



Burocracia e política no Brasil

Desafios para o
Estado democrático
no século XXI

MARIA RITA LOUREIRO
FERNANDO LUIZ ABRUCIO
REGINA SILVIA PACHECO
(ORGANIZADORES)



FGV
EDITORA

1

A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas

Fernando Luiz Abrucio
Paula Pedroti
Marcos Vinicius Pó

Este capítulo traça a trajetória da burocracia brasileira, a fim de entender sua constituição e o papel ocupado no processo de modernização do Estado. Embora seja apresentado um amplo panorama histórico, o texto se concentra nos momentos em que ocorreram importantes transformações e reformas da administração pública brasileira. Essa concentração em eventos ou momentos estratégicos se deve ao fato de eles representarem paradigmas dos problemas enfrentados pelo reformismo no Brasil.

O capítulo se divide em cinco partes. Na primeira, discute-se a origem da administração pública brasileira, em especial no período imperial, quando a alta burocracia teve uma ambígua atuação de modernização do país, com elementos progressistas e conservadores. Mostra-se ainda a situação na Primeira República, momento em que houve um retrocesso geral na estrutura burocrática, mas também a formação das duas primeiras burocracias modernas no Brasil: as Forças Armadas e a diplomacia.

Na segunda parte é analisada aquela que é considerada a primeira reforma administrativa do país: o modelo daspiano, criado por Vargas. Seus

dilemas e suas ações tiveram um efeito prolongado sobre a administração pública brasileira ao longo do século XX. É possível dizer que a visão daspiana de reforma foi a inspiração e o fantasma das demais.

O Decreto-Lei nº 200 e o projeto de administração pública dos militares são discutidos a seguir. Aqui, algumas características varguistas são levadas ao paroxismo, combinadas com uma tentativa de modernização gerencial de parcela da máquina pública. Como resultado, pode-se dizer que esse modelo levou ao ponto mais alto do Estado nacional desenvolvimentista, mas foi sepultado com a crise do regime autoritário e do próprio tipo de Estado ao qual dava suporte.

A reforma do Estado tornou-se um tema central com a redemocratização do país. Nesse contexto, o debate sobre a gestão pública tornou-se importante, embora, à primeira vista, em menor medida do que outros, como a democratização e a descentralização. No entanto, a discussão acerca da administração pública ganhou um sentido mais amplo, envolvendo mais aspectos do que noutros períodos e se tornando peça-chave para que as políticas públicas deem conta da expansão crescente das demandas sociais.

Tendo a nova realidade democrática como pano de fundo, a quarta seção do capítulo procura analisar a trajetória da reforma da administração pública da Nova República até o governo Lula. O centro da discussão são as relações de complementaridade e confronto entre o modelo propugnado pela Constituição de 1988 e a proposta reformista apresentada pelo ministro Bresser-Pereira, no primeiro mandato de FHC. Apesar de haver outros movimentos paralelos de reformas, o entendimento desse debate é a melhor chave para explicar a situação atual da administração pública.

Na conclusão, são colocados os desafios mais importantes para a gestão pública brasileira no século XXI, tomando como base não só os conteúdos, mas também as estratégias reformistas, pensadas com base em nossa experiência histórica.

A administração pública genuinamente brasileira só pôde nascer com a independência do país. Porém, não é possível entender suas bases iniciais sem analisar os efeitos que o período colonial tinha deixado. Afinal, foram mais de 300 anos de colonização, além de os primeiros governantes do Brasil independente terem forte relação com a metrópole portuguesa.

Do ponto de vista administrativo, é possível distinguir duas grandes formas de comando no período colonial.¹ A primeira tinha um viés centralizado, baseado no controle mais estrito, por parte da metrópole, das atividades administrativas realizadas no Brasil. Seus principais instrumentos, como o Conselho Ultramarino e a Igreja Católica, procuravam garantir uma uniformização do processo colonizador. A figura principal era o governo-geral, instituído como mecanismo contra o fracasso da administração privada das capitanias hereditárias. O modelo administrativo proposto caracterizava-se por um excesso de procedimentos e regulamentos, tendo como fundamento filosófico uma visão de que o Estado vem antes da sociedade, tal qual Faoro (2001) descreveu o paradigma ibérico que perpassou a colonização do Brasil.

A outra forma de comando administrativo advinha de fatores descentralizados de poder. Particularmente, resultavam da estrutura local de governança, marcada pelo poderio patrimonialista presente tanto nas câmaras municipais como nas capitanias hereditárias. Ademais, como o Estado português não alcançava a maior parte do território brasileiro, prevalecia então o que Sérgio Buarque (1997) chamava de personalismo, entendido como privatização do espaço público.

A mistura de centralismo excessivamente regulamentador, e geralmente pouco efetivo, com o patrimonialismo local resume bem o modelo de administração colonial. Essa situação começou a mudar em meados

¹ Sobre a administração pública no período colonial, ver Garcia (1975), Leal (1986) e Holanda (1997).

do século XVIII, com as reformas pombalinas, em Portugal, que geraram maior intervenção sobre os assuntos da Colônia, particularmente nas áreas de mineração. Novo impulso ao poder público foi dado pela chegada da Família Real portuguesa, em 1808, que colocou o Brasil como centro do Império português, criando instituições, principalmente no Rio (a Corte), que podem ser vistas como a base do Estado nacional que será proclamado em 1822 (Costa, 2008:836).

Na verdade, a inflexão no papel do Estado e da burocracia no Brasil se deveu principalmente às ações do marquês de Pombal, que procurou formar lideranças político-administrativas, particularmente em Coimbra, que pudessem atuar como altos burocratas em todas as colônias. Esse processo gerou uma nova elite de brasileiros, bastante homogênea em seus propósitos. No final do período colonial e início do Império, tal grupo ocupou altos postos governamentais, tendo sido central no processo de Independência e na organização de um projeto de nação (Carvalho, 2003).

Inicia-se aí uma história em que a alta burocracia fará parte de vários momentos estratégicos do país, tendo, no geral, um ambíguo papel modernizador. De um lado, foi esse grupo, centrado no Estado, que pôde planejar a Independência e atuar em prol da unidade nacional. Por outro, contudo, ela não rompeu — ou não teve como romper — com a instituição mais arraigada do Brasil de então: a escravidão. Se no caso do sistema escravocrata pode se dizer que essa elite fez o que era possível, não se pode esquecer que ela inaugurou uma forma “estado cêntrica” e centralizada de fazer reformas, que, mesmo tendo sofrido modificações incrementais ao longo do tempo, foi uma marca de nosso *modus operandi* reformista.

Cabe frisar, no entanto, que os atores burocráticos, inclusive nos momentos de maior autonomia, só podem ser compreendidos em sua intersecção com o sistema político. Uma análise sintética do papel da burocracia no Império exemplifica bem esse argumento.

Após um período de grande turbulência, com a Regência, o Império consolida e estabiliza seu modelo político no Segundo Reinado. E nesse período a burocracia estatal será fundamental para duas funções. Na pri-

meira, mais nobre, participará da definição das principais diretrizes do país, seja por meio do exercício de funções especificamente burocráticas, seja por meio do Conselho de Estado, órgão de assessoria do imperador. O conselho era dominado por funcionários públicos, que lá chegavam geralmente por conta de sua experiência política, mas sua atuação burocrática prévia marcava sua visão de mundo.

Essa alta burocracia era, no geral, selecionada segundo certo tipo de mérito, baseado num saber generalista. Contudo, não era recrutada de acordo com princípios universalistas como o concurso público, nem era profissionalizada em termos de carreira.² Na verdade, mesmo na melhor parte da elite burocrática, meritocracia e relacionamentos pessoais de apadrinhamento conviviam na seleção e promoção dos funcionários.

Só que a burocracia também tinha outro papel. Ela servia para a distribuição de empregos públicos para garantir apoio político e social. Trata-se do fenômeno da patronagem, tão bem descrito por Graham (1997). Os beneficiários desse modelo eram cabos eleitorais eficazes na conquista do voto no interior — inclusive familiares da elite agrária decadente que não conseguiam melhores postos —, parcelas pobres não escravizadas e até minorias urbanas educadas que não obtinham acesso a cargos burocráticos mais nobres (Carvalho, 2003:165). No mundo escravocrata, o Estado tinha como uma das tarefas oferecer empregos numa economia pouco dinâmica — o que no dizer de Joaquim Nabuco significava que o “serviço público era a vocação de todos”.

Foram gerados, então, dois mundos burocráticos, um mais vinculado ao mérito e outro à patronagem. Desse tipo de dualidade dos primórdios da burocracia brasileira surgiram duas interpretações clássicas. A primeira teve como grande expoente Oliveira Vianna (1987), analista conservador

2 Uma lei de 1831 instituiu, pela primeira vez no Brasil, o mecanismo do concurso público, no caso para o ingresso de funcionários no Ministério da Fazenda. Porém, como mostra Carvalho (2003:168), essa legislação foi diversas vezes modificada, um provável indício da dificuldade de cumpri-la.

e um dos inspiradores do Estado varguista (particularmente do modelo corporativo). Ele chamava o topo da burocracia imperial de “homens de mil” — afinal, cada qual valia, segundo o autor, por no mínimo mil homens. Essa visão positiva estava muito marcada pela fragilização pela qual passou a administração pública na Primeira República. Em linha oposta, está Faoro (2001). Para ele, tratava-se de um estamento burocrático, isto é, de um grupo que usava de forma patrimonialista o seu poder, de modo a enfraquecer a autonomia da sociedade perante o Estado.

O fato é que a burocracia imperial tinha essas duas características. Ela foi essencial para construir a nação brasileira, evitando o fracionamento que marcou o restante da América Latina e mitigando o localismo oligárquico presente no país. Mas o fez também reduzindo a esfera pública ao comando patrimonial dos agentes estatais. Em outras palavras, havia uma alta burocracia selecionada pelo mérito, mas que não era pública e tampouco controlada publicamente, nem no sentido liberal nem em termos democráticos. A alta burocracia respondia, basicamente, ao imperador, o mesmo que concentrava em si todos os quatro poderes definidos pela Constituição de 1824.

Os “homens de mil” de Oliveira Vianna, na verdade, estavam bem longe do sentido moderno da burocracia, segundo a caracterização weberiana. A seleção meritocrática estava vinculada à formação intelectual dos escolhidos e aos laços sociais que tinham entre si, e não a um modelo institucional de burocracia, tornando os altos funcionários públicos do Império diferentes dos *daspianos* criados por Vargas, como veremos depois. Além disso, por vezes esses burocratas defendiam posições modernizadoras, como a abolição, porém, eles não propunham um novo tipo de Estado e de administração pública para transformar a realidade social da qual advinham: uma sociedade extremamente desigual. Havia na verdade um conflito entre algumas de suas ideias e suas posições sociais prévias.

Também é preciso relativizar o poder dessa burocracia imperial. Boa parte das funções ditas estatais eram realizadas por entes privados, como a Guarda Nacional, principal instrumento de garantia da ordem pública,

que congregava mais de 600 mil homens na década de 1870, ao passo que todo o funcionalismo, nessa mesma época, estava em torno de 80 mil pessoas (Carvalho, 2003:158). Em poucas palavras, o modelo centralizador, com uma pequena elite de mérito, não chegava aos recônditos do país.

Vale ressaltar que naquele momento as administrações públicas pelo mundo afora ainda eram igualmente marcadas por fortes traços patrimonialistas. As primeiras reformas de sentido burocrático-weberiano começaram na segunda metade ou no final do século XIX. O Brasil começou de fato a perder o bonde da história com a Primeira República, quando houve um enfraquecimento do Estado brasileiro, inclusive no plano central, nível de governo onde existiam as maiores capacidades estatais. O sistema estadualista e oligárquico que prevaleceu na República Velha, ademais, tornou ainda mais importante o modelo de patronagem no plano subnacional, pela via da política do coronelismo (Leal, 1986), uma vez que era necessário arrebatar mais eleitores para legitimar o processo político — embora as eleições fossem marcadas pelas fraudes.

Interessante notar que os governos estaduais, em comparação às províncias do Império, ganharam muito mais autonomia político-administrativa; todavia, este poder no geral não foi usado para modernizar a estrutura administrativa estadual (Abrucio, 1998), salvo raras exceções, como em algumas polícias e nos sistemas de ensino do Rio Grande do Sul e de São Paulo.

No entanto, houve duas exceções importantes na Primeira República no plano da administração pública nacional: as Forças Armadas e o Itamaraty. No caso do Exército, o processo se desenrola da seguinte forma, conforme relata Bresser-Pereira (2008:42):

A luta pela extinção da Guarda Nacional e pelo recrutamento obrigatório como uma prerrogativa do Exército será a luta política e institucional principal que os militares brasileiros desenvolveram nos primeiros 30 anos da República Velha, até serem vitoriosos. Para essa vitória, são importantes as reformas que já começam

em 1907-08, com Hermes da Fonseca como ministro da Guerra, e que ganham intensidade com a vinda da Missão Francesa, em 1915. Essas reformas dão finalmente ao Exército um caráter de organização burocrática moderna, profissional.

Cabe reforçar que este processo de modernização esteve vinculado à construção de um projeto de nação, pois as lideranças militares queriam constituir não só uma instituição meritocrática e profissional. Elas procuraram montar uma estrutura institucional que lhes permitisse interferir na ordem política. Foi isso que possibilitou às Forças Armadas terem um papel importante nos primórdios e ao longo do Estado nacional-desenvolvimentista.

No caso do Itamaraty, a escolha por uma seleção meritocrática se deveu à necessidade dos governantes da República Velha e à liderança de seus fundadores. Os presidentes da Primeira República precisavam de um corpo diplomático forte para lidar com as graves questões fronteiriças da época. Para tanto, buscaram inicialmente os membros da elite imperial que faziam a política externa, autênticos "homens de mil". Entre estes, papel destacado foi dado ao barão de Rio Branco. E aqui entra o fator estratégico: Rio Branco sabia que sua posição e de seus comandados era frágil, num país dominado por instituições oligárquicas, e barganhou um *status* diferenciado à diplomacia, como estrutura permanente de Estado. Esse processo continuou após sua morte e, na década de 1920, Maurício Nabuco, membro de carreira, liderou a consolidação das características de burocracia weberiana do Itamaraty.³

A Primeira República foi marcada por um paradoxo no que se refere à modernização do aparato burocrático: ao mesmo tempo que ela enfraqueceu o Estado e reforçou o modelo patrimonial, também foi nesse período que se formaram as duas burocracias profissionais cujas caracte-

3 Sobre a formação da burocracia do Itamaraty, ver Cheibub (1985).

rísticas mais se aproximavam do projeto de modernização administrativa preconizado pelo Estado varguista. Em particular, os diplomatas, com seu modelo de meritocracia para o serviço civil, paradigma que serviu de inspiração para a criação do Dasp, como veremos adiante. Mas não se pode esquecer que as Forças Armadas tiveram um papel essencial na pressão política por um Estado nacional mais forte e centralizador, e foi por esse prisma que se erigiu a administração pública moderna dos anos 1930.

O modelo daspiano: criação, características, resultados e dilemas

O modelo de administração pública criado por Vargas inaugura uma nova era por três razões. A primeira é que a sua construção obedecerá ao objetivo de expandir, num movimento sem precedentes, o papel do Estado, que aumentará sua intervenção nos domínios econômico e social em nome de um projeto de modernização nacional-desenvolvimentista (Martins, 1976; Bresser-Pereira, 2008). Tratava-se de completar o processo de construção nacional por intermédio de um novo tipo estatal voltado para a industrialização, a urbanização e o desenvolvimento econômico do país.

Para levar adiante este projeto de *state-building*, seria fundamental constituir uma administração pública competente, capaz de implementar e conduzir as diretrizes de modernização econômica e desenvolvimento almejados. Como bem percebeu Rezende (2004:48),

o esforço de *state-building* pelo desenvolvimento nacional em ampla escala, iniciado com o governo Vargas em 1930, dependeria em muito da construção de uma burocracia com maior performance. Essa foi uma das principais razões para o início de uma grande reforma administrativa.

Só que essa nova burocracia não seria constituída apenas pela seleção de bons quadros. A segunda especificidade do modelo varguista foi criar,

pelo menos numa parte do aparelho estatal, uma estrutura institucional, profissional e universalista de meritocracia. Em outras palavras, na comparação com o modelo dos "homens de mil" do Império, na proposta de administração pública de Vargas valiam mais a instituição e os objetivos do Estado, do que os burocratas e seus laços sociais. Daí ser o primeiro momento institucionalizado de reforma administrativa da história brasileira.

Como mostrado na seção anterior, as Forças Armadas e a diplomacia já tinham se transformado, antes de 1930, em burocracias profissionais com características tanto meritocráticas como universalistas. Além disso, elas se assemelhavam mais ao tipo ideal weberiano de burocracia, hegemônico à época, pela forma como organizavam a carreira e pelo modelo de racionalização por procedimentos que vigorava nas duas instituições. Se isso é verdadeiro, o que seria distintivo da reforma varguista, uma vez que um dos ramos do funcionalismo civil — os diplomatas — existia previamente?

Aqui, a especificidade do modelo varguista estava não apenas em ter ido além dos militares e dos diplomatas, tendo uma amplitude maior. A terceira singularidade estará vinculada à criação de uma burocracia, meritocrática, profissional e universalista, que, ao atuar como o motor da expansão desenvolvimentista do Estado, tornou-se então **a primeira estrutura burocrática weberiana destinada a produzir políticas públicas em larga escala.**

Em resumo, criou-se uma burocracia, a um só tempo, voltada ao desenvolvimento, institucionalmente ligada ao mérito e ao universalismo, sendo a primeira capaz de produzir políticas públicas em maior escala. Foram essas três especificidades que marcaram o modelo varguista, que tem na criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp), em 1938, sua principal marca.⁴ Contudo, antes da constituição desse órgão, foram implementadas medidas visando à racionalização do aparato estatal e à adoção de princípios da meritocracia, mediante a cria-

⁴ O trabalho mais completo de reconstrução do processo de criação do Dasp, e de toda a reforma administrativa varguista, é o de Wahrlich (1983).

ção de diferentes comissões e leis. Tais resoluções foram essenciais para dar início à montagem de um corpo burocrático profissional.

Antes de descrever as medidas tomadas, cabe lembrar que, além da inspiração advinda do Itamaraty, três outras fontes foram importantes para a construção do modelo daspiano. Em primeiro lugar, foi muito importante o trabalho de prospecção que gerou o Dasp, com o estudo da burocracia de outros países, inclusive com viagem aos Estados Unidos para acompanhar a situação do seu serviço público e trazer de lá também as principais inovações em teoria da administração da época.

Outra fonte importante foi a própria experiência político-administrativa de Getúlio Vargas. Em seu estado de origem, o Rio Grande do Sul, havia uma experiência importante de reforma na área educacional e uma visão mais meritocrática do funcionalismo. Afora isso, o fato de Vargas ter sido ministro da Fazenda, em meados da década de 1920, permitiu não só que ele percebesse que o papel do Estado deveria mudar, como principalmente que isso só poderia ser feito por uma burocracia profissional forte.

Por fim, destaca-se o trabalho dos dois principais reformadores, Maurício Nabuco, vindo dos quadros diplomáticos, e Luiz Simões Lopes, braço direito do presidente e que foi, como bem percebeu Gaetani (2005), o principal empreendedor da política da reforma daspiana.

Para entender a reforma Dasp, é preciso ressaltar sua dupla face. Por um lado, ela buscava modernizar a gestão pública, conforme os princípios burocráticos weberianos prevaletentes na época no plano internacional, com o intuito de criar um Estado eficaz nas suas novas tarefas desenvolvimentistas. Em linhas gerais, esse objetivo modernizador foi alcançado. Mas, por outro lado, sua matriz política era bastante problemática: tratava-se de um modelo autoritário e centralizador, principalmente na versão consagrada pelo Estado Novo, cuja proposta modernizadora não alterou profundamente o *status quo* representado pelos interesses agrários, nem com a necessidade de ter uma parcela do Estado voltada à patronagem, com o propósito de manter o apoio de parcela da elite ao varguismo.

Com relação à face modernizadora, a primeira grande medida adotada por Vargas em prol da organização administrativa ocorreu em 1931, quando foi criada a Comissão Permanente de Compras, com o objetivo de centralizar o processo de aquisição de materiais para o governo. Eis o primeiro passo adotado para incorporar à administração pública o controle e a padronização nos procedimentos. Na Constituição de 1934, outro avanço em prol de uma meritocracia profissionalizada: pela primeira vez em nossa história constitucional, o concurso público foi proposto como regra geral de acesso aos cargos públicos (art. 169, *caput*).

Em 1935, por meio da criação da Comissão Especial do Legislativo e do Executivo para Reforma Econômico-Financeira (Lei nº 51, de 1935), presidida pelo embaixador Maurício Nabuco, foram propostas medidas para reorganizar a administração pública e também para padronizar os vencimentos, de modo que houvesse igualdade de remuneração para os cargos com responsabilidades e funções semelhantes, e definição de normas para ascensão entre cargos (Lima Júnior, 1998:6).

Após o relatório da comissão, Luiz Simões Lopes deu continuidade a tais propostas. Como resultado, em 1936 é constituído o Conselho Federal do Serviço Público Civil e é promulgada a Lei do Reajustamento (Lei nº 284, de 1936), definindo as normas básicas e os sistemas de classificação de cargos. O conselho, que respondia diretamente ao presidente da República e era composto por comissões de eficiência em cada ministério, tinha como principal atribuição conduzir a reforma, introduzindo princípios de aprimoramento na administração pública (Siegel, 1966:47; Lambert, 1969:173).

A obrigatoriedade da realização de concurso público para os funcionários públicos permaneceu na Carta Constitucional de 1937, que também incluiu em seu texto o dispositivo que cria um departamento administrativo vinculado à Presidência da República (art. 67). É por meio da efetivação desse dispositivo que em 1938 cria-se o Dasp.

Com o objetivo de introduzir maior controle dos gastos, em 1940 é promulgado o Decreto-Lei nº 2.026, que criou a Comissão de Orçamento do

Ministério da Fazenda, atuando como o primeiro órgão central orçamentário e responsável por estabelecer as normas orçamentárias. A comissão era subordinada administrativamente ao Ministério da Fazenda e tecnicamente ao Dasp (Lima Júnior, 1998:6; Ministério do Planejamento, 2009).

O Dasp, portanto, seria o órgão central do sistema de controle da administração pública brasileira e a peça-chave para a constituição de uma burocracia profissional institucionalizada, aos moldes weberianos. Guiado por esse objetivo, o órgão assumiu a responsabilidade pela realização dos concursos públicos e a supervisão dos processos de gestão de pessoal, tais como promoções, transferências e medidas disciplinares (Geddes, 1990:222; Siegel, 1966:48).

Geddes (1990) aponta a importância assumida pelo Dasp no processo de treinamento de sua equipe e enfatiza o esforço assumido pelo órgão em atrair profissionais com boa qualificação, a fim de criar um ambiente onde seus funcionários se mantivessem motivados e alinhados com os princípios daspianos.

Se o Dasp fora muito bem-sucedido em sua tarefa de promover a qualificação de parcela do corpo burocrático brasileiro, o mesmo não se pode afirmar do processo de centralização de compras governamentais, que apresentava limitações. Com efeito, cabia ao órgão coordenar e centralizar o processo de compras de todo o governo federal, tarefa que se mostrara, evidentemente, bastante complexa (Siegel, 1966:48). Contudo, considerando o cenário anterior de total ausência de controle, o esforço em criar normas e procedimentos para o processo de compras pode ser considerado um legado positivo do órgão.

A reforma administrativa conduzida pelo Dasp também foi responsável pela criação de unidades administrativas descentralizadas da burocracia federal, as chamadas autarquias. Discorrendo sobre o aumento da descentralização administrativa no governo Vargas, Lima Júnior (1998:8) relata que seu primeiro governo foi responsável por uma significativa expansão da administração pública brasileira: “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”. Essa expansão estava inserida dentro do projeto nacional-desenvolvimentista de Vargas, uma vez que os novos órgãos criados tinham a função, principalmente, de controlar e intervir nas atividades econômicas.

É importante frisar que, além de exercer primordial papel no processo de controle e organização administrativa do Estado, o Dasp teve a importante função do controle político, sendo um instrumento fundamental nos propósitos autoritários e centralizadores do Estado Novo. Sobre esse aspecto, Graham (1968, apud Campello de Souza, 1976:96) escreveu:

Em teoria, o Dasp foi concebido como uma organização técnica, o que significava que os órgãos ministeriais se sujeitariam a ele em relação a assuntos técnicos, mantendo-se sujeitos a hierarquia usual para os assuntos de administração geral. Na prática, contudo, o Dasp funcionava de modo diferente. Tendo surgido no contexto de uma ditadura comprometida com a modernização, sem um partido de massas, o Dasp criou meios convenientes para o controle central do sistema administrativo. Como agência do Executivo federal, exercia responsabilidades que iam além das preocupações técnicas. Na realidade, o Dasp tornou-se uma espécie de superministério.

Assim, além de assumir o papel central de formulação e implementação das políticas administrativas, o Dasp trazia para si também a responsabilidade do controle político exercido pelo Executivo federal perante os estados, por meio da atuação dos departamentos administrativos estaduais, os chamados “daspinhos”, peças fundamentais na engrenagem autoritária e centralizadora do Estado Novo. Eles eram subordinados ao Ministério da Justiça, e seus presidentes regionais nomeados pelo Executivo federal. Tais departamentos estaduais, para além de assumirem a função do controle administrativo dos estados, exerciam três importantes funções políticas: a de estrutura supervisora das atividades do interventor, a de

corpo legislativo e a de integrar novas elites regionais no modelo varguista (Campello de Souza, 1976; Codato, 2008).

Precisamente por exercer funções de controle essenciais para a modernização autoritária varguista, o Dasp tornou-se peça-chave não só como forma de racionalização da gestão, mas também, e de forma estratégica, como instrumento político. A arquitetura do governo Vargas comportava as duas características.

E aqui aparecem, então, os limites e ambiguidades do reformismo daspiano. O primeiro problema aparece na moldura política do reformismo: as mudanças principais foram efetuadas sob o signo do autoritarismo e de uma forte centralização no plano federal.

Do viés autoritário derivam tanto o Dasp como mecanismo de controle político, buscando a “uniformização” dos aliados e a perseguição dos adversários, quanto também uma forma burocrática que não é integralmente pública — isto é, responde mais aos desígnios do governo de plano do que da sociedade. Essas características ficaram impregnadas em parte da burocracia meritocrática brasileira. Além disso, o autoritarismo afetou, dali para diante, o modelo reformista hegemônico. A primeira grande reforma do país não envolveu negociação com a classe política e os setores sociais, de modo que o paradigma reformista vencedor foi totalizante e autoritário. Essa visão foi defendida outras vezes no século XX, sob o argumento de evitar a contaminação da administração pública pela política clientelista.

A centralização política e administrativa foi outra característica do modelo daspiano. O problema não estava só no modelo centralizador — até porque o processo de *state-building* em todo o mundo, pelo menos até a década de 1970, teve viés centralista. Em comparação à outra reforma considerada centralizadora, a realizada pelos Estados Unidos naquele mesmo momento histórico, a forma e os resultados foram bem diferentes. Enquanto o reformismo de Franklin Roosevelt foi baseado na nacionalização do princípio do mérito contra as oligarquias locais, o paradigma varguista era o do controle das elites locais e não o da transformação po-

lítica e gerencial dos governos subnacionais. Em outras palavras, o Dasp ampliou a diferença entre a qualidade da burocracia federal e a precariedade administrativa da maioria dos estados e municípios.

A manutenção das formas clientelistas é outro nó do modelo modernizador de Vargas. Nem toda a máquina pública federal foi dominada por um princípio universalista de mérito, o que na verdade significou que o presidente da República fez um pacto com as antigas oligarquias para montar seu projeto de modernização. Paralelamente à estrutura de patronagem, foi construída a moldura institucional do Dasp, meritocrática e universalista em seus domínios. Obviamente que essa convivência gerou confrontos. A solução foi aquilo que Edson Nunes (1997) chamou de insulamento burocrático. Ou seja, o poder político blindou as agências daspianas, instrumento modernizador do Estado, do clientelismo, criando uma situação onde havia “ilhas de excelência” — daí a palavra insulamento — protegidas do jogo político estabelecido com os setores mais atrasados.

Ao insular o Dasp e as novas agências voltadas ao desenvolvimento econômico, o presidente Vargas pôde conduzir seu projeto de modernização administrativa sem mexer com toda a estrutura política e social do país. Apesar de ter sido bem-sucedido na realização de boa parte de seus objetivos, este modelo trazia em si o seu limite: a tática do insulamento burocrático que permitiu ao modelo daspiano sobreviver foi a mesma que impediu a expansão da lógica meritocrática e universalista para o restante da administração pública.

O resultado do modelo daspiano, desse modo, foi a consagração da modernização administrativa por um tipo de administração paralela. Assim, enquanto uma parte da administração pública brasileira era regida pelos princípios da meritocracia e profissionalismo, insulada das influências do clientelismo e da troca de cargos por favores políticos, outra parcela fora mantida sob a égide do patrimonialismo, sendo cooptada pelos diferentes grupos de interesse e atores que sustentariam politicamente Getúlio Vargas. O resumo desse processo foi bem captado por Campello de Souza (1976:85), “o dismantelamento da velha

ordem não ultrapassou os limites de uma 'modernização conservadora': sem qualquer reformulação radical da estrutura socioeconômica existente, encaixavam-se no sistema político novos grupos e interesses, devidamente cooptados e burocratizados".

Interessante notar que na reforma daspiana o modelo burocrático relacionado à ênfase em normas e procedimentos espalhou-se mais pela administração pública do que os princípios do mérito e do universalismo. Sua valorização nesse contexto de ambígua modernização do Dasp levou à maior valorização dos meios em si do que dos fins relacionados à burocracia weberiana. Cabe frisar que esse resultado vincula-se a uma lógica mais profunda do Estado brasileiro, desde o período colonial: o formalismo, isto é, a maior força da formalidade *vis-à-vis* à prática efetiva, conceito originalmente formulado por Guerreiro Ramos (1966). O formalismo não só atrapalha a eficiência do Estado como também permite que formas patrimoniais sejam travestidas de burocracia impessoal, por meio da utilização das normas e procedimentos com camuflagem universal, mas cuja implantação é efetivamente particularista.

A queda do Estado Novo enfraqueceu o Dasp. O órgão deixa de exercer o controle dos ministérios e a gestão de pessoal assim que Vargas deixa o poder e José Linhares assume provisoriamente a Presidência da República. Os concursos públicos foram cancelados e os controles administrativos perante as atividades dos ministérios, suspensos. Uma parcela enorme de cargos públicos foi ocupada de forma patrimonialista, particularmente por meio da efetivação dos funcionários interinos e extranumerários, admitidos sem concurso público (Guerzoni Filho, 1996:42). Definitivamente, o fim do primeiro governo Vargas representa uma inflexão no *status* do Dasp (Rezende, 2004:49; Geddes, 1990:223). Dali para diante, até sua extinção, na década de 1980, o órgão foi se tornando um grande cartório da administração civil, embora ainda tivesse pessoal bastante qualificado (mesmo que decrescente ao longo do tempo), o que o levou por vezes a alimentar outras partes do Estado com funcionários selecionados pelo mérito.

A despeito de suas ambiguidades e do seu posterior enfraquecimento, é inegável que o modelo daspiano trouxe aspectos positivos para a criação dos primeiros pilares institucionais da burocracia brasileira. Pela primeira vez na história a administração pública federal passou por um processo sistemático de organização dos seus principais componentes: orçamento, compras, gestão de pessoal, além de procedimentos gerais. Ademais, o Dasp foi bem-sucedido em seu intento desenvolvimentista, sendo o propulsor de grande parte da administração indireta que iniciou o processo de intervenção estatal na área econômica.

Como fruto mais profundo, o Dasp deixou dois legados ao Estado desenvolvimentista. De um lado, vários de seus membros lideraram ou fizeram parte da alta burocracia que comandou, geralmente com sucesso, a gestão em órgãos do governo federal durante o nacional-desenvolvimentismo. Por outro lado, o Dasp foi essencial na instalação, em alguns pontos da burocracia civil, de uma cultura de mérito que, mesmo quando colocada mais adiante em perigo, ficou impregnada em parte dos daspianos e repassada a outros líderes e grupos burocráticos. Neste sentido, a modernização deixou de ser resultado das ações do órgão e passa a ser um *ethos*, presente basicamente na administração indireta, que se expandiu e continuou na linha do insulamento burocrático — casos da Petrobras e do BNDES, criados nos anos 1950.

Mas o que estava em jogo no período posterior ao Estado Novo era o processo de institucionalização das conquistas do Dasp. Entre 1946 e 1964, onde foi possível insular áreas governamentais e recrutar funcionários com o espírito daspiano, mantinha-se um quadro meritocrático. No entanto, nem mesmo a administração indireta voltada ao desenvolvimento livrou-se por completo da patronagem — embora o clientelismo fosse bem maior na administração direta. Vargas tinha consciência disso e quando voltou ao poder, em 1951, voltou ao tema da reforma administrativa. Tentou realizá-la, com a criação de um grupo de trabalho, em 1952. Só que fracassaram todas as tentativas de reformas administrativas nesse período democrático. Como contrapeso poder-se-ia citar a aprovação do

Estatuto dos Funcionários Públicos Civis, em 1952, que reforçou o princípio do concurso público como norma geral para admissão. Porém, esse dispositivo foi sistematicamente burlado, sendo o caso mais grave a Lei nº 4.069, de 1962, apelidada de Lei do Favor, que permitiu um verdadeiro “trem da alegria” (Guerzoni Filho, 1996:43).

O caso do governo do presidente Juscelino Kubitschek é paradigmático para entender os rumos da administração pública daquela época. Para o desenvolvimento do Plano de Metas, seu principal projeto, JK adotou uma estratégia dual: tentou realizar uma reforma ampla do serviço público ao mesmo tempo que criou instituições paralelas e insuladas para desenvolver e coordenar as atividades do Plano de Metas. A primeira acabou abandonada devido às resistências enfrentadas no Congresso Nacional, enquanto a segunda se mostrou mais eficiente aos objetivos governamentais. Foi a vitória da estratégia chamada de administração paralela.

Kubitschek valeu-se de sua experiência anterior no governo de Minas Gerais para conjugar as gramáticas do clientelismo e do insulamento burocrático, utilizando o primeiro para a manutenção de sua base de apoio político e o segundo para o desenvolvimento de seus projetos desenvolvimentistas. Dessa forma, o presidente mitigava os entraves da burocracia tradicional sem confrontá-la diretamente, conseguia atrair pessoal qualificado para os projetos e mantinha os espaços para o clientelismo.

Para as iniciativas setoriais foram criados grupos de trabalho e grupos executivos, os quais, além dos especialistas, contavam com a presença de membros das instituições que poderiam ser afetadas pela implementação das ações. Para a coordenação mais ampla criou-se o Conselho de Desenvolvimento, que visava integrar as iniciativas setoriais e abrigava membros destas e da Presidência, além de dar espaço para a articulação de interesses. Esse sistema de vasos comunicantes era coordenado por profissionais experimentados e de competência reconhecida no serviço público, o que garantia um gerenciamento eficaz dos recursos e ações. O resultado positivo desse modelo foi a ampliação de focos desenvolvimentistas pelo país.

Mas nem tudo deu certo na estratégia administrativa do Plano de Metas. Segundo Lafer (2002), Kubitschek teve que enfrentar um “congestionamento da Presidência da República”, pois a criação de instituições paralelas para tratar de questões setoriais específicas acabou por gerar uma grande quantidade e diversidade de órgãos ligados diretamente ao Poder Executivo, os quais diluíam as competências do governo. Além disso, muitas instituições trabalhavam em defesa dos interesses de sua clientela, como o Departamento Nacional de Obras contra a Seca (Dnocs), com pouca interligação com o planejamento mais geral (Lafer, 2002:80). Tal situação mostrava as dificuldades da estratégia da administração paralela.

O sistema de administração paralela com insulamento de certas agências governamentais, na verdade, nasceu com a reforma varguista. Todavia, algumas diferenças entre os dois períodos devem ser ressaltadas. Vargas buscou por meio do Dasp reforçar uma burocracia civil profissional e aumentar o controle sobre a máquina governamental, já que a administração pública era pouco institucionalizada. JK, por sua vez, já recebeu um país com alguns mecanismos de controle do serviço público razoavelmente instalados e privilegiou aproveitar os bons funcionários públicos existentes — vindos do Dasp ou da administração indireta —, para por meio deles criar mecanismos de coordenação e execução dos projetos previstos no Plano de Metas. Nesse sentido, o projeto de Vargas visava mais à profissionalização da máquina pública do que o de Juscelino, que pôde utilizar o legado meritocrático advindo dos daspianos e afins.

No balanço final, se o modelo de administração paralela de JK mostrou ser eficaz para a implantação de projetos desenvolvimentistas, acabou por gerar fragmentação das estruturas governamentais em instituições setoriais especializadas que conflitavam com os respectivos ministérios. As instituições criadas, com poucas exceções, tiveram menor grau de institucionalização do que o Dasp e não conseguiram consolidar uma cultura meritocrática, gerando descontrole no recrutamento e depois na estabili-

dade de suas equipes. Além disso, a fragmentação ia de encontro à criação de mecanismos de *accountability* no serviço público.

O final do período 1946-64 mostrava não só o enfraquecimento do Dasp, como também revelava os limites das estratégias de insulamento e de administração paralela. A próxima reforma, a do Decreto-Lei nº 200, procurou aproveitar todos os pontos positivos do modelo daspiano, radicalizando ainda mais sua estrutura descentralizada e flexível. Mas, ao final, trará os fantasmas do reformismo varguista-daspiano de volta.

O modelo administrativo do regime militar: o Decreto-Lei nº 200

Os problemas decorrentes da administração paralela se acentuaram após o encerramento do mandato de Juscelino Kubitschek e as turbulências políticas do período 1961-64 não permitiram direcionar recursos para a sua resolução. Algumas iniciativas reformistas foram tentadas no período de governo de João Goulart, como a Comissão Amaral Peixoto, mas, ao fim e ao cabo, não houve alterações na administração pública brasileira.

Com o golpe de 1964, os militares assumiram o poder e exerceram-no de forma autoritária, embora tenham procurado, em maior ou menor medida ao longo do período, apoio em parcelas da elite política e social para legitimar sua autoridade. O principal instrumento de legitimação simbólica, além de um patriotismo difuso e do discurso anticomunista, advinha de uma ideologia antipolítica e tecnoburocrática, a partir da qual o regime se definia como um instrumento “modernizador” do país. É por essa razão que a administração pública ganhou especial destaque no período.

A administração pública foi aperfeiçoada em determinados aspectos. O regime militar fortaleceu ou criou algumas carreiras de Estado com base em princípios meritocráticos. Isso ocorreu particularmente na área econômica, como demonstram os exemplos da burocracia da Receita e

do Banco Central, esta última instituição criada pelos militares. Também foram fundados novos órgãos e entidades, desde o início sob o signo do mérito e da profissionalização, como exemplifica bem a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa).

Também podem ser destacados dois outros elementos no que se refere à melhoria da gestão pública. O primeiro foi o reforço dos mecanismos de planejamento, incluindo não só os famosos planos nacionais de desenvolvimento (PNDs) e afins, mas principalmente a busca pelo aperfeiçoamento das informações sobre o país. Apesar de ter havido muitas restrições de dados para a população, como mostrou o caso da epidemia de meningite em São Paulo, foi criada uma instituição importantíssima para análise da realidade brasileira, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), à época bastante ligada ao planejamento efetivo das políticas públicas.

Além disso, houve nesse período a expansão, institucionalização e nacionalização de diversas políticas públicas, como saneamento e habitação. Na educação foram dados passos decisivos para sua massificação, enquanto a previdência foi estendida para o setor rural. O fato é que o moderno *welfare state* brasileiro, em termos de abrangência e estabilidade de políticas, foi fortemente alavancado pelo regime militar, embora esse processo tenha sofrido uma série de vicissitudes, advindas, no geral, das suas características autoritárias e tecnoburocráticas.⁵

Mas a grande marca do período, do ponto de vista administrativo, foi a continuação da expansão do Estado brasileiro, especialmente pela via da administração indireta. Nesse sentido, o varguismo foi levado ao paroxismo, pois o regime militar, mesmo tendo sido instalado sob o discurso do anticomunismo, aumentou o tamanho e o poder de intervenção do aparelho estatal como nunca antes em nossa história.

⁵ A melhor análise sobre as políticas sociais no regime militar encontra-se em Draibe (1994).

Para realizar essa expansão do aparato estatal, instrumento fundamental foi a promulgação do Decreto-Lei nº 200/67, considerado a segunda grande reforma administrativa do século XX. Suas origens advêm da concepção de administração paralela que estava no DNA do varguismo, como o exemplo aqui destacado do Plano de Metas. Além disso, foi decisiva a discussão da Comissão Amaral Peixoto e da reforma administrativa feita pelo então estado da Guanabara, no governo Carlos Lacerda.

Entre as principais características dessa reforma, destacam-se três. A primeira foi a descentralização administrativa (ou desconcentração, nome correto deste conceito), dando maior raio decisório e flexibilidade gerencial à administração indireta, que era dividida, em grau crescente de autonomia, em autarquias, fundações, empresas públicas e empresas de economia mista — estas duas últimas eram organizações mais voltadas à intervenção direta no domínio econômico. Nesses órgãos descentralizados, prevalecia a contratação pelo regime de CLT, a fim, em tese, de favorecer um recrutamento com melhores salários e maior flexibilidade para contratar e demitir, em vez do modelo estatutário, mais “engessado” do ponto de vista da gestão de pessoal.

O objetivo dessa descentralização administrativa com flexibilização gerencial era tornar o Estado mais ágil para expandir suas ações, particularmente no terreno econômico. O regime militar, nesse ponto, ampliou as atividades econômicas inscritas no modelo varguista, como revela bem o exemplo das telecomunicações. Ademais, novas áreas foram contempladas, incluindo a social, principalmente quando estava vinculada mais diretamente ao desenvolvimento econômico. Nesse caso, pode ser citado o tema do desenvolvimento urbano, por meio da atuação do Banco Nacional de Habitação (BNH). O fato inequívoco é que quando uma política pública conseguia ganhar força na agenda e no tabuleiro político, ela procurava se beneficiar da estrutura de desconcentração com flexibilidade permitida pelas organizações da administração indireta. E, por analogia, as áreas que estavam fora do campo das prioridades normalmente ficavam na administração direta, que quase

sempre funcionava como uma burocracia ineficiente, por conta do peso de fatores como a patronagem, o cartorialismo e a falta de incentivos à profissionalização do corpo de funcionários.

Além do modelo de descentralização administrativa, uma segunda característica do Decreto-Lei nº 200 era a previsão de formas de coordenação e controle das unidades descentralizadas, fortalecendo os órgãos de planejamento e criando ou remodelando as agências responsáveis pelo orçamento, auditorias, compras e informação estatística. É interessante notar que os mecanismos formais de planejamento e organização dos dados de fato ganharam mais força, porém, isso não significou menor fragmentação das ações estatais advindas do modelo descentralizador.

O terceiro elemento diz respeito à estrutura federativa do Estado brasileiro. O modelo administrativo do Decreto-Lei nº 200 continha aqui um paradoxo: ao mesmo tempo que propugnava maior descentralização administrativa, estimulava a reprodução nos estados e municípios da estrutura institucional vigente no âmbito federal, por meio de incentivos previstos nos programas nacionais e nas formas de financiamento aos governos subnacionais (Medeiros, 1986). O fato é que no plano da federação criou-se um modelo unionista-autoritário, fortemente centralizador. A elite tecnoburocrática de Brasília o justificava com o argumento de que o regime precisava “modernizar” o país de “cima para baixo” (Abrucio, 1998:73). Mas cabe realçar que essa proposta pretensamente modernizadora não melhorou a forma de seleção e a carreira da burocracia nos níveis locais de governo.

O modelo reformista do regime militar continha quatro problemas básicos. O primeiro, obviamente, é seu caráter autoritário, permeado ainda por uma ideologia tecnocrática, que pode ser resumida pela ideia da superioridade da técnica sobre a política. Desse modo, a burocracia federal ficou insulada de qualquer controle público e, ao contrário do que propugnam os defensores desta visão, essa proteção não afastou os interesses privados da órbita do Estado. Surgiu aquilo que Fernando Henrique Cardoso chamou de anéis burocráticos, definidos como “círculos de

informação e pressão (portanto, de poder) que se constituem como mecanismo para permitir a articulação entre setores do Estado (inclusive das Forças Armadas) e setores das classes sociais”, de modo que “não se trata de um instrumento de pressão da sociedade sobre o Estado, mas da forma de articulação sob a égide da ‘sociedade política’” (Cardoso, 1975:208).

O exemplo dos anéis burocráticos revela que a proteção autoritária da tecnocracia não necessariamente afasta o Estado do patrimonialismo, uma vez que os interesses privados relacionam-se nessa arena com a burocracia sem o menor controle público. Isso possibilita o favorecimento de determinados setores econômicos, o tráfico de interesses e, no limite, a corrupção. Nada mais distante de um processo de modernização da administração pública.

Outro problema da segunda reforma administrativa do século XX foi a fragmentação da administração pública causada pelo Decreto-Lei nº 200, que fracassou em seu objetivo de criar mecanismos de coordenação. O sistema de controle não funcionou conforme o esperado, sendo incapaz de implantar mecanismos de aferição de desempenho das diversas unidades descentralizadas (Martins, 1985; Rezende, 2004). Ao final do período militar, os governos já não conseguiam minimamente direcionar a ação de algumas estatais, o que levou à criação de uma secretaria destinada a controlá-las — sem muito sucesso, diga-se de passagem. Esse processo resultou em desconroles fiscais e gerenciais, os quais acabaram por contribuir para a derrocada do regime. Cabe reforçar um ponto aqui, que será importante nas reformas mais recentes: maior autonomia e flexibilização das agências públicas só pode dar certo se houver mecanismos claros de controle do desempenho, algo que não houve no Decreto-Lei nº 200.

Em mais uma de suas limitações, o modelo reformista do regime militar avançou ainda mais na lógica daspiana de fortalecer a administração indireta e, concomitantemente, não conseguir dar o mesmo valor à administração direta. Houve uma tentativa de mudar esse quadro, com a promulgação de uma nova lei de cargos, em 1970, que teria como objetivo estabelecer uma perspectiva positiva de desenvolvimento profissional no

funcionalismo público. Contudo, essa legislação fracassou, e, salvo algumas raras carreiras — como a área diplomática e a de tributação —, o quadro na administração direta se deteriorou, principalmente com a criação do plano de cargos e carreiras (PCC), que desorganizou o serviço civil. O pior é que passaram a conviver, de forma esquizofrênica, um mundo estatal regulado por um plano de cargos mal articulado e sem incentivos profissionais adequados com uma parcela contratada pela CLT, mais flexível, com melhores salários, mas sem o devido controle (Abrucio, 1993:53). A burocracia tinha se transformado numa multiplicação de corpos administrativos, com formas de legitimidade e meritocracia diferentes e sem diálogo entre si, inviabilizando uma efetiva gestão de pessoal.

O Decreto-Lei nº 200, por fim, ampliou o paradigma centralizador daspiano, em busca do controle e uniformização dos governos subnacionais diante dos objetivos da União. Avançou um pouco mais do que o Dasp, uma vez que foi além do controle político dos estados e municípios, obrigando-os a reproduzir estruturas técnicas propostas pelo governo federal, as quais, de um modo ou de outro, tiveram algum impacto modernizador. Porém, não incentivou os governantes locais a aprimorar a seleção e o desenvolvimento da burocracia, mantendo a porta aberta à patronagem. Mais uma vez, a reforma administrativa esquivou-se de entrar nas relações mais profundas entre política e estrutura burocrática, tendo como efeito mais importante a manutenção de um padrão frágil, ineficiente, quando não corrupto, dos serviços públicos na ponta do sistema.

No seu ocaso, o regime militar ainda teve uma importante ação administrativa, que foi a criação do Programa Nacional de Desburocratização, idealizado pelo ministro Hélio Beltrão, em 1979.⁶ Sem dúvida alguma foi uma grande inovação, não só em relação à história cartorial e burocratizante da administração pública brasileira, mas mesmo em comparação ao que ocorria no plano internacional, como lembra um dos maiores estu-

⁶ As principais ideias da proposta de desburocratização são expostas em Beltrão et al. (1982).

diosos de reforma do Estado, Caiden (1991). O projeto procurava facilitar o acesso dos cidadãos aos serviços do Estado, atuando particularmente contra a “papelada” que dificulta o exercício da cidadania pela população. Antecipava aqui toda a discussão da nova gestão pública e já trazia os ventos do início da democratização do país. Algumas poucas ações foram adiante,⁷ mas as resistências dentro do governo enterraram a maior parte das propostas, pois os políticos situacionistas e militares temiam os seus efeitos democratizantes, enquanto a burocracia temia perder o seu poder de criar e interpretar os procedimentos. Não obstante, o debate causado pelo Programa Nacional de Desburocratização preparou o terreno para as novas ideias que apareceram na Constituinte e na Reforma Bresser.

Gestão pública e redemocratização: os paradigmas da Constituição de 1988 e da Reforma Bresser⁸

O processo recente de reforma do Estado no Brasil começou com o fim do período militar. Naquele momento, combinavam-se dois fenômenos: a crise do regime autoritário e, sobretudo, a derrocada do modelo nacional-desenvolvimentista. Era preciso atacar os problemas históricos da burocracia brasileira, muitos deles aguçados pelos militares, e encontrar soluções que dessem conta do novo momento, que exigia um *aggiornamento* da gestão pública. Mais do que isso: diferentemente das duas outras grandes reformas do século XX — o Dasp e o Decreto-Lei nº 200 —, o reformismo teria agora de ser realizado sob a égide democrática, seja na negociação e montagem das propostas, seja na proposição de instrumentos que democratizassem o Estado.

7 Entre os projetos que se originaram da proposta de desburocratização e que foram levados adiante, destacam-se o Juizado de Pequenas Causas e o Estatuto da Microempresa, ambos aprovados pelo Congresso em 1984.

8 Esta seção baseia-se fundamentalmente em Abrucio (2007).

Entretanto, a principal preocupação dos atores políticos na redemocratização foi tentar corrigir os erros cometidos pelos militares, dando pouca importância à necessidade de se construir um modelo de Estado capaz de enfrentar os novos desafios que surgiam no mundo. Contribuiu para isso o fato de o regime autoritário ter sido pródigo em potencializar problemas históricos da administração pública brasileira, como o descontrole financeiro, a falta de responsabilização dos governantes e burocratas perante a sociedade, a politização indevida da burocracia nos estados e municípios, além da fragmentação excessiva das empresas públicas, com a perda de foco de atuação governamental. Mas o olhar mais para o passado do que para o presente/futuro atrapalhou o processo reformista na Nova República.

Para resolver as pendências deixadas pelo regime militar, algumas alterações importantes no desenho estatal brasileiro foram tomadas no final da década de 1980. O principal exemplo disso foram as reformas nas finanças públicas, feitas pelo governo Sarney, com destaque para o fim da “conta-movimento”, do orçamento monetário e a criação da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), favorecendo o reordenamento das contas públicas (Gouvêa, 1994; Loureiro e Abrucio, 2004). Para além da questão financeira, o reformismo administrativo da Nova República não foi muito longe. A única exceção foi a criação, em 1986, da Escola Nacional de Administração Pública (Enap), num esforço de melhorar a capacitação da alta burocracia brasileira. Essa iniciativa foi pioneira e tocou num tema estratégico à modernização da gestão pública brasileira, mas seus maiores frutos demoraram a aparecer, por conta da instabilidade gerencial que predominou nos primeiros anos da instituição (cf. Andrade e Jaccoud, 1993).

Dois motivos levaram a esse fracasso reformista. O primeiro foi a dificuldade política que envolvia o novo governo. Em parte porque o ministério havia sido inchado por Tancredo Neves para congregar todos os grupos que apoiaram a transição, tornando o gabinete pouco governável; e em parte porque o presidente empossado, José Sarney, carecia

de legitimidade política. Por isso, qualquer alteração mais substancial do aparelho de Estado enfrentaria enormes obstáculos. O máximo que se pôde fazer foi criar novas estruturas, mas evitando conflitos. Um exemplo foi a extinção do Dasp, já moribundo, em setembro de 1986, colocando em seu lugar a Secretaria da Administração Pública (Sedap), ligada à Presidência da República. A mudança não foi capaz de mexer com interesses estabelecidos e as propostas principais do novo órgão não saíram do papel.

Pior do que isso: a fraqueza política da gestão Sarney ocorria também na relação com os servidores públicos, que à época passava tanto por problemas vinculados à desorganização do Estado — saída dos quadros mais antigos (normalmente de melhor qualidade), piora nos salários, falta de perspectiva de carreira —, como de reorganização sindical em meio à democratização do país. Essa situação de piora das condições do funcionalismo e de fragilidade do governo favoreceu a expansão de uma perspectiva mais corporativista, que permanecerá importante nos próximos anos, afetando os processos reformistas.

À baixa capacidade governativa somou-se a falta de um diagnóstico sobre a situação do Estado brasileiro, e em particular da administração pública. Sabia-se que era preciso combater o descontrole financeiro, democratizar a gestão pública e revalorizar o servidor público, porém, não havia consciência de que o modelo administrativo erigido no período nacional-desenvolvimentista seria incapaz de resolver os dilemas do país.

Mudanças mais profundas só vieram com a Constituição de 1988. Os constituintes mexeram em várias questões atinentes à gestão pública, inclusive reservando um capítulo específico à administração pública, algo inédito em nossa história constitucional. Mas é possível encontrar artigos que alteraram a estrutura do aparelho do Estado em várias partes da Constituição.

É possível selecionar aspectos positivos e negativos na nova ordem constitucional no que tange à administração pública. Entre os avanços, destacam-se três aspectos.

Em primeiro lugar, a democratização do Estado, tema que ganha uma força inédita na nova Constituição. Tal mudança aparece no fortalecimento do controle externo, como exemplifica bem o novo papel conferido ao Ministério Público (MP). Na mesma linha de preocupações, foi fortalecida a ideia de transparência governamental, presente tanto na introdução do princípio da publicidade como um imperativo do poder público, bem como na criação do *habeas data* (art. 5º, inciso LXXII), mecanismo que assegura ao cidadão o acesso às informações que o Estado produz sobre ele. O mais amplo foco democratizador relaciona-se à instauração de instrumentos de participação da população na deliberação e controle dos governos. São os conselhos ligados às políticas públicas, as audiências públicas e também as formas de consulta direta dos eleitores, como o plebiscito e o referendo. Todos esses pontos tornaram a administração pública brasileira mais *accountable* em relação à sociedade.

A descentralização foi outra demanda construída nos anos de luta contra o autoritarismo e que ganhou enorme relevância na Constituição de 1988. Ela ia de encontro ao modelo político-administrativo varguista, que tinha um forte componente centralizador, aspecto que foi exacerbado pelo regime militar. O desenho constitucional torna-se descentralizador em praticamente todas as políticas públicas — cujo exemplo mais acabado é a municipalização presente no SUS —, apontando para o repasse de funções, responsabilidades e, em medida maior do que no passado, recursos aos governos subnacionais. A ideia de descentralizar para aproximar democraticamente o governo dos cidadãos e tornar mais eficiente a provisão dos serviços públicos era o mote desse processo. O processo descentralizador abriu uma janela de oportunidades para a maior participação cidadã e para as inovações no campo da gestão pública, como foram os casos do médico de família e das políticas de transferência de renda condicionada.⁹

⁹ Sobre as experiências inovadoras no plano local, o maior banco de dados é o produzido pelo Programa Gestão Pública e Cidadania, coordenado pelo Centro de Estudos em

O ponto mais diretamente ligado à administração pública relaciona-se à profissionalização meritocrática do serviço civil. Isso foi observado principalmente no processo de recrutamento, com a instauração do princípio do concurso público universalizado (art. 37, II e III). A melhoria das condições institucionais da burocracia também foi abordada pela Constituição, como realçam os exemplos da previsão de planos de carreira e da garantia do direito democrático de greve. A interpretação à época da Constituinte era que tais medidas consolidavam o modelo burocrático weberiano no país, sempre incompleto desde a reforma do Dasp.

Não se pode negar o impacto positivo dessas três mudanças. Todavia, o sentido de cada uma delas não se concretizou completamente por conta de uma série de problemas. No que se refere à democratização do Estado, tome-se o exemplo dos tribunais de contas, particularmente os subnacionais, que pouco avançaram no controle dos governantes, quando não estiveram a eles vinculados de forma patrimonialista. A Constituição estabeleceu mecanismos de escolha dos conselheiros que dificultam a sua autonomia, uma vez que o Executivo tem um enorme poder de interferir nesse processo (Arantes, Abrucio e Teixeira, 2005). Em outro aspecto, o *habeas data*, é possível dizer que a potencialidade democrática ainda é subutilizada.

No caso da descentralização, os problemas que surgiram no processo de implementação foram muitos: houve uma multiplicação exagerada dos municípios, poucos incentivos à cooperação intergovernamental foram estabelecidos, a questão metropolitana foi ignorada pela Constituição, além da sobrevivência do patrimonialismo local em boa parte do país. Acima de tudo, foi criado um federalismo compartimentalizado (Abrucio, 2005a), em que há mais uma atuação autarquizada dos níveis de governo do que o estabelecimento de laços entre eles. Como a descentralização num país tão desigual como o Brasil depende da articulação entre os entes federativos, a compartimentalização afeta diretamente (e

Administração Pública e Governo, da Eaesp/FGV. Disponível em: <www.eaesp.fgvsp.br/Ceapg>.

de forma negativa) os resultados das políticas públicas. Do ponto de vista de nossa trajetória administrativa, descentralizar foi uma decisão acertada, mas precisam ser criadas algumas condições para potencializá-la, pois ainda há uma enorme fragilidade político-administrativa na maioria dos municípios e em grande parte dos estados brasileiros.

Não obstante as qualidades das medidas em prol da profissionalização do serviço público previstas na Constituição de 1988, parte dessa legislação resultou, na verdade, em aumento do corporativismo estatal, e não na produção de **servidores do público**, para lembrar a origem da palavra (Longo, 2007). Os equívocos desse processo começaram com a conquista de estabilidade por milhares de funcionários que não haviam prestado concurso público. Ademais, foram criadas falsas isonomias (como a incorporação absurda de gratificações e benefícios) e legislações que tornaram a burocracia mais ensimesmada e mais distante da população — exemplo claro disso foi a não regulamentação do direito de greve, que na prática se tornou irrestrito, prejudicando basicamente os mais pobres. Por fim, estabeleceu-se um modelo equivocado da previdência pública, tornando-a inviável do ponto de vista atuarial e injusta pelo prisma social.

A soma desses aspectos com a crise fiscal do Estado redundou, na década de 1990, num cenário administrativo em que o maior incentivo ao funcionário público estava no final da carreira — a aposentadoria integral —, enquanto seus salários minguavam e crescia a parcela das gratificações no rendimento, as quais dependiam mais da força política de cada setor do que do mérito medido por avaliações de desempenho.

Pouco a pouco, a opinião pública percebeu que a Constituição de 1988 não tinha resolvido uma série de problemas da administração pública brasileira. Essa percepção infelizmente foi transformada, com a era Collor, em dois raciocínios falsos e que contaminaram o debate público: a ideia de Estado mínimo e o conceito de marajás. As medidas tomadas nesse período foram um desastre. Houve o desmantelamento de diversos setores e políticas públicas, além da redução de atividades

estatais essenciais. Como o funcionário público foi transformado no bode expiatório dos problemas nacionais, disseminou-se uma sensação de desconfiança por toda a máquina federal, algo que produziu uma lógica do “salve-se quem puder”. Foi nesse contexto que, paradoxalmente, se constituiu um regime jurídico único extremamente corporativista.

O irônico dessa história burlesca de Collor é que, em nome do combate aos marajás e ao “Estado elefante”, seu governo foi marcado por uma ampla corrupção e pela tentativa de usar o poder estatal para ampliar os tentáculos privados de seu grupo político.

Após o interregno do governo Itamar, que chegou a produzir documentos com diagnósticos importantes sobre a situação da administração pública brasileira (principalmente o trabalho organizado por Andrade e Jaccoud, 1993), mas que não teve grande iniciativa reformista, a gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso foi bastante ativa. Entre os seus pilares, estava a criação do Ministério da Administração e Reforma do Estado (Mare), comandado pelo ministro Bresser-Pereira. Sua plataforma foi erigida a partir de um diagnóstico que ressaltava, sobretudo, o que havia de mais negativo na Constituição de 1988, e apoiava-se fortemente no estudo e tentativa de aprendizado em relação à experiência internacional recente, marcada pela construção da chamada nova gestão pública.

Bresser foi pioneiro em perceber que a administração pública mundial passava por grandes mudanças e elas seriam necessárias igualmente no Brasil, mas nem sempre ele soube traduzir politicamente tais transformações às peculiaridades brasileiras. Esse diagnóstico foi exposto de forma clara e profunda no livro *Reforma do Estado para a cidadania* (1998).

Vale ressaltar os principais avanços obtidos pela chamada Reforma Bresser. Em primeiro lugar, a maior mudança realizada foi, paradoxalmente, a continuação e aperfeiçoamento da *civil service reform*. Houve uma grande reorganização administrativa do governo federal, com destaque para a melhoria substancial das informações da administração pública — antes desorganizadas ou inexistentes — e o fortalecimento das carreiras de Estado. Um número importante de concursos foi realizado e

a capacitação feita pela Enap, revitalizada. Em suma, o ideal meritocrático contido no chamado modelo weberiano não foi abandonado pelo Mare; ao contrário, foi aperfeiçoado.

No tema da profissionalização, é possível ver uma continuidade aperfeiçoada da Reforma Bresser em relação às propostas da Constituição de 1988. Na verdade, noutros aspectos, como a descentralização e a democratização, também há mais continuidades do que descontinuidades. É importante frisar esse argumento, pois parte do debate enxerga apenas as diferenças entre estes dois marcos reformistas, normalmente para marcar um dos lados como o “melhor” ou o “progressista” em relação ao outro.

As divergências da Reforma Bresser em relação à Constituição de 1988 não se relacionam com o espírito mais profundo da Carta Constitucional. Elas se concentram em dois pontos. O primeiro refere-se às formas corporativistas e burocratizantes que foram incorporadas ao capítulo da administração pública. Além disso, o modelo do plano diretor estabeleceu um diálogo com as experiências recentes de reforma, ao passo que os constituintes privilegiaram a discussão sobre os problemas da trajetória histórica do Estado brasileiro.

O campo das críticas à Constituição de 1988 fica claro nas Emendas nºs 19 e 20. Essas medidas propostas pela Reforma Bresser definiram tetos para o gasto com funcionalismo, alterações no caráter rígido e equivocado do regime jurídico único, introdução do princípio da eficiência entre os pilares do direito administrativo e a maior abertura para o controle do Estado pela sociedade. Tais mudanças constituíram-se em peças essenciais na criação de uma ordem jurídica que estabeleceu parâmetros de restrição orçamentária, de otimização das políticas e democratização da gestão pública.

O ministro Bresser também foi responsável por um movimento reformista menos palpável em termos legislativos, e mesmo de difícil mensuração, pois tem efeitos mais de longo prazo. Ele se empenhou obstinadamente na disseminação de um rico debate no plano federal e nos estados sobre novas formas de gestão, fortemente orientadas pela melhoria do de-

sempenho do setor público. Nesse sentido, a existência do plano diretor como diretriz geral de mudanças teve um papel estratégico. Esse projeto foi essencial para dar um sentido de agenda às ações, ultrapassando a manifestação normalmente fragmentadora das boas iniciativas de gestão.

A partir da observação das experiências recentes de reforma da gestão pública no plano internacional, Bresser se apoiou numa ideia mobilizadora: a de uma administração voltada para resultados, ou modelo gerencial, como era chamado à época. A despeito de certas mudanças institucionais requeridas para se chegar a esse paradigma não terem sido aprovadas, houve um “choque cultural”. Os conceitos subjacentes a essa visão foram espalhados por todo o país, com impacto muito grande para os estados e municípios, que produziram uma série de inovações governamentais nos últimos anos.

Ademais, a Reforma Bresser elaborou um novo modelo de gestão, que propunha uma engenharia institucional capaz de estabelecer um espaço público não estatal. As organizações sociais (OSs) e as organizações da sociedade civil de interesse público (Oscips) são herdeiras desse movimento — só nos governos estaduais, há cerca de 70 OSs atualmente. O espírito dessa ideia pode ser visto, hoje, nas chamadas parcerias público-privadas (PPPs). Não obstante a inovação conceitual, tais formas deram mais certo nos estados do que na União, sofrendo no plano federal uma enorme resistência ao longo da gestão do ministro Bresser-Pereira.

Para entender os problemas e fracassos da Reforma Bresser, é importante analisar o contexto em que ela foi realizada.¹⁰ Em primeiro lugar, o legado extremamente negativo deixado pela era Collor, período em que houve um desmantelamento do Estado e o serviço público fora desprestigiado. Por conta disso, quando as primeiras propostas da gestão Fernando Henrique Cardoso foram colocadas em debate, grande parte da

10 Sobre o processo decisório envolvendo a reforma da gestão pública no período Bresser, consultar também os excelentes trabalhos de Rezende (2004), Martins (2002) e Costa (2002).

reação adveio da ideia de que reformar o Estado significaria necessariamente seguir o mesmo caminho “neoliberal” trilhado pelo presidente Collor. O termo reforma do Estado, no fundo, foi ideologizado na disputa política e na produção acadêmica, em boa medida como resultado deste legado inicial da década de 1990. Criou-se, aqui, um *path dependence* negativo em relação à reforma administrativa.

Um segundo aspecto que influenciou o debate foi o histórico das reformas administrativas no Brasil. Tivemos duas grandes ações nesse sentido, ambas em períodos autoritários: o modelo daspiano e o Decreto-Lei nº 200. De tal forma que não tínhamos uma experiência democrática de reformismo, baseado no debate, na negociação e num processo decisório menos concentrador. Essa inexperiência das elites sociais e políticas brasileiras não barrou a reforma como um todo, mas foi um empecilho para parte de suas proposições.

Mas o entendimento da proposta Bresser depende da análise de um terceiro aspecto balizador do debate e da luta política nos anos FHC. Trata-se da prevalência da equipe econômica e de seu pensamento na lógica do governo Fernando Henrique. Obviamente que o sucesso inicial da estabilização monetária possibilitou um avanço na discussão reformista, afora ter incluído demandas importantes de transformação do Estado, como a agenda previdenciária. Ademais, não havia uma incompatibilidade natural entre o ajuste fiscal e o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. O que houve, contudo, foi uma subordinação do segundo tópico em relação ao primeiro. Isso ficou bem claro na discussão da Emenda Constitucional nº 19, na qual o aspecto financeiro sobrepujou o gerencial.

A visão economicista estreita da equipe econômica barrou várias inovações institucionais, como a maior autonomia às agências, dado que havia o medo de perder o controle sobre as despesas dos órgãos. Mas havia outras resistências políticas, vindas primordialmente do Congresso. Os parlamentares temiam a implantação de um modelo administrativo mais transparente e voltado ao desempenho, pois isso diminuiria a capacidade de a classe política influenciar a gestão dos órgãos públicos, pela via da

manipulação de cargos e verbas. Ademais, também havia senões no núcleo central do governo, sob a influência do ministro chefe da Casa Civil, Clóvis Carvalho, o que levou o Palácio do Planalto a não apostar numa reforma administrativa mais ampla.

Nesse contexto, o Mare não teve a capacidade de coordenar o conjunto do processo de reforma do Estado. O melhor exemplo de um tema que escapou ao alcance da Reforma Bresser foi o das agências regulatórias, montadas de forma completamente fragmentada e sem uma visão mais geral do modelo regulador que substituiria o padrão varguista de intervenção estatal. O fracasso dessa estratégia ficou claro, por exemplo, no episódio do “apagão”, que teve grande relação com a gênese mal resolvida do marco regulatório no setor elétrico.

O fato é que muitas alterações importantes no desenho estatal e nas políticas públicas sob o governo FHC passaram ao largo da agenda da gestão pública proposta pelo ministro Bresser-Pereira. Não se trata de dizer que as ideias colocadas pelo plano diretor estavam todas corretas, o que não é verdadeiro. Mas é preciso fazer com que a agenda de reforma da gestão pública tenha um caráter transversal, capaz de estabelecer um novo paradigma administrativo ao país — e isso o projeto de Bresser proporcionava em maior medida do que a visão da equipe econômica.

Não há dúvidas de que as condições políticas prejudicaram a Reforma Bresser. Contudo, ela também continha erros de diagnóstico. Um deles se relaciona com o conceito muito restrito de carreiras estratégicas de Estado, tanto para o governo federal como para o contexto federativo. Ao delimitar o núcleo estratégico em poucas funções governamentais, basicamente ligadas à diplomacia, às finanças públicas, à área jurídica e à carreira de gestores governamentais, o projeto da Reforma Bresser deixou de incorporar outros setores essenciais da União, fundamentais para que ela atue como reguladora, avaliadora e indutora no plano das relações intergovernamentais.

Dois exemplos revelam bem o problema da definição restrita feita pelo plano diretor: a função de defesa agropecuária e a tarefa de proteção do meio ambiente, que ficaram de fora da proposta original. No primei-

ro caso, como ficou claro no episódio da febre aftosa, o governo federal tem um papel importante para garantir uma das principais molas da economia brasileira, o setor agropecuário. Já a questão ambiental é um bem público estratégico para o desenvolvimento brasileiro, e os governos subnacionais, especialmente na região amazônica, não têm condições de resguardá-la sozinhos.

Além disso, a definição de carreira estratégica válida para a União não deve ser a mesma para os governos estaduais e municipais, uma vez que as funções básicas são bem distintas. Não obstante essa incorreção, cabe frisar que a Reforma Bresser tinha toda a razão em atuar em prol de uma burocracia estratégica, de modo que o núcleo básico precisa ter um *status* diferenciado em relação ao restante do funcionalismo, como tem ocorrido em todo o mundo. Assim, certas funções que não constituem o núcleo do Estado podem ser realizadas por funcionários terceirizados ou podem ser repassadas para entes privados, ao passo que as atividades essenciais precisam de um corpo meritocrático constantemente capacitado e com maior estabilidade funcional. É por essa razão que a noção de emprego público, regido pela CLT e diferente do modelo estatutário (necessário para as carreiras estratégicas), deve ser resgatada da maneira que fora enunciada pela Emenda nº 19. Cabe frisar que isso não tem nada a ver com o conceito de insulamento burocrático, porque não se pretendia “insular” tal burocracia, mas estabelecer mecanismos diferenciados de controle para o conjunto do aparato estatal, aumentando a *accountability*.

Um segundo erro de diagnóstico da Reforma Bresser foi estabelecer, em boa parte do debate, uma oposição completa entre a chamada administração burocrática e as novas formas de gestão. Essa visão etapista é, em primeiro lugar, contraproducente, dado que gera um atrito desnecessário com setores da burocracia estratégica que poderiam ser conquistados mais facilmente para o processo de reformas. Além disso, a perspectiva dicotômica leva a crer que “uma etapa substitui a outra”. Ao contrário, trata-se mais de um movimento dialético em que há, simultaneamente, incorporações de aspectos do modelo weberiano e criação de novos instrumentos de gestão.

Desse modo, a nova gestão pública tem uma série de peculiaridades que dizem respeito à necessidade de se ter instrumentos gerenciais e democráticos novos para combater os problemas que o Estado enfrenta no mundo contemporâneo. Se o formalismo e a rigidez burocrática devem ser atacados como males, alguns alicerces do modelo weberiano podem, porém, constituir-se numa alavanca para a modernização, principalmente em prol da meritocracia e da separação clara entre o público e o privado.

Em suma, a Reforma Bresser não teve força suficiente para sustentar uma reforma da administração pública ampla e, principalmente, contínua. O legado negativo do período Collor, a pouca importância dada ao tema por parte do núcleo central do poder e as resistências da área econômica criaram obstáculos ao projeto do plano diretor. Não se pode esquecer, ainda, da oposição petista à reforma, movida pelo peso do corporativismo dentro do partido e por uma estratégia de tachar qualquer reforma da era FHC como “neoliberal”. Além disso, a sociedade estava fortemente mobilizada pelas questões da estabilidade monetária e da responsabilidade fiscal, e os principais atores políticos e sociais não deram o mesmo *status* ao tema da gestão pública.

A reforma da gestão pública, ademais, enfrentou um problema estrutural: boa parte do sistema político tem um cálculo de carreira que bate de frente com a modernização administrativa. Profissionalizar a burocracia e avaliá-la constantemente por meio de metas e indicadores são ações que reduziriam a interferência política sobre a distribuição de cargos e verbas públicas. Essa situação só pode ser mudada com a conscientização da sociedade e de uma elite da classe política sobre os efeitos negativos do nosso “patrimonialismo profundo”.

O segundo governo FHC, mesmo tendo incorporado algumas conquistas da Reforma Bresser, começou com a extinção do Mare e foi marcado, na maior parte do tempo, pelo empobrecimento da agenda da gestão pública. Decerto que os avanços na área fiscal representavam continuidade com as reformas anteriores. Também houve inovações vinculadas à sistemática de planejamento, centradas no plano plurianual (PPA), embora

este tenha avançado mais em termos de programação orçamentária do que em termos de programação das políticas públicas — não por acaso, o PPA hoje funciona mais como um “orçamento plurianual” (“OPA”). De qualquer modo, os primeiros três anos do segundo mandato foram caracterizados pela ausência de uma estratégia de gestão pública.

Um panorama dos caminhos da gestão pública brasileira desde a redemocratização não pode ficar apenas na dinâmica diacrônica e cronológica. Houve uma série de ações inovadoras que não ficaram circunscritas a um dos períodos governamentais em análise. Seus impactos, entretanto, foram fragmentados e dispersos, sem que por isso fossem menos importantes. Destaque aqui deve ser dado a cinco movimentos:

- o mais importante movimento foi montado em torno da questão fiscal. Ele conseguiu vários avanços, alguns interligados com a agenda constituinte e outros com a proposta Bresser. O seu corolário foi a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal. Na verdade, essa coalizão trouxe enormes ganhos de economicidade ao Estado brasileiro, mas não teve tanto sucesso no que se refere à eficiência (fazer mais com menos). A agenda da eficiência vai exigir ações de gestão pública, algo que os economistas, membros majoritários desse grupo, ainda não compreenderam a importância. Para tanto, terão de conhecer melhor os mecanismos da nova gestão pública;
- os governos estaduais, e principalmente os municipais, introduziram diversas novidades no campo das políticas públicas. Maior participação social, ações mais ágeis, e, no caso específico dos estados, a expansão dos centros de atendimento integrado, uma das maiores revoluções na administração pública brasileira contemporânea. Mesmo assim, há uma enorme heterogeneidade entre esses níveis de governo, com uma grande parcela deles ainda vinculada ao modelo burocrático tradicional ou, pior, a formas patrimoniais — ou ainda a uma mistura estranha, mas comum, de ambos os modelos;
- ocorreram também diversas inovações nas políticas públicas, particularmente as vinculadas à área social. Mecanismos de avaliação, formas

de coordenação administrativa e financeira, avanço do controle social, programas voltados à realidade local e, em menor medida, ações intersetoriais aparecem como novidade. Saúde, educação e recursos hídricos constituem as áreas com maior transformação. É bom lembrar que uma das políticas mais interessantes na área social, os programas de renda mínima acoplados a instrumentos criadores de capacidade cidadã, teve origem nos governos subnacionais e não na União;

- constituiu-se uma coalizão em torno do PPA e da ideia de planejamento, não na sua versão centralizadora e tecnocrática adotada no regime militar, mas sim, segundo uma proposta mais integradora de áreas a partir de programas e projetos. Embora o PPA esteja mais para um “OPA” na maioria dos governos, alguns estados trouxeram inovações importantes, como a regionalização e a utilização de indicadores para nortear o plano plurianual;
- talvez a ação reformista mais significativa na gestão pública brasileira tenha sido o governo eletrônico. Impulsionado pela experiência do governo estadual de São Paulo, ele se espalhou por outros estados, capitais e governo federal. Sua disseminação é impressionante. Seus resultados são excelentes em termos de organização das informações. Mais importante ainda, a tecnologia da informação tem levado à redução dos custos, bem como ao aumento da transparência nas compras governamentais — reduzindo o potencial de corrupção. O ponto em que houve menor avanço do governo eletrônico é exatamente na maior interatividade com os cidadãos, em prol da maior *accountability*.

Conclusão: a administração pública atual

O governo Lula continuou uma série de iniciativas advindas da experiência anterior da modernização do Estado brasileiro, particularmente no reforço de algumas carreiras, no campo do governo eletrônico e na nova moldagem que deu à Controladoria Geral da União, hoje um importante

instrumento no combate à ineficiência e à corrupção. Além disso, aproveitou sua inspiração na democracia participativa para discutir mais e melhor o PPA com a sociedade, em várias partes do Brasil, realizando um avanço no campo do planejamento. Só que a experiência petista no plano local, com vários casos de sucesso, tem sido menos aproveitada do que se esperava, infelizmente. Claro que é difícil avaliar um período governamental que ainda não acabou, mas alguns pontos podem ser ressaltados.

O ponto mais visível da presidência Lula no campo da administração pública tem sido, até agora, sua incapacidade de estabelecer uma agenda em prol da reforma da gestão pública. Interessante notar que inovações administrativas ocorreram em várias políticas públicas, como no Bolsa Família e nas propostas da área educacional, com instrumentos de monitoramento e avaliação bastante avançados. Porém, tais avanços não se espalham para todo o governo, cuja fragmentação é um obstáculo à modernização.

A pior característica do modelo administrativo do governo Lula foi o amplo loteamento dos cargos públicos, para vários partidos e em diversos pontos do Executivo federal, inclusive com uma forte politização da administração indireta e dos fundos de pensão. Esse processo não foi inventado pela gestão petista, mas sua amplitude e vinculação com a corrupção surpreendem negativamente por conta do histórico de luta republicana do Partido dos Trabalhadores. Se houve algo positivo na crise política de 2005 é que, depois do conhecimento pelo grande público do patrimonialismo presente em vários órgãos da administração direta e em estatais, tornou-se mais premente o tema da profissionalização da burocracia brasileira.

Ao mesmo tempo que abriu as portas da administração pública à politização, o governo Lula deixa como legado positivo o aperfeiçoamento de alguns importantes mecanismos de controle da corrupção. As ações da Polícia Federal e, principalmente, o trabalho da Controladoria Geral da União são inegáveis avanços da gestão petista que devem ser definitivamente incorporados pelo Estado brasileiro.

Outra experiência bem-sucedida no campo da gestão pública no governo Lula se deu no plano federativo, representada por duas ações: o Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados e do Distrito Federal (Pnage) e o Programa de Modernização do Controle Externo dos Estados e Municípios Brasileiros (Promoex). Esses projetos têm como objetivo modernizar a administração pública das instâncias subnacionais, particularmente no nível estadual.¹¹

O Pnage e o Promoex não são os primeiros programas de modernização das instituições subnacionais comandados pelo governo federal. No governo FHC houve o avanço do Programa Nacional de Apoio à Administração Fiscal para os Estados Brasileiros (Pnafe), que teve um caráter pioneiro no auxílio aos governos estaduais na área financeira. No entanto, os dois programas supracitados são diferentes em razão de tratarem basicamente da temática da gestão pública. Depois de duas décadas de reformas nas quais a redução do aparato e dos gastos estatais constituiu o fio condutor do processo, o Pnage e o Promoex priorizaram a reconstrução da administração pública em suas variáveis vinculadas ao planejamento, aos recursos humanos, à sua interconexão com as políticas públicas e ao atendimento dos cidadãos.

Os resultados dos programas Pnage/Promoex não podem ser avaliados ainda porque sua implementação está truncada — em grande parte, por conta da miopia fiscalista da área fazendária. Mesmo assim, vale destacar três qualidades do projeto. Em primeiro lugar, a proposta de um programa nacional para a heterogênea federação brasileira, fazendo com que a União realize o seu papel de indutor de mudanças. Uma segunda qualidade está vinculada à realização de um amplo diagnóstico antes de propor modelos fechados aos estados. Dessa maneira, evitou-se a lógica “solução em busca de problemas” que alimentou algumas reformas in-

11 Para uma descrição mais detalhada desses programas, ver Abrucio (2005b).

duzidas pelo governo federal no período FHC. Por fim, o maior avanço do Pnape/Promoex foi construir tais programas por meio de ampla participação e discussão com os estados e tribunais de contas. Esse modelo intergovernamental e interinstitucional é mais participativo e funciona mais em rede do que de forma piramidal. Sua concepção é a mais adequada para implementar ações administrativas numa federação, em nítido contraste com a (nefasta) tradição centralizadora do Estado brasileiro.

Embora o governo Lula esteja colhendo bons resultados em certas áreas de políticas públicas — normalmente porque a variável gestão tem sido aí estratégica — seu avanço poderia ter sido bem maior se tivesse implementado uma visão integrada e de longo prazo para a administração pública brasileira. Para que os próximos governos tenham maior sucesso nesse terreno, vale destacar quatro pontos que devem ser prioridade para modernizar o Estado do século XXI (cf. Abrucio, 2007):

- aperfeiçoamento da profissionalização da burocracia, reduzindo o número de cargos em comissão, criando formas de certificação dos altos dirigentes públicos, aumentando o investimento em capacitação dos servidores públicos, resolvendo o problema do direito de greve e, sobretudo, melhorando a qualidade da burocracia subnacional;
- melhoria da eficiência estatal, começando pela reformulação da lógica orçamentária, hoje marcada pelo engessamento da maior parte das despesas, pelo excessivo poder de contingenciamento dado à Fazenda e pela falta de um monitoramento efetivo dos gastos públicos, regulado por metas. A administração pública também pode ser mais eficiente se ampliar o uso do governo eletrônico e apostar na desburocratização, voltando à agenda de Hélio Beltrão, abandonada nos últimos anos;
- busca de maior efetividade da gestão pública, orientando-a por indicadores e instrumentos de planejamento de curto, médio e longo prazos. Nesse campo, o melhor remédio é incorporar boa parte dos instrumentos da gestão por resultados, aos quais seriam acrescentados mecanismos de maior coordenação inter, intra e extragovernamental;

- por fim, deve-se continuar no caminho da democratização do Estado brasileiro, que foi inaugurada pelas reformas realizadas ao longo da redemocratização, inclusive incorporando novos mecanismos, como o *ombudsman*. Ademais, é preciso aperfeiçoar a forma como a sociedade controla o poder público, tornando mais efetivos os instrumentos de *accountability* já existentes, como os conselhos de políticas públicas.

A realização dessas reformas poderá fazer com que o processo de modernização da administração pública perca grande parte dos vícios presentes em sua trajetória. Mas, para isso, é preciso ter em mente que a melhoria da gestão vai exigir um reformismo mais aberto, democrático e que não veja na burocracia uma solução descolada do aperfeiçoamento do sistema político.