

<b>Título do capítulo</b>	CAPÍTULO 1 <b>O PLANO DIRETOR DA REFORMA DO APARELHO DO ESTADO (PDRAE) À LUZ DA LITERATURA BRASILEIRA</b>
<b>Autor(es)</b>	Pedro Cavalcante
<b>DOI</b>	DOI: <a href="http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-012-7cap1">http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-012-7cap1</a>

<b>Título do livro</b>	REFORMAS DO ESTADO NO BRASIL TRAJETÓRIAS, INOVAÇÕES E DESAFIOS
<b>Organizadores(as)</b>	Pedro Luiz Costa Cavalcante Mauro Santos Silva
<b>Volume</b>	1
<b>Série</b>	Reformas do Estado
<b>Cidade</b>	Rio de Janeiro
<b>Editora</b>	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
<b>Ano</b>	2020
<b>Edição</b>	1ª
<b>ISBN</b>	978-65-5635-012-7
<b>DOI</b>	DOI: <a href="http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-012-7">http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-012-7</a>

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2020

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

## **O PLANO DIRETOR DA REFORMA DO APARELHO DO ESTADO (PDRAE) À LUZ DA LITERATURA BRASILEIRA<sup>1,2</sup>**

Pedro Cavalcante<sup>3</sup>

### **1 INTRODUÇÃO**

Este capítulo visa contextualizar os aspectos centrais do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) (Brasil, 1995), mais especificamente sua concepção, seus resultados e as razões da visão predominante acerca da sua implementação parcial, corroborando, assim, as demais análises deste livro. Este trabalho se fundamenta, sobretudo, nos achados da literatura brasileira, que, desde meados dos anos 1990, tem pesquisado e debatido o PDRAE e seus impactos, objeto de estudo de grande relevância para a compreensão e reflexão sobre as transformações na administração pública do país.

Para tanto, foi realizada uma pesquisa bibliográfica por artigos nacionais que abordassem a reforma do Estado, partindo do banco de dados das quatro maiores plataformas de busca no Brasil – portal da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), Google Acadêmico, Google Books e Scientific Periodicals Electronic Library (SPELL). Os descritores utilizados foram: Plano Diretor de Reforma do Estado, reforma administrativa, reforma do Estado e PDRAE. O recorte temporal foi de 1<sup>a</sup> de janeiro de 1994 até dezembro de 2019. Analisaram-se mais de sessenta artigos e livros, sendo, contudo, desconsiderados aqueles que não tratassem diretamente da reforma do Estado no contexto brasileiro e/ou que abordassem o tema apenas de forma secundária.

Além desta breve introdução, o capítulo possui mais quatro seções. A próxima aborda os objetivos e razões do PDRAE, bem como algumas críticas da literatura à sua configuração. Em seguida, na seção 3, os resultados desse esforço reformista são apresentados. A seção 4 procura enquadrar os estudos avaliativos acerca da implementação das propostas da reforma administrativa. Por fim, algumas considerações gerais são tecidas.

---

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-012-7cap1>

2. Gostaria de agradecer a assistência de Isabella de Araujo Goellner na pesquisa e os comentários de Mauro Santos Silva, Ciro Campos Christo Fernandes, Eduardo Grin e Alketa Peci, que contribuíram muito para o aperfeiçoamento do capítulo.

3. Especialista em políticas públicas e gestão governamental do Ministério da Economia em exercício no Ipea.

## 2 PDRAE: FINALIDADES E JUSTIFICATIVAS

O PDRAE foi elaborado durante o início do governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), em 1995, em um momento histórico de intensos debates sobre a reformulação do papel do Estado em contexto de globalização e necessidade de enfrentamento de um longo período de crises econômicas que os países emergentes, sobretudo latino-americanos, viveram. Nesse cenário, questões cruciais como ajuste fiscal, redução do papel do Estado na economia, privatização e abertura comercial dominavam a agenda governamental (Brasil, 1998), sob forte influência do ideário conhecido como Consenso de Washington (Williamson, 1990).<sup>4</sup>

Diante desse pano de fundo político e econômico, o PDRAE procura se afastar da visão neoliberal de Estado mínimo, considerada no próprio texto do plano como irrealista, e propõe uma reforma da máquina pública com a finalidade de adequar as estruturas e os modos de atuação da administração pública a um novo modelo de desenvolvimento. Neste modelo, o Estado deveria ser fortalecido, porém na sua ação reguladora, e não mais como responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social (Brasil, 1995). A mudança do Estado, no sentido macro, seria a transição do seu papel para o de facilitador, em um cenário de ajustes das contas públicas e de necessidade de aumento da competitividade da economia nacional. Assim, o Estado liberal deveria ser transformado em um Estado democrático social (Bresser-Pereira, 2017), e para tanto era preciso

reforçar a governança – a capacidade de governo do Estado – através da transição programada de um tipo de administração pública burocrática, rígida e ineficiente, voltada para si própria e para o controle interno, para uma administração pública gerencial, flexível e eficiente, voltada para o atendimento do cidadão (Brasil, 1995, p. 13).

Entre as principais mudanças propostas visando à modernização e ao aumento da eficiência da administração pública, o plano previa: *i*) mudanças constitucionais nas regras do funcionalismo, com alteração no regime jurídico dos servidores; *ii*) publicização dos serviços públicos nas áreas de educação, saúde, cultura e pesquisa científica, por intermédio das organizações sociais; *iii*) implementação das atividades exclusivas de Estado por meio das agências executivas e de agências reguladoras; e *iv*) fortalecimento do núcleo estratégico do Estado (Brasil, 1995). No caso do programa de publicização, o PDRAE previa que “a produção dos serviços competitivos ou não exclusivos de Estado seria transferida para o setor público não estatal, estabelecendo-se um sistema de parceria entre Estado e sociedade para seu financiamento e controle” (Brasil, 1995, p. 13). As propostas

---

4. O Consenso de Washington envolve uma combinação de dez recomendações econômicas básicas que representantes de instituições financeiras internacionais defendiam para a promoção do ajuste macroeconômico de países em desenvolvimento em dificuldades (Williamson, 1990).

de alterações das autarquias e fundações da administração direta possuíam como elemento de convergência a contratualização, isto é, a celebração de contrato de gestão entre agências reguladoras, executivas e organizações sociais com entidades da administração pública, para ampliar a autonomia e a flexibilidade na gestão (recursos humanos, materiais e financeiros) desses órgãos, ao passo que elevaria o controle e a avaliação dos resultados alcançados (Brasil, 1995).

Se, por um lado, essa concepção se aproxima da perspectiva de governança pública via ampliação de redes e parcerias, por outro, também demonstra ser influenciada pelo ideário da nova gestão pública, ou *new public management* (NPM), original, que tinha no setor privado a inspiração para a gestão pública, mediante a importação de seus conceitos, técnicas e princípios (Pollitt e Bouckaert, 2017). A título de esclarecimento, a NPM consiste em um amplo movimento reformista no aparelho do Estado iniciado no fim dos anos 1970, proliferado em todo o mundo com variações de governo para governo e também com constantes alterações no decorrer das décadas seguintes, incorporando novas diretrizes e tendências (Christensen e Lægread, 2007; Cavalcante, 2019). Entre essas características, a reforma “gerencial”, explicitamente no texto do plano diretor, aproximava-se das diretrizes-padrão da NPM, ou seja, a competição administrada (entre agências executivas e organizações sociais), a desagregação (divisão do setor público em hierarquias mais amplas e internamente mais planas) e a incentivação (foco na motivação de servidores restrita a incentivos pecuniários de desempenho) (Dunleavy *et al.*, 2006; Pollitt e Bouckaert, 2017).

No que se refere à crítica geral, o PDRAE possuía uma relativa contradição, haja vista que o projeto se autoafastava do cunho neoliberal e reducionista, embora também tivesse um recorrente tom privatizante. Isso se dava não apenas na defesa da desestatização na produção de bens, mas principalmente no papel subsidiário que o Estado deveria desempenhar na área social, especialmente na educação, saúde, cultura e pesquisa científica, o que era visto pela literatura como uma postura conservadora e limitada, diante da realidade de subdesenvolvimento econômico e social do país (Costa, 2000; Matias-Pereira, 2002; Costa, 2008a). No trecho a seguir, Costa (2005, p. 12) reforça essa perspectiva:

o PDRAE apresenta, no essencial, o menu que corresponde ao *mainstream* das políticas de reforma dos anos oitenta e está nos manuais dos principais organismos multilaterais – desestatização (no triplo sentido de privatização, publicização e terceirização), autonomização de agências públicas, orientação para resultados, flexibilização de controles etc.

Em síntese, nessa sucinta exposição dos objetivos e das principais propostas de mudanças da administração pública, presentes na reforma de 1995, é possível observar margem para diferentes interpretações. De um lado, o plano almejava se afastar do

enquadramento neoliberal de redução do papel do Estado com intenções de alterações na morfologia e no funcionamento do aparelho estatal, via iniciativas inovadoras à época que supostamente gerariam mais flexibilidade, autonomia e controle da gestão baseado em resultados. De outro, o projeto também é considerado de viés liberal na medida em que propunha a diminuição das responsabilidades diretas estatais e a função subsidiária nas políticas sociais, o que gerava percepções de incertezas e riscos aos atores envolvidos. Esse cenário ambíguo e altamente conflituoso do ponto de vista ideológico e de interesses de grupos da sociedade e do Estado marcou o debate sobre a reforma e também influenciou seu processo de implementação, como veremos com mais detalhes nas seções seguintes deste capítulo.

### 3 PDRAE: RESULTADOS

Apesar da finalidade de fazer com que a máquina pública “funcione melhor”, analisar o alcance desse resultado nas reformas do Estado é sempre difícil. Trata-se de um exercício repleto de barreiras metodológicas, informacionais e até conceituais que impedem avaliações precisas e sistemáticas de seus resultados (*outputs*) e, principalmente, impactos (*outcomes*). Contudo, são notórias algumas mudanças na gestão pública brasileira, preconizadas no plano diretor, e que a literatura nacional procurou demonstrar. Partindo dos objetivos centrais e das propostas mais importantes, a reforma pode ser analisada nas suas searas legal/formal, estrutural/organizacional e simbólica.

Na primeira, o principal empreendedor do projeto, ex-ministro do Ministério da Administração e Reforma do Estado (Mare), Luiz Carlos Bresser-Pereira, reconhece que a reforma materializada na Emenda Constitucional (EC) nº 19, de 1998, é geralmente chamada de reforma administrativa (Bresser-Pereira, 2000). O texto original foi proposto três anos antes (Proposta de Emenda à Constituição nº 173, de 1995) e passou por um longo trâmite no Congresso Nacional, sendo consideravelmente ampliado pelo relator na Câmara dos Deputados, embora as principais mudanças pretendidas tenham sido, de fato, aprovadas (Brasil, 1998).

A incorporação formal da eficiência aos princípios da administração pública brasileira é considerada uma das mudanças centrais, embora a EC não tenha avançado na sua instrumentalização, o que direciona esse princípio mais para o campo simbólico da reforma do que substantivo. Além disso, o enfoque dominante foi o regime do servidor público, com as principais alterações descritas a seguir.

- Extinção da obrigatoriedade de um regime jurídico único, possibilitando também o regime celetista para a administração indireta.
- Modificação das regras sobre estabilidade, passando de dois para três anos o estágio probatório, e a possibilidade de conselhos de política de administração e remuneração de pessoal.

- Controle de gastos e transparência, com a obrigação de os três Poderes publicarem anualmente os valores dos subsídios e da remuneração dos cargos e empregos públicos.
- Criação de subsídios, em substituição a vencimentos, proibição de aumentos em cascata e reforço de teto único para os três Poderes em cada esfera de governo e de subteto de remuneração dos servidores.
- Possibilidade de exoneração do servidor por necessidade econômica do Estado, em conexão com os limites de despesa com pessoal e de perda do cargo nos casos de baixo rendimento do servidor. Todavia, o Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 248/1998, que regulamenta essa avaliação de desempenho, continua em análise no Congresso Nacional há mais de duas décadas.

No âmbito estrutural/organizacional, as mudanças foram mais tímidas, devido aos seus resultados em termos de implementação efetiva. As duas principais inovações do PDRAE eram a criação das organizações sociais e a criação das agências executivas. A primeira faz parte da estratégia de publicização que previa a transferência a entidades públicas não estatais (de direito privado) da prestação de serviços públicos na área social e científica (saúde, educação, cultura e ciência e tecnologia), enquanto a segunda consiste na flexibilização da gestão de entidades da administração indireta, transformando autarquias e fundações em agências executivas. Embora ambos os casos não tenham sido incluídos na EC nº 19/1998, o princípio de contratualização que os fundamenta consta no texto aprovado. Em outras palavras, esses órgãos “poderão” ampliar a autonomia gerencial, orçamentária e financeira mediante contrato de gestão firmado entre seus administradores e o poder público, com regras de remuneração do pessoal, prazos de duração, obrigações e responsabilidade, bem como com metas de desempenho. A regulamentação infraconstitucional ocorreu no mesmo ano, com previsão de contrato de gestão tanto na Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998, que dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, quanto nos decretos nºs 2.487 e 2.488, de 2 de fevereiro de 1998, que estabelecem regras para que autarquias e fundações sejam qualificadas como agências executivas.

Quanto às primeiras, o projeto sofreu fortes resistências dos setores que seriam afetados (Abrucio, 2007) e obteve poucos casos de implementação efetiva, o que ocorreu principalmente no Ministério de Ciência e Tecnologia, que, atualmente, possui contrato de gestão com seis organizações sociais. Chama a atenção que os avanços na adoção desse modelo organizacional ocorreram no âmbito dos governos subnacionais, em especial na área de saúde pública (Santana, 2002; Abrucio, 2007; Pacheco, 2013). No caso das agências executivas, o resultado foi ainda mais píffio,

haja vista que apenas o Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro) se aproxima desse modelo organizacional (Santana, 2002).

Cabe salientar ainda que, embora o plano incluísse também as propostas de privatizações de empresas públicas, criação das agências reguladoras e reforma da Previdência, essas agendas haviam sido iniciadas anteriormente à reforma administrativa e/ou seus respectivos processos foram coordenados por outros ministérios e não pelo Mare (Costa, 2005).

Finalmente, a literatura nacional reconhece que muitos dos impactos do PDRAE trafegam no campo simbólico, e, a despeito das enormes limitações metodológicas de se mensurar, eles estão presentes, sobretudo, nos discursos e nas ideias da agenda pública – não podem, portanto, ser ignorados, como bem expõe Abrucio (2007, p. 72) no trecho a seguir.

O ministro Bresser também foi responsável por um movimento menos palpável em termos legislativos, e mesmo de difícil mensuração, pois tem efeitos mais de longo prazo. Ele se empenhou obstinadamente na disseminação de um rico debate no plano federal e nos estados sobre novas formas de gestão, fortemente orientadas pela melhoria do desempenho do setor público. Neste sentido, a existência do plano diretor como diretriz geral de mudanças teve um papel estratégico (...). A despeito de muitas mudanças institucionais requeridas para se chegar a este paradigma não terem sido feitas, houve um “choque cultural”.

Nesse sentido, as premissas da nova gestão pública, inseridas no plano, como foco nos resultados, diversificação do controle social e institucional, melhoria substancial das informações com mais transparência e *accountability* e valorização do quadro burocrático no núcleo estratégico, são consideradas fatores determinantes do fortalecimento da formulação e gestão de políticas públicas no país (Costa, 2005; 2008a; Abrucio, 2007). Esse efeito continua mesmo com a extinção do Mare, no começo do segundo mandato do presidente FHC, em 1999, e a consequente priorização do Plano Plurianual (PPA) como documento norteador de governo (Matias-Pereira, 2005; Santana, 2002). É importante salientar que o PPA, embora já existisse anteriormente, inclusive sendo um dos três instrumentos de planejamento e orçamento estabelecidos na Constituição Federal de 1988, passou a incorporar diretrizes e metas de gestão focadas em desempenho, transparência e *accountability*, tornando-se, por conseguinte, uma referência para essa agenda nos anos seguintes à extinção do Mare (Cavalcante, 2010).

Em suma, os estudos que se dedicaram a analisar a implantação das propostas do PDRAE na administração pública brasileira reconhecem a ocorrência de algumas mudanças, mas convergem fundamentalmente na percepção de um projeto inacabado (Paula, 2005b), com resultados escassos (Costa, 2005) ou desiguais e fragmentados para o conjunto do Estado brasileiro (Abrucio, 2007). Em boa

medida, a experiência não foge das inúmeras tentativas reformistas, fundamentadas na NPM, de melhor funcionamento do governo a um menor custo (Hood e Dixon, 2015), mas que, no final, como afirma Peters (1996, p. 16, tradução nossa), “frequentemente geram resultados decepcionantes”.

#### 4 PDRAE: RAZÕES DA IMPLEMENTAÇÃO PARCIAL

Se a literatura concorda com a perspectiva de implementação parcial do PDRAE, o mesmo não ocorre nas tentativas de explicar a sua adoção inacabada ou incompleta. Notoriamente, devido à sua complexidade e ao seu caráter difuso e dinâmico, a formulação e a implementação de reformas de Estado são influenciadas por um amplo conjunto de fatores de distintas ordens, principalmente econômica, política, social e administrativa. Associar ou simplificar a capacidade de sucesso da reforma a “boa proposta” ou a “vontade política” é ingênuo, reducionista e irrealista, uma vez que não reconhece os efeitos, em contexto democrático, de ideologia, racionalidade limitada, multiplicidade de interesses, disputa política, pressões sociais e econômicas, dinamismo das ideias, influência de organismos internacionais, entre outros fatores. De fato, é natural que reformas administrativas sejam modificadas, abandonadas ou não alterem o *status quo* sem modificar padrões de funcionamento antigos e resistentes e até mesmo disfuncionais do aparato estatal (Rezende, 2004).

A literatura nacional apresenta uma gama de abordagens acerca das falhas da reforma administrativa, empreendida a partir de meados de 1990 no país. As explicações são bastante diversificadas, envolvendo possíveis mecanismos causais que impedem a plena implementação das propostas de mudanças (Rezende, 2004), porém muitas delas podem ser agregadas. Para fins de síntese, este estudo analisa quatro grandes razões das falhas de implementação do PDRAE: *i*) relações de poder; *ii*) conflito de ideias e valores; *iii*) choques exógenos (crises); e *iv*) qualidade da proposta.

É natural que mudanças gerem insatisfação e oposições em indivíduos, grupos ou organizações, motivados por interesses políticos, econômicos ou até mesmo corporativos. Sob a ótica da relação de poder dos *stakeholders* (envolvidos direta ou indiretamente no tema), o fracasso de uma reforma pode ser explicado pela capacidade de resistência organizada desses atores, por seus poderes de veto dentro da estrutura político-administrativa e por possível perda de influência e poder de determinados setores com a efetivação da mudança. Ademais, o processo de implementação também é afetado pela incapacidade dos proponentes da reforma de se comunicarem e se coordenarem adequadamente com os demais atores governamentais.

Nessa linha, Rezende (2004) argumenta que o PDRAE possui duas oposições principais: de um lado, integrantes de órgãos de controle, preocupados com a possível ampliação da autonomia e flexibilização da gestão; de outro, representantes



de organizações que sofreriam com as transformações estruturais (elegíveis a organizações sociais e agências executivas), temerosos pela eventual perda da tutela governamental e garantia do orçamento. Em outra interpretação, Faria e Faria (2017) reconhecem a heterogeneidade de visões e interesses dentro do governo como um dificultador do processo e adicionam ainda o fato de o plano ter sido formulado de maneira insulada entre o governo e a academia, o que pode ter ocasionado baixo grau de apoio da sociedade e do mercado. O quadro burocrático do governo federal também é considerado uma das fontes de resistência à implantação do plano, por receio tanto ao que a modernização significaria (Lima Junior, 1998) quanto à eventual perda de poder político (Abrucio, 2005).

Marcelino (2003) pondera que a insuficiência da reforma também estava atrelada à inexistência de estratégia que permitisse a viabilidade de projetos de acordo com políticas de superação de resistências e acomodação de conflitos. Gaetani (2000) destaca que Bresser-Pereira não conseguiu a adesão dos seus colegas da linha de frente do governo, como os ministros da Saúde e da Educação que seriam supostamente atores centrais nas propostas reformistas. Além disso, segundo o autor, as tensões com o ministro-chefe da Casa Civil comprometeram a autoridade do Mare perante a burocracia federal e, ainda no âmbito do núcleo de governo, o próprio presidente FHC não se envolvia diretamente com o apoio necessário para uma reforma do Estado dessa magnitude.

Um segundo olhar direciona as atenções para as ideias e os valores embutidos nas propostas. As estratégias de macrorreformas que envolvem muitas dimensões da administração pública e proposições de mudanças abruptas e de larga escala podem incluir, mesmo que involuntariamente, princípios divergentes e contradições entre os próprios objetivos. Essas situações tendem a gerar problemas na implementação não apenas pelas resistências de adeptos dessas ideias e valores, mas também pelas incertezas e ambiguidades quanto aos resultados das modificações. Assim, o aspecto limitador da implantação do plano reside justamente no conflito entre as mudanças influenciadas pelas ideias da NPM ou movimento por resultados (mais flexibilidade na gestão) e o compromisso com o controle de gastos, também explícito no texto. Nesse cenário, não apenas as ideias basilares se chocam como o argumento em prol do “gerencialismo” perde fôlego diante da priorização do ajuste fiscal no Executivo federal à época (Rezende, 2004; Costa, 2008b). Nessa direção, embora defenda que não existia essa dicotomia natural, Abrucio (2007) reconhece que ocorreu uma subordinação na dimensão gerencial em relação à financeira e, logo, “a visão economicista estreita da equipe econômica barrou várias inovações institucionais, como a maior autonomia às agências, dado que havia o medo de perder o controle sobre as despesas dos órgãos” (Abrucio, 2007, p. 73). De acordo com Gaetani (2000), não houve bloqueio dos ministérios da Fazenda e do Planejamento ao PDRAE, mas também não houve nenhum envolvimento

nos esforços de implementação, apenas a preocupação com as ações de redução de custos por parte dessas pastas.

Essa prevalência da agenda de controle remete a uma terceira razão de fatores que prejudicam a efetiva implantação de um projeto de reforma administrativa: ocorrência de crises. Em outras palavras, os choques exógenos à reforma, sejam eles de ordem política, econômica ou social, geram conflitos e pressões oriundas do ambiente externo que influenciam os processos decisórios e, por conseguinte, inibem mudanças no *status quo* (Pollitt e Bouckaert, 2017). O aspecto interessante da reforma administrativa no Brasil é que as transformações na economia internacional afetaram tanto a sua justificativa quanto o seu abandono. No próprio texto do PDRAE, a crise fiscal e a globalização econômica são apresentadas como fatores que pressionaram o governo brasileiro a formular o projeto (Brasil, 1995). Durante os anos 1995-1998, o discurso era também de ajuste fiscal. Todavia, a crise cambial no fim de 1998 e o conseqüente comprometimento maior a partir do segundo mandato de FHC (1999-2002) com o rigor fiscal (Giambiagi, 2002), principalmente após a criação do Programa de Estabilidade Fiscal e o acordo firmado com o Fundo Monetário Internacional (FMI), levaram ao arrefecimento da reforma administrativa na agenda do então governo (Oliveira e Turolla, 2003).

O quarto e último grupo de razões dos escassos resultados da implementação envolve a qualidade da proposta, que inclui erros de diagnóstico, escopo abrangente e complexo, ambigüidades e contradições entre as iniciativas, bem como finalidade exagerada ou promessas inviáveis de mudanças que podem provocar frustrações nas expectativas geradas. Em relação ao diagnóstico, Costa (2008a) argumenta que, assim como as outras tentativas de reformas do governo FHC, focalizou-se uma solução conjuntural para problemas de caráter estrutural, com ênfase predominante na questão do esgotamento financeiro do Estado. Além disso, alguns estudos afirmam que o plano diretor restringiu o conceito de carreiras exclusivas de Estado a poucas funções públicas, sobretudo com viés economicista e tecnicista, ignorando a relevância das atividades de regulação, avaliação e relativas às relações intergovernamentais, assim como da dimensão política da ação governamental, cruciais para o funcionamento do Estado brasileiro (Farias e Reis, 2002; Carneiro Junior e Elias, 2003; Abrucio, 2007). A exclusão também é observada na relação com a sociedade, especialmente no projeto de organizações sociais – a reforma “gerencial” é considerada conservadora no campo do engajamento e envolvimento societal no *policymaking* (Paula, 2005a; Costa, 2008a; Brulon, Ohayon e Rosenberg, 2012). Nesse ponto, o discurso participativo predomina no projeto de publicização, mas a crítica da literatura sinaliza os limites da transferência de responsabilidades da gestão dessas organizações.

Outra interpretação interessante é a de Martins (2003), que associa a descontinuidade e a baixa implementação da reforma à fragmentação do processo

de formulação e implementação da própria política, isto é, à perda de coerência, consistência e coordenação estruturais. Ainda com ênfase na elaboração do PDRAE, a sua visão etapista de superação plena de modelos administrativos também é criticada tanto por ser simplória e gerar atrito desnecessário com setores da burocracia estratégica (Abrucio, 2007) quanto por não reconhecer que os processos de transformações institucionais, influenciados por processos de *path dependence*, em sua maioria, tendem ao incrementalismo, mais compatível com democracias de tipo consensual, como o sistema presidencialista do país (Abrucio e Loureiro, 2004). Como bem expõe Costa (2005, p. 11):

sem levar em conta essas dimensões da formação histórica, das bases sociais e das raízes culturais do Estado brasileiro, a maioria das tentativas de reforma, fundadas em teorias tomadas de empréstimos do acervo de experiências de outras nações, esbarram nas resistências internas e externas.

Em resumo, os esforços de explicação corroboram o entendimento da literatura nacional de que a combinação de incerteza, ambiguidade e complexidade inerente ao setor público dificulta o processo reformista e, principalmente, demonstra que distintas razões atuaram de forma concomitante, sobreposta e complementar para gerar obstáculos e, por conseguinte, baixo grau de transformação abrupta e efetiva do Estado brasileiro. Como Peci (2016, p. 140) bem pondera, “[as reformas] consistentemente falham ou, no mínimo, não geram os resultados explicitamente almejados. Mesmo assim, os esforços reformistas persistem independentemente dos governos ou dos contextos nacionais”. De fato, como fica evidente nos demais capítulos desta coletânea, muitas dessas dimensões do funcionamento da administração pública presentes no PDRAE, tais como gestão por resultados, transparência, regulação, participação social, entre outras, se mantiveram não apenas na agenda no âmbito federal, como também nos governos municipais e estaduais pelo Brasil.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este capítulo teve como propósito principal abordar as visões da literatura brasileira sobre a reforma administrativa materializada no PDRAE, com ênfase nos seus objetivos e alcances efetivos em termos de mudanças na morfologia e no funcionamento da administração pública, além de ênfase nas interpretações quanto aos fatores que influenciaram sua implementação. Com isso, espera-se facilitar a compreensão desse fenômeno relevante e das abordagens sobre dimensões centrais do Estado brasileiro que estão desenvolvidas nos capítulos seguintes desta coletânea.

Vale ressaltar, contudo, que qualquer processo avaliativo de reformas administrativas é complicado por diversas razões. Embora as reformas envolvam a proposição de um conjunto de mudanças para que o setor público funcione melhor

(Pollitt e Bouckaert, 2017), alguns valores podem ser entendidos como melhorias e, ao mesmo tempo, ser conflitantes, tais como a flexibilidade da gestão e o controle de gastos. No que se refere aos dados e às informações acerca dos resultados, estes nem sempre estão disponíveis, inclusive podem nem ser mensuráveis objetivamente. Ademais, muitas mudanças na administração pública demoram certo tempo para ter impactos efetivos e perceptíveis em análises de curto e médio prazo. No entanto, a diversidade das análises presentes nesta revisão de literatura corroborou para contornar, em boa medida, essas limitações e trouxe achados interessantes para o entendimento dos resultados da reforma e das suas consequências para a gestão pública brasileira.

Em linhas gerais, o capítulo demonstrou que o PDRAE possuía objetivos audaciosos e inovadores à época para o contexto da administração pública brasileira, ao mesmo tempo que estudos também indicavam contradições e ambiguidades no projeto. Assim como a maioria das experiências reformistas no setor público, boa parte das propostas não se efetivou da forma planejada, algumas ocorreram de forma radical (como as agências reguladoras) e outras foram implementadas de modo incremental. A maior parte da literatura analisa as razões da implementação parcial sob diferentes perspectivas, o que reforça o caráter complexo do fenômeno.

Outra conclusão relevante envolve a fragilidade da ideia de superação completa de modelos ou paradigmas, como do burocrático para o gerencial. Na realidade, o que ficou demonstrado na experiência brasileira e vastamente reconhecido pelas reformas administrativas pelo mundo (Christensen e Læg Reid, 2007; Pollitt e Bouckaert, 2017; Lapuente e Walle, 2020) foi que as diretrizes da NPM foram absorvidas em diferentes níveis de profundidade na gestão e nas políticas públicas, sem necessariamente substituir valores e práticas burocráticas. Do mesmo modo, esses princípios continuam a coexistir com as tendências próximas da governança pública ou pós-NPM, como a valorização da colaboração, das redes e da coordenação (Cavalcante, 2019). Isso reforça a visão de que, mesmo com resultados geralmente aquém do esperado, os projetos reformistas são relevantes, tanto para oxigenar a agenda governamental com novas ideias quanto pela possibilidade de elas serem incorporadas nas administrações posteriores e em outras esferas de governo.

Diante dessa diversidade interpretativa da reforma gerencial, as análises dessa tentativa de síntese da literatura nacional sobre a concepção e a implantação das diretrizes do plano diretor trazem algumas reflexões e subsídios para o entendimento do que aconteceu nas estruturas e nos processos do governo federal. Tais achados e interpretações contribuem também para compreender o cenário atual, assim como os limites e as possibilidades de projetos de mudanças institucionais da administração pública brasileira.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, n. 24, p. 41-67, 2005.

\_\_\_\_\_. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública**, v. 41, número especial, p. 67-86, 2007.

ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. Finanças públicas, democracia e *accountability*: debate teórico e o caso brasileiro. *In*: ARVATE, P.; BIDERMAN, C. (Org.). **Economia do setor público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier; Campus, 2004.

BRASIL. Presidência da República. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Mare, 1995.

\_\_\_\_\_. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **A reforma do aparelho do Estado e as mudanças constitucionais**: síntese e respostas a dúvidas mais comuns. Brasília: Mare, 1998.

BRESSER-PEREIRA, L. C. A reforma gerencial do Estado de 1995. **Revista de Administração Pública**, v. 34, n. 4, p. 55-72, 2000.

\_\_\_\_\_. Reforma gerencial e legitimação do estado social. **Revista de Administração Pública**, v. 51, n. 1, p. 147-156, jan./fev. 2017.

BRULON, V.; OHAYON, P.; ROSENBERG, G. A reforma gerencial brasileira em questão: contribuições para um projeto em construção. **Revista do Serviço Público**, v. 63, n. 3, p. 265-284, 2012.

CARNEIRO JUNIOR, N.; ELIAS, P. E. A reforma do Estado no Brasil: as organizações sociais de saúde. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 37, n. 2, p. 201-226, jan. 2003.

CAVALCANTE, P. L. Avaliação dos programas do PPA: estudo de caso da implantação do orçamento por desempenho. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 2, n. 2, p. 220-241, abr./jun. 2010.

\_\_\_\_\_. Trends in public administration after hegemony of the new public management: a literature review. **Revista do Serviço Público**, v. 70, n. 2, p. 195-217, 2019.

CHRISTENSEN, T.; LÆGREID, P. The whole-of-government approach to public sector reform. **Public Administration Review**, v. 67, n. 6, p. 1059-1066, Nov./Dec. 2007.

COSTA, F. L. da. Condicionantes da reforma do Estado no Brasil. *In*: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO, 10., 2005, Santiago, Chile. **Anais...** Santiago: Clad, 2005.

\_\_\_\_\_. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. **Revista de Administração Pública**, v. 42, n. 5, p. 829-874, 2008a.

\_\_\_\_\_. História das reformas administrativas no Brasil: narrativas, teorizações e representações. **Revista do Serviço Público**, v. 59, n. 3, p. 271-288, 2008b.

COSTA, L. C. da. O governo FHC e a reforma do Estado brasileiro. **Pesquisa e Debate**, v. 11, n. 1(17), p. 49-79, 2000.

DUNLEAVY, P. *et al.* **Digital era governance**: IT corporations, the state, and e-government. Oxford: Oxford University Press, 2006.

FARIA, J. R. V. de; FARIA, J. H. de. A concepção de Estado e a administração pública no Brasil no âmbito do Plano Diretor de Reforma do Estado. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 9, n. 3, p. 140-147, jul./set. 2017.

FARIAS, P. C.; REIS, S. M. Regulação e os novos modelos de gestão no Brasil. **Revista do Serviço Público**, ano 53, n. 3, p. 79-94, 2002.

GAETANI, F. La intrigante reforma administrativa brasileña. **Revista del CLAD Reforma y Democracia**, n. 16, 2000.

GIAMBIAGI, F. Do déficit de metas às metas de déficit: a política fiscal do período 1995-2002. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, v. 32, n. 1, abr. 2002.

HOOD, C.; DIXON, R. **A government that worked better and cost less**: evaluating three decades of reform and change in UK central government. New York: Oxford University Press, 2015.

LAPUENTE, V.; WALLE, S. van de. The effects of new public management on the quality of public services. **Governance**, v. 33, n. 3, p. 461-475, 2020.

LIMA JUNIOR, O. B. de. As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos. **Revista do Serviço Público**, v. 49, n. 2, p. 5-31, 1998.

MARCELINO, G. F. Em busca da flexibilidade do Estado: o desafio das reformas planejadas no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 37, n. 3, p. 641-659, 2003.

MARTINS, H. F. **Uma teoria da fragmentação de políticas públicas**: desenvolvimento e aplicação na análise de três casos de políticas de gestão pública. 2003. Tese (Doutorado) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2003.

MATIAS-PEREIRA, J. Reforma do Estado e transparência: estratégias de controle da corrupção no Brasil. *In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO*, 7., 2002, Lisboa, Portugal. **Anais...** Lisboa: Clad, 2002.

\_\_\_\_\_. Reforma do Estado e controle da corrupção no Brasil. **Revista de Gestão**, v. 12, n. 2, p. 1-17, 2005.

OLIVEIRA, G.; TUROLLA, F. Política econômica do segundo governo FHC: mudança em condições adversas. **Tempo Social**, v. 15, n. 2, 2003.

PACHECO, R. S. Organizações sociais e governança pública: questões atuais a partir da experiência brasileira. *In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO*, 18., 2013, Montevideú, Uruguai. **Anais...** Montevideú: Clad, 2013.

PAULA, A. P. P. de. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **Revista de Administração de Empresas**, v. 45, n. 1, p. 36-49, jan./mar. 2005a.

\_\_\_\_\_. **Por uma nova gestão pública**: limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005b.

PECI, A. Burocracia(s) e reforma(s) ou o inevitável incrementalismo. **Sociedade, Contabilidade e Gestão**, v. 11, n. 3, set./dez. 2016.

PETERS, B. G. **The future of governing**: four emerging models. Lawrence: University Press of Kansas, 1996.

POLLITT, C.; BOUCKAERT, G. **Public management reform**: a comparative analysis – new public management, governance, and the neo-weberian state. Oxford: Oxford University Press, 2017.

REZENDE, F. da C. **Por que falham as reformas administrativas?** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

SANTANA, A. A reforma do Estado no Brasil: estratégias e resultados. *In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO*, 7., 2002, Lisboa, Portugal. **Anais...** Lisboa: Clad, 2002.

WILLIAMSON, J. What Washington means by policy reform. *In: \_\_\_\_\_*. (Ed.). **Latin American adjustment**: how much has happened? Washington: IIE, 1990. v. 1, p. 90-120.



## BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ARRETCHE, M.; MARQUES, E.; FARIA, C. A. P. de. (Org.). **As políticas da política**: desigualdades e inclusão nos governos PSDB e PT. São Paulo: Editora Unesp, 2019.

AYRES, S. (Ed.). **Rethinking policy and politics**: reflections on contemporary debates in policy studies. Bristol: Policy Press, 2014.

BERSCH, K. The merits of problem-solving over powering: governance reform in Brazil and Argentina. **Comparative Politics**, v. 48, n. 2, p. 205-225, 2016.

BOIN, A.; LODGE, M. Designing resilient institutions for transboundary crisis management: a time for public administration. **Public Administration**, v. 92, n. 2, p. 289-298, 2016.

CAVALCANTE, P.; CARVALHO, P. Profissionalização da burocracia federal brasileira (1995-2014): avanços e dilemas. **Revista de Administração Pública**, v. 51, n. 1, p. 1-26, 2017.

GREVE, C.; LÆGREID, P.; RYKKJA, L. H. (Ed.). **Nordic administrative reforms**: lessons for public management. London: Palgrave Macmillan, 2016.

LODGE, M.; WEGRICH, K. (Ed.). **The problem-solving capacity of the modern state**: governance challenges and administrative capacities. Oxford: Oxford University Press, 2014.

MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. **Rediscovering institutions**: the organizational basis of politics. New York: Free Press, 1989.

MENICUCCI, T.; GONTIJO, J. G. L. **Gestão e políticas públicas no cenário contemporâneo**: tendências nacionais e internacionais. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2016.

OSBORNE, S. P. (Ed.). **The new public governance?** Emerging perspectives on the theory and practice of public governance. Abingdon: Routledge; Taylor and Francis, 2010.

PIERSON, P. Increasing returns, path dependence, and the study of politics. **American Political Science Review**, v. 94, n. 2, p. 251-267, 2000.

POLLITT, C. Forty years of public management reform in UK central government: promises, promises. *In*: AYRES, S. (Ed.). **Rethinking policy and politics**: reflections on contemporary debates in policy studies. Bristol: Policy Press, 2014. p. 7-27.

POLLITT, C.; DAN, S. Searching for impacts in performance-oriented management reform: a review of the European literature. **Public Performance and Management Review**, v. 37, n. 1, p. 7-32, 2013.



