

CAPÍTULO 15

DO ESTADO PATRIMONIAL AO ESTADO GERENCIAL

O Estado que entra em crise nos anos 1980, juntamente com o modelo desenvolvimentista de substituição de importações, é o Estado burocrático-autoritário que se instala no Brasil com o regime militar. Neste capítulo, vou voltar na História e examinar a evolução do Estado brasileiro desde o final do século XIX, quando tínhamos um Estado oligárquico no plano político e patrimonial no da administração, e avançar até os anos 1980 e 1990, quando o Estado, depois de um período autoritário, afinal se democratiza, enquanto, no plano administrativo, depois da reforma burocrática dos anos 1930, afinal passa pela reforma da gestão pública e se torna crescentemente gerencial. Ainda que, com essa estrutura, este capítulo rompa com a ordem cronológica do livro, ele tem, em compensação, a vantagem de permitir uma visão mais global da evolução política do Brasil.

Durante todo o século XIX e os primeiros 30 anos do século XX, o Estado brasileiro era um Estado oligárquico e patrimonial, no seio de uma economia agrícola mercantil e de uma sociedade de classes mal saída do escravismo. No início do século XXI, é um Estado democrático, entre burocrático e gerencial politicamente. Esse Estado regula uma economia capitalista inserida no sistema global e preside uma sociedade pós-industrial, que não é mais principalmente de classes mas de estratos. A transição do Estado patrimonial para o Estado gerencial ou, usando um critério diferente de classificação, do Estado autoritário para o Estado democrático, envolveu, portanto, profundas transformações e foi plena de contradições. A política deixou de ser uma mera política de elites para começar a ser uma democracia de sociedade civil, em que a opinião pública tem importância crescente, embora os traços elitistas e a baixa representatividade dos governantes continuassem presentes. A economia passou por intenso processo de industrialização, mas nem por isso se tornou desenvolvida, já que os países ricos cresceram a taxas por habitante maiores e aumentaram a sua distância econômica e tecnológica em relação ao Brasil. A sociedade não é mais uma sociedade senhorial, de senhores e escravos, mas não se transformou em uma sociedade capitalista clássica, de burgueses e trabalhadores; foi além e assume características crescentes de uma sociedade pós-industrial, na medida em que

o pequeno estamento burocrático estatal deu lugar a uma imensa nova classe média burocrática ou tecnoburocrática pública e privada, cujos estratos mais elevados passaram a dividir com a alta burguesia não apenas o poder, mas também o excedente econômico. Isto ocorria principalmente porque a nova classe média profissional se definia pela controle do novo fator estratégico de produção: o conhecimento técnico e organizacional. A burguesia capitalista e os trabalhadores organizados ampliaram suas bases e se diversificaram. Uma imensa camada de trabalhadores pobres senão miseráveis, entretanto, continuou mal absorvida pelo sistema capitalista e excluída dos benefícios do desenvolvimento econômico. Este, nos primeiros oitenta anos do século, ainda que passasse por crises cíclicas, avançou com enorme velocidade. Os últimos vinte anos, marcados pela crise fiscal do Estado, foram, entretanto, anos de quase-estagnação da renda por habitante.

A modernização acelerada do país ocorreu principalmente entre 1850, quando o café se tornou dominante no país, e 1980, quando o desenvolvimento industrial se estanca e tem início a crise do Estado que analisei no capítulo anterior. A partir de então, a modernização continuou a ocorrer, ainda que de forma perversa, de modo que hoje o país é radicalmente diferente do Brasil de há um século. Possui uma economia mais rica, uma sociedade mais diversificada, um Estado mais democrático, uma administração pública menos patrimonialista e mais gerencial. Mas a modernização não foi acompanhada pela diminuição da injustiça, o desenvolvimento não levou à convergência com os países ricos. A transição foi profunda, mas incerta. Não apenas porque a aceleração extraordinária do progresso técnico tornou o futuro mais difícil de prever, mas também porque os insucessos dos últimos vinte anos no plano econômico levaram os brasileiros a serem menos confiantes no futuro.

Quadro 22
Formas históricas de Estado e sociedade no Brasil

	1821-1930	1930 — ...	Início (ao terminar fase anterior)
Sociedade	Mercantil-senhorial	Capitalista industrial	Pós-industrial (?)
Estado (política)	Oligárquico	Autoritário	Democrático (1985)
Estado (administração)	Patrimonial	Burocrático	Gerencial (1995)

Em síntese, no plano político, transitamos do Estado oligárquico ao Estado democrático (de elites); no administrativo, do Estado patrimonial ao Estado gerencial; no plano social, da sociedade senhorial para a sociedade pós-industrial. O Estado autoritário-modernizador, o Estado burocrático e a sociedade capitalista que, nesses três planos, duraram um longo tempo na Europa, foram aqui transições rápidas, próprias de um país que salta etapas mas permanece subdesenvolvido, que se moderniza mas permanece atrasado porque dual e injusto.

O ESTADO OLIGÁRQUICO E PATRIMONIAL

O Estado brasileiro de 1900 é ainda um Estado oligárquico em que uma pequena elite de senhores de terra de políticos patrimonialistas dominavam amplamente o país. Ninguém descreveu melhor do que Raymundo Faoro, em *Os donos do poder* (1957/1975), esse Estado, usando o conceito weberiano de burocracia patrimonial ou patrimonialista. Para Faoro, o poder político do Estado está concentrado em um estamento aristocrático-burocrático de juristas, letrados e militares, que derivam seu poder e sua renda do próprio Estado. Ao contrário dos demais autores que estudaram a formação social brasileira no Império e na Primeira República, o regime político para Faoro não é dominado por uma oligarquia de senhores de terra: em uma primeira fase, os senhores de engenho do Nordeste e os coronéis de gado do sertão; em uma segunda, os primeiros plantadores de café do Vale do Paraíba; e, finalmente, os cafeicultores do Oeste paulista. Estas oligarquias, de acordo com a análise clássica, constituem, juntamente com a burguesia mercantil, as classes sociais dominantes. Faoro não as nega, mas entende que estamento patrimonial, enquanto grupo político dirigente, reproduz no Brasil o sistema montado em Portugal no século XIV por dom João I, o Mestre de Avis: um estamento originalmente aristocrático, formado pela nobreza decadente que perde as rendas da terra e, depois, vai se tornando cada vez mais burocrático, sem perder todavia seu caráter aristocrático. Este estamento não é mais senhorial porque não deriva sua renda da terra, mas é patrimonial, porque a deriva do patrimônio do Estado, que em parte se confunde com o patrimônio de cada um de seus membros. O Estado arrecada impostos das classes, particularmente da burguesia mercantil, que são usados para sustentar o estamento dominante e o grande corpo de funcionários de nível médio a ele ligados por laços de toda ordem.

Faoro está bem ciente de que sua tese conflita tanto com a perspectiva marxista quanto com a liberal. Ele não hesita em se colocar contra ambas:

À crítica de fonte liberal junta-se paradoxalmente no mesmo sentido a crítica marxista. O capitalismo antigo — identificado por simplificação de escola, ao feudalismo, ou ao pré-capitalismo — será devorado pelo capitalismo industrial.

Ora, argumenta Faoro:

A realidade histórica brasileira demonstrou a persistência secular da estrutura patrimonial, resistindo galhardamente, inviolavelmente, à repetição, em fase progressiva, da experiência capitalista. Adotou do capitalismo a técnica, as máquinas, as empresas, sem aceitar-lhe a alma ansiosa de transmigrar.¹

Entendo que esta análise revela bem o Brasil do período imperial e ainda é esclarecedora para o período da Primeira República. O papel dominante no Império de um estamento burocrático muito semelhante àquele que dominava Portugal, de origem aristocrática, ligado aqui por laços de família ao patriciado rural, está hoje muito claro. Enquanto os senhores de terra e os grandes comerciantes e traficantes de escravos se ocupavam da economia, este estamento dominava com relativa autonomia o Estado e a política. Havia ali, acrescentaria eu, uma nova classe média, uma classe burocrática, em formação, mas naquele momento tratava-se antes de um estamento de políticos e burocratas patrimonialistas, apropriando-se do excedente econômico no seio do próprio Estado e não diretamente através da atividade econômica. O mais importante naquele momento, porém, era ainda a marca da colonização portuguesa. Manoel Bomfim, escrevendo nos primeiros anos do século, seu livro clássico, *A América Latina* (1905), escolheu como subtítulo a expressão “Males de Origem” para salientar que nosso subdesenvolvimento — ou, nas suas palavras, o nosso “atraso geral” —, como o atraso dos demais países latino-americanos, estava intrinsecamente ligado ao caráter decadente das duas nações colonizadoras, Portugal e Espanha.²

É tradicional a idéia de que uma função fundamental do Estado nessa época era garantir empregos para a classe média pobre ligada por laços de família ou de agregação aos proprietários rurais. Não há dúvida a respeito desse papel do Estado. Evaldo Cabral de Mello, por exemplo, no posfácio a

¹ Raymundo Faoro (1957/1975: 734-736).

² Manoel Bomfim (1905: 54).

Um estadista no Império, assinala que “o próprio Estado não poderia ser compreendido sem ser referido à função de absorver pelo emprego público os representantes da ordem escravocrata”. E cita um texto antológico de Joaquim Nabuco, no qual ele diz que a agricultura sustenta através dos impostos aqueles que emprestam ao Estado a altos juros: “as sobras ele [o Estado] as distribui pelo seu exército de funcionários”.³ Se ficarmos, porém, apenas com essa idéia, manter-se-á ainda válida para o Império a concepção clássica das classes e de sua sucessão na história que Ricardo e Marx nos legaram. O quadro muda de figura, entretanto, se consideramos que, no Império, seguindo uma tradição portuguesa secular, formara-se uma elite dirigente patrimonialista, que vivia das rendas do Estado ao invés de das rendas da terra e detinha com razoável autonomia um imenso poder político. No mesmo texto, Mello nos lembra, apoiado em Joaquim Nabuco, que muitos dos estadistas do Império eram pobres que ou casavam com filhas de proprietários ricos ou viviam dos cargos públicos ou da magistratura. José Murilo de Carvalho, em sua notável análise das origens dos ministros do Império, assinala que a grande maioria deles era formada por letrados e juristas, que podiam estar ligados às famílias de proprietários de terra, mas eram antes de tudo burocratas patrimonialistas, juristas e letrados sustentados pelo Estado. Em um primeiro momento, eles, a partir de sua base estamental ou de suas relações com o patriciado rural, estudavam em Coimbra, depois, nas faculdades de direito de Olinda e São Paulo. Apoiados nesse conhecimento, vinham a ocupar os altos postos do Império. Segundo José Murilo de Carvalho, “o que acontecia com a burocracia brasileira acontecia também em parte com a elite política, mesmo porque a última em boa medida se confundia com os escalões mais altos da primeira”.⁴ Isso, entretanto, assinala o historiador, não significava que a elite imperial fosse, como para Nestor Duarte, “simplesmente a representante dos proprietários rurais” ou, como para Faoro, “um estamento solidamente estabelecido que se tornava, através do Estado, árbitro da nação e proprietário da soberania nacional”. Talvez ele faça essa ressalva dado o caráter radical da posição de Faoro, mas a pesquisa histórica que realizou caminha antes na direção de Faoro do que de Duarte — este aqui represen-

³ Evaldo Cabral de Mello (1998: 1325). Tanto Nabuco como Mello querem mostrar nesses textos a relação funcional entre escravidão e Estado, a lavoura escravista sustentando o Estado (patrimonialista).

⁴ Ver José Murilo de Carvalho (1980: 38). Este livro corresponde à parte de sua tese de doutorado defendida na Universidade de Stanford, 1975.

tando a sabedoria convencional marxista e liberal. A elite brasileira era fundamentalmente formada por juristas e estes eram, em regra, magistrados e funcionários do Estado, como é próprio do patrimonialismo, enquanto, na Inglaterra, os juristas eram cada vez mais advogados, servindo à burguesia nascente. Estes magistrados apresentavam uma extraordinária homogeneidade que a educação nas faculdades de direito proporcionava. Homogeneidade conservadora, herdada do conservadorismo atrasado de Coimbra. Por outro lado, “a capacidade (dessa elite) de processar conflitos entre grupos dominantes dentro de normas constitucionais aceitas por todos constituía o fulcro da estabilidade do sistema imperial”.⁵

Tem razão, entretanto, José Murilo de Carvalho, em assinalar que faltava à elite política patrimonialista brasileira do Império poder para governar sozinha. Na verdade, o que tínhamos era uma aliança do estamento patrimonialista com a burguesia mercantil de senhores de terra e grandes comerciantes, esta burguesia transformando-se, no decorrer do século XIX, de uma oligarquia principalmente de senhores de engenho para uma oligarquia cafeeira paulista. Tivemos assim, um Estado patrimonial-mercantil no Império, que se estenderá ainda pela Primeira República. O poder do estamento patrimonial é de fato grande, como assinala Faoro, mas, mesmo nesse período, não pode ser considerado único. A elite patrimonialista imperial, embora tivesse origem principalmente nas famílias proprietárias de terra, vai ganhando aos poucos autonomia na sua própria reprodução. O que a caracteriza é o saber jurídico formal, transformado em ferramenta de trabalho e instrumento de poder. A absoluta maioria dos ministros, conselheiros, presidentes de província, deputados é formada em direito. Há também os com formação militar, religiosa e médica. Os engenheiros e os empresários são poucos. São todos burocratas porque sua renda deriva essencialmente do Estado; são patrimonialistas porque os critérios de sua escolha não são racional-legais e porque constroem um complexo sistema de agregados e clientes em torno de si, sustentado pelo Estado, confundindo o patrimônio privado com o estatal. Sérgio Buarque de Holanda, que foi quem pela primeira vez utilizou o conceito de patrimonialismo para caracterizar as elites políticas brasileiras, distinguindo o “funcionário patrimonial do puro burocrata”, observa que “não era fácil aos detentores das posições públicas de responsabilidades, formados por tal ambiente (família patriarcal), compreenderem a distinção fundamental entre os domínios do privado e do público”.

⁵ José Murilo de Carvalho (1980: 39).

É essa elite política letrada e conservadora que manda de forma autoritária ou oligárquica. Não há democracia. As eleições são uma farsa. A distância educacional e social entre a elite política e o restante da população, imensa. E no meio dela, temos uma camada de funcionários públicos, donos antes de sinecuras do que de funções, dada a função do Estado patrimonial de lhes garantir emprego e sobrevivência. Conforme observa Sérgio Buarque, “no Brasil somente excepcionalmente tivemos um sistema administrativo e um corpo de funcionários puramente dedicados a interesses objetivos e fundados nesses interesses”.⁶ Antes deles, os testemunhos de Tobias Barreto, Sylvio Romero e Joaquim Nabuco, entre outros, caminham sempre no mesmo sentido. O emprego público, embora não garantisse plena estabilidade, dada a prática das “derrubadas” quando mudavam ministérios de um partido para o outro, era o único emprego possível para uma ampla classe média desempregada. Dela se recrutava a elite política.

Pode-se imaginar que os critérios administrativos eram pessoais e a preocupação com a eficiência da máquina estatal, nula. José Murilo de Carvalho salienta que a “classe média desempregada”, a que se referiam Tobias Barreto e Sylvio Romero, formada principalmente de profissionais liberais, em particular bacharéis e predominantemente mestiços, tinha como vocação o funcionalismo. Não era “a vocação de todos, como exagerou Nabuco, mas o era das minorias urbanas, especialmente de seus elementos mais educados e agressivos”. O acesso, entretanto, não era fácil, especialmente na Marinha e na magistratura, que mantinham seu caráter aristocrático; era menos difícil no clero e no Exército.⁷

Ora, quando a burocracia estamental, de caráter aristocrático, começa a ser infiltrada por elementos externos, de origem social mais baixa, como aconteceu com o clero e, dentro do aparelho do Estado propriamente dito, com os militares do Exército, é claro que já não podemos mais falar com precisão de um estamento patrimonial, como aquele pretendido por Faoro. É a administração pública burocrática que está surgindo, é o autoritarismo burocrático-capitalista que está emergindo através, principalmente, dos militares e das revoluções que promovem em nome de uma abstrata “razão”, cujas fontes capitalistas e burocráticas clássicas são claras.

⁶ Sérgio Buarque de Holanda (1936/1969: 105-106).

⁷ José Murilo de Carvalho (1980: 130).

A Primeira República será um período de transição. Ela começa com a Proclamação da República, o primeiro golpe militar da história brasileira. Pretendia ser uma revolução de classe média, como seriam depois as outras três revoluções militares no Brasil — 1930, 1945 e 1964 — mas o regime militar teve vida breve, dura os governos de Deodoro da Fonseca e Floriano Peixoto. Com a eleição, em novembro de 1894, de Prudente de Moraes, a oligarquia cafeeira volta ao poder, restabelecendo-se a aliança dos tempos do Segundo Império do estamento burocrático-aristocrático com a oligarquia principalmente cafeeira. A transição, porém, está em marcha e implica em uma mudança substantiva: a presença agora efetiva dos militares do Exército na aliança de poder. Era um fato novo, porque estes militares, diferentemente dos da Marinha, não podiam ser legitimamente incluídos no estamento burocrático-aristocrático do Império. Os representantes da classe média tecnoburocrática, de uma classe média burocrática moderna que, no século XX, teria enorme expansão e diversificação, apareciam, assim, pela primeira vez na história brasileira, por intermédio do Exército.

O golpe militar não tinha base real na sociedade, de forma que não envolveu de fato a população. Conforme salienta José Murilo de Carvalho, os observadores da época negavam a existência de um povo ou de uma sociedade civil no país:

Segundo Aristides Lobo o povo assistiu bestializado à proclamação da República; não havia povo no Brasil segundo os observadores estrangeiros, inclusive os bem informados como Louis Couty; o povo fluminense não existia, afirmava Raul Pompéia... Visão preconceituosa dos membros da elite, embora progressistas? Mais do que isto... Passado o entusiasmo inicial provocado pela proclamação da República, no campo das idéias nem mesmo a elite conseguia chegar a um certo acordo quanto à definição de qual deveria ser a relação entre o cidadão com o Estado. No campo da ação política fracassaram sistematicamente as tentativas de mobilizar e organizar a população de acordo com os padrões conhecidos nos sistemas liberais.⁸

⁸ José Murilo de Carvalho (1987: 140-141).

O regime continuava oligárquico, as eleições, fraudulentas; o eleitorado subira apenas de um para dois por cento da população com a República. A estrutura econômica e a estrutura de poder não haviam mudado.⁹ Pelo contrário, com o estabelecimento da federação na Constituição de 1891 e a decorrente descentralização política de um Estado que no Império fora altamente centralizado, o poder dos governadores e das oligarquias locais aumentara ao invés de diminuir. Surge a política dos governadores, que definiria os rumos políticos do país até 1930. Mas o aumento do poder dos governadores era contraditório: se, de um lado, tinham mais poder em relação à União, tinham menos em relação aos coronéis locais, dos quais passavam a depender.¹⁰

Estes problemas estavam na base da insatisfação crescente dos militares, que demandavam a ordem e o progresso anunciados na bandeira republicana, e da indignação de liberais clamando por democracia. O resultado é a aliança política instável de 1930, que levou não ao Estado liberal sonhado pelos últimos, mas ao Estado burocrático e autoritário do primeiro Vargas. A campanha civilista de 1919, as revoltas militares de 1922 e 1924 e a Coluna Prestes anunciam a mudança. O movimento revolucionário, que desembocará na Revolução de 1930 e no governo Vargas, era intrinsecamente contraditório. De um lado, no seu componente principalmente civil, era liberal: protestava contra a farsa das eleições, propondo ampliar-se o eleitorado e instituir-se o voto secreto, demandava anistia dos condenados por razões políticas, queria terminar com o poder das oligarquias locais, de coronéis e jagunços, e regionais, de presidentes de província. De outro, era um movimento conservador, na medida em que muitos dos seus aderentes constituíam as próprias oligarquias estaduais, principalmente no Rio Grande do Sul, em Minas Gerais e na Paraíba. Estes, conforme observou Barbosa Lima Sobrinho, “apanhados quase todos no campo do reacionarismo, precisavam, não somente calar as suas idéias, como propagar aquelas (a anistia e o voto secreto) que, até à véspera, haviam combatido com intransigência”.¹¹ De um terceiro lado, entretanto, possuía um forte componente militar, tenentista, burocrático e autoritário. Seu objetivo maior era centralizar o poder nacional, colocando sob controle os coronéis locais e os estados federados.

⁹ Conforme observa Renato Lessa (1999: 74), “é difícil considerar a mudança política operada ao fim do século XIX, no Brasil, como a necessária manifestação de alterações estruturais da sociedade”.

¹⁰ Devo essa observação a Márcio Moreira Alves.

¹¹ Barbosa Lima Sobrinho (1933: 102).

O terceiro aspecto do movimento afinal predomina e durante quinze anos, teremos Getúlio Vargas no poder, nos últimos oito anos, nos quadros de um regime estritamente autoritário. Estes quinze anos, porém, serão poderosamente transformadores. Estadista frio no uso do poder, mas apaixonado pela missão de mudar o país, Vargas lidera com extraordinária competência política e administrativa a transição. Estabelece afinal o poder da União sobre os estados federados e as oligarquias locais e dá impulso ao processo de industrialização. É chamado de populista porque percebe que o povo afinal estava surgindo e tem um discurso e uma prática social para ele. Mas não há nada nele do populismo de Perón, do populismo irresponsável em relação ao orçamento público e às restrições econômicas. Vargas, como Perón, é um populista político, mas diferente de Perón, não é um populista econômico.¹² A República fora descentralizadora e oligárquica. O novo Estado fundado pela Revolução de 1930, ainda que conserve elementos da velha aristocracia, será um Estado fruto de um Pacto Popular-Nacional, presidindo sobre uma sociedade em que o capitalismo industrial se torna afinal dominante. Vargas tinha origem nos criadores de gado do Sul, fazia parte da “oligarquia substituidora de importações”, na expressão de Ignácio Rangel, mas as duas classes que ele vai presidir são classes novas: a burguesia industrial e a nova classe média tecnoburocrática. Ambas eram originárias de classes ou estamentos antigos: a burguesia industrial originava-se da burguesia mercantil; a moderna burocracia evoluiu do estamento burocrático patrimonialista. Diferentemente da sua antecessora, a burocracia não tinha caráter aristocrático nem estava circunscrita ao Estado, nos termos da interpretação de Faoro. Além da clássica tarefa política e administrativa, a nova burocracia passava a ter uma função econômica essencial: a coordenação das grandes empresas produtoras de bens e serviços, fossem elas estatais ou privadas.

A atenção dos analistas brasileiros sempre foi mais dirigida para o lado estatal da burocracia que, de fato, possui um poder político indiscutível. Mas só compreenderemos a natureza da sociedade capitalista e do Estado burocrático e popular que estão se formando nos anos 1930, se considerarmos também a emergência da nova classe média de administradores de nível médio e de profissionais liberais de todos os tipos — e não apenas dos tradicionais advogados e médicos, que examinei no capítulo 3. Enquanto, no setor público, Getúlio Vargas realizava, nos anos 1930, a reforma burocrática, a

¹² Sobre o conceito de populismo econômico, ver os ensaios no livro por mim editado: *Populismo econômico* (1991c).

civil service reform que, na França, Inglaterra e Alemanha, acontecera na segunda metade do século anterior e nos Estados Unidos, na primeira década deste século, no setor privado, o surgimento de grandes organizações empresariais públicas e privadas promovia o surgimento de uma burocracia moderna, voltada para a produção.

Minha atenção, entretanto, neste capítulo, está dirigida para a burocracia pública ou estatal. A reforma burocrática brasileira, que tivera como precursor o embaixador Maurício Nabuco, ao reformar o Ministério das Relações e Interesses ainda no final dos anos 1920, inicia-se de fato em 1936, sob a liderança de Getúlio Vargas e de seu delegado para essa matéria, Luiz Simões Lopes.¹³ Nesse ano, é criado o Conselho Federal do Serviço Público Civil, que se consolida através de sua transformação, dois anos depois, no Dasp (Departamento Administrativo do Serviço Público), que passou a ser seu órgão executor e, também, formulador da nova forma de pensar e organizar a administração pública.¹⁴ A criação do Dasp, ocorrida já nos quadros do Estado Novo, acontecia em um momento em que o autoritarismo brasileiro voltava com força, mas agora para realizar a revolução modernizadora do país, industrializá-lo e valorizar a competência técnica.¹⁵ Representou, assim, no plano administrativo, a afirmação dos princípios centralizadores e hierárquicos da burocracia clássica.

Beatriz Wahrlich, cujo livro *A reforma administrativa da era de Vargas* constitui a obra fundamental para a análise da Reforma Burocrática no Brasil, assim resume as principais realizações do Dasp: ingresso no serviço público por concurso, critérios gerais e uniformes de classificação de cargos, organização dos serviços de pessoal e de seu aperfeiçoamento sistemático, adminis-

¹³ Luiz Simões Lopes continuaria, depois, seu trabalho na racionalização do aparelho do Estado através da criação, em 1944, da Fundação Getúlio Vargas que, através da Escola Brasileira de Administração Pública, tornar-se-ia o centro principal de estudos sobre a administração pública no país. Nos anos 1960, ele promoveria a criação dos cursos de administração pública da Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, criada em 1954. Ensino nesta escola, primeiro administração, depois, economia, desde 1959.

¹⁴ O Dasp foi criado pelo Decreto-lei 579, de junho de 1938. Era, essencialmente, um órgão central de pessoal, material, orçamento, organização e métodos. Absorveu o Conselho Federal do Serviço Público Civil, que havia sido criado pela Lei nº 284, de outubro de 1936, a qual instituía também o primeiro plano geral de classificação de cargos e introduzia um sistema de mérito.

¹⁵ Conforme observou Maria Celina D'Araujo (2000: 31) “o Estado Novo enalteceu a técnica em contraposição à política, veiculada como o lado sujo dos ‘interesses privados’”.

tração orçamentária, padronização das compras do Estado e racionalização geral de métodos.¹⁶ Além disso, o Dasp cooperou no estabelecimento de uma série de órgãos reguladores da época (conselhos, comissões e institutos), nas áreas econômica e social. A partir destes, foi criado, entre os anos 1930 e os anos 1950, um pequeno grupo de empresas estatais, que se constituíram no núcleo do desenvolvimento industrial por substituição de importações.

Este já é um mundo diverso do mundo patrimonialista descrito por Faoro que, congelando a sociedade e o Estado nessa formação, pretende que o governo Vargas foi ainda uma expressão do Estado patrimonial. Faoro é claro a respeito:

De d. João I a Getúlio Vargas, numa viagem de seis séculos, uma estrutura político-social resistiu a todas as transformações... a persistência secular da estrutura patrimonial, resistindo galhardamente, inviolavelmente, à repetição, em fase progressiva, da experiência capitalista.¹⁷

Ora, ao insistir nessa tese, Faoro ignora a diferença fundamental entre o patrimonialismo e a burocracia racional-legal, que Weber tanto salientou. Não considera o caráter essencialmente tradicional do Estado patrimonial, em oposição ao caráter moderno, racional-legal, do capitalismo industrial e da burocracia moderna. Erro que Sérgio Buarque de Holanda, por exemplo, não cometeu quando afirmou:

O funcionalismo patrimonial pode, com a progressiva divisão das funções e com a racionalização, adquirir traços burocráticos. Mas em sua essência ele é tanto mais diferente do burocrático, quanto mais caracterizados estejam os dois tipos.¹⁸

Entretanto, enquanto o Estado patrimonial teve longa duração no seio da sociedade mercantil e senhoria, o Estado burocrático, na sociedade capi-

¹⁶ Beatriz Wahrlich (1915-1994), foi uma das fundadoras da Ebp (Escola Brasileira de Administração Pública) da Fundação Getúlio Vargas. Pela qualidade de seus estudos, de sua pesquisa e de seu ensino, merece o título de patrona da Administração Pública no Brasil. Foi a principal teórica da Reforma Desenvolvimentista dos anos 1960 e 1970 (Wahrlich, 1970, 1983 e 1984).

¹⁷ Raymundo Faoro (1957/1975: 733-736).

¹⁸ Sérgio Buarque de Holanda (1936/1969: 106).

talista industrial, teve vida curta. Curta porque a industrialização chegou tarde e logo começou a ser substituída pela sociedade pós-industrial do conhecimento e dos serviços, curta porque a reforma burocrática de 1936 também chegou tarde e foi atropelada pela reforma gerencial ou reforma da gestão pública de 1995, que a globalização imporia e a democracia tornaria possível.

A REFORMA DESENVOLVIMENTISTA DE 1967

A reforma burocrática mal havia iniciado e já em 1938, temos um primeiro sinal da administração pública gerencial, com a criação da primeira autarquia. Surgia então a idéia de que os serviços públicos na “administração indireta” deveriam ser descentralizados e não obedecer a todos os requisitos burocráticos da “administração direta” ou central. Entretanto, a tentativa da reforma e do seu agente, o Dasp, continuava a ser a implantação de uma burocracia clássica no país, tendo como modelo a reforma na França e nos Estados Unidos. Lawrence S. Graham observou nos anos 1960 que “a tentativa de formar o serviço público brasileiro através do uso de uma política de pessoal baseada no sistema americano levou à criação de um sistema administrativo caracterizado por um alto grau de formalismo...”. Mas, acrescentava, um formalismo “no qual há considerável discrepância entre as normas e a realidade”.¹⁹

A reforma de 1936 fora imposta de cima para baixo. Não respondia às reais necessidades contraditórias da sociedade e da política brasileiras. O Estado necessitava de uma burocracia profissional mas fazia concessões ao velho patrimonialismo que, na democracia nascente, assumia a forma de clientelismo. Por outro lado, a elite burocrática que assumiria o papel de liderança política na transição para o capitalismo industrial deveria ser profissional, mas liberada das amarras do formalismo burocrático.

Não é surpreendente, portanto, que logo após o colapso do regime autoritário de Getúlio Vargas, os velhos componentes patrimonialistas e os novos fatores clientelistas tenham se feito sentir de forma poderosa. Vargas foi deposto em outubro de 1945, fazendo com que faltasse à Reforma Burocrática de 1938 o respaldo que o regime autoritário lhe conferia. No novo regime democrático, o Dasp perdeu grande parte de suas atribuições. Nos cinco anos seguintes, a reforma administrativa seria conduzida como uma ação gover-

¹⁹ Lawrence S. Graham (1968: 6). O livro de Graham foi o primeiro estudo abrangente sobre a reforma burocrática brasileira.

namental rotineira e sem importância, enquanto práticas clientelistas ganhavam novo alento dentro do Estado brasileiro.

No período que se segue a esse lapso, com a volta de Vargas ao poder (1951-1954), Beatriz Wahrlich (1984) detecta uma fase de “novas tentativas de retomada do ímpeto inicial”, que se estende de 1951 a 1963. Os esforços no sentido de completar a implantação de uma administração pública burocrática no país não chegaram a ter impacto efetivo sobre a administração. Tornava-se claro que não eram apenas as forças atrasadas do patrimonialismo e do clientelismo que jogavam contra as tentativas de prosseguir com a Reforma Burocrática de 1936. As forças comprometidas com o desenvolvimento econômico, que já estavam presentes no próprio governo Vargas, teriam continuidade com Kubitschek (1956-1960) e se reorganizariam no regime militar (1964-1984), também a ela se opunham, na medida em que o formalismo burocrático se revelava incompatível com as necessidades do país.

Desde o início dos anos 1960, formara-se a convicção de que a utilização dos princípios rígidos da administração pública burocrática constituíam-se em um empecilho ao desenvolvimento do país. Na verdade, essa insatisfação datava da década anterior, mas o desenvolvimento econômico acelerado que ocorria então permitia que as soluções encontradas para contornar o problema tivesse caráter *ad hoc*, como foi o caso dos grupos executivos setoriais do governo Kubitschek. No momento, entretanto, em que a crise se desencadeia, no início dos anos 1960, a questão retorna. Guerreiro Ramos expressa a insatisfação com o modelo burocrático vigente:

Modelo obsoleto de organização e burocracia configura a prática administrativa dominante. Consciente ou inconscientemente subjogados por interesses radicados, muitos administradores estão tentando resolver problemas de hoje com soluções de ontem.²⁰

Os estudos para uma reforma que tornasse mais eficiente a administração pública começaram a ser realizados em 1963, quando o presidente João Goulart nomeou o deputado Amaral Peixoto ministro extraordinário para a Reforma Administrativa, com a incumbência de dirigir diversos grupos de estudos, encarregados da formulação de projetos de reforma.²¹ No final desse ano, a

²⁰ Alberto Guerreiro Ramos (1971: 19).

²¹ Objetivando “a reforma dos serviços públicos federais”, a Comissão Amaral Peixoto foi instituída pelo Decreto nº 51.705, de 14 de fevereiro de 1963.

Comissão apresentou quatro projetos importantes, tendo em vista uma reorganização ampla e geral da estrutura e das atividades do governo. Foi, entretanto, só depois do golpe de Estado de 1964 que essa reforma viria a ser realizada.

Dezenove anos antes, os militares haviam devolvido a democracia ao Brasil em 1945 e com ela, uma nova descentralização do poder político e administrativo. Pela primeira vez na história do país, os brasileiros experimentavam um regime que merecia razoavelmente o nome de democracia. Uma democracia de elites, sem dúvida, mas um regime em que o eleitorado era definido em termos amplos, as eleições eram livres e a vontade popular começava a se manifestar.²² Entretanto, o colapso do Pacto Popular-Nacional estabelecido por Vargas, a radicalização política decorrente e a crise econômica do início dos anos 1960 irão determinar o fim da jovem democracia.

Em 1964, os militares intervêm pela quarta e última vez na história do país e por quase vinte anos, teremos um regime autoritário modernizador, burocrático-capitalista.²³ Celebra-se então uma grande aliança da moderna burocracia civil e militar com as classes médias burocráticas do setor privado (que então já haviam crescido e se diversificado) e com a burguesia brasileira, que deixava de ser mercantil e mesmo industrial para ser uma classe capitalista diversificada e complexa.

De novo no poder, os militares promovem, com a ativa participação de civis, a reforma administrativa de 1967, consubstanciada no Decreto-Lei 200. Esta era uma reforma pioneira, que renunciava as reformas gerenciais que ocorreriam em alguns países do mundo desenvolvido a partir dos anos 1980 e no Brasil, a partir de 1995. Reconhecendo que as formas burocráticas rígidas constituíam um obstáculo ao desenvolvimento quase tão grande quanto as distorções patrimonialistas e populistas, a reforma procurou substituir a administração pública burocrática por uma “administração para o desenvolvimento”: distinguiu com clareza a administração direta da administração indireta, garantiu às autarquias e fundações deste segundo setor e também às empresas estatais, uma autonomia de gestão muito maior do que possuíam anteriormente, fortaleceu e flexibilizou o sistema do mérito, tornou menos burocrático o sistema de compras do Estado.

²² Estavam excluídos do direito ao voto apenas os analfabetos.

²³ A primeira intervenção militar na política brasileira foi a Proclamação da República (1989); a segunda, a Revolução de 1930; a terceira, a derrubada de Vargas e o retorno à democracia, em 1945; a quarta, o golpe de 1964. Foi também a última intervenção, já que o retorno à democracia, em 1985, não decorreu de uma decisão dos militares mas de uma demanda irresistível da sociedade.

Por outro lado, o poder que, desde 1945, havia sido descentralizado para os estados da federação, foi novamente centralizado nas mãos do governo federal. Operava-se, assim, um duplo movimento no Estado brasileiro: a reforma administrativa o conduzia à desconcentração do poder (descentralização administrativa, maior autonomia de decisão das agências), enquanto no plano político federativo, o poder voltava a ser centralizado na União.

O aspecto mais marcante da Reforma Desenvolvimentista de 1967 foi a desconcentração para a administração indireta, particularmente para as fundações de direito privado criadas pelo Estado, as empresas públicas e as empresas de economia mista, além das autarquias, que já existiam desde 1938. Através das fundações (que antecipavam as organizações sociais criadas na Reforma Gerencial de 1995), o Estado dava grande autonomia administrativa para os serviços sociais e científicos que passavam, inclusive, a poder contratar empregados celetistas. Através da autonomia dada às empresas de economia mista, viabilizava-se o grande projeto de industrialização com base em grandes empresas estatais de infra-estrutura e serviços públicos que já havia sido iniciado nos anos 1940, com a criação da Companhia Siderúrgica Nacional, e acelerado nos anos 1950, com a criação da Petrobrás, da Eletrobrás, da Telebrás e do BNDES. Por outro lado, são então criadas ou desenvolvidas novas agências reguladoras, como o Banco Central, que regulam também com autonomia as atividades econômicas, tendo sempre como critério a promoção do desenvolvimento industrial. Algumas dessas agências e empresas, que Luciano Martins estudou em profundidade, transformam-se, durante o regime militar, em exemplos bem sucedidos de insulamento burocrático.²⁴

O Ministério do Planejamento e Coordenação Geral passou a dispor, potencialmente, de maior autoridade do que qualquer outro ministério. Isto deveu-se ao fato deste órgão desempenhar o papel de agência central no que concerne ao sistema de planejamento e ao sistema de contabilidade e auditoria interna (anteriormente uma atribuição do Ministério da Fazenda) e, mais tarde, ao sistema de controle das empresas estatais e das autarquias e fundações, sobrepondo-se ao controle setorial exercido até então apenas pelos diversos ministérios.

Da edição do Decreto-Lei nº 200 até 1979, a reforma desenvolvimentista foi conduzida principalmente pela Subsecretaria de Modernização e Reforma Administrativa, do Ministério do Planejamento. Durante a década de

²⁴ Luciano Martins (1973, 1985, 1995). Importantes também são as teses de doutoramento sobre o assunto de Peter Evans (1979), Edson Nunes (1984) e Ben Ross Schneider (1984), estas duas últimas escritas na Universidade de Califórnia, Berkeley, nos anos 1980.

1970, a Semor teve o objetivo de promover revisões periódicas da estrutura organizacional existente e examinar projetos encaminhados por outros órgãos públicos, visando instituir novas agências e/ou programas, ao mesmo tempo que dedicava atenção especial ao desenvolvimento de recursos humanos para o sistema de planejamento. Já o DASP, restrito à administração do pessoal, mantinha-se preso aos princípios da Reforma Burocrática de 1936, que, no entanto, não lograva levar adiante. O conceito de “carreira” manteve-se limitado aos escalões inferiores, enquanto os cargos de direção superior passavam a ser preenchidos a critério da Presidência da República, sendo o recrutamento realizado especialmente através das empresas estatais, de acordo com a filosofia desenvolvimentista então vigente.

A partir de 1979, Hélio Beltrão, que havia participado ativamente da Reforma Desenvolvimentista de 1967, volta à cena, agora na chefia do Ministério da Desburocratização do governo Figueiredo. Entre 1979 e 1983, Beltrão transformou-se em um arauto das novas idéias; criticando, mais uma vez, a centralização do poder, o formalismo do processo administrativo, a desconfiança que estava por trás do excesso de regulamentação burocrática e propondo uma administração pública voltada para o cidadão. Seu Programa Nacional de Desburocratização foi por ele definido como uma proposta política visando, através da administração pública, “retirar o usuário da condição colonial de súdito para investí-lo na de cidadão, destinatário de toda a atividade do Estado”.²⁵

Em síntese, o Decreto-Lei 200 foi uma tentativa de superação da rigidez burocrática, podendo ser considerado como um primeiro momento da administração gerencial no Brasil. A reforma teve, entretanto, duas consequências inesperadas e indesejáveis. De um lado, ao permitir a contratação de empregados sem concurso público, facilitou a sobrevivência de práticas clientelistas ou fisiológicas. De outro, ao não se preocupar com mudanças no âmbito da administração direta ou central, que foi vista pejorativamente como “burocrática” ou rígida, deixou de realizar concursos e de desenvolver carreiras de altos administradores. O núcleo estratégico do Estado foi, na verdade, enfraquecido indevidamente através da estratégia oportunista ou *ad hoc* do regime militar de contratar os escalões superiores da administração através das empresas estatais. Desta maneira, a reforma administrativa prevista no Decreto-Lei 200 ficou prejudicada, especialmente pelo seu pragmatismo. Faltavam-lhe alguns elementos essenciais para que houvesse se transforma-

²⁵ Hélio Beltrão (1984: 11).

do em uma reforma gerencial do Estado brasileiro, como a clara distinção entre as atividades exclusivas de estado e as não-exclusivas, o uso sistemático do planejamento estratégico ao nível de cada organização e seu controle através de contratos de gestão e de competição administrada. Faltava-lhe também uma clara definição da importância de fortalecer o núcleo estratégico do Estado.

É certo que surgiu uma burocracia pública de alta qualidade, bem preparada, bem paga, que teve um papel fundamental na execução dos projetos de desenvolvimento industrial de então. Esta elite burocrática, contratada principalmente através de empresas estatais, seguia uma carreira informal e muito flexível, que Schneider estudou de forma admirável.²⁶ Os novos administradores públicos eram principalmente engenheiros e economistas, que nada tinham a ver com o sistema burocrático de carreiras rígidas previsto pela Reforma Burocrática de 1938. Os resultados que alcançaram em suas autarquias, fundações, empresas públicas e empresas de economia mista foram substanciais. As carreiras de Estado, entretanto, foram em grande parte abandonadas, exceto a magistratura, a diplomacia e as carreiras militares. Os concursos públicos espaçaram-se, os salários decaíram. Surgiu um grave problema de pessoal qualificado nas funções exclusivas de Estado.

O RETROCESSO BUROCRÁTICO

Em 1985, depois de uma longa e difícil transição, que começa com a reação da sociedade civil ao Pacote de Abril de 1977, o país retornou ao regime democrático. Com a democracia, o poder volta a descentralizar-se para os estados da federação e agora também para os municípios. Os governadores dos estados recuperam o poder que haviam tido na Primeira República (1889-1930) e na Primeira Democracia (1945-1964), ao mesmo tempo que os prefeitos surgem como novos atores políticos relevantes. Fernando Abrucio atribuiu o novo poder dos governadores, que ele chamará de “barões da república”, à conquista dos governos estaduais pela oposição em 1982 — as primeiras eleições para esses cargos desde 1964 — e à crise financeira da União

²⁶ É curioso, entretanto, observar que Schneider, que em seu estudo adotava linha semelhante ao trabalho de Peter Evans (1979) sobre a indústria petroquímica e a aliança que então se estabelece entre a burocracia estatal, o empresariado nacional e as empresas multinacionais, não assinala, como Evans não havia assinalado, que esta burocracia desenvolvimentista e gerencial bem-sucedida pouco tinha a ver com o “burocrata weberiano”.

ou, mais amplamente, à crise do modelo nacional-desenvolvimentista conduzido pelo governo federal.²⁷ A crise do Estado autoritário, burocrático-capitalista, de 1964 — crise fiscal e crise política — está sem dúvida na base da descentralização política. Esta, no passado, fora resultado do poder de oligarquias locais; agora era demanda da nova sociedade civil que surgira em todo o país.

A transição democrática foi uma grande conquista, mas teve um preço. No plano político-administrativo, 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 que mantinha a União como responsável última por suas dívidas. Autonomia só pode ser concedida com responsabilidade correspondente.

No plano econômico, a democratização foi acompanhada, como já acontecera em 1945, por um ciclo populista que teve na execução do Plano Cruzado, em 1986, seu auge. Os dois partidos que comandaram a transição eram partidos democráticos mas populistas. Não tinham, como a sociedade brasileira também não tinha, a noção da gravidade da crise fiscal — mais do que isto, da crise do Estado — que o país estava atravessando desde que se desencadeara a crise da dívida externa. Havia, ainda, uma espécie de euforia democrático-populista. Uma idéia de que seria possível voltar aos anos dourados da democracia e do desenvolvimento brasileiro que foram os anos 1950.

Nos dois primeiros anos do regime democrático, a crise fiscal e a necessidade de rever a forma de intervenção do Estado na economia foram ignoradas. O retorno da democracia tornava a retomada do desenvolvimento e a realização da justiça social uma questão de vontade. Vargas nunca pensara desta forma. Era populista no plano político, não no da política econômica. Mas o populismo econômico, além do político, do qual Juscelino Kubitschek e João Goulart foram melhores representantes entre 1955 e 1964, reapareceu com força em 1985. A transição democrática havia ocorrido graças a uma aliança de classes muito semelhante àquela que prevaleceu no Pacto Popular-Nacional de 1930 a 1960: a aliança da burguesia (mais especificamente dos empresários industriais) com os grupos democráticos e de esquerda da classe média burocrática. A ideologia dominante, além de nacional-desenvolvimentista, visando a modernização do país através da industrialização substitutiva de importações, pretendia ser keynesiana. Através do déficit público seriam combinados magicamente desenvolvimento e distribuição de renda.

²⁷ Fernando Abrucio (1998).

Estas ilusões pareceram confirmar-se quando o Plano Cruzado, concebido com competência a partir da teoria inercial da inflação, foi deturpado de forma grosseiramente populista e produziu durante um ano uma falsa prosperidade. Após seu fracasso, houve uma tentativa de ajuste fiscal, iniciada durante minha rápida passagem pelo Ministério da Fazenda (1987), a qual, entretanto, não contou com o apoio necessário da sociedade brasileira, que testemunhava, perplexa, a crise do regime pelo qual tanto almejava. Ao invés do ajuste e da reforma, o país, sob a égide de uma coalizão política populista no Congresso — o Centrão — mergulhou em 1988 e 1989 em um regime de descontrole da política econômica que, dada a crise fiscal existente, levaria o país à hiperinflação no início de 1990.

Contraditoriamente, entretanto, enquanto o país se descentralizava no plano político e embarcava em políticas populistas irresponsáveis, voltava, através da Constituição de 1988, a concentrar-se ou centralizar-se no plano administrativo, limitando drasticamente a autonomia das agências e empresas do Estado e retornando aos ideais da reforma burocrática de 1936.

O capítulo sobre a administração pública da Constituição de 1988 foi o resultado da coalizão política que presidiu o governo Sarney: uma coalizão democrática, pretensamente de esquerda, mas, de fato, populista e nacional-desenvolvimentista. A estratégia intervencionista e social-democrática, que a partir dos anos 1930 fora bem-sucedida em promover o desenvolvimento econômico e o bem-estar social, entrara em crise no Primeiro Mundo já nos anos 1970. No Brasil, todavia, essa estratégia continuava ainda poderosa na sua versão burocrática e subdesenvolvida: só no final da década entraria ela também em crise. Sua influência na Constituição de 1988 foi, portanto, dominante.

Os dispositivos sobre a administração pública na Constituição de 1988 foram o resultado, por outro lado, de deliberado esforço dos grupos burocráticos que, como constituintes eles próprios ou sob a forma de grupos de pressão, entenderam que deviam completar a reforma de 1936. Embora muitos de seus membros estivessem comprometidos com a onda de clientelismo que ocorreu com o advento da democracia, não hesitaram, contraditoriamente, em influir para que a constituição adotasse princípios burocráticos clássicos. 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 novas orientações da administração pública, que vinham sendo implantadas no país desde 1967, foram mais que ignoradas, destruídas, enquanto a burocracia aproveitava para estabelecer para si privilégios, como a aposentadoria com vencimentos plenos sem qualquer relação com o tempo e o va-

lor das contribuições e a estabilidade adquirida quase que automaticamente a partir do concurso público. Um grande mérito, porém, teve a Constituição de 1988: exigiu concurso público para entrada no serviço público, assim reduzindo 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 no regime militar, freqüentemente preteridos em relação aos administradores das empresas estatais. Em terceiro lugar, foi a conseqüência da perda, pela burocracia em conjunto com sua aliada tradicional a burguesia industrial, de um projeto nacional comum para o país. Esse projeto, que fora o do desenvolvimento industrial via substituição de importações, estava esgotado e nada viera para substituí-lo, a não ser para alguns grupos no Ministério da Fazenda e no Banco Central, a idéia correta mas apenas negativa de que era necessário proceder o ajuste fiscal e a redução do tamanho do Estado. Ora, quando um grupo social perde objetivos nacionais e, adicionalmente, se sente ameaçado, é natural que recorra à política do “salve-se quem puder”. Em quarto lugar, decorreu do fato de a burguesia industrial haver aderido, 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, que haviam ganhado grande autonomia graças ao Decreto-Lei 200.

É interessante, entretanto, observar que o retrocesso burocrático ocorreu na véspera da crise do nacional-desenvolvimentismo. Este, que fora financiado essencialmente pela poupança interna entre 1930 e 1970, passa a ser financiado pelo endividamento externo nos anos 1970. Com a grande crise da dívida externa, entrava assim também em crise o modelo desenvolvimentista. As elites brasileiras, entretanto, e principalmente a aliança burocrático-industrial que promovera o desenvolvimento desde 1930, recusou-se a reconhecer a crise, e durante dez anos tentou manter de pé o velho modelo. A Constituição de 1988 é plena de contradições exatamente porque é o resultado dessa tentativa irrealista que resultaria, afinal, em 1990, em hiperinflação.

Com a abertura democrática, era natural que a burocracia estatal se retraísse politicamente. Estava, entretanto, aberto o espaço para a afirmação de sua tradicional aliada, a burguesia industrial. Esta, embora tivesse tido um papel decisivo na abertura democrática, fracassou em assumir a liderança política do país. Ao invés de perceber que estava na hora de abrir a economia para torná-la mais competitiva e de reformar o Estado para reconstruí-lo, insistiu em lutar contra a abertura comercial e em defender o estabelecimento de uma indefinida política industrial, com isto se enfraquecendo politicamente. Ora, essa estratégia não fazia sentido para a nação, dada a crise do Estado e a dimensão da dívida externa em que o país estava mergulhado. O discurso perdera começo, meio e fim. Em conseqüência, abriu-se espaço para que as idéias neoliberais e “globalistas” entrassem de roldão no país a partir da quase-hiperinflação de 1990.²⁸

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, será 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 recebeu uma orientação rigorosamente burocrática, voltada para a crítica do passado patrimonialista, ao invés de voltar-se para o futuro e para a modernidade de um mundo em rápida mudança, que se globaliza e se torna mais competitivo a cada dia.

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, uma conseqüência de

²⁸ Entendo por globalismo a ideologia nascida da globalização que afirma a perda de autonomia e relevância do Estado no mundo moderno, em que prevaleceriam não apenas um mercado, mas uma sociedade global.

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.²⁹

Com o fim do autoritarismo e o fracasso da burguesia industrial em liderar politicamente o país, a sociedade capitalista industrial e o Estado burocrático-industrial desaparecem. Em seu lugar, começam a surgir os contornos que temos hoje: uma mal definida Sociedade Pós-Industrial na qual as elites burguesas e burocráticas, estas públicas e privadas, aumentam em tamanho e se diversificam internamente, o mesmo fenômeno ocorrendo com a classe trabalhadora; e um Estado gerencial em formação, a partir do momento em que a Reforma Gerencial de 1995 retoma as idéias de um Estado reconstruído, eficiente e democrático. Com o aumento extraordinário da nova classe média de burocratas ou tecnoburocratas, trabalhando para grandes organizações ou como profissionais de serviços, a sociedade deixa de ser essencialmente uma sociedade de classes para ser cada vez mais uma sociedade de camadas sociais, definidas menos pelo tipo de propriedade ou de relação de produção e mais pelo nível de educação, de prestígio social e de ocupação de cargos na hierarquia das grandes organizações públicas e privadas. Ao mesmo tempo, o problema da competição internacional entre as nações torna-se cada vez mais premente, obrigando as organizações privadas e públicas a se tornarem mais eficientes. Estava aberto o caminho para a reforma gerencial da administração pública visando reconstruir o Estado nos quadros de uma política democrática e de uma economia globalizada, mas que precisava de um Estado forte para não se submeter à ideologia globalista.

Será depois do episódio de hiperinflação, no início de 1990, quando terminava o governo Sarney, que a sociedade abrirá os olhos para a crise. Em consequência, as reformas econômicas e o ajuste fiscal ganham impulso no governo Collor. Será esse governo contraditório, senão esquizofrênico, que dará os passos decisivos no sentido de iniciar as necessárias reformas orientadas para o mercado. Na área do Estado, porém e, especificamente, da administração pública, as tentativas de reforma do governo Collor foram equivocadas, ao confundir — como é próprio da direita neoliberal que então

²⁹ Sobre a competência e o espírito público da alta burocracia brasileira, ver os livros de Schneider (1994), Gouvêa (1994) e o trabalho de Hochman (1992). Escrevi os prefácios dos dois livros quando não imaginava que viria a ser ministro da Administração Federal e da Reforma do Estado um pouco depois.

chegava ao poder — reforma do Estado com corte de funcionários, redução dos salários reais e diminuição do tamanho do Estado.

No início do governo Itamar Franco, a sociedade brasileira começa a se dar conta da crise da administração pública. Havia, entretanto, ainda muita perplexidade e confusão. A ideologia burocrática, que se tornara dominante em Brasília a partir da transição democrática, assim se manteve até o final desse governo.

REFORMA GERENCIAL

Em 1995, Fernando Henrique Cardoso assume a Presidência da República, a crise do Estado burocrático-industrial era definitiva, mas não havia proposta para substituí-lo a não ser por idéias globalistas que afirmavam que a globalização importava na perda de relevância dos estados nacionais e do papel do Estado e cada um deles, não havendo outra alternativa para as nações senão submeter-se às regras do mercado globalizado. Ora, eu já vinha criticando este tipo de visão desde meados dos anos 1980. A grande crise que o país enfrentava desde os anos 1980 era uma crise do Estado, mas uma crise cíclica, que decorria das distorções que o Estado sofrera nos cinquenta anos anteriores. A solução, portanto, não era substituir o Estado pelo mercado, mas reformar e reconstruir o Estado para que este pudesse ser um agente efetivo e eficiente de regulação do mercado e de capacitação das empresas no processo competitivo internacional.

Dessa forma, quando Fernando Henrique Cardoso transforma a SAF em Mare — Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado e me nomeia ministro, eu não demorei em definir as diretrizes e objetivos da minha tarefa. Começava então a Reforma Gerencial de 1995. Não fui eu quem solicitou a mudança de *status* e de nome do ministério, mas esta mudança fazia provavelmente sentido para o presidente: desta forma, ele fazia um desafio ao novo ministro e à equipe que eu iria reunir em torno de mim para que enfrentasse a reforma da administração pública a partir da perspectiva ampla da reforma do Estado.

Eu já tinha algumas poucas idéias da nova administração pública (que eu chamaria um pouco adiante de “gerencial”) através da leitura do livro de Osborne e Gaebler, *Reinventando o governo*.³⁰ Mas precisava conhecer muito

³⁰ Ver Osborne e Gaebler (1992).

mais a respeito. Para isto, viajei para a Inglaterra logo no início do governo e comecei a tomar conhecimento da bibliografia que recentemente havia se desenvolvido, principalmente naquele país, a respeito do assunto, sob o título geral de Nova Gestão Pública.

O resultado foi elaborar, ainda no primeiro semestre de 1995, o *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado* e a emenda constitucional da reforma administrativa, tomando como base as experiências recentes em países da OCDE, principalmente o Reino Unido, onde se implantava a segunda grande reforma administrativa da história do capitalismo: depois da reforma burocrática do século passado, a reforma gerencial do final deste século. As novas idéias estavam em plena formação; surgia no Reino Unido uma nova disciplina, a *new public management* que, embora influenciada por idéias neoliberais, de fato não podia ser confundida com as idéias da direita; muitos países social-democratas estavam na Europa envolvidos no processo de reforma e de implantação de novas práticas administrativas. O Brasil tinha a oportunidade de participar desse grande movimento de reforma e constituir-se no primeiro país em desenvolvimento a fazê-lo.

Quando as idéias foram inicialmente apresentadas, em janeiro de 1995, a resistência a elas foi muito grande. Tratei, entretanto, de enfrentar essa resistência da forma mais direta e aberta possível, usando a mídia como instrumento de comunicação. O tema era novo e complexo para a opinião pública e a imprensa tinha dificuldades em dar ao debate uma visão completa e fidedigna. Não obstante, a imprensa serviu como um maravilhoso instrumento para o debate das idéias. Minha estratégia principal era atacar a administração pública burocrática ao mesmo tempo que defendia as carreiras de Estado e o fortalecimento da capacidade gerencial do Estado. Dessa forma, confundia meus críticos, que afirmavam que eu agia contra os administradores públicos ou burocratas quando eu procurava fortalecê-los e torná-los mais autônomos e responsáveis. Em pouco tempo, um tema que não estava na agenda do país assumiu o caráter de um grande debate nacional. Os apoios políticos e intelectuais não tardaram e afinal, quando a reforma constitucional foi promulgada, em abril de 1998, formara-se um quase-consenso sobre a importância para o país da reforma, agora fortemente apoiada pela opinião pública, pelas elites formadoras de opinião e, em particular, pelos administradores públicos.

Através do documento básico da reforma — o *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado* — documento cujos princípios continuam orientando a ação reformadora do governo, procurou-se definir as instituições e estabelecer as diretrizes para a implantação de uma administração pública

gerencial no país. É preciso, portanto, não confundir a Reforma Gerencial de 1995 com a emenda constitucional, apresentada pelo governo em 1995, que foi chamada de “reforma administrativa”. A reforma constitucional foi parte fundamental da Reforma Gerencial de 1995 já que mudou instituições normativas fundamentais. Muitas mudanças institucionais, porém, foram de caráter infraconstitucional. Quando, por exemplo, em 1997, as duas novas instituições organizacionais básicas da reforma, as “agências executivas” (instituições estatais que executam atividades exclusivas de Estado) e as “organizações sociais” (instituições híbridas entre o Estado e a sociedade que executam os serviços sociais e competitivos) foram formalmente criadas, isso não dependeu de mudança da constituição. Grandes alterações também foram realizadas na forma de remuneração dos cargos de confiança, na forma de recrutar, selecionar e remunerar as carreiras de Estado. Pela emenda constitucional, o regime de trabalho dos servidores deixou de ser único; em consequência, em 1999, foi aprovada a lei, definindo, ao lado do regime estatutário, o regime de emprego público. Antes mesmo da aprovação da emenda, porém, grandes alterações haviam sido introduzidas entre 1976 e 1978 nas regras que presidem o regime de trabalho dos servidores estatutários.

A Reforma Gerencial de 1995 teve três dimensões: uma institucional, outra cultural e uma terceira, de gestão.³¹ No trabalho que eu e minha equipe realizamos no Mare, demos prioridade para a mudança institucional, já que uma reforma é antes de mais nada uma mudança de instituições. Mas só foi possível aprovar as novas instituições depois de um debate nacional no qual a cultura burocrática até então dominante foi submetida a uma crítica sistemática, ao mesmo tempo que as novas instituições eram defendidas, particularmente, a quebra da estabilidade total de que gozavam os servidores na Constituição de 1988 e a idéia de transformar os serviços sociais e científicos prestados pelo Estado em organizações sociais, ou seja, em organizações públicas não-estatais financiadas pelo orçamento do Estado e supervisionadas através de contratos de gestão.

A Reforma Gerencial de 1995 baseou-se em um modelo de reforma que desenvolvi com minha equipe nos primeiros meses do governo. Não estava interessado em discutir com os neoliberais o grau de intervenção do Estado

³¹ A formulação da reforma foi realizada através da elaboração do *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*, ao mesmo tempo que eu escrevia diversos trabalhos que afinal foram sintetizados no livro *Reforma do Estado para a cidadania* (1998). Ver a respeito da Reforma Gerencial de 1995, entre outros, o livro organizado por Vera Petrucci e Leticia Schwarz, orgs. (1999) e o trabalho de Indermit Gill (1998).

na economia, já que acredito que hoje já se tenha chegado a um razoável consenso sobre a inviabilidade do Estado mínimo e a necessidade da ação reguladora, corretora e estimuladora do Estado. Ao invés de insistir nessa questão, perguntei-me: primeiro, quais são as atividades que o Estado hoje executa que lhe são exclusivas, envolvendo poder de Estado; segundo, quais as atividades para as quais embora não exista essa exclusividade, são atividades que a sociedade e o Estado consideram necessário financiar (particularmente, serviços sociais e científicos); finalmente, quais as atividades empresariais, de produção de bens e serviços para o mercado? A essas três perguntas, adicionei mais uma: quais são as formas de propriedade ou de organização relevantes no capitalismo contemporâneo: apenas a propriedade privada e a estatal ou haveria entre as duas uma terceira, a propriedade pública não-estatal, que assume cada vez maior importância nas sociedades contemporâneas?

A partir dessas perguntas e da dicotomia da administração burocrática — administração gerencial, foi-me possível construir o modelo da reforma. Os Estados modernos contam com três setores: o setor das atividades exclusivas de Estado, dentro do qual está o núcleo estratégico e as agências executivas ou reguladoras; os serviços sociais e científicos, que não são exclusivos mas que, dadas as externalidades e os direitos humanos envolvidos, demandam, do ponto de vista técnico e ético, que continham forte financiamento do Estado; e, finalmente, o setor de produção de bens e serviços para o mercado.

Considerados estes três setores, temos três perguntas adicionais: que tipo de administração, que tipo de propriedade e que tipo de instituição organizacional devem prevalecer em cada setor? A resposta à primeira pergunta é simples: deve-se adotar a administração pública gerencial. No plano das atividades exclusivas de Estado, porém, uma estratégia essencial é reforçar o núcleo estratégico, ocupando-o com servidores públicos altamente competentes, bem treinados e bem pagos.

A questão da propriedade é essencial no modelo. No núcleo estratégico e nas atividades exclusivas do Estado, a propriedade será, por definição, estatal. Ao contrário, na produção de bens e serviços, há hoje um consenso cada vez maior de que a propriedade deva ser privada, particularmente nos casos em que o mercado possa controlar as empresas comerciais. No domínio dos serviços não-exclusivos, a definição do regime de propriedade é mais complexa. Se assumirmos que devem ser financiadas ou fomentadas pelo Estado, seja porque envolvem direitos humanos básicos (educação, saúde) seja porque implicam externalidades envolvendo economias que o mercado não pode compensar na forma de preço e lucro (educação, saúde, cultura, pesquisa científica), não há razão para que sejam privadas. Por outro lado, uma

vez que não implicam no exercício do poder de Estado, não há razão para que sejam controladas pelo Estado. Se não têm, necessariamente, de ser propriedade do Estado nem de ser propriedade privada, a alternativa é adotar o regime da propriedade pública não-estatal e utilizar organizações de direito privado com finalidades públicas, sem fins lucrativos. “Propriedade pública” no sentido de que se deve dedicar ao interesse público, que deve ser de todos e para todos, que não visa ao lucro; “não-estatal” porque não é parte do aparelho do Estado.

Três instituições organizacionais emergiram da reforma, ela própria um conjunto de novas instituições: as “agências reguladoras”, as “agências executivas” e as “organizações sociais”. No campo das atividades exclusivas de Estado, as agências reguladoras são entidades com autonomia para regulamentarem os setores empresariais que operem em mercados não suficientemente competitivos, enquanto as agências executivas ocupam-se principalmente da execução das leis. Tanto em um caso como no outro, mas principalmente nas agências reguladoras, a lei deixou espaço para ação reguladora e discricionária da agência, já que não é possível nem desejável regulamentar tudo através de leis e decretos. Houve, entretanto, um entendimento incorreto da definição de agências reguladoras, atribuindo-se a elas não apenas a definição de preços como se mercado houvesse, mas também a definição de políticas públicas que é uma atividade específica do governo eleito. Se entendermos que agências reguladoras devem ter diretorias independentes, com mandato, elas só devem ter a atribuição de realizar políticas de Estado, que não devem mudar quando mudam os governos em função de eleições. Nas democracias, é necessário que se garantam o insulamento de agências executivas e reguladoras da política clientelista, mas isso não significa que as agências reguladoras possam definir políticas públicas independentemente do governo eleito. Por isso, para órgãos definidores executivos e definidores de políticas, preferi sempre a denominação de agência executiva, deixando a denominação de agências reguladoras para aquelas que apenas definissem preços e controlassem a qualidade dos serviços prestados em setores monopolistas. Não foi essa, entretanto, a orientação que na prática prevaleceu, resultando daí uma autonomia de política para algumas agências que iria causar crescentes problemas.

No campo dos serviços sociais e científicos, ou seja, das atividades que o Estado executa mas não lhe são exclusivas, a idéia foi transformar as fundações estatais hoje existentes em “organizações sociais”. As agências executivas serão plenamente integradas ao Estado, enquanto as organizações sociais incluir-se-ão no setor público não-estatal. Organizações sociais são organi-

zações não-estatais autorizadas pelo Parlamento a receber dotação orçamentária. Sua receita deriva integral ou parcialmente de recursos do Tesouro.

O instrumento que o núcleo estratégico usa para controlar as atividades exclusivas, realizadas por agências, e não-exclusivas, atribuídas a organizações sociais, é o contrato de gestão. Nas agências, o ministro nomeia o diretor-executivo e assina com ele o contrato de gestão; nas organizações sociais, o diretor-executivo é escolhido pelo conselho de administração: ao ministro, cabe assinar os contratos de gestão e controlar os resultados. Os contratos de gestão devem prever os recursos de pessoal, materiais e financeiros com os quais poderão contar as agências ou as organizações sociais, e definirão claramente — quantitativa e qualitativamente — as metas e respectivos indicadores de desempenho: os resultados a serem alcançados, acordados pelas partes.

Desde o final de 1997, tornou-se claro que a Reforma Gerencial de 1995 fora bem-sucedida no plano cultural e institucional.³² A idéia da administração pública gerencial em substituição à burocrática havia-se tornado vitoriosa e as principais instituições necessárias para sua implementação tinham sido aprovadas ou estavam em processo final de aprovação pelo Congresso. Entretanto, estava claro, também para mim, que o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, criado em 1995, não tinha poder suficiente para a segunda etapa da reforma: sua implementação. Só o teria se fosse uma secretaria especial da Presidência e contasse com o interesse direto do presidente da República. Como esta alternativa não era realista, passei, a partir do início de 1998, a defender dentro do governo a integração desse ministério no do Planejamento, com o argumento de que, em um ministério que controla o orçamento público, haveria poder suficiente para implementar a reforma. Minha proposta coincidiu com a visão do problema que tinha a Casa Civil e acabou sendo aceita na reforma ministerial que inaugurou, em janeiro de 1999, o segundo governo Fernando Henrique. O Mare foi fundido com o Ministério do Planejamento, passando o novo ministério a ser chamado Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.³³

³² Sobre o processo político de aprovação da Reforma, ver Marcus Melo (1998) e Bresser-Pereira (1999b).

³³ O presidente disse-me então, ao informar-me de sua decisão de fundir os dois ministérios, que entendia que minha missão na administração federal havia sido cumprida e me convidou para assumir o Ministério da Ciência e da Tecnologia. Permaneci nesse cargo entre janeiro e julho de 1999, quando voltei para minhas atividades acadêmicas.

Este ministério, ao qual foi atribuída a missão de implementar a reforma gerencial, não deu, porém, a devida atenção à nova missão, exceto nas ações relativas à implementação dos projetos do Plano Plurianual, PPA. O orçamento não foi diretamente relacionado com o programa de gestão da qualidade. A transformação de órgãos do Estado em agências executivas ou, dependendo do caso, em organizações sociais, não ganhou força. Os concursos públicos anuais para as carreiras de Estado foram descontinuados a título de economia fiscal. Mas as idéias gerenciais continuaram vivas, particularmente entre os gestores públicos mais jovens. Por outro lado, ao nível dos estados da federação e dos municípios, as idéias e instituições da reformas gerenciais vão sendo implantadas de forma cada vez mais consistente.³⁴ Em um nível mais amplo, as idéias da Reforma Gerencial de 1995 ultrapassaram as fronteiras do país e, através do CLAD — Conselho Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento, estendeu-se para a América Latina através da aprovação pelos ministros de administração latino-americanos do documento *Uma nova gestão pública para a América Latina*.³⁵

A implementação da Reforma Gerencial de 1995 durará muitos anos no Brasil. Passará por avanços e retrocessos. Com a vitória do Partido dos Trabalhadores, nas eleições presidenciais de 2002, houve quem imaginasse que a reforma poderia ser abandonada. Entretanto, não foi isso que aconteceu. O novo governo e os gestores públicos, que agora se tornavam cada vez mais numerosos e influentes em Brasília, revelam sua determinação de prosseguir com a Reforma da Gestão Pública de 1995. A reforma continuará a enfrentar a natural resistência à mudança e o corporativismo dos velhos burocratas, os interesses eleitorais dos políticos e o interesse dos capitalistas em obter benefícios do Estado. O Estado patrimonial era um Estado, por definição, capturado pelos interesses de classe. O Estado burocrático-industrial e o Estado gerencial são estados de transição de uma política de elites para uma democracia moderna, ou seja, em uma democracia na qual a sociedade civil e a opinião pública são cada vez mais importantes e na qual a

³⁴ Recebi, por exemplo, recentemente, um exemplar do *Plano Diretor da Reforma do Estado*, do governo do Estado de Pernambuco (2000). Este plano diretor, aprovado e publicado pela Comissão Diretora da Reforma do Estado, segue fielmente os princípios e conceitos da Reforma Gerencial de 1995, com a distinção entre atividades exclusivas e não-exclusivas de Estado.

³⁵ Ver CLAD (1998). O CLAD, com sede em Caracas, reúne os governos de 24 países latino-americanos, do Caribe e dos dois países ibéricos. Seu Conselho Diretivo é formado pelos ministros de administração ou correspondentes em cada país.

defesa dos direitos republicanos, ou seja, do direito que cada cidadão tem de que o patrimônio público seja usado de forma pública, é cada vez mais possível e necessária.³⁶

Sem dúvida, a injustiça e o privilégio são ainda amplamente dominantes no Brasil. Sem dúvida, a violência aos direitos sociais ainda convive com violências aos direitos civis, especialmente dos mais pobres. Mas houve progresso em todas as áreas. Na área que este capítulo analisou, a do Estado e da administração pública, os direitos republicanos, que eram ignorados no Estado patrimonial, tornaram-se uma preocupação central da sociedade e do Estado: os cidadãos brasileiros têm cada vez mais claro para si que o patrimônio público deve e pode ser usado para fins públicos. Por isso, as denúncias de privatização ou captura do Estado por capitalistas e burocratas, de corrupção e de nepotismo não devem ser vistas com pessimismo, mas como um sinal de que o patrimonialismo está sendo combatido e de que um Estado democrático e gerencial está em formação no Brasil.

³⁶ Sobre os direitos republicanos, que constituem para mim a base teórica da Reforma Gerencial de 1995, ver Bresser-Pereira (1997b).