

REFORMA DO ESTADO E QUALIFICAÇÃO DO SERVIDOR PÚBLICO: pensando sobre o "dilema do controle"

Gomes da Silva Dayane.

Cita:

Gomes da Silva Dayane (2010). *REFORMA DO ESTADO E QUALIFICAÇÃO DO SERVIDOR PÚBLICO: pensando sobre o "dilema do controle"*. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-036/89>

**V CONGRESO LATINOAMERICANO DE CIENCIA POLÍTICA,
ORGANIZADO POR LA ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE CIENCIA
POLÍTICA (ALACIP)**

Área temática: Estado, administração e políticas públicas

**REFORMA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: o “ajuste” fiscal no estado da
Paraíba e do Rio Grande do Norte¹**

O presente trabalho discute a política pública da reforma do Estado, analisando como a dimensão ajuste fiscal das reformas gerenciais foi implementada nas unidades subnacionais no Brasil. Partindo de um estudo de caso acerca dos estados da Paraíba e Rio Grande do Norte, no intervalo temporal de 1995 a 2007, descreve-se o grau de intensidade da execução de um ajuste nas contas públicas, propagado pela reforma gerencial implementada no governo central na década de 1990 durante o governo Fernando Henrique Cardoso.

Palavras-chave: políticas públicas; reforma do Estado; ajuste fiscal.

AUTORES:

Dayane Gomes da Silva- ddayanegomes@gmail.com- UFPB

Ítalo Fittipaldi- italofittipaldi@yahoo.com.br- UFPB

¹ Trabalho preparado para apresentação no V Congresso Latino americano de Ciência Política, organizado pela Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Buenos Aires, 28 a 30 de julho de 2010.

REFORMA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: o “ajuste” fiscal no estado da Paraíba e do Rio Grande do Norte

1. Introdução

A necessidade de reformar o aparelho estatal tornou-se um imperativo em todo o mundo, sobretudo a partir da década de 90. Em pouco tempo os governos contemporâneos parecem ter unido forças num interesse mundial pela reorganização de seus aparatos burocráticos, objetivando com isso o desenvolvimento de uma melhor performance por meio dos princípios da administração gerencial.

As reformas do Setor Público ganharam imensa centralidade nas agendas de políticas públicas nos anos 90. Este fato deve-se a uma gama de fatores, que podem ser resumidos na queda da performance do Estado. Cria-se uma insatisfação generalizada com a baixa capacidade estatal de responder às crescentes demandas da sociedade. Como bem retrata Flávio Rezende (2004), “O declínio da performance dos Estados nacionais em atender com eficiência e efetividade as demandas sociais por bem-estar, por desenvolvimento social e econômico, e, sobretudo, a crise fiscal do Estado produzido por tal modelo impulsionaram a mudança”. (REZENDE, 2004: p. 22)

As políticas reformistas da década de 90 aparecem como uma tentativa de redução e de transformação do papel do Estado, como forma de superação dos insistentes problemas de performance gerados pelo modelo burocrático de administração pública. Estes problemas seriam causa direta das pressões inflacionárias, da incapacidade estatal de lidar com o crescimento das demandas sociais e da crise fiscal que muito se acentuara.

A resposta brasileira à crise do setor público foi à formação de uma agenda de reformas que, diferentemente das esboçadas anteriormente, voltava-se a questões mais amplas, a uma reconfiguração do papel do Estado, a redução de seus custos e de seu tamanho, bem como uma alteração dos incentivos internos do funcionamento institucional que garantisse uma melhoria da performance estatal. Donald Kettl (1998), bem lembra que o que torna a reforma da década de 90 diferenciada das que a antecederam é, além de seu caráter global, a busca por melhorias de performance. Trata-se de uma reforma que tem como foco a mensuração dos níveis de desempenho.

No entanto, reduzir gastos e proporcionar, ao mesmo tempo, uma melhoria da performance estatal, está longe de ser uma tarefa fácil. Este artigo pretende discutir como os Estados da Paraíba e Rio Grande do Norte responderam, no intervalo temporal de 1995 a 2007, à impetuosa necessidade de contenção fiscal propagada pela reforma gerencial. Deseja-se realizar um mapeamento do ajuste fiscal nesses governos estaduais, ao longo do período de 13 anos, a fim de perceber como foi conduzida à necessidade de aumento da arrecadação tributária e, principalmente, de redução das despesas públicas.

2. Uma crise em duas esferas

Caio Márcio Marini Ferreira (1996) sintetiza toda a crise estatal na qual se encontrava o Estado brasileiro, como oriunda de duas manifestações centrais: a crise financeira e a crise de desempenho.

A crise financeira corresponde à baixa capacidade do Estado brasileiro de gerar uma poupança pública positiva, isto é, de acumular renda para realização de investimentos básicos na área social e de infra-estrutura. Esse fenômeno deve-se ao fato do encarecimento da máquina pública, ou seja, o aumento dos gastos públicos, uma vez que o custeio dela compromete a maior parte da arrecadação.

A segunda manifestação central da crise estatal, relatada por Marini, consiste na baixa qualidade da prestação dos serviços públicos básicos. Há um sério déficit de desempenho institucional.

Mediante esse cenário caótico, emerge com caráter urgente a necessidade de reformar o Estado e, mais especificamente, seu aparato administrativo, grande causador dos males estatais. Esse esforço de superação pode ser sintetizado em três blocos estratégicos de ação diferenciados: 1) a busca pelo aumento de eficiência, 2) a melhoria da qualidade na prestação dos serviços públicos e 3) a retomada da esfera pública como instrumento de expressão da cidadania. (FERREIRA, 1996) Os dois primeiros blocos correspondem ao esforço de superação da crise fiscal, enquanto que o último da crise de desempenho.

Para o alcance de melhores níveis de eficiência do setor público foi posto em prática os programas de racionalização e de aumento da produtividade, a tentativa de “fazer mais com menos”. A contínua melhoria na qualidade da prestação dos serviços públicos tinha como objetivo o melhor atendimento às demandas básicas da sociedade; era a busca pelo “fazer melhor”. Já a tentativa de resgate da cidadania atentava para a necessidade de “fazer o que deve ser feito”²

3. A reforma de 1995: dualidade entre ajuste fiscal e mudança institucional

O ajuste fiscal e a mudança institucional foram, sem dúvida alguma, os propósitos centrais da reforma do setor público da década de 90. Nessa década, a burocracia brasileira, exemplo de mau desempenho, era profundamente acometida pela precária relação entre a formulação e a implementação das políticas públicas além de possuir um resistente problema de gestão fiscal. O Estado brasileiro, desde o aparecimento de seu perfil altamente interventor, havia tomado grandes proporções, mas sem realizar os ajustes necessários em sua matriz institucional. Tudo isso, tornava imperativa a implantação de uma profunda reforma administrativa.

A mudança na administração pública brasileira focalizou a questão da eficiência, da efetividade e da qualidade na prestação de serviços públicos. Propunha a importância de mudança na cultura burocrática dos controles, bem como visava à redução do papel

² As expressões “fazer o que deve ser feito”, “fazer mais com menos” e “fazer melhor” encontram-se em FERREIRA Caio Márcio Marini. *Crise e Reforma do Estado: uma Questão de Cidadania e Valorização do Servidor*. Revista do Serviço Público. Brasília: ENAP, v. 120, n. 3, p. 5-33, set.-dez. 1996.

do Estado, por meio da redução de seu tamanho e de seus custos, introduzindo, para isso, mecanismos de mercado, a exemplo das privatizações e da instituição de mecanismos de quase-mercados no setor público, as organizações sociais e as agências executivas. (REZENDE, 2002)

A reforma gerencial foi formulada para atuar paralelamente no sério problema fiscal que afetava todo o país e empreender uma mudança institucional, alterando, inclusive, princípios constitucionais que atingissem o funcionamento e a organização da administração pública brasileira.

No âmbito fiscal, a reforma deveria empreitar uma séria revisão do papel estatal, gerando eficientes mecanismos de controle sobre os crescentes gastos públicos. Para tal, faziam-se imprescindíveis as políticas de privatização, descentralização e delegação de poder e o aperfeiçoamento de instrumentos de controle interno que servissem como um mecanismo de fiscalização das despesas públicas.

O outro eixo de atuação da reforma gerencial consistia na mudança institucional; a ineficiente matriz institucional brasileira era tida como causadora dos baixos índices de performance e, até, do desequilíbrio fiscal. Isto porque as organizações do setor público não se orientavam pela melhoria de sua performance e revelavam a supremacia de uma cultura burocrática tradicional e altamente fragilizada, com pouca orientação pelos resultados e cujos meios de transparência eram deficitários.

Para realização dessa mudança institucional foram criadas diversas organizações controladas pela performance, as conhecidas POBs³ (Organizações sociais e agências executivas), feitas alterações constitucionais no âmbito do funcionamento da administração pública e tentou-se introduzir mudanças estruturais na cultura administrativa, com a transição de uma concepção burocrática para a gerencial, orientada por resultados.

Rezende (2004) e Bresser-Pereira (1998) destacam que o que estava, fundamentalmente, em jogo na reforma gerencial era a alteração dos mecanismos de controle, especialmente no tocante à descentralização e à delegação de poder. A criação das agências executivas e das organizações sociais são os verdadeiros pilares dessa proposta de transformação, que visam, acima de tudo, à implementação de um novo modelo de delegação e controle regulado pela performance.

4. O dilema do controle

Dentre diversas abordagens que relatam o porquê da crise de implementação da reforma gerencial, uma merece destaque por seu poder de síntese dos outros argumentos e pelo fato de voltar-se exatamente ao caso brasileiro: trata-se do dilema do controle, pensado por Flávio da Cunha Rezende.

A reforma gerencial proposta pelo MARE, a partir de 1995, centraliza suas preocupações na necessidade de promoção de um ajuste fiscal e de uma mudança institucional. O argumento defendido por Rezende é o de que a tentativa de união desses dois âmbitos consiste numa contradição e gera graves problemas de cooperação, ocasionando a falha da política reformista.

³ Sigla em inglês de *Performance-based organizations*.

A política de reforma gerencial, implementada no Brasil na década de 90, tinha como objetivo último a elevação da performance do aparato burocrático por meio do alcance de maiores graus de eficiência da administração pública, bem como a progressiva diminuição de seus custos, além da promoção de uma mudança institucional, motivada pela criação de instituições formais e informais que, dentro do sistema burocrático, fossem acometidos de uma maior flexibilidade, responsabilidade e apresentassem melhores resultados quanto ao provimento das demandas sociais.

Ocorre que, paralelamente ao ajuste fiscal, que requer um aumento do controle sobre o aparato burocrático, a mudança institucional, à medida que ocasiona uma maior demanda por descentralização, impõe um menor controle sobre a burocracia. Há, dessa forma, uma tensão entre tão distintas exigências oriundas do processo de reforma, já que

[...] as iniciativas de ajuste fiscal (redução e/ou controle dos custos visando ganhos de eficiência fiscal) requerem maior fiscalização dos sistemas burocráticos, na medida em que a mudança institucional demanda menos controle, sobretudo naquelas em que as propostas de descentralização são predominantes, como é o caso das reformas de 1990. Essa contradição relativa ao controle se materializa em dificuldade de cooperação simultânea com os dois objetivos por parte dos diversos atores estratégicos envolvidos na reforma. (REZENDE, 2004: p. 44)

É a essa tensão que se chama de “dilema do controle”. Enquanto o ajuste fiscal necessita de um maior controle da burocracia (para garantir o bom uso dos recursos públicos), a mudança institucional, especialmente no tocante à descentralização e à autonomia, demanda um maior “descontrole” da burocracia.

Esse “Dilema” é inerente às políticas que visam à modernização da Gestão Pública, o que dificulta, e muito, a implementação dessas. Isso se deve ao fato de haver uma intensa contradição entre dilema e controle. Essa tensão ao redor deste último tende a gerar incentivos contraditórios, praticamente eliminando a possibilidade de cooperação simultânea de burocratas estratégicos com o ajuste fiscal e a mudança institucional.

Assim, o insucesso das reformas, ainda segundo Rezende, está na sua própria gênese, na qual são definidas duas linhas de ações paradoxais: a necessidade de um maior controle sobre o funcionalismo público, mirando a redução de custos, e a exigência de um menor controle das agências implementadoras devido à natureza descentralizadora das mudanças institucionais em prol de uma melhoria da performance estatal.

Para as agências que implementam a reforma, o maior ganho de performance está no alcance dos dois objetivos a que se propõe: o ajuste fiscal e a mudança institucional. As agências controladoras julgam que a obtenção da performance depende mais do ajuste do que da mudança institucional. Estas tendem a conceber a descentralização (objetivo da mudança institucional) como uma ameaça à ordem burocrática, uma perda de prestígio e poder, à medida que promove uma certa perda de controle sobre recursos financeiros e humanos e, por isso, propensas a criar problemas de eficiência. Desse modo, é uma tarefa difícil conseguir cooperação para a transformação institucional, porque o modo como os atores estratégicos à reforma lidam com a relação entre melhoria de performance e controle geraram incentivos a não-cooperação. (REZENDE, 2002)

Toda reforma baseada em mecanismos de controle que não puder contar com a cooperação dos principais atores envolvidos está fadada a falhar. Quando as agências administrativas percebem que as mudanças a serem implementadas não estão de acordo com seus interesses, elas certamente tornarão bastante problemática a cooperação, podendo até organizarem-se contra a reforma.

A contradição entre os objetivos de mudança institucional e de ajuste fiscal em torno do controle foi variável decisiva para mostrar porque o objetivo da elevação de desempenho não encontra cooperação “espontânea”. Os beneficiários da ordem preferem manter as instituições e cooperar estrategicamente com o ajuste fiscal. Em condições de baixo desempenho e de forte interesse por ajuste fiscal, a cooperação com a mudança institucional torna-se rara. (REZENDE, 2008: p. 12)

O sucesso de uma reforma estaria, segundo Rezende (2008), condicionada à forma pela qual o dilema que lhe é inerente é incorporado na concepção das reformas.

Partindo dos pressupostos defendidos pelo dilema do controle, é nítido que as políticas reformistas do MARE, conseguiram cooperação para os objetivos relativos ao ajuste fiscal. Eli Diniz (2001) ao pensar sobre a reforma iniciada no governo Fernando Henrique Cardoso chama a atenção para o fato dessa reforma ter sido “capturada” pela meta do ajuste fiscal.

Os ganhos previstos pelas agências executivas com relação às transformações que seriam implantadas com a reforma (autonomia, autoridade e maior flexibilidade), não foram suficientes para provocar seu engajamento na mudança institucional, o que gerou a preponderância do ajuste fiscal.

5. A reforma gerencial em ação

A reforma do Estado proposta pelo MARE em 1995, elegeu como âmbitos principais de ação a promoção de um ajuste fiscal e a realização de uma mudança nos padrões institucionais orientada pelos pressupostos gerenciais.

A reforma do Estado foi guiada pelos valores de eficiência e qualidade na prestação dos serviços públicos, bem como pelo desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações. Pensando no cidadão, o Estado buscou aumentar a qualidade dos serviços prestados, ao mesmo tempo em que promovia a redução dos custos de sua administração.

Autores como Flávio Rezende, Luiz Fernando Abrucio e Eli Diniz, referem-se à reforma como algo nitidamente frustrado, incompleto. Com algumas variações, eles apontam a supremacia da meta do ajuste fiscal à mudança institucional como razão primordial para o insucesso da política.

Em *O ajuste gerencial e seus limites: a falha seqüencial em perspectiva comparada*, Rezende (2008) demonstra que mesmo sendo o ajuste fiscal priorizado em relação à mudança institucional (pelos fatores explicitados no capítulo anterior), esse não ocorreu com a intensidade devida. No entanto, ainda segundo o autor, nos países em desenvolvimento, tal qual o Brasil, as reformas implementadas produziram uma

significativa elevação do esforço fiscal, principalmente por meio do aumento da arrecadação tributária.

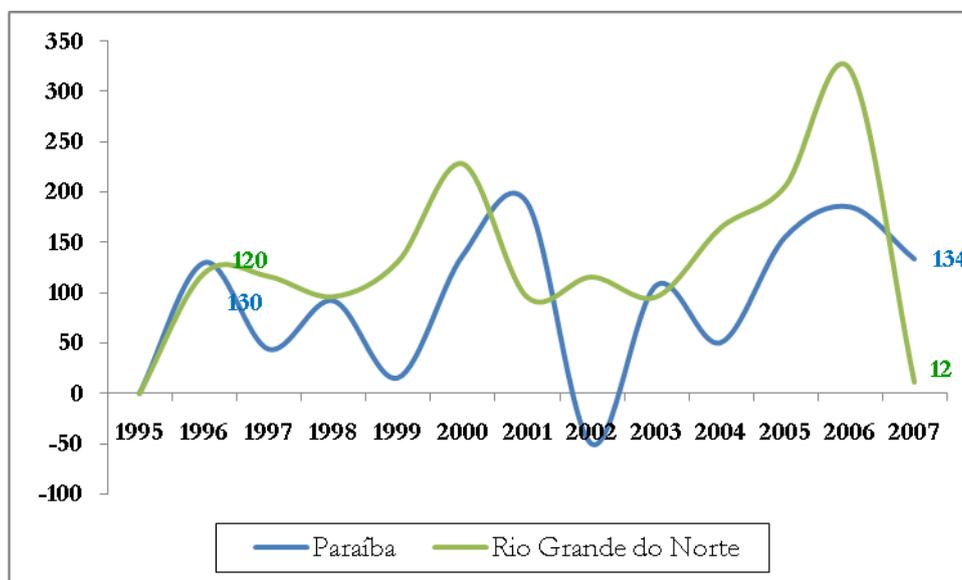
Partindo-se da idéia de “Isoformismo institucional” (Dimaggio, 1999), segundo a qual num ambiente federativo, têm-se a propensão de reproduzir, a nível estadual, o perfil de políticas implementadas pelo governo central, procura-se, perceber a intensidade ganha pelo ajuste fiscal, política tão defendida pela União, em três estados nordestinos. Tentar-se-á verificar como os Estados da Paraíba e do Rio Grande do Norte lideram com a necessidade de contenção fiscal imposta pela reforma, como ocorreu a busca pelo ajuste e se essa foi alcançada desde a criação do Plano Diretor Da Reforma e do Aparelho do Estado, em 1995.

5.2- Comportamento da arrecadação tributária

Sabe-se que a realização do ajuste fiscal pode dar-se por duas vias primordiais: pelo aumento da arrecadação tributária ou pela redução dos gastos públicos.⁴ O Gráfico 5.1 retrata o cálculo da variação absoluta da receita tributária. Mede a incorporação anual, do valor tributado pelos referidos estados, ou seja, o incremento de tributação de um ano em relação ao anterior.

Através do Gráfico 5.1 pode-se perceber que em nenhum dos três estados houve um ganho efetivo e consistente de arrecadação tributária ao longo dos anos. Ao contrário, o Estado da Paraíba, em 2002, apresentou uma queda do valor tributado em relação ao ano anterior. Os ganhos da receita tributada não obedecem a um padrão, são inconstantes.

Gráfico 5.1- Variação Absoluta da Receita Tributária



Elaboração própria. Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional/ Ministério da Fazenda.

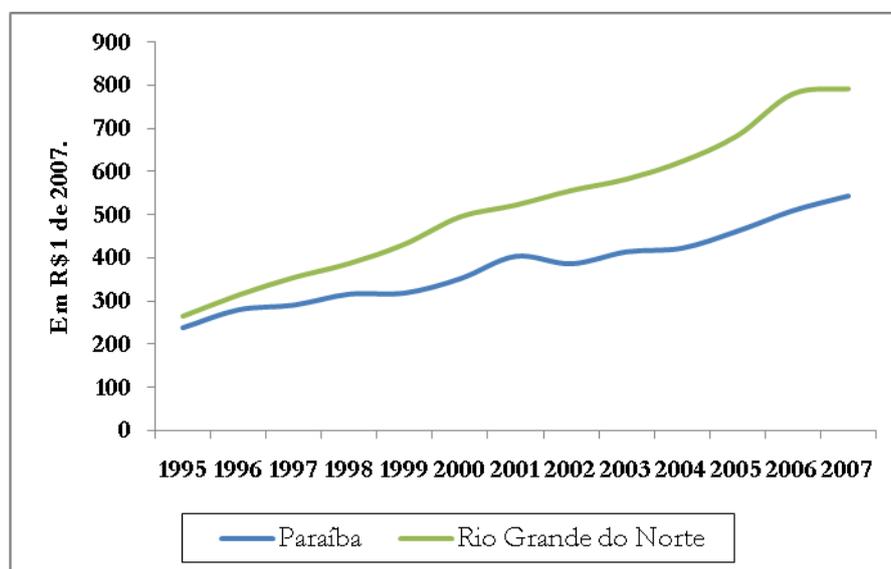
Nota: Os valores estão em mil reais de 2007.

⁴ Cada um desses caminhos emite conseqüências positivas e negativas. Para uma discussão sobre esse assunto ver: REIS, José Guilherme A. & VALADARES, Sílvia M. *Ajuste Fiscal, Despesa Pública e Despesa Econômica*. FIESP: junho de 2004.

O Gráfico 5.2 elimina os desvios populacionais que afetam distintamente a cada um dos três estados analisados, confirmando o que relata o gráfico 4.1. Utilizando como unidade monetária reais de 2007, ele demonstra que embora os valores tributários per capita atentem para uma linha ascendente, o incremento valorativo é pequeno.

Para cada pessoa existente no Rio Grande do Norte há um aumento, de 1995 a 2007, de 527 reais no total tributado por pessoa. Para o estado da Paraíba o ganho de tributação per capita é ainda menor, de apenas 356 reais ao longo do mesmo intervalo temporal.

**Gráfico 5.2- Evolução da Receita Tributária Per capita
(1995-2007)**



Elaboração própria. Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional/ Ministério da Fazenda e DATASUS

Segundo Flávio Rezende (2008) a participação relativa da receita tributária sobre o Produto Interno Bruto, a soma de todos os bens e serviços produzidos num dado lugar, tornou-se mais intensa com o imperativo do ajuste fiscal lançado pela reforma gerencial. Teria havido, assim, uma elevação, a nível federal, da arrecadação tributária.

5.3 – Evolução da despesa pública

Como já mencionado, o esforço do Estado em promover o ajuste fiscal pode dar-se por duas vias principais: pelo aumento da receita advinda dos tributos, ou pela redução progressiva das despesas governamentais.

Ora, quanto ao aumento da arrecadação tributária viu-se que embora no intervalo temporal de 1995 a 2007 tenha-se notado um ganho valorativo desse tipo de receita, este não apresentou alto grau de significatividade, devido, especialmente, ao seu caráter extremamente irregular.

Enquanto que no âmbito da elevação da receita tributária os números revelam um acréscimo inconstante, no tocante ao quadro das despesas o mesmo não acontece. Há um aumento real e consistente do valor das despesas.

De 1995 a 2007 a receita tributada pelo Estado da Paraíba obteve um aumento em torno de 1 milhão e cem mil reais, contra 1 milhão e setecentos mil do Rio Grande do Norte. No entanto, a variável despesa, necessitada de forte controle, apresentou um aumento que corresponde a, aproximadamente, o dobro do valor incremental da arrecadação tributária de todos os Estados.

A Tabela 5.1 expõe a evolução da receita tributária e a Tabela 5.2 mede o comportamento da despesa governamental total⁵, ambas foram formadas a partir valores inflacionados em Milhões de Reais de 2007. Elas revelam como os governos da Paraíba, e do Rio Grande do Norte lideram, num contexto de ajuste, com a redução dos gastos estatais, e mais, como o incremento de arrecadação tributária é pequeno mediante o comportamento da despesa total.

Na esfera da Despesa Total pôde-se perceber que não foi realizado por nenhum dos governos nordestinos estudados um considerável ajuste nas despesas públicas, ao contrário, o que houve foi um insistente aumento das contas em todos eles.

**Tabela 5.1- Comportamento da Receita Tributária
(1995-2007)**

Em Milhões de reais de 2007.

Anos/Estados	Paraíba	Rio Grande do Norte
1995	795	685
1996	925	805
1997	969	921
1998	1.062	1.017
1999	1.078	1.148
2000	1.214	1.376
2001	1.404	1.472
2002	1.354	1.588
2003	1.462	1.684
2004	1.513	1.849

⁵ A despesa Total corresponde apenas à despesa corrente acrescida da despesa de capital.

2005	1.668	2.054
2006	1.854	2.376
2007	1.988	2.388
Incremento de receita	1.192	1.703

Elaboração própria. Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional/ Ministério da Fazenda

Tabela 5.2- Evolução da Despesa Total

Em Milhões de reais de 2007.

Anos/Estados	Paraíba	Rio Grande do Norte
1995	2.017	1.821
1996	2.188	2.119
1997	2.324	2.652
1998	2.997	3.652
1999	2.950	2.966
2000	3.116	3.167
2001	3.835	3.445
2002	3.384	3.295
2003	3.448	3.295
2004	3.553	3.679
2005	3.904	4.094
2006	4.409	4.677
2007	4.484	5.118
Incremento de despesa	2.467	3.297

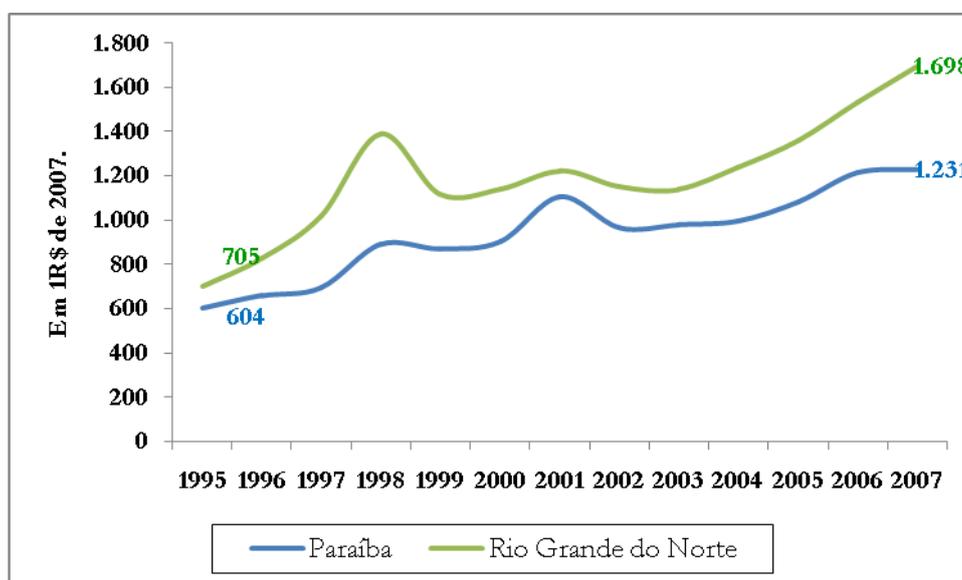
Elaboração própria. Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional/ Ministério da Fazenda

Eliminando as distorções que um aumento populacional pode gerar ao longo do tempo na despesa de qualquer governo, o Gráfico 5.3 revela que, mesmo desconsiderando o natural crescimento populacional, houve um significativo aumento

da despesa total. Em todos os Estados analisados a despesa total per capita mais que duplicou.

Na Paraíba, o gasto total per capita passou de 604 reais para mais de 1.200, num intervalo de treze anos. No Rio Grande do Norte, no mesmo intervalo temporal, passou-se de uma despesa total por pessoa de cerca de 700 reais para aproximadamente 1.700.

Gráfico 5.3- Despesa Total Per capita



Elaborado pela autora a partir do Tesouro Nacional e do DATASUS

Mensurando a participação da Despesa com Pessoal⁶ no PIB dos estados da Paraíba e Rio Grande do Norte (Tabela 5.3), nota-se a intensidade desse tipo de gasto. O Rio Grande do Norte após algumas elevações ao longo do tempo conseguiu em 2006 uma redução de aproximadamente dois pontos percentuais. Por sua vez, o Estado da Paraíba, que em 1995 obtinha uma despesa com pessoal correspondente a 7,14 % de seu PIB passou, no final da série, a apresentar uma participação de 10,86 %. Em nenhum dos governos, para a variável analisada, o ajuste fiscal fez-se presente intensamente.

⁶ As Despesas com Pessoal são relativas aos gastos com o pessoal ativo, obrigações patronais e outras despesas com pessoal. Ela também contém cerca de 5 a 6% de transferências a outras esferas de governo. Não englobam despesas com pensionistas, inativos, custos com entidade previdenciária, etc.

Tabela 5.3- Despesa com Pessoal / PIB

em (%)

Anos/Estados	Paraíba	Rio Grande do Norte
1995	7,14	10,45
1996	7,72	10,11
1997	7,36	9,95
1998	9,83	10,70
1999	9,42	9,71
2000	3,84	7,06
2001	5,59	8,30
2002	9,35	10,94
2003	11,09	11,13
2004	11,39	11,03
2005	9,85	10,11
2006	10,86	8,52
Média	8,62	9,83

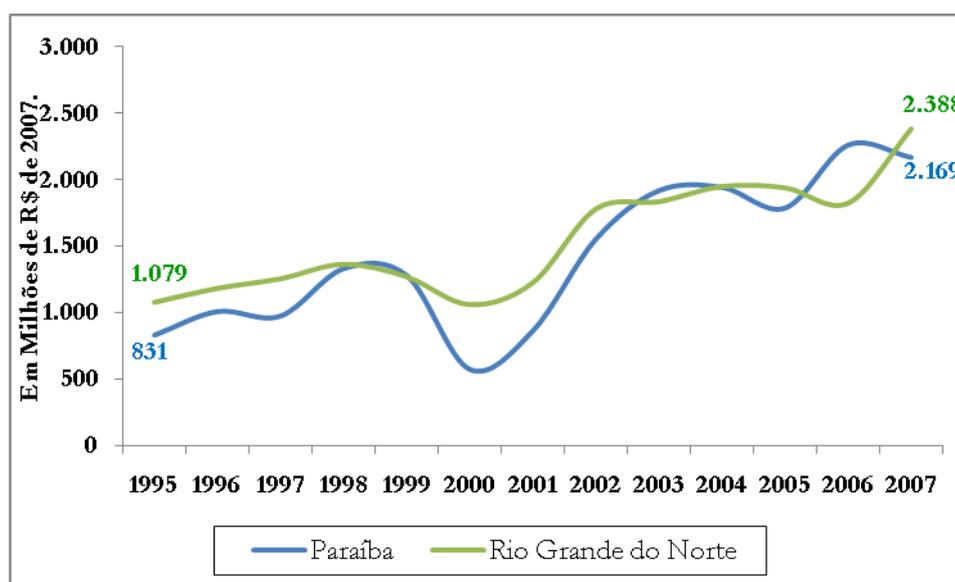
Fonte: Elaborado pela autora a partir do Tesouro Nacional e do Ipea Data

A reforma gerencial tinha como um de seus objetivos a busca pela elevação da eficiência do serviço público, a idéia de fazer com mais com menos. Fazia-se necessário, assim, um aumento da performance burocrática estatal e, ao mesmo tempo, uma redução de seus custos, que desde o Estado de Bem-Estar Social ganhara

proporções gigantescas. “As reformas gerenciais estiveram associadas à idéia de promover a redução dos custos e de ampliar o desempenho da administração pública.” (REZENDE, 2008: p. 4)

Sabe-se que a diminuição dos custos com o funcionalismo público, seja pelo corte de pessoal efetivo ou pela redução salarial, é algo limitado por lei. No entanto, ações poderiam ter sido tomadas, ao menos, para “congelamento” dos gastos dessa natureza. Mas não foi isso que aconteceu. Nos três estados analisados o gasto com pessoal de 1995 a 2007 mais que duplicou, como bem mostra o Gráfico 5.4.

Gráfico 5.4- Despesa com Pessoal



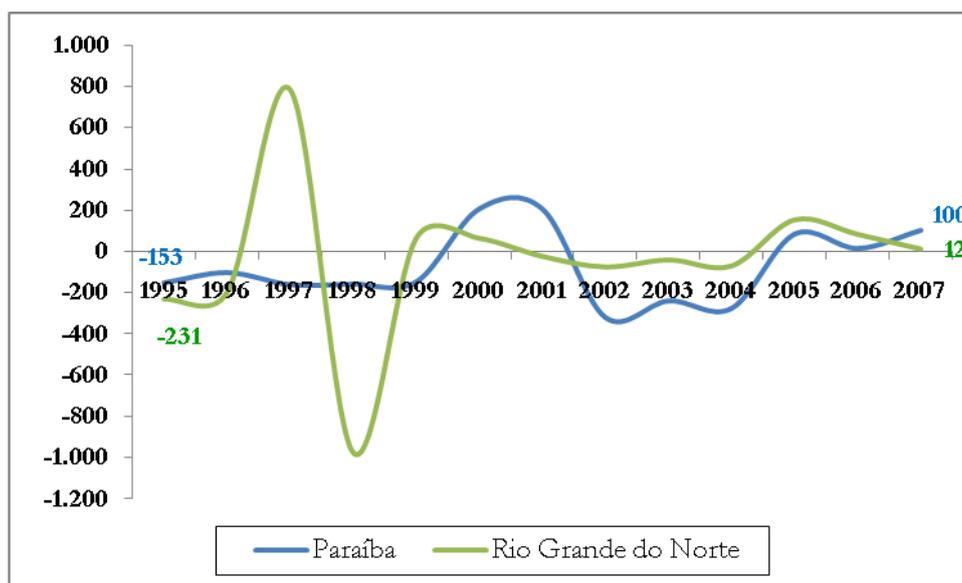
Elaboração própria. Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional

A partir de todos os dados mostrados, já se pode perceber que em nenhum dos três estados houve um verdadeiro esforço para promoção de um ajuste das contas públicas. Os modestos avanços percebidos na arrecadação tributária tornam-se marginais frente à elevação dos gastos governamentais. Ao comparar o conjunto das receitas à despesa total da Paraíba e do Rio Grande do Norte, isso se torna ainda mais notável.

Em 1995, ano em que se deu início a reforma gerencial no Brasil, todos os estados já apresentavam uma situação deficitária, isto é, não tinham um equilíbrio entre receita e despesa. Não foram muitos os anos, no intervalo de 1995 a 2007, em que o

déficit público não esteve presente e, mesmo quando o resultado foi superavitário⁷, esta situação não se caracterizou como resultado de uma política recorrente. Mesmo porque, nas vezes em que não foi deficitária em um ano, nos outros logo se tornou. Apenas a partir de 2005 os governos estudados começaram a esboçar um pequeno equilíbrio entre receita despesa. (Gráfico 5.5)

Gráfico 5.5- Receita Total & Despesa Total



Elaboração própria. Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional

A Tabela 5.4, sintetiza as informações contidas no gráfico anterior, demonstrando a quantidade de anos, ao longo do recorte temporal feito neste trabalho, em que a relação Receita Total & Despesa Total resultou em superávit ou em déficit. Por meio dela pode-se notar, de forma decisiva, a falta ou ineficiência de uma política contínua de ajuste fiscal por parte dos três estados pesquisados.

Tabela 5.4- Quantidade de anos em que houve superávit ou déficit

⁷ Considera-se resultado superavitário, o saldo positivo da subtração *despesa* menos *receita* pública.

(1995-2007)

Estado	Superávit	Déficit
Paraíba	5	8
Rio Grande do Norte	6	7

Elaboração própria. Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional

5 - Conclusões

Os dois principais âmbitos de ação da reforma gerencial resumem-se à realização de uma mudança institucional e a solução da situação fiscal deficitária na qual se encontrava o estado brasileiro. Neste artigo foi abordado apenas o âmbito do ajuste fiscal.

Partindo da idéia de que o alcance do ajuste financeiro advém de um incremento significativo de receita tributária e/ou, duma redução consistente dos gastos estatais, tentou-se, através da exposição de dados quantitativos e medidas estatísticas, compreender a dinâmica do esforço pelo ajuste fiscal para os estados da Paraíba e Rio Grande do Norte, entre os anos de 1995 e 2007.

A partir das tabelas e gráficos expostos a cima, notou-se que, ao menos nos estados analisados, a tentativa de promoção de uma contenção fiscal não obteve demasiado sucesso. É inegável a existência de uma elevação do esforço tributário por cada um dos estados, no entanto, o mapeamento da receita tributária revelou tal esforço como marginal. Na esfera das despesas governamentais, a situação foi ainda menos expressiva. Todos os estados apresentaram um considerável aumento em todos os tipos de despesa ao longo da série temporal delimitada.

Desse modo, mesmo sendo o ajuste fiscal uma prioridade na agenda reformista, ele não aconteceu de fato na Paraíba, e no Rio Grande do Norte. Embora existam variações de um para o outro, em nenhum dos estados houve uma atuação efetiva e eficiente no tocante à contenção fiscal, nem pelo aumento da arrecadação de tributos e tampouco pela redução das despesas estatais.

Referências bibliográficas

ABRÚCIO, Luiz Fernando. *O impacto do modelo gerencial na Administração Pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente*. (Cadernos ENAP; n. 10). Brasília, 1997.

ARAÚJO, M. A. D. . *Responsabilização na Administração Pública: limites e possibilidades do gestor público*. 2008. (Apresentação de Trabalho/Conferência ou palestra).

_____. *Trajétória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas*. Revista de Administração Pública. V. 41, n. spe. Rio de Janeiro, 2007.

_____. *Reforma do Estado no Federalismo Brasileiro: a situação das administrações públicas estaduais*. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, v. 39, n. 2, p. 401-420, mar. /abr. 2005.

_____. *Reforma do Estado e Federalismo: o caso dos governos estaduais brasileiros*. Disponível em: http://www.federativo.bndes.gov.br/f_estudo.htm. Acesso em: 01 de outubro de 2008.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *A Reforma do Estado para Cidadania: a Reforma Gerencial Brasileira na Perspectiva Internacional*. São Paulo: Ed. 34; Brasília: ENAP, 1998.

_____. *Burocracia Pública e Reforma Gerencial*. Revista do Serviço Público, N. esp. Ago. /2007.

_____. *Da administração pública burocrática à gerencial*. Revista do Serviço Público. Brasília, ano 47, v. 120, n.1, p. 7-40, jan-abr/ 1996.

_____. *Democracia, Estado Social, e Reforma Gerencial*. Intervenção no Fórum da Reforma do Estado. Rio de Janeiro, out. / 2007.

_____. *Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira*. Revista do Serviço Público. Brasília, v. 50, n. 4, p. 5-30, out-dez/1999. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/1999/93.ReflexoesSobreRefGerencial.p.pg.pdf>. Acesso em: 15 de dezembro de 2008.

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, set. /out. 2008.

COSTA, Frederico Lustosa da. *Condicionantes da Reforma do Estado no Brasil*. X Congresso Internacional Del CLAD sobre La reforma Del Estado y de La Administración Pública, Santiago, Chile, outubro de 2005. Disponível em: http://www.ebape.fgv.br/comum/asp/dsp_frm_login.asp. Acesso em: 11 de novembro de 2008.

COSTA, Frederico Lustosa da. *Condicionantes da Reforma do Estado no Brasil*. VIII Congresso Internacional Del CLAD sobre La reforma Del Estado y de La Administración Pública, Panamá, outubro de 2003.

DIMAGGIO, Paul J. & POWELL, Walter W. (1999), *El Nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México-DF: Editora Fondo de Cultura Econômica. 1º edição em espanhol.

DINIZ, Eli. *Globalização, Reforma do Estado e Teoria Democrática Contemporânea*. São Paulo em Perspectiva, v. 15, n. 4, São Paulo, out./dez. 2001.

FERREIRA Caio Márcio Marini. *Crise e Reforma do Estado: uma Questão de Cidadania e Valorização do Servidor*. Revista do Serviço Público. Brasília: ENAP, v. 120, n. 3, p. 5-33, set.-dez. 1996.

FITTIPALDI, Ítalo. *A “Anarquia Organizada” das Reformas Administrativas no Setor Público: uma Abordagem à Luz do Modelo Garbage Can e do Policy Environment*. Revista de Ciências Sociais. João Pessoa: n. 23, p. 91-104, out. 2005.

ISMAEL, Ricardo. *Do Estado Patrimonialista ao Estado Pós-Burocrático: considerações sobre a defesa do interesse público*. Londrina/PR, Simpósio Nacional de História.

JUCÁ, Maria Carolina Miranda. *Crise e reforma do Estado: as bases estruturantes do novo modelo*. Teresina, ano 7, n. 61, jan. 2003. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=3598> . Acesso em: 27 set. 2008.

KETTL, Donald F. A revolução global: reforma da administração do setor público. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser & SPINK, Peter (org.) *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. Ed. Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 1998.

LEITE, Cristiane Kerches da Silva. *O Processo de Ordenamento Fiscal no Brasil na Década de 1990 e a Lei de Responsabilidade Fiscal*. USP, São Paulo, 2005.

MARE. *A Reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle*. Brasília, 1997. (Cadernos Mare, 1)

_____. *Os Avanços da Reforma na Administração Pública*. Brasília, 1995-1998. (Cadernos Mare, 15)

_____. *“Plano Diretor Da Reforma Do Aparelho Do Estado”*. Presidência da República. Câmara da Reforma do Estado, Brasília, 1995.

MARTINS, Humberto Falcão. *Rumo a uma nova Gestão Pública*. Revista da Reforma Gerencial, n. 2.

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Papel das Parcerias Público-Privadas na Retomada do Crescimento Sustentável*. Senado Federal, Brasília, dez. /2004.

PAZ, Lourenço Senne. *Apontamentos sobre plano diretor de reforma do Estado, organizações sociais e contratos de gestão*. Revista de Administração, São Paulo v.36, n.3, p.36-39, julho/setembro 2001.

PEIXOTO, João Paulo M. *Além da ideologia: uma perspectiva da trajetória da reforma do Estado no Brasil*. Revista Liberdade e Cidadania. Ano I, n. 2, out./dez. 2008. Disponível em: <http://www.itn.org.br/revista/arquivos/121543603846766.pdf>.

PEREIRA, José Matias. *Administração pública comparada: uma avaliação das reformas administrativas do Brasil, EUA e União Européia*. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, jan./fev. 2008

PRZEWORSKI, Adam. *A reforma do Estado, responsabilidade política e intervenção econômica*. RBCS, nº 32, ano 11, 1996.

REIS, José Guilherme A. & VALADARES, Sílvia M. *Ajuste Fiscal, Despesa Pública e Despesa Econômica*. FIESP: junho de 2004.

REZENDE, Flávio da Cunha. *O ajuste gerencial e seus limites: a falha seqüencial em perspectiva comparada*. Revista de Sociologia e Política, v.16, Curitiba, ago. 2008.

_____. *O dilema do controle e a falha seqüencial nas reformas gerenciais*. Revista do Serviço Público, ano 53, n. 3, jul./set. 2002a.

_____. *Por que Reformas Administrativas Falham?* Revista Brasileira de Ciências Sociais, v.17, n.50. São Paulo, Out./ 2002.

_____. *Por que Falham as Reformas Administrativas?* Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2004.

_____. *Razões da crise de implementação do Estado gerencial: desempenho versus ajuste fiscal*. Revista de Sociologia e Política. N. 19, Curitiba, Nov. 2002b.

SOUZA, Celina. *Redemocratização, federalismo e gasto social no Brasil: tendências recentes*. XXIV Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação em Ciências Sociais (ANPOCS). Petrópolis, out. 1999.

TROTTA, Wellington. *A reforma do Estado em debate*. Rio de Janeiro, v. 21, 2005. Disponível em: www.achegas.net. Acesso em: 02 de setembro de 2008.

WEBER, Max. *Economia e sociedade* (v.1), Brasília, Editora da UnB, 1991.