

As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos¹

Olavo Brasil de Lima Junior

RSP

Revista do
Serviço
Público

Ano 49
Número 2
Abr-Jun 1998

“Os elementos apontados permitem constatar que mudar a máquina do Estado é, provavelmente, uma das tarefas mais difíceis já enfrentadas pela sociedade contemporânea. Em face disto, a formação e a ênfase predominantes na América Latina, de caráter formalista e jurídica, parecem de uma profunda ingenuidade. Em alguns países, pensou-se que o problema seria resolvido com a sanção de novas leis que consagassem as reformas, mas o percentual de não-aplicação das leis em nosso continente indica a distância que existe entre uma cultura jurídica, formal, e a prática real dos processos históricos.”

Bernardo Kliksberg (1988b)

Doutor em
ciência política
pela University
of Michigan e
professor titular
do DCP da
UFMG

1. O “Estado Novo”: as bases do estado administrativo e do estado interventor

A Revolução de 1930, simbolicamente associada à quebra da espinha dorsal das oligarquias regionais, teve como desdobramento principal a criação do estado administrativo no Brasil, através de dois mecanismos típicos da administração racional-legal: estatutos normativos e órgãos normativos e fiscalizadores. A abrangência desses estatutos e órgãos incluía áreas temáticas clássicas que, até hoje, se revelam como estruturantes da organização pública: administração de material, financeira e de pessoal.

Os estatutos e órgãos do ciclo Vargas visavam estabelecer princípios e regras e padronizar os procedimentos a serem adotados. Ao longo do período compreendido entre 1930 e 1945 fortaleceu-se a tendência de centralização na administração e, no pós-37, delineou-se uma nova característica de atuação: além de um estado administrativo, centralizador, ele passou a assumir as feições de um estado intervencionista; à sua expansão e ação centralizadora se somou, ainda, a criação de autarquias e de empresas que criaram a base futura para o estado desenvolvimentista.

Na vertente administrativa *stricto sensu*, o governo Vargas criou, em 1930, a Comissão Permanente de Padronização com atribuições voltadas para a área de material e, no ano seguinte, a Comissão Permanente de Compras.

Iniciativa ímpar, pode-se retrospectivamente afirmar, teve o governo Vargas ao criar a Comissão Especial do Legislativo e do Executivo (Lei nº 51, de 14/5/35), cujo objetivo era apresentar uma proposta de reorganização administrativa e revisão geral de vencimentos, respeitando-se o critério de igual remuneração para aqueles que exercessem funções e responsabilidades iguais. Conhecida como Comissão Nabuco, ela não chegou a recomendar legislação específica, mas seus estudos e sugestões subsidiaram a ação governamental posterior.

A administração de pessoal teve suas normas estabelecidas, primeiro, na Constituição de 1934, que teve vida curta: os arts. 168 e 170, § 2º introduziram o princípio do mérito na organização de pessoal. Seguiu-se, em 1936, com a lei nº 184, de 28 de outubro, a efetiva estruturação da área de pessoal: normas básicas, sistema de classificação de cargos e a criação do Conselho Federal do Serviço Público Civil.

Em 1937, foi incluído na Carta outorgada dispositivo que criava o Departamento de Administração Pública do Serviço Público (DASP), órgão que teve vida longa e atuação intensa nos anos subseqüentes. O DASP foi efetivamente organizado em 1938 e reproduziu-se nos estados como Departamento Administrativo, gozando de poderes excepcionais. Em 1939, através de decreto-lei, Vargas instituiu o Estatuto dos Funcionários Públicos Cíveis que veio a ser substituído em 1952 por novo Estatuto.

O tripé material-pessoal-recursos financeiros termina por ser normatizado com a edição, em 1940, do decreto-lei que estabelecia normas orçamentárias. Em dez anos, portanto, foram estabelecidas as normas básicas que efetivamente criaram a administração pública no Brasil. Tratou-se, assim, e de acordo com a teoria administrativa vigente, de organizar uma administração pública orientada pela padronização, prescrição e pelo controle. Tais iniciativas tiveram caráter absolutamente pioneiro.

Embora não se possa dizer que a Reforma de 1936 tenha implantado uma administração tipicamente weberiana, racional e legalmente

orientada, portanto, “é praticamente unânime a avaliação de que a Reforma de 1936, representou, à época, um momento fundamental para a reforma administrativa em geral, e para a reforma da administração de pessoal em especial” (Santos, 1997: 32).

A implantação do “Estado Novo” implicou a utilização da administração pública recém-implantada também como forma de controle político, nos planos nacional e estadual. Criou-se, em cada estado, um Departamento Administrativo, órgão colegiado e com composição técnica, subordinado ao Ministério da Justiça, porém com seu diretor nomeado pelo presidente da República. Esse órgão possuía poderes excepcionais pois funcionava como câmara de revisão das decisões do próprio interventor no estado, igualmente nomeado pelo presidente: pelo voto de 2/3 de seus membros podia bloquear as decisões do interventor, remetendo-se, assim, a decisão final para a esfera federal.

A criação de institutos, autarquias e grupos técnicos foi o recurso utilizado pelo governo para intervir diretamente nas relações econômicas, até então essencialmente privadas: equilibrar o consumo e a produção; regular a exportação e a importação; incentivar a indústria; e implantar, ampliar e remodelar a infra-estrutura com vistas a industrializar o país. Embora se possa entender que a implantação da administração pública visasse atender à racionalização das atividades da União e a intervenção econômica fosse uma resposta típica do mundo pós-29 — com as graves consequências internas que produziu —, a evolução do regime que rapidamente assumiu feições autoritárias, sustentou-se nos instrumentos institucionais de política econômica e de dominação política centralizada, objetivando respaldar o próprio regime, que era dotado de acentuada autonomia burocrática em face do conjunto das forças sociais. Essa autonomia burocrática não provinha de uma impecável eficiência racional-formal, segundo o clássico paradigma weberiano das organizações burocráticas.

“Ao contrário, mais correto seria supor que ela tem seus fundamentos no fato de que a expansão e a centralização burocráticas se deram continuamente sob o signo da absorção ou cooptação dos agrupamentos de interesse, quer regionais, quer funcionais. Essa característica é evidente nos dois níveis principais em que dividimos nossa exposição, o da relação centro-estados, sob a égide do binômio interventorias-daspinhas; e o da ampliação dos instrumentos de controle sobre a economia, através dos institutos, autarquias e conselhos técnicos” (Souza, 1976: 103).

Não há como negar que “os anos dinâmicos de pioneirismo (1930-1945)”, na expressão de Warlich, embora não houvesse um plano formal

de governo, tiveram algumas consequências positivas: a melhoria na qualidade dos servidores públicos, a institucionalização — após pouco mais de 100 anos de vida independente — da função orçamentária e a simplificação, padronização e racionalização do material adquirido. A implantação da máquina administrativa teve caráter prescritivo, o que coadunava plenamente com a teoria administrativa prevalecente no Brasil e nos demais países, além de uma natureza coercitiva, que atendia ao caráter político do varguismo (Warlich, 1984: 51). Retrospectivamente, pode-se atribuir a essa experiência administrativa dois erros estratégicos: em primeiro lugar, por ter antecipado a obtenção de resultados imediatos, no curtíssimo prazo; e, em segundo lugar, pela abrangência do que se pretendia mudar, a natureza global da reforma (Warlich, 1984).

O primeiro governo Vargas implicou considerável expansão do número de órgãos no âmbito do Executivo. Até 1939, haviam sido criadas 35 agências estatais; entre 1940 e 1945 surgiram 21 agências englobando empresas públicas, sociedades de economia mista, autarquias e fundações. Observe-se que desse total de 21 agências — no mesmo período — dez constituíam empresas do setor produtivo (Diniz e Lima Junior, 1986: 29-30). Tais números, com base até o ano de 1939, podem parecer elevados, porém, se comparados aos dois períodos que serão analisados a seguir, o referente ao nacional-desenvolvimentismo e aquele correspondente aos governos militares, eles são muito baixos.

A criação dessa burocracia no país teve, segundo Pereira, aspectos positivos. Avaliando o desenvolvimento social no pós-30, o autor assim se pronuncia:

“Em contrapartida, no setor público, a tecnocracia teve um grau de desenvolvimento. Além de administradores profissionais com as mais variadas origens, formaram-se, principalmente no Banco do Brasil, no Ministério da Fazenda, na Fundação Getúlio Vargas e nas Universidades, grupos de técnicos, particularmente de economistas, cujo poder iria crescendo à medida em que o governo perdia suas características de Estado liberal e, mal ou bem, assumia suas novas funções de planejar e promover o desenvolvimento econômico, de redistribuir a renda e garantir um mínimo de justiça social, de educar e promover o desenvolvimento da ciência, de proteger os menores, as mulheres e os velhos. Desse momento em que o Estado abandonava seu mero papel de polícia, para intervir diretamente em todos os setores da sociedade, foi necessário que se formassem grandes organizações burocráticas de caráter estatal ou semi-estatal” (Pereira, 1970: 95).

Em todo esse período, com maior ou menor grau de sucesso, a preocupação central com a burocracia pública foi no sentido ora de criar

os meios para que ela pudesse administrar, ora de aperfeiçoá-los, sempre sob uma orientação autocrática e impositiva. As áreas de ação objeto de intervenção governamental foram: administração de pessoal e de material; orçamento como plano de administração; revisão de estruturas administrativas; e racionalização de métodos (Marcelino, 1987: 19, quadro 7).

2. O nacional-desenvolvimentismo e o estado propulsor do desenvolvimento

Da democratização do regime estadonovista, com a promulgação da Constituição de 1946, ao golpe militar de 1964, a administração pública não passou por modificações significativas, exceto pela tendência, já estabelecida, de criação de novos órgãos nas administrações direta e indireta. Ocorreram, no entanto, tentativas de instituir organismos voltados para a análise de sua atuação e que propusessem reformas e as encaminhassem ao Congresso Nacional.

No período anterior não foram bem-sucedidas as tentativas de se profissionalizar o servidor público e torná-lo imune às relações espúrias com os políticos. Já a fase que se inaugura com a promulgação da Constituição de 1946, embora ela própria tenha contribuído para a não-profissionalização do serviço público, se notabiliza pela preocupação governamental com o desenvolvimento nacional, o que terá seus reflexos específicos na administração pública, como veremos. A demonstração inequívoca das contradições do modelo administrativo constitucionalmente proposto revela-se claramente no art. 23 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias:

“Art.23. Os atuais funcionários interinos da União, dos Estados e dos Municípios, que contem pelo menos cinco anos de exercício, serão automaticamente efetivados na data de promulgação deste Ato; e os atuais extranumerários, que exerçam função de caráter permanente há mais de 5 anos ou em virtude de concurso ou prova de habilitação, serão equiparados aos funcionários para efeito de estabilidade, aposentadoria, licença, disponibilidade e férias.”

Em 1954, no segundo governo Vargas, projeto de reforma administrativa foi encaminhado ao Legislativo, mas não teve seguimento. Em 1956, o presidente Juscelino Kubitschek de Oliveira criou comissão especial com o mesmo objetivo reformista; tal iniciativa resultou, apenas, na criação de órgãos e ministérios, por decreto ou por lei. Em 1963, o presidente João Goulart nomeou ministro-extraordinário para a reforma administrativa (sem pasta) o ex-interventor no antigo Estado do Rio de

Janeiro, Amaral Peixoto. O ministro presidiu a elaboração de quatro projetos importantes que reorganizariam a administração federal; enviados ao Congresso, em 1964, não lograram tramitar no Legislativo.

O modelo que se estabeleceu no país, logo após a posse de Vargas como presidente eleito, consistiu na “administração para o desenvolvimento” que, segundo Marcelino, se caracterizou pela presença dos seguintes elementos: expansão da intervenção do Estado e descentralização do setor público através da Consolidação das Leis do Trabalho e da criação de entidades descentralizadas (Marcelino, 1989). Não é muito diferente o diagnóstico de Jorge Gustavo da Costa (1971), quando o autor se refere especificamente às “Diretrizes Gerais do Plano de Desenvolvimento” do governo Kubitschek. Segundo ele, duas tendências ganharam vulto na administração pública brasileira na época: a primeira seria a autarquização de órgãos da administração direta, mediante a criação de várias autarquias e sociedades de economia mista, mecanismos mais ágeis e flexíveis; a segunda tendência consistia na criação de fundos específicos, isto é, a vinculação de impostos e taxas a finalidades determinadas. Observe-se que tais tendências evidenciam a intenção de contornar, de evitar, a ação política através dos órgãos convencionais. Criava-se, assim, no mínimo, uma segunda via administrativa.

O autor menciona, a propósito, que entre 1940 e 1955 foram criadas sete autarquias, sete sociedades de economia mista, sete fundos especiais e três outras entidades públicas (Costa, 1971: 148-9). A administração do Plano de Metas do presidente Kubitschek foi executada, em grande medida, fora dos órgãos administrativos convencionais. Considerando-se os setores essenciais do plano de desenvolvimento (energia, transportes, alimentação, indústrias de base e educação) apenas 5,2% dos recursos previstos foram alocados na administração direta; o restante foi aplicado por autarquias, sociedades de economia mista, administrações estaduais e empresas privadas (Costa, 1971: 163-4). A coordenação política das ações se fazia através de grupos executivos nomeados diretamente pelo presidente da República.

A política adotada por Kubitschek, de governar através de uma administração paralela, parece decorrer de sua tendência a evitar conflitos: “como parte de sua política de evitar conflitos, Kubitschek raramente tentara abolir ou alterar radicalmente as instituições administrativas existentes. Preferiu uma atitude mais prática, como a de criar um novo órgão para solucionar um novo problema” (Skidmore, 1975: 228).

No que tange à administração pública direta cabe referir à atualização, no 2º governo Vargas (1952), do Estatuto dos Servidores Públicos Civis, através da Lei nº 1.711 que vigorou até 1990. Da maior importância, entendo, foram os estudos e projetos realizados em 1963 pela Comissão Amaral Peixoto, nomeada pelo presidente João Goulart

naquele ano. A Comissão produziu expressivo número de diagnósticos e anteprojetos de lei, porém, sua iniciativa foi abortada pelo golpe militar de 1964, uma vez que o presidente Castello Branco retirou do Congresso os projetos de lei que ali se encontravam em tramitação desde há alguns anos, como, por exemplo, o Projeto 3.563/53, que reorganizava a administração federal, e o Projeto 1.853/56, que estabelecia plano de cargos e funções para o funcionalismo civil (Bandeira, 1977: 38-9).

A importância da Comissão Amaral Peixoto não decorre nem de sua produção imediata nem da implementação de medidas específicas, que, na verdade, não houve. Decorre, creio, do acerto dos diagnósticos, propostas e medidas idealizadas que passaram, desde então, a fazer parte do acervo científico-administrativo brasileiro. A partir daquele momento esse acervo é, com frequência, utilizado pelos governantes e, pelo menos em parte, posto em prática. Segundo Santos (1997), os dois principais projetos da Comissão foram a Lei Orgânica do Sistema Administrativo Federal e o projeto referente ao Conselho de Defesa do Sistema de Mérito. Como se sabe, nenhum deles veio a ser aprovado pelo Poder Legislativo; no entanto, registre-se que o primeiro defende a utilização de uma série de instrumentos de gestão que, posteriormente, foram incorporadas ao Decreto-lei nº 200, editado por Castello Branco, sobretudo aqueles referentes à descentralização e à flexibilização via administração indireta (Santos, 1997, cap.1).

O sistema de mérito, pedra angular de uma administração pública profissionalizada, continuou a ser inteiramente desrespeitado, mesmo após, como salientei, a Constituição de 1946 que inaugurou a democratização do país. Anos depois, na ausência de um corpo de dispositivos legais que garantisse, no mínimo, uma burocracia weberiana, a Lei nº 4.242, de 1963, garantiu aos empregados da Companhia Urbanizadora da Nova Capital a condição de servidor público, desde que admitidos até 31/3/63.

A burocracia brasileira, ao longo de todo o período aqui analisado, nunca serviu efetivamente como meio para implementar as ações políticas do governo, exceto, como já mencionado, através das ilhas de competência existentes em um e outro órgão, em geral fora da administração direta. De fato, a burocracia sempre foi permeável ao processo político como um todo, ao clientelismo, desempenhando funções muito específicas, porém quase nunca em nome do interesse público. Daland, analisando o planejamento no Brasil, assim se expressa: "As funções da burocracia brasileira são: (1) prover um canal de mobilidade ascendente para a classe média educada; (2) prover rendas permanentes para aquela parte da classe média que serve de apoio ao regime; (3) prover um baixo nível de serviços; (4) dar oportunidade às iniciativas privadas baseadas nos poderes inerentes a certos grupos" (Daland, 1969: 201).

Nessa mesma direção, Fernando Henrique Cardoso chama a atenção para a reação tradicional da burocracia brasileira, mesmo em face de inovações importantes, como os planos de desenvolvimento gerados por teóricos, sobretudo no 2º governo Vargas, e o Plano de Desenvolvimento de Kubitschek: a inércia burocrática, que, no entanto, é supletiva dos interesses privatistas, flui para o Estado através de teias pessoais de cumplicidade (Cardoso, 1973: 93-4).

O que havia de essencial nas políticas formuladas após o inexpressivo governo Dutra por Vargas, Kubitschek e Quadros, até meados de 1963, portanto, consistiu no esforço para empreender o desenvolvimento socioeconômico do país, de forma endógena e autônoma, com base em empreendedores e capitais nacionais. Cabia ao Estado planejar e coordenar o desenvolvimento, complementado, quando necessário, pela iniciativa privada. E é precisamente nesse contexto que assumem relevância, sobretudo a partir do governo JK, as ilhas de excelência que cuidaram de assegurar operacionalmente o papel do Estado na economia (Jaguaribe, 1977: 29; Lafer, 1975: 67).

3. Os governos militares: modernização autoritária e expansão do Estado

Se, durante a maior parte do período pós-45, foram tímidas as iniciativas reformistas, a partir de 1964, com a Comissão Amaral Peixoto, até 1978, a reforma administrativa fez parte da agenda governamental com grande recorrência, mas nem sempre com o continuísmo necessário para sustentar as mudanças propostas, sendo com frequência utilizada para objetivar políticas e modelos de desenvolvimento diversos.

“Assim o modelo clássico de administração, implantado pelo DASP — Departamento Administrativo do Serviço Público, seu grande idealizador e modernizador, praticamente desapareceu a partir de 1964.

Nessa época, consolidava-se o modelo chamado “administração para o desenvolvimento”, voltado fundamentalmente para a expansão do Estado na vida econômica e social e para a descentralização das atividades do setor público, tendo como premissas básicas a substituição de funcionários estatutários por celetistas (hoje apenas 6% dos funcionários públicos são estatutários; 94% são, portanto, celetistas) e a criação de entidades de administração indireta para a realização da intervenção econômica do Estado” (Marcelino, 1987: 11).

Em 1964, o governo Castello Branco instituiu comissão especial (Comestra) para cuidar da reforma administrativa, ungida de grande

prestígio, pois seu presidente não era o ministro-extraordinário para a Reforma Administrativa, mas sim o ministro-extraordinário para o Planejamento e Coordenação, Roberto Campos. A Comissão tratou de rever todas as propostas existentes para a área desde o governo Kubitschek, tendo, inclusive, retirado projetos de lei em tramitação no Congresso. Ao final de 36 meses de trabalho, apresentou um anteprojeto que se transformou no Decreto-lei nº 200, de 25/2/67. Embora a constituição tivesse sido promulgada um mês antes, Castello Branco baseou-se, ainda, nos poderes extraordinários conferidos pelo Ato Institucional nº 4, de 7/12/66, para editá-lo (Santos, 1997: 39).

Esse Decreto, com 215 artigos, foi posteriormente alterado pelo Ato Institucional nº 8 (2/4/69), pelo Decreto-lei nº 900 (29/9/69), pelo Decreto-lei nº 991 (21/10/69), pelo Decreto-lei nº 1.093 (17/3/70), pelo Decreto-lei nº 66.715 (15/6/70), pela Lei 6.650 (23/5/79), pelo Decreto-lei nº 83.937 (6/9/79), pelo Decreto-lei nº 85.471 (10/12/80) e finalmente, pelo Decreto-lei nº 86.549 (6/11/81) (Cretella Júnior, 1985: 59-77).

Em uma cuidadosa interpretação do Decreto-lei nº 200, Warlich, para além das mudanças organizacionais (como, por exemplo, a criação da Subsecretaria de Modernização e Reforma Administrativa), identifica cinco princípios norteadores da reforma:

1. planejamento, descentralização, delegação de autoridade, coordenação e controle;
2. expansão das empresas estatais, de órgãos independentes (fundações) e semi-independentes (autarquias);
3. fortalecimento e expansão do sistema de mérito;
4. diretrizes gerais para um novo plano de classificação de cargos;
5. reagrupamento de departamentos, divisões e serviços em 16 ministérios (Warlich, 1984: 52).

A Secretaria de Planejamento da Presidência passou a dispor de amplos poderes, superiores aos de qualquer outro ministério; à sua Subsecretaria de Modernização e Reforma Administrativa, em conjunto com o DASP, caberia liderar e implantar a reforma. A partir do Decreto-lei nº 200 ocorreram revisões em vários órgãos da administração federal, mas, como sempre, o sistema de mérito ficou restrito aos postos iniciais da carreira. A Constituição de 1967, em seu art. 77, concedeu estabilidade a todos os funcionários que contassem com pelo menos cinco anos de serviço público, repetindo, assim, dispositivo já mencionado da Constituição de 1946. No art. 104, a nova Constituição passou a permitir a contratação via CLT para o serviço público. O Decreto-lei nº 200 facultava o ingresso, sem concurso, de “especialistas para instituições de pesquisa e órgãos especializados”.

Independentemente dos méritos associados às mudanças então empreendidas, que incluíram mecanismos propostos anteriormente e que ainda

hoje continuam na pauta da reforma administrativa, o fato é que a desejável e necessária profissionalização do servidor público, novamente, não ocorreu. Não se institucionalizou a organização do tipo weberiano; a administração indireta passou a ser utilizada como fonte de recrutamento, prescindindo-se, em geral, do concurso público ou, na melhor das hipóteses, recrutando através de exames específicos de habilitação. Reportando-se a esse período, assim se pronunciou o ministro Aluísio Alves, também ministro-extraordinário para a Reforma Administrativa:

“Como exemplo dessa lógica, a partir de meados da década de 70 houve uma significativa proliferação de planos de cargos específicos de autarquias em regime especial e fundações, que, em grande parte, achavam-se subordinadas, originalmente, às regras básicas ditadas pela administração direta por meio do órgão central do Sistema de Pessoal Civil. Até 1985, foram criadas 104 tabelas especiais e emergenciais, abrangendo quase 100.000 empregados regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho, contratados sem a exigência de concurso público e com níveis salariais superiores aos do Plano de Classificação de Cargos — PCC, estabelecido pela Lei nº 5.645, de 1970” (Aluísio Alves, “Administração Pública Federal — Uma Nova Política de Recursos Humanos” *apud* Santos, 1997: 41).

De 1979 a 1982, a administração pública federal, embora enfrentando problemas crônicos, entre eles a não-profissionalização do servidor público, abre duas novas frentes de atuação: a desburocratização, regulada pelo Decreto nº 83.740, de julho de 1979, visando a simplificação e a racionalização da burocracia e com forte orientação para o usuário do serviço público, e a desestatização. O Programa Nacional de Desburocratização em cerca de três anos expediu mais de 100 normas regulatórias.

No período autoritário militar, para finalizar, foi extremamente acentuada a expansão do Estado, quer no que se refere ao número de agências criadas, quer no que diz respeito ao número de empresas estatais estabelecidas: no primeiro caso, foram 68 agências, de um total de 120, abrangendo o período 1945-1975. Já no caso das empresas públicas, de um total de 440, abrangendo o período 1939-1983, foram criadas 267 entre 1964 e 1983 (Diniz e Lima Junior, 1986: 2-9).

Em pesquisa realizada em 1979, Marcelino, revendo as reformas realizadas a partir de 1967, identifica três aspectos que apontam para “grandes inadequações em face da realidade”, a saber:

1. “elaboração segundo modelos ou concepções de racionalidade não-ajustáveis à realidade brasileira;
2. atuação preferencial sobre os meios, não estando direcionadas para o objetivo de instrumentação das políticas do setor público;

3. falta de uma concepção de estratégia que permitisse a viabilidade de projetos de acordo com políticas de superação de resistências, acomodação de conflitos, adequação aos recursos disponíveis e de determinação de finalidade no tempo” (Marcelino, 1987: 24).

4. A "Nova República": a transição democrática e o governo Collor

O governo Sarney recria, em 31/7/85, o Ministério Extraordinário para Assuntos Administrativos e com ele a Comissão Geral do Plano de Reforma Administrativa, sendo esta subdividida em câmaras especializadas. Cerca de um ano depois, a Comissão apresenta seus estudos e propostas, estruturados em três princípios básicos: racionalização das estruturas administrativas; política de recursos humanos; contenção dos gastos públicos. O ministro Aluísio Alves, em vários de seus pronunciamentos, apontava como objetivos da reforma: a modernização da administração pública, tornando-a compatível com os modernos processos de gestão; a adequação do serviço público a padrões de eficiência que dessem suporte aos planos do governo; a eficiência na prestação de serviços públicos ao cidadão.

Para dar suporte ao programa de reformas na área administrativa foi criada, em setembro de 1986, a Secretaria de Administração Pública da Presidência da República (SEDAP). Segundo o recém-empossado ministro Aluísio Alves:

“Por isso é que a reforma administrativa não tem prazos: ela começa agora, mas seguirá com outros esforços para desobstruir a máquina administrativa emperrada e desmotivada. Essa é uma reforma histórica, que consagrará o governo José Sarney, não tenho dúvida nenhuma. Pois seu objetivo é valorizar a carreira do servidor público, democratizar as oportunidades de acesso à administração direta e indireta e agilizar o desempenho do governo federal. Como Secretaria de Administração da Presidência, teremos mais flexibilidade e recursos instrumentais para seguir adiante com a reforma hoje iniciada. Nosso compromisso é com a qualidade do serviço público prestado ao cidadão, fazendo de cada servidor público brasileiro um profissional dignificado e reconhecido em sua carreira.” (Mensagem do ministro Aluísio Alves, *Jornal da Reforma Administrativa*, 4/9/86).

A SEDAP passou a ser o órgão central para a reforma administrativa, com responsabilidades de modernizar e reformar a administração federal, de desburocratizá-la e de cuidar da construção e da administração

imobiliária. A Fundação Centro de Formação do Servidor Público (FUNCEP) permaneceu como órgão vinculado à SEDAP, transformando-se em um instrumento de planejamento administrativo do mais alto nível hierárquico. Igualmente importante foi a criação, na FUNCEP, da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), com a missão de formar, aperfeiçoar e profissionalizar o servidor público de nível superior. Pelo mesmo Decreto nº 93.227, de 19/9/86, criou-se também o Centro de Desenvolvimento da Administração Pública. Deve-se ainda aos esforços da Comissão Geral do Plano de Reforma Administrativa: as Diretrizes do Estatuto dos Servidores Públicos Cíveis da União e as Diretrizes da Lei Orgânica da Administração, que não tiveram continuidade, em parte, por conta da instalação logo a seguir do Congresso Constituinte.

Há que reconhecer que algumas medidas tiveram resultados imediatos: o Decreto-lei nº 2.300, de 21/11/86, extinguiu oito estatais — dentre elas o Banco Nacional da Habitação — e estabeleceu novas bases para o processo licitador. Ainda em novembro do mesmo ano, foram extintos 37 órgãos, em geral colegiados, nos vários ministérios, ou por que se tornaram supérfluos, ou por perda de funções (Marcelino, 1989). A elaboração do Cadastro Nacional do Pessoal Civil tornou-se, posteriormente, um importante instrumento de administração de pessoal, o Sistema Integrado de Administração de Pessoal (SIAPE). O Cadastro resultou do Decreto nº 93.213, de 3/9/86.

Finalmente, devem ser arrolados como produtos dessa reforma:

- a) a organização do sistema de gerenciamento das contas e pagamento de pessoal (Decreto nº 93.214, de 3/9/86);
- b) a definição de procedimentos de auditoria de pessoal civil (Decreto nº 93.215, de 3/9/86);
- c) o acompanhamento e controle de gestão das estatais (Decreto nº 93.216, de 3/9/86).

A reforma, que o ministro Alves pretendia “sem prazos”, acabou se transformando em dispositivo do Ato das Disposições Transitórias (art. 24) da Constituição de 1988: nele, reconhece-se a necessidade de uma reforma administrativa e fixa-se o prazo de 18 meses para que ela seja realizada.

Os documentos básicos da reforma pretendida pelo governo Sarney reforçam a preocupação com o cidadão, idéia que surgiu pela primeira vez no programa de desburocratização dos governos militares. Objetivam, de forma incisiva, recuperar a função social da administração pública, baseando-se, assim, no direito do cidadão aos serviços que ele próprio custeia mediante o pagamento de tributos. A orientação geral, ademais, pretendia romper com o globalismo e imediatismo de propostas anteriores: a nova estratégia seria pautada pelo gradualismo e pelo instrumentalismo (Marcelino, 1987: 31, quadro 14).

Já a reestruturação administrativa pretendida pelo governo Collor se inseria no contexto da modernização do Estado, tratando de privilegiar o ajuste econômico, a desregulamentação, a desestatização e a abertura da economia. A desregulamentação e a desestatização, como se recorda, são princípios que já constavam da pauta da reforma administrativa desde o final dos anos 60, enquanto o ajuste econômico e a abertura comercial se constituíam em dimensões novas a serem perseguidas pelo governo.

Do ponto de vista da ação administrativa, a reforma redundou na demissão ou dispensa de 112 mil servidores, entre celetistas não-estáveis, ocupantes de cargos comissionados e de funções de assessoramento superior; além disso, 45 mil servidores optaram por se aposentar (Santos, 1997: 48-9). O presidente Collor, por outro lado, criou dois megaministérios: da Economia, Fazenda e Planejamento e da Infra-Estrutura. Medida das mais polêmicas, ainda na área de pessoal, foi a instituição do Regime Jurídico Único, através da Lei nº 8.112, de dezembro de 1990, que permitiu a todos os celetistas optarem pelo regime de servidor estatutário, medida que, atualmente, é vista como tendo exercido um efeito engessador na administração pública.

Em 1991, o presidente Collor encaminhou ao Congresso Nacional a Proposta de Emenda Constitucional nº 59 (PEC nº 59), em que propunha a alteração do regime de estabilidade do servidor público. A estabilidade obtida após dois anos de exercício efetivo valeria apenas para os servidores nas “atividades típicas do Estado”: segurança, diplomacia, advocacia e defensorias públicas, controles interno e externo, tributação, arrecadação e fiscalização de tributos. Nos demais casos, a estabilidade seria obtida somente após dez anos de exercício efetivo na função. Um ano depois de encaminhada a PEC nº 59, o próprio presidente a retira da apreciação congressional.

A reforma Collor, naquilo que efetivamente se materializou, é vista por um arguto analista como “desmobilização de ativos”:

“Além da desestruturação de setores inteiros da Administração Federal, esta reforma não deixou resultados perenes, quer em termos de cultura reformista, quer em termos de metodologias, técnicas ou processos. Sequer um diagnóstico consistente pode ser elaborado a partir de sua intervenção, pois em nenhum momento o voluntarismo que a marcou permitiu que a abordagem do ambiente administrativo se desse de maneira científica” (Santos, 1997: 49).

Com o *impeachment* de Collor, assumiu o vice-presidente Itamar Franco; em seu governo não houve maiores debates em torno da reforma administrativa e as ações foram bastante tímidas: criou-se o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade); a Agência Espacial Brasileira; o Departamento Nacional da Produção Mineral; a Secretaria Federal de Controle.

No que se refere à atividade legislativa, várias medidas foram encaminhadas ao Congresso, que, todavia, não foram convertidas em lei: isonomia remuneratória no Poder Executivo, plano de carreira e regulamentação do plano de seguridade social para o servidor público.

5. O “Novo Estado” e a reforma Bresser Pereira

Embora ainda estejam em curso, já se pode examinar as mudanças na ordem administrativa propostas pelo governo Fernando Henrique Cardoso. Elas estão profundamente associadas à reforma do Estado brasileiro em geral; vou, aqui, apenas me ater aos aspectos essencialmente administrativos e às mudanças que tenham implicações diretas para a administração.

Há dois fatos iniciais no governo Fernando Henrique Cardoso que fixam os rumos da reforma. No dia de sua posse, o presidente criou o Ministério da Administração e da Reforma do Estado (MARE), e o Plano Diretor da Reforma do Estado, que a orientaria teoricamente, é aprovado em 21 de setembro de 1995 pela Câmara da Reforma do Estado e em seguida pelo presidente da República. A Câmara, presidida pelo ministro-chefe da Casa Civil, Clóvis Ramalho, tinha como membros: Luiz Carlos Bresser Pereira, ministro da Administração; Paulo Paiva, ministro do Trabalho; Pedro Malan, ministro da Fazenda; José Serra, ministro do Planejamento e Orçamento; general Benedito Onofre Bezerra Leal, ministro-chefe do Estado Maior das Forças Armadas; e Eduardo Jorge C. Pereira, secretário-geral da Presidência.

No ato de criação do MARE, foi-lhe atribuída a responsabilidade de formular políticas para a reforma do Estado, reforma administrativa, modernização da gestão e promoção da qualidade no serviço público.

O diagnóstico sobre o qual se basearam as mudanças que, posteriormente, vieram a ser propostas parece-me ser, no mínimo, discutível, por não corresponder à realidade brasileira. Isto porque o diagnóstico, em primeiro lugar, afirma que as fases patrimonialista e burocrática estão superadas, cabendo agora introduzir no Estado a administração gerencial. Creio que a revisão até agora procedida evidencia precisamente o oposto: poucas foram as tentativas reais de implantar uma administração burocrática; e, quando isto foi tentado, algum dispositivo legal tratava de neutralizar seus efeitos benéficos. Já o patrimonialismo e o clientelismo político, estes sim, como inclusive reconhece e sempre os condena o governo Fernando Henrique Cardoso, têm sido os traços estruturais de nossa administração pública:

“O capítulo da administração pública da Constituição de 1988 será o resultado de todas essas forças contraditórias. De um lado ela é uma reação ao populismo e ao fisiologismo que recrudescem

com o advento da democracia. Por isso a Constituição irá sacramentar os princípios de uma administração pública arcaica, burocrática ao extremo. Uma administração pública altamente centralizada, hierárquica e rígida, em que toda a prioridade será dada à administração direta ao invés da indireta. A Constituição de 1988 ignorou completamente as novas orientações da administração pública” (Pereira, 1996 b: 5).

Em segundo lugar, deve-se considerar que a retórica modernizante prevalecente não leva em conta o que se me afigura como sendo da maior importância: trata-se, efetivamente, de superar a administração no que ela tem de essencial, isto é, a racionalidade e a norma? Ou, não é bem isto, o que se quer é que a racionalidade e a norma atendam de forma gerencialmente superior às necessidades da população? Introduzir a administração gerencial implica que os controles essenciais, e isso apenas em certos níveis hierárquicos, devem referir-se aos resultados, substituindo, quando for o caso, os controles *a priori* típicos da administração burocrática pelo controle dos resultados. Além do mais, a formulação forte que supõe a substituição da administração burocrática pela gerencial deve ser bastante relativizada, dependendo, inclusive, da natureza da burocracia que se quer reformar: um exército não deve ser a mesma coisa, quer do ponto de vista organizacional quer do ponto de vista dos resultados, que um hospital, para dar um exemplo simples.

A segunda premissa do diagnóstico estabelece que da crise do Estado fazem parte a crise da administração burocrática, a crise fiscal e o esgotamento do próprio modelo econômico:

“A crise do Estado define-se então como: (1) uma crise fiscal, caracterizada pela crescente perda do crédito por parte do Estado e pela poupança pública que se torna negativa; (2) o esgotamento da estratégia estatizante de intervenção do Estado, a qual se reveste de várias formas: o Estado do bem-estar social nos países desenvolvidos, a estratégia de substituição de importações no terceiro mundo e o estatismo nos países comunistas; e (3) a superação da forma de administrar o Estado, isto é, a superação da administração pública burocrática” (Presidência da República. Plano Diretor da Reforma Administrativa do Aparelho do Estado. 1995: 15).

Um aspecto crucial no Plano Diretor é o reconhecimento de que as tentativas de reforma no início dos anos 80 foram inteiramente abortadas pelos constituintes, que produziram uma Constituição que “promoveu um surpreendente engessamento do aparelho estatal” (Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, 1995, p. 27). É com base nisto que se pode entender o amplo programa de reformas constitucionais

promovido pelo governo desde os seus primeiros meses de atuação. A organização proposta para o Estado, ou melhor dito, as relações entre o Estado e a sociedade, no que concerne à distribuição de responsabilidades, define-se a partir de três dimensões que, combinadas, identificam quais são as áreas próprias do Estado, os tipos de gestão e as formas de propriedade (Plano Diretor, 1995: 51-5).

O núcleo estratégico inclui o governo (os três Poderes), seus assessores e auxiliares imediatos. Compete a esse núcleo a definição de leis e de políticas públicas: aqui, as decisões devem ser as melhores, atender ao interesse nacional e ter efetividade. O regime de propriedade deve ser necessariamente estatal.

O setor de atividades exclusivas inclui a prestação de serviços que só o Estado pode realizar: regulamentar, fiscalizar e fomentar. São exemplos típicos: polícia, cobrança e fiscalização de impostos, serviço de desemprego, educação básica, entre outros. Nessa área o critério eficiência se torna fundamental e a propriedade só pode, também, ser estatal.

No terceiro setor, serviços não-exclusivos, o Estado atua em conjunto com outras organizações não-estatais e privadas. Aí se situariam as universidades, os hospitais, os centros de pesquisa e os museus. A situação ideal de propriedade é, nesse caso, a pública não-estatal.

Finalmente, há a produção de bens e serviços para o mercado, setor de atuação das empresas, em que a propriedade privada é a regra. Também nesse segmento a administração gerencial é a ideal.

O Plano Diretor da Reforma do Estado aponta, ainda, para outras dimensões importantes. A estabilidade do servidor só é administrada para os dois primeiros setores, o núcleo estratégico e as atividades exclusivas. Prevê a elaboração de uma política de recursos humanos e a criação de dois órgãos novos: as agências executivas que cuidariam das atividades exclusivas do Estado (de direito público) e as organizações sociais (de direito privado) para gerenciarem os serviços não-exclusivos do Estado.

Tais figuras provêm diretamente da reforma administrativa inglesa, implementada no governo Thatcher, que é, ainda, objeto de muita controvérsia, pois “esse sistema deu origem a graves distorções, dentre elas a proliferação de entidades, a fragmentação da ação administrativa e um aguçamento do nepotismo, em face da ampla permeabilidade dos quadros de pessoal dessas entidades a pressões externas” (Santos, 1997: 54-55).

Em 23 de agosto de 1995, o Executivo encaminhou ao Congresso Nacional duas emendas constitucionais, a PEC nº 173 e a PEC nº 174, propondo mudanças que viabilizassem a reforma do Estado e da administração pública, cujos aspectos específicos não serão objeto de análise aqui.

6. As reformas administrativas: experiências comuns

March e Olsen resumem e avaliam, em capítulo conciso e definitivo, a experiência norte-americana com reformas administrativas (March e Olsen, 1988, cap. 5). Duas são as principais conclusões dos autores sobre o reformismo administrativo nos Estados Unidos da América, país presidencialista de Executivo forte, tal como o nosso:

a) durante toda a segunda metade do século XIX, o Congresso relutou em permitir que o presidente assumisse a gestão da administração pública;

b) as mudanças mais significativas, efetivas e duradouras foram aquelas introduzidas gradativamente na administração pública, isto é, as grandes reformas não se concretizaram ou tiveram resultados extremamente tímidos, exceto em situações de grave crise (Primeira e Segunda Guerras Mundiais e Grande Depressão).

Recorde-se que, desde o final dos anos 60, ainda naquele país, a autoridade presidencial vem sendo questionada, e muito, no que se refere a questões de políticas públicas (equilíbrio macroeconômico e políticas sociais), sem mencionar que, há dois anos, o governo americano passou um bom tempo sem ter seu orçamento aprovado pelo Congresso, em virtude de divergências acentuadas entre os dois Poderes quanto à alocação de recursos.

Mas por que as grandes reformas, normalmente, são fadadas ao fracasso, embora, com frequência, sejam inspiradas em princípios, idéias e critérios de bom senso e tecnicamente bem fundamentados? Idéias, propostas e ideologias são componentes importantes na conformação da ação, mas não são o seu único determinante. A ação se dá em contextos específicos e, nesse caso, das reformas, elas são propostas em sistemas políticos com configurações próprias, bem definidas, com padrões regulares de ação e de decisão. Há quatro aspectos considerados por March e Olsen (1989) que me parecem particularmente úteis para entender a natureza e o ritmo, bem como as dificuldades associadas ao reformismo. Senão vejamos.

O primeiro deles tem a ver com o que se poderia chamar de retórica da reforma. Toda e qualquer tentativa de mudança, gradual ou radical, é sempre feita em nome da eficácia, da eficiência, da melhoria do desempenho do setor público. E mais, que a reforma em particular é a solução para maximizar os objetivos acima, bem como para resolver inúmeros outros problemas enfrentados pelo país, preparando-o para o futuro. Embora os resultados desejáveis sejam sempre afirmados com clareza, a relação entre as mudanças sugeridas e os resultados é sempre tênue, não demonstrada e, portanto, discutível e nem sempre convincente. Não há na argumentação proposta elementos que, *ipso facto*, eliminem possibilidades de mudanças alternativas. A retórica aproxima-se, assim,

perigosamente da fé, exceto, é claro, quando o único objetivo é a política de fazer caixa, ou, na melhor das hipóteses, de ajudar a garantir o equilíbrio macroeconômico. Ora, retórica por retórica, há várias, e aí se estabelece a primeira base para o dissenso. Faz parte ainda do mundo da retórica o argumento da *realpolitik*: estruturas organizacionais tais como existem, refletem conflitos de interesses preexistentes, e as formas organizacionais consolidam interesses vitoriosos; decorre daí a necessidade de mudá-las para que se possa alterar o equilíbrio de poder. Argumentos contra o clientelismo e o corporativismo inscrevem-se nesse tipo de raciocínio.

Se esse argumento procede, o fato é que as novas estruturas viabilizarão, igualmente, outros interesses que, então, se cristalizarão. A questão de fundo é a que interesses atender. Novas estruturas administrativas visam eliminar interesses até então cristalizados e substituí-los por outros. Abre-se, assim, uma segunda arena de conflitos, de dissenso, nem sempre fáceis de serem compatibilizados, sobretudo se o processo decisório é aberto e envolve inúmeros atores políticos, tais como o Congresso, a opinião pública, os sindicatos, os partidos, o empresariado e o funcionalismo público.

Rezende, refletindo sobre o crescimento descontrolado do Estado brasileiro, chama a atenção para a ineficiência de reformas de cunho permanente e, simultaneamente, para a necessidade da representação de interesses e, por conseqüência, do encaminhamento dos eventuais conflitos:

“Forma-se, cada vez mais, na sociedade brasileira, a convicção de que o controle da expansão do Estado depende mais do funcionamento das instituições políticas, que, num regime democrático, garantem a adequada representação de interesses, do que de reformas de cunho permanentemente administrativo. É preciso aumentar a transparência das políticas públicas, desobstruir os canais de participação da sociedade nas decisões de interesse coletivo e assegurar maior equidade na representação dos distintos interesses no processo decisório” (Rezende, 1987: 247).

Kliksberg, crítico arguto das reformas empreendidas na América Latina, aponta três equívocos que, freqüentemente, se fazem presentes no discurso, ou na retórica como eu dizia, sobre as necessárias reformas do Estado:

“Primeiramente, é um discurso alheio à história [...]. Nenhum dos processos típicos do aparato público atual surgiu do nada, eles surgiram num discurso, cuja lógica deve ser pesquisada para entender as forças subjacentes e extrair conclusões sobre a possibilidade de sua influência no futuro [...]. E aí então podem aparecer 'patologias', o que historicamente são respostas funcionais [...].”

“Em segundo lugar, o discurso normalmente não é desagregado. Os rótulos são de caráter absolutamente global [...]. O discurso não desagregado leva a uma destacada pobreza da análise e das conclusões [...].”

“Além de o discurso estar fora do contexto histórico, não ser desagregado, também não pode ser comparado [...]. Não se traçam paralelos com processos similares de outras áreas em desenvolvimento ou com o próprio mundo desenvolvido” (Kliksberg, 1988a: 40).

O segundo aspecto diz respeito à natureza do processo decisório, isto é, aos termos de troca existentes no sistema político, rotineiros e novos, e à barganha de maneira geral. As estruturas administrativas são menos importantes para o presidente do que para a maioria dos congressistas; para o primeiro é fácil propor sua mudança, enquanto os últimos são mais cuidadosos na sua substituição. O presidente passa por ciclos alternados de entusiasmo e de ceticismo no processo de barganha, dada a freqüente oposição legislativa. A tendência é a ampliação do tipo e da quantidade de recursos de poder que são mobilizados na tentativa de preservar ao máximo a proposta original do Executivo; o jogo de poder torna-se pesado, eventualmente pouco ético. A experiência com a tramitação legislativa da emenda da reeleição é rigorosamente exemplar. Também os partidos políticos geraram recursos novos e os introduziram na barganha com o Poder Executivo, ampliando ainda mais a abrangência do conflito. Tais recursos incluem os próprios cargos do Poder Legislativo.

O terceiro aspecto típico de propostas de reforma administrativa tem a ver com o fato de que pela própria natureza ela não logra obter a mobilização necessária e a atenção prolongada dos atores políticos envolvidos, sobretudo se seu processamento ocorre em contexto que inclui número elevado de atores e quando o conflito é ampliado. Resistem, em geral, apenas os atores que avaliam a mudança como prejudicial a seus interesses. A força dominante passa a ser apenas aquela de oposição; o governo fica isolado e à mercê da freqüente relutância dos congressistas em alterar as estruturas administrativas, até porque elas são velhas conhecidas.

Observe-se, finalmente, que os efeitos de mudanças graduais e de menor profundidade são imediatos e, por isso, mobilizam mais facilmente a todos para que o processo de mudança se aprofunde, enquanto os efeitos de mudanças radicais só ocorrem no médio e longo prazos, o que desmobiliza até mesmo aqueles que, em princípio, se aliam à proposta original de mudanças. A França comemorou, em 1996, dez anos de reforma do Estado, processo que ainda está em curso.

Cabe examinar, agora, avaliações feitas por diferentes autores, que escreveram entre 1967 e 1989, com o intuito de chamar a atenção para a

similitude dos diagnósticos sobre as reformas administrativas no país e, sobretudo, para seus resultados e, o que se revela com mais frequência, para seus insucessos.

Em artigo de 1967, Nascimento aponta três fatores como sendo componentes básicos da estratégia de mudança: o valorativo ou ideológico, o substantivo e o operativo ou comportamental. Com base nesses aspectos, conclui pela tripla inadequação das reformas administrativas até então propostas. Sobre a estratégia das reformas e sua substância assim se pronuncia:

“Com efeito é tecnicamente plausível e empiricamente demonstrável que o potencial impeditivo dos obstáculos varia com a estratégia, isto é, que determinadas estratégias tendem a reforçar, enquanto outras tendem a enfraquecer, o efeito paralisante dos obstáculos [...]. Portanto, as soluções tornam-se cada vez menos controversiais, ao passo que o problema de como desencadear a reforma — problema estratégico — torna-se crítico” (Nascimento, 1967: 15-16).

Concluindo sua análise, que se estende de 1930 a 1967, o autor entende que uma estratégia adequada de reforma administrativa deveria incorporar os seguintes aspectos:

1. ter orientação gradualística;
2. ser seletiva, pois o globalismo resulta em ataques generalizados a todos os *fronts*;

3. ter condições de continuidade;

4. reforçar e disseminar os comportamentos necessários à reforma;

5. liderar através da cooptação (Nascimento, 1967: 46 e ss.).

Em 1988, Kliksberg, fazendo um balanço de 30 anos de reformas administrativas na América Latina — período, reconheça-se, semelhante àquele em que Nascimento se baseou na análise do caso brasileiro —, vê poucos pontos como positivos nas mudanças empreendidas. Para o balanço que ora interessa fazer, aponto apenas para aqueles aspectos reiteradamente mencionados pelos vários analistas:

“Entretanto, os objetivos finais dos movimentos de reforma estão longe de se concretizar. Em grande parte da América Latina, os gargalos principais da capacidade gerencial do Estado permanecem intactos. Por exemplo, em numerosos países latino-americanos as decisões de alto nível são tomadas com base em metodologias primárias e rudimentares. Outro problema relaciona-se com a fisionomia característica dos Estados latino-americanos, integrados por um corpo central (presidência, ministérios) e um amplo setor constituído pelas empresas públicas, institutos autônomos e

outras entidades de administração descentralizada. Ambos operam claramente desconexos. A hipótese básica da descentralização, que implicava autonomia administrativa, mas com o poder central re- tendo a atribuição de fixar políticas, não funcionou na realidade. O Estado se apresenta desarticulado. Nestes e em outros aspectos fundamentais, a reforma não conseguiu os impactos profundos pretendidos” (Kliksberg, 1988b: 63-4).

No final dos anos 80, já refletindo e, em parte, justificando as iniciativas de mudanças na administração pública federal efetivadas na Nova República, Holanda e Marcelino diagnosticam os erros e acertos das reformas administrativas de forma bastante semelhante aos autores mencionados:

“O Brasil já tentou diversas vezes realizar uma ampla reforma em sua administração pública, quase sempre com limitado sucesso, embora devam ser reconhecidos os avanços alcançados pelo DASP, na década de 40, e o salto qualitativo do Decreto-lei 200 de 1967, além da exitosa experiência do Programa Nacional de Desburocratização. Lamentavelmente, os interregnos democráticos têm sido particularmente estéreis nesse campo, como se evidencia da experiência do período 1945/64 e da recente tentativa de reforma iniciada em julho de 1985 e já quase completamente frustrada” (Holanda, 1989: 117).

À mesma época, Marcelino identifica a natureza global das reformas propostas e o seu, necessariamente, longo tempo de maturação como fatores adversos, porém típicos das reformas:

“Mas, evidentemente, uma reforma global como foi tentada antes não é viável política e tecnicamente. Daí a escolha de áreas prioritárias. Isto é particularmente verdadeiro no caso do serviço civil. A tradição e a extensão do clientelismo político do serviço civil, a falta de tradição do sistema de mérito, o corporativismo e o patriarcalismo impregnados na classe dirigente e as iniquidades do sistema de remuneração dos servidores públicos são obstáculos que só podem ser superados com muito tempo e vontade política” (Marcelino, 1989: 113-114).

A semelhança entre os diagnósticos feitos por diferentes analistas e profissionais com envolvimento direto nas reformas administrativas — abortadas, razoavelmente bem-sucedidas e malsucedidas — é fato recorrente, a partir da mencionada análise de Nascimento, de 1967. Ademais, essa similitude de diagnósticos se prolonga no tempo e alcança também a reforma administrativa sugerida pelo governo Fernando Henrique Cardoso, entre analistas claramente simpáticos à proposta. Carneiro, por

exemplo, que participou do Programa de Desburocratização identifica várias razões que desaconselhariam “tentativas de reformas muito abrangentes, no atual contexto histórico” (Carneiro, 1995: 12). Isto porque, em primeiro lugar, as experiências brasileiras recentes não alcançaram os níveis pretendidos de abrangência e de eficácia, cabendo lembrar que as reformas de 1937 e de 1967 foram promovidas em regimes autoritários. Em segundo lugar, o exemplo norte-americano, dada a complexidade do Estado contemporâneo, ajuda a mostrar que as grandes reformas esbarram em resistências internas intransponíveis. Por isso, tem-se optado por reformas parciais, setorizadas e que se traduzem em ganhos incrementais.

Alterar todos os dispositivos constitucionais que afetam a organização, a estrutura e o funcionamento da administração pública brasileira implicaria, segundo Carneiro, reescrever a Constituição de 1988 (Carneiro, 1995: 12). O autor, apesar de entender que uma reforma administrativa profunda esbarraria em obstáculos praticamente intransponíveis, além de ser pouco recomendada à luz da experiência internacional, revela-se otimista quanto aos rumos futuros da proposta do ministro Bresser Pereira. Seu otimismo justifica-se, fundamentalmente, pelo fato de a proposta não ser “dramática, o Executivo reduziu de forma significativa as áreas potenciais de divergência.” Além disso, a forma pela qual a estabilidade, que é questão das mais polêmicas, foi tratada “revelou-se moderada e veio ao encontro dos anseios dos governadores.” Em terceiro lugar, o ministro da Administração e da Reforma do Estado teria adotado “uma estratégia menos dogmática do que a utilizada nas reformas previdenciária e tributária” (Carneiro, 1995: 13-14).

Ora, o texto que venho citando foi publicado no final de 1995, antes de o governo Fernando Henrique Cardoso completar um ano. A avaliação que o autor faz da proposta de reforma administrativa e de seus possíveis obstáculos em nada justifica o seu otimismo. Ou bem a leitura que, à época, o autor fez da proposta foi equivocada, ou a proposta efetiva veio a ser mais contundente do que Carneiro esperava, ou, finalmente, o artigo que comentamos visava, apenas, divulgar e convencer os leitores do acerto da proposta do Executivo.

Carneiro, entendendo que a reforma administrativa não teria a abrangência e a profundidade de outras tentativas, assim se pronunciou: “O atual governo optou claramente por uma reforma circunscrita, com ênfase especial na contenção de gastos, numa descentralização administrativa restrita e seletiva na recuperação da capacidade de auto-organização do Executivo” (Carneiro, 1995: 12).

A reforma administrativa, no entanto, não é circunscrita, não é restrita e, o que é mais importante, ela de fato se inscreve em um contexto de ação governamental de inúmeras reformas da Constituição de 1988,

com profundas implicações para as relações entre o Estado e a sociedade. Ademais, o reformismo governamental não se restringe à tentativa do Executivo de resgatar sua capacidade para se auto-organizar.

Com efeito, o principal idealizador e condutor da reforma administrativa — o ministro Bresser Pereira — parece reconhecer dificuldades inerentes à própria burocracia existente como possíveis obstáculos para a eventual substituição do modelo administrativo prevalecente por outro que, supostamente, levaria à modernização do Estado: “Por fim, a crise da forma burocrática de administrar o Estado emergiu com toda força depois de 1988, antes mesmo que a própria administração pública burocrática pudesse ser plenamente instaurada no país” (Pereira, 1996a: 9).

Embora a passagem supracitada tenha como referência imediata a Constituição de 1988 e seus desdobramentos imediatos no plano administrativo, o problema identificado é antigo; o fato é que o Brasil nunca teve o modelo burocrático de administração, ou qualquer outro, plenamente instalado. A nossa realidade administrativa tem se caracterizado, independentemente da intencionalidade das reformas e de seus eventuais êxitos e fracassos, pela convivência de modelos de administração incompletos, inconsistentes e superpostos. Não se pode efetivamente afirmar que a história administrativa brasileira se caracterize por ter passado por fases sucessivas: da administração patrimonial à administração burocrática que, no momento, deveria ser substituída pela administração gerencial. O próprio Pereira reconhece a sobreposição de modelos de administração diversos; não se trata, portanto, de substituir a administração burocrática por outro modelo que ora se revele como sendo superior àquele. “As consequências da sobrevivência do patrimonialismo e do enrijecimento burocrático, muitas vezes perversamente misturados, serão o alto custo e a baixa qualidade da administração pública brasileira” (Pereira, 1996a: 9).

A convivência de formas diferentes de administração pública — burocrática, imperfeita, com o inegável patrimonialismo — associada às eventuais “ilhas de excelência”, gera, evidentemente, grande tensão no interior do Estado e, simultaneamente, resistência às tentativas de mudança. Não se trata, portanto, de reformar a administração, passando-se “Da Administração Pública Burocrática à Gerencial”, título do artigo que venho comentando. Tudo indica que uma suposição básica de reforma proposta pelo governo é a de que, contrariamente ao diagnóstico correto de Pereira, ele próprio entenda que a mudança consiste, apenas, em substituir um modelo por outro. A substituição anunciada pelo ministro, obviamente, nada tem a ver com a leitura realizada por Carneiro, que já comentei: “circunscrita”, “restrita” e “seletiva” (Carneiro, 1995: 12).

A revisão aqui feita das experiências reformistas da administração pública brasileira, com ênfase na sua natureza, quando implementadas, e de seus resultados, permite o estabelecimento de proposições que, creio, se aplicam também a experiências semelhantes em outros países:

1. Em todo e qualquer regime (autoritário, quase-democrático, autoritário-militar, de transição e democrático) e, conseqüentemente, em quase todos os governos, foram propostas medidas que visavam reformar a administração pública federal.

2. Do ponto de vista substantivo, as propostas sempre foram globais e gerais, e não específicas e incrementais como ocorreu apenas no governo Sarney.

3. Com freqüência foram abortadas, ou porque não chegaram a se consubstanciar em anteprojeto de lei, ou porque foram retiradas pelo Executivo do Congresso Nacional.

4. Na esmagadora maioria das vezes, as reformas não tiveram seqüência e não obtiveram os resultados desejáveis em decorrência de erros de estratégia política.

5. A efetiva profissionalização do servidor, tentada várias vezes, nunca ocorreu e sempre conviveu com a multiplicidade de cargos, de planos salariais especiais e de “trens da alegria”, típicos de final de administração.

6. A partir da Comissão Amaral Peixoto, há convergência de diagnósticos e de propostas de mudanças que são recorrentemente lembrados e, por vezes, incorporados a “novos” diagnósticos, propostas e instrumentos legais.

7. As reformas oscilam entre o fortalecimento da administração direta e a descentralização administrativa.

Finalmente, cabe concluir, com base na literatura que analisa as várias reformas administrativas e as propostas não efetivadas, que o País, de fato, nunca logrou implantar uma burocracia do tipo weberiano. Até porque, os textos legais que mais se aproximaram desse ideal abriam brechas que se contrapunham ao espírito da burocracia racional-legal. Creio que, independentemente de regime político e de governo, o país sempre conviveu com segmentos dispersos de uma burocracia weberiana em vários níveis da administração, interpenetrada e convivendo com um alto teor de patrimonialismo burocrático, nunca de fato completamente extirpado da administração pública. Contrapondo-se a essa administração, essencialmente amorfa, destacavam-se as “ilhas de excelência”, aspecto de resto já salientado por todos os estudiosos da política e da administração pública: “ilhas”, porque razoavelmente imunes ao processo político; “de excelência”, dada a competência de seus membros.

- ¹ Este trabalho foi produzido no âmbito do “Programa de Reforma do Estado”, com o apoio do MCT-FINEP-CNPq/MEC-CAPEs. Foi desenvolvido como parte do projeto do IUPERJ: “Reconfiguração do Mundo Público Brasileiro — O Sistema Político e a Reforma do Estado”.

Referências bibliográficas

- BANDEIRA, Moniz. (1977), *O governo João Goulart: as lutas sociais no Brasil*. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira.
- CANHIM, Romildo. (1994), “Redesenho do Estado”. *Revista do Serviço Público*, Brasília, ano 45, v. 118, nº 1, jan./jul.
- CARDOSO, Fernando Henrique. (1973), “O modelo político brasileiro”, in *O modelo político brasileiro*. São Paulo: Difusão Européia do Livro.
- CARNEIRO, João Geraldo Piquet. (1995), “Limites e perspectivas da reforma administrativa”. *Monitor Público*, Rio de Janeiro, ano 2, nº 7, set./nov.
- COSTA, Jorge Gustavo. (1971), *Planejamento governamental. A Experiência brasileira*. Rio Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.
- COUTINHO, Virgínio Augusto Ferreira e CAMPOS, Maria Teresa Oliva Silveira. (1996), “Brasil século XXI. A construção de um Estado eficaz”. *Textos para Discussão*, ENAP, Brasília, nº 7, ago.
- CRETILLA JÚNIOR, José. (1985), *Reforma administrativa brasileira*. Rio de Janeiro: Ed. Forense.
- DALAND, Robert T. (1969), *Estratégia e estilo do planejamento brasileiro*. Rio de Janeiro: Cidades.
- DINIZ, Eli e LIMA JUNIOR, Olavo Brasil de. (1986), *Modernização autoritária: o empresariado e a intervenção do Estado na economia*. Brasília: IPEA/CEPAL.
- HOLANDA, Nilson. (1989), “Reforma administrativa e reforma do Estado”. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 117, nº 2, set./dez.
- JAGUARIBE, Hélio. (1977), “Brasil: estabilidade social pelo colonial-fascismo?” in C. Furtado (coord.), *Brasil: tempos modernos* (2ª ed.). Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- _____. (1986), *Jornal da Reforma Administrativa*. Brasília, 4/9.
- KLIKSBERG, Bernardo. (1988a.), “Um novo paradigma em gestão pública”. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 116, nº 2, mai/jun.
- _____. (1988b), “A gerência na década de 90”. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 22, nº 1, jan./mar.
- LAFER, Celso. (1975), *O sistema político brasileiro: estrutura e processos*. São Paulo: Ed. Perspectiva.
- MARCELINO, Gileno Fernandes. (1989), “Administração pública brasileira: evolução, situação atual e perspectivas futuras”. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 117, nº 2, set./dez.
- _____. (1987), “Evolução do Estado e reforma administrativa”. *Série Reforma Administrativa*. Brasília: Secretaria da Administração Pública da Presidência da República.

- MARCH, James e OLSEN, Johan. (1989), *Rediscovering institutions. The organizational basis of politics*. Nova York: The Free Press, cap. 5, p. 69-94.
- NASCIMENTO, Kleber. (1967), “Reflexões sobre a estratégia de reforma administrativa: a experiência federal brasileira”. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, nº 1, 1ª sem.
- PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. (1996a), “Da Administração pública burocrática à gerencial”, *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 120, n. 1, jan./abr.
- _____. (1996b), *A reforma da administração pública no Brasil*. Pronunciamento realizado no plenário do Senado Federal, Brasília, DF, 26/6.
- _____. *et alii*. (1993), “Reformas econômicas em democracias recentes: uma abordagem social-democrata.” *Dados*, Rio de Janeiro, v. 36, nº 2.
- _____. (1991), “Uma abordagem pragmática para a intervenção do Estado: o caso brasileiro”. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 34, nº 1.
- _____. (1970), *Desenvolvimento e crise no Brasil* (2ª. ed.). São Paulo: Ed. Brasiliense.
- Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado. (1995), *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília.
- REZENDE, Fernando. (1987), “O crescimento (descontrolado) da intervenção governamental na economia brasileira”, in O. B. de Lima Junior e S. H.H. de Abranches. (coords.), *As origens da crise. Estado autoritário e planejamento no Brasil*. Rio de Janeiro: Vértice/IUPERJ.
- SANTOS, Luiz Alberto. (1997), *Reforma administrativa no contexto da democracia*. Brasília: DIAP/Arko Advice Ed.
- SCHWARTZMAN, Simon. (1996), “Desempenho e controle na reforma administrativa”. *Textos para Discussão*, Brasília: ENAP, nº 8, set.
- SKIDMORE, Thomas. (1975), *Brasil: de Getúlio Vargas a Castello Branco (1930-1964)*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- SOLA, Lourdes. (1969), “O golpe de 37 e o Estado Novo”, in C. G. Mota (org.), *Brasil em perspectiva*. São Paulo: Difusão Européia do Livro.
- SOUZA, Maria do Carmo Campello de. (1976), *Estado e partidos políticos no Brasil*. São Paulo: Alfa-Ômega.
- WARLICH, Beatriz. (1984), “A reforma administrativa no Brasil: experiência anterior, situação atual e perspectivas. Uma apreciação geral”. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 18, nº 1, jan./mar.

As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos

Olavo Brasil de Lima Junior

O artigo revê, com base na bibliografia especializada, as reformas e tentativas de reformas administrativas realizadas no país, desde o Estado Novo, passando pelas tentativas dos governos militares e pelas propostas mais recentes da Nova República, e chegando até a reforma Bresser Pereira. O balanço crítico é bastante negativo, sobretudo, porque as grandes reformas, precisamente pela sua abrangência, nunca foram efetivamente implementadas. O sistema do mérito no serviço público federal é um bom exemplo. As dificuldades de implementação das grandes reformas, advindas principalmente de sua grande complexidade, resultam também de sua interação negativa com o contexto político mais geral, pela carga retórica de que se fazem acompanhar, e pelo fato de subestimarem os aspectos técnicos necessários à sua implementação.

Las reformas administrativas

Olavo Brasil de Lima Junior

El artículo revé, basándose en la bibliografía especializada, las reformas e intentos de reformas administrativas realizadas en el país; desde el “Estado Nuevo”, pasando por las tentativas de los gobiernos militares y por las propuestas más recientes de la “Nueva República”, llegando hasta la reforma Bresser Pereira. El balance crítico es bastante negativo, sobre todo porque las grandes reformas, precisamente por su alcance, nunca han sido efectivamente puestas en práctica. El sistema del mérito en el servicio público federal es un buen ejemplo. Las dificultades para llevar a la práctica las grandes reformas, provenientes principalmente de su gran complejidad, resultan también de su interacción negativa con el contexto político, más general, de la carga retórica de la que están acompañados, y del hecho de que se han subestimado los aspectos técnicos necesarios para su puesta en marcha.

Doutor em
ciência política
pela University
of Michigan e
professor titular
do DCP da
UFMG

Administrative reforms in Brazil: models, successes and failures

Olavo Brasil de Lima Junior

Based on specialized bibliography, the paper reviews the administrative reforms and attempts to reform carried out in Brazil, from the Getúlio Vargas’ *Estado Novo* to Bresser Pereira’s reform, covering the attempts of the military regime and the latest proposals of the New Republic. A critical analysis shows a quite negative balance, mainly because the biggest reforms, due to their broad scope, were never implemented. The merit-based system in the federal public service is a good example. The difficulties of implementing big reforms, inherent to the complexity involved, also result from their negative interaction with a broader political context, the rhetorical burden they bring together, and the fact that they underestimate the technical aspects required for their implementation.

