi diferente.

4.1.1. *Um estado em grave crise financeira -*

Para o saneamento das finanças do Banco do Estado de Pernambuco (Bandepe), pré-condição exigida pelo Banco Central para a privatização dos bancos estaduais, a administração Arraes (1995-1998) desembolsou cerca de cento e oitenta milhões de reais, ao passo que no leilão da privatização do Bandepe só foi possível obter cerca de cento e cinquenta milhões de reais pelo banco do estado. Além de arcar com esse deságio na venda do banco estadual, o estado de Pernambuco, assim como todos os estados que passaram por este processo, tinha assumido junto ao Banco Central o compromisso de utilizar integralmente os recursos obtidos com a venda do Bandepe no pagamento da dívida existente junto ao governo federal. Ou seja, além de pagar para privatizar seu banco, os recursos advindos desta privatização não poderiam ser utilizados em despesa corrente, mas apenas na redução do estoque da dívida de Pernambuco com a União. Também se constituía em cláusula contratual do processo de privatização dos bancos estaduais, que ao não proceder desta forma, o estado era incluído na lista de inadimplentes com o governo federal, não podendo receber os repasses advindos de convênios firmados com Brasília. Destarte, sem recursos para

custear a máquina pública, a administração Arraes utilizou parte do dinheiro obtido com a venda do Bandepe para pagamento dos funcionários públicos e outras despesas correntes, entrando o estado na relação de infratores de cláusula contratual do processo de privatização dos bancos estaduais. Conseqüentemente, os recursos repassados pela União para Pernambuco foram suspensos, e o estado foi obrigado a alienar a carteira imobiliária do Bandepe, como contrapartida pelo descumprimento do acordo. Sem dinheiro, a administração Arraes elabora a “engenharia financeira” dos precatórios, como último recurso para captação de financiamento para cobrir as despesas do estado. A operação é um desastre político e financeiro, pois o desgaste da administração Arraes junto ao eleitorado é sentido na eleição de 1998, ao passo que a suspensão das operações dos precatórios – em razão de irregularidades administrativas⁵⁹ – impossibilitou o aporte de dinheiro que o estado necessitava para manutenção do funcionamento de sua burocracia. Como não bastasse, a instituição do Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), na esteira do advento do Plano Real, reduziu transferências automáticas para os estados advindas da União, que somada a perda de receita pela não-incidência de ICMS sobre produtos exportados, prevista com a implementação da Lei Kandir, tornavam um caos as finanças públicas de Pernambuco.

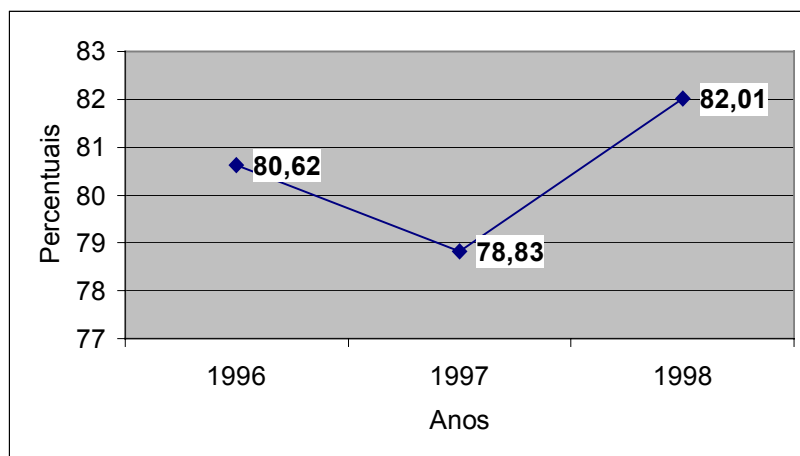
Este quadro de falência financeira materializa-se dentre outras coisas no atraso, pela primeira vez na História de Pernambuco, de duas folhas de pagamento dos funcionários públicos. O crescimento vegetativo desta folha, aliado a elevada evasão fiscal decorrente da redução do poder de fiscalização do estado, implicou no comprometimento da receita tributária estadual com a despesa da folha, gerando uma forte contínua redução da capacidade de investimento do governo estadual. Pode-se observar através do Gráfico 4.1., que em 75% do período de duração da administração

⁵⁹ Para uma explanação detalhada das irregularidades administrativas ocorridas nas operações com os precatórios, ver Padrão & Caetano (1997).

Arraes, o pagamento da folha de pessoal, incluindo administração direta e indireta, consumiu sempre mais de 78% da receita tributária do estado, em constante descumprimento a Lei Camata I⁶⁰.

Gráfico 4.1.

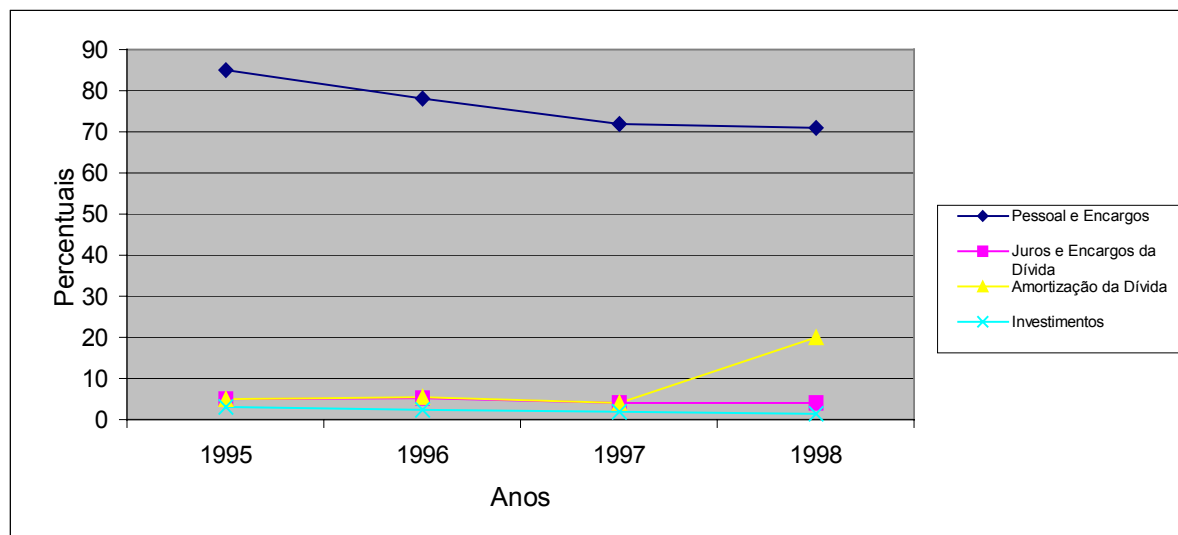
% do Gasto Total com Pessoal como Proporção da Receita Tributária entre 1996-1998



Fonte: *Balanco Geral da Administração Direta – 2000* / Secretaria da Fazenda Estadual (SEFAZ-PE).

Gráfico 4.2.

Participação do Gasto com Pessoal e Encargos, Juros e Encargos da Dívida, Amortização da Dívida e Investimentos como Proporção da Receita Corrente Líquida (1995-1998)



Fonte: *Plano Diretor da Reforma do Estado – Pernambuco, janeiro/2000*.

⁶⁰ A Lei Camata I, de autoria da deputada federal pelo estado do Espírito Santo, fixava em 60% da receita corrente líquida o gasto com a folha de pagamento. Entrou em vigor como Lei Complementar nº 82 em 27/03/95.

Por seu turno, percebe-se mais nitidamente a incapacidade de investimento do governo estadual, quando se compara *despesa de pessoal, despesas de investimentos, e custos financeiros da dívida estadual*, com o volume de recursos advindos da *receita corrente líquida*. Visualizando-se o Gráfico 4.2. fica evidente o hiato existente entre o gasto com salários dos servidores e a capacidade de *gasto de investimento* do estado, e o conseqüente efeito sobre a *performance* do setor público estadual na geração de bens coletivos. Não é surpresa, portanto, a derrota imputada ao “mito” político de Miguel Arraes, nas eleições de 1998⁶¹. Afinal, era muito difícil evitar a deteriorização de seu *ativo político*, diante da total incapacidade do governo estadual em apresentar desempenho compatível com a demanda social advinda do eleitor-contribuinte pernambucano. É neste ambiente de profunda crise financeira que a administração Jarbas Vasconcelos inicia sua legislatura tendo a necessidade imperativa de “fazer algo”, reverter o processo de descontrole orçamentário-fiscal.

4.1.2. *Reformar é preciso: em busca da performance perdida -*

Sem poder contar com o banco estadual como “criador de recursos” financeiros para implementação de políticas públicas, e diante de uma péssima *performance* fiscal, que implicava em um desempenho ruim na gestão dos serviços públicos, o grupo político que assumiu o governo de Pernambuco em 01 de janeiro de 1999 precisava justificar a razão de tão significativa vitória eleitoral. Era necessário enquadrar a administração pública estadual a esse novo modo de governar o estado, sem contar com o seu braço financeiro, o Bandepe. Já na fase de transição de governo, a coligação vencedora antevia que mudanças eram necessárias para fazer frente à

⁶¹ Jarbas Vasconcelos foi eleito no primeiro turno com 64,14% dos votos válidos, enquanto Miguel Arraes obteve apenas 26,38%. Esta diferença percentual garantiu a Jarbas Vasconcelos um milhão e cem mil votos a mais que o então governador do estado. Fonte: www.tse.gov.br.

realidade inóspita que os esperava. Assim, o início do novo governo deveria ser marcado pelas novas diretrizes que guiariam a administração do candidato-eleito. Sobre isto, o Secretário Estadual de Administração e Reforma do Estado, declara:

“[...] nós tínhamos um período de transição relativamente curto entre o término do governo passado e esse (...) Mas nesse período [o da transição] já tínhamos a idéia de construir irramente um alicerce para fazer uma proposta para o governador, e um novo modelo de gestão, um novo modelo de administração pública.” (Entrevista pessoal concedida ao autor).

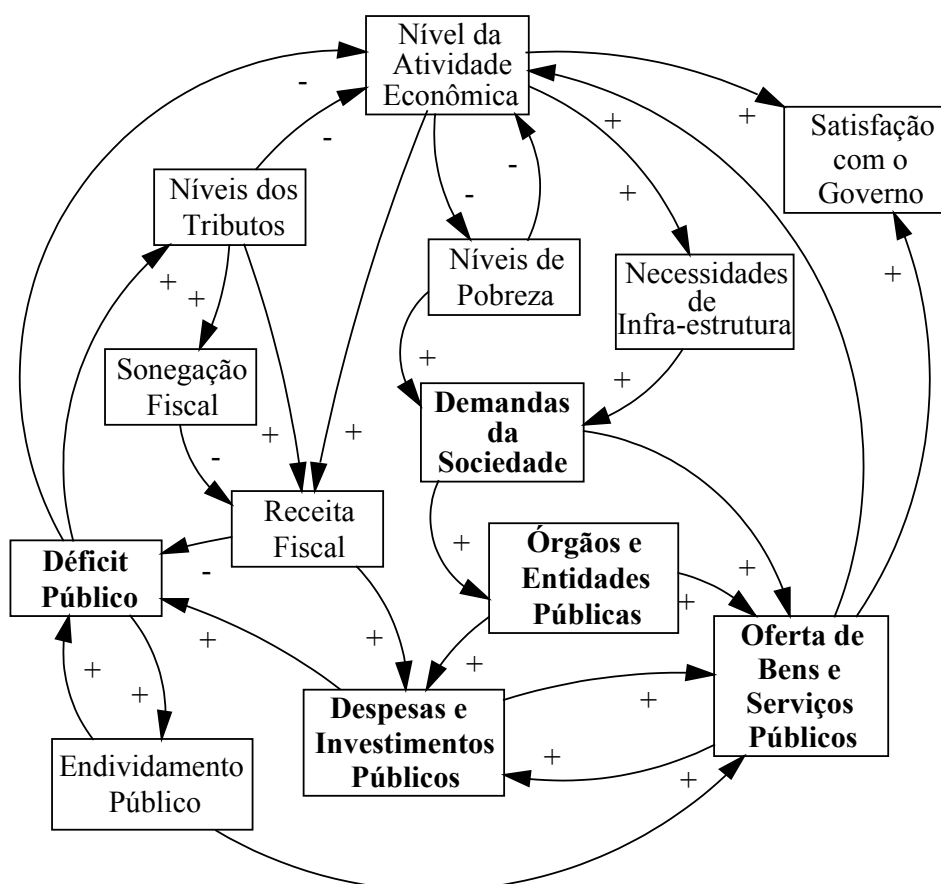
O que se desejava era a restauração da capacidade do estado de equilibrar suas finanças e tornar mais ágil sua burocracia, sem que isso incorresse em custos adicionais para o *eleitor-contribuinte* de Pernambuco. Tratava-se de formular e implementar um tipo de política pública que permitisse a elevação da *performance* da burocracia estadual, visando contemplar a nova relação entre sociedade civil e Estado, advinda da redemocratização brasileira. O cidadão passava a ter importância, e sua satisfação deveria pautar as ações da burocracia pública pernambucana. Ou seja, a lógica do modelo *consumerism* estava sendo incorporada à ação do novo governo.

Para melhor entendimento da lógica da reforma que a administração Vasconcelos se propunha a realizar em Pernambuco, observe-se o diagrama da Figura 4.1. Nele existem variáveis de reforço positivo de sua ação, representadas pelo sinal de (+), e variáveis de reforço negativo de sua ação, estando estas representadas pelo sinal de (-). Essas variáveis indicam o efeito da ação que exercem umas sobre as outras. Assim, a variável com sinal de (+) influencia positivamente a outra variável indicada por uma seta, e assim por diante. Com isso, resumidamente entende-se que, ao considerarem a satisfação com o governo como função direta da oferta de bens e

serviços estatais; e, inversa, do endividamento público, os formuladores de políticas pernambucanos aproximam-se da concepção *gerencial* da administração pública, e sua lógica de *cost less/work better*, pois a produção de bens públicos para atender a demanda social, não deveria se dar às custas da elevação do déficit público. Afinal, este paradigma possibilita – ao menos em teoria - a implementação de uma política pública com dois objetivos-fins: promoção do ajuste fiscal e inovação (mudança) institucional na administração pública. A “solução formulada” encontra enfim seu “problema”, no âmbito estadual.

Figura 4.1.

Diagrama das Relações Estado e Sociedade



Fonte: Plano Diretor da Reforma do Estado – Pernambuco, Janeiro/2000: 19.

4.2. *A importação de um modelo de reforma -*

A reforma administrativa estadual já incorporava os princípios básicos da *new public management* (NPM), faltava-lhe um modelo específico para implementá-la em Pernambuco. É através do modelo idealizado no extinto Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE) que os formuladores estaduais encontram o suporte operacional para implementação do Estado gerencial pernambucano. Os burocratas locais necessitavam de uma “solução” para a elevação da *performance* da máquina pública estadual, e encontraram na NPM o arcabouço teórico de que necessitavam, e no modelo MARE, os instrumentos para operacionalizar o novo paradigma da gestão pública ao nível local. Ainda na fase de transição, o contato com este modelo e as concepções da nova administração pública já povoava as mentes dos burocratas locais. O Secretário de Administração e Reforma do Estado relata:

“[...] *acompanhávamos já essas evoluções ao nível nacional, particularmente as iniciativas do MARE, e algumas iniciativas internacionais. Uma literatura estava brotando numa certa quantidade. Os encontros do CLADE [Conselho Latino-Americano para o Desenvolvimento] que se realizaram em Brasília (...) isso nos motivou a fazer essa proposta.*” (Entrevista pessoal concedida ao autor).

A necessidade de basear a reforma local em *algum modelo* de gestão também é confirmada pelo Secretário Executivo da Comissão da Reforma do Estado, que declara:

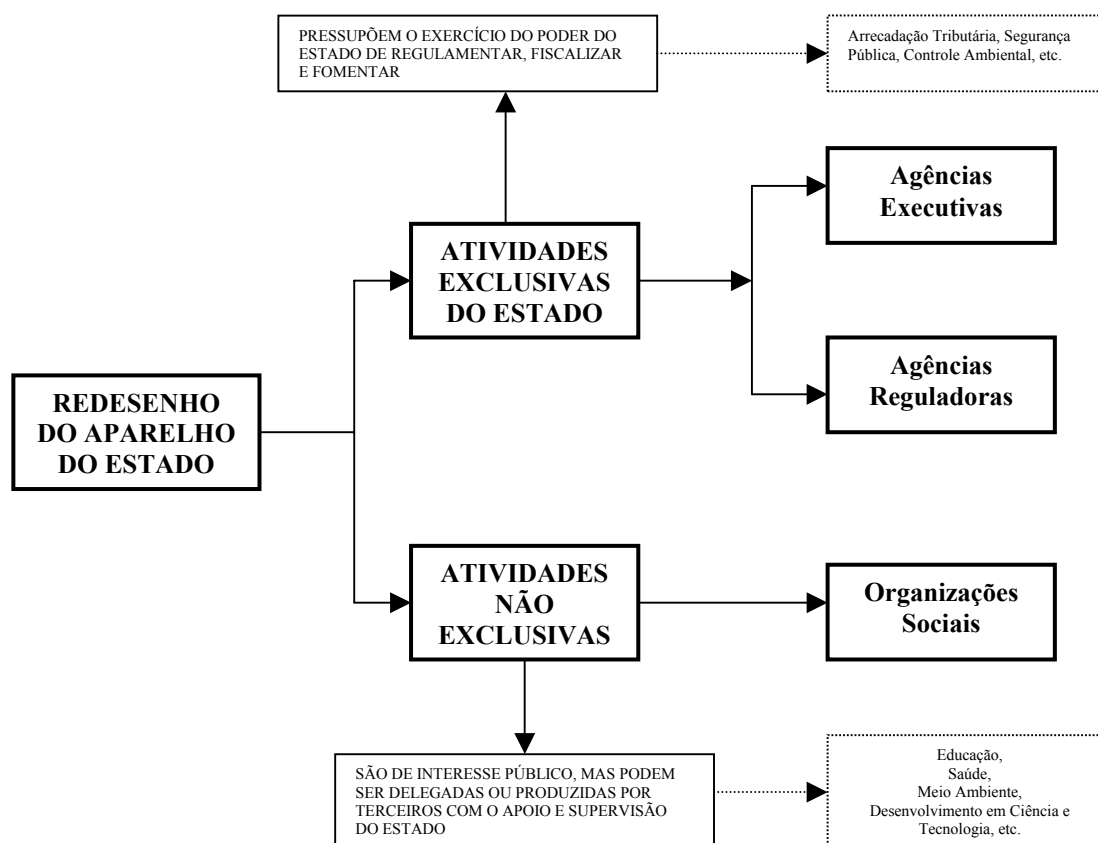
“[...] *quando se observou que havia uma espécie de inchaço na máquina [administração pública estadual]; havia a necessidade de se fazer alguma coisa [grifo nosso]. Mas a opção que foi cedida, de se fazer alguma coisa, tinha que se buscar algum modelo, para se*

fazer dentro de um referencial (...).” (Entrevista pessoal concedida ao autor).

A estrutura organizacional pela qual Pernambuco deveria reformular sua burocracia pública seguia, em detalhes, o proposto no início do governo Fernando Henrique Cardoso para a administração pública federal. Sem medo de errar, o que se observou no processo de formulação da política pública da reforma administrativa no estado foi a importação integral de um modelo de departamentalização da máquina pública, que havia sido sepultada pelo próprio governo Cardoso, ao fundir o MARE ao Ministério do Planejamento. Observando-se a Figura 4.2., extraída do Plano Diretor da Reforma do Estado, de Pernambuco, nota-se que as divisões da administração pública entre *atividades exclusivas e não-exclusivas do Estado*, segue exatamente aquela formalizada pelo MARE, e que as concepções de agência executiva (A.E.) e organizações sociais (O.S.) também são incorporadas à reforma pernambucana, tal qual pensada pelos burocratas federais. O modelo importado de nova administração pública não passa por nenhuma adequação à realidade local, sendo simplesmente uma transposição do nível federal para o estadual. Ou seja, apesar do curto espaço de tempo disponível para diagnosticar a administração pública durante o período da transição de governo – como relatado na fala do Secretário de Administração – os reformadores pernambucanos encontram no modelo MARE a roupagem institucional para a reforma administrativa que se pretendia implementar no estado. A “solução” (o modelo MARE), já estava aguardando uma “oportunidade” (vitória eleitoral do grupo político simpático a NPM), para que ser aplicada ao “problema” (a baixa performance da administração pública de Pernambuco).

Figura 4.2.

Desenho Institucional da Nova Administração Pública Estadual



Fonte: *Plano Diretor da Reforma do Estado – Pernambuco*, janeiro/2000: 25.

Todavia, ao menos a princípio, o modelo MARE fornecia o desenho institucional que abarcava a reversão da crise financeira estadual e o enxugamento da máquina pública, com vistas à elevação de sua performance. Nas *atividades exclusivas do Estado*, ficariam apenas as agências governamentais que executem tarefas inerentes à própria natureza do setor público. Isto permitiria ao novo governo retirar do orçamento público um significativo número de órgãos, que poderiam captar recursos próprios através de uma nova roupagem institucional. Além disso, importantes ativos públicos estaduais poderiam ser repassados à iniciativa privada, gerando um fluxo de receita para

o Tesouro estadual que reduziria o quadro de colapso das finanças públicas do estado. Sob esta ótica, seriam privatizadas a Companhia Energética de Pernambuco (Celpe), que teve seu processo de privatização interrompido pela administração Arraes, sendo retomado pelo novo governo no início de sua legislatura; a Companhia Pernambucana de Saneamento (Compesa); o Centro de Convenções; o Laboratório Farmacêutico de Pernambuco (Lafepe); dentre outros ativos de menor valor de mercado. A receita das privatizações, aliada ao fim do repasse orçamentário para essas instituições, apontava para a possibilidade de redução do déficit fiscal e financeiro herdado da administração anterior, e grande impedimento para o cumprimento do programa de governo apresentado aos eleitores. Por sua vez, na esteira do programa de privatizações, surgiria(m) a(s) agência(s) reguladora(s), que traziam para Pernambuco a concepção de transformação do *Estado desenvolvimentista* em *Estado regulador*, completando assim, no âmbito fiscal, o paradigma da NPM para a restauração da *performance* da burocracia pública.

Por outro lado, o elemento de *mudança institucional*, que permeia o paradigma da NPM e o modelo *consumerism*, estava contemplado na formulação do programa da reforma pernambucana, ao considerar-se nas *atividades não-exclusivas do Estado* a criação de *organizações sociais* e o instituto do *contrato de gestão*. A incorporação do modelo de *loosely coupled organizations* funcionaria não só como mecanismo de restauração da performance de agências governamentais, como também permitiria desonerar do cofre público estadual os gastos futuros com as agências que adotassem os *contratos de gestão*. Ou seja, tratava-se de reforçar o reequilíbrio das finanças estaduais, criando condições para a proliferação de *organizações baseadas na performance* (PBOs) pela administração pública do estado. Destarte, a inovação institucional que as reformas administrativas da década de 90 traziam, segundo Kettl

(2001) – e mencionada no capítulo 2 -, estava contemplada pelos formuladores da reforma pernambucana. Com isto, completa-se a modelagem da qual partiria o programa de reforma administrativa a ser empreendido pela administração Jarbas Vasconcelos, baseada na concepção de um *Estado gerencial*. A política pública de restauração do desempenho da burocracia estatal – tanto em sua vertente fiscal, como em sua vertente de fornecedora de bens públicos - vislumbrava uma nova forma de condução da máquina pública, onde a “reinvenção” de técnicas de gestão para a administração pública era a condição central para que tal *performance* fosse restabelecida. Está no Plano Diretor da Reforma do Estado, o reconhecimento, pelos reformadores pernambucanos, da necessidade de profundas alterações na estrutura burocrática vigente para se atingir o objetivo a que se propunham:

“Um dos grandes riscos da reforma do Estado é que ela seja colada sobre o sistema burocrático vigente, sem produzir uma alteração real, e em níveis profundos, nas concepções, valores e formas de organização e funcionamento do governo. O que se precisa, de fato, é reinventar a forma de governar, superando os arraigados padrões de gestão pública convencional e fazendo emergir um novo modo de produção e relacionamento dos setores do governo com a sociedade e o mercado, orientado e controlado por resultados, e submetido, de forma expedita, ao controle e avaliação pela sociedade.” (Plano Diretor da Reforma do Estado – Pernambuco, janeiro/2000: 22).

Ou seja, a não realização dessa “*alteração real*”, e “*em níveis profundos*”, implicaria na *fragmentação* do processo de reforma administrativa pernambucano, com a restauração da *performance* ocorrendo apenas de maneira incremental, e sobre pontos que não necessitassem de grandes modificações gerenciais para o seu restabelecimento.

4.2.1. *O modelo importado: uma “solução” encontrando um “problema”?*

A necessidade de reformar a estrutura organizacional da administração pública de Pernambuco impeliu os burocratas locais a encontrar “algo”, ou “algum modelo burocrático”, que justificasse a adoção de um conjunto de medidas, com vistas à implementação do programa de governo que saíra vencedor das urnas em 1998. A questão a ser indagada é: *o modelo proposto permite a restauração da performance da burocracia estadual?* Como o período da transição de governo foi relativamente rápido, e boa parte dos formuladores da reforma administrativa estadual não se encontrava na posição de *policy-makers* nos governos anteriores, infere-se que um diagnóstico mais preciso da máquina pública do estado não foi realizado, não tendo, portanto tais formuladores, *informações completas* sobre a lógica de funcionamento da administração pública local. Este *déficit informacional* eleva sobremaneira a *ambigüidade* do programa de reforma, baseado em alterações ambiciosas no desenho institucional da burocracia estadual, pois não contempla a natureza diversa das agências governamentais. De fato, estas são tratadas como possuidoras de uma uniformidade que transcende qualquer diferença pontual que possa existir na estrutura da máquina pública.

Este fato não se constitui em um erro exclusivo dos formuladores de política do estado, mas da própria concepção de administração pública gerencial, que busca incorporar instrumentos de elevação de *performance* para burocracia pública pautados em incentivos de mercados. Ou seja, ignoram-se os constrangimentos (*constraints*) do *déficit informacional* sobre a máquina pública; a *dependência do orçamento público* que a natureza de algumas agências de governo apresentam; e, a *aversão ao risco político*, em razão dos ciclos eleitorais. Assim sendo, a importação do modelo MARE – para além de sua falha ao nível federal (Rezende, 1999) – se traduz mais como a tentativa de adequação de uma “solução” previamente elaborada a um

problema real de baixa *performance* da administração pública pernambucana, que o resultado de um diagnóstico da burocracia pública local. Em outras palavras, a *solução* encontrou um *problema* para ser posta em prática, e as outras alternativas possíveis de política pública para esta área, foram – ao menos naquele momento - descartadas (*garbage can*).

4.3. Implementando a reforma –

Escolhido o modelo a ser implementado, a equipe da administração Vasconcelos que coordenou a transição, aglutina-se em torno da Vice-Governadoria para implementar o programa de reforma administrativa local. Ao contrário do que ocorreu em Brasília, quando o comando de formulação e implementação da reforma federal encastelou-se no MARE, os reformadores pernambucanos seguiram o modelo operacional da reforma empreendida na administração do presidente Bill Clinton nos E.U.A. (1993-2000) – que teve o *National Performance Review* capitaneado pelo vice-presidente Al Gore -, e transformaram a Vice-Governadoria no *locus* irradiador das políticas reformista. Esta estratégia operacional mostrou-se de grande valia para a equipe de coordenação da reforma, assim como para o governador recém empossado, pois reduzia a pressão política advinda do interior da burocracia sobre este último, além de dotar os reformadores locais de um *poder de agenda* que não foi observado no nível federal. Ademais a tradição do PFL no que tange a implementação de mudanças organizacionais na estrutura da burocracia pública, advinda da época das extintas UDN e Arena, facilitavam a condução do processo de reforma administrativa por esta ala da coligação vencedora⁶². Afinal, a tradição do PMDB – em particular o estadual -, mais à

⁶² Parte dos integrantes da antiga UDN, eram simpatizantes do *insulamento burocrático* como instrumento de estabelecer alta *performance* na administração pública. Ao se transferirem para a Arena, em razão do golpe de 64, esta concepção de administração pública, migrou junto. Todavia, isto não

esquerda do espectro ideológico, o aproxima mais da concepção de Estado do Welfare State que do Estado gerencial⁶³.

Destarte, foi criada uma Comissão de Reforma do Estado (CRE), composta em grande parte pelos membros da equipe de transição, vinculada institucionalmente à Vice-Governadoria, e tendo como missão elaborar as principais políticas públicas voltadas para restauração da performance da máquina burocrática estadual. Paralelamente, foi estabelecido a Comissão Diretora da Reforma do Estado (CDRE), composta pelo vice-governador, que a preside; pela Secretaria de Administração e Reforma do Estado (SARE), o qual o titular é o vice-presidente; Secretaria da Fazenda (SEFAZ); Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Social (SEPLANDES); Secretaria Extraordinária de Coordenação; e, pela Procuradoria Geral do Estado. Todas estas instituições sendo representadas na CDRE pelos seus respectivos titulares. De fato, a CDRE apenas faz a homologação das diretrizes estabelecidas pela CRE, não se constituindo em um fórum de direcionamento das políticas públicas da reforma, mas antes um instrumento de consulta para a operacionalização de algo já definido em outra instância. Assim sendo, o Plano Diretor da Reforma do Estado foi elaborado no âmbito da CRE e endossado pela CDRE, constituindo-se no referencial programático para a implementação da reforma local. Naquele documento se estabelece que a reforma administrativa pernambucana está ancorada em quatro pilares básicos, os quais direcionam os programas a serem executados. Estes pilares são:

- *Programa de ajuste fiscal;*
- *Programa de desestatização;*

eximia os udenistas (arenistas, e mais recentemente os pefelistas) de práticas clientelísticas e corporativistas em seus governos. Sobre este tema ver Nunes (1997: 70) escreve: “*Originalmente, o discurso universalista era uma característica de frações da elite nacional da UDN. Sua retórica pública era marcada pelo combate a corrupção administrativa, pelo culto do individualismo universalista e pelo horror ao paternalismo de Getúlio.*” Embora, como o próprio Nunes afirma, desvios desta retórica eram perceptíveis na prática udenista.

⁶³ Compunham a coligação denominada União por Pernambuco, o PMDB; PFL; PSDB;e, PPB.

- *Programa de modernização administrativa;*
- *Programa de valorização do servidor.*

De acordo com o Plano Diretor, o programa de *ajuste fiscal* compreende as ações voltadas para o equilíbrio das contas públicas, tanto através do esforço de aumento da arrecadação tributária, como através de corte de despesas públicas e redução do serviço da dívida estadual junto à União. Por sua vez, o *programa de desestatização* abarca ações direcionadas para a redução dos ativos de capital de propriedade do governo do estado, transferindo para a iniciativa privada, atividades que poderiam ser desempenhadas com maior eficácia e eficiência via lógica dos mercados. Já o *programa de modernização administrativa* apresenta um escopo mais ambicioso, pelo qual se iria deslocar o foco de avaliação de *performance* da administração pública, dos *processos (input)* para os *resultados (output)* obtidos. Trata-se de uma incorporação integral do princípio *gerencial* na administração pública, ratificando a intenção de implementar uma política pública estadual nos moldes da NPM. Por fim, o *programa de valorização do servidor* tem a finalidade de promover mudanças na cultura de gestão, adequando os servidores a um ambiente organizacional voltada para o resultado, além de desenvolver ações para elevação da profissionalização da administração pública estadual. Também estaria vinculada a este programa, as ações direcionadas para a equalização do problema da previdência do estado.

Na verdade, os quatro programas em que estão baseadas as ações de implementação na reforma administrativa pernambucana podem ser agregados em duas políticas de restauração do desempenho da ação estatal. Uma ação estaria voltada para a elevação da *performance* financeira do estado, enquanto a outra ação se voltaria para a elevação do desempenho do funcionamento do serviço público. Ou seja, o binômio

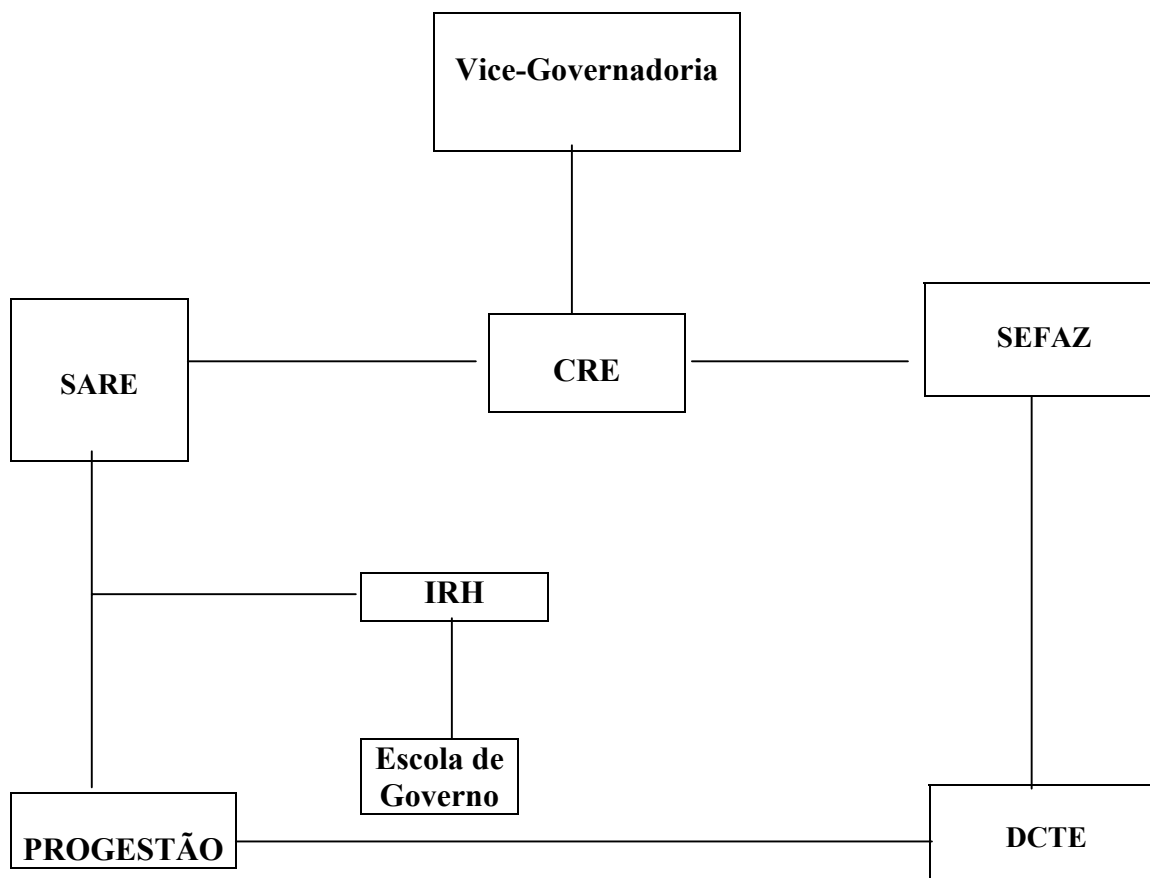
ajuste fiscal/mudança institucional era o balizador da reforma administrativa de Pernambuco.

4.3.1. *A estrutura operacional da reforma -*

Para passar da formulação à implementação, postos estratégicos na administração pública foram destinados aos integrantes da equipe de trabalho que participaram da transição de governo; período onde, de fato, foi formulada a reforma pernambucana. Assim, duas secretarias de estado seriam peças fundamentais na implementação da reforma local, haja vista a natureza de suas funções: a Secretaria da Administração e Reforma do Estado (SARE)⁶⁴ e a Secretaria da Fazenda (SEFAZ). Coube a SARE a incumbência de implementar os *contratos de gestão* nas agências governamentais – denominado PROGESTÃO -, assim como reestruturar o antigo IPSEP, transformando-o no Instituto de Recursos Humanos (IRH). Além disso, como resultado das ações empreendidas pelo próprio IRH no âmbito da reforma gerencial, foi criada a Escola de Governo do estado, em parceria com a Faculdade de Administração de Pernambuco – FCAP/UPE, visando a capacitação dos gestores públicos locais. Por outro lado, foi fortalecida na SEFAZ a Diretoria de Controle do Tesouro Estadual (DCTE), responsável pela verificação dos procedimentos administrativo-financeiros da administração pública do estado. Trata-se do setor de controladoria da burocracia estatal pernambucana. Por seu turno, para não ocorrer disfunções e problemas de coordenação na fase de implementação da reforma, a Comissão de Reforma do Estado (CRE) articulava as ações entre as secretarias, inclusive cedendo alguns de seus componentes para cargos-chave nas secretarias supracitadas.

⁶⁴ Passou a ter esta denominação na administração Jarbas Vasconcelos.

Figura 4.3.
Distribuição da Estrutura Operacional da Reforma Estadual



Na Figura 4.3. acima se pode observar mais detidamente o estabelecimento das relações funcionais do *núcleo duro* da reforma estadual. Sob a égide da Vice-Governadoria, a CRE monitora o processo de implementação da política pública em análise, inclusive cedendo parte de seus membros para setores estratégicos da política de implementação da reforma, como a Coordenação Executiva do Progestão e a Coordenação da Escola de Governo. Por outro lado, a DCTE, importante departamento de controle das contas estaduais (vinculada a SEFAZ), foi entregue a uma componente da equipe de transição, por indicação direta do Vice-governador. Seguindo a mesma lógica, a superintendência do IRH é entregue a outro membro da equipe de transição. Já nas secretarias de estado, enquanto a SEFAZ é entregue a um antigo colaborador do

Governador-eleito, a SARE passa a ser comandada pelo principal assessor do Vice-governador. Percebe-se que o loteamento dos cargos públicos com funções estratégicas para a implementação da política pública da reforma obedece a uma forte coerência operacional, haja vista todos os ocupantes serem remanescentes do núcleo inicial de formuladores da reforma administrativa. Esta coerência organizacional distingue-se de maneira exponencial da estrutura de implementação da reforma federal, na qual, o MARE isolado, era o formulador e implementador do processo de reforma na máquina pública. Com isso, pode-se afirmar que não é por uma disfunção na estrutura organizacional dos formuladores de políticas que a reforma na administração pública de Pernambuco fragmenta-se.

4.3.2. As políticas para elevação da performance financeira -

No Quadro 4.1. estão relacionadas, o que pelo impacto na administração pública, se considera as onze principais medidas adotadas pelo governo estadual para a reversão do processo de desequilíbrio nas contas públicas, juntamente com o programa de privatização. A receita advinda da venda dos principais ativos do estado, em particular a privatização da Celpe, fora acompanhada da adoção de medidas de contenção das despesas de custeio da máquina pública, destacando-se a centralização da folha de pagamentos da administração direta e indireta do estado, permitindo uma real avaliação e controle sobre esta rubrica orçamentária. Antes de 1999 as autarquias, fundações e empresas públicas, elaboravam suas folhas de pagamentos, não havendo qualquer tipo de controle sobre tais gastos. Para reforçar o ajuste no gasto com pessoal ainda é instituído o Conselho Superior de Política de Pessoal (CSPP), composto pelos titulares das seguintes secretarias de estado: Sare; Seplandes; Sefaz; e, Secretaria de Assuntos Extraordinários; mais a Procuradoria-Geral do Estado; sob a presidência

conjunta da SARE e SEFAZ. Cabe ao CSPP avaliar toda a política de contratação e remuneração de todos os servidores públicos, estando para isso autorizada a estancar qualquer processo de aumento de salário ou contratação de pessoal que venha de encontro à política de restauração do equilíbrio financeiro do estado. Outra medida de forte impacto na cultura burocrática vigente foi à instituição dos sistemas de controle para o uso de veículos públicos, telefones, e reprodução de fotocópias. Com este sistema, os reformadores visavam mapear, e posteriormente estancar, os excessivos gastos com a utilização indevida de material público. Também foi determinada a redução de 30% no gasto de material de escritório das repartições públicas estaduais.

Outra medida de grande impacto nas finanças estaduais foi à elevação da contribuição dos servidores públicos para a previdência estadual. Esta cresceu em 2% a contribuição mensal dos servidores sobre o valor da respectiva remuneração, subsídios, proventos ou pensões, exceto quando tal remuneração for inferior ou igual a R\$ 200,00 (duzentos reais). Para os servidores que percebem remuneração superior a R\$ 1.200,00 (um mil e duzentos reais) o valor do desconto para a previdência estadual é acrescido em 8%. Tão polêmica e impactante quanto à elevação das alíquotas de contribuição para a previdência do estado, foi o corte de 20% no número de cargos comissionados, que em 1999 atingia o número de seis mil em toda administração pública pernambucana. Somava-se a esta medida, em rejeição e impacto nas contas públicas, o corte de 25% nas despesas com locação de mão-de-obra. Estas medidas visavam enquadrar as finanças estaduais ao exigido pela Lei Camata para a participação relativa da folha de pagamentos dos estados sobre a receita tributária líquida, como parte do acordo de renegociação da dívida estadual com a União.

Quadro 4.1.
Principais Medidas Implementadas entre 1999/2001, no âmbito do Ajuste Fiscal

Instrumento Legal	Foco da Política
Decreto nº 21.258 (01/01/99)	Centralização das folhas de pagamentos dos órgãos da Administração Direta, Fundações, Autarquias, e Empresas que dependem de recursos do Tesouro Estadual, na Secretaria de Administração e Reforma do Estado.
Decreto nº 21.259 (01/01/99)	Proíbe, por um ano, a realização de concurso público no âmbito da Administração Direta, Autarquias, Fundações, Empresas Públicas e Sociedade de Economia Mista.
Decreto nº 21.260 (01/01/99)	Determina medidas de controle administrativo tais como: cria o Sistema de Controle de ligações Telefônicas; Sistema de Controle de Uso de Veículos; e o Sistema de Controle de Uso de Máquinas Xerográficas. Também determina que a Secretaria da Fazenda seja consultada sobre todos os convênios a serem firmados pelos órgãos públicos estaduais.
Decreto nº 21.261 (01/01/99)	Determina o corte de 30% na despesa de material de consumo de escritório, assinaturas de jornais, revistas diários oficiais e periódicos, em relação ao valor médio mensal referente ao exercício de 1998.
Decreto nº 21.262 (01/01/99)	Estabelece a obrigatoriedade de parecer do Conselho Superior de Política de Pessoal (CSPP) sobre a repercussão financeira de proposições legislativas que disponham sobre remuneração dos servidores públicos.
Lei nº 11.630 (28/01/99)	Eleva o percentual de contribuição dos servidores estaduais ativos, inativos, e seus pensionistas, a contribuição mensal para previdência social, e cria o Fundo de Aposentadoria e Pensão.
Decreto nº 21.315 (08/03/99)	Estabelece <u>condições</u> e <u>procedimentos</u> para a negociação de acordos coletivos de trabalho dos empregados das empresas públicas e sociedade de economia mista, da Administração Pública Estadual, com prévia manifestação formal do CSPP e Comissão de Controle das Estatais (CEST).
Decreto nº 21.322 (12/03/99)	Determina que a cessão de empregados, integrantes da Administração Indireta do Estado, para qualquer outro ente estatal, somente poderá ocorrer mediante celebração de convênio específico em que fique assegurado, à empresa cedente, o ressarcimento dos salários e encargos pertinentes aos empregados cedidos.
Lei Complementar nº 23 (21/05/99)	Fixa o teto para remuneração dos servidores civis e militares, ativos, inativos e pensionistas em R\$ 7.000,00.
Lei Complementar nº 25 (14/10/99)	Institui o Programa Estadual de Demissão Voluntária (PEDV), voltado para os servidores da Administração Direta e Indireta.
Decreto nº 21.620 (30/07/99)	Determina a Secretaria de Administração e Reforma do Estado (SARE) medidas administrativas que visem a redução de 25% na despesa com locação de mão-de-obra.

Fonte: *Os Primeiros Trinta Meses da Reforma do Estado em Pernambuco – Fevereiro/2002* – Comissão Diretora da Reforma do Estado.

Ao se analisar essas ações, no âmbito do ajuste fiscal, nota-se que a necessidade iminente deste ajuste fez com que tais medidas fossem adotadas nos três primeiros meses do novo governo. A natureza dessas ações, aliada ao respaldo eleitoral que reveste todo início de legislatura, explica a implementação da parte mais “dolorosa” do programa de ajuste fiscal nos *cem primeiros dias*. Paralelamente, iniciou-se o processo de renegociação da dívida do estado junto a União, e o acordo com o governo federal para saneamento das contas públicas do estado, em especial a redução para 60% das fontes do Tesouro estadual, o gasto com a folha de pessoal; metas de crescimento contínuo na arrecadação do ICMS; e, metas de endividamentos para os três anos seguintes.

4.3.3. *As políticas para elevação da performance institucional -*

As principais medidas adotadas no sentido da promoção de *mudanças institucionais* na administração pública estadual estão relacionadas no Quadro 4.2., onde se percebe que a adoção de algumas ações voltadas para a elevação da *performance* institucional se funde com o programa de ajuste fiscal. Claramente as medidas de reestruturação da previdência social de Pernambuco cumprem esta dupla função. Outras medidas implementadas merecem destaque no processo de reforma, são elas: a criação da ARPE; a reestruturação do IPSEP (Instituto de Previdência Social do Estado de Pernambuco), fazendo surgir o IRH-PE; a criação das O.S.s pernambucanas; e, o Progestão. Com a criação da Agência Reguladora de Pernambuco (ARPE), o governo Vasconcelos complementa o processo de privatizações instituindo um órgão fiscalizador das atividades repassadas à iniciativa privada. A ARPE, por ser uma agência multissetorial, e vinculada diretamente ao Governador do estado, torna-se o principal órgão desse novo desenho institucional pretendido para a burocracia pública estadual.

Ademais, a criação do IRH-PE, que de fato cumpre o estabelecido na emenda nº 20/98 à Constituição Federal de 1988, que desvincula o sistema previdenciário do sistema de saúde, dota o estado de uma instituição que tem como atribuições à qualificação profissional do servidor público, sendo o *locus* de toda política de recursos humanos de Pernambuco, da elaboração de concursos públicos ao treinamento de gestores. Com o advento do IRH, surge sob sua jurisdição, a Escola de Governo do estado, visando dotar o IRH de um instrumento para a qualificação profissional dos servidores. Percebe-se que a administração pública estadual passa a contar com novos entes burocráticos, com missões específicas de coordenação e formulação de políticas públicas decorrentes de uma concepção gerencial para gestão da máquina estatal. Por sua vez, a institucionalização das primeiras organizações sociais de Pernambuco (O.S.) – a Casa do Estudante e o Porto Digital – ratificam a intenção dos formuladores locais em dotar a administração estatal estadual de um novo desenho institucional. Todavia, é através do programa Progestão que o modelo *consumerism* de gestão pública é introduzido de forma mais incisiva no programa de reforma administrativa estadual. A intenção de se espalhar pela máquina pública pernambucana à concepção das *organizações orientadas pela performance* retira qualquer dúvida quanto ao caráter gerencial desta reforma.

A unificação de comandos das Polícias Civil e Militar, além do Corpo de Bombeiros e Polícia Técnica, que se materializou na criação da Secretaria de Defesa Social (SDS), se constitui em uma política pública de elevação da performance do aparelho de segurança pública do estado, mas não se encontra no bojo da reforma gerencial *per se*. Porém, é resultado da tentativa de tornar o combate ao crime e a violência mais eficaz e eficiente, embora nenhuma medida *gerencialista* tenha sido tomada neste sentido. Sobre isto o Secretário de Defesa Social, afirma:

“Essa reforma na área de segurança partiu da idéia, do pressuposto, que a questão da violência e da criminalidade não poderia ficar restrita, não podia ficar limitada a qualquer das polícias, quer seja Civil apenas, quer seja Polícia Militar. Nós tínhamos um modelo de segurança pública aqui, onde a secretaria de Segurança Pública confundia-se com a Polícia Civil, ou seja, a polícia judiciária encarnava a Secretaria de Segurança Pública. A idéia foi exatamente promover a integração dos órgãos da força pública que lidam com a segurança, com a violência e a criminalidade.....” (Entrevista pessoal concedida ao autor).

Ou seja, a razão por essa mudança institucional não está atrelada ao programa de reforma administrativa diretamente, porém os ganhos advindos desta política pública são canalizados para a reforma administrativa em curso.

Além disso, nota-se que a implementação das políticas públicas de restauração da *performance* institucional, pela sua natureza de introduzir novos conceitos gerenciais, ocorre de forma mais distribuída no tempo que as medidas de ajuste fiscal. Esta obviedade aparente se constitui em um entrave para a implementação da política de reforma, haja vista que os ciclos eleitorais reduzem o tempo para implementação de tais políticas, em função do risco político de fazê-las. Afinal, o objetivo de se manter no poder pode ser seriamente afetado pela adoção de um programa de mudanças institucionais que produza reações no interior da burocracia pública. A *aversão ao risco político* atua como *mecanismo fragmentador* de um programa de mudança institucional mais ambicioso. Tal efeito será abordado em maiores detalhes no capítulo 5.

Quadro 4.2.
Principais Medidas Implementadas entre 1999/2001, no âmbito da Mudança Institucional

Instrumento Legal	Foco da Política
Lei nº 11.629 (28/01/99)	Unifica os comandos das Polícias Civil e Militar, além do Corpo de Bombeiros e Polícia Técnica, sob a direção da recém criada Secretaria de Defesa Social (SDS).
Lei nº 11.287 (05/02/99)	Institui no âmbito da Governadoria a Comissão Diretora da Reforma do Estado (CRDE), e estabelece que esta terá a Comissão de Reforma do Estado (CRE) como unidade de suporte técnico-operacional.
Lei nº 11.741 (11/01/2000)	Dispõem sobre a ampliação da autonomia gerencial, orçamentária e financeira e da qualificação, como Agência Executiva, de órgãos e entidades da administração indireta.
Lei nº 11.742 (14/01/2000)	Cria a Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Estado de Pernambuco – ARPE.
Lei Complementar nº 028 (14/01/2000)	Cria o Sistema de Previdência Social do Estado de Pernambuco – SASSEPE, a fundação de direito público que o administrará, Fundação de Aposentadorias e Pensões dos Servidores do Estado de Pernambuco – FUNAPE. E os fundos que lhe serão adstritos: Fundo de Aposentadorias e Pensões dos Servidores do Estado de Pernambuco – FUNAPREV; e, o Fundo Financeiro de Aposentadorias e Pensões dos Servidores do Estado de Pernambuco – FUNAFIN.
Lei nº 11.743 (20/01/2000)	Sistematiza a prestação de serviços públicos não exclusivos e dispõe sobre a qualificação de Organizações Sociais e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público.
Decreto nº 22.730 (18/10/2000)	Institui o Programa Pernambucano de Modernização da Gestão Pública – PROGESTÃO.
Lei nº 11.831 (05/09/2000)	Transforma o Instituto de Previdência Social de Pernambuco – IPSEP, em Instituto de Recursos Humanos de Pernambuco – IRH/PE, dando-lhe atribuições de gestor da área de recursos humanos do estado.
Decreto nº 23.046 (19/02/2001)	Institui o Porto Digital e a Casa do Estudante de Pernambuco, como Organizações Sociais (OS).

Fonte: *Os Primeiros Trinta Meses da Reforma do Estado em Pernambuco – Fevereiro/2002* – Comissão Diretora da Reforma do Estado.

4.3.3.1. *Instituindo as PBOs pernambucanas -*

O Programa Pernambucano de Modernização da Gestão Pública – Progestão – é instituído com o objetivo de modernizar as instituições da burocracia estatal pernambucana através da introdução de novas tecnologias de gestão, visando

dotar a administração pública de condições para atender melhor o cidadão e torná-la mais *accountable* a este. A lógica de funcionamento deste programa é definida no documento intitulado *Plano de Ação do Progestão*, como sendo:

“O Progestão fundamenta-se no ciclo de melhorias contínuas, que tem duas dimensões principais: avaliar e agir. A avaliação é feita pela própria instituição e apoiada por analistas em tecnologia de gestão, que são servidores públicos especialmente treinados para prestar esse serviço. Nesta etapa, estão o diagnóstico organizacional, o planejamento estratégico e a avaliação pelos critérios de excelência da qualidade, uma metodologia internacionalmente utilizada para medir o desempenho gerencial de organizações. Paralelamente à avaliação são buscados referenciais comparativos, em um processo de benchmark, visando elevar a performance aos melhores níveis conhecidos. Firma-se contratos de gestão e monitora-se resultados, em torno das ações concebidas, planejadas e depois, realizadas. Está completo o binômio avaliar-agir e pronto para ser reiniciado, com uma nova avaliação.” (Plano de Ação do Progestão, 2001: 05).

Percebe-se que o Progestão é o instrumento pelo qual os *contratos de gestão*, que caracterizam a *nova administração pública*, são introduzidos na administração pública estadual. De fato, a implementação deste programa vem apenas complementar o processo de execução da reforma gerencial pernambucana, constituindo-se no *passo seguinte* ao programa de ajuste fiscal. Sobre isto, o Coordenador Executivo do Progestão afirma:

“[...] foi feito o Plano Diretor da Reforma, foi feita toda a base legal, a base jurídica, e faltava alguma coisa do que a gente chama de segunda geração de ações da reforma. Então, a primeira geração

foi cumprida, agora precisava algo que se aproximasse das organizações [.....] trazendo a modernização para as instituições”.
(Entrevista pessoal concedida ao autor).

Composto por uma estrutura operacional enxuta, que conta com um Coordenador Executivo, seis analistas em tecnologia de gestão, e mais dois estagiários de Administração de Empresas, o Progestão teve uma destinação orçamentária da ordem de 940 mil de reais para o ano de 2001, obtidos de fontes diversas, para todas as despesas decorrentes das atividades previstas na implementação desta política pública. Como a adesão ao programa é voluntária, os executivos do mesmo peregrinam pela administração pública indireta vendendo a idéia da administração por resultados, e tentando atrair gestores públicos para os treinamentos promovidos no âmbito da Escola de Governo. Cada instituição tem direito, no máximo, 100 horas/aula – ao custo de 100 reais a hora/atividade - para terminar seu processo de planejamento estratégico, definição de indicadores de desempenho, sistemas de consequência, e elaboração do *contrato de gestão*. Todos estes processos devem ser concluídos no prazo máximo de seis meses, para que a adesão o instrumento do *contrato de gestão* espalhe-se pela administração indireta – foco inicial do programa - de forma mais dinâmica, haja vista a estrutura operacional reduzida do Progestão. Ou seja, o fator tempo é primordial para o processo de *spillover* deste novo formato de gestão na administração pública pernambucana. Observar-se-á, no capítulo 5, que os processos eleitorais reduzem ainda mais o tempo disponível para a execução de um programa nos moldes em que foi implementado o Progestão, em decorrência de disfunções organizacionais advindas de rearranjos políticos patrocinados pela democracia representativa. Em outras palavras, a ação de um *mecanismo fragmentador* se traduz na diminuição do tempo necessário para que política pública se espalhe pela administração estatal.

4.4. Conclusões -

Buscou-se ao longo deste capítulo evidenciar que não apenas existiu um processo de reforma administrativa em curso, no período de 1999 a 2001, mas que o mesmo segue uma orientação teórica da *nova administração pública*. Ou seja, no período analisado, verificou-se em Pernambuco um esforço de implementação de uma reforma administrativa gerencial. Assim como verificado no cenário internacional, o programa de reforma da burocracia estatal recebe um reforço importante do desequilíbrio financeiro do governo para que saia da formulação da política para a sua implementação. O estopim da crise financeira de Pernambuco foi a dívida contraída pelo seu banco estadual, ao longo de vários governos. O montante desta dívida era de uma magnitude tal que, apenas para o seu saneamento financeiro e posterior privatização, foram gastos cerca de 180 milhões de reais – pouco mais que uma folha de pagamento inteira do estado. A situação financeira desencadeada pela crise do Bandepe é de tal ordem que a Diretora de Controle do Tesouro Estadual, afirma:

“[...] era um processo que vinha lentamente deficitário e chegou num momento em que (...), ou o Estado resolvia ou a União ia resolver. Então o Estado teve que absorver. [...] hoje o Estado não está numa situação melhor porque assumiu a dívida do Bandepe.....” (Entrevista pessoal concedida ao autor).

Diante da baixa *performance* financeira do estado, um ajuste fiscal era a política pública necessária para restaurar o poder de gerenciamento da produção e distribuição dos bens públicos em Pernambuco. Paralelamente, desonerar despesas futuras das agências de governo, via *contratos de gestão*, não apenas complementava o ajuste fiscal como também permitia a introdução da administração voltada para os resultados no interior da máquina estatal. Assim, o Progestão é concebido como o instrumento para espalhar os

contratos de gestão na administração pública indireta, tornando-a – dentre outras coisas – mais *accountable* ao eleitor-contribuinte. É a incorporação do modelo *consumerism* ao programa de reforma administrativa empreendido no governo Vasconcelos. Fica com isto evidenciado que a reforma administrativa estadual contempla as duas vertentes das reformas gerenciais ocorridas no cenário internacional, no período que vai do final da década de 80 ao final da década de 90 do século passado: *ajuste fiscal e mudança institucional*.

Além disso, comprova-se, pelas declarações dos atores-chave no processo de formulação e implementação da reforma, assim como no exposto no Plano Diretor da mesma, que o modelo adotado em Pernambuco é o mesmo tentado pelo extinto MARE, no plano nacional, não havendo um diagnóstico mais preciso para justificar a adoção da *nova administração pública*, em sua versão “mareana”, como a melhor política pública para elevação da *performance* fiscal e institucional do aparato burocrático pernambucano. Por outro lado, a estrutura operacional desenhada para a execução da política de reforma mostra-se bem mais coerente com os objetivos traçados que a realizada sob o comando do MARE, ao nível federal. Pela tomada de decisão ter sido efetivada em razão da emergência de se formalizar uma política pública de restauração de *performance*, percebe-se que uma *solução* já idealizada esperava apenas por um *problema* para ser adotada. As preferências dos formuladores, diante da falta de um conhecimento mais detalhado da burocracia estatal no início de governo e da emergência pela tomada de decisão *per se*, os impele para a adoção do modelo de reforma mais difundido internacionalmente, independente de sua adequabilidade ou exequibilidade à estrutura da burocracia estatal. Reformar era preciso, e a NPM via modelo MARE, fornecia o instrumento para respaldar a tomada de decisão dos reformadores pernambucanos. Com isto, a ambigüidade na implementação desta política pública

eleva-se e os *mecanismos fragmentadores* entram em cena para esfacelar o processo de reforma gerencial do estado.

Não se desconhecem aqui os avanços no equilíbrio das contas públicas e em algumas novas introduções na modelagem de algumas instituições, mas mesmos esses, ficaram aquém das possibilidades reais de ação, em virtude da ambigüidade gerada pelo modelo de reforma gerencial aplicado à administração pública. Como os *mecanismos fragmentadores* agem, em um ambiente ambíguo, para a fragmentação da política de reforma gerencial pernambucana, é o tema do próximo capítulo.

CAPÍTULO 5

5. Os Mecanismos Fragmentadores e a Reforma Pernambucana -

Este capítulo apresenta as evidências empíricas do processo de fragmentação da reforma administrativa em Pernambuco. Divide-se em cinco seções, sendo na primeira seção apresentada a evidência da ação do *mecanismo fragmentador* denominado *déficit informacional*. Na segunda seção, o mesmo é feito com a *dependência do orçamento*. A seção posterior contém a verificação empírica do outro *mecanismo fragmentador*: a *aversão ao risco eleitoral*. Na quarta seção é apresentada uma síntese do processo de fragmentação da reforma estadual. E, por fim, a quinta seção apresenta as conclusões deste capítulo.

5.1. Déficit informacional -

As eleições de 1998 para o Executivo pernambucano pareciam indicar uma vitória apertada, qualquer que fosse o vencedor. Se por um lado, o candidato situacionista à época (Miguel Arraes) governará o estado em oito dos últimos dez anos, o candidato opositor (Jarbas Vasconcelos) era tido como um dos prefeitos mais dinâmicos da cidade do Recife, dispondo de grande popularidade em toda a região metropolitana do estado. Eleições acirradas já faziam parte da tradição de Pernambuco e

aquela parecia ser mais uma⁶⁵. Todavia, apurados os votos, Jarbas Vasconcelos impõe uma derrota esmagadora a Miguel Arraes, com diferença superior a um milhão de votos. É neste ambiente de extrema fragilidade política do governador derrotado, que se instala a equipe de transição do candidato-eleito para melhor conhecer os números correspondentes às contas públicas estaduais e diagnosticar o quadro situacional da máquina pública de Pernambuco.

Considerando-se que *informação* significa poder, principalmente no interior da burocracia pública, e que o tempo que um grupo político permanece no controle do Executivo dota-o de *expertises* das nuances burocráticas, percebe-se sem esforço que a transferência de informações entre a equipe de governo que saía e a que entrava, era algo de difícil execução. Além dos incentivos ao grupo derrotado a não-transferência de informações, trabalhava contra os recém-chegados ao poder, o lapso de tempo existente de entre o resultado das eleições e a posse da nova administração. Em pouco mais de dois meses o grupo de assessores de governador-eleito deveria elaborar um diagnóstico sobre as condições em que recebiam a administração estadual, com vistas à formulação e implementação das primeiras medidas de governo. Afinal, tendo como “mote” de campanha seu dinamismo na administração pública, o governador-eleito precisa manter valorizado o *ativo político* que o elegera, empreendendo ações de impacto imediato. Tal diagnóstico tornava-se ainda mais importante, em razão das já informações publicizadas das contas públicas estaduais, quando da privatização do Bandepe e da formação da comissão parlamentar de inquéritos da Câmara Federal sobre os precatórios (CPI dos Precatórios). A crise financeira e fiscal do estado precisava ser conhecida em detalhes, já no início do governo, para melhor equalização do tempo necessário para atenuá-la. Sobre esta fase de transição e a dificuldade existente para se obter informações

⁶⁵ As pesquisas eleitorais já apontavam para um quadro bem mais favorável ao candidato da oposição, mas o “mito” de Arraes junto ao eleitorado do interior poderia reverter a situação que se desenhava, acreditavam os partidários do governador-candidato.

substantivas sobre o quadro situacional da administração pública de Pernambuco, Secretário Executivo da Comissão de Reforma Administrativa, à época integrante da equipe de transição, declara:

“Muito rudimentar [as informações repassadas] até. O que a gente conseguia, porque previa na transição a gente ter acesso a algumas informações, mas eram muitos primários os dados, eram só informações quantitativas assim: tantos cargos tem, que eram cargos aprovados na Lei tal, eram informações meramente oficiais, ninguém passava informação de caráter mais qualitativo.” (Entrevista pessoal concedida ao autor).

As poucas informações de que dispunham eram aquelas de conhecimento público, que não permitiam um maior conhecimento da estrutura organizacional da burocracia, dificultando um diagnóstico para um posterior plano de ação com vistas a mudanças institucionais. Ainda sobre este *déficit informacional* o entrevistado declara:

“Dados nós não tínhamos (...) o Governo era um governo de oposição, então nós não tínhamos acesso a nada, a não ser farejar; um ou outro que conhecia a máquina dava alguma informação.”(ibidem).

Mesmo as informações repassadas por colaboradores não acrescentavam muito ao conjunto de dados de que necessitavam. Não havia um canal institucionalizado para o repasse de informações, no período da transição de governos. A falta de informação, por conseguinte conhecimento da administração pública estadual, era a tônica do processo de transição de governo naquele período. Um agravante adicional era o fato da transição se dar entre grupos políticos rivais, o que só agravava o *déficit informacional* existente.

Afinal, após comandar a administração pública de Pernambuco por quase uma década, mesmo que de forma descontínua (1997-1990 e 1995-1998), a coligação que deixava formalmente o poder, não se inclinava a fazê-lo de fato⁶⁶. A retenção de informações com vista à manutenção deste poder é de extrema dificuldade de superação para os grupos políticos recém-chegados ao Executivo, pois se deparam com verdadeiros “feudos da informação”, nos quais o trabalho de captura destas informações só se processa no tempo. Sobre esta dificuldade adicional enfrentada por um grupo político de oposição ao chegar ao poder, o Vice-governador declara:

“[...] as pessoas imaginam, eu digo, que ficam muito mais poderosas se por ventura tornarem menos transparentes e menos públicas as informações. Então, há uma cultura que leva (...) que tenhamos dentro do aparelho do Estado ambientes que são quase núcleos fechados de informação. (Entrevista pessoal concedida ao autor).

Porém, esta dificuldade de obtenção de informações na administração pública não se constitui privilégio nas burocracias estaduais. No próprio governo federal não foi diferente. Quando se tentava diagnosticar a máquina pública, com vistas a uma reforma administrativa, os formuladores de política de Brasília deparam-se com os “núcleos fechados de informação”, que impactaram significativamente a execução do programa de reforma proposta pelo MARE. O ex-ministro da Administração e Reforma do Estado no governo Fernando Henrique Cardoso, declara sobre o *déficit informacional* com o qual se deparou:

⁶⁶ Este perfil comportamental não é exclusividade do grupo político ao qual se faz menção no texto, mas, é inerente às coligações que chegam ao poder, e o perde nas urnas. Em outras palavras, é a natureza do processo político.

“Esse déficit [informativo] era absoluto. Quer dizer, e ele é absolutamente natural, porque ele faz parte (...) se a gente lembrar um pouquinho as características da burocracia. (...) Uma delas era o segredo, a não transparência. (...) não se tinha a menor idéia de salário, de nada. (Entrevista pessoal concedida ao autor).

Percebe-se que a *natureza* das organizações importa, e que devido à *natureza* da burocracia pública, focos de resistência ao repasse de informações são gerados no seu interior, incorrendo em diagnósticos imprecisos (desconhecimento) por parte de grupos políticos recém-chegados ao poder. Em outras palavras, o *déficit informativo* é inerente à administração pública e agrava-se na transição de governos rivais. A equipe de transição não poderia, por mais que houvesse esforço, mapear a estrutura organizacional da máquina pública, com vistas à formulação e posterior implementação de uma reforma administrativa. Não era possível de se obter, no início da legislatura, conhecimento do que se iria reformar, assim como, não era possível determinar qual modelo de reforma deveria ser adotado em Pernambuco. Assim, este desconhecimento organizacional incorre na dificuldade de se estabelecer a *escolha ótima* sobre qual a política de reforma a ser executada, sendo implementada aquela que compõe a *função utilidade* dos formuladores. Ou seja, não foi aplicado um programa de reforma ajustado aos problemas da burocracia, haja vista o desconhecimento que se tinha desta, mas se procurou moldar o modelo MARE a tal burocracia. Sobre esta “solução” que encontrou seu “problema”, o Secretário de Administração e reforma do Estado declara:

“Com o tempo, a experiência foi mostrando que havia necessidade de fazer uns ajustes ali, outros acolá, etc. Mas o plano síntese, retrata o caminho que tinha que ser percorrido. E esse foi o

pensamento inicial para deflagrar o processo. Era uma sensação, mais que uma intuição, uma constatação que o Estado para atingir certos objetivos precisava passar por uma modificação bastante acentuada e que iríamos iniciar esse processo. [...] Era uma aposta meia arriscada, mas tínhamos que começar de alguma forma [grifo nosso].” (Entrevista pessoal concedida ao autor).

Mesmo uma ação importante para a redução do *déficit informacional*, como o recadastramento dos funcionários públicos efetuado pela SARE, não foi suficiente. Na fala do Vice-governador se percebe a magnitude dessa assimetria de informações, quando, ao ser perguntado sobre a persistência do *déficit informacional*, afirma que, “*ainda existe. Eu acho que ele foi vencido parcialmente, mas ainda existe, está longe do ideal.*” (Entrevista pessoal concedida ao autor).

Portanto, a existência deste *déficit informacional* iniciou o processo de fragmentação da reforma pernambucana, ao desconectar *problema de solução*, incorrendo na implementação de um programa que já havia falhado quando posto em ação no nível federal. A falta de um diagnóstico preciso faria com que a reforma administrativa em Pernambuco fosse resultado de ações pautadas em “tentativas” e “erros”, com vistas a ajustá-la à realidade da burocracia pública. Assim, para uma implementação bem sucedida, fazia-se necessário à redução desta assimetria de informação. A escolha do instrumento para isto já estava previamente definida no modelo gerencial, o *contrato de gestão*, que em Pernambuco materializava-se no programa *Progestão*.

A concepção teórica do *contrato de gestão* não o vislumbra como um mecanismo de coleta informações para os formuladores de políticas. Todavia, diante da necessidade de romper os *feudos detentores de informação*, este se torna um instrumento de grande valia para a redução do *déficit informacional*. O contrato de

gestão permitiria uma distribuição de informação no interior da burocracia pública, dando transparência às funções das agências de governo, e tornando a própria difusão do programa muito mais ágil. Entretanto, como a adesão ao *contrato de gestão* pernambucano (Progestão) é voluntária, aqueles órgãos onde a informação não é transparente e de difícil distribuição, se constituem em *pontos de veto* para a estratégia de redução do *déficit informacional*.

Não por acaso, é que as agências governamentais mais resistentes à assinatura do Progestão, são aquelas em que a suas atividades estão distanciadas da lógica dos mercados privados. Ou ao menos, não se encontram na arena *distributiva* de políticas públicas, haja vista que algumas agências responsáveis pela produção do bem público de consumo *direto* pelo cidadão, possuem interesse na adesão ao programa em razão da visibilidade que o aumento da *performance* lhe daria; o que as torna uma exceção. Afinal, o aumento da performance em agências da *arena distributiva* reforça o *ativo político* do grupo que detém o poder, o que explica uma possível adesão⁶⁷. Em outras palavras, a dependência do orçamento influencia sobremaneira o grau de adesão ao *performance agreement*.

5.2. Dependência do orçamento –

A *natureza* das agências de governo e sua relação de dependência do orçamento público mitigaram o processo de implementação do Progestão, com vistas às assinaturas dos *contratos de performance*. Após treze meses de seu lançamento (outubro/2000 a dezembro/2001) nenhum *contrato de gestão* havia sido assinado com

⁶⁷ Além disso, as agências de governo que atuam em *arenas distributivas*, como saúde, dispõem de certa flexibilidade na captação de recursos, pois as transferências automáticas (como a previsão constitucional 25% da receita tributária dos estados para a saúde) desatrelam, na prática, essas agências do orçamento público, reduzindo a sua dependência orçamentária.

as fundações, autarquias, ou empresas de economia mista da administração indireta do estado. Considerando, como visto no capítulo quatro, que entre a fase de apresentação do programa em um órgão público até a assinatura do contrato de gestão por este órgão, o processo deveria transcorrer em seis meses, se percebe a dificuldade que os implementadores do *Progestão* encontraram. Do contrário, algumas das trinta e quatro instituições que compõem a administração indireta de Pernambuco estariam sendo regidas, após esse período de tempo, por esses *contratos*. O instrumento para elevação do desempenho das agências públicas estaduais apresenta um quadro de baixa *performance*.

Não foi por falta de estratégia de ação que o programa enfrentou estas dificuldades. A própria escolha de se voltar para a administração indireta era resultado de um planejamento cuidadoso. O Coordenador Executivo do Progestão, declara:

“[...] a premissa fundamental que a gente tomou foi a seguinte: vamos começar nas indiretas [órgãos da administração pública indireta], por que nas indiretas o núcleo de poder está mais difuso, as resistências são menores e a gente consegue resultado mais rápido.”
(Entrevista pessoal concedida ao autor).

Visando reduzir ainda mais as resistências encontradas nas organizações, e indo além da escolha estratégica pela administração indireta, os formuladores estaduais, movidos pela subjetividade, relacionaram oito instituições que apresentariam maior probabilidade de sucesso na tentativa de implementação do Progestão. Sobre isso o referido Coordenador explica:

“ Fizemos uma pesquisa usando a subjetividade de 15 integrantes da reforma do Estado, de vários níveis, desde o Secretário de Estado até técnicos da reforma [...], elencamos 8 instituições que seriam as

instituições que nós teríamos a maior chance de sucesso. As instituições foram avaliadas quanto ao seu grau de essencialidade, quanto à liderança de seus dirigentes, quanto ao clima organizacional propício a mudanças, quanto à possibilidade de arrecadar receitas.” (ibidem).

Mesmo assim, o objetivo maior do programa, que é a assinatura do *contrato de gestão* com o órgão público, não foi alcançado nos seus primeiros 395 dias. De fato, apenas em abril/2002 é que Pernambuco apresenta seu primeiro contrato de gestão, firmado com a Companhia Pernambucana de Gás (Copergás). Esta foi a agência onde o processo de adesão ao Progestão, e a posterior assinatura do *contrato de gestão*, caminhou mais rápido. Sem dúvida, o fato de tratar-se de uma empresa de economia mista, com nenhuma dependência do orçamento público, eliminou os *pontos de veto* característicos das agências com natureza organizacional distinta da Copergás. O Coordenador do Progestão corrobora esta tese, quando fala:

“Sem sombras de dúvidas. Onde o governo avançou mais rápido foi numa empresa, numa sociedade de economia mista, onde não há aporte de nenhum recurso do Tesouro.” (ibidem).

Fica claro que a *dependência do orçamento* fragmentou a reforma estadual, na medida em que se constitui em *ponto de veto* para a propagação dos *contratos de gestão*. Seguindo esta lógica, o surgimento de *organizações sociais* e/ou *agências executivas*, também fica comprometido em razão deste *mecanismo fragmentador*, que teria sua ação reduzida apenas em órgãos públicos com relativa capacidade de gerar receita própria. Ou em setores governamentais de pouca expressão orçamentária. De fato, a reforma em Pernambuco gerou apenas duas organizações sociais (O.S.), e

nenhuma agência executiva (A.E), indicando o elevado grau de resistência da burocracia estadual em modelar-se a este novo desenho institucional.

Uma das novas instituições, o Porto Digital, já surgiu como O.S., em razão de solicitações da própria Secretaria de Ciência & Tecnologia (SC&T), à qual está vinculado. Entendia-se nesta secretaria que para a instalação de um pólo tecnológico que congregasse universidades, empresas, pesquisadores da economia digital, era preciso que o núcleo gestor deste pólo fosse dotado de flexibilidade de gestão. Da agilidade para contratar pessoal especializado à liberalização para contratação de obras, fazia-se imprescindível um novo desenho institucional. Combinar estas necessidades com uma estrutura burocrática sem autonomia era o mesmo que inviabilizar a instalação do pólo. Paralelamente, por ser o setor de alta tecnologia um dos mais rentáveis setores da atividade econômica nas últimas décadas, a capacidade de geração de receita própria pelo Porto Digital se constituía em um atrativo importante para sua execução. A flexibilidade de administrar custos e gerar receitas fez com que a SC&T tivesse a iniciativa, e não a CRE, de optar e reivindicar o modelo de organização social. Sobre isto o Secretário de Ciência & Tecnologia, declara:

“[.....] nós demandamos com muita insistência, muita procura pela reforma [Comissão da Reforma do Estado], que si iniciasse o processo [de criação da O.S.] por aqui [pela SC&T], pelo Porto Digital.” (Entrevista pessoal concedida ao autor).

Fica claro que a implementação de uma das O.S. locais se deveu a solicitação de uma secretaria, que desejava criar uma nova agência de governo dotada de flexibilidade de administrativa, em razão da natureza de sua atividade e o vínculo dela com os mercados privados. Por sua vez, a Casa do Estudante, a outra O.S. pernambucana, foi extinta

como autarquia ainda em 1999, ressurgindo como organização social, juntamente com o Porto Digital, em abril de 2001. Apesar de não ter condições de gerar receitas, a Casa do Estudante era um órgão público de pequenas dotações orçamentárias e de pessoal, não se enquadrando no padrão convencional das agências de governo. Isto explica a relativa facilidade com que foi extinta e mais facilmente ainda o seu ressurgimento como O.S.

Já com a criação das agências executivas os reformadores pernambucanos não conseguiram partir do projeto à ação. Assim como com a O.S. Porto Digital partiu uma solicitação da SC&T a CRE para a transformação da Companhia Pernambucana de Recursos Hídricos e Meio Ambiente (CPRH) em A.E. Motivou esta solicitação a nulidade dos contratos de trabalho de boa parte dos funcionários da agência, quando o governo estadual suspendeu 20% dos cargos comissionados no início do mandato (vide capítulo 4), comprometendo as atividades desta agência, em particular no que tange a administração da ilha de Fernando de Noronha, sobre sua responsabilidade. Visando uma maior flexibilização da gestão de pessoal, e por tratar-se de atividade (meio ambiente) exclusiva do Estado, percebeu-se na SC&T que o desenho institucional de agência executiva permitiria uma melhor performance na gestão da CPRH. Sobre isto o Secretário de C&T, declara:

“Partiu da Secretaria de Ciência & Tecnologia. [...] no começo da reforma, e sob o impacto negativo das medidas de anulação de contratos, por exemplo, começou-se a buscar alternativas e uma das alternativas que se viu foi a flexibilidade que deveria ser uma agência executiva em termos de contratação de pessoal para cumprir a missão que lhe estava conferida [...] é bom registrar que foi pioneira nesse esforço [a solicitação de A.E. para a CPRH], partiu da própria Secretaria”. (Entrevista concedida ao autor).

Todavia, a agência em questão não possui um porte tão pequeno como a Casa do Estudante, nem estava sendo criada sob uma nova estrutura institucional. Resistências à mudança surgiram de forma impactante no interior da agência. Se por um lado, a flexibilidade na gestão de pessoal era um ganho de *performance* para a CPRH, por outro, a instituição do *contrato de gestão*, que deveria regular as ações da agência executiva, retirava deste órgão dotações orçamentárias as quais o quadro de pessoal da companhia não estava disposto a perder. Ou seja, a resistência para continuar atrelada ao orçamento público não possibilitou a transformação da CPRH em agência executiva. Em outras palavras, a *dependência do orçamento* fragmentou esta mudança institucional.

Sem dúvidas, o mecanismo fragmentador da *dependência do orçamento* ao dificultar a proliferação dos contratos de gestão na burocracia pública estadual e anular a transformação institucional dos órgãos públicos em *organizações sociais* e em *agências executivas*, como demonstrado acima, fragmenta a política pública de reforma administrativa, pois a sobrevivência destes órgãos fora do orçamento público fica comprometida. A *natureza* destas agências de governo não lhes possibilitar a capacidade de geração de receitas próprias, com vistas a sua desvinculação orçamentária. Assim, ao se tentar implementar essas mudanças institucionais⁶⁸, esbarra-se neste importante *mecanismo fragmentador*.

5.3. Aversão ao risco eleitoral –

Com grande valorização do seu *ativo político*, o grupo que emergiu vitorioso das eleições de 1998 sintoniza logo de início sua agenda de governo com as demandas do eleitor. Inicia-se assim a implementação do programa de reforma

⁶⁸ Entende-se, nesta pesquisa, por *mudanças institucionais* não apenas as modificações na estrutura formais das organizações, mas toda alteração de valores, missões, e cultura organizacional.

administrativa, em suas quatro vertentes (*ajuste fiscal, privatizações, modernização administrativa, e valorização do servidor*), apoiados no cacife político-eleitoral proporcionado por uma vitória significativa. Entretanto, a implementação deste programa depara-se com um limitador temporal importante: *a próxima eleição*. A agenda política que permitiu a vitória em 1998 pode não se reproduzir na eleição seguinte, sendo necessário, para a continuação no governo, manter-se sintonizado com o eleitor. Assim, o processo de reforma deveria ser executado nos trinta e seis meses iniciais do novo governo, não permitindo que certas ações incorram em depreciação do *ativo político* deste grupo. Além disso, não se deveria deixar políticas de reconhecida reação por parte de outros atores no interior da burocracia pública, para o ano da eleição seguinte, pois modificações no arranjo político construído ao redor da coligação vencedora, poderia por em risco a *performance* deste grupo nas próximas eleições⁶⁹. Destarte, cientes da restrição temporais, e políticas, das ações de implementação da reforma, o Secretário da Fazenda estadual ao ser indagado sobre a mesma, declara:

“Na verdade são. Em geral, são no país inteiro. Se as eleições são federais, estaduais ou municipais. Por isso que qualquer projeto de reforma por menos traumático que seja, por mais amplo que seja, ele tem que ser feito no início do governo [.....] Não se faz reformas no meio do governo e nem no final de governo. No ano eleitoral naturalmente não querem pode provocar marolas, criar conflitos, etc.” (Entrevista pessoal concedida ao autor).

Em decorrência disto, importantes ações que estavam na formulação do programa de reforma não chegaram sequer a serem implementados. Uma delas foi o corte de pessoal. Esta política de forte impacto negativo junto ao servidor público e, por

⁶⁹ Lembra-se ao leitor que a coligação União por Pernambuco, vencedora em 1998, é composta por quatro partidos (PMDB; PFL; PSDB; PPB), com ligeiras variações no espectro ideológico.

extensão, a boa parte dos eleitores estaduais, mas de importante significação para o programa de ajuste fiscal, foi rechaçada pelo governador em razão de uma possível depreciação do *ativo político* de seu grupo. A importância de reduzir despesas, via corte de pessoal, deve-se à falta de controle pelos burocratas estaduais sobre o fluxo de crescimento da receita, haja vista esta funcionar quase que como uma variável exógena ao programa de ajuste fiscal. Afinal, faltam instrumentos de política aos governos estaduais para atuarem de forma anti-cíclica no ritmo de atividade econômica. Sobre isto, a Diretora de Controle do Tesouro Estadual afirma:

“Foi um compromisso do governador também de não com a parte mais dolorosa que seriam as demissões. Foi um compromisso desde o início da gestão do governador de não mexer. E aí você realmente fica com opção pequena [para o ajuste fiscal].” (Entrevista pessoal concedida ao autor).

Assim, a tomada de decisão para executar algumas das medidas formuladas, ou para complementar outras já postas em execução, é pautada pela *aversão ao risco político*. Este *mecanismo fragmentador* entra no cálculo de tomada de decisão dos burocratas, fragmentando a política de reforma na razão direta das reações às diretrizes a serem implementadas. Não por acaso, toda a estrutura jurídica para a execução do programa de reforma administrativa, assim como, o aparato operacional necessário a sua implementação foram elaborados no início do governo, aguardando-se apenas as decisões políticas sobre o que era de interesse executar. Sobre isto o secretário Executivo da Comissão da Reforma do Estado, afirma:

“Não tem mais o que fazer. É esperar a decisão política. É só querer fazer. Não falta mais nada, o estado dispõe de todos os instrumentos,

que é diferente de outros Estados. [Porém], o governo não é uma equipe ainda, é um grupo. São grupos isolados que não têm uma filosofia ainda, de reforma ou de implementação.” (Entrevista pessoal concedida ao autor).

Percebe-se ainda, que este fato ainda é agravado, quando o governo patrocinador de uma reforma administrativa é resultado de uma coligação partidária de largo espectro ideológico. A combinação de grupos de interesses dentro da burocracia pública, decorrente desses arranjos políticos, apenas aumenta o poder de fragmentação da *aversão ao risco político* sobre o programa de reforma, haja vista que o envolvimento dos diversos atores nesta política pública é bastante variado.

Este problema de dilema de ação coletiva resulta do cálculo dos integrantes desses diferentes grupos quanto a sua performance na próxima eleição. Não se trata aqui de candidatos especificamente, mas de atores beneficiados pelo loteamento da burocracia pública quando da vitória de seu grupo político nas eleições passadas. Além disso, os impactos causados nesta “burocracia loteada” pelo programa de reforma, incomodam setores os quais a estrutura organizacional vigente se constitui em um importante instrumento de captação de votos. Com isso, o aprofundamento dessas reformas, produz reações que podem repercutir no *ativo político* do grupo que comanda o Executivo. A Diretora de Recursos Humanos do Estado é categorica ao afirmar que “*à medida que você começa também a trabalhar mais a fundo com os projetos, você tende a incomodar algumas pessoas.*” (Entrevista pessoal concedida ao autor).

O programa de privatizações também foi alvo deste *mecanismo fragmentador*. Previsto inicialmente para contemplar não apenas a Celpe, mas incluído a Compesa, o Lafepe, e o Centro de Convenções, não conseguiu passar do processo de execução plena, em razão dos riscos políticos de se privatizar mais ativos públicos

expressivos, depois da forte oposição a privatização da companhia de eletricidade estadual. De fato, a venda da Celpe deve-se mais ao processo de privatização da Eletrobrás do que a uma política de formulação local. Percebe-se assim que a *aversão ao risco político* fragmentou a reforma administrativa pernambucana ao dificultar a adoção de medidas de importância substantiva para esta política pública. A não efetivação de ações prevista para a geração de uma *performance* mais elevada da máquina pública, nestes primeiros trinta e seis meses de governo, implicou em um grau significativo de fragmentação, descaracterizando até alguns programas, como o de ajuste fiscal. É inegável que o componente eleitoral influenciou sobremaneira na tomada de decisão por não executar tais medidas, pois poderia haver descompassos com as demandas do eleitor, que não são fixas no tempo (mudança da agenda política). O custo a ser pago por este descompasso, desvalorização do *ativo político* e posterior saída do governo, é muito alto para se arriscar na implementação de determinadas políticas públicas. Assim, quando os ciclos eleitorais entram na composição do cálculo estratégico dos formuladores de políticas para implementação de certos programas, a fragmentação destas medidas é o resultado mais esperado. Visto por outro ângulo, a limitação temporal das ações para a implementação da política de reformas, decorrente da periodicidade das eleições, já fragmenta esta política pública quando não possibilita uma implementação mais distribuída ao longo do tempo. Ou seja, a reforma tem que ser executada rápida e de forma contumaz para não sofrer as ações da *aversão ao risco político*. Todavia, em um regime democrático torna-se difícil evitar esta aversão.

Com a reforma administrativa em Pernambuco não foi diferente. A *aversão ao risco político* impossibilitou um corte no gasto público mais profundo, reduzindo o impacto do ajuste fiscal; não permitiu a execução plena do programa de privatizações; nem possibilitou, em razão do tempo disponível, mudanças institucionais que

permitissem atingir o objetivo precípua da reforma: a elevação do desempenho da máquina pública. Além do já exposto para corroborar a ação deste *mecanismo fragmentador* na reforma de Pernambuco, verifica-se entre os burocratas estaduais a indicação de uma nova legislatura para a complementação, e em outros casos execução, de medidas do programa formulado. Sobre a centralização da política de pessoal no IRH, previsto pelo programa de reforma, o Superintendente do órgão declara:

“A sinalização da Comissão Diretora da Reforma e da Secretaria de Reforma [SARE] é neste sentido, é de centralizar no IRH enquanto órgão executor das atividades relacionadas às políticas dos recursos humanos do Estado. Se isso vai se consolidar ainda este ano [2002]? Eu lhe respondo: não acredito. Agora acredito que deve ser consolidar principalmente (...) em uma renovação do mandato do atual governante.” (Entrevista pessoal concedida ao autor).

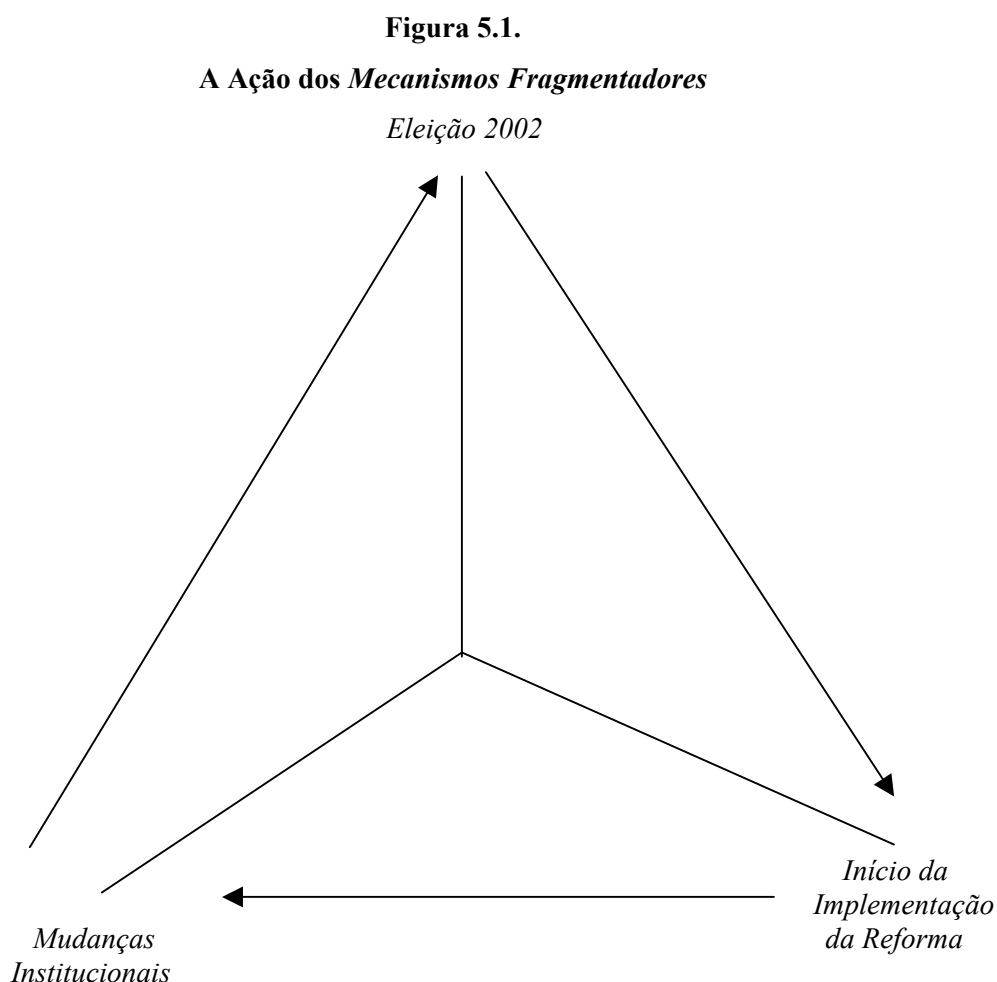
Ponto de vista compartilhado por outro reformador, o Secretário Executivo da Comissão da Reforma do Estado, que ao ser indagado sobre a extensão do tempo para executar o programa de reformas, afirma que *“ai tem condições de fazer, porque hoje a gente tem conhecimento pleno da máquina”*. (Entrevista pessoal concedida ao autor).

Ou seja, para se efetivar o programa de reforma administrativa é necessário uma nova legislatura, que por sua vez só se verifica, caso o grupo político no poder trabalhe com o cálculo de *aversão ao risco político*. Caso contrário não teriam mais o que reformar, pois teriam perdido a próxima eleição.

5.4. A fragmentação da reforma –

A ação dos *mecanismos fragmentadores* incorreu na falha da reforma administrativa de Pernambuco. A combinação de *déficit informacional*, *dependência do orçamento*, e *aversão ao risco político*, redundou em baixa *performance* da

implementação desta política pública, anulando em boa parte os esforços impetrados para a restauração do desempenho burocrático. As mudanças institucionais, como *contrato de gestão*, *organizações sociais* e *agências executivas*, características da reforma gerencial, não se efetivaram nos primeiros três anos de governo, em razão dos mecanismos já mencionados. Motivos outros aos quais possam ser atribuídos à fragmentação da reforma em Pernambuco, possivelmente, podem ser enquadrados em algum dos *mecanismos fragmentadores*. Para uma visualização mais esclarecedora sobre o processo de fragmentação da reforma recorre-se a Figura 5.1.



Ao dar-se o início do governo, eleito em 1998, a emergência para a adoção de um programa de recuperação das finanças públicas era imperioso. Aliava-se a isto a

necessidade de se devolver à máquina estatal o desempenho perdido com a crise financeira. Para tanto, buscou-se um modelo de administração pública que permitisse a combinação de ajuste fiscal com mudança institucional. Porém, os reformadores pernambucanos quase nada conheciam da estrutura organizacional da burocracia pública, estando, portanto sem qualquer diagnóstico mais preciso do objeto a ser reformado. Todavia, era necessário iniciar alguma ação para tentar recuperar o desempenho estatal. Este momento corresponde ao ponto direito da Figura 5.1., denominado de *Início da Implementação da Reforma*. Assim, após o início da execução do programa de reforma, efetuado sob condições de assimetria de informação, verificou-se a necessidade de um instrumento de política que também permitisse a captura de informações não divulgadas das agências de governo. Este controle informacional seria utilizado via *contrato de gestão*. Neste momento, a orientação do programa de reforma desloca-se para o ponto esquerdo da Figura 5.1., denominado de *Mudanças Institucionais*, onde a implementação do contrato de gestão possibilitaria reduzir o *déficit informacional* que pautava o início do programa reformista. Entretanto dois limitadores causariam uma a fragmentação ainda maior a está já fragmentada estratégia: a *dependência do orçamento*, em um primeiro momento, e a *aversão ao risco político* no momento seguinte. No caso da *dependência do orçamento*, ao se tentar implementar o contrato de gestão, ou mais adiante criar organizações sociais e agências executivas, a ligação destas agências-alvo ao orçamento público as transforma em *ponto de veto* da execução desta política. Em outras palavras, a mudança institucional não ocorre. O tempo poderia eliminar tais pontos de veto, porém, a proximidade das eleições, a orientação do programa de reforma desloca-se para a parte superior da Figura 5.1. denominada de *Eleições 2002*, estacam a implementação do programa. Percebe-se que os atores envolvidos no processo de implementação agem racionalmente quando ao

se considerar suas ações individuais. Ou seja, quando em cada ponto da Figura 5.1. adotam estratégias de superação dos *mecanismos fragmentadores*. Porém, quando se considera o conjunto dos movimentos de superação destes *mecanismos*, percebe-se a *racionalidade restrita* contida no programa de reforma. Em outras palavras, os *mecanismos fragmentadores* reduzem a racionalidade da ação dos burocratas quando implementam a reforma administrativa. Assim, a fragmentação desta política pública apresenta impacto direto sobre o fator que a estimulou, a saber: o baixo desempenho das contas públicas. A falha da reforma estadual, e suas conseqüências para as finanças de Pernambuco, ficam claras nas palavras do Secretário de Fazenda, quando afirma que o esforço de reformar a burocracia pública ficou na formulação. Ele declara:

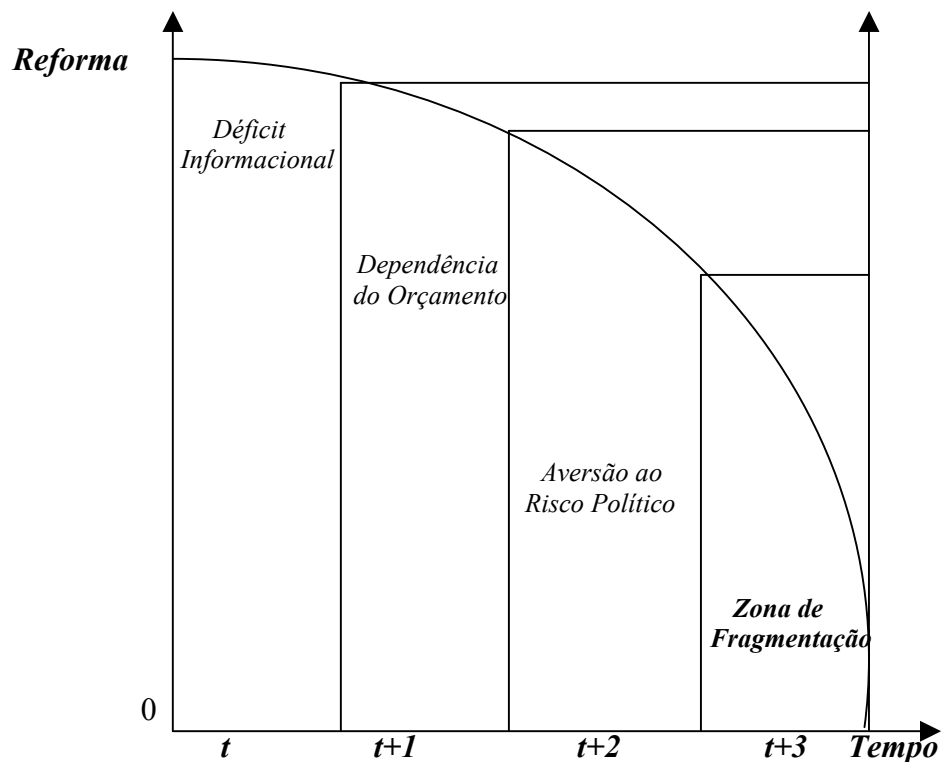
“Essa reforma como não foi feita nesse governo que está se acabando agora, provavelmente será feita no próximo. Se nós tivéssemos feito uma reforma administrativa profunda, esse programa de ajuste [ajuste fiscal] teria sido mais suave, poderíamos ter alcançado melhores resultados no mesmo tempo. Mas como não foi feita, precisamos avançar nessa direção.” (Entrevista pessoal concedida ao autor).

A baixa *performance* do programa de reforma administrativa de Pernambuco, decorrente da ação dos *mecanismos fragmentadores*, é visualizada não Gráfico 5.1. A política pública de reforma **R** é posta em execução no instante **t**. Como os formuladores trabalharam em um programa de reforma administrativa, sob condições de informação incompleta acerca da burocracia pública, o instante **t+I** deste programa é marcado pela tentativa de difusão do *Programa Pernambucano de Modernização da Gestão Pública* (Progestão) como instrumento de captura das informações resguardadas nos “feudos burocráticos”. Todavia, o deslocamento de **t** para **t+I** com vistas à adesão das agências de governo ao Progestão, incorre num primeiro momento em redução da

performance da reforma estadual (fragmentação), quando a *dependência do orçamento* restringe a difusão do programa, necessária para a recuperação do seu próprio desempenho. Por sua vez, ao deslocar-se de $t+1$ para $t+2$, instante este que equivalente à entrada da *aversão ao risco político* na composição do *cálculo de ação* do grupo partidário dominante, com vistas à eleição seguinte. Neste momento, pouco resta da formulação inicial da reforma em execução. Esta fragmentação, que ao se entrar no ano eleitoral situa-se na *zona de fragmentação*, instante $t+3$, indica a total paralisação do programa de reforma administrativa. Os formuladores voltam-se neste momento para o período pós-eleitoral, onde o ciclo se repetirá, caso prevaleçam às mesmas condições de formulação e implementação desta política pública.

Gráfico 5.1.

Trajetória da Frgamentação da Reforma Administrativa



A ambigüidade que envolve o programa de reforma, e sua conseqüente fragmentação, fica claro na incapacidade dos formuladores de promoverem mudanças institucionais substantivas ao longo de três anos de governo. O instituto do *contrato de gestão*, as *organizações sociais* e as *agências executivas*, ao qual originalmente este se destina, não tiveram a efetividade na reforma administrativa pernambucana, que foi baseada no modelo gerencial. Com efeito, sem a instituição de O.S. e A.E., fica comprometida a idéia de novas tecnologias de gestão para a burocracia pública. O cientista político e consultor do governo estadual para gestão pública, na condição de professor de alguns cursos da Escola de Governo voltado para os servidores estaduais, afirma sobre a dificuldade de implementação do contrato de gestão:

“É um problema de distribuição de poder, é um problema de distribuição de informação, e é um problema, eu acho, de construção institucional. Não dá para pensar uma estrutura nova sendo erguida sobre a antiga, acabando com ela em tão pouco tempo.” (Entrevista pessoal concedida ao autor).

Ou seja, tempo, em razão dos *mecanismos fragmentadores* característicos de regimes democráticos, não é possível de se obter apenas em uma legislatura, o que compromete sobremaneira a capacidade de implementação de uma reforma administrativa. A reforma pernambucana foi vítima desta dimensão temporal e da ação avassaladora dos *mecanismos fragmentadores* sob tal condição.

5.5. Conclusões -

Este capítulo apresentou as evidências empíricas da fragmentação da reforma administrativa de Pernambuco, no período de 1999 a 2001. Conforme o constatado, a reforma estadual foi concebida sob fortes condições de *déficit informacional*, produzindo um primeiro momento de fragmentação, quando o modelo de reforma implementado não contemplava as múltiplas arenas da burocracia pública. A utilização do *Progestão* com vista à redução do *déficit informacional* mostrou-se bastante limitada em razão da *dependência orçamentária* de boa parte das agências do governo. Em adição a isto, a aproximação das eleições 2002 restringiu ainda mais a dimensão temporal para a implementação dos contratos de gestão e criação de organizações sociais e agências executivas. O resultado foi a não complementação do programa de privatizações, surgimento de apenas duas O.S. e nenhuma A.E. em trinta e seis meses de governo, e uma redução apenas incremental nos gastos públicos. Em resumo, a reforma administrativa de Pernambuco fragmentou-se.

CAPÍTULO 6

6. Conclusões Finais –

Esta dissertação procurou explicar as causas da fragmentação das políticas de reformas administrativas no setor público, em ambientes democráticos, através de um esforço preliminar de formalização do que se denominou aqui de *mecanismos fragmentadores*. A combinação de *déficit informacional*, *dependência do orçamento*, e *aversão ao risco político*, gera a fragmentação das políticas de reforma, ao limitar a *racionalidade* dos formuladores dessas *policies* na elaboração e implementação de tais programas para o setor público, reproduzindo uma *anarquia organizada* como a descrita pelo modelo *garbage can*. Ou seja, a *racionalidade individual* dos formadores de políticas (preferências), sob condições de *assimetria de informação*, *ciclos eleitorais*, e *estreita relação das agências de governo com o orçamento público*, não conduz a uma *ação coletiva racional*, incorrendo em baixa *performance* do Estado em ação no que tange à implementação de *mudanças institucionais*. Destarte, a *racionalidade restrita* que permeia a elaboração de tais políticas conduz as reformas do tipo gerencial, marcadas pela tentativa de otimização do funcionamento da burocracia pública, à fragmentação. Implementar-las sob regimes democráticos as conduzirá ao problema da *falha seqüencial*.

Este fenômeno foi observado na reforma administrativa do estado de Pernambuco, no período de 1999 a 2001, quando o programa estadual sofreu a ação dos

mecanismos fragmentadores. A falta de informações sobre o funcionamento da máquina, aliada às restrições de implementação dos contratos de gestão, e à proximidade das eleições de 2002, conduziram a um ambiente de ambigüidade no processo de tomada de decisão e execução do programa de reforma, provocando a fragmentação desta política pública no estado. A verificação empírica das hipóteses formuladas corrobora esta fragmentação, haja vista que a hipótese *ii* (*a reforma administrativa de Pernambuco, no período 1999-2001, fragmentou-se em virtude da ação conjunta dos mecanismos fragmentadores - déficit informacional; dependência do orçamento; aversão ao risco político*) nitidamente encontra ressonância nos eventos empíricos desencadeados pelo processo de implementação da reforma administrativa. As mudanças institucionais efetuadas de maneira apenas incremental ao longo de trinta e seis meses de governo fornecem a verificação empírica que o argumento desenvolvido nesta dissertação necessita para sua aceitabilidade. Soma-se a isto, importantes declarações dos formuladores de políticas estaduais sobre o processo de tomada de decisão a respeito do modelo de reforma a ser implementado. O “modelo MARE” foi adotado sem a elaboração de um diagnóstico que o corroborasse como o mais adequado para os problemas da burocracia pública estadual, resultando no fenômeno que desconecta *problema* da *solução*, descrito por Cohen, March & Olsen (1972), incorrendo em uma “solução” que encontrou o seu “problema” e o “problema” a sua “oportunidade”. Este caráter ambíguo na geração da política de reforma conduziu o programa pernambucano à *falha sequencial*.

Por seu turno, a hipótese *i* (*as reformas administrativas apresentam problemas de implementação provocados por fatores como: déficit informacional; dependência do orçamento; e, aversão ao risco político*) também é confirmada, ao se observar que os *mecanismos fragmentadores* alteraram o cálculo de tomada de decisão

dos formuladores das políticas de reforma, no estudo de caso apresentado. Ao se incorporar o *déficit informacional*, a *dependência do orçamento*, e a *aversão ao risco político*, ao processo de tomada de decisão dos formuladores, observou-se que a condução desta política pública apresentou uma trajetória descendente em sua *performance*, levando-a a *zona de fragmentação*. A *natureza* das organizações (políticas de reformas) e o ambiente democrático no qual estas operam, implica na redução do escopo dos programas de reformas administrativas. Esta observação inverte o foco da preocupação de Weber (2000) com o impacto negativo da burocracia pública para a democracia, pois com base no estudo de caso apresentado, os regimes democráticos conduziram a administração pública à baixa *performance*, ao menos no que tange à implementação de reformas administrativas. Não por acaso que as reformas que tiveram maior sucesso de implementação, no caso brasileiro, foi a realizada no período do Estado Novo (1937-1945), e a efetuada pelo regime militar em 1967 através do Decreto-Lei 200/67. Em outras palavras, a regularidade empírica observada na fragmentação de políticas de reforma em regimes democráticos corrobora a ambigüidade do processo de tomada de decisão, sob este regime, desse tipo de política pública.

De fato, as reformas gerenciais fragmentam-se ao não considerar a natureza das estruturas organizacionais que visam reformular, tratando-as como dotadas de perfil similar, e ao desconsiderarem a ação dos *mecanismos fragmentadores* sobre o funcionamento da máquina pública.

Esta dissertação não encerra, e nem pretendia fazê-lo, o debate sobre o funcionamento da burocracia estatal e sua capacidade de geração de políticas públicas em ambientes democráticos. Porém, lança luzes sobre algumas questões da interface entre burocracia e política, tais como: *o que fazer para reduzir os custos de transações para implementação de reformas administrativas nas democracias? Ou, se o Estado*

pode apresentar alta performance em regimes democráticos? Certamente que esta agenda de pesquisa deve incluir estudos comparativos, em ambientes federativos e entre países, com vistas ao detalhamento da dinâmica dos *mecanismos fragmentadores* em regimes democráticos diversos.

ANEXOS

LISTA DE ENTREVISTADOS

Acácio Carvalho, **Coordenador Executivo do Programa Progestão.**

Cláudio Marinho, **Secretário de Ciência & Tecnologia do Estado de Pernambuco.**

Fernando Luís Abrúcio, **cientista político e consultor.**

Gezler Oliveira, **Diretor da Escola de Governo do Estado de Pernambuco.**

Gustavo Lima, **Secretário de Defesa Social do Estado de Pernambuco.**

Hélio Oliveira, **Secretário Executivo da Comissão de Reforma do Estado.**

José Mendonça Filho, **Vice-governador do Estado de Pernambuco.**

Luís Carlos Bresser Pereira, **ex-ministro da Administração e Reforma do Estado, no governo Fernando Henrique Cardoso.**

Maria José Briano, **Diretora de Controle do Tesouro Estadual-PE.**

Maurício Romão, **Secretário de Administração e Reforma do Estado do Estado de Pernambuco.**

Mara Anuncciatta, **Diretora de Recursos Humanos do Estado de Pernambuco.**

Jorge Jatobá, **Secretário da Fazenda do Estado de Pernambuco.**

Nilo Lins, **Superintendente do Instituto de Recursos Humanos de Pernambuco.**

LISTA DE SIGLAS

A.E. – Agência Executiva.

A.R. Agência Reguladora.

ARPE – Agência Reguladora de Pernambuco.

BANDEPE – Banco do Estado de Pernambuco.

CELPE – Companhia Energética de Pernambuco.

CEST – Comissão de Controle das Estatais.

COMPESA – Companhia Pernambucana de Saneamento.

CSPP – Conselho Superior de Política de Pessoal.

CPRH – Companhia Pernambucana do Meio Ambiente.

COPERGÁS – Companhia Pernambucana de Gás.

CDRE – Comissão Diretora da Reforma do Estado.

CRE – Comissão da Reforma do Estado.

DCTE – Diretoria de Controle do Tesouro Estadual.

FUNAFIN - Fundo Financeiro de Aposentadorias e Pensões dos Servidores do Estado de Pernambuco.

FUNAPE - Fundação de Aposentadorias e Pensões dos Servidores do Estado de Pernambuco.

FUNAPREV - Fundo de Aposentadorias e Pensões dos Servidores do Estado de Pernambuco.

FMI – Financial Management Initiative.

IRH/PE – Instituto de Recursos Humanos de Pernambuco.

IPSEP - Instituto de Previdência Social do Estado de Pernambuco.

LAFEPE – Laboratório Farmacêutico de Pernambuco.

MARE – Ministério da Administração e reforma do Estado.

MINIS - *Management Information System for Ministers.*

MAXIS - *Management Accounting System.*

NPM - *new public management* (nova administração pública).

NPR – National Performance Review.

NSP – Next Step Program.

PEDV – Programa estadual de Demissão Voluntária.

PBO – Performance Based Organization.

PFL – Partido da Frente Liberal.

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro.

PPB – Partido Progressista Brasileiro.

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira.

PROGESTÃO – Programa Pernambucano de Modernização da Gestão Pública.

SARE – Secretaria de Administração e Reforma do Estado, de Pernambuco.

SASSEPE - Sistema de Previdência Social do Estado de Pernambuco.

SEFAZ – Secretaria da Fazenda do Estado de Pernambuco.

SC&T – Secretaria de Ciência & Tecnologia.

SDS – Secretaria de Defesa Social.

TSE – Tribunal Superior Eleitoral.

UDN – União Democrática Nacional.

BIBLIOGRAFIA –

- ABRÚCIO, Fernando L. (2001). “Os Avanços e os Dilemas do Modelo Pós-Burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente”. In: BRESSER PEREIRA, L.C. & SPINK, P. (orgs.), *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. 4ª edição. Rio de Janeiro. Ed. FGV.
- AGLIETTA, M. (1976), *Régulation et Crises du Capitalisme*, Calmann-Lévy, Paris.
- AMAPARÁN, Juan Pablo G. (1997). “La Profissionalización del Servicio Público en México: retos e perspectivas.” Texto apresentado no Seminário “Reforma Administrativa em países em Desenvolvimento”, Brasília, ENAP, 24-25 de novembro de 1997.
- ARROW, Kenneth J. (1951). *Social Choice and Individual Values*. New York. John Wiley & Sons Inc.
- BARNARD, Chester I. (1968). *The Functions of the Executive*. Harvard University Press.
- BALANÇO GERAL DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA (2000), Diretoria de Controle do Tesouro Estadual, Secretaria da Fazenda do Estado de Pernambuco, Recife.
- BRESSER PEREIRA, L.C. (1996). *Crise Econômica e Reforma do Estado no Brasil: para uma nova interpretação da América Latina*. São Paulo. Editora 34.
- _____.(1998). *Reforma do Estado para Cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*. São Paulo. Editora 34.
- _____.(1998b). “A Reforma do Estado nos Anos 90: a lógica e os mecanismos de controle.” In: *Lua Nova*, nº 45, pp. 49-91.
- _____. (2001). “Gestão do Setor Público: estratégia e estrutura para um novo Estado.” In: BRESSER PEREIRA, L.C. & SPINK, P. (orgs.), *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. 4ª edição. Rio de Janeiro. Ed. FGV.
- BORSANI, Hugo. (2001). “Eleições e Desempenho Macroeconômico na América Latina (1979-1998)”. In: *Dados – Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, vol. 44, nº 03, pp.481-512.
- BUCHANAN, James & TULLOCK, Gordon. (1974), *The Calculus of Consent: logical foundations of constitutional democracy*. An Arbor. The University of Michigan Press.
- CAIDEN, Gerald E. (1999). “Administrative Reform – Proceed with Caution”. In: *International Journal of Public Administration*. Vol. 22, nº 6, pp.815-832.

- CARVALHO, Wagner. (1997). “A reforma administrativa nos anos 80-90: controle estratégico, eficiência gerencial e accountability.” In : *Revista do Serviço Público*, nº 03, Set-Dez, pp. 03-35.
- CHESNAIS, Françoise. (1996). *A Mundialização do Capital*. São Paulo. Editora Xamã.
- COHEN, Michael D., MARCH, James G. & Olsen, Johan P. (1972) “A Garbage Can Model of Organizational Choice”. In: *Administrative Science Quarterly*. Vol 17, nº 01, pp. 01-25.
- COHEN, Michael D. & MARCH, James G. (1974). *Leadership and Ambiguity: The American College President*. New York. McGraw-Hill.
- COASE, Ronald. (1980). “The Problem of Social Cost”. In: *The Journal of Law and Economics*, nº 03, pp. 1-44.
- DOWNS, Anthony. (1999), *Uma Teoria Econômica da Democracia*. São Paulo. Editora Edusp.
- DINIZ, Eli. (1995). “Governabilidade, Democracia e Reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90.” *Dados – Revista de Ciências Sociais*. Vol. 38, nº 03.
- _____.(1997), *Crise, Reforma do Estado e Governabilidade, Brasil 1985/1995*. Rio de Janeiro. Editora da FGV.
- _____. (2000), *Reforma do Estado, Globalização, e Elites Empresariais*. Rio de Janeiro. Editora da FGV.
- EVERA, Stephen Van. (1997). *Guide to Methods for Students of Political Science*. Ithaca.Cornell University Press.
- FERGUSON, C.E. (1986), *Microeconomia*, Ed. Forense Universitária, Rio de Janeiro.
- FERLIE, Ewan, ASBURNER, Lynn, FITZGERALD, Louise, PETTIGREW, Andrew. (1999). *A Nova Administração Pública. Brasília*, Editora da UNB.
- FEREJOHN, John. (1986). “Incumbent Performance and Electoral Control”. In: *Public Choice*, nº 50, pp. 5-26.
- GAULT, David Arellano. (1997). “Avanços desiguais e intenções indefinidas: a reforma do Estado do México e a estratégia de gerenciamento.” In: *Revista do Serviço Público*, nº 03, Set-Dez, pp. 153-168.
- GIAMBIAGI, Fábio & Além, Ana Cláudia. (2000). *Finanças Públicas: teoria e prática no Brasil*. Rio de Janeiro. Editora Campus.
- HALL, Peter & TAYLOR, Rosemary. (1996).“Political Science and Three New Institucionalisms”, in *Political Studies*, vol. 44.

HAYEK, Friedrich. (1973), *Law, Legislation and Liberty: a new statement of the liberal principles of justice and political economy*, Routledge & Kegan Paul Press, London.

_____. (1990), *O Caminho da Servidão*, Instituto Liberal, 5ª edição, Rio de Janeiro.

HIRSCHMAN, Albert. (1973). *Saída, Voz e Lealdade: reações ao declínio de firmas, organizações e estados*. São Paulo. Editora Perspectiva.

JENKINS, Kate. (2001). “A Reforma do Setor Público no Reino Unido”. In: BRESSER PEREIRA, L.C. & SPINK, P. (orgs.), *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. 4ª edição. Rio de Janeiro. Ed. FGV.

LARRIAN, Cláudio Orrego. (1999). “Modernização da gestão pública no Chile: progressos e desafios.” In: *Revista do Serviço Público*, nº 01, Jan-Mar, pp. 94-120.

MACEDO, Marcelo E. & ALVES, Andréa M. (1997). “Reforma administrativa: o caso do Reino Unido.” In: *Revista do Serviço Público*, nº 03, Set-Dez, pp. 62-83.

MESQUITA, Adriana de Sá & FERREIRA, Silvia P. (1997). “Fortalecer o serviço público e valorizar a cidadania: a opção australiana.” In: *Revista do Serviço Público*, nº 03, Set-Dez, pp. 36-61.

KETTL, Donald F. (2001). “A Revolução Global: reforma da administração do setor público.” In: BRESSER PEREIRA, L.C. & SPINK, P. (orgs.), *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. 4ª edição. Rio de Janeiro. Ed. FGV.

KRÜGER, Anne. (1974), “The Political Economy of the Rent-Seekings Society”. In: *American Economic Review*, nº 64 (3), pp. 291-303.

KRUGMAN, Paul. (1997). *Vendendo Prosperidade: sensatez e insensatez econômica na era do conformismo*. Rio de Janeiro. Editora Campus.

LOWI, Theodore. (1964), “American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory”. In: *World Politics*, nº 16, pp. 677-715.

LIPIETZ, Alain. (1988), “O Pós-Fordismo e seu Espaço”, *Espaço & Debates*, nº 25, NERU.

MELO, Marcus André B. C. (1999) (org.), *Reforma do Estado e Mudança Institucional no Brasil*. Recife, Ed. Massangana.

_____. (2002). *Reformas Constitucionais no Brasil: instituições políticas e processo decisório*. Rio de Janeiro. Editora Revan.

NISKANEN, W. (1971), *Bureaucracy and Representative Government*, Aldine-Atherton Press, Chicago.

- NORTH, Douglas C. (1992). *Custos de Transação, Instituições e Desempenho Econômico*. Publicação Instituto Liberal.
- NORDHAUS, William D. (1975). "The Political Business Cycle." In: *Review of Economy Studies*, nº 42, pp. 169-190.
- NUNES, Edson. (1997). *A Gramática Política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro. Editora Jorge Zahar.
- OSBORNE, David & GAEBLER, Theodore. (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Reading Mass. Addison-Wesley.
- OLSON Mancur. (1982), *The Rise and Decline of Nations: economic growth, stagflation, and social rigidities*, Yale University Press, New Haven and London.
- OFFE, Claus. (1983), "A Democracia Partidária Competitiva e o Welfare State Keynesiano: Fatores de Estabilidade e Descentralização". In: *Dados – Revista de Ciências Sociais*, vol. 26, nº 1.
- _____. (1987), "A Democracia Contra o Estado de Bem-Estar?" In: *Capitalismo Desorganizado*. São Paulo. Ed. Brasiliense.
- PADRÃO, Ana Paula & CAETANO, Valderéz (1997). *O Segredo do Cofre: como os estados brasileiros chegaram ao rombo de mais de 100 bilhões de dólares*. São Paulo. Editora Globo.
- PELTZMAN, Sam. (1990). "How Efficient Is The Voting Market?". In: *Journal of Law and Economics*. vol. 33, pp. 27-63.
- PINDYCK, Robert S. & RUBINFELD, Daniel. (1999). *Microeconomia*. São Paulo. Editora Makron Books.
- PLANO DIRETOR DA REFORMA DO ESTADO. (1995), Presidência da República, Brasília.
- PLANO NACIONAL DE DESESTATIZAÇÃO. (1991), Presidência da República, Brasília.
- PLANO DIRETOR DA REFORMA DO ESTADO (2000). Comissão Diretora da Reforma do Estado, Recife/PE.
- PLANO DE AÇÃO DO PROGESTÃO (2001). Secretaria da Administração e Reforma do Estado. Recife/PE.
- POLLIT, Christopher. (1993). *Managerialism and the Public Service*. Oxford. Blackwell.

OS PRIMEIROS TRINTA MESES DA REFORMA DO ESTADO EM PERNAMBUCO. (2001). Comissão Diretora da Reforma do Estado. Recife/PE.

REZENDE, Flávio C. (1998), “Clinton e a reinvenção do governo federal: o National Performance Review”, *Revista do Serviço Público*, nº 1, Jan-Mar, pp.93-139.

_____. (1999), *Administrative Reform, Permanent Failure, and the Problem of External Support: MARE and the Reform of the State Apparatus in Brazil*, PhD Dissertation, Cornell University, Ithaca, New York.

_____. (2000), *Entre Ajuste Fiscal e Mudança Institucional: por que reformas administrativas falham*, texto apresentado ao GT Estado e Políticas Públicas no II Encontro da ABCP, São Paulo.

_____. (2001). “Políticas de Controle dos Gastos Públicos e Comportamento das Organizações do Governo: uma interpretação de arenas de políticas públicas”. In: LIMA, Marcos Costa (org.) *O Lugar da América do Sul na Nova Ordem Mundial*. São Paulo. Editora Cortez.

_____. (2002a). “Entre o Ajuste Fiscal e a Mudança Institucional: por que as reformas falham?” *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. Outubro. No prelo.

_____. (2002b). “As Reformas Gerenciais e o Problema da Falha Sequencial.” *Revista de Sociologia e Política*. No prelo.

_____. (No prelo). *Por que as Reformas Administrativas Falham?*

RHODES, R. A. W. (1994). “Reinventing Excellence: Or How Best Sellers Thwart the Search of Lessons to Transform the Public Sector”. *Public Administration*, nº 72, pp. 281-289.

RICHARDSON, Ruth. (2001). “As Reformas no Setor Público da Nova Zelândia.” In: BRESSER PEREIRA, L.C. & SPINK, P. (orgs.), *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. 4ª edição. Rio de Janeiro. Ed. FGV.

SCHUMPETER, Joseph A. (1950). *Capitalism, Socialism, and Democracy*. New York, Haper and Row.

SHAPIRO, Edward. (1985). *Análise Macroeconômica*. São Paulo. Editora Atlas.

SOUZA, Celina. (1992). “Democracia, Participação Social e Funcionamento das Instituições: situação e perspectivas da federalização do desenvolvimento.” In: *Revista de Administração Pública*, vol. 26, nº 03, pp. 15-35.

_____. (1994). “Political and Financial Decentralization in Democratic Brazil.” *Local Government Studies*, vol. 20, nº 04, pp. 588-609.

- STIGLITZ, Joseph E. (1988). *Economics of the Public Sector*. New York. W.W. Norton Company.
- TROSA, Silvie (1995). *Moderniser L'Administration*. Paris. Les Editions D'Organization.
- VALDECI, Araújo. (1997). "A reforma administrativa francesa." In: Texto para Discussão nº 20, Brasília, FGV/EBAP/ENAP.
- VARIAN, Hal R. (2000). *Microeconomia: princípios básicos*. Rio de Janeiro. Editora Campus.
- VELASCO JR. (1997). *A Economia Política das Políticas Públicas: As Privatizações e a Reforma do Estado*, Texto para Discussão nº 55, BNDES, Rio de Janeiro.
- WEBER, Max. (2000). *Economia e Sociedade*. Vol. 02. Brasília. Editora da UNB.
- WITTMAN, Donald A. (1999). *O Mito do Fracasso da Democracia: por que as instituições políticas são eficientes?* Rio de Janeiro. Editora Bertrand Brasil.
- WILLET, Thomas & BANAIAN, King. (1988). "Models of the Political Process and their Implication for Stagflation: A Public Choice Perspective." In: T. Willet (org.), *Political Business Cycle*. Durham. Duke University.
- ZIFCAK, S. (1994). *New Managerialism: Administrative Reform in Whitehall and Camberra*. Buckingham. Open University Press.