

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
BACHARELADO EM GESTÃO PÚBLICA

ÁLVARO CÉSAR DE ASSIS VASCONCELOS

O MODELO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL E SEU USO POR
GOVERNOS DE CENTRO-ESQUERDA: O CASO BRASILEIRO

Belo Horizonte

2014

ÁLVARO CÉSAR DE ASSIS VASCONCELOS

**O MODELO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL E SEU USO POR
GOVERNOS DE CENTRO-ESQUERDA: O CASO BRASILEIRO**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Gestão Pública do Curso de Graduação em Gestão Pública do Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais.

Orientador: Prof. Dr. Jorge Alexandre Barbosa Neves.

Belo Horizonte

2014

**ÁLVARO CÉSAR DE ASSIS VASCONCELOS - O MODELO DE
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL E SEU USO POR GOVERNOS DE
CENTRO-ESQUERDA: O CASO BRASILEIRO**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Gestão Pública do Curso de Graduação em Gestão Pública do Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais.

BANCA EXAMINADORA

Professor Orientador: Prof. Dr. Jorge Alexandre Barbosa Neves

Professor Convidado: Prof. Dr. Silvio Segundo Salej Higgins

Belo Horizonte

2014

AGRADECIMENTOS

Como forma de agradecimento, dedico este trabalho:

Aos meus pais, João Bosco de Assis e Benedita de Assis, meus maiores exemplos de caráter, por todo apoio que recebi, durante toda minha vida, incondicionalmente, sendo uma fonte perene de amor e dedicação.

Aos meus queridos irmãos, Sérgio Guilherme, Luis Henrique, Mary Rose, Jane Evelyn e Louise Henriette (*in memoriam*), que souberam, apesar da distância geográfica que nos aparta, estar sempre presentes.

A todos os servidores da Universidade Federal de Minas Gerais envolvidos no processo de concepção e de desenvolvimento do Curso de Bacharelado em Gestão Pública, do qual tenho orgulho de fazer parte como integrante da pioneira turma, do primeiro semestre do ano de 2009, e que por meio desta iniciativa possibilitaram meu retorno à vida acadêmica.

A todo corpo docente dos diversos departamentos que se congregam no intuito de oferecer à este curso a excelência acadêmica necessária ao seu pertencimento aos quadros da UFMG, dentre os quais gostaria de citar, pela convivência acadêmica, os professores: Ana Maria Doimo, Bruno Pinheiro Wanderley Reis, Carlos Alberto Horta, Claudia Feres Faria, Dawisson Elvécio Belém Lopes, Eduardo Meira Zauli, Ernesto Friedrich de Lima Amaral, Fernando de Barros Filgueiras, José Ângelo Machado, Leonardo Avritzer, Ludmila Mendonça Lopes Ribeiro, Magna Maria Inácio, Marcia Miranda Soares, Marcus Abílio Gomes Pereira, Maria de Fátima Junho Anastasia, Sonia Maria Dias, Telma Maria Gonçalves Menicucci e Vera Alice Cardoso Silva.

Aos colegas do Curso de Gestão Pública que juntos promovem a expansão da boa reputação acadêmica deste recém-criado curso, dentre os quais gostaria de citar, pelo companheirismo e solidariedade: Ana Gabriela Caldeira Dias, Guilherme Quaresma e Renata Silva Felipe. Um agradecimento especial àqueles que, mais do que colegas de jornada, se elevaram a um nível diferenciado de inserção em minha vida, inestimáveis amigos, Anderson Weslei Rosa e Lídia Alves Moreira.

Aos amigos de toda uma vida, um agradecimento especial a: Álvaro Linhares, Marcus Vinicius Oliveira, Robson Nunes Dal Col, Salina Figueiredo e Sidener Luis Pena, que acreditaram, por vezes mais do que eu mesmo acreditava, no potencial de realização deste sonho acadêmico.

À Adma Campos Saldanha, por sempre insistir em “nunca desistir”, e pelo apoio em tantos momentos difíceis desta caminhada.

Aos colegas de trabalho da UFMG, em especial à Diretora Magda Auxiliadora dos Santos Barbosa Bastos, por ser uma mentora profissional ímpar, fonte de inúmeros exemplos práticos de liderança, de ética no serviço público, de qualidade no atendimento, e de disseminação de boas práticas gerenciais e de gestão pública.

Ao meu orientador Professor Jorge Alexandre Barbosa Neves, por quem nutro uma particular consideração e uma grande admiração acadêmica, por ter me proporcionado uma brilhante orientação, mesmo estando sobrecarregado pelo exercício concomitante da função de Diretor da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da UFMG.

Ao Professor Silvio Segundo Salej Higgins que aceitou integrar, como Professor Convidado, a banca de avaliação deste singelo Trabalho de Conclusão de Curso.

Ao povo brasileiro, que financia toda a jornada acadêmica dos alunos das Instituições Públicas de Ensino Superior no Brasil, meu sincero agradecimento.

E, por fim, a todos aqueles que, direta ou indiretamente, participam no processo de desenvolvimento da Gestão Pública no Brasil.

“E há que compreender-se que um príncipe, e máxime um novo príncipe, não poderá observar todas aquelas condições pelas quais os homens são tidos por bons, porquanto frequentemente, para conservar-se no poder, terá de agir contra a sua palavra e contra os preceitos de caridade, contra os de humanidade e contra os de religião. Por isso, será preciso que ele possua uma natural disposição para transmudar-se segundo o exijam os cambiantes ventos da fortuna e das circunstâncias... havendo a possibilidade, ele não se aparte do bem, mas que, havendo a necessidade, saiba valer-se do mal”.

(Maquiavel, O Príncipe)

RESUMO

A sociedade brasileira refletiu em suas últimas escolhas presidenciais o anseio por governos que propunham conciliar às políticas de equilíbrio fiscal um incremento nas ações voltadas ao atendimento das demandas sociais do país. Adotado como principal norteador da administração pública federal brasileira, por ocasião da execução do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado durante o governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, o modelo de Administração Pública Gerencial não foi deixado de lado quando se deu a transição presidencial entre partidos com programas de governo e orientações sociais diversas. Ciente de que não se trata de um modelo definitivo ou isento de críticas, este trabalho objetivou reforçar a ideia de que o gerencialismo não surgiu apenas circunscrito ao ideário neoliberal de promoção de um Estado mínimo, mas como uma viável alternativa ao visível esgotamento do modelo Burocrático de administração pública que, por apresentar características fortemente autocentradas, não mais dava conta de suprir em sua totalidade as demandas de uma sociedade cada vez mais complexa e diversificada.

Palavras Chave: Modelos de Administração Pública, Patrimonialismo, Burocracia, Gerencialismo, Nova Administração Pública.

LISTA DE FIGURAS, GRÁFICOS, TABELAS E QUADROS.

Gráfico 1 – Despesas com Pessoal e Encargos Sociais – 1986 a 1995.

Gráfico 2 – Variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) no Período do Plano Real.

Gráfico 3 – Proporção da Dívida Pública Brasileira em Relação ao PIB – 1994 a 2004.

Gráfico 4 – Taxa Básica de Juros – 1997 a 2006.

Gráfico 5 – Índice de Aprovação de Desempenho de Lula ao Final de seu Primeiro Mandato.

Gráfico 6 – Taxa Básica de Juros – 2003 a 2012.

Gráfico 7 – Proporção da Dívida Pública Brasileira em Relação ao PIB – 2003 a 2012.

Gráfico 8 – Índice de Aprovação de Desempenho de Lula ao Final de seu Segundo Mandato.

Gráfico 9 – Despesas com Pessoal e Encargos Sociais – 2003 a 2012.

Figura 1 – Características e Disfunções da Burocracia.

Figura 2 – Principais Indutores Conjunturais de um Modelo Pós-burocrático de Administração Pública.

Quadro 1 – Principais Características do Modelo Burocrático de Administração Pública.

Quadro 2 – Principais Objetivos do Modelo de Administração Pública Gerencial.

Quadro 3 – Modelo Conceitual Proposto pelo PDRAE.

Quadro 4 – Principais Carreiras do Núcleo Estratégico da Administração Pública Federal.

Quadro 5 – Principais Características Gerencialistas Presentes na EC/19.

Quadro 6 – Principais Características Gerencialistas Associadas ao PAC.

Tabela 1 – Número de Empresas Estatais por Ano – 1985 a 2010.

Tabela 2 – Política de Longo Prazo de Valorização do Salário Mínimo.

Tabela 3 – Quantitativo dos Ocupantes de Cargo DAS por Nível de Função – SIAPE.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade

AFC – Analista de Finanças e Controle

ANATEL – Agência Nacional de Telecomunicações

ANP – Agência Nacional do Petróleo

APO – Analista de Planejamento e Orçamento

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

BPC – Benefício de Prestação Continuada

CADE – Conselho Administrativo de Defesa Econômica

CEF – Caixa Econômica Federal

CF – Constituição Federal

CGPAR – Comissão Interministerial de Governança Corporativa e de Administração de Participações Societárias da União

CGU – Controladoria-Geral da União

CLT – Consolidação das Leis Trabalhistas

CNT – Confederação Nacional do Transporte

CVM – Comissão de Valores Mobiliários

DAS – Direção de Assessoramento Superior

DASP – Departamento Administrativo do Serviço Público

DIEESE – Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos

EC – Emenda Constitucional

ENAP – Escola Nacional de Administração Pública

EPPGG – Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental

E-SIC – Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão

FHC – Fernando Henrique Cardoso

FMI – Fundo Monetário Internacional

FI-FGTS – Fundo de Investimento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço

GESPÚBLICA – Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização

GTTI – Grupo de Trabalho em Tecnologia da Informação

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IPCA – Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social

MARE – Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado

MDIC – Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio Exterior

MP – Medida Provisória

NOB/SUAS – Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social

OS – Organizações Sociais

OSCIPS – Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público

PBF – Programa Bolsa Família

PCB – Partido Comunista Brasileiro

PCdoB – Partido Comunista do Brasil

PDG – Programa de Dispêndios Global

PDRAE – Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado

PDT – Partido Democrático Trabalhista

PFL – Partido da Frente Liberal

PL – Partido Liberal

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PNBL – Plano Nacional de Banda Larga

PND – Plano Nacional de Desestatização

PNP – Plano Nacional de Publicização

PNQ – Prêmio Nacional da Qualidade

PQGF – Prêmio Qualidade do Governo Federal

PQGF – Prêmio Nacional da Gestão Pública

PPA – Plano Plurianual

PPB – Partido Progressista Brasileiro

PPP – Parcerias Público-Privadas

PPSA – Pré-Sal Petróleo S.A.

PSD – Partido Social Democrático

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PSL – Partido Social Liberal

PT – Partido dos Trabalhadores

PTB – Partido Trabalhista Brasileiro

RJU – Regime Jurídico Único

SBDC – Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência

SEMOR – Subsecretaria de Modernização e Reforma Administrativa

SOF – Secretaria de Orçamento Federal

SPED – Sistema Público de Escrituração Digital

SPI – Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos

STN – Secretaria do Tesouro Nacional

TIC – Tecnologias da Informação e Comunicação

TCU – Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

Introdução.....	10
1 – Antecedentes do Modelo de Administração Pública Gerencial: A Herança Patrimonialista Portuguesa e a Burocracia Weberiana.	12
2 – Visão Geral Sobre a Concepção e a Implementação do Principal Modelo Pós-Burocrático de Administração Pública: O Modelo de Administração Pública Gerencial	20
2.1 – As Principais Críticas ao Modelo Burocrático.....	20
2.2 – Demais Fatores que Influenciaram a Concepção e a Implementação do Modelo de Administração Pública Gerencial.....	24
2.3 – Entra em Cena o Modelo de Administração Pública Gerencial.....	28
3 – A Experiência Brasileira.....	34
3.1 – A Reforma Gerencialista Promovida pelo PDRAE.....	34
3.2 – O Governo Lula: Entre a Mudança de Paradigma e o Continuismo.....	51
3.3 – O Governo Dilma: Uma “Gerente” no Poder.....	62
Considerações Finais.....	67
Referências Bibliográficas	70

Introdução

As mudanças ocorridas no arranjo social contemporâneo tem se refletido numa crescente exigência por governos que saibam agir com mais responsividade¹ e eficiência², conceitos fortemente correlacionados a uma boa gestão pública. Mas como atingir este objetivo diante de uma sociedade que se torna a cada dia mais complexa, com crescentes demandas e dispondo de recursos cada vez mais escassos?

Neste sentido, ocorreu ao final do século passado a gestação do modelo de administração pública gerencial (também chamado de gerencialismo ou nova gestão pública) justamente no intuito de tentar suprir, no âmbito da administração pública, as crescentes demandas que já não eram plenamente atendidas pelo modelo Burocrático vigente. Tal condição de insuficiência do modelo Burocrático se acentuou com a crise do Estado moderno e com o processo de globalização³ econômica que eclodiram na segunda metade do século passado e tornaram óbvias as falhas deste modelo de administração pública frente aos novos desafios.

Inserido neste contexto, o Brasil, durante a gestão do Presidente Fernando Henrique Cardoso, adotou o gerencialismo como norteador do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado – PDRAE, sob a batuta do então Ministro Luiz Carlos Bresser-Pereira, designando como principais medidas o controle fiscal e a diminuição da máquina pública.

Tais políticas, no entanto, se mostraram insuficientes em prover o correto atendimento às fortes demandas sociais herdadas de gestões anteriores, levando a população a eleger um novo governo composto majoritariamente por partidos ditos de esquerda, e que propôs ampliar os programas sociais vigentes. Era de se esperar que esta mudança no viés ideológico da política brasileira, ocorrida no âmbito do governo federal, pudesse ocasionar também uma

¹ O conceito de Responsividade em políticas públicas se refere ao quanto um governo, através de suas ações, consegue atender aos anseios e demandas oriundos de sua população.

² Eficiência, conceito que passou a constar no rol de Princípios da Administração Pública Brasileira da Constituição Federal – CF/88 através de sua emenda nº. 19 é o que “exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e seus membros (MEIRELLES, 2002, p. 94)”.

³ Conforme definição do Banco Mundial a “globalização é um inevitável fenômeno da história da humanidade que tem propiciado um encurtamento das distancias mundiais através de um intercâmbio de bens e produtos, informação, conhecimento e cultura. O ritmo dessa integração global tornou-se muito mais ágil e mais perceptível ao longo das últimas décadas por conta dos avanços sem precedentes na tecnologia, comunicações, ciência, transportes e indústria” (Globalization; The World Bank Group; 2013. Disponível em: <<http://go.worldbank.org/V7BJE9FD30>> Acesso em: 10 out. 2013; tradução própria).

mudança nos rumos da administração pública. Porém, o que se tem percebido (e.g. PAULA, 2005; ABRÚCIO, 2007; COSTA, 2013) é que a cultura gerencialista, incorporada à administração pública brasileira por ocasião da execução do PDRAE, tem sido continuada, havendo indícios de que sua influência se amplia sobre a vigente gestão da Presidente Dilma Roussef.

Muitos autores (e.g. OSBORNE & GAEBLER, 1992; ABRÚCIO, BRESSER-PEREIRA, KETTL, 2006) já desenvolveram uma vasta bibliografia sobre o assunto, principalmente no que tange ao período referente ao PDRAE. Outros (e.g. PAULA, 2005) se ocuparam em elaborar críticas sobre a forma como se deu a implementação do gerencialismo no Brasil.

Este trabalho, por sua vez, foi desenvolvido no intuito de se pesquisar em que medida se encontra consolidada a cultura gerencialista no País, buscando descrever sua utilização pelas mais recentes experiências de governo no âmbito da administração pública federal. Através desta exposição buscou-se verificar se este modelo de administração pública tem se mostrado coerente e compatível com o atendimento de crescentes demandas sociais que, no caso em tela, se encontram reforçadas por ocasião da eleição de governos que possuem viés ideológico de esquerda.

Para tanto, este estudo contou com três capítulos e as considerações finais. No primeiro capítulo, desenvolveu-se um breve histórico dos principais modelos de administração pública adotados no Brasil, anteriores ao modelo de administração pública gerencial, mas que ainda coexistem e influenciam a administração pública brasileira. O segundo capítulo teve por objetivo detalhar mais especificamente o modelo de administração pública gerencial, descrevendo sua concepção e a forma como se deu sua inserção na administração pública. O terceiro capítulo, por sua vez, descreveu a adoção do gerencialismo no âmbito da administração pública brasileira e expôs sua continuidade por governos que, apesar de possuírem diferentes ideologias norteadoras de políticas públicas, não romperam com os principais objetivos já incorporados pelo uso pregresso deste modelo. Ao final, foram apresentadas as considerações finais acerca dos capítulos anteriores.

1 – Antecedentes do Modelo de Administração Pública Gerencial: A Herança Patrimonialista Portuguesa e a Burocracia Weberiana.

A formação do Estado brasileiro pode nos apresentar pistas de como se deu o processo de consolidação da administração pública no Brasil e de como os principais modelos de administração pública influenciaram (e influenciam até hoje) a esfera governamental em seus vários níveis.

Sendo uma ex-colônia portuguesa, o Brasil herdou, em um primeiro momento, o modelo Patrimonialista de administração pública, ou Patrimonialismo. Típico das Monarquias Absolutistas, a principal característica deste modelo residia na ausência de distinção entre os patrimônios público e privado, onde “o Estado era entendido como propriedade do rei” (BRESSER-PEREIRA, 2006, p.241). Sobre este mesmo aspecto Weber (2004, p.253) descreveu que:

Ao cargo patrimonial falta sobretudo a distinção burocrática entre a esfera "privada" e a "oficial". Pois também a administração política é tratada como assunto puramente pessoal do senhor, e a propriedade e o exercício de seu poder político, como parte integrante de seu patrimônio pessoal, aproveitável em forma de tributos e emolumentos.

Ao desenvolver seus estudos sobre a “Sociologia da Dominação”¹ Weber associou o Patrimonialismo ao caráter tradicional de legitimação de poder. Dessa forma o Patrimonialismo em Weber “*explica a fundamentação do poder político, ou seja, como este se organiza e se legitima [...] através do poder arbitrário/pessoal do príncipe e legitimado pela tradição.*” (CAMPANTE, 2003, p.156, grifos do autor).

Se pautando pela definição Weberiana, Faoro (2001, p.199) desenvolveu sua teoria a respeito do estamento² burocrático, salientando que, apesar de ainda incipiente, a administração pública brasileira também seguiu a mesma direção onde o “patrimônio do soberano se converte, gradativamente, no Estado, gerido por um estamento, cada vez mais burocrático”. Não obstante ser burocrático, este estamento que se criou era pouco racional e bastante ineficiente, conforme descreveu Costa (2008, p.832):

¹ Weber classifica a dominação em três tipos principais: carismática, tradicional ou burocrático-legal.

² Para Faoro o estamento “configura o governo de uma minoria. Poucos dirigem, controlam e infundem seus padrões de conduta a muitos. O grupo dirigente não exerce o poder em nome da maioria, mediante delegação ou inspirado pela confiança que do povo, como entidade global, se irradia.” (FAORO, 2001, p.107)

A administração colonial, apesar da abrangência das suas atribuições e da profusão de cargos e instâncias, do ponto de vista funcional, pouco se diferencia internamente. Tratava-se de um cipoal de ordenamentos gerais, encargos, atribuições, circunscrições, disposições particulares e missões extraordinárias que não obedeciam a princípios uniformes de divisão de trabalho, simetria e hierarquia. O caos legislativo fazia surgir num lugar funções que não existiam em outros; competências a serem dadas a um servidor quando já pertenciam a terceiros; subordinações diretas que subvertiam a hierarquia e minavam a autoridade.

Desta forma a administração pública do Brasil, enquanto colônia portuguesa, pouco se desenvolveu e, quando o fez, se pautou por exacerbar aspectos negativos do Patrimonialismo. É o que descreveram Arno e Maria José Wehling (1999), citados por Costa (2008, p.834), quando elencaram como as principais disfunções da administração pública colonial brasileira:

a centralização, a ausência de diferenciação (de funções), o mimetismo, a profusão e minudência das normas, o formalismo e a morosidade. Essas disfunções decorrem, em grande medida, da transplantação para a colônia das instituições existentes na metrópole e do vazio de autoridade (e de obediência) no imenso território, constituindo um organismo autoritário, complexo, frágil e ineficaz.

Tanto no caso do Brasil colonial quanto após a vinda da Família Real portuguesa (episódio este que propiciou o efetivo encorpamento do já citado estamento burocrático brasileiro que posteriormente serviria à recém-criada nação), as práticas patrimonialistas eram a regra. “O funcionário é a sombra do rei, e o rei tudo pode: o Estado pré-liberal não admite a fortaleza dos direitos individuais, armados contra o despotismo e o arbítrio” (FAORO, 2001, p.200). Sobre este aspecto do funcionalismo Patrimonialista, Holanda (2004, p. 146) constatou que:

Para o funcionário ‘patrimonial’, a própria gestão política apresenta-se como assunto de seu interesse particular; as funções, os empregos e os benefícios que deles auferem relacionam-se a direitos pessoais do funcionário e não a interesses objetivos, como sucede no verdadeiro Estado burocrático, em que prevalecem a especialização das funções e o esforço para se assegurarem garantias jurídicas aos cidadãos.

Tais condições que favoreciam o personalismo e a presença de uma contumaz corrupção nos quadros da administração pública eram algumas das consequências do Patrimonialismo na administração pública. Este modelo, apesar de haver servido aos interesses do soberano quando da constituição do Estado pré-liberal, era cada vez mais inadequado aos propósitos da crescente classe burguesa, que viu na ausência de

racionalidade e na conseqüente ineficiência administrativa um entrave ao desenvolvimento de seus objetivos capitalistas. A falta de uma separação clara entre o público e o privado era terreno fértil para desvios de recursos por parte dos agentes públicos, que encontravam na corrupção uma forma de ampliar seus ganhos e influência.

Com o processo de fortalecimento da classe burguesa e o conseqüente declínio do poder absolutista na Europa, a tendência de separação entre o patrimônio público e o privado se tornou cada vez mais concreta. Buscava-se o retorno à ideia de *res publica*, ou coisa pública, conceito já presente nas antigas democracias Greco-romanas e que passou a ser reelaborado com o intuito de promover a real separação entre os domínios do público e do privado.

No caso brasileiro, diferentemente de outras nações onde a ascensão da classe burguesa se deu de forma apartada do Estado, a burguesia se constituiu sob a égide do próprio Estado. “A primeira consequência, a mais visível, da ordem burocrática, aristocratizada no ápice, será a inquieta, ardente, apaixonada caça ao emprego público. Só ele nobilita, só ele oferece o poder e a glória, só ele eleva, branqueia e decora o nome.” (FAORO, 2001, p.466). Esta condição singular do processo de formação do Estado brasileiro acabou por influenciar o subseqüente funcionamento de seu corpo administrativo.

Em face da decadência do Estado Absolutista e da consolidação do Estado Liberal tornou-se mister o desenvolvimento de um novo modelo de administração pública que corrigisse as manifestas distorções do Patrimonialismo.

Desta forma, simultaneamente à ascensão do sistema de produção capitalista e a crescente necessidade de se delimitar os espaços do público e do privado, ganhou força ao final do século XIX o desenvolvimento do modelo Burocrático de administração pública. Tal processo foi bem sintetizado por Bresser-Pereira (2006, p.241) quando este descreveu que:

A administração pública burocrática foi adotada em substituição à administração patrimonialista, que definiu as monarquias absolutas e na qual o patrimônio público e o privado eram confundidos. [...] Esse tipo de administração revelar-se-ia incompatível com o capitalismo industrial e as democracias parlamentares que surgiram no século XIX. É essencial para o capitalismo a clara separação entre o Estado e o mercado; só pode existir democracia quando a sociedade civil, formada por cidadãos, distingue-se do Estado ao mesmo tempo que o controla. Tornou-se assim necessário desenvolver um tipo de administração que partisse não só da clara distinção entre o público e o privado, mas também da separação entre o político e o administrador público. Surgiu então a administração burocrática moderna, racional-legal.

No intuito de facilitar o entendimento deste modelo elencamos, no Quadro 1, as principais características do modelo Burocrático de administração pública.

Quadro 1 – Principais Características do Modelo Burocrático de Administração Pública

Hierarquização	“Rege o princípio da hierarquia de cargos e da sequência de instâncias, isto é, um sistema fixamente regulamentado de mando e subordinação das autoridades, com fiscalização das inferiores pelas superiores.”
Impessoalidade	“A moderna organização administrativa separa, por princípio, o escritório da moradia privada, distinguindo em geral a atividade oficial, como área especial, da esfera da vida privada, e os recursos monetários e outros meios oficiais da propriedade privada do funcionário.”
Especialização	“A atividade oficial, pelo menos toda atividade oficial especializada – e esta é o especificamente moderno -, pressupõe, em regra, uma intensa instrução na matéria.”
Dedicação Exclusiva	“Quando o cargo está plenamente desenvolvido, a atividade oficial requer o emprego da plena força de trabalho do funcionário, independentemente da circunstância de que o tempo de trabalho obrigatório no escritório pode estar fixamente delimitado.”
Atenção a Regras e Procedimentos	“A administração dos funcionários realiza-se de acordo com regras gerais, mais ou menos fixas e mais ou menos abrangentes, que podem ser aprendidas. O conhecimento destas regras constitui, por isso, uma arte especial (conhecimentos jurídicos, administrativos, contábeis) que é posse dos funcionários.”
Meritocracia	“O cargo é profissão. Isto se manifesta, em primeiro lugar, na exigência de uma formação fixamente prescrita, que na maioria dos casos requer o emprego da plena força de trabalho por um período prolongado, e em exames específicos prescritos, de forma geral, como pressupostos da nomeação.”

Fonte: Elaboração própria a partir de WEBER (2004, p.199-200).

Weber já defendia, neste momento, uma tendência que seria posteriormente replicada na concepção do gerencialismo, a de adoção de certo mimetismo entre as recém-formadas administrações pública e privada. Para Weber (2004, p.212):

A exigência da realização mais rápida possível das tarefas oficiais, além de inequívoca e contínua, é atualmente dirigida à administração, em primeiro lugar, pela economia capitalista moderna. As modernas empresas capitalistas de grande porte são elas mesmas, em regra, modelos inigualados de uma rigorosa organização burocrática. Suas relações comerciais baseiam-se, sem exceção, em crescente precisão, continuidade e, sobretudo, rapidez das operações [...] A aceleração extraordinária na transmissão de comunicados públicos de fatos econômicos ou puramente políticos exerce, como tal, uma forte pressão contínua em direção à maior aceleração possível do tempo de reação da administração diante das situações dadas em cada momento, e o ótimo, neste sentido, pode somente ser alcançado, em regra, por uma organização burocrática rigorosa.

Com o sistema de produção capitalista já bastante sedimentado emergem no contexto europeu, na primeira metade do século XX, o Estado do Bem-Estar Social – ou *Welfare State*³

³ O denominado Estado do Bem-Estar Social, *Welfare State* ou Estado Assistencial, possui um conceito amplo referente a diferentes formas de organizações socioeconômicas. De maneira geral, diz-se do Estado que garante "tipos mínimos de renda, alimentação, saúde, habitação, educação, assegurados a todo o cidadão, não como caridade mas como direito político." (WILENSKY, 1975 apud BOBBIO; MATEUCCI; PASQUINO, 1998, p.416).

– e o socialismo, criando novas demandas a serem atendidas pelos crescentes corpos burocráticos dos governos.

O Brasil, diferentemente das nações europeias, desenvolveu tardiamente o seu Capitalismo, conforme denotou Bresser-Pereira (2008, p.34):

No Império e na Primeira República, entre 1822 e 1930, a sociedade brasileira é uma sociedade patriarcal e mercantil que corresponde a um Estado politicamente oligárquico e administrativamente patrimonial. A classe dominante brasileira é assim constituída não apenas por uma oligarquia de dos senhores de terra e comerciantes de escravos, mas também por um estamento de burocratas públicos patrimoniais.

Portanto, foi somente após a Revolução de 1930 que o Estado brasileiro assumiu um papel Nacional-Desenvolvimentista e a Burguesia Industrial superou em influência as Oligarquias Agrárias, propiciando um desenvolvimento da Burocracia estatal no intuito de atender às demandas desta recém-estabelecida burguesia. É neste contexto que ocorreu a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público – DASP, através do Decreto-Lei nº 579, de 30 de Julho de 1938.

O DASP foi a primeira experiência realmente relevante e efetiva por parte da administração pública brasileira de se adequar aos preceitos do modelo Burocrático e romper com o modelo Patrimonialista ainda preponderante.

Conforme encontra-se descrito no Art. 2º de sua criação, era de competência do DASP:

- a) o estado pormenorizado das repartições, departamentos e estabelecimentos públicos, com o fim de determinar, do ponto de vista da economia e eficiência, as modificações a serem feitas na organização dos serviços públicos, sua distribuição e agrupamentos, dotações orçamentárias, condições e processos de trabalho, relações de uns com os outros e com o público;
- b) organizar anualmente, de acordo com as instruções do Presidente da República, a proposta orçamentária a ser enviada por este à Câmara dos Deputados;
- c) fiscalizar, por delegação do Presidente da República e na conformidade das suas instruções, a execução orçamentária;
- d) selecionar os candidatos aos cargos públicos federais, excetuados os das Secretarias da Câmara dos Deputados e do Conselho Federal e os do magistério e da magistratura;
- e) promover a readaptação e o aperfeiçoamento dos funcionários civis da União;
- f) estudar e fixar os padrões e especificações do material para uso nos serviços públicos;
- g) auxiliar o Presidente da República no exame dos projetos de lei submetidos a sanção;
- h) inspecionar os serviços públicos;

- i) apresentar anualmente ao Presidente da República relatório pormenorizado dos trabalhos realizados e em andamento.

Em um primeiro momento o DASP foi bem sucedido em desempenhar o seu papel de reformador e modernizador da administração pública brasileira. Porém, conforme descreveu Costa (2008, p.846) citando Wahrlich (1984) e Torres (2004), a partir de 1945 várias ações governamentais, em especial as contratações de servidores sem a devida avaliação por mérito, demonstraram que a cultura Patrimonialista herdada do período anterior se encontrava enraizada na administração pública brasileira de tal forma que ainda era fortemente cultivada em solo nacional.

O contexto mundial de reconstrução das nações pós-segunda grande guerra fortaleceu o processo Nacional-Desenvolvimentista, e o Estado brasileiro consolidou um forte processo de industrialização, que esvaziou ainda mais a influência das oligarquias agrárias e incorporou substancialmente o recém-criado empresariado urbano. Como consequência deste processo, ganhou lugar no país uma nova classe trabalhadora que passou a ensejar por parte do governo o atendimento a novas demandas sociais, até então pouco difundidas.

Com o Estado ganhando cada vez mais robustez ocorreu, no Brasil, uma segunda grande reforma da administração pública, que veio a acontecer já no período militar da segunda metade do século passado, tendo como principal resultado a promulgação do Decreto-Lei nº. 200, de 25 de fevereiro de 1967.

Duas instâncias burocráticas ficaram responsáveis pela coordenação desta reforma: O DASP, responsável pela gestão dos recursos humanos, e a Subsecretaria de Modernização e Reforma Administrativa – SEMOR, que por sua vez se incumbiu dos aspectos estruturais, sistêmicos e processuais.

As principais alterações promovidas pelo Decreto-Lei 200/67 foram, conforme descreveu Costa (2008, p.851):

Em primeiro lugar, prescrevia que a administração pública deveria se guiar pelos princípios do planejamento, da coordenação, da descentralização, da delegação de competência e do controle. Em segundo, estabelecia a distinção entre a administração direta — os ministérios e demais órgãos diretamente subordinados ao presidente da República — e a indireta, constituída pelos órgãos descentralizados — autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista. Em terceiro, fixava a estrutura do Poder Executivo federal, indicando os órgãos de assistência imediata do presidente da República e distribuindo os ministérios entre os setores político, econômico, social, militar e de planejamento, além de apontar os órgãos essenciais comuns aos diversos ministérios. Em quarto, desenhava os sistemas de atividades auxiliares-pessoal, orçamento, estatística, administração financeira, contabilidade e auditoria e serviços gerais. Em quinto, definia as bases do

controle externo e interno. Em sexto, indicava diretrizes gerais para um novo plano de classificação de cargos. E finalmente, estatua normas de aquisição e contratação de bens e serviços.

A reforma proposta pelo Decreto-Lei 200/67 era uma tentativa de promover um desenvolvimento da administração pública brasileira que já apresentava, neste momento, dar sinais de um engessamento na condução do Estado. No entanto, por traz do discurso de promoção de uma gestão governamental mais ágil e eficiente que fomentou a ideia de descentralização da administração pública através do incremento de instâncias de administração indireta (fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista e autarquias) residia também uma intenção de maior controle do governo militar sobre a sociedade. Conforme observou Costa (2008, p.852):

Apesar da distância entre as metas estabelecidas e as metas cumpridas, não resta dúvida de que o Decreto-Lei nº 200 contribuiu para a consolidação do modelo de administração para o desenvolvimento no Brasil. Essa nova concepção viria substituir o modelo clássico de burocratização, baseado nas idéias de Taylor, Fayol e Weber. Adaptado à nova condição política do Brasil, que atravessava uma ditadura militar, ambicionava expandir a intervenção do Estado na vida econômica e social. A modificação do estatuto do funcionalismo de estatutário para celetista e a criação de instituições da administração descentralizada visavam facilitar as pretensões intervencionistas do governo.

Apesar de representar um ponto chave em termos de inovações no âmbito da administração pública brasileira, o Decreto-Lei 200/67 não obteve êxito em todas as suas ambições e suas medidas modernizadoras se estagnaram frente a uma cultura institucional burocrática que se consolidou extremamente corporativista e resistente a mudanças. A administração pública brasileira passou a ser um misto de Patrimonialismo, Burocracia e descentralização. Esta falta de identidade favorecia o clientelismo por parte do Estado e provocava o enrijecimento de uma tecnocracia já defasada em relação ao que demandava uma gestão pública moderna.

No contexto internacional ocorreu a partir da década de 70 um agravamento na crise de governança do Estado moderno que, simultaneamente ao crescente processo de globalização, acelerou o processo de teorização de um novo modelo pós-burocrático que atendesse as crescentes demandas por governos mais ágeis e responsivos.

No Brasil, este cenário foi o estopim para que em meados da década de 80 ocorresse o processo de redemocratização política com a conseqüente queda do regime militar que já não mais colhia resultados econômicos satisfatórios e ampliava uma herança de crescentes demandas sociais negligenciadas pelo Estado.

Com isto, formou-se o contexto para a implementação no País do principal modelo pós-burocrático de administração pública, o gerencialismo, que será alvo de análise e exposição neste próximo capítulo.

2 – Visão Geral Sobre a Concepção e a Implementação do Principal Modelo Pós-Burocrático de Administração Pública: O Modelo de Administração Pública Gerencial

2.1 – As Principais Críticas ao Modelo Burocrático

Como vimos no primeiro capítulo deste trabalho, o modelo Burocrático de administração pública foi fundamental tanto na consolidação do sistema econômico capitalista quanto na condução do aparelho do Estado¹ existente no contexto do Estado Liberal e Democrático. Sua estrutura organizacional possuía certas características, em especial o elevado nível de formalização e impessoalidade, que favoreciam seu isomorfismo institucional² e permitiam sua replicação nas mais diversas organizações, de caráter público ou privado, pertencentes aos mais diversos contextos socioculturais (MOTTA & VASCONCELOS, 2006, p.11). Nesse mesmo sentido, a importância da burocracia também foi ressaltada por Osborne & Gaebler (1992, p.13):

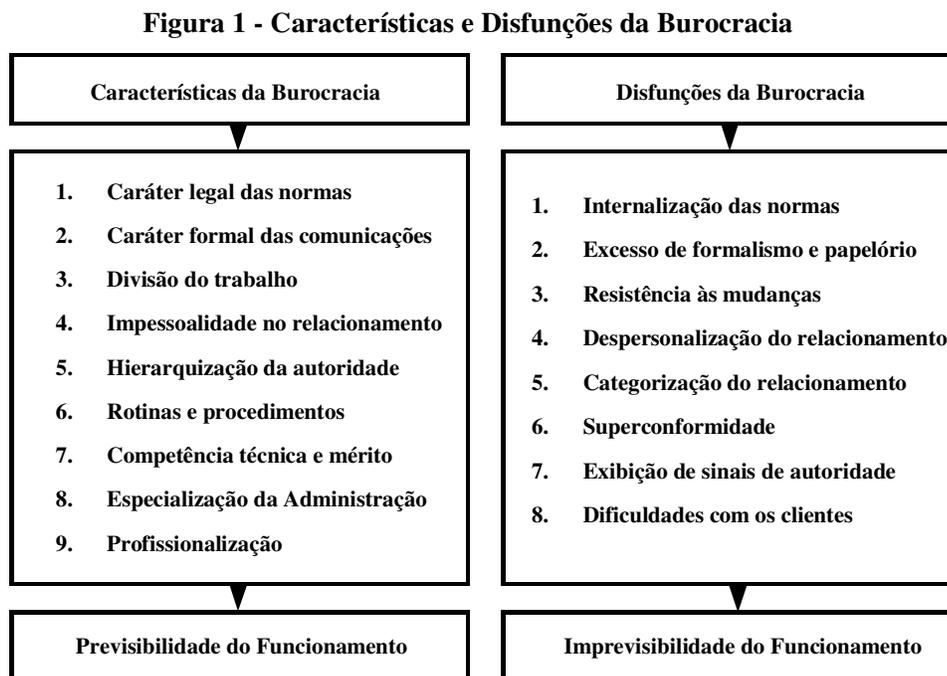
Hoje, isto não é fácil de imaginar, mas há cem anos a palavra *burocracia* tinha um sentido positivo. Designava um método de organização racional e eficiente, para substituir o exercício arbitrário do poder pelos regimes autoritários. A burocracia trouxe ao trabalho do governo a mesma lógica que a linha de montagem deu ao processo industrial. Com sua autoridade hierárquica e especialização funcional, a organização burocrática tornou possível a realização eficiente de tarefas amplas e complexas.

Podemos perceber pelo teor desta última citação que, apesar de sua relevância, existe atualmente uma imagem altamente pejorativa da burocracia. É natural ao contexto contemporâneo associar a burocracia a comportamentos organizacionais que são, em boa medida, antagônicos aos que fundamentaram sua concepção. Esta cultura crítica ao modelo burocrático tem como uma de suas origens o desenvolvimento da “Teoria das Disfunções Burocráticas” de Robert K. Merton, que posteriormente influenciou inúmeros outros pesquisadores (e.g. GOULDNER; SELZNICK). Tal teoria faz alusão às “consequências

¹ “A elite governamental, a burocracia e a força militar e policial constituem o aparelho do Estado” (BRESSER-PEREIRA 1995, p.8).

² Segundo Dimaggio & Powell (1983, p.150) o isomorfismo se explica pela tendência de uma instituição, sob a influência de pressões externas, em ajustar seu funcionamento através da assimilação de comportamentos organizacionais já previamente legitimados, mesmo que originalmente diversos a sua natureza institucional.

imprevistas (ou não desejadas) que levam à ineficiência e às imperfeições” no funcionamento da burocracia (CHIAVENATO, 2003, p.268). Estes aspectos negativos da burocracia foram elencados na Figura 1, onde também nos é permitido perceber o antagonismo entre estas disfunções e suas almeçadas características.



Fonte: CHIAVENATO (2003, p.269).

Conforme concluiu Chiavenato (2003, p.268), citando Merton (1957):

Para Merton, não existe uma organização totalmente racional e o formalismo não tem a profundidade descrita por Weber. O conceito popular de burocracia faz pensar que o grau de eficiência administrativa desse sistema social racional é baixíssimo. Isso porque o tipo ideal de burocracia sofre transformações quando operado por homens. Segundo Merton, o homem (excluído dos estudos de Max Weber, que descreveu um sistema social desumano e mecanicista), quando participa da burocracia, faz com que toda a previsibilidade do comportamento, que deveria ser a maior consequência da organização, escape ao modelo preestabelecido.

Sendo assim, Chiavenato (2003, p.272) reforçou a ideia de que:

Ao formular o modelo burocrático de organização, Weber não previu a possibilidade de flexibilidade da burocracia para atender a duas circunstâncias:

- a. A adaptação da burocracia às exigências externas dos clientes.
- b. A adaptação da burocracia às exigências internas dos participantes.

Em relação ao item “a”, referente às pressões externas dos clientes, é pertinente lançar mão do pensamento de Osborne & Gaebler (1992, p.16) no qual os autores expuseram a ideia de que a evolução do Estado moderno:

Requer instituições que respondam às necessidades dos clientes, oferecendo-lhes opções de serviços personalizados; que influenciem pela persuasão e com incentivos, sem usar comandos; que tenham, para seus empregados, uma significação e um sentido de controle, que eles as sintam como se fossem deles. Instituições que confirmam poder aos cidadãos, em lugar de simplesmente servi-los.

No que tange ao item “b”, Crozier (1981, p.300) em suas pesquisas sobre a burocracia foi levado a conclusão de que:

um sistema de organização burocrática como os que temos estudado, oferece aos indivíduos uma feliz combinação de independência e segurança[...] Dentro de âmbito limitado pelas regras ou pelo conjunto do sistema burocrático, os indivíduos são livres de dar ou recusar sua contribuição, de forma em grande parte arbitrária. Podem participar ou refugiar-se em um comportamento de retração, compenetrar-se com os objetivos da organização e dedicar-se com afinco à sua função, ou não dar de si mais que uma parte superficial, reservando suas forças para seus empreendimentos pessoais fora do trabalho. Certamente que, dentro desse contexto, eles têm poucas chances de chegar a impor suas ideias e suas pessoas, nem de nunca serem distinguidos pelos seus colegas. Mas, em compensação, não se arriscarão ao fracasso nem terão que enfrentar a hostilidade de seus pares e concorrentes.

Tal condição favorecia a percepção de que o corpo burocrático agia de acordo com seus próprios interesses, e não de acordo com sua finalidade existencial. Esta problemática não era passível de ser combatida nos moldes do modelo burocrático vigente, pois este não dispunha dos mecanismos necessários para se assegurar uma correta aplicação da discricionariedade por parte dos agentes públicos no intuito de evitar as externalidades negativas do seu corporativismo. Como ressaltou Crozier (1981, p.284), “um sistema de organização cuja característica principal é a rigidez, não pode, naturalmente, adaptar-se facilmente à mudança, e propenderá a resistir qualquer transformação”. Isto é também fruto de um paradigma do modelo burocrático, referente ao sistema de dominação racional-legal proposto por Weber. A racionalidade no modelo Burocrático de administração pública diz respeito aos processos necessários para se atingirem os objetivos propostos enquanto o caráter legal faz alusão ao fato de que estes processos devem estar previstos em lei. Este paradigma foi bem descrito por Bresser-Pereira (2009, p.209) quando este concluiu que:

Esse sistema continha uma contradição intrínseca: em um mundo em mudança contínua e cada vez mais acelerada, é impossível ser ao mesmo tempo racional e legal. É impossível ser racional definindo em lei os objetivos específicos a serem

alcançados e os meios a serem seguidos: a lei pode definir de modo genérico os objetivos e os meios, mas sua especificação competente depende necessariamente de uma tomada de decisão caso a caso.

Esta necessidade por controle acabou por tornar inviável a correta administração do erário público com vistas ao atendimento do real interesse coletivo. “Ao tentar controlar virtualmente tudo na administração pública, tornamo-nos tão obsessivos em ditar o modo *como* as coisas deviam ser feitas - regulando os procedimentos e controlando, os insumos - que passamos a ignorar os *resultados*” (OSBORNE & GAEBLER, 1992, p.15, grifos do autor).

Porém, cada vez mais os serviços prestados pelo Estado eram vistos como direitos dos cidadãos, uma vez que são financiados por meio de impostos. Numa análise mais moderna, aprofundando a visão sobre relação indireta de pagamento, os cidadãos passariam a ser vistos como “clientes”, consumidores de serviços do Estado, reforçando a necessidade de eficiência administrativa por parte dos agentes públicos. “Descentralização, controles sociais, flexibilidade, e inclusão social passam a ser valores ensejados pelas sociedades democráticas e conflitantes com modelos burocráticos tradicionais” (REZENDE, 2009, p.347).

Com o incremento das funções inerentes ao Estado, em especial no que tange às demandas de cunho social, as disfunções do modelo Burocrático de administração pública se tornaram preponderantes em relação às suas vantagens, e acabaram por explicitar suas limitações.

Portanto, quando o Estado deixou de ser basicamente um garantidor dos contratos, um zelador da segurança interna e externa, e passou a assumir cada vez mais uma função social, a rigidez, a impessoalidade e o formalismo exacerbado do modelo burocrático, que serviram como antíteses aos desvios do modelo Patrimonialista, transformaram-se em um obstáculo ao pleno desenvolvimento deste novo e complexo Estado Moderno. Conforme bem sintetizou Bresser-Pereira (2006, p.241):

No momento em que o pequeno Estado liberal do século XIX deu definitivamente lugar ao grande Estado social e econômico do século XX, verificou-se que a administração burocrática não garantia nem rapidez, nem boa qualidade nem custo baixo para os serviços prestados ao público. Na verdade, a administração burocrática é lenta, cara, auto-referida, e pouco ou nada orientada para o atendimento das demandas dos cidadãos.

Diante do exposto, nos é permitido perceber que o modelo Burocrático de administração pública possuía limitações inerentes ao contexto para o qual foi formulado, sendo inapto a dar conta das demandas de um mundo em crescente transformação sócio governamental. Como descreveram Osborne & Gaebler (1992, p.15):

o modelo burocrático se desenvolveu em condições muito diferentes das de hoje; numa sociedade de ritmo mais lento, quando as mudanças ocorriam com menor rapidez. Desenvolveu-se numa era hierárquica, quando só os que ocupavam o topo da pirâmide social dispunham de informações suficientes para decidir adequadamente, numa sociedade cujos membros trabalhavam com as mãos e não com a cabeça. Numa época de mercados de massa, quando a maioria das pessoas tinha desejos e necessidades semelhantes. Desenvolveu-se num contexto de comunidades formadas pela geografia - bairros e cidades com fortes laços de união

Fato é que a evolução das condições sócio governamentais que ocorreu durante o século XX fez com que se exaurissem as condições propícias sobre as quais a burocracia se alicerçava. De certa forma a economia de escala³, oriunda da adoção do sistema burocrático, aliada a um contexto histórico favorável propiciaram um desenvolvimento governamental de tal monta que o próprio modelo que o sustentava se viu incapaz de dar conta de colher os frutos deste processo evolutivo. Cabe ressaltar que, mesmo nos dias atuais, existem ambientes organizacionais que são extremamente compatíveis com o uso do modelo burocrático. Como citaram Osborne & Gaebler (1992, p.17) “Em certas circunstâncias, as instituições burocráticas ainda funcionam. Se o ambiente é estável, a tarefa a realizar, relativamente simples, e todos os clientes querem o mesmo serviço, sem que a qualidade se torne crítica, a burocracia pública tradicional pode ser eficaz”.

2.2 – Demais Fatores que Influenciaram a Concepção e a Implementação do Modelo de Administração Pública Gerencial.

Em suma, este processo de incompatibilidade do modelo Burocrático em relação às novas questões, oriundas do processo de evolução do Estado moderno, tornou clara a necessidade de se mudar a forma como era conduzida a administração pública. Este processo se catalisou, em boa medida, por conta da crise econômica e fiscal do Estado (em especial após o período de reconstrução europeia pós-segunda grande guerra) e por conta do processo de globalização que se ampliou ao final do século passado.

A denominada globalização fez com que os Estados, antes ensimesmados, se vissem obrigados a voltar suas atenções ao contexto internacional, em especial por conta da

³ “Diz-se que há economias de escala quando o aumento do volume da produção de um bem por período reduz os seus custos. Esta redução pode se dar pela possibilidade de utilização de métodos produtivos mais automatizados ou mais avançados” (POSSAS, 1993, p.70).

consolidação de grandes corporações multinacionais, que passaram a atuar como novos *stakeholders*⁴ na agenda pública internacional. As demandas de regulação por parte do Estado dos fluxos comerciais internacionalizados, que antes eram norteadas para o protecionismo do mercado interno e a defesa dos interesses das indústrias nacionais, passaram a incorporar a necessidade de competição por novos mercados.

Como consequência este processo trouxe consigo a necessidade de se novamente resguardar a proteção da *res publica* contra um novo tipo de privatização do Estado, o *rent seeking*⁵. Se por um lado a burocracia possuía características que combatiam satisfatoriamente o personalismo e a corrupção no contexto de transição do Estado Absolutista para o Estado Liberal, esta não se mostrava capaz de impedir uma forma mais dissimulada de apropriação da *res publica* por diferentes grupos de interesses.

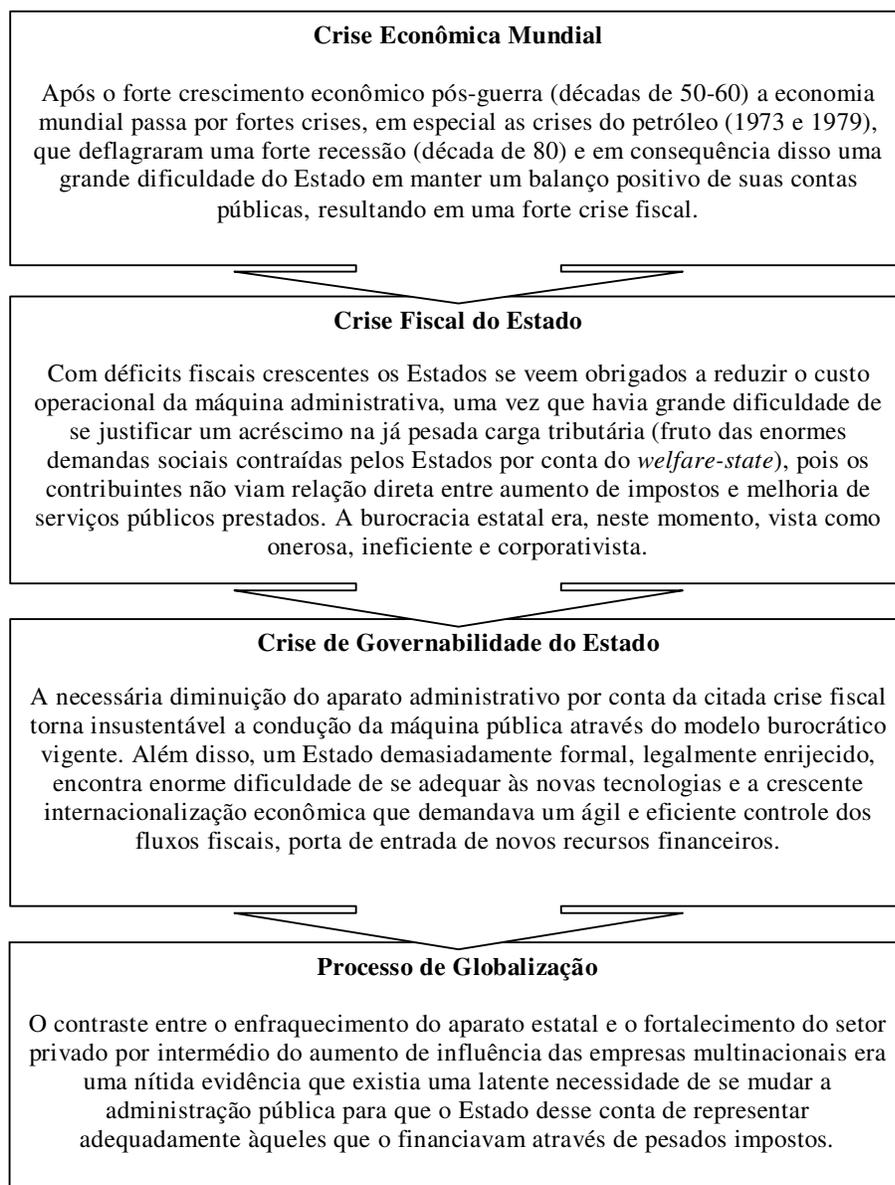
Outra consequência do processo de globalização foi a consolidação de uma ideia que já tomava corpo desde o pós-guerra: a administração privada era muito bem sucedida em atingir seus objetivos. Com o desenvolvimento de grandes grupos multinacionais, responsáveis por resultados econômicos expressivos, em especial nos países desenvolvidos, tornou-se lógico associar tal desempenho a técnicas adotadas por estas empresas. Convém lembrar que tal situação requer um exercício comparativo bem mais apurado do que uma simples associação direta, pois os objetivos finalísticos da iniciativa privada convergem em boa medida em um único sentido: a obtenção de lucro, fruto de um balanço comercial positivo. Tal característica não é replicável ao ambiente público onde os objetivos são, além de dispersos, muito mais difíceis de identificar e quantificar em valores monetários.

No intuito de sintetizar este processo que foi descrito até aqui lançaremos mão de um esquema, apresentado na Figura 2, que nos descreve como inúmeros fatores conjunturais se concatenaram e levaram diversas nações quase que simultaneamente a buscar a implementação de um modelo pós-burocrático de administração pública em substituição ao já defasado modelo Burocrático.

⁴ *Stakeholders*, ou Grupos de Interesse, é um termo originário da língua inglesa utilizado pelo Filósofo Estadunidense Robert Edward Freeman no desenvolvimento da Teoria dos Grupos de Interesse e que faz referência a “qualquer grupo ou indivíduo que é afetado por ou pode afetar a realização dos objetivos de uma organização” (FREEMAN, 1984, p. 46); Tradução Própria.

⁵ *Rent-seeking* ou “Privatização do Estado” é um termo originário da língua inglesa e que é utilizado no âmbito da teoria econômica neoclássica (e.g. KRUEGER, 1974; TULLOCK, 2008) numa alusão ao processo de ganho de rendas extra-mercado por parte dos agentes econômicos através do controle indireto do Estado. Neste caso a palavra “privatização” é utilizada para definir este comportamento e não em referência ao processo de desestatização de empresas públicas.

Figura 2 – Principais Indutores Conjunturais de um Modelo Pós-burocrático de Administração Pública



Fonte: Elaboração própria a partir de ABRÚCIO (2006, p.175-176).

Em paralelo a esta conjuntura internacional, ocorreu no campo das ideias “a ascensão de teorias extremamente críticas às burocracias estatais, como o public choice nos Estados Unidos e o ideário neoliberal hayekiano (principalmente na Grã-Bretanha)” (ABRÚCIO, 2006, p.177). A citada *public choice*⁶, ou teoria da escolha pública, surgiu, em parte, como

⁶ A *public choice*, ou teoria da escolha pública, é uma linha de pesquisa “cujo principal objectivo é o de aplicar um método da ciência econômica a um objecto que tradicionalmente tem sido considerado no âmbito da ciência política: grupos de interesse, partidos políticos, processo eleitoral, análise da burocracia, escolha parlamentar e análise constitucional”. Seus principais teóricos foram “Duncan Black (1958), James Buchanan e Gordon

uma antítese aos preceitos que sustentavam o *welfare state*, fundamentado em teorias que explicitavam os “fracassos do mercado” e que justificavam uma maior intervenção do Estado. Seus objetivos residiam na busca de se identificar os “fracassos de governo” para então tornar-se possível definir limites à sua atuação (PEREIRA, 1997, p.419). Por se tratar de uma linha de pesquisa que, dentre outros aspectos, ia de encontro à diminuição do tamanho do Estado como uma das alternativas para se controlar os gastos públicos, a teoria da escolha pública foi amplamente utilizada na dispersão da ideologia neoliberal⁷. Porém, há de se ressaltar que, apesar de algumas similaridades, tais termos não se reduzem a sinônimos. Conforme ressaltou Pereira (1997, p.439):

É natural que, no contexto redutor desta oposição ideológica, os argumentos desenvolvidos no âmbito da teoria da escolha pública tenham sido utilizados pelos defensores de um maior papel para os mercados. Contudo, da mesma maneira que é falacioso o argumento (utilizado pelos economistas do bem-estar) de que a existência de “fracassos de mercado” leva logicamente a concluir que a intervenção governamental é necessária e superior, também é falacioso o argumento de que os “fracassos do governo” indicam, por si só, que o alargamento dos mercados terá efeitos benéficos. Qualquer generalização é abusiva e a tarefa, eventualmente árdua, da análise institucional comparada é precisamente a de estudar, caso a caso, as vantagens e as limitações de cada arranjo institucional. Aquilo que a teoria da escolha pública aponta não é para menos Estado, mas sim para melhor Estado.

Em síntese, com a escalada de um sentimento antiburocrático por parte da sociedade - decorrente da supervalorização das disfunções do sistema, do estabelecimento de uma conjuntura internacional desfavorável economicamente à manutenção da forma como eram geridas as contas públicas, e da consolidação de um contexto ideológico que exaltava a necessidade de se rever certos aspectos políticos da gestão pública, faltava apenas uma janela de oportunidade na agenda governamental mundial para que entrasse em cena uma nova forma de administrar o Estado.

Tullock (1962), Mancur Olson (1965), Kenneth Arrow (1951), Anthony Downs (1957) e William Riker (1962)” (PEREIRA, 1997, p.419-420).

⁷ O neoliberalismo é uma ideologia que objetiva, através de uma releitura dos ideais Liberais, servir de contraponto a doutrinas surgidas no pós-guerra (dentre as quais podemos citar os estudos desenvolvidos por John Maynard Keynes) e que defendiam um aumento na atuação dos governos frente às questões econômicas. Apoiam, portanto, a ideia de Estado Mínimo, onde o Mercado encontra máxima liberdade de atuação frente a amplas limitações do Estado em intervir na economia. Seus maiores expoentes teóricos são Friedrich August Von Hayek, com a obra “O caminho da servidão” (1944), e Milton Friedman, autor de “Capitalismo e liberdade” (1962).

2.3 – Entra em Cena o Modelo de Administração Pública Gerencial.

Esta janela de oportunidade se abriu ao final do século XX com a chegada ao poder de grupos políticos afinados com o discurso por mudanças em duas nações protagonistas na esfera político-econômica internacional: os Estados Unidos da América e a Grã-Bretanha. Cabe ressaltar aqui que, apesar de serem expoentes no processo de implementação de um modelo pós-burocrático de administração pública, tais nações não foram as primeiras nem tampouco as únicas neste processo.

Foi o que descreveu Abrúcio (2006, p.178) quando disse que:

é importante lembrar que esse processo não ocorreu nem no mesmo momento histórico nem da mesma forma nos diversos países. Mais do que isso, deram-se respostas diferenciadas para problemas muito parecidos. Contaram para isso a tradição administrativa, as regras do sistema político, o grau de centralização existente e a força do consenso pró-Welfare State presente em cada nação.

Sobre este mesmo cenário Kettl (2006, p.75-76) discorreu que:

O que chama a atenção é que o movimento favorável à redução do Estado tornou-se virtualmente universal, por maiores que sejam alguns deles. Estados que têm grandes aparelhos de administração pública, como a Suécia, deram início a reformas praticamente ao mesmo tempo que Estados nos quais o setor governamental é muito menor, como o Reino Unido. Da Coreia ao Brasil, de Portugal à Nova Zelândia, a reforma do setor governamental tornou-se um fenômeno verdadeiramente universal. Em todo o mundo, os cidadãos e seus representantes eleitos parecem simplesmente ter chegado à conclusão de que o governo de seu país, seja qual for o seu tamanho relativo, é grande demais e precisa ser reduzido, de que a administração pública é muito cara e deve ser modificada para oferecer maior eficiência e maior eficácia.

Conforme descrito, apesar de ter se constituído em uma reforma administrativa que foi experimentada por uma diversa gama de nações, ocorre que, ao ter sido capitaneada pela Inglaterra, a implementação deste novo modelo se deu em maior grau justamente em administrações públicas de ex-colônias inglesas (como Austrália e Nova Zelândia). Não sendo, porém, restrita aos países de língua inglesa.

Um aspecto que cabe ressaltar aqui é o de que também existe uma forte associação do gerencialismo à ideologia neoliberal. No entanto, assim como ocorreu com a teoria da escolha pública, isto se deve mais à contemporaneidade dos termos do que necessariamente uma intrínseca correlação. É o que concluiu Bresser-Pereira (2010, p. 115) quando descreveu que:

Como surgiam em um momento em que a ideologia neoliberal ganhava espaço, e em um país com um governo neoliberal, as novas ideias foram etiquetadas como neoliberais. Dependendo de seu autor, de fato eram. Na verdade, a Reforma Gerencial é compatível tanto com governos de esquerda quanto de direita, mas ao tornar eficientes os serviços sociais e científicos prestados pelo Estado, ela legitima politicamente o Estado Social.

Outro aspecto que leva a esta associação reside no fato de que, devido a grave crise fiscal dos Estados, o processo de implementação deste novo modelo de administração pública aconteceu simultaneamente a outro de reestruturação do aparato governamental, que em boa medida lançou mão da diminuição no corpo burocrático como principal medida para corte de gastos.

Foi o que destacou Bresser-Pereira (2006, p.30) quando disse que:

A administração pública gerencial é frequentemente identificada com as ideias neoliberais por outra razão. As técnicas de gerenciamento são quase sempre introduzidas ao mesmo tempo em que se implantam programas de ajuste estrutural que visam enfrentar a crise fiscal do Estado. Como observa Nunberg (1995: 11), “a primeira fase da reforma, geralmente chamada ‘gerenciamento diluído’, consistiu de medidas para reduzir o gasto público e o número de funcionários, como resposta às limitações fiscais.”

Porém, tal condição ocorreu tanto em países que adotaram amplamente a cartilha neoliberal quanto em países com culturas mais socializantes. Reformar o Estado era uma medida necessária, não apenas em função de se intentar a construção de um Estado mínimo, e que visava equilibrar as contas públicas frente a crescentes demandas que sufocavam os orçamentos governamentais e que impediam a correta ação dos governos frente à necessária responsividade dos serviços públicos prestados. Para o gerencialismo não se tratava simplesmente de tornar o Estado menor, mas de torna-lo melhor, ou tecnicamente falando: mais eficiente.

Não obstante tratar-se de um modelo com características diversas por conta dos diferentes contextos nos quais foi aplicado, alguns aspectos são capitais neste novo modelo de administração pública. Tais características foram bem delineadas por Bresser-Pereira (2006, p.242-243) quando este descreveu que:

Aos poucos foram-se delineando os contornos da nova administração pública: a) descentralização do ponto de vista político, transferindo-se recursos e atribuições para os níveis políticos regionais e locais; b) descentralização administrativa através da delegação de autoridade aos administradores públicos, transformados em gerentes cada vez mais autônomos; c) organizações com poucos níveis hierárquicos, ao invés de piramidais; d) pressuposto da confiança limitada e não da desconfiança total; e) controle a posteriori, ao invés do controle rígido, passo a passo, dos processos

administrativos; e f) administração voltada para o atendimento do cidadão, ao invés de auto-referida.

Com isto “O serviço público continua sendo profissional e racional, mas a racionalidade depende mais de tomadas de decisão gerenciais do que da estrita observação de procedimentos burocráticos” (BRESSER-PEREIRA, 2009, p.23). O foco nos resultados demandava uma quebra do paradigma racional-legal inerente ao modelo Burocrático de administração pública, uma vez que se retirava o peso do controle legal através do ganho de discricionariedade gerencial.

Foi o que destacou Rezende (2009, p.352) quando concluiu que:

A burocracia tradicional deve ceder espaço para modelos de governança pública orientada pelo desempenho, onde se intensificam os processos de delegação para as agências implementadoras de políticas públicas. A “accountability” tradicional pautada por regras passa a ser reconfigurada em termos de uma “accountability” de resultados.

Essa nova forma de se proceder ao *accountability*⁸ governamental era um dos pontos chave em que se diferiam as propostas gerencialistas em relação ao modelo Burocrático de administração pública. Como bem explicou Bresser-Pereira (2006, p.28-29) quando descreveu que:

A burocracia concentra-se nos processos sem considerar a alta ineficiência envolvida, porque acredita que este seja o modo mais seguro de evitar o nepotismo e a corrupção. Os controles são preventivos, vêm a priori. Entende, além disto, que punir os desvios é sempre difícil, senão impossível; prefere, pois, prevenir, estabelecendo estritos controles legais. A rigor, uma vez que sua ação não tem objetivos claros - definir indicadores de desempenho para as agências estatais é tarefa extremamente difícil - não tem outra alternativa senão controlar os procedimentos.

A administração pública gerencial, por sua vez, assume que se deve combater o nepotismo e a corrupção, mas que, para isto, não são necessários procedimentos rígidos. Podem ter sido necessários quando dominavam os valores patrimonialistas; mas não o são hoje, quando já existe uma rejeição universal a que se confundam os patrimônios público e privado.

Como podemos perceber, o gerencialismo se configurava como uma plausível alternativa aos dilemas enfrentados pelo modelo burocrático vigente. No entanto, sua implementação foi um processo que se encontra, ainda hoje, incompleto. Isto se deve, em

⁸ *Accountability* é um termo originário da língua inglesa e cujo significado possui um amplo espectro de aplicação e seu uso no Brasil ainda é recente. Os seus principais significados envolvem “responsabilidade (objetiva e subjetiva), controle, transparência, obrigação de prestação de contas, justificativas para as ações que foram ou deixaram de ser empreendidas, premiação e/ou castigo” (PINHO; SACRAMENTO, 2009, p.1364).

parte, a algumas características conjunturais, inerentes ao próprio contexto no qual foi concebido este modelo de administração pública.

Como já foi dito, por se tratar de um período de forte crise fiscal, o corte de gastos por parte dos governos foi impositivo, e isso se deu em boa medida através da diminuição do corpo burocrático e de políticas de redução de salários: para o governo significava “funcionar melhor, a um menor custo” (REZENDE, 2009, p.351); para o corpo burocrático significava perda de autonomia, a custa de um corte na própria carne. Este mesmo corpo burocrático que seria o responsável pelo sucesso futuro da Reforma. Conforme concluiu Bresser-Pereira (2006, p.32) quando descreveu que: “O maior risco a que se expõe este tipo de reforma é ser vista como hostil ao funcionalismo público e, assim, não conseguir obter a cooperação do corpo de servidores”.

Tal condição foi também analisada por Kettl (2006, p.77) da seguinte forma:

Os reformadores da administração pública têm tentado criar um Estado mais barato e mais eficiente. Na prática, porém, é difícil para os reformadores contemplar, ao mesmo tempo, economias de curto prazo e bons resultados futuros; dedicar-se a mudanças radicais e imediatas e ao processo contínuo de reforma; implementar decisões extremamente duras e táticas que visem a motivar os funcionários. Para se ter uma reforma efetiva e duradoura é preciso encontrar mecanismos que conciliem interesses políticos imperativos de curto prazo e metas de longo prazo.

Simultaneamente a este aspecto, cabe aqui reforçar a ideia de diferenciação entre os objetivos gerenciais de uma empresa privada e os objetivos gerenciais do serviço público. Conforme descreveram Osborne & Gaebler (1992, p. 21-22):

O governo é uma instituição fundamentalmente diferente da empresa. Os empresários são motivados pela busca do lucro; as autoridades governamentais se orientam pelo desejo de serem reeleitas. As empresas recebem dos clientes a maior parte dos seus recursos; os governos são custeados pelos contribuintes. As empresas normalmente trabalham em regime de competição; os governos usam habitualmente o sistema do monopólio.

[...] Há muitas outras diferenças. O governo é democrático e aberto; por isso seus movimentos são mais lentos comparados aos das empresas, cujos administradores podem tomar decisões rapidamente, a portas fechadas. A missão fundamental do governo é "fazer o bem", não é "fazer dinheiro". Por isso, em vez do cálculo de custo-benefício, usado pelas empresas, os governos trabalham com valores morais absolutos. Muitas vezes, os órgãos governamentais precisam servir a todos igualmente, independentemente da capacidade de pagar pelo serviço prestado ou da demanda por esse serviço; por isso, o governo não pode alcançar o mesmo nível de eficiência da empresa, que funciona no mercado.

Diante deste cenário, podemos verificar que o gerencialismo, em seu conceito mais amplo, não se reduzia a uma mera transposição ao ambiente público de técnicas

administrativas bem sucedidas do campo privado, mas numa adaptação destas técnicas sob certos critérios com o objetivo de aprimorar a eficiência e promover a responsividade dos governos frente àqueles que os financiam. Este financiamento público, por meio de impostos, também cria uma necessidade por uma detalhada prestação de contas, produzida através de mecanismos bastante apurados de controle, com enfoque nos resultados e não nos processos. Como efetivar este processo em instituições estabelecidas sob a égide da burocracia, apego às normas e procedimentos e, via de regra, com direitos e vantagens garantidos em lei? E como premiar os melhores gerentes sendo difícil avaliar os resultados efetivos de uma política pública, promover a busca por melhores resultados em uma ambiente organizacional com inúmeras limitações a mudanças salariais, com cargos atrelados a planos de carreiras muitas vezes obsoletos mas corporativistas? A esta dialética se soma um dos maiores questionamentos acerca do gerencialismo: como administrar conceitos que são conflitantes como, por exemplo, cooperação versus competição?

Dentro dessa linha de pensamento, Rezende (2009, p.356) destacou que:

Iniciativas de promover o ajuste fiscal, usualmente estão associadas a políticas que exigem maior nível de controle e sistematização sobre a burocracia e suas organizações. Neste sentido, são típicos das políticas de controle fiscal a modernização das auditorias, dos sistemas de prestação de contas, controle orçamentário, das formas de pagamentos, dos controles sobre salários, sobre promoções, vantagens, gratificações e, especialmente sobre a contratação de servidores públicos.

O controle é o mecanismo decisivo para que se possa atingir maior performance fiscal. Este problema emerge como a tensão essencial a ser superada e em que condições é possível para alinhar os padrões de cooperação com uma demanda conflituosa em torno do controle.

Contribui para este dilema do controle a questão acerca da confiança (ou a falta dela) nas instituições e nos agentes públicos. Devido às crises fiscais e de governabilidade do Estado a confiança do cidadão em seus representantes públicos foi extremamente afetada, em especial pelo fato do governo ser financiado através de uma pesada carga tributária. No entanto, como ressaltou Bresser-Pereira (2006, p.29-30)

Para que se proceda ao controle dos resultados, descentralizadamente, em uma administração pública, é preciso que políticos e funcionários públicos mereçam pelo menos um certo grau de confiança. Confiança limitada, permanentemente controlada por resultados, mas ainda assim suficiente para permitir a delegação, para que o gestor público possa ter liberdade de escolher os meios mais apropriados ao cumprimento das metas acordadas, ao invés de fixar metas e procedimentos em lei. Na administração burocrática, esta confiança não existe. E é impensável pela lógica neoconservadora ou neoliberal, dada a visão radicalmente pessimista que têm da natureza humana. Sem algum grau de confiança, porém, é impossível se obter a

cooperação e, embora a administração seja um modo de controle, é também um modo de cooperação.

Desta forma, buscamos descrever até aqui as principais características teóricas deste modelo pós-burocrático, bem como ressaltar algumas de suas qualidades e pontos questionáveis. Dedicarmo-nos agora à análise do caso brasileiro, perpassando desde a origem da Reforma do Estado promovida pelo PDRAE até os governos mais recentes, buscando enfatizar em que medida se encontra assimilada a cultura gerencialista, em âmbito federal.

3 – A Experiência Brasileira

3.1 – A Reforma Gerencialista Promovida pelo PDRAE

O gerencialismo no Brasil produziu seus primeiros efeitos, de maneira mais perceptível, durante a gestão do Presidente Fernando Henrique Cardoso, responsável por promover uma profunda reforma administrativa através do PDRAE.

Seus antecessores, José Sarney (responsável pela condução da transição democrática no país) e Fernando Collor de Mello (eleito pelo voto direto após 30 anos de restrição democrática) pouco realizaram em termos de incorporar à gestão pública brasileira a cultura gerencialista. O primeiro, tendo como prioridades o controle inflacionário e a realização da assembleia constituinte, fez mudanças pontuais no que tange a administração pública, e em especial na área de recursos humanos. De acordo com Costa (2008, p. 857), almejava-se, principalmente, promover o desenvolvimento da administração direta buscando um equilíbrio de importância em relação à administração indireta, uma vez que esta última apresentava níveis de desenvolvimento muito superiores desde a adoção do Decreto-Lei 200/67. Nesse sentido, criou-se um primeiro esboço da Lei Orgânica da Administração Pública Federal, que posteriormente seria retomada através de um anteprojeto de lei por ocasião da gestão do presidente Luís Inácio Lula da Silva. Outro marco importante deste período foi a criação da Escola Nacional de Administração Pública – ENAP, instituição que se tornaria o principal centro formador de excelência na administração pública brasileira.

Apesar destes pequenos avanços, o governo deixou escapar a principal janela de oportunidade que permitiria a promoção de uma reforma efetiva no âmbito da administração pública federal, podendo torna-la mais ágil e responsiva aos cidadãos: a realização da assembleia nacional constituinte. Porém, nem todos os *stakeholders* envolvidos com a gestão pública brasileira deixaram de aproveitar esta chance, dentre os quais podemos citar em especial a burocracia estatal que, atuando corporativamente, promoveu junto ao texto da nova Carta Constitucional o estabelecimento de um novo Regime Jurídico Único – RJU. Em relação a este momento, Costa (2008, p.859-860) descreveu que:

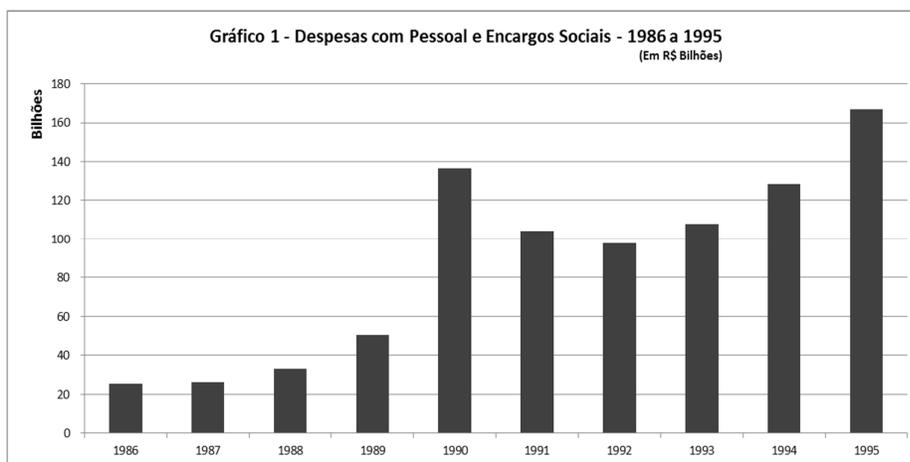
[...] do ponto de vista da gestão pública, a Carta de 1988, no anseio de reduzir as disparidades entre a administração central e a descentralizada, acabou por eliminar a flexibilidade com que contava a administração indireta que, apesar de casos de

ineficiência e abusos localizados em termos de remuneração, constituía o setor dinâmico da administração pública. Ela foi equiparada, para efeito de mecanismos de controle e procedimentos, à administração direta. A aplicação de um regime jurídico único (RJU) a todos os servidores públicos abruptamente transformou milhares de empregados celetistas em estatutários, gerando um problema ainda não solucionado para a gestão da previdência dos servidores públicos, pois assegurou aposentadorias com salário integral para todos aqueles que foram incorporados compulsoriamente ao novo regime sem que nunca tivessem contribuído para esse sistema. Além disso, o RJU institucionalizou vantagens e benefícios que permitiram um crescimento vegetativo e fora de controle das despesas com pessoal, criando sérios obstáculos ao equilíbrio das contas públicas e aos esforços de modernização administrativa em todos os níveis de governo.

Mas não só o RJU foi o responsável pelo crescimento desordenado dos gastos públicos. De uma forma geral, a expansão de direitos sociais e de cidadania promovidos pela Constituição Federal – CF/88 (corretos e necessários, diga-se de passagem) não foi acompanhada por uma definição adequada de suas fontes de financiamento. Conforme descreveram Giambiagi & Além (1997, p.11):

A Constituição de 1988 representou um momento importante na evolução do sistema de proteção social brasileiro: a partir das mudanças introduzidas, os benefícios e serviços prestados pela Previdência, bem como pela saúde, assistência e seguro-desemprego, passaram a ser partes integrantes de uma ampla proteção garantida sob o conceito de Seguridade Social. [...] Ainda que se reconheça o mérito da universalização do sistema de proteção social – principalmente em um país como o Brasil, marcado por sérias desigualdades sociais –, o problema é que a ampliação de direitos não teve como contrapartida um volume adequado de recursos que viabilizasse um equilíbrio financeiro a longo prazo da Previdência.

Para melhor compreendermos estes impactos podemos consultar os dados contidos no Gráfico 1 a seguir. Tais dados nos fornecem uma noção de como evoluíram os gastos públicos com pessoal e encargos sociais no período que compreende a promulgação da CF/88 e logo após sua entrada em vigor.



Fonte: Elaboração própria por meio de dados do Tesouro Nacional (2014).

Era necessário, portanto, reformar o Estado, em especial no que tange à obsoleta estrutura da administração pública adequando-a a um correto dimensionamento dos gastos públicos, para que fosse possível promover o atendimento responsivo às demandas sociais incorporadas ao texto constitucional, sem que isso provocasse uma falência operacional do Estado brasileiro.

Neste contexto entrou em cena o governo do presidente Fernando Collor de Mello. Tendo ainda que lidar com uma herança de alta inflacionária e sob uma forte influência das ideologias neoliberais propagadas pelo Consenso de Washington¹, sua atuação frente à reestruturação da administração pública federal foi norteada quase que exclusivamente pela diminuição dos gastos do Estado, o que se deu através de uma pouco criteriosa redução da máquina pública. Como bem descreveu Costa (2008, p.862):

Sua reforma administrativa caminhou de forma errática e irresponsável no sentido da desestatização e da racionalização. As medidas de racionalização foram conduzidas de maneira perversa e equivocada. Algumas das extinções tiveram que ser logo revistas, como a da Capes, por exemplo. Muitas das fusões, principalmente de ministérios, não eram convenientes, pois criavam superestruturas (como os ministérios da Economia e da Infra-Estrutura) sujeitas a pressões de interesses poderosos, e dificultavam a supervisão que intentavam favorecer. Os cortes de pessoal, desnecessários, se examinarmos a administração como um todo, não trouxeram expressiva redução de custos. A reforma administrativa desmantelou os aparelhos de promoção da cultura e contribuiu ou, pelo menos, serviu de pretexto para a paralisação de todos os programas sociais. Depois do início da crise de seu governo, Collor voltou ao velho sistema de concessões políticas para atrair apoios, desmembrando e criando ministérios.

Como foi dito, foram intensificados nesta gestão os esforços em prol da redução da intervenção estatal através das privatizações promovidas pelo fomento do Plano Nacional de Desestatização – PND (Lei 8.031/90), onde se buscava também um aumento na arrecadação do governo federal através do ganho obtido com a venda das empresas. No entanto, conforme ressaltaram Costa & Miano (2013, p. 159), o acolhimento por parte do governo das chamadas “moedas de privatização” – que consistiam em “dívidas contraídas no passado pelo Governo Federal, aceitas como forma de pagamento das ações das empresas estatais que estavam sendo privatizadas” – acabou por reduzir o impacto deste processo no incremento da arrecadação, sendo mais efetivo no âmbito do controle fiscal através da redução de débitos do governo.

¹ O “Consenso de Washington” se refere ao encontro de cúpula ocorrido em 1989 no *Institute for International Economics – IIE* em Washington, onde alguns dos principais atores do mercado financeiro internacional à época (dentre os quais podemos citar Fundo Monetário Internacional – FMI, Banco Mundial, agências econômicas do governo norte-americano e os chamados *think tanks*) desenvolveram um documento, baseado em um trabalho do economista norte-americano John Williamson, com medidas a serem tomadas pelos países em desenvolvimento da América Latina no intuito de que estes países adequassem suas economias em função da doutrina neoliberal.

Conforme dados do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, foram incluídas no PND, nos anos de 1990 a 1992, cerca de 68 empresas estatais, sendo arrecadado por volta de US\$ 4 bilhões com a privatização de 18 empresas das áreas de siderurgia, fertilizantes e petroquímica.

A Tabela 1 pode nos fornecer uma melhor noção deste processo, ao expor em seus dados a alteração no quantitativo de empresas estatais, desde a redemocratização até o segundo mandato do governo do presidente Luís Inácio Lula da Silva.

Tabela 1 – Número de Empresas Estatais por Ano – 1985 a 2010

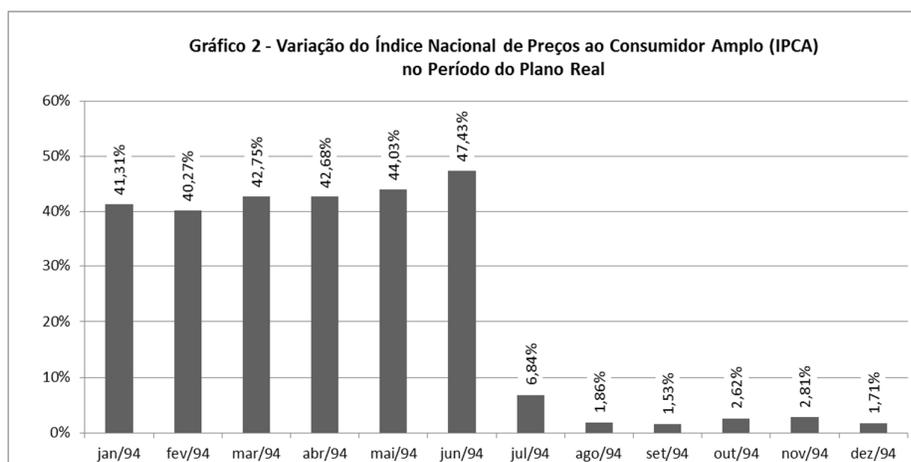
Presidente	Ano	Quantidade de Empresas Estatais
Sarney	1985	252
	1986	254
	1987	255
	1988	258
	1989	202
Collor	1990	186
	1991	174
	1992	160
Itamar	1993	155
	1994	145
FHC – 1º mandato	1995	138
	1996	136
	1997	127
	1998	93
FHC – 2º mandato	1999	96
	2000	103
	2001	105
	2002	106
Lula – 1º mandato	2003	131
	2004	131
	2005	137
	2006	135
Lula – 2º mandato	2007	136
	2008	134
	2009	140
	2010	144

Fonte: Perfil das Empresas Estatais Federais - Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, apud Costa & Miano (2013, p.171) adaptado.

Apesar de ter sido fundamental no processo de abertura econômica do País, Collor não logrou êxito em suas políticas de controle inflacionário. Além disso, seu carisma político, que o elegeu presidente sob a alcunha de “O Caçador de Marajás²”, se desvaneceu em meio a medidas econômicas impopulares (o confisco da caderneta de poupança talvez tenha sido a mais relevante neste sentido) e ao descaso com as políticas sociais tão necessárias ao País. Quando surgiram escândalos de corrupção associados ao seu nome, sua situação frente ao governo ficou insustentável.

² Este apelido lhe foi atribuído em função do período em que Collor esteve à frente do governo do Estado de Alagoas, quando então promoveu uma busca por funcionários públicos que obtinham ganhos salariais exorbitantes em decorrência da exploração de lacunas legais que permitiam estes desvios.

Após a saída por *impeachment* do Presidente Collor, seu sucessor Itamar Franco, apesar do pouco tempo de mandato disponível, implementou no ano de 1994 um bem-sucedido plano econômico: O Plano Real – que conseguiu, enfim, dar fim a já citada herança de alta inflacionária, conforme podemos perceber através do Gráfico 2.



Fonte: Elaboração própria por meio de dados do IBGE (2014).

O Plano Real era, no entanto, extremamente dependente da entrada de capitais estrangeiros no país, uma alternativa para se compensar o saldo negativo da balança comercial decorrente do aumento no volume das importações como consequência da abertura econômica pela qual passava o país. Para tornar favorável ao país este fluxo de capitais, foram adotadas como principais medidas a emissão de títulos da dívida pública em conjunto a um expressivo aumento na taxa de juros. Com isto se tornava possível atrair os investidores internacionais ao mercado brasileiro, tornando o país uma das nações ditas “emergentes” na economia mundial.

Aliado a isso era importante que o país demonstrasse sua capacidade de pagamento destes títulos, o que só seria possível, diante de um quadro de expansão dos gastos públicos, se houvesse uma nova forma de conduzir e administrar o Estado.

Sendo considerado o principal responsável pelo bom andamento do bem sucedido plano econômico, o então Ministro da Fazenda Fernando Henrique Cardoso foi eleito o novo Presidente da República, tomando posse em janeiro de 1995, sustentado por uma coalizão partidária com um viés de posicionamento ideológico de centro-direita³, mas liderado por um partido considerado de centro-esquerda.

³ Conforme pesquisa desenvolvida pelo Cientista Político Michael Coppedge e publicada em um *Working Paper* em 1997, onde se propõe uma classificação para o mapeamento ideológico dos principais partidos políticos da América Latina, a coalizão partidária (“União, Trabalho e Progresso” – PSDB/PFL/PTB) que acompanhou o Presidente Fernando Henrique Cardoso à eleição em seu primeiro mandato como presidente da república era

Neste cenário, o PDRAE foi levado a cabo pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE, capitaneado pelo então Ministro Luiz Carlos Bresser-Pereira, no intuito de conciliar à estabilidade inflacionária recém-adquirida um eficiente manejo da máquina pública. Calcado nas premissas do gerencialismo (descritas no Quadro 2 a seguir), seu principal objetivo era o de modernizar a gestão governamental, tornando o Estado menor e conseqüentemente mais ágil. Suas medidas, apesar de se adequarem prioritariamente ao controle fiscal que sustentava o Plano Real, não se restringiam a critérios de redução estatal.

Quadro 2 – Principais Objetivos do Modelo de Administração Pública Gerencial

Síntese proposta por Costa (2010)	Síntese proposta por Costin (2010)
<ul style="list-style-type: none"> • diminuir o tamanho do Estado, inclusive do efetivo do pessoal; • privatização de empresas e atividades; • descentralização de atividades para os governos subnacionais; • terceirização de serviços públicos; • regulação de atividades conduzidas pelo setor privado; • transferência de atividades sociais para o terceiro setor; • desconcentração de atividades do governo central; • separação de atividades de formulação e implementação de políticas públicas; • estabelecimento de mecanismos de aferição de custos e avaliação de resultados; • autonomização de serviços e responsabilização de dirigentes; • flexibilização da gestão orçamentária e financeira das agências públicas; • adoção de formas de contratualização de resultados; • abolição da estabilidade dos funcionários e flexibilização das relação de trabalho no serviço público. 	<ul style="list-style-type: none"> • sistemas de gestão e controle centrados em resultados e não mais em procedimentos; • maior autonomia gerencial do administrador público; • avaliação (e divulgação) de efeitos/produtos e resultados tornam-se chaves para identificar políticas e serviços públicos efetivos; • estruturas de poder menos centralizadas e hierárquicas, permitindo maior rapidez e economia na prestação de serviços e a participação dos usuários; • contratualização de resultados a serem alcançados, com explicitação mais clara de aportes para sua realização; • incentivos ao desempenho superior, inclusive financeiros; • criação de novas figuras institucionais para realização de serviços que não configuram atividades exclusivas de Estado, como PPP (Parcerias Público-Privadas) e Organizações Sociais e Oscips (Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público) que podem estabelecer parcerias com o poder público.

Fonte: Costa (2010, p. 154) e Costin (2010, p.34-35).

Ainda no que tange aos processos de reforma de Estado, Costin (2010, p.35 e 36) reforçou o fato de que:

composta por um partido de direita (Partido da Frente Liberal – PFL), um partido de centro-direita (Partido Trabalhista Brasileiro – PTB) e um partido considerado de centro-esquerda (Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB) (COPPEDGE, 1997, p. 22 a 24).

É interessante observar que, a despeito de entusiasmos ou exageros iniciais, a reforma da gestão pública, na maioria dos países, teve uma lógica de preservação de traços importantes da administração burocrática, tais como:

- carreiras estruturadas e com exigência de concursos públicos para atividades de policiamento, fiscalização, regulação e coordenação de políticas públicas;
- exigência de procedimentos estruturados, incluindo licitações e tomadas formais de preços para compras governamentais e contratação de obras e serviços;
- procedimentos previstos em leis e regulamentos para elaboração, movimentação e arquivamento de documentos oficiais;
- mecanismos de proteção do servidor público contra perseguições políticas;
- estruturas de controle interno e externo (que continuam a verificar inclusive adequação a procedimentos estabelecidos), mesmo na presença de uma sociedade vigilante e de contratação de empresas de auditoria.

Neste intuito, o PDRAE propunha uma separação entre as funções que seriam consideradas estratégicas ou exclusivas do Estado daquelas não exclusivas ou direcionadas ao mercado. De posse dessa análise, tornar-se-ia viável aos responsáveis pelo planejamento e gestão governamentais, alocar os recursos necessários em face do correto dimensionamento das demandas público-administrativas.

O Quadro 3 nos informa as principais características do modelo conceitual proposto pelo PDRAE no intuito de distinguir os “segmentos fundamentais característicos da ação do Estado”.

Quadro 3 – Modelo Conceitual Proposto pelo PDRAE

Setores do Estado	Núcleo Estratégico	Atividades Exclusivas	Serviços Não Exclusivos	Produção de Bens e Serviços Para o Mercado
Descrição	“Corresponde ao governo, em sentido lato. É o setor que define as leis e as políticas públicas, e cobra o seu cumprimento. É portanto o setor onde as decisões estratégicas são tomadas.”	“É o setor em que são prestados serviços que só o Estado pode realizar. São serviços em que se exerce o poder extroverso do Estado - o poder de regulamentar, fiscalizar, fomentar.”	“Corresponde ao setor onde o Estado atua simultaneamente com outras organizações públicas não-estatais e privadas. As instituições desse setor não possuem o poder de Estado.”	“Corresponde à área de atuação das empresas. Estão no Estado seja porque faltou capital ao setor privado para realizar o investimento, seja porque são atividades naturalmente monopolistas.”
Atividades	Legislativo, Judiciário, Presidência, Cúpula dos Ministérios, Ministério Público.	Regulamentação, Fiscalização, Fomento, Segurança Pública, Seguridade Social Básica, etc..	Universidades, Hospitais, Centros de Pesquisa, Museus, etc..	Empresas Estatais.
Ênfase da Gestão	Foco na Efetividade: Garantir que as melhores decisões estão sendo efetivamente cumpridas.	Foco na Eficiência: Garantir atendimento de Qualidade ao maior número de pessoas e com o menor custo.	Foco na Eficiência: Garantir atendimento de Qualidade ao maior número de pessoas e com o menor custo.	Foco na Eficiência: Garantir atendimento de Qualidade ao maior número de pessoas e com o menor custo.

Modelo de Administração Pública	Misto de Administração Pública Burocrática e Gerencial.	Administração Gerencial.	Administração Gerencial.	Administração Gerencial.
Formas de Propriedade	Estatal	Estatal	Pública Não-Estatal	Privada

Fonte: Elaboração própria a partir do PDRAE (1995, p.41-48).

O fortalecimento do Núcleo Estratégico da burocracia estatal estava no cerne da reforma administrativa proposta pelo PDRAE. Não obstante ser uma tendência mundial dos governos à época (ENAP, 1999) representava, no caso brasileiro em particular, uma correção a erros cometidos no passado, em especial decorrentes de desvios na condução da reforma promovida pelo Decreto-Lei 200/67, onde grande parte da elite burocrática foi preenchida por quadros de funcionários sem a devida *expertise* técnica.

Conforme descreveu Costa (2008, p.855):

Apesar de representar a primeira tentativa de reforma gerencial da administração pública pela intenção de mexer na rigidez burocrática, o Decreto-Lei nº. 200/67 deixou seqüelas negativas. Em primeiro lugar, o ingresso de funcionários sem concurso público permitiu a reprodução de velhas práticas patrimonialistas e fisiológicas. E, por último, a negligência com a administração direta — burocrática e rígida — que não sofreu mudanças significativas na vigência do decreto, enfraquece o núcleo estratégico do Estado, fato agravado pelo senso oportunista do regime militar que deixa de investir na formação de quadros especializados para os altos escalões do serviço público.

Neste mesmo sentido comentou Abrúcio (2007, p.74):

a reforma Bresser tinha toda a razão em atuar em prol de uma burocracia estratégica, de modo que o núcleo básico tivesse um status diferenciado em relação ao restante do funcionalismo, como tem ocorrido em todo mundo. Assim, certas funções que não constituem o núcleo do Estado podem ser realizadas por funcionários terceirizados, ou suas funções podem ser repassadas para entes privados, ao passo que as atividades essenciais precisam de um corpo meritocrático constantemente capacitado e com maior estabilidade funcional.

No intuito de promover este supracitado corpo meritocrático o governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC) ampliou o leque de profissões estratégicas ao reinvestir na carreira de Especialista de Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG), criada na gestão do Presidente Sarney e deixada de lado durante a gestão Collor de Mello, alcançando a mesma há um novo patamar de importância dentro do projeto do PDRAE. Como relataram Ferrarezi, Zimbrão & Amorin (2008, p.40 e 41):

A carreira de EPPGG passou a integrar um grupo caracterizado como pertencente ao ciclo de gestão (atividades de finanças, controle, orçamento e planejamento), o que assegurou melhores padrões remuneratórios. Buscando aproximar as atribuições, as carreiras de Analista de Finanças e Controle e de Analista de Planejamento e Orçamento, passam a ter como funções “o exercício de atividades de gestão governamental, nos aspectos técnicos relativos à formulação, implementação e avaliação de políticas públicas na área econômico-financeira e patrimonial de auditoria e de análise e avaliação de resultados” (Analista de Finanças e Controle) e “o exercício de atividades de gestão governamental, nos aspectos técnicos relativos à formulação, implementação e avaliação de políticas públicas nas áreas orçamentária e de planejamento” (Analista de Planejamento e Orçamento), segundo os artigos 22 e 23 da Lei no 9625/98.

Sob a influência gerencialista do PDRAE foi então reconfigurada a alta cúpula estratégica da administração pública federal, passando a ter como referências as carreiras descritas no Quadro 4.

Simultaneamente a este processo de reestruturação da gestão pública no âmbito federal houve também a preocupação de promover a “mudança de uma cultura burocrática para uma cultura gerencial” (MARE, 1997b, p. 12). Neste sentido, houve o fomento de iniciativas similares aos programas de gerenciamento da qualidade total (TQM⁴) já utilizados na iniciativa privada. No entanto, como já citado anteriormente neste trabalho, o Estado possui características e objetivos finalísticos que o diferem do ambiente privado, logo a prioridade dos programas residiu na busca da eficiência e da qualidade do serviço público em função do cidadão, principal financiador do governo e “cliente” dos serviços prestados.

Quadro 4 – Principais Carreiras do Núcleo Estratégico da Administração Pública Federal

Carreiras	Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental – EPPGG	Analista de Planejamento e Orçamento – APO	Analista de Finanças e Controle – AFC	Analista de Comércio Exterior	Técnico de Pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA
Atribuições	Formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, bem como de direção e assessoramento em escalões superiores da Administração Pública Federal.	Estudos, pesquisas, supervisão, coordenação e execução de trabalhos referentes às atividades de planejamento e orçamento governamentais.	Supervisão, coordenação, direção e execução de trabalhos especializados sobre gestão orçamentária, financeira e patrimonial, análise contábil, auditoria contábil e de programas.	Formulação, implementação, controle e avaliação de políticas públicas de comércio exterior.	Elaboração de pesquisas aplicadas e estudos técnicos de suporte à formulação, monitoramento e avaliação de políticas públicas.

⁴ TQM é a sigla referente ao termo em inglês *Total Quality Management* que diz respeito à programas de gestão da qualidade que possuem um “modelo de avaliação, baseado nos critérios de excelência em gestão, aliado à aplicação de metodologias de elaboração e implementação de planos de ação, o cumprimento de um ritual permanente de inovação, melhorias contínuas e a busca de melhores padrões de desempenho, aliado à maior participação do trabalhador no processo decisório das organizações, resultante da crescente democratização das nações”. (FERREIRA, 2003, p.11 e 12).

Lócus de Atuação	Administração Direta, Autarquias e Fundações.	SPI e SOF; bem como nos Órgãos e nas unidades dos Sistemas de Planejamento e Orçamento.	CGU e STN.	MDIC ou Câmaras de Comércio Exterior.	IPEA.
Mobilidade	Para exercício em qualquer órgão da administração direta, autarquias e fundações.	Para as unidades dos Sistemas de Planejamento e Orçamento.	Para ocupação de DAS 4 ou superior (de natureza equivalente).	Para exercício nas áreas de comércio exterior da administração direta, autarquias e fundações.	Para ocupação de DAS 4 ou superior (de natureza equivalente).

Fonte: Secretaria de Gestão, Ministério do Planejamento (SEGES/MPOG).

Além da busca pela qualidade, outro aspecto relevante deste processo era o do estímulo à participação do servidor público, enquanto agente executor das políticas públicas, e dos cidadãos, como avaliadores dos serviços prestados. Este processo é descrito por Ferreira (2003, p.25):

O principal instrumento de aplicação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado quanto às dimensões cultural e da gestão pública é o Programa da Qualidade no Serviço Público (PQSP), coordenado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP). O programa tem dois objetivos gerais; o primeiro é “contribuir para a melhoria da qualidade dos serviços”, e o segundo é “apoiar as organizações públicas no processo de transformação gerencial, com ênfase na produção de resultados positivos para a sociedade, na otimização dos custos operacionais, na motivação e participação dos servidores, na delegação, na racionalidade no modo de fazer, na definição clara de objetivos e no controle de resultados” (Repertório PQSP, 2002).

Neste mesmo sentido, uma prática comum no âmbito da iniciativa privada era a adoção de prêmios como mecanismo de estímulo às boas práticas gerenciais, motivando a replicação de experiências bem-sucedidas bem como o incentivo a busca por inovações que venham a produzir melhores resultados, através de uma divulgação positiva das iniciativas vencedoras. Com este intuito, o PQSP implementou o Prêmio Qualidade do Governo Federal – PQGF, adaptado do já existente Prêmio Nacional da Qualidade – PNQ.

Como se baseava em três dimensões (estrutural, cultural e legal) o PDRAE necessitava, além desta reorganização das funções do Estado e do desenvolvimento de uma nova cultura gerencial na gestão governamental, mudar o texto constitucional para que este refletisse em suas cláusulas os mesmos avanços propostos nas outras dimensões. Conforme se encontra descrito no próprio texto do PDRAE (1995, p.48):

A estratégia da reforma do aparelho do Estado está concebida a partir de três dimensões: a primeira, institucional-legal, trata da reforma do sistema jurídico e das relações de propriedade; a segunda é cultural, centrada na transição de uma cultura burocrática para uma cultura gerencial; a terceira dimensão aborda a gestão pública a partir do aperfeiçoamento da administração burocrática vigente e da introdução da

administração gerencial, incluindo os aspectos de modernização da estrutura organizacional e dos métodos de gestão.

Em agosto de 1998, ao final do primeiro mandato de FHC, foi então enviado ao congresso a proposta de Emenda Constitucional n°. 173, transformada posteriormente na Emenda Constitucional n°. 19 – EC/19, contendo em seu texto as bases da reforma administrativa pretendida pelo governo. Sua aprovação, no entanto, não se deu de forma tão rápida quanto queria o governo, tendo tramitado no congresso durante quase três anos antes de entrar em vigor.

Quadro 5 – Principais Características Gerencialistas Presentes na EC/19

Aspecto Legal	Característica Gerencialista
<ul style="list-style-type: none"> • Introdução da “Eficiência” no rol dos Princípios Constitucionais 	Objetivo de quebra do paradigma racional/legal buscando adicionar uma ênfase aos resultados, e não somente ao controle, no âmbito da administração pública.
<ul style="list-style-type: none"> • Fim do Regime Jurídico Único • Estágio Probatório de Três Anos • Novos Critérios para demissão/exoneração do Servidor Público 	Correção de algumas distorções promovidas pela CF/88 em relação à burocracia estatal, propiciando maior flexibilidade administrativa ao associar ao servidor público uma estabilidade relativa ao seu desempenho, orientado a resultados, passando este a ser avaliado constantemente.
<ul style="list-style-type: none"> • Possibilidade de extinção de Cargos e redução de salários em função de limites para gasto com pessoal • Introdução de um teto remuneratório para os poderes • Remuneração por subsídio 	Controle fiscal, além de uma maior transparência no que tange à remuneração dos agentes públicos.
<ul style="list-style-type: none"> • Funções de Confiança exclusivas a servidores efetivos • Permissão a Estrangeiros assumirem cargos, empregos e função pública. • Direito de Reclamação do Usuário de Serviço Público 	Empoderamento do cliente-cidadão, busca de uma maior qualidade no atendimento às demandas pelos serviços públicos e aumento da capacidade técnica/gerencial do Estado.
<ul style="list-style-type: none"> • Institucionalização do uso da figura jurídica do Contrato de Gestão 	Fomento às iniciativas de Organizações Sociais, Agências Autônomas e Executivas, promovendo maior autonomia operacional, <i>accountability</i> de resultados (através das metas estipuladas nos contratos) e redução das funções exclusivas do Estado.
<ul style="list-style-type: none"> • Regras especiais de licitação e contratação para as empresas públicas e sociedades de economia mista 	Redução da intervenção e controle do Estado, promovendo maior agilidade e competição em áreas de Produção de Bens e Serviços Para o Mercado.
<ul style="list-style-type: none"> • Possibilidade de criação de consórcios públicos e convênios de cooperação entre os entes federados 	Descentralização de competências.

Fonte: Elaboração própria com base no texto da EC/19.

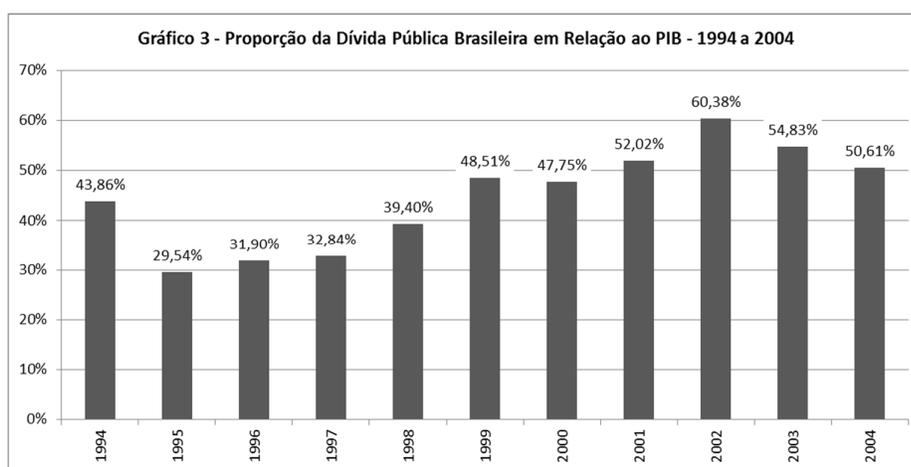
O governo federal buscava com a Reforma Administrativa dotar o Estado de maior agilidade, flexibilidade e transparência frente às novas questões que norteavam a agenda pública governamental. Como foi descrito até aqui, esta Reforma, para além das questões

constitucionais, envolveu o desenvolvimento de inúmeros outros aspectos da administração pública brasileira. Como se encontra descrito em um texto do Caderno nº. 6 do MARE (1997c, p.8):

A reforma do aparelho do Estado requer a aprovação de mudanças na Constituição para a sua completa implementação. Mas, a reforma não se limita à revisão de dispositivos constitucionais. Abrange também a revisão de outras leis e normas, a concepção de novos instrumentos de gestão e de formas inovadoras de organização da administração, procurando assimilar o que há de mais avançado nas teorias e métodos de administração, na experiência internacional e na própria trajetória da administração pública brasileira.

Simultaneamente à reforma administrativa o governo intensificou o programa de desestatização. A intenção seria, com base no discurso reformista, repassar à iniciativa privada setores e empresas que poderiam ser mais bem administrados fora da esfera estatal. Além desse ganho em eficiência administrativa o governo poderia redirecionar os gastos com o custeio destas empresas para outras áreas de responsabilidade exclusiva do Estado, bem como reduzir o loteamento político de cargos públicos que também ocorriam nestas empresas.

Havia, no entanto, outro motivador a este processo: sustentar o plano de estabilização econômica que se mostrava um voraz consumidor de recursos públicos, por consequência de sua vinculação a uma elevada taxa de juros. Se por um lado esta política econômica mantinha o controle inflacionário através da retirada de liquidez do mercado, por outro fez explodir a dívida pública brasileira, conforme demonstram os dados do Gráfico 3.



Fonte: Elaboração própria por meio de dados do Tesouro Nacional e do IBGE (2014).

Esta pesada equação fiscal, aliada a ideia de ineficiência por parte do setor público, retroalimentava a doutrina desestatizante adotada pelo governo federal. Diante deste quadro,

havia a premente necessidade de se construir mecanismos que salvaguardassem os interesses públicos frente a possíveis falhas de mercado. Neste sentido foram desenvolvidas as agências reguladoras que, apesar de possuírem características similares às agências autônomas previstas no PDRAE, eram dotadas de uma maior independência política. Como descreveu Pacheco (2006, p. 526 e 527) citando Bresser-Pereira (1998):

Quando trata das agências executivas, o autor aponta semelhanças entre elas e as agências reguladoras: ambas devem ser dotadas de maior autonomia de gestão (ou autonomia administrativa). No entanto, o autor considera que as agências reguladoras devam ser mais autônomas em relação ao governo, pois sua autonomia deriva do fato de executarem políticas permanentes de Estado — regular preços de serviços públicos monopolistas, determinando o preço que seria o de mercado se mercado houvesse (Bresser-Pereira, 1998:225-227). Ainda entre as diferenças, Bresser-Pereira considera que o contrato de gestão apenas é devido no caso das agências executivas, e o mandato fixo de dirigentes às agências reguladoras: “Seus dirigentes (das ARs) são detentores de mandato e têm sua indicação aprovada pelo Congresso, o que não acontece com os dirigentes das agências executivas, que são de livre nomeação e exoneração pelo presidente da República” (Bresser-Pereira, 1998:226).

Dessa forma, Bresser-Pereira distingue claramente autonomia administrativa (voltada à eficiência e aos resultados) de autonomia política (voltada à continuidade e credibilidade decisória). O paradigma gerencial justificava a ampliação da autonomia administrativa para ambos os tipos de agência, executiva e reguladora; já a autonomia política deveria ser reservada às agências reguladoras, por atuarem em áreas monopolistas, característica dos setores de infra-estrutura — telecomunicações, energia e petróleo.

Esta independência política das agências reguladoras também se justificava pelo recente histórico de incertezas da economia brasileira. Tal autonomia serviria, portanto, para propiciar aos investidores estrangeiros o nível de segurança necessário para a manutenção de seus investimentos no país.

Outro caminho proposto pela reforma administrativa, no sentido de reduzir os custos operacionais do Estado e prover maior qualidade e eficiência nos serviços públicos, foi a iniciativa das Organizações Sociais – OS. A crise de governança que eclodiu na década de 80 no Brasil, em decorrência das crescentes demandas sociais incorporadas ao rol de funções do Estado, fomentou a ideia de que algumas dessas atividades poderiam ser “publicizadas”⁵. Como sugere o texto do PDRAE (1995, p. 49):

É importante destacar que o compromisso fundamental do Estado não é de realizar dentro de seu aparelho todas as funções demandadas pela sociedade. Ao invés, é o

⁵ O termo “publicizadas” aqui utilizado faz referência à transferência “para o setor público não-estatal a produção dos serviços competitivos ou não-exclusivos de Estado, estabelecendo-se um sistema de parceria entre Estado e sociedade para seu financiamento e controle”, sendo um conceito similar ao de “terceirização” (*Outsourcing*). (PDRAE, 1995, p. 13).

de assegurar ou facilitar a sua realização sempre que possível, o que deverá implicar a adoção de mecanismos inovadores de operação e funcionamento.

Através da Lei 9.637/98 o governo federal instituiu o Plano Nacional de Publicização – PNP, e estabeleceu regras para a qualificação de entidades como OS. O *accountability* dos serviços prestados se daria mediante a celebração de Contrato de Gestão, sendo este avaliado por metas e resultados. Apesar de sua natureza privada, que permitiria uma maior flexibilização da gestão, sua finalidade se relacionava a uma função social, e não à mera obtenção de lucro ou de benefícios particulares aos seus integrantes. Como foi proposto pelo MARE (1997a, p. 14):

Qualificada como Organização Social, a entidade estará habilitada a receber recursos financeiros e a administrar bens e equipamentos do Estado. Em contrapartida, ela se obrigará a celebrar um contrato de gestão, por meio do qual serão acordadas metas de desempenho que assegurem a qualidade e a efetividade dos serviços prestados ao público.

Na sua implantação e durante o seu pleno funcionamento, o novo modelo poderá ser avaliado com rigor e transparência, porque o Congresso Nacional terá ativa participação em todo o processo. Assim, a qualificação dessas entidades, na maior parte dos casos, deverá ocorrer concomitantemente à extinção de congêneres, integrante da administração pública. Incumbirá ao Congresso Nacional decidir pela extinção da entidade, sendo que a Organização Social qualificada para absorver suas atividades adotará a denominação e os símbolos da entidade extinta. Além disso, anualmente, as dotações destinadas à execução dos contratos de gestão entre o Estado e cada instituição deverão estar expressamente previstas na Lei Orçamentária e ser aprovadas pelo Congresso.

Diante do exposto, podemos perceber que os objetivos gerenciais propostos por ocasião do PDRAE, não se restringiam à cartilha neoliberal promovida pelo consenso de Washington. Mais do que reduzir o Estado, intentava-se promover uma profunda reestruturação administrativa com vistas a tornar-se possível governá-lo com eficiência e responsividade. Não se tratava, pura e simplesmente, de retirar do âmbito público as responsabilidades adquiridas, mas de possibilitar sua execução de maneira satisfatória, com o foco no atendimento das prioridades do cidadão e não do aparelho do Estado.

Em contrapartida, o principal capital político do Governo FHC se constituiu na estabilidade econômica obtida, em grande medida, pela manutenção das metas fiscais estipuladas com o Plano Real. Com o intuito de permitir sua reeleição, a base aliada do governo no Congresso Nacional se mobilizou em prol de alterar o texto constitucional que permitia apenas um mandato com duração de cinco anos, sendo então promulgada a Emenda Constitucional nº.16/1997, alterando o tempo de mandato para quatro anos e tornando possível a reeleição. À coligação partidária do primeiro mandato (Coligação “União, trabalho

e progresso” – PSDB/PFL/PTB) se juntam três outros partidos de menor expressão (Partido Progressista Brasileiro – PPB, Partido Social Democrático – PSD e Partido Social Liberal – PSL), de viés ideológico de direita, tornando o PSDB (centro-esquerda) o único contraponto em termos de orientação política (COPPEDGE, 1997, p. 22 a 24).

Sendo reeleito, com base nesta visão economicista dos resultados de governo, a agenda reformista da gestão pública é deixada de lado, passando o executivo a se dedicar prioritariamente ao controle fiscal. O MARE passa a fazer parte do Ministério do Planejamento, que passa a se chamar Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão. Como descreveu Abrúcio (2007, p. 75):

Em suma, a reforma Bresser não teve força suficiente para sustentar uma reforma da administração pública ampla e, principalmente, contínua. O legado negativo do período Collor, a pouca importância dada ao tema por parte do núcleo central do poder e as resistências da área econômica criaram obstáculos ao projeto do plano diretor. Não se pode esquecer, ainda, da oposição petista à reforma, movida pelo peso do corporativismo dentro do partido e por uma estratégia de tachar qualquer reforma da era FHC como “neoliberal”.

Além disso, a sociedade estava fortemente mobilizada pelas questões da estabilidade monetária e da responsabilidade fiscal, e os principais atores políticos e sociais não deram o mesmo status ao tema da gestão pública.

A reforma da gestão pública, ademais, enfrentou um problema estrutural: boa parte do sistema político tem um cálculo de carreira que bate de frente com a modernização administrativa. Profissionalizar a burocracia e avaliá-la constantemente por meio de metas e indicadores são ações que reduziriam a interferência política sobre a distribuição de cargos e verbas públicas. Esta situação só pode ser mudada com a conscientização da sociedade e de uma elite da classe política sobre os efeitos negativos do nosso “patrimonialismo profundo”.

Com vistas a manter a estabilidade econômica adquirida, era fundamental manter sob controle o orçamento da União, Estados e Municípios. Nesse intuito, o governo se apressou em aprovar a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 04/05/2000) que normatizava os gastos públicos dos entes federativos com vistas a coibir desvios cometidos por parte dos governantes, em especial após a troca de mandatos, estabelecendo também uma vinculação entre despesas e receitas. Junto a isso, o governo federal concentrou esforços no âmbito do planejamento, através da priorização do discurso político em torno do Plano Plurianual – PPA.

Outro passo importante no que tange a administração pública, referente ao segundo mandato da gestão FHC, foi o desenvolvimento de iniciativas no âmbito do Governo Eletrônico. Com o advento das novas Tecnologias da Informação e Comunicação, as denominadas “TIC”, surgem novas possibilidades de interação entre a sociedade civil e a esfera governamental, tanto no que diz respeito ao acesso às informações (o que favorece o

accountability ao se prover uma maior transparência aos atos dos agentes públicos), quanto ao desenvolvimento de novos mecanismos de participação popular. Além disso, o uso destas novas tecnologias propiciava ao governo reduzir os custos de operação que se encontram atrelados a inúmeras atividades públicas, bem como possibilitava uma maior racionalização na execução dos serviços burocráticos e demais funções públicas.

Nesse sentido, conforme informação fornecida pelo sítio eletrônico do Governo Eletrônico Brasileiro, foi elaborado um Grupo de Trabalho em Tecnologia da Informação – GTTI, de composição interministerial, no intuito de levar a cabo o programa de governo denominado “Sociedade da Informação”, que possuía como principais objetivos:

- “Universalização de serviços”;
- “Governo ao alcance de todos”;
- “Infra-estrutura avançada”.

No âmbito social, o governo do presidente FHC começou a adotar as políticas de transferência direta de renda como solução para redução das desigualdades sociais herdadas. Neste sentido, além de ter instituído em seu primeiro mandato o Benefício de Prestação Continuada – BPC⁶ e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI, ampliou o escopo dos programas sociais de transferência de renda através dos programas Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Auxílio Gás. Estes programas de transferência de renda, de caráter focalizado, seriam mais tarde unificados por ocasião da gestão do Presidente Luís Inácio Lula da Silva, passando a integrar a bem sucedida experiência do Programa Bolsa Família – PBF⁷.

A adoção destes programas, no entanto, não foi suficiente para impactar de maneira substancial a já crítica situação de vulnerabilidade social na qual se encontrava boa parte da população. Apesar da estabilidade econômica ter sido um importante aliado na redução da pobreza, ficava claro que o governo deveria atuar mais intensamente nesse sentido.

As crises econômicas mundiais que ocorreram no final do século passado (Tigres Asiáticos em 1997/98, Rússia em 1998/99 e Argentina em 2001) atingiram fortemente as

⁶ Previsto na CF/88 e regulamentado pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) o BPC “é uma transferência de renda sem condicionalidades e independente de contribuição destinada à população com 65 anos ou mais e a portadores de deficiência incapacitados para o trabalho que possuem renda familiar per capita inferior a ¼ do salário-mínimo” (BAPTISTELA, 2010, p.24).

⁷ Criado pela Medida Provisória n. 132/2003, convertida posteriormente na Lei n. 10.836/2004, o PBF é um programa de transferência direta de renda que resultou da unificação dos diversos programas sociais de transferência de renda pré-existent, no âmbito federal, possibilitando ao governo ampliar tanto o número de beneficiários atendidos quanto os recursos destinados a cada família contemplada (BAPTISTELA, 2010, p.26).

economias emergentes, em especial o Brasil, que se mostrava extremamente dependente do capital estrangeiro, obrigando o governo a operar frequentes alterações na taxa básica de juros, conforme mostram os dados do Gráfico 4.

Com a forte desvalorização do Real por ocasião da mudança nos rumos da política cambial ocorrida em 1999, uma onda de desconfiança recaiu sobre os investidores internacionais, preocupados com a capacidade de solvência da economia brasileira. A manutenção da estabilidade monetária através de custosas medidas de ajuste fiscal, carro chefe da política governamental, produziram externalidades negativas que atingiram diretamente a sólida reputação econômica adquirida. A LRF fez migrar para o governo federal boa parte da dívida dos Estados. A falta de investimentos efetivos em infraestrutura aliado ao fraco desempenho das agências reguladoras resultou numa crise energética que maculou fortemente a imagem do governo perante a opinião pública.



Fonte: Elaboração própria por meio de dados do BCB (2014).

Aproveitando-se deste cenário adverso, a oposição soube bem se articular, tanto no âmbito partidário quanto dentre os movimentos sociais e centrais sindicais. Adotando um discurso bem mais moderado que nas eleições anteriores, foi então eleito o presidente Luís Inácio Lula da Silva, se comprometendo com a manutenção das diretrizes da política econômica vigente, com vistas a assegurar aos investidores que seu governo não ousaria bruscas mudanças de rumo na condução governamental.

3.2 – O Governo Lula: Entre a Mudança de Paradigma e o Continuismo.

Não há dúvidas de que a eleição do presidente Luís Inácio Lula da Silva representou uma quebra de paradigmas na política brasileira. De origem humilde, a ascensão deste ex-sindicalista e militante de movimentos sociais ao cargo máximo da democracia brasileira (tradicionalmente ocupado por membros de uma elitizada classe política) refletia bem a dimensão dessa ruptura com o passado. No entanto, apesar da coalizão partidária⁸ que o levou ao poder ser substancialmente constituída por partidos de esquerda, é importante salientar que a indicação ao cargo de Vice-Presidente ficou a cargo de um partido de direita, sendo este posto ocupado por um tradicional empresário brasileiro do ramo têxtil, José Alencar Gomes da Silva.

Além de representar um claro sinal de que seu comportamento político havia se tornado menos radical, esta heterogeneidade ideológica na coligação partidária também se fez presente devido à dificuldade na construção de maiorias parlamentares por conta do presidencialismo de coalizão⁹ característico do sistema político brasileiro e que, via de regra, obriga os governos a comporem uma base de apoio parlamentar extremamente fragmentada. Pesa ainda o fato de que, no Brasil, a identificação partidária do eleitorado é bastante frágil, como descreveu Kinzo (2005, p. 76 e 77):

A adoção de um conjunto de regras eleitorais complexo – sistema majoritário, sistema de representação proporcional com lista aberta e permissão de alianças entre os partidos – que dê conta de uma estrutura de poder presidencialista e federativa e um sistema partidário altamente fragmentado têm contribuído para obscurecer a inteligibilidade da competição partidária, desestimulando, portanto, o desenvolvimento de identidades partidárias. [...]

Os eleitores apresentam dificuldade de identificar os partidos como atores políticos distintos, isto é, como entidades que estruturam a escolha eleitoral e criam identidades. Em outras palavras, em uma situação de intensa fragmentação e falta de nitidez do sistema partidário em decorrência da prática de alianças eleitorais – para não mencionar a prática de governo de coalizão –, é difícil para o eleitor mediano fixar a imagem dos partidos, distinguir seus líderes e propostas e, assim, estabelecer uma lealdade partidária.

⁸ A composição partidária da coalizão (Coligação “Lula Presidente”) que apoiou a eleição do Presidente Luís Inácio Lula da Silva era, conforme a orientação ideológica dos principais partidos políticos envolvidos, constituída da seguinte forma: a) esquerda (Partido dos Trabalhadores – PT, Partido Comunista do Brasil – PCdoB e Partido Comunista Brasileiro – PCB) b) direita (Partido Liberal – PL); (COPPEDGE, 1997, p. 22 a 24).

⁹ Presidencialismo de coalizão é um termo cunhado pelo Cientista Político Sérgio Henrique Hudson de Abranches, segundo o qual o sistema político brasileiro possui características singulares ao combinar presidencialismo, multipartidarismo e proporcionalidade, havendo a necessidade dos governantes de se elegerem por meio de coalizões que influenciarão tanto a composição ministerial quanto o dia-a-dia das câmaras legislativas (ABRANCHES, 1988, p.21 e 22).

Mas, devido à herança esquerdista do principal partido da coligação (PT), era de se esperar que a mesma mudança de paradigma que ocorreu no cenário político pudesse se espalhar para as demais esferas governamentais. O que se viu, no entanto, foi a manutenção nas prioridades de governo, em especial no que tange a política econômica: o controle fiscal como base da estabilidade econômica e a inflação sobre controle às custas de uma elevada taxa de juros.

É claro que a eleição de Lula não representou um mero continuísmo da agenda pública progressista. Mas uma alteração mais sensível no rumo da gestão governamental, que era esperada por muitos, não ocorreu. As experiências desenvolvidas pela esquerda brasileira em outras unidades federativas, de caráter participativo, não representaram uma forte tendência a ser repetida pela gestão pública federal. Quer seja pela maior dificuldade de induzir a participação cidadã em nível federal, ou pela necessidade de se manter intactos a confiança na política econômica e nos rumos do governo, fato é que as principais propostas gerencialistas desenvolvidas pelo PDRAE não enfrentaram, de fato, os ferrenhos opositores da época pré-eleitoral. Como ressaltou Abrúcio (2007, p.77):

O governo Lula continuou uma série de iniciativas advindas da experiência anterior da modernização do Estado brasileiro, particularmente no reforço de algumas carreiras, no campo do governo eletrônico e na nova moldagem que deu à Controladoria Geral da União, hoje um importante instrumento no combate à ineficiência e à corrupção. Além disso, aproveitou sua inspiração na democracia participativa para discutir mais e melhor o PPA com a sociedade, em várias partes do Brasil, realizando um avanço no campo do planejamento. Só que a experiência petista no plano local, com vários casos de sucesso, tem sido menos aproveitada do que se esperava, infelizmente.

Esta ausência de um efetivo debate em torno da democracia participativa da agenda política do governo federal, que poderia incentivá-la de uma forma mais evidente e substancial, frustrou a muitos teóricos dessa linha de pensamento que viam na eleição de Lula o caminho mais curto para a concepção de um novo modelo mais participativo de gestão. Como descreveu Paula (2005, p. 37):

Quanto à abordagem societal, a vitória de Luís Inácio Lula da Silva gerou uma expectativa de que ela se tornasse a marca do governo federal. No entanto, o que se observa é uma continuidade das práticas gerencialistas em todos os campos, inclusive no que se refere às políticas sociais.

Os principais órgãos econômicos do governo e também os principais ministérios, não abriram suas portas à participação popular, continuaram insulados burocraticamente, como

antes. Mas, apesar de não ter influenciado de maneira substancial os rumos da administração pública brasileira, no discurso político do governo a democracia participativa chegou a ser considerada um objetivo. Isso fica evidente quando consultamos o art. 2º do Decreto 5.378 de 23 de Fevereiro de 2005, que criou o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GESPÚBLICA:

Art. 2o – O GESPÚBLICA deverá contemplar a formulação e implementação de medidas integradas em agenda de transformações da gestão, necessárias à promoção dos resultados preconizados no plano plurianual, à consolidação da administração pública profissional voltada ao interesse do cidadão e à aplicação de instrumentos e abordagens gerenciais, que objetivem:

- I - eliminar o déficit institucional, visando ao integral atendimento das competências constitucionais do Poder Executivo Federal;
- II - promover a governança, aumentando a capacidade de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas;
- III - promover a eficiência, por meio de melhor aproveitamento dos recursos, relativamente aos resultados da ação pública;
- IV - assegurar a eficácia e efetividade da ação governamental, promovendo a adequação entre meios, ações, impactos e resultados; e
- V - promover a gestão democrática, participativa, transparente e ética.

Pela redação dada ao inciso “V” do supracitado artigo, o governo manifesta a sua intenção de promover uma gestão “democrática e participativa”. Mas, é interessante ressaltar que, no caput desse mesmo artigo, destacou-se que para atingir este objetivo seriam utilizadas medidas que consolidassem “a administração pública profissional voltada ao interesse do cidadão” através da “aplicação de instrumentos e abordagens gerenciais”, numa franca demonstração de que a utilização do modelo gerencialista de administração pública não seria evitada pelo novo governo.

Como motivador das boas práticas gerenciais no âmbito da administração pública continuaram a ser realizados pelo GESPÚBLICA, durante os dois mandatos do governo de Luís Inácio Lula da Silva, edições do PQGF que, apesar de manter a mesma sigla, passou agora a se chamar Prêmio Nacional da Gestão Pública. Esta iniciativa foi depois suspensa durante o mandato da presidente Dilma Rousseff.

O GESPÚBLICA foi ainda o indutor no sentido de se retomar a construção de um novo marco legal da administração pública, através da constituição de uma comissão de juristas que elaborou um anteprojeto para uma nova Lei Orgânica da Administração Pública Federal, já esboçada no mandato do presidente José Sarney, em substituição ao ultrapassado Decreto-Lei 200/67 ainda em vigor. Estas intenções foram assim descritas no texto introdutório do relatório final produzido pela comissão (BRASIL, 2009, p.8):

Entendeu-se haver impropriedades nos conceitos de algumas entidades estatais, contidos no Decreto-lei 200/67, e imprecisões em diversos aspectos da disciplina das empresas estatais. Por igual, reconheceu-se na lei vigente a falta de delimitação mais nítida entre as atividades de supervisão e controle; a ausência de disciplina do controle social da administração, a confusão entre descentralização e desconcentração; o não tratamento adequado do tema das subsidiárias das entidades da administração indireta, bem como o não tratamento do tema das empresas das quais o Estado participe sem integração à administração indireta, além da omissão na disciplina geral de numerosas questões surgidas após a edição do Decreto-lei 200/67.

No intuito de promover a profissionalização da administração pública, objetivada por ocasião da criação do GESPÚBLICA, o governo editou o Decreto nº. 5.497/2005, que restringiu parte do provimento de cargos de DAS a funcionários de carreira¹⁰. Neste mesmo sentido, manteve (através da Lei nº.11.890/2008) a diferenciação entre as carreiras consideradas integrantes do ciclo de gestão do núcleo estratégico do Estado, descritas no Quadro 3 deste trabalho.

A estas medidas se somou a iniciativa da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal – PNPD (Decreto nº. 5.707/2006), “fixando diretrizes e instrumentos para viabilizar o desenvolvimento permanente dos servidores públicos federais e atribuindo às escolas de governo um papel fundamental neste processo” (FERRAREZI, ZIMBRÃO & AMORIN, 2008, p.88).

Este conjunto de medidas reforçava a intenção do governo federal em dar continuidade à política de valorização do núcleo estratégico do Estado iniciada por ocasião do PDRAE, incorporando em alguma medida à cultura gerencialista, já absorvida pela alta cúpula da administração pública brasileira, os conceitos da democracia participativa, principal linha teórica associada à esquerda brasileira.

No âmbito da publicização, tendo sido um ferrenho opositor da implementação das OS (o PT, hoje na presidência da República, propôs em 1998 uma ação direta de inconstitucionalidade contra as OS, que se encontra em julgamento no Supremo Tribunal Federal – ADIN nº 1.923/DF), o governo federal investiu em uma alternativa: as Fundações instituídas pelo poder público (Projeto de Lei Complementar 92/2007 em tramitação no congresso). A principal diferença dessa modalidade de publicização e de flexibilização administrativa reside na sua forma de controle de resultados. Enquanto as OS tem como

¹⁰ Conforme a redação dada pelo Art.1º, do Decreto nº. 5.497/2005: “Serão ocupados exclusivamente por servidores de carreira os seguintes cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS da administração pública federal direta, autárquica e fundacional:

I - setenta e cinco por cento dos cargos em comissão DAS, níveis 1, 2 e 3; e

II - cinquenta por cento dos cargos em comissão DAS, nível 4.” (BRASIL, 2005)

regulação a figura do Contrato de Gestão celebrado, as Fundações seriam fiscalizadas pela CGU e pelo Tribunal de Contas da União – TCU.

Um dos aspectos que ganhou importância durante o primeiro mandato do presidente Luís Inácio Lula da Silva foi o incremento do acesso às informações governamentais via rede mundial de computadores. Apesar de públicos, inúmeros dados do governo eram, até então, de difícil acesso, tornando seu acompanhamento uma tarefa complexa, restrita a poucos. Ao disponibilizar novos meios de consulta pública, o governo promoveu de maneira substancial o *accountability* governamental por parte da sociedade civil. Neste sentido cabe ressaltar a iniciativa do governo de criar, sob a responsabilidade da CGU, o Portal da Transparência (Decreto nº. 5.482/2005).

O controle das ações e das metas de governo por parte dos cidadãos é um dos aspectos propostos pelo gerencialismo que mais interfere no ganho de eficiência por parte da administração pública. Conforme sugere a Teoria do Agente-Principal¹¹ sempre haverá um certo nível de assimetria informacional nas relações contratuais: os “agentes” contratados detém parte da informação que interessa ao contratante, ou “principal”, e utiliza desta assimetria para maximizar seus ganhos (JENSEN & MECKLING, 1976, p. 308). Considerando-se um mandato de governo como um “contrato” estabelecido entre os eleitores e seus representantes, a partir do momento que o governo eleito (“agente”) reduz a assimetria informacional em relação a seus eleitores (“principal”) ele age em prol da maximizar os benefícios deste último. No exemplo adaptado, a partir do momento que o governo favorece o acesso às informações referentes ao exercício de suas funções, bem como aos resultados obtidos nesta execução, ele reduz o custo de controle da sociedade civil e, por conseguinte, tende a se tornar mais responsivo, uma vez que também intenta renovar o seu mandato/contrato.

Como dissemos, nem toda a agenda da gestão pública anterior foi continuada pela gestão de Luís Inácio Lula da Silva, cabendo aqui ressaltar seu posicionamento frente ao processo de desestatização. Como havia sido eleito com um discurso extremamente crítico às privatizações, este processo talvez tenha sido o que mais sofreu alterações por parte do governo, revertendo-se claramente a tendência de redução estatal (ver Tabela 1). O Presidente também promoveu um distanciamento do governo frente à valorização pregressa das Agências Regulatórias, questionando frequentemente sua autonomia, vista como um

¹¹ Teoria desenvolvida pelos economistas estadunidenses Michael Cole Jensen e William Meckling, publicada em um *paper* intitulado: “*Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs, and Capital Structure*” (1976).

empecilho ao controle social, agindo de modo a promover um alinhamento de ideias entre as mesmas e o governo, reduzindo sobremaneira a sua autonomia. Neste sentido, o governo enviou um projeto de lei ao congresso (PL 3.337/2004), no intuito de criar um novo marco legal para estas instituições, o que na prática promoveria um incremento no controle dos ministérios sobre a atuação das agências. Além do leve aumento no quantitativo de empresas estatais, outros aspectos devem ser levados em conta como resultantes da reversão deste processo desestatizante, como ressaltaram Costa & Miano (2013, p. 171):

O aumento do número de empresas estatais federais, por si só, não indica uma mudança de atitude do governo quanto a estas organizações. [...]

Por exemplo, no segundo mandato FHC, o número de estatais federais cresceu aproximadamente 14%. Porém, este crescimento entre 1999 e 2002 deveu-se, essencialmente, à transferência de empresas estatais municipais ou estaduais para o governo federal, realizadas como parte do processo de renegociação das dívidas de estados e municípios (Arvate & Maciel 2010). [...]

Já durante o primeiro mandato de Lula, o número de estatais federais passou para 135 empresas em 2006 –eram de 106 empresas em 2002–, aumento este impulsionado principalmente pela expansão do Setor Produtivo Estatal.

Quanto ao aspecto fiscal das políticas econômicas, as empresas estatais agiram como contrapeso da retração da taxa de investimentos da União entre 2003 e 2005. Segundo o Dest, pelo critério do Programa de Dispêndios Global (PDG), as empresas públicas, que investiram US\$ 7,4 bilhões deflacionados no país em 2002, passaram a investir 11,3 bilhões em 2004 e alcançaram o total de 14,3 bilhões em 2005. O aumento nos níveis de investimento foi de grande auxílio para a situação fiscal e macroeconômica do país, amenizando os efeitos recessivos do aperto fiscal e monetário sobre a economia (Gobetti 2010).

Tal comportamento, mais do que justificar o discurso estatizante defendido durante as eleições, buscava corrigir alguns aspectos negativos do Plano Real. Percebendo a extrema dependência da economia brasileira ao capital estrangeiro o governo passou a buscar alternativas que priorizassem o capital interno, com vistas a se tornar menos vulnerável às oscilações da economia mundial. Outra questão importante a ser resolvida pelo governo era a falta de investimentos em infraestrutura. Tendo sido resolvida a questão inflacionária, era hora de se buscar um novo ciclo de desenvolvimento para o país, amparado no equilíbrio fiscal recém-adquirido e nas boas práticas gerenciais estimuladas em seu aparelho do Estado.

Uma saída encontrada pelo governo para o desenvolvimento interno da economia foi ao mesmo tempo sua principal política social: O Programa Bolsa Família, resultado da unificação de boa parte dos programas sociais da gestão anterior e que foi considerado por mecanismos internacionais de avaliação de projetos sociais um exemplo mundial de sucesso em programas de transferência de renda. Ao contrário de programas de doação de alimentos à população carente, que via de regra beneficiava grandes produtores rurais e fomentava práticas clientelistas através de um assistencialismo pouco criterioso, o PBF possuía inúmeras

externalidades positivas, dentre as quais podemos citar o estímulo aos pequenos agricultores e comerciantes locais, beneficiando indiretamente inúmeras outras famílias.

Seu modelo institucional, ao conciliar insulamento burocrático e descentralização, é talvez um dos maiores fatores que expliquem o sucesso do programa, como sugerem Helal & Neves (2010, p.334):

[...] acredita-se que o insulamento burocrático propiciado pela participação da CEF e pela normatização da NOB/SUAS é, em muito, responsável pelo baixo vazamento do Programa. Todavia, ele não explica a baixa ineficiência que também se observa. Acredita-se que esta última pode ser explicada pela participação das Prefeituras. Uma organização altamente burocratizada, rígida e com uma distribuição geográfica relativamente concentrada como a CEF dificilmente teria condições de chegar à quase totalidade das famílias elegíveis, como se tem observado atualmente. Portanto, é possível imaginar que a baixa ineficiência do programa seja consequência da capilaridade das Prefeituras, o que propicia o elemento de inserção social necessário ao sucesso de implementação de uma política pública como essa. Além disso, o elemento de descentralização presente na participação das Prefeituras facilita o controle da sociedade civil [...]

Aliado ao investimento social promovido pelo PBF, o governo federal adotou uma Política de Longo Prazo de Valorização do Salário Mínimo, resultando numa ampliação real de seu poder de compra, através de reajustes anuais, conforme demonstrado na Tabela 2.

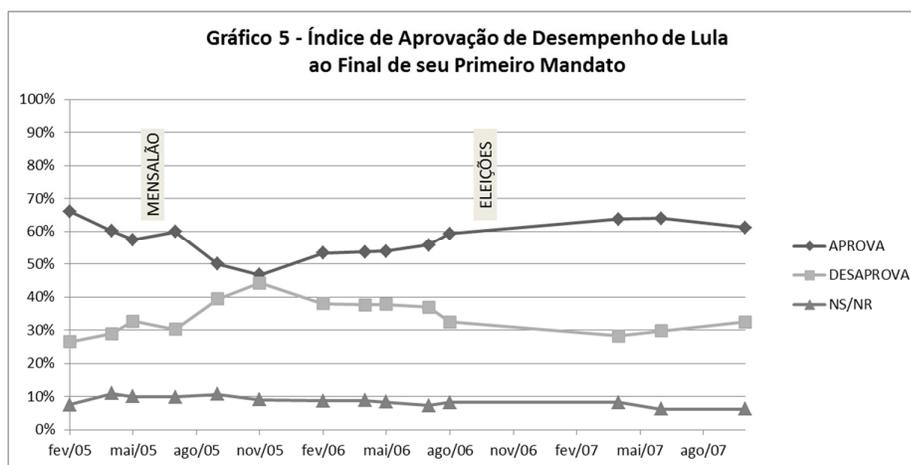
Tabela 2 – Política de Longo Prazo de Valorização do Salário Mínimo

Reajuste do Salário Mínimo 2003-2013				
Período	Salário Mínimo R\$	Reajuste Nominal %	INPC %	Aumento Real %
Abril de 2002	200,00			
Abril de 2003	240,00	20,0	18,54	1,23
Mai de 2004	260,00	8,33	7,06	1,19
Mai de 2005	300,00	15,38	6,61	8,23
Abril de 2006	350,00	16,67	3,21	13,04
Abril de 2007	380,00	8,57	3,30	5,10
Março de 2008	415,00	9,21	4,98	4,03
Fevereiro de 2009	465,00	12,05	5,92	5,79
Janeiro de 2010	510,00	9,68	3,45	6,02
Janeiro de 2011	545,00	6,86	6,47	0,37
Janeiro de 2012	622,00	14,13	6,08	7,59
Janeiro de 2013	678,00	9,00	6,10	2,73
Total período	-	239,00	98,85	70,49

Fonte: DIEESE

Se a estabilidade econômica havia se constituído no principal capital político do governo FHC, o PBF assumiu este lugar em relação à gestão de Luís Inácio Lula da Silva.

Nem mesmo um forte escândalo de corrupção que eclodiu em seu governo, associando o PT à compra de votos de parlamentares (o chamado “mensalão”), foi capaz de impedir a escalada na popularidade do Presidente, apesar de ter arranhado um pouco a sua imagem, conforme podemos perceber pelos dados do Gráfico 4.



Ao promover, simultaneamente ao equilíbrio fiscal, um aumento na importância das políticas sociais, Lula obteve êxito em sua tentativa de reeleição, acompanhado por uma coalizão¹² partidária que mantinha a similar heterogeneidade ideológica que o levou ao seu primeiro mandato.

Em seu segundo mandato, Lula continuou o processo de enfraquecimento da atuação autônoma das agências reguladoras, esvaziando seus quadros técnicos e reduzindo sua importância ao promover a atuação de estatais frente a projetos de suma importância para o governo. Como exemplos podemos citar a atuação da Telebrás junto ao Plano Nacional de Banda Larga – PNBL, em detrimento da Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL, e da recém-criada Empresa Brasileira de Administração de Petróleo e Gás Natural – Pré-Sal Petróleo S.A. – PPSA, responsável por atuar em alguns processos ligados à exploração de petróleo, área de responsabilidade da Agência Nacional do Petróleo – ANP. Este talvez seja o principal movimento de retrocesso em termos gerencialistas promovidos pelo governo federal.

Mas em contraponto a este anacronismo, o governo reforçou seu compromisso com a promoção do *accountability* e a descentralização por meio da edição da Lei Complementar nº 131/2009, onde determinou que os entes federativos disponibilizassem por meio eletrônico

¹² A composição partidária da coalizão (Coligação “A Força do Povo”) que apoiou a reeleição do Presidente Luís Inácio Lula da Silva era, conforme a orientação ideológica dos principais partidos políticos envolvidos, composta pelos seguintes partidos: a) esquerda (PT e PCdoB) b) direita (PL); (COPPEDGE, 1997, p. 22 a 24).

informações detalhadas referentes à sua execução orçamentária e financeira, promovendo ainda uma padronização no controle fiscal através da criação de um sistema integrado de administração financeira e controle.

Como forma de retomar os investimentos em infraestrutura, foi desenvolvido o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, sob a responsabilidade do MPOG, que se constituiu por um amplo escopo de medidas institucionais e econômicas. Interessante perceber que, apesar de se tratar de um programa com um foco desenvolvimentista, suas decisões afetaram inúmeros aspectos inerentes ao funcionamento da administração pública brasileira. Sua efetividade em promover a desburocratização necessária ao manejo mais ágil e flexível da máquina pública talvez seja mais significativo que o próprio GESPÚBLICA, o programa oficial do Governo Federal concebido nesse sentido.

Mais uma vez fica claro, através da análise de algumas medidas relacionadas ao PAC, que o governo do presidente Luís Inácio Lula da Silva manteve a consolidação da cultura gerencialista desenvolvida por ocasião do PDRAE, incorporando-a em seus projetos de governo de maneira bastante natural. O Quadro 6 buscou, como parte desta análise, correlacionar as principais medidas do PAC às características do modelo de Administração Pública Gerencial.

Quadro 6 – Principais Características Gerencialistas Associadas ao PAC

Descentralização de Competências	<ul style="list-style-type: none"> Regulamentação do artigo 23 da Constituição no intuito de disciplinar as formas de cooperação entre os entes federativos nas ações de proteção ao meio ambiente, “reduzindo os questionamentos judiciais sobre as competências de cada ente federativo e contribuindo para a realização de novos investimentos” (Concluída durante a gestão Dilma Rousseff através da Lei Complementar nº. 140/2011).
Diminuição do Estado e de seus gastos com pessoal	<ul style="list-style-type: none"> Controle da expansão da despesa de pessoal da União (Projeto de Lei Complementar PLP 549/2009 que altera o texto da LRF) através de uma limitação do crescimento anual da folha de pessoal (inclusive inativos) vinculado ao IPCA, no intuito de propiciar uma redução gradual das despesas de pessoal em relação ao PIB. Instituição de um Regime de Previdência Complementar do Servidor Público Federal (Lei nº. 12.618/2012, sob a gestão Dilma Rousseff). Extinção de Empresas Estatais em Processo de Liquidação.
Regulação de atividades conduzidas pelo setor privado.	<ul style="list-style-type: none"> Reestruturação do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência – SBDC (Concluída durante a gestão Dilma Rousseff através da Lei nº. 12.529/2011) tendo como uma das principais mudanças a transformação do Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE em uma autarquia, cuja atuação se adianta frente aos atos de fusão, compra de controle acionário, incorporação ou associação de empresas, o que antes se dava após o processo concluído. Segundo o governo tal medida buscou a “criação de ambiente institucional/legal que favoreça o livre funcionamento dos mercados e o investimento privado”.

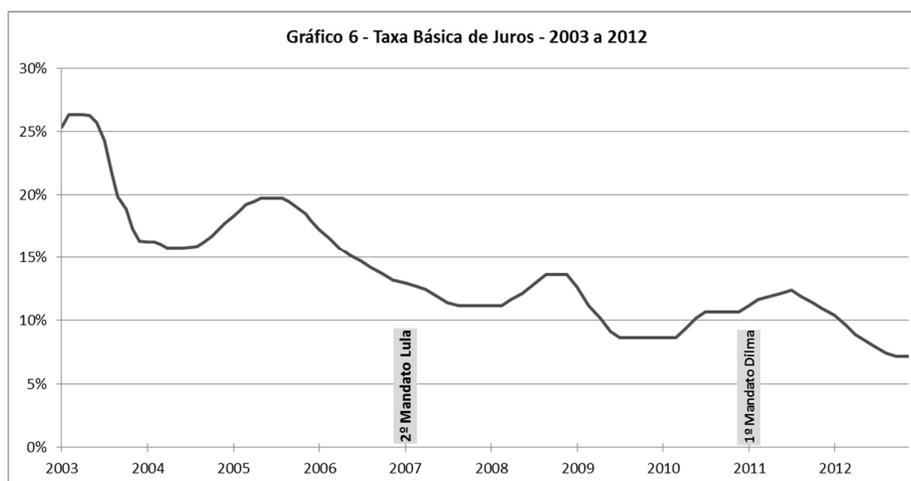
<p>Uso expressivo das “TIC” no intuito de promover o <i>accountability</i> e a desburocratização.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Instituição do Sistema Público de Escrituração Digital – SPED (Decreto nº. 6.022/2007) constituindo-se num avanço na informatização da relação entre o fisco e os contribuintes, utilizando-se da certificação digital para fins de assinatura dos documentos eletrônicos, garantindo assim a validade jurídica dos mesmos na sua forma digital. • Criação da Secretaria da Receita Federal do Brasil (Lei nº. 11.457/2007), a chamada “Super Receita”, resultante da fusão da Secretaria da Receita Federal com a Secretaria da Receita Previdenciária (à época vinculada ao Ministério da Previdência Social, passando este a dedicar-se exclusivamente à gestão dos benefícios), no intuito de unificar a estrutura de arrecadação e cobrança de tributos da União, propiciando: a redução da burocracia e consequente melhora do atendimento aos contribuintes; a redução de custos operacionais; a simplificação de processos; a integração dos sistemas de atendimento de controle e de tecnologia da informação, bem como a adoção de outras medidas de eficiência administrativa, de modo a incrementar a arrecadação e cobrança dos tributos e contribuições.
<p>Adoção de técnicas bem sucedidas da iniciativa privada no ambiente estatal.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Instituição da Comissão Interministerial de Governança Corporativa e de Administração de Participações Societárias da União – CGPAR (Decreto nº. 6021/2007), com o objetivo aperfeiçoar a ação do governo no seu papel de acionista, estimular a adoção das práticas modernas de direção corporativa e garantir maior transparência no relacionamento com empresas estatais.
<p>Sistemas de gestão e controle centrados em resultados e não mais em procedimentos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas (Lei Complementar nº. 123/2006), que promove inúmeras medidas com vistas a simplificar a tributação destas empresas, propiciando desta forma uma diminuição da informalidade e um aumento na arrecadação, tornando mais clara a relação com o governo. • Agilização do processo licitatório, através da promoção de uma nova Lei de Licitações (em substituição à ultrapassada Lei nº. 8.666/1993) numa proposta de se estender o Regime Diferenciado de Contratações – RDC (MP nº. 630/2013) para todas as licitações e contratos da União, dos Estados e Municípios, adequando as contratações governamentais às novas “TIC”, aumentando sua transparência e eficiência.
<p>Terceirização de serviços públicos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Criação do Fundo de Investimento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FI-FGTS (Lei nº 11.478/2007), gerido pela Caixa Econômica Federal – CEF, sob a orientação de um Comitê de Investimento composto por técnicos aprovados e designados pelo Conselho Curador, a partir de indicação dos órgãos e entidade de Governo e das bancadas da Sociedade Civil. Seus recursos tem a finalidade de prover investimentos em infraestrutura nas áreas de energia, transportes e saneamento, podendo também participar de projetos contratados sob a forma de Parcerias Público-Privadas – PPP (Lei nº. 11.079/2004). É Regulamentado pela Comissão de Valores Mobiliários – CVM (Instrução CVM nº. 462), sendo os gestores deste fundo fiscalizados pelo Banco Central e pela própria CVM.

Fonte: Elaboração própria por meio de informações dos sítios eletrônicos <http://www.pac.gov.br/>, <http://www.receita.fazenda.gov.br/>, <http://www.cade.gov.br/>, <http://www.fgts.gov.br> (2014).

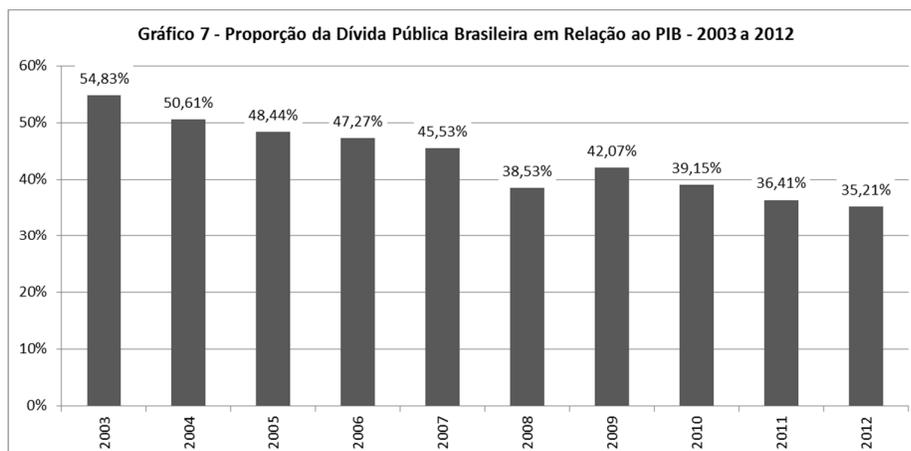
Um dos principais objetivos do PAC reside na intenção de promover crescimento aliado à “consistência fiscal” já obtida, como se encontra descrito em parte do texto informativo do programa, em seu sítio eletrônico (BRASIL, 2014):

Todas as ações e medidas incluídas no PAC foram definidas de modo a compatibilizar a aplicação dos recursos com a manutenção da responsabilidade fiscal e a continuidade da redução gradual da relação dívida do setor público/PIB nos próximos anos. A aceleração do crescimento proporcionada pelo aumento do investimento, juntamente com a redução da taxa básica de juros projetada para os próximos anos, possibilitará diminuir a relação dívida do setor público/PIB para aproximadamente 40% até 2010. O déficit nominal do setor público também continuará a cair, em direção ao resultado nominal zero.

Neste sentido o governo promoveu de fato uma redução da taxa de juros em relação aos anos anteriores, obtendo êxito em sua intenção de reduzir a relação entre a dívida do setor público em relação ao PIB, como podemos perceber pelos Gráficos 5 e 6 a seguir.



Fonte: Elaboração própria por meio de dados do BCB (2014).

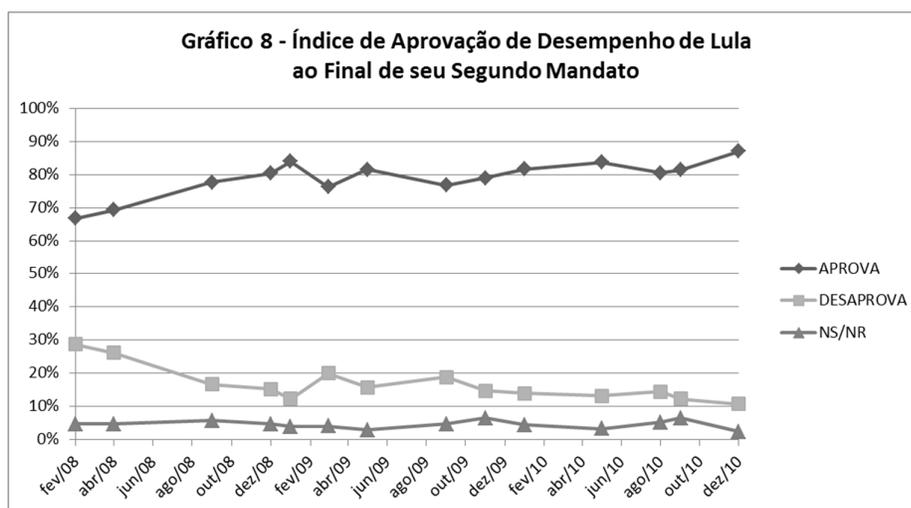


Fonte: Elaboração própria por meio de dados do Tesouro Nacional e do IBGE (2014).

A disciplina fiscal do governo e as medidas de incentivo à economia local foram colocadas à prova no ano de 2008 quando boa parte da economia mundial foi abalada por uma forte crise econômica oriunda do sistema financeiro norte-americano. Estando muito mais preparada para enfrentar oscilações em fluxos de capitais e contando com boas reservas

cambiais como resultado de um bom planejamento financeiro, a economia brasileira surpreendeu ao se sair bem diante desta grave crise.

Tendo sobrevivido ao seu teste econômico mais rigoroso desde que assumiu o governo, a popularidade de Lula continuou a apresentar elevação, conforme podemos perceber na pesquisa de aprovação do desempenho pessoal do Presidente, promovida pela CNT/SENSUS, referente ao período que compreende a crise econômica e o final de seu segundo mandato:



Fonte: Elaboração Própria com base em dados fornecidos pela CNT/SENSUS

3.3 – O Governo Dilma: Uma “Gerente” no Poder.

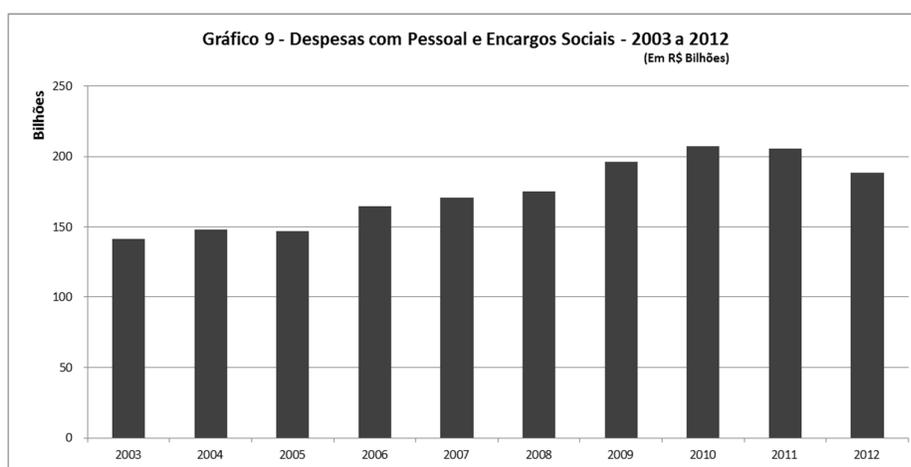
Tendo o então Presidente Lula como principal cabo eleitoral e constituindo formalmente uma aliança com o cobiçado PMDB, o PT promoveu mais uma quebra de paradigma, a eleição de uma mulher ao cargo máximo da democracia brasileira, e chegou ao seu terceiro mandato seguido, através de uma coalizão¹³ partidária que elegeu como Presidente da República a então Ministra-chefe da Casa Civil, Dilma Roussef. Sendo

¹³ A composição partidária da coalizão (Coligação “Para o Brasil seguir mudando”) que apoiou a eleição da Presidente Dilma Roussef era, conforme a orientação ideológica dos principais partidos políticos envolvidos, composta pelos seguintes partidos: a) esquerda (PT e PCdoB) b) centro-esquerda (Partido Democrático Trabalhista – PDT) c) centro (Partido do Movimento Democrático Brasileiro – PMDB); (COPPEDGE, 1997, p. 22 a 24).

politicamente pouco carismática, apesar de ter sido considerada a “mãe” do PAC, a nova presidente se elegeu assumindo a fama de “gerente”, pelo seu perfil técnico.

O pouco tempo de mandato percorrido até hoje pela presidente dificulta sobremaneira a análise de suas medidas, em especial no que tange à dimensão definida como foco deste trabalho acadêmico, a administração pública brasileira. Não obstante haver este dificultador, buscaremos elencar alguns aspectos de sua gestão frente ao executivo federal, seguindo em alguma medida a mesma estrutura de tópicos desenvolvida até aqui.

Dilma, assim como o fez Lula, manteve a rigidez fiscal característicos da política econômica iniciada por ocasião do Plano Real, dando continuidade ao viés de baixa das taxas de juros e, por conseguinte, da relação entre a dívida pública e o PIB, conforme vimos nos dados já expostos nos Gráficos 6 e 7. Seu pulso firme com as contas do governo fica mais evidente quando verificamos haver uma redução nas crescentes despesas com pessoal e encargos sociais do governo federal, conforme exposto no Gráfico 9 a seguir.



Fonte: Elaboração própria por meio de dados do Tesouro Nacional (2014).

Apesar de sua gestão continuar a contar com um elevado número de ministérios¹⁴, uma provável consequência do já citado presidencialismo de coalizão (que impõe ao governo uma constante necessidade de promover barganhas políticas em prol da constituição de maiorias parlamentares através da concessão de cargos de confiança de recrutamento amplo aos partidos aliados da base governista), a presidente conseguiu manter sob controle o crescimento do número de cargos de livre nomeação (DAS 4, 5 e 6, diretores, e secretários de

¹⁴ Segundo dados do MPOG, FHC possuía em seu primeiro mandato 25 ministérios, quantitativo este mantido em seu segundo governo. Lula por sua vez ampliou este número para 35 pastas em seu primeiro mandato, passando a 37 em sua segunda gestão. Dilma, em pouco mais de dois anos de governo, já conta com 39 ministérios.

ministérios, além de presidentes de autarquias e fundações), conforme podemos perceber pelos dados da Tabela 3.

Era de se esperar que devido ao seu perfil pouco carismático em termos políticos, Dilma promovesse um substancial incremento no quantitativo destes cargos em busca de ampliar seu poder de barganha frente aos aliados da coalizão partidária. No entanto, algo que podemos concluir pelos números apresentados, que demonstram uma pequena variação positiva do quantitativo destes cargos, é que seu perfil gerencial, tão propalado durante a campanha que a levou à presidência, limitou em certa medida uma possível atuação clientelista de sua parte.

Mas talvez exista outro delimitador que oriente esta ação comedida em relação à expansão da máquina pública. Passados poucos anos desde a crise financeira de 2008, eclodiu em 2011 uma nova crise econômica mundial, desta vez oriunda do endividamento excessivo do setor público de alguns países da Comunidade Europeia (em especial Portugal, Irlanda, Grécia e Espanha). Diante desta conjuntura internacional adversa à expansão de gastos públicos, ficou claro que a manutenção da austeridade econômica e fiscal adotados pelo novo governo, não era apenas uma opção, mas uma necessidade.

No âmbito das agências reguladoras, que sofreram uma ferrenha oposição do governo anterior, Dilma demonstra um claro interesse em restaurar sua autonomia e importância. Isso se deduz pela decisão da presidente de solicitar que cessasse a tramitação no Congresso do projeto de lei 3.337/2004, interrompendo uma iniciativa do governo Lula de aumentar o controle ministerial sobre as agências.

Em termos de promoção do *accountability* governamental, sua gestão tem intensificado esforços em prol das iniciativas de governança eletrônica, ampliando o leque de opções oferecidas em termos de promoção da transparência dos atos de governo. Como exemplo podemos citar a promulgação da Lei de Acesso a Informação (Lei nº. 12.527/2011) criada no intuito de regulamentar o direito à informação já consagrado pela CF/88, com procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Em âmbito federal é criado o Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão – e-SIC, onde é permitido a qualquer pessoa, física ou jurídica, encaminhar uma solicitação de acesso à informação a órgãos e entidades do Poder Executivo.

Tabela 3 – Quantitativo dos Ocupantes de Cargo DAS por Nível de Função - SIAPE

Presidente	Ano	DAS 1		DAS 2		DAS 3		DAS 4		DAS 5		DAS 6		TOTAL	
FHC 2º Mandato	1999	5.681	-15,37%	5.313	-6,87%	2.690	7,43%	1.810	5,19%	666	8,86%	146	5,48%	16.306	-5,38%
	2000	6.503	12,64%	5.442	2,37%	2.826	4,81%	1.866	3,00%	606	-9,90%	146	0,00%	17.389	6,23%
	2001	6.665	2,43%	5.615	3,08%	2.828	0,07%	2.073	9,99%	662	8,46%	152	3,95%	17.995	3,37%
	2002	6.733	1,01%	5.703	1,54%	2.954	4,27%	2.158	3,94%	672	1,49%	154	1,30%	18.374	2,06%
Lula 1º Mandato	2003	6.551	-2,78%	4.658	-22,43%	3.055	3,31%	2.341	7,82%	772	12,95%	182	15,38%	17.559	-4,64%
	2004	6.761	3,11%	5.213	10,65%	3.420	10,67%	2.651	11,69%	852	9,39%	186	2,15%	19.083	7,99%
	2005	7.054	4,15%	5.480	4,87%	3.509	2,54%	2.785	4,81%	911	6,48%	186	0,00%	19.925	4,22%
	2006	6.821	-3,42%	5.366	-2,12%	3.588	2,20%	2.886	3,50%	943	3,39%	193	3,63%	19.797	-0,65%
Lula 2º Mandato	2007	6.836	0,22%	5.550	3,32%	3.703	3,11%	2.946	2,04%	951	0,84%	201	3,98%	20.187	1,93%
	2008	6.929	1,34%	5.673	2,17%	3.785	2,17%	3.027	2,68%	978	2,76%	205	1,95%	20.597	1,99%
	2009	7.003	1,06%	5.862	3,22%	3.973	4,73%	3.159	4,18%	1.008	2,98%	212	3,30%	21.217	2,92%
	2010	7.007	0,06%	6.037	2,90%	4.214	5,72%	3.358	5,93%	1.045	3,54%	209	-1,44%	21.870	2,99%
Dilma	2011	7.180	2,41%	6.075	0,63%	4.157	-1,37%	3.410	1,52%	1.065	1,88%	216	3,24%	22.103	1,05%
	2012	7.251	0,98%	6.150	1,22%	4.245	2,07%	3.472	1,79%	1.056	-0,85%	221	2,26%	22.395	1,30%
	2013	7.250	-0,01%	6.212	1,00%	4.357	2,57%	3.568	2,69%	1.087	2,85%	218	-1,38%	22.692	1,31%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Boletim Estatístico de Pessoal – MPOG.

Aos indicativos elencados, que dão conta da atuação da gestão Dilma Rouseff em prol de uma manutenção das práticas gerencialistas, acrescentamos uma análise recente desenvolvida por Costa (2013, p. 9) sobre a criação da Câmara de Políticas de Gestão, Desempenho e Competitividade – CGDC, onde este pesquisador descreveu que:

[...] iniciativas recentes sobre gestão pública indicam certa retomada da ideia gerencialista de que os métodos da iniciativa privada devem ser exportados in natura para a gestão pública, como se pode inferir da consulta ao site do Conselho Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, em fevereiro de 2013, onde está anunciada a criação da em maio de 2011. Esse novo órgão, ligado à cúpula do poder executivo, é presidido por Jorge Gerdau, um empresário adepto da gestão nos moldes da qualidade total. A câmara é também composta por outros três empresários reconhecidos pelo sucesso nos seus negócios, além de contar com membros da alta cúpula do governo, como os Ministros da Fazenda e do Planejamento (CNDES, 2012, p. 1). O pensamento do empresário Jorge Gerdau foi exposto em um documento sob o título Agenda Nacional de Gestão Pública, em coautoria com o professor Roberto Mangabeira Unger, da Universidade de Harvard. Para os autores da referida agenda, algumas ideias (de cunho gerencialista) devem ser resgatadas, como “promover a competitividade entre os funcionários e entre os setores públicos para atingir uma eficiência de mercado” (Unger & Johannpeter, 2009, p. 10).

Em sua atuação frente ao executivo, Dilma Rouseff tenta promover uma despolitização da gestão federal, até mesmo para poder demonstrar uma ruptura entre seu estilo de governo frente ao seu antecessor. Resta-nos saber em que medida sua atuação fortemente centralizadora, calcada em um perfil técnico, não a afastará das bases políticas que a elegeram, fazendo com que suas boas intenções acerca do eficiente manejo do aparelho do Estado sejam colocadas de lado em prol de concessões clientelistas, quando se aproximarem as eleições presidenciais e ela buscar se reeleger.

Considerações Finais

Como vimos neste trabalho, a busca por uma administração pública mais eficiente e responsiva aos cidadãos, ação esta que se intensificou a partir da segunda metade do século passado, influenciou a execução de reformas de Estado em inúmeras democracias. No Brasil este processo que agregou à cultura burocrática um novo perfil institucional, de caráter gerencial, teve como momento mais relevante a execução do PDRAE. No entanto, tal movimento se deu em um ambiente institucional adverso, onde coexistem práticas Patrimonialistas e uma burocracia estatal bastante corporativa, recém-acostumada a um processo meritocrático de provimento e repleta de comportamentos que valorizam suas disfunções, o que a tornou extremamente ineficiente no atendimento aos cidadãos. Estas características reforçam a ideia presente neste trabalho de que a adoção do gerencialismo como norteador da administração pública brasileira foi um importante passo em direção à sua modernização.

Muitos que criticam o gerencialismo o fazem pela mera associação deste com a ideologia neoliberal. Esta ideologia acolhida pelo governo brasileiro no início da década de 90 se mostrou incompatível com as demandas da maioria da população brasileira, já extenuada em arcar com um pesado histórico de desigualdades sociais, o que definitivamente inviabilizava a adoção de um modelo de Estado Mínimo ao país.

Esta visão estreita se consolidou, em boa medida, por conta do foco economicista que orientou, e ainda orienta, boa parte das ações de governo desde que o país atingiu certo equilíbrio econômico que impactou positivamente a vida de boa parte da população. O rígido controle fiscal, que passou a fazer parte do dia-a-dia governamental, foi fundamental para manutenção desta estabilidade. No entanto, as medidas de disciplina fiscal *per se* não atenderiam os crescentes anseios da população por serviços públicos qualificados.

Conforme buscamos demonstrar, o modelo de administração pública gerencial se mostrou uma alternativa coerente neste sentido. Sua correta atuação envolve mais do que o redimensionamento do Estado (*downsizing*), dispersando-se em outras medidas que visam o correto manejo da máquina pública de maneira compatível com o atendimento das necessidades decorrentes de uma inevitável evolução do Estado moderno e sua inserção no processo de globalização.

O caso brasileiro é esclarecedor neste sentido. Após experimentar um período de redução em sua estrutura (gestões Collor e FHC), percebe-se uma mudança de postura em

seus últimos governos. Este aumento na máquina pública, além de ser em certa medida uma consequência negativa do presidencialismo de coalizão, reflete a necessidade governamental de atender crescentes demandas sociais. No decorrer deste trabalho verificamos que tal processo tem sido acompanhado de uma continuidade das práticas gerenciais, em especial por um substancial aumento nas fontes de informação disponibilizadas pelo governo, que se utiliza dos avanços tecnológicos contemporâneos para incrementar o *accountability* de seus atos. Em conformidade com as propostas do PDRAE, houve uma continuidade no processo de valorização do núcleo estratégico do Estado, além de medidas descentralizadoras de políticas aos entes subnacionais.

Tal processo reforça a ideia de que o modelo de administração pública gerencial possui características diversas que podem atender não somente os projetos de governo que intentam reduzir a intervenção estatal, mas também àqueles que ambicionam uma maior responsabilidade social.

Neste sentido, pôde-se perceber pelo estudo de suas principais características que a sua importância enquanto principal modelo pós-burocrático já se encontra em certa medida consolidada. No entanto, o caso brasileiro mostra que, a despeito de sua cultura já estar bastante incorporada à gestão governamental, o gerencialismo ainda precisa de aprimoramentos, em especial no que tange ao controle social da burocracia estatal. A possibilidade de práticas que levam ao *rent seeking* do governo por parte dos grupos econômicos mais favorecidos ainda preocupa, em especial nos momentos de crise financeira.

Além disso, em relação ao caso brasileiro em tela, percebe-se que alguns pontos relativos à autonomia gerencial e à flexibilização administrativa carecem de aprimoramento. Existe a necessidade de se renovar os preceitos da administração indireta regidos pelo já ultrapassado Decreto-Lei 200/67, além de se definirem as questões legais acerca das OS e das Fundações públicas. A correta definição do papel das Agências reguladoras é outro ponto a ser resolvido, sob risco de se perderem os objetivos almejados em termos de fiscalização dos serviços de interesse público que são prestados pela iniciativa privada.

Exista talvez a necessidade de se retomar o ímpeto reformista da gestão pública que permeou o ambiente governamental quando da execução do PDRAE, e que claramente arrefeceu após a extinção do MARE. Não obstante haver este declínio em sua importância, não há dúvidas de que o gerencialismo influenciou boa parte das mudanças que ocorreram na administração pública brasileira contemporânea. Como foi dito no início deste trabalho, não se trata de um modelo definitivo ou isento de críticas. Porém, acreditamos que seus benefícios superam seus pontos negativos, e que sua implementação no Brasil ainda é um processo em

desenvolvimento. Como toda iniciativa que envolve o interesse público, seus pontos polêmicos devem ser exaustivamente discutidos nos espaços públicos competentes, não se deixando levar por casuísmos políticos.

Referências Bibliográficas

ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. **Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro**. Dados: Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro. Vol. 31, n. 1, 1988, p. 5-34.

ABRÚCIO, Fernando Luiz. **Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente**. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter. (Orgs.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. 7ª ed.; Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2006. p.173-199.

_____. **Trajatória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas**. Rev. Adm. Pública, Rio de Janeiro, v. 41, n. spe, 2007. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122007000700005&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 18 novembro 2013.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL – BNDES. **Privatização – Histórico**. Disponível em: http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/BNDES_Transparente/Privatizacao/historico.html. Acesso em: 05 março 2014.

BAPTISTELLA, Juliana Carolina Frigo. **Os impactos dos programas de transferência condicionada de renda na desigualdade do rendimento domiciliar per capita nas macrorregiões brasileiras pós-2000**. Brasília: ESAF, 2010. 64 p. Disponível em: http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/Premio_TN/XVPremio/qualidade/3qualidadeXVPTN/Tema_2_3.pdf. Acesso em: 03 abril 2014.

BOBBIO, Norberto; MATEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Estado do Bem-Estar**. In: *Dicionário de política*. Vol. 1. Trad. Carmen C. Varrialle, Gaetano Lo Mònaco, João Ferreira, Luis Guerreiro Pinto Cacais, Renzo Dini. Brasília: UnB, 11ª ed., 1998. 416 p.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 579, de 30 de Julho de 1938**. Organiza o Departamento Administrativo do Serviço Público, reorganiza as Comissões de Eficiência dos Ministérios e

dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-579-30-julho-1938-350919-publicacaooriginal-126972-pe.html>>. Acesso em: 7 setembro 2013.

_____. **Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967.** Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm>. Acesso em: 7 setembro 2013.

_____. **Constituição (1988).** *Constituição da República Federativa do Brasil.* Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 7 setembro 2013.

_____. **Constituição (1988).** Emenda Constitucional nº. 19, de 4 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm>. Acesso em: 7 setembro 2013.

_____. **Lei nº. 9.637, de 15 de maio de 1998.** Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9637.htm>. Acesso em: 16 março 2014.

_____. **Lei Complementar nº. 101, de 4 de Maio de 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-579-30-julho-1938-350919-publicacaooriginal-126972-pe.html>>. Acesso em: 5 março 2014.

_____. **Decreto n. 5.209, de 17 de setembro de 2004.** Regulamenta a Lei n. 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, e dá outras providências. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5209.htm>. Acesso em: 5 março 2014.

_____. **Decreto n. 5.378, de 23 de fevereiro de 2005.** Institui o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização - GESPÚBLICA e o Comitê Gestor do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/Decreto/D5378.htm>. Acesso em: 25 março 2014.

_____. **Decreto n. 5.482, de 21 de julho de 2005.** Dispõe sobre a divulgação de dados e informações pelos órgãos e entidades da administração pública federal, por meio da Rede Mundial de Computadores - Internet. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5482.htm>. Acesso em: 25 março 2014.

_____. **Decreto n. 5.497, de 21 de julho de 2005.** Dispõe sobre o provimento de cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS, níveis 1 a 4, por servidores de carreira, no âmbito da administração pública federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5497.htm>. Acesso em: 25 março 2014.

_____. **Decreto n. 5.707, de 23 de fevereiro de 2006.** Institui a Política e as Diretrizes para o Desenvolvimento de Pessoal da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e regulamenta dispositivos da Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5707.htm>. Acesso em: 25 março 2014.

_____. **Lei nº. 12.527, de 18 de novembro de 2011.** Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12527.htm>. Acesso em: 16 abril 2014.

_____. **Lei nº. 12.529, de 30 de novembro de 2011.** Estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência; dispõe sobre a prevenção e repressão às infrações contra a ordem econômica; altera a Lei no 8.137, de 27 de dezembro de 1990, o Decreto-Lei no 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal, e a Lei no 7.347, de 24 de julho de 1985; revoga dispositivos da Lei no 8.884, de 11 de junho de 1994, e a Lei no 9.781, de 19 de janeiro de 1999; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/Lei/L12529.htm>. Acesso em: 16 março 2014.

_____. **CÂMARA DA REFORMA DO ESTADO. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado - PDRAE.** Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995.

_____. **FUNDO DE GARANTIA DO TEMPO DE SERVIÇO. Fundo de Investimento - FI-FGTS.** Disponível em: <http://www.fgts.gov.br/trabalhador/fi_fgts.asp>. Acesso em: 24 março 2014.

_____. **FUNDAÇÃO ESCOLA NACIONAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – ENAP. Gerenciando a alta administração pública: uma pesquisa em países da OCDE.** Brasília: ENAP, 1999. 72 p. (Cadernos ENAP, 17). Disponível em: <http://www.ensp.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=1583>. Acesso em: 05 março 2014.

_____. **MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL E REFORMA DO ESTADO. Organizações sociais.** Caderno 2. Secretaria da Reforma do Estado. Brasília: Ministério da Administração e Reforma do Estado, 1997a. 74 p.

_____. _____. **Programa da Qualidade e Participação na Administração Pública.** Caderno 4, Brasília, DF : MARE/Coordenação Executiva do Programa da Qualidade, 1997b. 59 p.

_____. _____. **A Reforma do Aparelho do Estado e as Mudanças Constitucionais: Síntese & Respostas a Dúvidas mais Comuns.** Caderno 6, Brasília, DF: MARE/Secretaria da Reforma do Estado, 1997c. 23 p.

_____. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. **Comissão de Juristas: Proposta de Organização da Administração Pública e das Relações com Entes de Colaboração.** Secretaria de Gestão. Ministério do Planejamento, Brasília, DF: 2009. 63 p.

_____. _____. **Gestão da Carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental – EPPGG.** Documento de referência para a Gestão da Carreira de EPPGG. Brasília, DF. Dezembro 2008. Disponível em: <<http://www.ansp.org.br/files/Gest%C3%A3o%20da%20Carreira%20de%20EPPGG%20-%20Seges.pdf>>. Acesso em: 11 novembro 2013.

_____. PROGRAMA DE GOVERNO ELETRÔNICO BRASILEIRO. **Histórico do Governo Eletrônico.** Disponível em: <<http://www.governoeletronico.gov.br/ogov.br/historico>>. Acesso em: 24 março 2014.

_____. PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO. **Medidas institucionais e econômicas.** Disponível em: <<http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac/medidas>>. Acesso em: 24 março 2014.

_____. SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **Unificação dos fiscos – a Super-Receita.** Disponível em: <http://www.receita.fazenda.gov.br/Memoria/acervo/concurso/Unificacao%20dos%20fiscos%20-%20A%20Super%20Receita%202_%20lugar.pdf>. Acesso em: 24 março 2014.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Estado, aparelho do Estado e sociedade civil.** Texto para discussão nº.4. Brasília: ENAP, 1995.

_____. **Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado.** In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter. (Orgs.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial.* 7ª ed.; Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2006. p. 21-38.

_____. **Da administração pública burocrática à gerencial.** In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter. (Orgs.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial.* 7ª ed.; Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2006. p. 237-270.

_____. **Burocracia Pública na Construção do Brasil.** Ensaio. 2008. Versão ampliada do trabalho "Burocracia pública e classes dirigentes no Brasil" publicado na Revista de Sociologia e Política, 2007, n. 28: p. 9-30. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/BOOKS/Burocracia_Publica_construcao_Brasil.pdf>. Acesso em: 7 setembro 2013.

_____. **Construindo o Estado republicano:** democracia e reforma da gestão pública; tradução: Maria Cristina Godoy. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

_____. **Democracia, estado social e reforma gerencial.** Rev. adm. empres., São Paulo, v.50, n. 1, Mar. 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-75902010000100009&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 13 outubro 2013.

CAMPANTE, Rubens Goyatá. **O patrimonialismo em Faoro e Weber e a sociologia brasileira.** Dados, Rio de Janeiro, v. 46, n. 1, 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582003000100005&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 05 outubro 2013.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à teoria geral da administração:** uma visão abrangente da moderna administração das organizações. 7ª ed. rev. e atual.; Rio de Janeiro: Elsevier, 2003 - 6ª reimpressão.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO TRANSPORTE – CNT. **Relatório Síntese.** Pesquisa de opinião pública nacional – Rodada 88; CNT/SENSUS; 02 a 06 de Abril de 2007. Disponível em: <<http://www.cnt.org.br/Imagens%20CNT/PDFs%20CNT/Pesquisa%20CNT%20Sensus/2008/Sint88.pdf>>. Acesso em: 15 abril 2014.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO TRANSPORTE – CNT. **Relatório Síntese.** Pesquisa de opinião pública nacional – Rodada 110; CNT/SENSUS; 23 a 27 de Dezembro de 2010. Disponível em:

<<http://www.cnt.org.br/Imagens%20CNT/PDFs%20CNT/Pesquisa%20CNT%20Sensus/2010/110%20Sintese.pdf>>. Acesso em: 15 abril 2014.

COPPEDGE, Michael. **A Classification of Latin American Political Parties**. Working Paper n° 244, Kellogg Institute. 1997. 82 p.

COSTA, Frederico Lustosa da. **Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas**. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v.42, n.5, p. 829-74, set/out, 2008.

_____. **Reforma do Estado e contexto brasileiro: crítica do paradigma gerencialista**. Rio de Janeiro: FGV, 2010. 256 p.

_____; MIANO, Vítor Yoshihara. **Estatização e Desestatização no Brasil: O Papel das Empresas Estatais nos Ciclos da Intervenção Governamental no Domínio Econômico**. Revista de Gestión Pública. Volumen II, Número 1. Enero-Junio 2013. p. 145-181. Disponível em: <http://www.revistadegestionpublica.cl/Vol_II_No_1/Lustosa%20y%20Miano.pdf>. Acesso em: 01 março 2014.

COSTIN, Claudia. **Administração Pública**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010. 280 p.

CROZIER, Michel. **O fenômeno burocrático** – Ensaio sobre as tendências burocráticas dos sistemas de organização modernos e suas relações, na França, com o sistema social e cultural. Título original: Le Phénomène Bureaucratique. Tradutor: Juan A. Gili Sobrino. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1981. Coleção Sociedade Moderna. Vol. 2.

DIMAGGIO, Paul Joseph; POWELL, Walter Woody. **The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields**. American Sociological Review, v. 48, n. 2, p. 147-160, 1983.

FAORO, Raimundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 3ª ed. Porto Alegre: Globo; São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2001. v. 1.

FERRAREZI, Elisabete; ZIMBRÃO, Adélia; AMORIN, Sônia. **A Experiência da ENAP na Formação Inicial para a Carreira de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental - EPPGG**: 1988 a 2006. Cadernos ENAP, nº.33. Brasília: ENAP, 2008. 215 p.

FERREIRA, André Ribeiro. **Análise Comparativa do Prêmio Qualidade do Governo Federal com Outros Prêmios Nacionais e Internacionais de Qualidade**. Dissertação de Mestrado. EBAP-FGV. Brasília, DF. 2003. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/3695/Ferreira.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 05 março 2014.

FREEMAN, Robert Edward. **Strategic management: a stakeholder approach**. Massachusetts: Pitman. 1984. 292 p.

GIAMBIAGI, Fábio; ALÉM, Ana Cláudia Duarte de. **A despesa previdenciária no Brasil: evolução, diagnóstico e perspectivas**. Texto para Discussão n.º 57, Rio de Janeiro, RJ: BNDES, maio 1997. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/Td-57.pdf>. Acesso em: 02 abril 2014.

JENSEN, Michael; MECKLING, William. **Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure**. Journal of Financial Economics, v. 3, n. 4, p. 305-360, 1976.

KETTL, Donald. **A revolução global: reforma da administração do setor público**. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter. (Orgs.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. 7ª ed.; Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2006. p. 75-122.

KINZO, Maria D'Alva. **Os partidos no eleitorado: percepções públicas e laços partidários no Brasil**. Rev. bras. Ciên. Soc., São Paulo, v. 20, n. 57, Fev. 2005. p. 65 - 81. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092005000100005&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 02 abril 2014.

KRUEGER, Anne Osborn. **The Political Economy of the Rent-Seeking Society.** The American Economic Review, Vol. 64, n°. 3 (Jun., 1974), p. 291-303.

HELAL, Diogo Henrique; NEVES, Jorge Alexandre Barbosa. **Burocracia e inserção social:** uma proposta para entender a gestão das organizações públicas no Brasil. Sociologias, n.25, 2010, Set/Dez. p. 312-340.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil.** 26ª ed.; São Paulo: Companhia das Letras, 2004.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro.** São Paulo: Malheiros, 2002, 94 p.

MERTON, Robert King. **Sociologia: Teoria e Estrutura.** Tradução de Miguel Maillat. São Paulo: Mestre Jou, 1970.

MOTTA, Fernando Claudio Prestes; VASCONCELOS, Isabella Freitas Gouveia de. **Teoria geral da administração.** 3ª ed. rev.. São Paulo: Thomson Learning, 2006. 428 p.

OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. **Reinventando o Governo:** Como o Espírito Empreendedor está transformando o Setor Público. Editora MH Comunicação, Brasília, DF, 1992.

PACHECO, Regina Silvia. **Regulação no Brasil:** desenho das agências e formas de controle. Rev. Adm. Pública, Rio de Janeiro, v.40, n.4, Ago. 2006. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122006000400002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 15 março 2014.

PAULA, Ana Paula Paes de. **Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social.** Revista de Administração de Empresas, n. 1, v. 45, p. 36-49, 2005.

PEREIRA, Paulo Trigo. **A teoria da escolha pública:** uma abordagem neo-liberal?. In: *Análise Social* (1997), vol. XXXII (141), p. 419-442.

PINHO, José Antonio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. **Accountability**: já podemos traduzi-la para o português?. Rev. Adm. Pública, Rio de Janeiro, v.43, n.6, Dez. 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122009000600006&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 13 outubro 2013.

POSSAS, Maria Silvia. **Concorrência e Competitividade**: Notas Sobre Estratégia e Dinâmica Seletiva na Economia Capitalista. Tese (Doutorado em Economia). Instituto de Economia da UNICAMP. Universidade Estadual de Campinas, São Paulo, 1993.

REZENDE, Flávio da Cunha. **Desafios gerenciais para a reconfiguração da administração burocrática brasileira**. Sociologias. Porto Alegre, ano 11, n. 21, jan./jun. 2009, p. 344-365.

TULLOCK, Gordon. "**Rent Seeking**." The New Palgrave Dictionary of Economics. Second Edition. Eds. Steven N. Durlauf and Lawrence E. Blume. Palgrave Macmillan, 2008. The New Palgrave Dictionary of Economics Online. Palgrave Macmillan. Disponível em: <http://www.dictionaryofeconomics.com/article?id=pde2008_R000100> Acesso em: 02 outubro 2013.

WEBER, Max. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. Brasília, DF: Editora UNB, 2004.