

5. A GRANDE CRISE DOS ANOS 1980

Os anos 1980 foram, portanto, anos de profunda crise. Crise econômica, crise política, crise principalmente da burocracia pública. E não apenas da burocracia pública militar mas também da civil. Afinal, ainda que o poder final, entre 1964 e 1984, tenha ficado com os militares, os burocratas públicos civis partilharam com eles e com a burguesia o poder. Uma crise econômica é um fenômeno de instabilidade macroeconômica que se manifesta pela queda da renda muitas vezes acompanhada do aumento da inflação. Já uma crise política, é uma crise de poder que, quando grave, se manifesta pela mudança do poder e da coalizão política que o sustentara. E se manifesta também pelo fato que fatos históricos novos impuseram uma redefinição da estratégia nacional de desenvolvimento – uma redefinição que a antiga coalizão não revela capacidade de fazer. No caso da crise brasileira dos anos 1980 tudo isto aconteceu e mais um fato: a nova coalizão – o Pacto Democrático Popular de 1977 – não tinha uma alternativa de desenvolvimento a propor. Tinha, sem dúvida, uma estratégia política – o restabelecimento da democracia – e uma estratégia social: a busca da redução do alto grau de injustiça social existente no Brasil através do aumento das despesas públicas na área social. Não tinha, entretanto, uma estratégia de desenvolvimento alternativa.

Crise burocrática e republicana

Neste quadro de crise geral, e de crise da própria burocracia pública que perdeu poder em 1984, o que ocorreu com ela? Poderíamos responder, primeiro, que a crise da burocracia pública havia sido apenas parcial, já que muitos dos seus setores, principalmente nos estados governados desde 1983 por governadores democráticos, ela já se aliara à grande coalizão democrática – o que é verdade. Segundo, poderíamos responder que, mesmo a nível federal, ela sabia que também seria necessária no regime democrático, de forma que não teria dificuldade em se adaptar. Finalmente, poderíamos dizer, reforçando a última tese, que o etos

da burocracia pública é o da neutralidade política: ela existe para servir ao estado e à sociedade, não ao governo no momento no poder. Todas essas respostas fazem sentido mas, evidentemente, não resolvem a questão. Se as outras classes sociais, nestes anos de crise, estavam confusas, desorientadas, o que dizer de burocracia pública profissional: estava ainda mais confusa e desorientada. Como também estava desorientada a burocracia pública eleita ou política, tanto aquela que fora derrotada quanto aquela que vencera a batalha da transição democrática.

A conseqüência de uma crise política são graves para toda a sociedade, mas são especialmente graves para a burocracia pública e política porque é dela que se espera um espírito republicano – um compromisso com o interesse público. Das demais classes também se espera nas democracias modernas que sejam republicanas – afinal são todos cidadãos, são todos responsáveis pela coisa pública – mas o fato é que, envolvidos no seu trabalho diário geralmente não têm nem o hábito nem a competência necessários para exercerem com plenitude seus direitos de cidadania. Este, porém, não é o caso da alta burocracia pública. Ela tem esse hábito e essa competência, pelo menos potencialmente. Sei bem que os economistas da escola pública, que se constituíram na fonte mais radical da ideologia neoliberal que foi dominante nos anos 1980 e 1990, diz o contrário: afirma que a burocracia pública seria tão auto-interessada no espaço público (que eles vêem como um mercado) quanto são os agentes econômicos no mercado.³⁷ Esta, entretanto, é simplesmente uma tese pseudo-científica de ideólogos do mercado. A burocracia pública certamente não corresponde à visão idealizada dela que o etos burocrático preceitua, mas na medida em que ela é produto de sociedades nas quais esse etos faz parte do sistema de valores morais e políticos mais amplos, seus membros com muita freqüência pautam seu comportamento por esses valores. Não colocam o interesse público acima dos seus interesses individuais, mas estabelecem compromissos internos entre uns e outros interesses.

Entretanto, para que a burocracia pública possa deliberadamente buscar o interesse público é preciso que este interesse público esteja razoavelmente claro. Quando isto não ocorre, se o

³⁷ Por economistas da escola da escolha pública refiro-me principalmente a Anthony Down, James Buchanan, Gordon Tullock, W. A. Niskanen, e Mancur Olson.

cidadão já fica confuso quanto a como agir, ainda que dele só se peça o voto em eleições periódicas, o que dizer da burocracia pública e política da qual se espera, em todos os momentos, que tenha presente em suas ações o interesse público? A confusão e a indeterminação são ainda maiores. Ora, nos anos 1980 principalmente, a crise política profunda, a falta de qualquer consenso sobre qual poderia ou deveria ser uma estratégia nacional de desenvolvimento significavam que ninguém sabia qual o interesse público – que todos estavam confusos e perplexo. Nestes momentos, o etos do serviço público e os valores republicanos, que são tão importantes para a própria auto-identificação da burocracia pública, se perdem. No momento em que os objetivos nacionais se tornavam confusos, e que a burocracia pública passava a condição de réu não apenas dos ideólogos neoliberais então em ascensão, mas dos próprios democratas de centro-esquerda que haviam comandado a transição democrática, a burocracia pública torna-se também confusa, e o espaço para seu próprio corporativismo se amplia. Foi isso que ocorreu no Brasil em seguida à transição democrática, e explica não apenas o retrocesso burocrático que então ocorre mas uma busca de privilégios legais obtidos em nome do interesse público.³⁸

A transição democrática teve um preço no plano da organização do Estado ou da administração pública. No plano da federação, os governadores dos estados recuperaram o poder que haviam tido na Primeira República (1889-1930) e na Primeira Democracia (1945-1964), ao mesmo tempo em que os prefeitos surgem como novos atores políticos relevantes. Fernando Abrucio (1998) identificou o novo poder dos governadores que ele chamou de “barões da república”; no passado fora baseado no poder das oligarquias locais; agora era consequência da transição democrática e das demandas dos eleitores. A descentralização para os estados e municípios, ainda que necessária e inevitável, foi longe demais ao permitir que estes incorressem em crise financeira, ao mesmo tempo em que mantinha a União responsável última por suas dívidas. A partir dos anos 1990, a descentralização começa a ser revertida na medida em que a União logra a privatização dos bancos estaduais e um maior controle das finanças públicas, ao mesmo tempo em que, através do estratagema de criar ‘contribuições’

³⁸ Estes privilégios se concentrarão principalmente na Lei do Regime Jurídico Único. Na minha passagem pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, ajudado por meu Secretário de Recursos Humanos, Luiz Carlos Capella, foi possível eliminar grande parte das distorções que essa lei continha.

que não implicam a participação dos estados e municípios, logra aumentar a carga tributária a seu favor.

Retrocesso burocrático

No plano político-administrativo, a transição democrática teve também um preço: o retrocesso burocrático de 1988. Contraditoriamente, enquanto o país se descentralizava no plano da federação, através da Constituição de 1988, voltava a centralizar-se no plano administrativo, limitando drasticamente a autonomia das agências e empresas do Estado que o Decreto-lei 200 assegurara, e retornando aos ideais da Reforma Burocrática de 1936. O capítulo sobre a administração pública da Constituição de 1988 foi o resultado do esforço deliberado da burocracia pública que atribuiu à informalidade burocrática do regime militar expressa no Decreto-lei 200 e na administração paralela os problemas do Estado brasileiro, e convenceu os constituintes que estava na hora de voltar aos princípios da Reforma Burocrática de 1936 e a ‘completá-la’. Embora muitos de seus membros estivessem comprometidos com a onda de clientelismo que ocorreu com o advento da democracia, não hesitaram, geralmente usando argumentos de esquerda e democráticos, em influir para que a Constituição, e depois a legislação complementar que a seguiu – principalmente a Lei do Regime Jurídico Único –, adotassem uma combinação de princípios burocráticos clássicos com o estabelecimento de privilégios para si próprios. A administração pública voltava a ser hierárquica e rígida, a distinção entre administração direta e indireta praticamente desaparecia. O regime jurídico dos funcionários passava a ser único na União, e em cada nível da federação. As orientações desenvolvimentistas da administração pública, que vinham sendo implantadas no país desde 1967, foram mais que ignoradas, enquanto a burocracia aproveitava para estabelecer para si privilégios, como a aposentadoria com vencimentos plenos sem qualquer relação com o tempo e o valor das contribuições, e a estabilidade adquirida quase que automaticamente a partir do concurso público (Hochman, 1992). Um grande mérito, porém, teve a Constituição de 1988: exigiu concurso público para entrada no serviço público, reduzindo assim substancialmente o empreguismo que tradicionalmente caracterizou o Estado patrimonialista.

O retrocesso burocrático ocorrido em 1988 resultou da crença equivocada de que a desconcentração e a flexibilização da administração pública que o Decreto-Lei 200 teria promovido estavam na origem da crise do Estado, quando esta derivava, antes de mais nada, da crise fiscal a que levou a estratégia desenvolvimentista. Embora alguns abusos tenham sido cometidos em seu nome, a reforma de 1967 havia se constituído em um avanço pioneiro da história da administração pública brasileira. Em segundo lugar, resultou do ressentimento da velha burocracia situada nos cargos da administração direta contra a forma pela qual seus membros haviam sido tratados durante o regime militar, freqüentemente preteridos em relação aos administradores das empresas estatais. Em terceiro lugar, foi a conseqüência da perda, pela burocracia, em conjunto com seu aliado tradicional, a burguesia industrial, de um projeto nacional comum para o país: o projeto nacional-desenvolvimentista. Esse projeto estava esgotado, mas nada viera para substituí-lo a não ser a idéia correta, mas negativa, de que era necessário proceder o ajuste fiscal. Ora, quando um grupo social perde objetivos nacionais e, adicionalmente, se sente ameaçado, é natural que recorra ao método do salve-se quem puder – da busca de vantagens. Em quarto lugar, decorreu do fato de que a burguesia aderiu, sem restrições, à campanha pela desestatização que acompanhou toda a transição democrática pelo lado da direita. Esta campanha levou os constituintes a aumentar os controles burocráticos sobre as empresas estatais; este fato, somado ao seu uso imoderado para contrair dívida externa no final do regime militar, e, já nos anos 1990, à aceitação da determinação da ortodoxia convencional de que seus investimentos financiados fizessem parte do déficit público, tiveram como resultado tornar tais empresas gradualmente inviáveis do ponto de vista econômico, e facilitar uma privatização em parte necessária, mas que foi levada além do razoável ao incluir serviços públicos monopolistas ou quase-monopolistas.

O retrocesso burocrático de 1988 foi acompanhado de mudanças organizacionais no aparelho do Estado federal. O DASP foi extinto em 1986, dando lugar à SEDAP - Secretaria de Administração Pública da Presidência da República, que, em janeiro de 1989, foi extinta, sendo incorporada na Secretaria do Planejamento da Presidência da República. Em março de 1990 renasce o DASP com a criação da SAF - Secretaria da Administração Federal da Presidência da República, que, entre abril e dezembro de 1992, foi incorporada ao Ministério do Trabalho, voltando a ser secretaria da presidência em 1993. Nesse processo de reorganização sob a égide do retorno à burocracia o órgão de treinamento do governo federal,

a FUNCEP, foi transformado na ENAP (Escola Nacional de Administração Pública) tendo como modelo a ENA (École Nationale d'Administration) da França. Por outro lado, foi criada a carreira dos gestores públicos (Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental) – uma carreira de altos administradores públicos que obviamente fazia falta no Brasil, mas que naquele momento recebeu uma orientação rigorosamente burocrática voltada para a crítica do passado patrimonialista, ao invés de se voltar para o futuro e para a modernidade de um mundo em rápida mudança, que se globaliza e se torna mais competitivo a cada dia.³⁹

Em síntese, o retrocesso burocrático ocorrido no país entre 1985 e 1989 foi uma reação ao clientelismo que dominou o país naqueles anos, mas também foi uma afirmação de privilégios corporativistas e patrimonialistas incompatíveis com o *ethos* burocrático. Foi, além disso, a consequência de uma atitude defensiva da alta burocracia, que, sentindo-se acuada, e injustamente acusada, defendeu-se de forma irracional. O resultado foi o desprestígio da administração pública brasileira, não obstante o fato de que esta seja majoritariamente formada por profissionais competentes, honestos e dotados de espírito público.⁴⁰

³⁹ A mudança nesse sentido passaria a ocorrer em 1995 quando essa carreira é transformada em peça fundamental da Reforma Gerencial.

⁴⁰ Sobre a competência e o espírito público da alta burocracia brasileira ver os livros de Schneider (1991) e Gouvêa (1994), e o trabalho de Hochman (1992). Escrevi os prefácios dos dois livros quando não imaginava que um pouco depois viria a ser Ministro da Administração Federal e da Reforma do Estado.