

Retomando o debate sobre a Reforma do Estado e a Nova Administração Pública

Autoria: Élvia Mirian Cavalcanti Fadul, Lindomar Pinto da Silva

Resumo

A nova administração pública chega formalmente no Brasil com a reforma de 1995 para fazer frente à crise do Estado. Apesar da crise fiscal ter sido o eixo norteador desta reforma, sua motivação explícita era a perspectiva de maior eficácia das políticas públicas e sociais a ser alcançada pelo ajuste das contas públicas, mas, também, pela melhoria do desempenho das organizações governamentais. Decorridos mais de dez anos discute-se, aqui, se a introdução de um novo modelo de gestão pública, resultou em aumento da capacidade governativa do Estado, com melhoria no atendimento das demandas sociais e se o equilíbrio fiscal foi alcançado. O estudo indica que a nova administração pública, no campo instrumental conseguiu alcançar algum êxito, mas no campo substantivo, social, seu impacto é limitado. No que diz respeito à busca do equilíbrio fiscal esta tem resultado em uma contradição refletida no paralelo entre responsabilidade fiscal & eficiência e eficácia na implementação de políticas públicas. As regras limitando os gastos públicos têm levado os estados subnacionais a se endividarem mais, criando, ainda, um problema colateral: recursos deixam de ser investidos em saúde, educação, infra-estrutura, saneamento, pelo contingenciamento necessário à manutenção do equilíbrio fiscal.

Introdução

A administração pública brasileira desde a sua institucionalização nos moldes burocráticos no início do século XX vem mantendo, ao longo de sua história e trajetória, um traço característico. Trata-se de uma sucessão de reformas administrativas empreendidas por seus vários governantes, em geral ao começo de cada novo mandato. Independentemente dos motivos e propósitos administrativos implícitos e inerentes às reformas, cada governante procura demonstrar à sociedade que um novo estilo de governo, uma nova forma de condução da máquina e da coisa pública se instala, e a forma mais visível de demonstrar esta mudança é sempre começando por um processo público de reforma. Em geral é a primeira ação empreendida por cada novo governo e essa atitude se reproduz também nos estados e nos municípios de maior porte e de maior visibilidade. Esse fenômeno foi, por exemplo, particularmente evidente nos governos estaduais do nordeste nas décadas de 70 e 80.

Essas reformas são realizadas com o propósito explícito de superar fragilidades organizacionais, melhorar a capacidade gerencial e a governabilidade das organizações governamentais, na crença ou esperança de mudar a administração pública por decreto. Mas além deste objetivo operacional de aumento da eficiência, eficácia, produtividade e racionalidade, procuram, também, deixar como imagem de marca daquele governo, a realização daquela reforma. Passam, inclusive, a serem identificadas como a reforma de tal ou qual governante.

Tais movimentos reformistas, ao longo dos anos, foram batizados com várias denominações: *reforma administrativa*, *modernização*, *reforma do aparelho do Estado*, ou, apenas, *reforma do Estado*, ainda que cada uma dessas denominações carregue conteúdos, significados, sentidos e conceitos diferentes. Nessa trajetória ocorreram na administração pública mudanças que podem ser consideradas mais abrangentes e significativas em relação ao seu impacto na configuração da estrutura administrativa do país, e outras que provocaram transformações menos complexas e menos amplas no setor público. As primeiras foram categorizadas por Fadul e Souza (2005) como reformas paradigmáticas e as segundas, entendidas e classificadas como não paradigmáticas. Além da abrangência e do escopo dessas reformas, outro elemento utilizado para esta classificação levado em conta pelos autores foi o nível de articulação

política, a capacidade de alcance dos seus principais objetivos e os impactos significativos no que se refere à amplitude e profundidade das medidas propostas.

Tomando como ponto de partida o início do século XX, mais precisamente a década de 30, é possível identificar quatro grandes reformas paradigmáticas. A primeira, desenvolvida durante o Estado Novo com a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público. A criação do DASP é marcante na história da administração pública brasileira, não apenas pela sua atuação, mas sobretudo porque surgiu com o objetivo de estabelecer uma burocracia pública profissionalizada, e institucionalizar uma gestão profissional e impessoal nos padrões weberianos. A segunda pode ser situada durante o Regime Militar de 1964, com a publicação do Decreto Lei nº 200/67. Tinha objetivos mais auspiciosos, procurando delinear um modelo de administração pública gerencial. A terceira reforma vai ocorrer com a promulgação da Constituição de 1988. Com esta reforma a administração pública brasileira passa por transformações que vão ter repercussões não apenas na dimensão da sua estrutura administrativa, com o processo de descentralização, como, também, na sua dimensão política, pelas propostas de envolvimento da sociedade na formulação de políticas públicas e na gestão governamental. A quarta reforma foi a dos anos 90, iniciada no Governo Collor e consolidada de forma extensiva e aprofundada nos dois governos de Fernando Henrique Cardoso com a construção do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado em 1995. Este plano propunha a adoção de um modelo de administração pública gerencial.

Como reformas não paradigmáticas situam-se as que ocorreram no segundo governo Vargas; a reforma administrativa do governo Juscelino Kubistchek; a reforma do Governo João Goulart; e os esforços reformistas do período do governo Collor de Melo. Com relação ao período do atual governo (mandatos 2003-2006 e 2007-2010) considera-se que as ações empreendidas no modelo de gestão pública constituem-se desdobramentos e dão continuidade ao que foi preconizado pela reforma de 1995 (FADUL e SOUZA, 2005).

Não se pode negar que, independentemente do seu escopo ou natureza, todas essas reformas, cada uma no seu tempo e a seu modo, foram capazes de gerar impactos, pois implicaram na adoção de novos métodos e técnicas gerenciais, aperfeiçoando estruturas administrativas e institucionais do aparelho do Estado. No entanto, neste conjunto, a realizada a partir de 1995 tem um caráter de reforma estrutural, com dois grandes direcionamentos: uma proposta de reforma do aparelho ou do aparato administrativo do Estado, a sua administração pública, com políticas voltadas para a melhoria do desempenho e da qualidade da prestação dos serviços públicos; e uma proposta de intervenção na área econômica, previdenciária, fiscal e tributária, com a adoção de políticas voltadas para a retomada do crescimento econômico. Ou seja, o conjunto de políticas reformistas atingiu tanto a estrutura administrativa pública enfatizando a adoção de uma prática gerencial, como setores da produção de bens para o mercado, com privatizações de empresas e serviços públicos. A amplitude desta reforma faz com que ela perca todas as conotações restritivas relacionadas aos simples processos de modernização ou de reforma tipicamente administrativa, e faz com que ela passe a ser reconhecida como a Reforma do Estado, por ser entendida como um processo que vai além da simples revisão de métodos e processos gerenciais, mas afeta direta e profundamente as relações entre Estado, mercado e cidadãos.

Há várias formas de analisar esta reforma do Estado, avaliar seu grau de implantação e os impactos do estabelecimento de um novo modelo de administração no âmbito da máquina pública e da sociedade. As possibilidades são inúmeras e as abordagens, diversas. Não se trata, portanto, de fazer, aqui, uma análise global da implantação desta reforma e da instalação da nova administração pública para a condução do setor público brasileiro, inclusive pelas limitações inerentes a um artigo.

A opção deste estudo em destacar o processo ocorrido em 1995, deve-se não apenas à abrangência e repercussão administrativa, gerencial, política, econômica, social e acadêmica que este movimento ainda recente teve, mas, sobretudo, por ter deixado, como legado, um ideal e uma perspectiva quase utópica, ainda que até hoje perseguida por várias organizações públicas: a possibilidade de instaurar e instalar, no setor público, processos gerenciais e instrumentais capazes de dotar a gestão pública de eficiência, eficácia, racionalidade e produtividade. É, portanto, nesses termos, que os argumentos deste texto se desenvolvem. Pretende-se, portanto, resgatar os pressupostos que a fundamentaram no discurso reformista e na prática, para destacar e discutir alguns aspectos desta reforma no campo financeiro, fiscal e gerencial, de modo a abrir novos caminhos de entendimento, identificar novos elementos de análises e levantar novas possibilidades de estudos.

Recuperando as Bases da Reforma do Estado e da Nova Administração Pública

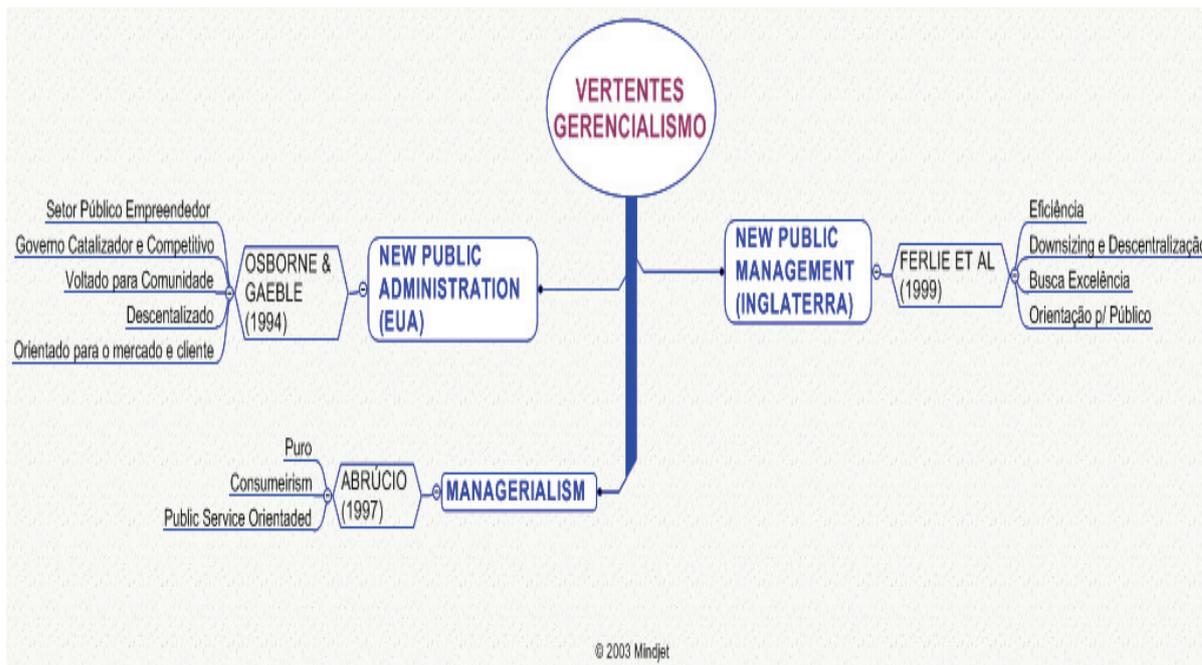
A reforma na administração pública brasileira empreendida na década de 90 comportou diversas mudanças, não só econômicas, como também organizacionais e institucionais. Pressupunham a transformação ou substituição da gestão pública burocrática pela gerencial, com ênfase nos resultados, o que implicava em transformar organizações retirando do Estado o seu papel de executor e enfatizando o de formulador de políticas públicas, inclusive com a criação de novas organizações tais como as agências executivas, agências reguladoras e organizações sociais. Desse modo, era preciso construir novas relações entre Estado, mercado e cidadãos.

A partir desse processo iniciado com o PDRAE introduzem-se no setor público brasileiro conceitos provenientes da Nova Administração Pública, proposta que nasce dentro do movimento gerencialista através do qual as grandes empresas adotaram, como padrão de intervenção gerencial, a busca do lucro, através da eficiência, eficácia e racionalidade empresarial. O gerencialismo quando aplicado ao setor público se propõe atingir objetivos semelhantes tais como a busca da eficiência e eficácia no ajuste das contas e finanças públicas; a melhoria da performance e uma maior efetividade das organizações públicas; e a criação de um ambiente propício aos investimentos em setores de infra-estrutura. Esse novo contexto a ser produzido pela adoção do gerencialismo supunha não somente a melhoria do desempenho governamental de um ponto de vista mais amplo, mas a eficácia das políticas públicas e sociais.

Para visualizar de forma mais sistemática este movimento gerencialista que tem vários ramos, recorre-se um mapa conceitual que auxilia, também, a compreensão de suas várias abordagens, apresentado, a seguir, na Figura 1. Como se vê nessa figura, o gerencialismo possui três grandes abordagens.

A *New Public Administration* (a Nova Administração Pública) movimento de orientação americana, adotada e popularizada durante o governo de Ronald Reagan em 1980, foi disseminada através do livro de Osborne e Gaebler, *Reinventando o Governo*. A *New Public Management* (a Nova Gestão Pública) de orientação mais liberal, adotada pela Inglaterra durante o governo da Primeira Ministra Margareth Thatcher em 1979, foi disseminada a partir das reformas administrativas realizadas no Reino Unido durante as décadas de 70 e 80. A Nova Gestão Pública gerou quatro modelos de gerencialismo: o impulso para eficiência; o *downsizing* e a descentralização; a busca pela excelência; e a orientação para o público. A terceira vertente, o *Managerialism*, também de tradição inglesa, gerou na reforma do setor público da Inglaterra três visões ou abordagens diferentes: o modelo gerencial puro; o *consumeirism*; e o *public service orientation*.

Figura 1: Vertentes do gerencialismo



Fonte: Fadul e Souza (2006)

Apesar de haver diferenças sutis entre essas abordagens, todas elas concebem dois caminhos: uma valorização do serviço público a partir da adoção de técnicas gerenciais empresariais; um pensamento corrente de que todas às vezes que o serviço público necessita melhorar a qualidade de seus serviços e buscar a eficiência deverá recorrer às técnicas e aos processos utilizados pelo setor privado. Segundo este pensamento de corte liberal, as empresas privadas são, por sua natureza, eficientes. Há, portanto, nessas correntes, uma lógica predominantemente instrumental e financeira pela crença de que o que vem do setor empresarial é eficiente, é de melhor qualidade, ou ainda, é o que melhor atende e satisfaz o cidadão.

Quando a nova administração pública chega ao Brasil, no bojo de um processo de reforma no setor público iniciado formalmente com o PDRAE em 1995, o discurso que a sustentava era a sua possibilidade de eliminar vícios e combater problemas enfrentados pelo setor público, pela sua capacidade de transformar a administração pública, até então rotulada de burocrática, em gerencial, com foco no cidadão e nos resultados das ações governamentais. Nas palavras do seu idealizador a reforma objetivava: a) a busca da eliminação da crise fiscal, através de controle rigoroso das despesas públicas e aumento das receitas públicas; b) a transformação da administração pública burocrática em gerencial, com foco nos resultados em detrimento do controle dos processos; e c) a melhoria do atendimento das demandas sociais, através da criação de instituições mais descentralizadas e mais próximas dos cidadãos (BRESSER PEREIRA, 1998).

Ainda que o discurso reformista no contexto brasileiro tenha sido sustentado pela incapacidade gerencial do Estado, e pela necessidade de recuperar governança e governabilidade, a reforma, no Brasil, foi, sem dúvida, muito mais motivada pela agenda econômica e sustentada nos preceitos apresentados no Consenso de Washington. De fato, grande parte das nações atribuiu à crise fiscal, a necessidade de iniciar o processo de reforma (REZENDE, 2002).

O conjunto de medidas propostas objetivava, portanto, resolver muito mais problemas econômicos do que, necessariamente, melhorar a administração pública, enquanto

instrumento do Estado para a formulação de políticas públicas. Os déficits orçamentários teriam que ser “pequenos o bastante para serem financiados sem recursos ao imposto inflacionário;” e os gastos públicos deveriam ser “redirecionados de áreas politicamente sensíveis que recebem mais recursos do que seu benefício econômico é capaz de justificar, para campos negligenciados com altos retornos econômicos e o potencial para melhorar a distribuição de renda, tais como educação primária, saúde, e infra-estrutura.” (WILLIANSOM, 2004, p. 284). O ajuste fiscal teria que ser alcançado com controle e redução dos gastos públicos, privatização de funções e agências públicas, e com a reforma tributária. (REZENDE, 2002).

Contudo, a proposta de implantação da Reforma Gerencial na Administração Pública brasileira vinha sustentada pela intenção de permitir que o Estado fosse fortalecido e ampliasse a sua capacidade de garantir os direitos sociais, através de um corpo de administradores públicos mais qualificado e responsável perante a sociedade. Ou seja, o discurso reformista passava ao largo da crise financeira e fiscal do Estado, centrando o problema da administração pública brasileira no modelo de gestão praticado pelas organizações, o que seria solucionado com a adoção e implementação de pressupostos gerenciais importados da iniciativa privada. Apesar de haver procedimentos no setor público que precisavam ser transformados, os quais se evidenciavam em um cenário de serviços públicos prestados sem qualidade, com funcionários públicos descomprometidos, com salários defasados, entre outros aspectos, a proposta tinha como fundamentação teórica, argumentos econômicos de maior alcance e abrangência, e as medidas propostas foram marcadamente econômicas.

Não por acaso, no percurso da reforma, indicadores econômicos, financeiros e fiscais da crise se revelaram, alcançando proporções que a agravavam. As despesas públicas entraram em processo de crescimento constante, evidenciadas através do gasto com pessoal; do aumento das dívidas públicas, externa e interna, em função do aumento dos juros e da inflação que haviam ganhado taxas de hiperinflação; em razão do aumento do déficit da previdência social. Com isso, exalta-se ainda mais a redução da capacidade do governo de implementar políticas públicas em função da falta de recursos financeiros e a redução da sua capacidade de efetuar investimentos em infra-estrutura.

Em resumo, os pressupostos que apoiaram a reforma se justificavam na existência de uma crise fiscal, revelada pela exaustão financeira do Estado e a sua incapacidade para continuar financiando políticas públicas e sociais; pela exaustão do modelo burocrático de intervenção do Estado, que este não atendia mais as exigências da sociedade; e pelo excesso de formalismos e ritos, típicos de uma gestão centralizadora, gerando baixa qualidade dos serviços prestados aos cidadãos. Para solucionar esses problemas seriam aplicados alguns instrumentos presentes no modelo gerencialista, conforme reunidos no Quadro 1, a seguir

Quadro 1. Modelo Gerencial da Nova Administração Pública

O QUE PRETENDEU COMBATER	COMO
a) crise fiscal e exaustão financeira	<ul style="list-style-type: none"> • disciplina fiscal e controle no uso de recursos públicos; • garantia de contratos e um bom funcionamento dos mercados, com privatizações;
b) exaustão do modelo burocrático e excesso de formalismos e ritos	<ul style="list-style-type: none"> • melhor capacitação de sua burocracia; • uma administração pública melhor profissionalizada, e com carreiras mais sólidas e valorizadas;

	<ul style="list-style-type: none"> • descentralização administrativa; • maior competição entre as unidades administrativas; • autonomia e capacidade gerencial do gestor público;
c) baixa qualidade da prestação dos serviços públicos	<ul style="list-style-type: none"> • avaliação de desempenho; • controle de resultados; • adoção de práticas de gestão do setor privado para a melhoria do desempenho e da qualidade dos serviços públicos.

Fonte: elaboração dos autores

Verifica-se, então, que o problema a) crise fiscal, seria combatido com redução de gastos, ajuste fiscal e privatizações; e os problemas b) e c) com a incorporação de um novo modelo gerencial que fosse capaz de suplantar as heranças do patrimonialismo e, de certa forma, romper com os vícios desenvolvidos no modelo burocrático. A estratégia para atingir esses objetivos passava pela redução do custo e do tamanho do Estado, ficando a garantia do atendimento das demandas dos cidadãos diretamente condicionada à capacidade de o Estado encontrar o equilíbrio fiscal, reduzindo as despesas públicas e transformando a forma de gestão estatal. Era preciso transformar a administração e seu modelo de gestão, mas, ao mesmo tempo, manter o equilíbrio fiscal.

Alcance e Limites da Reforma do Estado e da Nova Administração Pública

Recuperando Guerreiro Ramos ao discutir o que seja a nova administração pública em seu artigo *A nova ignorância e o futuro da administração pública na América Latina*, o autor já situava, em 1983, que o assunto era “*momentoso*”, mas que ainda era muito cedo para “*procurarmos encontrar o cosmos conceptual que a matéria reclama*” (GUERREIRO RAMOS, 1983, p. 33). Naquele momento Guerreiro Ramos (1983) caracterizava a nova administração pública “*pela percepção do hiato entre o que sabemos e o que precisamos saber para cumprir os deveres específicos da nossa profissão*”. E continua, “*A nova administração pública é essencialmente não-prescritiva. Substitui os enfoques normativos da administração pública tradicional pela atitude de ignorância consciente. (...) e é orientada para a pesquisa-ação*”.

Hoje, procurando encontrar este cosmos conceitual ao ensaiar uma avaliação de processos e perspectivas da reforma do Estado e da nova administração pública, percebe-se que o assunto ainda continua *momentoso*, mas não mais tão prematuro. Já é possível verificar o alcance de algumas das metas definidas pelo movimento reformista e encontrar elementos de compreensão que permitam articular novos rumos para a Administração Pública, ainda que se leve em conta, nesta reforma, a sua condição de interminável.

Assim, decorridos mais de dez anos do início desta reforma discute-se, aqui, se a introdução de um novo modelo de gestão pública resultou, efetivamente, em aumento da capacidade governativa e gerencial do Estado, com melhoria no atendimento das demandas sociais e se o equilíbrio fiscal foi alcançado. Foram utilizados como focos principais de análise, de um lado, o fortalecimento da capacidade gerencial das organizações públicas, o qual seria promovido pela introdução da nova administração pública; do outro lado, o equacionamento da crise fiscal, o que seria alcançado pelo ajuste das contas e das finanças públicas.

Para efetuar a discussão relativa à crise financeira e ao equilíbrio fiscal foram utilizados alguns indicadores da União e de um estado da federação, o estado da Bahia, verificando-se em que medida as propostas foram implementadas com a eficácia que se esperava e se os

objetivos planejados foram alcançados. Foram analisadas as ações e medidas que se pretendia implementar para combater os problemas diagnosticados com relação à crise fiscal, ao modelo burocrático e à qualidade dos serviços prestados aos cidadãos. Para discutir o impacto da reforma e da nova gestão pública na capacidade gerencial das organizações, foram abordados alguns aspectos gerais e destacadas as agências reguladoras nacionais como modelo e inovação da reforma no campo organizacional e gerencial.

a) Com relação à crise financeira e o equilíbrio fiscal

A crise financeira e a busca do equilíbrio fiscal foram, de fato, os maiores motivadores dessa reforma, tendo sido, a primeira, tratada pela via das privatizações, e o segundo, pela contenção de gastos no setor público e pela aplicação da Lei de Responsabilidade Fiscal, fundamental para iniciar o processo de transformação da cultura dos gestores públicos sobre a utilização dos recursos públicos. Além disso, foram também propostas reformas na previdência social com o objetivo de reduzir o déficit da previdência e torná-la viável no longo prazo. Hoje, a redução do déficit da previdência é pouco ou nada significativa, apesar da previsão do Ministério da Previdência Social de uma possível redução em 2008, em torno de quase um bilhão, o que faria o déficit para este ano passar de 43,9 bilhões para 43 bilhões de reais (BRASIL, 2008, p.1).

Mais do que um instrumento para reduzir o déficit orçamentário e alcançar o equilíbrio fiscal, vale a pena situar o sentido real dos processos de privatização ocorridos no país. De fato, alguns autores enfatizam que o processo de reforma do Estado “*caminhou fortemente entrelaçado a um amplo programa de privatização de serviços públicos e de empresas estatais*” (FADUL, 1999, p. 73) ou então que “[*até o presente momento*], a principal realização da agenda da Nova Administração Pública no Brasil tem sido a aceleração do programa de privatizações iniciado no governo anterior de Fernando Collor de Mello” (ANDREWS e KOUZMIN, 1998, p. 2).

Com efeito, a crise do Estado foi utilizada para legitimar os processos de privatização que ocorreram no país. Apesar das contestações da sociedade, de discordâncias teóricas com relação aos argumentos utilizados pelo governo para a sua implementação e dos embates que provocaram movimentos contrários às privatizações, este foi o movimento que mais avançou durante os primeiros anos da reforma. As empresas públicas, na sua grande maioria, foram privatizadas através da transferência de suas ações em leilões públicos (ANDREWS e KOUZMIN, 1998; FADUL, 1999). Ainda assim, a receita proveniente das privatizações se exauriu, os resultados das privatizações não serviram para aumentar os recursos financeiros do Estado, nem foram utilizados para amenizar os déficits orçamentários, inclusive porque este não era o único motivo das privatizações.

Após a implementação da Reforma do Estado discutia-se que o objetivo do ajuste fiscal era o mais provável de acontecer, já que se tratava exclusivamente da decisão do governo federal de gastar menos e arrecadar mais (REZENDE, 2002). Gastar menos foi, também, a tônica dos governos estaduais, que estabeleceram suas metas orçamentárias com objetivo de encontrar o equilíbrio fiscal dos estados subnacionais.

Este equilíbrio fiscal seria alcançado pela redução do déficit através do aumento do PIB, redução do gasto público e aumento da receita orçamentária. Para o controle do gasto público uma das despesas sobre a qual incidiu um controle rigoroso foi a despesa com pessoal, considerada alta no início da reforma, principalmente pela transformação dos servidores celetistas em funcionários sob o Regime Jurídico Único. Esta meta deveria ser atingida com a extinção de cargos públicos, demissões voluntárias, privatizações e terceirização de atividades específicas. Além dessas medidas, a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal estipulou limite para os gastos nesta rubrica que não deveriam ser ultrapassados sob pena de ajustes

através de demissões. Em 1998 em seu estudo sobre a evolução das despesas públicas com pessoal Menezes (2003) já mostra que este limite já era alcançado por 14 estados da federação. No entanto, apesar de o limite estar sendo mantido dentro da meta estabelecida nesses estados, Rezende (2002) destaca que o Brasil foi um dos poucos países no qual, mesmo com a reforma, o número de servidores públicos nos estados subnacionais aumentou.

Mesmo nos dados apresentados por Bresser Pereira (1998) sobre a variação tanto do quantitativo de funcionários, quanto do gasto com pessoal, é possível verificar que o objetivo de reduzir este gasto não foi alcançado. Considerando-se apenas o pessoal do poder executivo tem-se a impressão de que o número de funcionários ativos não aumentou, ou, que efetivamente diminuiu. No entanto, a Tabela 1 a seguir mostra que, no nível do governo federal o número de funcionários não se reduziu, ao contrário aumentou a partir de 1995. Apesar de apresentar ligeira redução deste quantitativo no Poder Executivo, a quantidade absoluta de servidores aumentou, em função do crescimento nos demais poderes de República.

Tabela 1 – Variação relativa do quantitativo de servidores ativos por poder 1995 - 2008

Poder	1995	2008	Taxa relativa de crescimento (%)
Executivo	567.689	546.846	- 0,036%
Militares	320.822	424.805	32,41%
Legislativo	17.402	24.608	41,41%
Judiciário	64.561	93.328	44,56%

Fonte: Adaptado de Rezende (2002, p.192) e Brasil (2008)

Voltando aos dados apresentados por Bresser Pereira (1998, p.185) percebe-se que houve um crescimento do gasto com pessoal, apesar de, no primeiro momento, ter havido uma queda nesses valores durante o ano de 1996. Já a partir de 1997 há um processo evidente de crescimento dos valores gastos com os servidores públicos.

É importante notar que no primeiro momento da reforma iniciou-se o processo de privatização das empresas estatais, e que este movimento poderia ter gerado um efeito positivo sobre a despesa com pessoal. No entanto, essa redução efetivamente não ocorreu, pelo menos como se esperava. No caso específico da União, a despesa com pessoal passou de 5,76% do PIB em 1995, para 5,74% do PIB em 1997 (REZENDE, 2002, p.192).

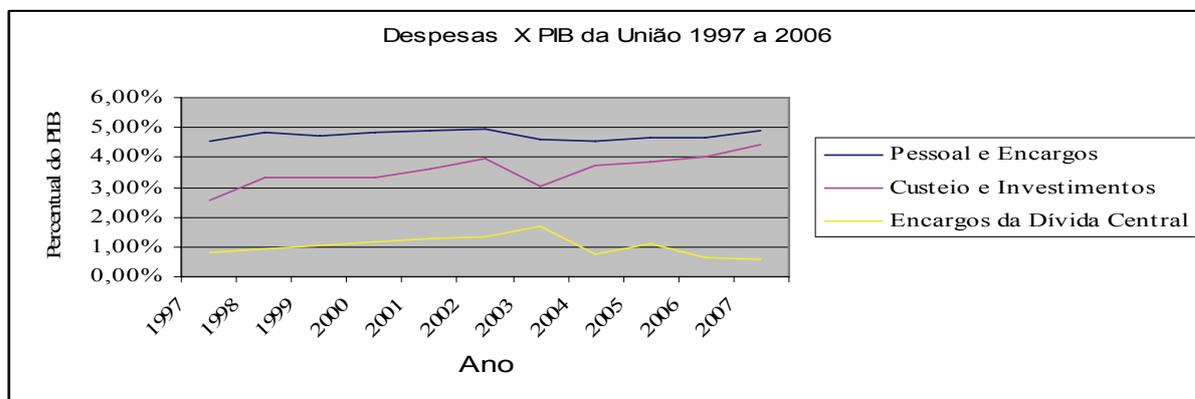
Como a tendência foi de aumento da quantidade real de funcionários públicos conforme se vê na Tabela 1, o percentual com gasto de pessoal aumentou a partir de 1998. Isso mostra que a estratégia de controlar o déficit público através da redução de gastos com pessoal mostrou-se frágil, já que não foi possível identificar redução, nem da quantidade dos servidores, nem dos valores despendidos com estes funcionários.

Dessa forma, quando analisada a questão da redução do custeio da máquina pública via redução do número de funcionários, constata-se que, nesse aspecto, a reforma não logrou êxito. O que chama a atenção é o fato de que, durante este período, várias empresas estatais foram privatizadas, houve demissões, voluntárias ou não, o que deveria resultar em redução dos gastos estatais com pessoal, mas isso não ocorreu.

O Gráfico 1, a seguir, evidencia que a redução de gastos e o tão esperado equilíbrio das contas públicas, sobretudo observando-se as despesas com o custeio da máquina pública, não poderiam estar sendo alcançados, visto que as variações das contas apresentadas neste gráfico foram significativas, mas rumo ao seu crescimento, e não à sua redução. O Gráfico 1 evidencia, também, que as pressões para implantação da reforma ocorreram muito mais no sentido da obtenção de recursos para pagamento das dívidas do que necessariamente para

prover o Estado de recursos ou melhorar a sua capacidade gerencial. (ANDREWS E KOUZMIN, 1998).

Gráfico 1 – Despesas X PIB da União de 1997 a 2007



Fonte: Ministério da Fazenda do Brasil, 2008

Note-se que ao longo desse período as despesas com o pagamento da dívida pública tiveram aumento significativo na participação do PIB. Até 2003 o pagamento da dívida pública cresceu bastante quando comparado à sua participação no PIB, enquanto que a despesa com pessoal e encargos permaneceu, em termos percentuais, no mesmo patamar, apresentando, apenas, um aumento nominal.

O crescimento econômico é, sem dúvida, uma das fórmulas de gerar emprego e permitir a distribuição de renda, mas, também, deveria permitir aos estados subnacionais obterem mais recursos em tributos e contribuições. Entretanto, nos últimos anos, o crescimento não tem sido suficiente para gerar desenvolvimento, nem a economia apresentou desempenho esperado com a saída do Estado de muitas atividades econômicas e a desregulamentação de setores da economia, conforme se vê na Tabela 2, a seguir.

Tabela 2 – Variação do Produto Interno Bruto - Brasil

Ano	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Variação (%)	4,22	2,15	3,37	0,04	0,25	4,31	1,31	2,66	1,15	5,72	3,16	3,75	5,41

Fonte: <http://www.bcb.gov.br>

Quando se analisa a variação do PIB ao longo desses últimos anos, apresentada nesta Tabela 2, verifica-se, além de um crescimento lento, uma instabilidade no seu ritmo, que não tem sido suficiente para promover o desenvolvimento que possibilitaria, entre outros resultados, reduzir o déficit público e manter o equilíbrio fiscal, contrariando as expectativas sobre os efeitos da reforma e das mudanças nos padrões de intervenção do Estado na economia. Contudo, apesar do fraco crescimento da economia, o governo federal vem conseguindo atingindo seguidos superávits fiscais através dos aumentos seguidos da arrecadação de impostos, e da redução das despesas do Estado.

Já os estados subnacionais, constrangidos, têm buscado manter o equilíbrio fiscal do que a realização de gastos para o atendimento das demandas sociais. Observe-se, por exemplo, o crescimento econômico do país nos últimos 10 anos e o nível das despesas públicas efetuadas na área social por um estado da federação, o estado da Bahia.

- **Gastos Públicos e Equilíbrio Fiscal no Estado da Bahia**

Quando se analisa a situação dos estados federativos e da União no que se refere ao controle dos gastos públicos e à exigência da manutenção do equilíbrio fiscal conforme prescreve a Lei de Responsabilidade Fiscal, percebe-se um aumento no item de despesa com pagamento da

dívida do setor público. Em outras palavras, apesar de outros gastos estarem sendo reduzidos para manter-se o equilíbrio fiscal, a despesa com pagamento da dívida pública teve seus valores aumentados.

Analisando os gastos na área social no estado da Bahia, incluindo-se aí saúde e educação, percebe-se que eles são realizados dentro dos limites exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal. No caso da educação há imposição legal de um gasto mínimo de 25% da receita líquida dos impostos, tendo o estado gasto, em média, nos últimos seis anos, 27,52%. Apesar de haver um aumento a cada ano, os gastos sempre se aproximam do limite mínimo exigido. No caso da saúde, a situação é ainda mais constrangida: a média realizada nos últimos seis anos é de 10,52%, para um limite percentual mínimo exigido de 10,20%. Verifica-se, assim, que o estado só aplica praticamente os valores mínimos exigidos por lei (BAHIA, 2006).

Por outro lado, os investimentos no estado da Bahia têm apresentado um comportamento irregular. A Tabela 3 a seguir, mostra uma situação interessante do ponto de vista fiscal. A leitura dessa tabela indica a preocupação observada no início da reforma de que a crise fiscal na qual o Estado estava inserido havia reduzido a sua capacidade de realizar investimentos. Bresser Pereira (1998, p.36) sinalizava que “a crise fiscal definia-se pela perda em maior grau de crédito público e pela incapacidade crescente do Estado de realizar poupança pública que lhe permitisse financiar políticas públicas”. Este era um dos maiores argumentos utilizados para a implementação da reforma: o Estado já não tem recursos para implementar políticas públicas que garantam o bem-estar da sociedade.

Tabela 3 – Bahia – Gastos por grupo de despesas, em R\$1.000,00

Despesas Totais	2006		2005		2004		2003	
	valor	%	valor	%	valor	%	valor	%
Totais	15.853.588	100	14.342.308	100	12.956.598	100	11.174.482	100
Despesas Correntes	13.658.719	86,16	12.380.987	86,32	11.118.491	85,8	9.304.051	83,26
Pessoal e Encargos Sociais	7.321.067	46,17	6.300.356	43,93	5.648.978	43,6	4.887.557	43,74
Juros e Encargos da Dívida	594.463	3,75	598.150	4,17	568.712	4,39	624.281	5,59
Outras Despesas Correntes	5.743.189	36,22	5.482.482	38,23	4.900.801	37,8	3.792.213	33,94
Despesas de Capital	2.194.868	13,84	1.961.320	13,68	1.838.108	14,2	1.870.430	16,74
Investimentos	1.046.319	6,60	1.007.815	7,03	858.882	6,63	861.051	7,71
Inversões Financeiras	82.784	0,52	94.084	0,66	174.852	1,35	281.557	2,52
Amortizações da Dívida	1.065.764	6,72	859.421	5,99	804.374	6,21	727.822	6,51

Fonte: <http://www.sefaz.ba.gov.br>

Nessa tabela pode-se verificar que os investimentos realizados pelo estado continuam em valores relativamente baixos, equivalendo a praticamente os mesmos valores destinados ao pagamento da dívida pública. Ou seja, o item dívida pública tem o mesmo grau de importância no desembolso financeiro que têm os investimentos públicos que seriam, por exemplo, aplicados em esgotamento sanitário, rodovias, sistemas de abastecimento e financiamento de moradias para população de baixa renda, além de construção de escolas e hospitais. De fato, Rezende (2002) observa que nos países em desenvolvimento, após as reformas, deslocaram parte significativa de seus recursos para o pagamento das dívidas externas.

O comportamento das despesas no estado da Bahia segue um padrão semelhante aos dados apresentados pela União, em alguns aspectos. Em primeiro lugar, no período analisado, o

pagamento da dívida pública assume um papel importante, tanto no desembolso relativo ao estado da Bahia, quanto no da União, ambos mantendo um dispêndio com pagamento da dívida em níveis superiores a outros gastos, a exemplo dos investimentos. Em seguida, verifica-se que tanto as despesas da União, quanto as do estado da Bahia situam-se em patamares iguais ou muito próximos dos valores da época do início da reforma, permitindo inferir que o efeito da reforma em combater a crise para possibilitar realizar investimentos públicos no campo social não logrou êxito. Outro aspecto que pode ser observado é a semelhança entre a manutenção ou aumento dos gastos com pessoal e encargos, tanto na União, quanto no estado da Bahia, e, também, a semelhança na manutenção dos percentuais para pagamento da dívida pública em ambas as instâncias políticas.

Essas observações reforçam a dificuldade que os entes públicos têm de controlar despesa com pagamento de pessoal e ressaltam a constatação da valorização das despesas para pagamento da dívida. Por outro lado, evidenciam, também, que o controle do gasto público que possibilite conter a crise fiscal só tem sido possível com a redução de investimentos em áreas prioritárias e sensíveis como, por exemplo, educação, saúde e segurança.

b) Com relação à capacidade gerencial das organizações públicas

Neste item procurou-se abordar, no seu conjunto, aspectos que se referem tanto à exaustão do modelo burocrático e excesso de formalismos, quanto à melhoria da qualidade dos serviços prestados aos cidadãos, envolvendo: melhor capacitação de sua burocracia; uma administração pública melhor profissionalizada; descentralização administrativa; maior competição entre as unidades administrativas; autonomia e capacidade gerencial do gestor público; avaliação de desempenho; controle de resultados; adoção de práticas de gestão do setor privado.

Ao analisar os resultados da reforma do Estado e da nova administração instituída no setor público brasileiro, principalmente no que diz respeito aos avanços da administração gerencial nas organizações públicas, é possível perceber que houve evolução no que concerne à gestão administrativa em alguns órgãos públicos, mas esta evolução não é uniforme em todos os órgãos, nem em todos os níveis da administração pública. Algumas iniciativas ainda estão sendo empreendidas a exemplo da tentativa de junção das áreas de fiscalização e arrecadação das Secretarias da Receita Federal e da Previdência Social, mas nem sempre a perspectiva do aumento da eficiência é suficiente para transformar uma organização governamental, já que muitos elementos subjetivos e outros interesses institucionais podem inviabilizar a mudança desejada.

Com relação a uma administração profissionalizada verifica-se a criação de carreiras no setor público, a de gestor público, por exemplo, e nos governos subnacionais pode-se destacar o Programa Nacional de Apoio ao fortalecimento da Administração Fiscal para os Estados Brasileiros (PNAFE) financiado por empréstimo pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) para Secretarias de Fazenda.

Quanto ao processo de descentralização administrativa tome-se como exemplo o Fundo de Desenvolvimento do Ensino Básico. Apesar de ter havido, a partir do processo de descentralização, a transferência de responsabilidade do ensino de primeiro e segundo graus para o governo estadual, as transferências de recursos não são efetuadas na mesma proporção do aumento das despesas. No estado da Bahia, por exemplo, em 2003, deixaram de ser repassados R\$969.869,00; em 2004, R\$1.102.772,00; em 2005, R\$1.217.405,00; e em 2006, deixaram de ser repassados R\$ 1.376.031,00 (BAHIA, 2006). A União tem adotado uma política de concentração de recursos no governo federal, com participação reduzida dos estados subnacionais, buscando, sempre, aumentar suas receitas sem repartir com os demais membros da federação.

A perspectiva de um governo participativo capaz de responder de imediato às demandas sociais, facilitando a participação e o *empowerment*, considerado, por muitos, um dos maiores ganhos da reforma e a saída para reduzir os efeitos do Estado minimalista sobre o social, carrega, ainda, vários problemas: a) gera uma quantidade de demandas que nem sempre o governo tem condição de atender; b) é, ainda, um processo lento, disperso e assistemático; c) na dimensão política, dada a heterogeneidade dos interesses representados no processo participativo, é preciso levar em conta a qualidade e a legitimidade da representação, de forma a que ela traduza os interesses reais dos cidadãos e não fique sujeita a interesses político-eleitorais ou a pressões de grupos, com riscos de manipulação e cooptação; d) é um processo que permite privilegiar grupos mais organizados, reduzindo os ganhos possíveis daqueles com menor poder de organização e pressão - o do fenômeno das minorias ativas; e) provoca uma fragmentação do processo decisório e, conseqüentemente, uma dificuldade de ações correlacionadas entre si e que mantenham uma visão coerente do todo; f) há que se levar em conta, ainda, a relação entre o custo político e o benefício técnico do processo participativo; g) pode, por fim, gerar um Estado descomprometido com o *realizar* e muito mais preocupado com o *fazer acordos políticos*. Ou seja, cria um Estado pensador, que articula, formula políticas, mas não as implementa, e ainda, divide as suas responsabilidades com a sociedade.

Quanto ao quesito c) qualidade dos serviços prestados aos cidadãos, envolvendo (a) avaliação de desempenho; (b) controle de resultados; e (c) adoção de práticas de gestão do setor privado, alguns setores, de forma dispersa, adotaram práticas e inovações gerenciais como a reengenharia, os programas de qualidade total, o planejamento estratégico. É possível destacar, no que se refere à avaliação de desempenho e resultados, que há um avanço no que concerne à implantação de modelos gerenciais que se fundamentam na avaliação da ação dos gestores públicos. Entretanto, isso ocorreu quase exclusivamente nas Secretarias de Fazenda dos estados subnacionais, tendo em vista os grandes investimentos realizados para o processo de modernização da máquina arrecadadora. Um conjunto complexo de indicadores foi criado no bojo das ações de modernização, mas resta saber o quanto isto tem contribuído de forma efetiva, primeiro para responsabilizar os gestores públicos com resultados, a *accountability*, e depois para a melhoria não apenas dos processos de gestão, mas do atendimento das demandas dos cidadãos.

Ainda neste aspecto especial atenção deve ser dada às agências reguladoras nacionais, inclusive por serem elas consideradas como a inovação institucional mais relevante no campo da gestão pública em decorrência da reforma e da institucionalização da nova administração pública no país. As agências reguladoras foram criadas com uma proposta de modelo de gestão permeado pela lógica, por características e por algumas das premissas adotadas pela gestão de organizações privadas, quais sejam: (a) administração profissional; (b) descentralização administrativa; (c) maior competição entre as unidades administrativas; (d) disciplina fiscal e controle no uso de recursos; (e) avaliação de desempenho; (f) controle de resultados; (g) adoção de práticas de gestão do setor privado. Estas intenções fazem das agências reguladoras, do ponto de vista teórico e conceitual, o substrato e a essência do que se pretendia construir como modelo para o funcionamento das organizações públicas a partir da introdução dos parâmetros da nova administração pública.

Da análise das duas primeiras agências reguladoras criadas no país, a ANEEL e a ANATEL, realizada por Fadul e Souza (2007), resumidamente verifica-se a existência de práticas de gestão com características patrimonialistas, burocráticas, gerenciais, que definem um modelo híbrido, o qual se revela na sua estrutura organizacional, que é marcada pelo patrimonialismo que se manifesta, de forma evidente, na centralização de decisões. Revela-se, ainda, na estratégia organizacional das agências, que é da competência apenas dos dirigentes superiores, sendo definida de cima para baixo, evidenciando a importância do processo hierárquico.

Revela-se, também, na existência de procedimentos e processos excessivos, os quais denotam a presença de características do modelo burocrático. O formalismo excessivo tende a dificultar o acesso às agências de atores externos, criando caminhos informais nesta dimensão política e de relacionamento com o ambiente externo.

É possível compreender algumas das razões que levam as agências reguladoras a possuírem esta configuração híbrida em seu modo de gestão. Em primeiro lugar, este fato deve-se à ausência de uma política de recursos humanos adequada, com um plano de cargos, o que redundava em estratificação salarial, instabilidade, rotatividade e migração de servidores e técnicos das agências reguladoras, além da falta de qualificação para a atividade-fim. Há uma heterogeneidade de servidores de diferentes gerações, provenientes de órgãos governamentais e de empresas diversas. Os servidores mais antigos, provenientes do sistema ELETROBRÁS e TELEBRÁS estão em uma faixa salarial baixa e os servidores recém-contratados, e mais jovens, situam-se em uma faixa salarial bem mais elevada. Esta heterogeneidade no quadro de pessoal, as diferenças salariais e de idade, aliadas ao alto índice de rotatividade e migração de servidores para outros setores do governo e do mercado, contribuem para delinear um contexto de fragilidade institucional na gestão das agências. Estas questões relativas ao quadro de pessoal devem, sem dúvida, interferir na construção de um modelo de gestão nas agências nos moldes tipicamente gerenciais.

Outra razão pode também estar contida na ausência de uma definição clara da política regulatória, com a definição de diretrizes e metas a serem alcançadas, e a garantia de dotações orçamentárias para sua realização, além das relações formais, legalistas e burocráticas entre os ministérios e as agências. A ANEEL, por exemplo, possui uma vinculação forte com o Ministério das Minas e Energia que se desenvolve de forma conflituosa, em um regime de subordinação, contingenciamento de recursos, e de decisões tomadas pelo ministério, muitas vezes sem consulta prévia aos diretores da agência. No caso da ANATEL o mesmo fenômeno se reproduz, havendo inclusive uma vinculação e forte subordinação hierárquica ao Ministério das Comunicações.

Outro aspecto que contribui para a fragilidade gerencial das agências é a sua imagem negativa perante a sociedade. A ausência de melhor divulgação do papel das agências reguladoras junto à sociedade acarreta assimetrias de informações e cria uma relação pouco transparente, confusa, difusa com relação às formas de encaminhamento das demandas da sociedade. Por fim, a falta de autonomia, elemento central para o funcionamento das agências, também contribui, de forma decisiva, para a construção deste cenário. Em resumo, o excesso de centralização e burocratização gera dificuldades para a gestão destas agências, fazendo com que elas assumam um modelo de gestão híbrido, evidenciado através de práticas patrimonialista, de práticas burocráticas e de práticas gerenciais.

Conclusão

Ao ensaiar uma avaliação de processos e perspectivas da reforma do Estado e da nova administração pública decorridos mais de dez anos do início desta reforma, procurou-se verificar, a partir de seus pressupostos essenciais, se o equacionamento da crise fiscal vem sendo alcançado pelo ajuste das contas e das finanças públicas, e se houve um fortalecimento da capacidade gerencial das organizações públicas pela introdução da nova administração pública. Observa-se, então, que a crise fiscal apesar de mascarada no discurso reformista, foi o principal elemento motivador deste processo e, ainda assim, esta crise não foi completamente equacionada. O foco da reforma essencialmente econômico na busca do controle fiscal e do equilíbrio das contas públicas, conduziu a uma contradição refletida no paralelo entre controle de gastos públicos pela responsabilidade fiscal & eficiência e eficácia na implementação de políticas públicas. As regras limitando os gastos públicos têm levado os

Estados a se endividarem ainda mais, criando um problema colateral, qual seja: ao se priorizar o pagamento da dívida pública, os recursos deixam de ser investidos em saúde, educação, infra-estrutura, saneamento básico, reduzidos pelo contingenciamento necessário à manutenção do equilíbrio fiscal. Aqui nasce o dilema do controle, de certa forma incompatível com a perspectiva de maior descentralização da administração pública: não é possível flexibilizar controles sob pena de inviabilizar o equilíbrio fiscal.

Na primeira geração de reformas o Estado privatizou empresas estatais, terceirizou atividades e reduziu drasticamente sua ação sobre a economia. No segundo momento tentou transformar as organizações públicas através da implantação de programas de qualidade, mudanças culturais e melhorias na capacitação do servidor público. Os fatores que motivaram a primeira geração de reformas parecem retornar novamente ao contexto da administração pública, através de crise fiscal, ainda que traduzida de outra forma, já que os estados subnacionais demonstram estar em equilíbrio fiscal. No entanto, a crise fiscal que, no início da reforma, se colocou como o maior obstáculo para o adequado atendimento das demandas sociais, além de não ter sido inteiramente resolvida, paralelamente, o adequado atendimento das demandas sociais ainda encontra sérios obstáculos financeiros.

Por outro lado, é lícito supor que a forte ênfase da reforma em fatores que levaram à crise fiscal do Estado e que não foram solucionados, pode ter colocado em segundo plano a implementação de medidas gerenciais mais efetivas. Isso significa dizer que as soluções adotadas pelos reformadores não foram suficientemente eficazes para alcançar os objetivos propostos, nem para reconduzir a administração pública rumo a um modelo gerencial, onde o alcance dos resultados é mais importante do que o controle.

A reforma do Estado no Brasil, que trouxe em seu bojo pressupostos gerenciais fortes, pretendeu, de um lado, introduzir inovações que pudessem tornar mais eficiente a gestão de serviços públicos e, de outro lado, deveria fortalecer a capacidade do Estado para a formulação e execução de políticas públicas (TOMASSINI, 2004), ou seja, a reforma implicava em um processo de modernização gerencial e em uma reforma política no sentido de redefinição de papéis e de relações entre Estado, mercado e sociedade. Para Tomassini (2004) nenhuma reforma ou modernização administrativa é uma transformação exclusivamente técnica. Baseada em termos tais como, qualidade, inovação, cliente, avaliação por resultados, a reforma do Estado é muito mais que uma reforma administrativa, técnica ou do aparelho do Estado, mas implica na tentativa de transformação de marcos políticos e de jogos institucionais. Ela estará sempre submetida ao contexto político e administrativo onde se processa (clientelista, pouco responsável, baseado em lealdades pouco profissionais, pouco transparente, com tomada de decisões autoritária e pouca negociação e cooperação). Não é tão simples mudar este quadro apenas com convencimento de que essa reforma trará mudanças positivas para a administração pública e, conseqüentemente, para os seus cidadãos.

Esta constatação encontra eco na posição de Arellano (2002) que considera que a NGP sem dúvida tem aspectos inovadores em vários sentidos, mas para avaliar processos e perspectivas é preciso identificar seus aportes e seus limites, sem esquecer a retórica dos que empreenderam o processo de reforma no bojo do qual ela chega e se instala (ARELLANO, 2002, citando HOOD y JACKSON 1991).

“Entender a NGP como um paradigma dominante, novo, que na prática se impôs pela simples força de sua racionalidade, é por demais ingênuo ou próprio dos reformadores que se vêem obrigados a convencer os participantes e o público da bondade de suas reformas. Nem a NGP se impôs pela capacidade ou racionalidade de suas idéias, nem é uma série ordenada de idéias inteiramente novas, nem a “velha administração pública” deixou de funcionar ou de dar respostas a problemas práticos. Em outras palavras, a NGP não é tão diferente, como se pode pensar, na

argumentação do que conhecemos como a era da Administração Pública Progressista (APP), nem resolveu, com provas científicas validadas e controladas, os dilemas mais importantes (éticos, sociais, de inovação e de equidade) que a APP enfrentou (Arellano, 2000). A NGP é uma corrente inovadora em muitos sentidos, mas é necessário colocá-la na sua dimensão real para apreciar seus aportes e seus limites, indo além da retórica própria dos reformadores e apologistas da NGP. (ARELLANO, 2002:2)

Nesse sentido, considera-se que a nova administração pública, do modo como se instalou no Brasil, conseguiu alguns êxitos no campo instrumental, objetivo, mas no campo substantivo, social, além do seu impacto ser limitado, não conseguiu dar conta de muitas questões, além de não ter conseguido superar, de forma mais contundente, as heranças provindas tanto do patrimonialismo, como do modelo burocrático de gestão. Para o gerencialismo se estabelecer nas organizações públicas brasileiras é preciso superar barreiras políticas, ideológicas e corporativistas existentes no âmbito do funcionalismo público e nos atuais desenhos organizacionais e institucionais. Consideradas as suas limitações e a trajetória histórica e política inconclusa que esta reforma ainda mantém, fica, por fim, a reflexão sobre o custo social de manutenção do equilíbrio fiscal.

Referências

- ABRÚCIO, Luiz Fernando. O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo da experiência internacional recente. **Cadernos ENAP**. Brasília, nº 10, 1997.
- ANDREWS, Cristina, KOUZMIN, Alexander. Dando nome à rosa: o discurso da nova Administração Pública no contexto brasileiro. In: **Seminário Internacional Reestruturação e Reforma do Estado: O Brasil e a América Latina no Processo de Globalização**. FEA/FIA/USP. São Paulo, 1998.
- ARELLANO Gault David. Nueva Gestión Pública: ¿el meteorito que mató al dinosaurio? Lecciones para la reforma administrativa en países como México. Caracas: Revista del CLAD **Reforma y Democracia**. Nº 23, Jun, 2002.
- BAERT, Patrick. Algumas limitações das explicações da escolha racional na ciência política e na sociologia. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 12, n.35. São Paulo. Fev 1997
- BAHIA. **Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia**. Disponível em: <http://www.sefaz.ba.gov.br>. Acesso em 19 jul 2006.
- BRASIL. Ministério da Fazenda. **Revista do Programa Nacional de Apoio a Administração Fiscal para os Estados Brasileiros**. Edição Única abr. 2006. Disponível em <http://www.fazenda.gov.br/ucp/pnafe/>, acesso em 17 de abr. de 2008.
- BRASIL. **Ministério de Previdência Social**. Déficit da previdência cai 31,2% em fevereiro. Disponível em http://www.brasil.gov.br/noticias/ultimas_noticias/mps_2803, acesso em 17 abr. 2008.
- BRASIL. **Plano Diretor da reforma do Aparelho do Estado**. Brasília. Presidência da República: Câmara da Reforma do Estado. MARE, 1995.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma de Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional**. São Paulo. Ed 34: Brasília: ENAP, 1998.
- FADUL, Élvia. Reforma do Estado e Serviços Públicos: Transformação de um modelo ou adaptação à uma nova ordem social? Revista de Administração, **RAUSP**, São Paulo v.34 nº 1, p. 9-28, janeiro/março, 1999.

- FADUL, Élvia e SOUZA, Antônio Ricardo. Analisando a Gestão das Agências Reguladoras a partir de Características Gerenciais e de Dimensões de Análise Organizacional. In **XXXI EnANPAD**, 2007, Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro, 2007.
- FADUL, Élvia e SOUZA, Antônio Ricardo. Modelos de Gestão Pública e Agências Reguladoras como Inovações Institucionais: uma análise do atual ambiente regulatório brasileiro. In **XXX EnANPAD**, 2006, Salvador. *Anais...* Rio de Janeiro, 2006
- FADUL, Élvia e SOUZA, Antônio Ricardo. Políticas de reformas da administração pública brasileira: uma compreensão a partir de seus mapas conceituais. In **XXIX EnANPAD**, 2005, Brasília. *Anais...* Rio de Janeiro, 2005.
- FERLIE ET ALII, Ewan. **A nova administração pública em ação**. Brasília: ENAP, 1997.
- GUERREIRO RAMOS, Alberto. A Nova ignorância e o futuro da administração pública na América Latina. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.17, n.1, p. 32-65 jan./mar, 1983.
- MATINS, Humberto Falcão. Reforma do Estado e Coordenação Governamental: as trajetórias das políticas de gestão na era FHC. In: ABRÚCIO, Fernando Luiz e LOUREIRO, Maria Rita (Orgs). **O Estado numa era de reformas: os anos FHC**. Parte 1. Brasília: Ministério do Planejamento, Secretaria de Gestão, 2002.
- MENEZES, Ana Maria Ferreira. As relações intergovernamentais no Brasil e a Lei de Responsabilidade Fiscal. **Revista Bahia Análise & Dados**. Salvador, v.12, n 4, p- 47-60, mar 2003.
- OSBORNE, David e GAEBLER, Ted. **Reinventando o governo**. Brasília: MH Comunicação, 1994.
- REZENDE, Flávio da Cunha. As reformas e as transformações no papel: o Brasil em perspectiva comparada. In: ABRÚCIO, Fernando Luiz e LOUREIRO, Maria Rita (Orgs). **O Estado numa era de reformas: os anos FHC**. Parte 1. Brasília: Ministério do Planejamento, 2002.
- SERNA, Miquel Salvador. El papel de las instituciones en la gestión de las administraciones públicas. **Revista del CLAD Reforma y Democracia**, Caracas, n 20, jun 2001.
- TOMASSINI Luciano. El papel de la gestión pública en la reforma del Estado. In: **IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, 2004, Madrid. *Anais...* Madrid, España, 2004.
- WILLIANSOM, John. Nossa agenda e o Consenso de Washington. In: **Depois do consenso de Washington: retomando o crescimento e a reforma na América Latina**. São Paulo, 2004.