

**As Reformas da Administração Pública Brasileira:  
Uma Contextualização do seu Cenário, dos Entraves e das Novas  
Perspectivas**

**Autoria:** Livia Maria de Pádua Ribeiro, José Roberto Pereira, Gideon Carvalho de Benedicto

**Resumo**

Este ensaio teórico busca contextualizar o cenário das reformas administrativas brasileiras e discutir sobre os entraves que dificultaram esse processo. O ensaio também apresenta as novas perspectivas da administração pública. Para a realização deste estudo foi feita uma revisão de literatura, instigando as seguintes reflexões: Quais os entraves que dificultaram as reformas? Quais são as novas perspectivas da administração pública? O que fazer para dar certo? O grande entrave dessas reformas é que não basta alterar a estrutura administrativa, é preciso que essas mudanças administrativas estejam enraizadas nas mentes dos governantes e gestores, envolvendo uma ampla gama de atores.

## 1 Introdução

As reformas da administração pública brasileira são criticadas por se transformar em políticas simbólicas e não corresponder às expectativas do povo brasileiro. De fato, as reformas ficaram centradas em resolver erros históricos da administração pública do país e com isso, apoiaram-se em decisões pontuais e casuísticas. Por outro lado, as reformas contribuíram para redefinir o papel do Estado e suas relações com a sociedade, além de instigar a criação de um campo de debate acadêmico e profissional sobre a administração pública. As reformas apresentaram tentativas de melhorar o funcionamento do Estado expondo novas concepções e modelos administrativos.

Este ensaio teórico busca contextualizar o cenário das reformas administrativas brasileiras e discutir sobre os entraves que dificultaram esse processo. O ensaio também apresenta as novas tendências e perspectivas da administração pública. Para a realização deste estudo foi feito uma revisão de literatura sobre o tema, instigando as seguintes reflexões: Quais os entraves que dificultaram as reformas? Quais são as novas perspectivas da administração pública? O que fazer para dar certo?

Compreender os esforços das reformas administrativas é muito importante para entender a realidade atual. O levantamento histórico das reformas da administração pública e a identificação das novas tendências revelam que é fundamental reconhecer os aspectos culturais do país.

As reformas da administração pública contribuíram para melhorar a capacidade de decisão política e para a descentralização do Estado, com a implementação da coordenação horizontal e modernização do potencial humano de gestão. Os pilotos mais importantes das reformas administrativas brasileiras foram as pressões internas (um modelo burocrático que apresentava problemas) e as influências externas (*New Public Management*). No desenvolvimento desse estudo, percebe-se que as reformas administrativas foram pragmáticas, conduzidas de modos formais, focada na legislação ao invés na prática administrativa diária. As reformas da administração pública apresentaram documentos estratégicos que não forneciam qualquer prazo para alcançar os objetivos propostos, sem a presença de indicadores numéricos e *benchmarks*. Além disso, as reformas não foram suficientemente enraizadas nas mentes dos governantes e gestores que são os responsáveis por aplicá-las. A institucionalização das reformas foi considerada embrionária, demonstrando um quadro institucional frágil.

Diversos modelos e tendências foram encontrados na literatura referente à administração pública. Observou-se que os modelos foram surgindo ao longo do tempo e que não houve exclusão de nenhum deles. A tendência a um modelo mais sistêmico, que possui maior transparência e que envolve uma ampla gama de atores é ressaltado nesse contexto. A reflexão que se faz aqui é que as melhorias incrementais e as práticas administrativas diárias são mais benéficas que as grandes reformas e revisões, porque gradativamente consegue atingir a consciência dos indivíduos, o que difere das reformas que podem trazer frustrações. É bastante complexo, ter uma sociedade democrática, responsável, ágil, legal e com a administração pública estável se não houver mudanças nas instituições políticas e na cultura do setor público. Destaca-se que as tendências recentes da administração pública é buscar por alternativas que sejam eficientes; viabilizem a participação popular; constituem redes visando atingir maior sinergia entre Estado e sociedade.

## 2 Referencial Teórico

No Brasil, as organizações públicas surgem no período colonial com a transferência da corte de Lisboa para o Rio de Janeiro (TORRES, 2004). Nesta época, o aparato administrativo colonial possuía característica predominantemente patrimonialista, em que o governante é um senhor que tudo pode e o Estado é como se fosse a sua propriedade particular (KRULL, 2010).

Após a independência do Brasil, inicia-se o Império em que permanece a administração patrimonialista. Segundo Hollanda (1997) esta forma de administração proporcionava uma confusão entre os cargos públicos e o próprio grau de parentesco entre os nobres e participantes do governo. Por isso, os cargos públicos administrativos centravam-se muitas vezes nas mãos de indivíduos isentos de competência para ocupá-los. A monarquia foi marcada por fortes traços da administração patrimonialista, o que desencadeou na concentração de renda, na miséria social e na subserviência do cidadão.

Com a proclamação da república em 1889, extingue-se o regime monárquico brasileiro dando lugar aos militares no poder. Este acontecimento altera a forma de governo de Império para República, mas não elimina as mazelas sociais, o nepotismo e clientelismos advindos do patrimonialismo (MAGALHÃES, 2001).

## 2.1 A primeira tentativa de reformar a administração pública brasileira

Somente na década de 1930, ao final da Velha República e com o nascimento da Nova República, marcado pela ascensão de Getúlio Vargas ao poder, tem-se uma tentativa de profissionalizar a administração pública com a criação do Departamento de Administração do Serviço Público – DASP. Por intermédio do DASP, promovem-se a estruturação básica do aparelho administrativo instituindo o concurso público, as regras para admissão e treinamentos dos servidores. Além da criação do DASP, o governo do Getúlio Vargas foi marcado pelas conquistas sociais, como as leis trabalhistas, o voto secreto e o direito de voto para as mulheres. Esta fase ficou conhecida como Reforma Burocrática e foi a primeira tentativa de reformar a administração pública, ou seja, de eliminar práticas cujas aplicações se demonstravam esgotadas (CAPOBIANGO *et al.*, 2010).

O modelo burocrático, segundo Costa (2008), buscou modernizar a máquina pública, baseando-se nos paradigmas taylorista, fayoliano e weberiano, pautado na teoria administrativa importado dos países mais desenvolvidos. A burocracia inspirada nestes paradigmas foi constituída por princípios que enfatizavam a racionalização da administração pública em busca da eficiência através da profissionalização, formalismo, impessoalidade e hierarquia funcional. Secchi (2009) explica que o modelo é atribuído ao sociólogo alemão Max Weber, pois, foi quem analisou e sintetizou as características da burocracia com maior afinco. O modelo também foi inspiração das reformas da administração pública nos Estados Unidos.

Infelizmente, o modelo burocrático proposto na reforma, não conseguiu combater o patrimonialismo e foi criticado pela sua obediência acrítica às normas. Conforme Bresser-Pereira (2009), a reforma da administração burocrática não foi concluída, mas diante a realidade da época foi uma maneira de reduzir o clientelismo, o nepotismo e a corrupção, contribuindo para aumentar a eficiência.

De acordo com Tenório e Saraiva (2006) o governo do Juscelino Kubitschek, no período de 1956 a 1961, contribuiu para a modernização da gestão pública. Destinado a atender de forma mais eficiente o Plano de Metas que tinha como slogan “fazer o Brasil crescer cinquenta anos em cinco”, o governo de Kubitschek adotou o planejamento como função-chave desse processo. Além disso, foi criada a Comissão de Estudos e Projetos

Administrativos (CEPA) que teria a incumbência de assessorar o presidente em tudo que se referisse aos projetos de reforma administrativa (COSTA, 2008).

O governo de João Goulart, de 1961 a 1964, aproximou-se do movimento sindical e dos setores nacional-reformistas. Esse período apresenta mobilizações da sociedade para reformar o país, podendo ser considerado indícios de uma administração societal (PAES DE PAULA, 2005a). Essa abordagem societal, que refere a uma administração integrada a política e com processo decisório exercido por meio de diferentes atores sociais, foi reprimida pelo Golpe de 1964. No governo de João Goulart procurou-se adotar uma política de estabilização através da contenção salarial, criando o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social que foi elaborado pelo ministro de planejamento Celso Furtado e tinha como objetivo reduzir a inflação e manter as taxas de crescimento da economia. O Plano Trienal abrangia a realização das denominadas reformas de base: reforma agrária, fiscal, educacional, bancária e eleitoral. Contudo, os projetos de reforma do governo João Goulart não obtiveram sucesso e a oposição aumentou as suas críticas sobre o presidente. E todo esse cenário de contestação e instabilidade resultou no golpe político realizado pelos militares em 1964 que retirou João Goulart da presidência e instaurou uma ditadura que durariam vinte anos no Brasil (TOLEDO, 2004).

Tanto no governo de Kubitschek como no de João Goulart foram marcados por reformas não paradigmáticas, que segundo Fadul e Silva (2008) são esforços reformistas que não provocam grandes mudanças e impactos nas estruturas da administração do setor público brasileiro. Por isso, boa parte dos pesquisadores não menciona tais esforços como marcos da administração pública. Como esta seção trata-se de uma breve retrospectiva das reformas administrativas no Brasil, é importante fazer menção deste contexto histórico e das suas contribuições na administração pública brasileira.

## 2.2 A segunda reforma administrativa

Após o Golpe Militar de 1964, o Estado buscou expandir suas intervenções na vida econômica e social, além de descentralizar as atividades do setor público com a criação de órgãos da “administração indireta” o que implicou em uma maior autonomia e delegação de autoridade (CAPOBIANGO *et al.*, 2010). Como reflexo desta busca pelo Estado, foi publicado o Decreto-Lei nº 200 de 1967, que marcou a implementação da segunda reforma administrativa. O referido decreto foi comandado por Amaral Peixoto e obteve a colaboração de Hélio Beltrão. Esse decreto inseriu a descentralização funcional na prestação de serviços públicos, determinando transferências de atividades que eram realizadas pela administração direta para as autarquias, fundações, empresas públicas e sociedade de economia mista, conferindo maior dinamismo operacional ao setor público. O surgimento desse decreto pode ser compreendido como uma tentativa de superar a rigidez da burocracia e introduzir um modelo de administração pública gerencial.

Segundo Mello (2011), antes da publicação do Decreto-Lei nº 200, o Estado geria diretamente os serviços públicos por meio da administração direta. Diante o crescimento do volume dos serviços e da desorganização que os mesmos apresentavam, foi necessária uma reforma administrativa, criando e formalizando a administração indireta. Então, a União, o Estado e o Município passaram a delegar às autarquias, fundações, empresas públicas e sociedade de economia mista a realização de alguns serviços públicos. Além disso, o planejamento e orçamento foram instituídos como princípios da administração pública. Para Diniz (2000), o Decreto-Lei nº 200 tinha o objetivo de modernizar a administração pública adotando um modelo com maior flexibilidade; baseando em técnicas de gestão do setor

privado; descentralizando as atividades do setor público e instituindo as funções de planejamento e coordenação. A proposta de descentralização não diz respeito somente a seara da administração federal, mas, existem outros dois sentidos conforme Costa (2008): a descentralização da administração governamental para o contexto do setor privado e da União para os governos locais. As reformas de 1936 e 1967 aconteceram no momento de ditadura política, este é um dos motivos de não ter obtido êxito. A sociedade ficou restrita a participação e isso contribuiu para que o Estado continuasse enraizado nas práticas patrimonialistas. Na década de 1970, algumas mobilizações da sociedade reemergiram, mas, não foram suficientes para implementar uma reforma e legitimar a participação popular na implementação das políticas públicas.

O Programa Nacional de Desburocratização (PND), criado em 1979 no governo João Figueiredo, pelo ministro Hélio Beltrão que havia colaborado com a segunda reforma do Estado, também deve ser mencionado nesta retrospectiva história das reformas administrativas brasileiras devido à relevância da sua proposta. O PND tinha como propósito eliminar o excesso de burocracia desnecessária que atrasavam ou impediam que os cidadãos fizessem uso dos serviços públicos. Ainda em 1979 dois projetos importantes foram definidos para fazer a desburocratização: a) a proibição dos órgãos públicos exigirem do cidadão prova de um fato referente a informações que o próprio órgão detinha; b) eliminar exigências desnecessárias imposta ao cidadão empreendedor, reduzindo o tempo de abertura e fechamento das empresas. No entanto, as conquistas não foram efetivadas e o programa apresentou avanços descontinuados, retomando no ano de 2000 e foi extinto em 2005 ao dar origem ao Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GESPÚBLICA). As falhas desse programa em 1979 podem ser explicadas pelo período de ditadura, pois, a desburocratização está no campo da política uma vez que envolve poder e não apenas a técnica (MARINI, 2004).

### **2.3 A terceira reforma administrativa**

Em 1985 encerra-se o período de autoritarismo e da ditadura militar e inicia-se a retomada do processo de democratização do país. A terceira reforma administrativa ocorre com a promulgação da Constituição de 1988. A nova constituição buscou frear as práticas do patrimonialismo, restabeleceu as bases legais para o exercício da democracia e implementou instrumentos que reforçavam a descentralização da ação governamental. Incentivou a municipalização da gestão pública, concedendo maiores poderes aos municípios e estimulando a criação dos conselhos municipais em diversas áreas do interesse público (ABRUCIO, 2007). Segundo Paes de Paula (2005a) é na década de 1980 que emergiu a vertente societal de reforma e gestão do Estado, atingindo o seu ápice com a elaboração da Constituição. Diferentes forças políticas oferecem suas propostas, procura-se alimentar diversos canais de participação popular e criar instrumentos para exercer um maior controle social sobre as ações sociais. Entretanto, os vícios da institucionalidade política – o clientelismo, a corrupção, o populismo, o burocratismo – se sobrepõem aos princípios democratizantes (PAES DE PAULA, 2005a).

A profissionalização do serviço público previsto na Constituição de 1988 proporcionou o aumento do corporativismo estatal. Foram criadas falsas isonomias como incorporações absurdas de gratificações e benefícios; estabeleceu-se um modelo de previdência que era inviável pelo ponto de vista atuarial e injusta pela ótica social (ABRUCIO, 2007). A Constituição de 1988 resultou no alto custo e na baixa qualidade da administração pública, uma vez que favoreceu o retrocesso burocrático do país e não

conseguiu extinguir com o patrimonialismo que permaneceu incontido na administração direta e agora na indireta (MATIAS-PEREIRA, 2010; BRESSER-PEREIRA, 1998).

#### 2.4 A reforma gerencial do Estado

A quarta reforma foi iniciada no Governo Collor em 1990 e defendia a idéia de Estado mínimo; combate aos marajás e ao “Estado-elefante”. O que na verdade foi irônico, pois, foi um governo “marcado pela maior corrupção de todos os tempos no país” (ABRUCIO, 2007, p.70). Inclusive em 1992 culminou no *impeachment* do presidente Collor, que envolveu em corrupção e esquemas ilegais do governo.

A reforma da era Collor visava à desestatização e a redução dos gastos públicos. Assim, foi implementado uma política de enxugamento da máquina administrativa resultando em exoneração e demissão de funcionários públicos. E também foi instituído o Programa Nacional de Desestatização que deu início ao processo de privatização de algumas estatais. Com a tentativa da estabilização da moeda foi criado o Plano Collor em que o cruzado novo se transformou em cruzeiro. A reforma administrativa do período Collor foi um desastre, mas teve um forte componente ideológico, conforme Costa e Cavalcanti (1991), com a proposta neoliberal. Foi nessa época que o governo iniciou a abertura do mercado brasileiro às importações sob a premissa de que as organizações nacionais deveriam preparar para competir mundialmente. No governo Collor o Brasil aderiu alguns postulados neoliberais como, por exemplo, a redução das barreiras tarifárias e a inserção no Mercosul. Esse tipo de negociação com caráter neoliberal teve continuidade no governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC). As idéias neoliberais foram advindas do Consenso de Washington. O Consenso de Washington foi originado em 1989 após uma conferência realizada em Washington nos Estados Unidos com representantes do governo estadunidense, economistas de diversos países, funcionários dos organismos internacionais como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e Banco Mundial. Nessa conferência os participantes chegaram a um consenso de que o funcionamento da economia deveria ser entregue às leis de mercado. O resultado foi um receituário de dez medidas apresentados pelo economista inglês John Williamson para atenuar a crise econômica dos países da América Latina (PAES DE PAULA, 2005a).

Após o *impeachment* do presidente Collor, em 1992, assumiu a presidência o vice-presidente Itamar Franco. Em 1994, ao final do governo Itamar Franco, foi executado o mais bem-sucedido plano de controle inflacionário da época: o Plano Real elaborado pelo ministro da fazenda Fernando Henrique Cardoso, posteriormente eleito para presidir o país. Ao lançar o Plano Real e obter estabilidade econômica do país, foi possível reaver a agenda de reformas. Então a quarta reforma administrativa foi retomada em 1995, no governo Fernando Henrique Cardoso, com a criação do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) sob coordenação do ministro Luiz Carlos Bresser Pereira com o objetivo de cuidar das políticas e diretrizes referentes à reforma do Estado. Esta reforma ficou conhecida como a Reforma Gerencial do Estado Brasileiro e teve influências internacionais (FADUL; SILVA, 2008).

O modelo gerencial proposto na ocasião implicava em adaptar e transferir os conhecimentos gerenciais desenvolvidos no setor privado para o setor público. O gerencialismo defendia o tratamento dos serviços públicos como negócio e a inserção da lógica empresarial no setor público. A base desse modelo foi proveniente dos Estados Unidos e Reino Unido. Em 1980, emergiu-se a *New Public Administration* ou Nova Administração Pública (NAP) durante o governo de Ronald Reagan nos Estados Unidos que foi disseminada

em 1990 através do livro de Osborne e Gaebler: “Reinventando o Governo” (PAES DE PAULA, 2005a). Os dois autores apresentaram dez mandamentos para transformar a administração pública burocrática em uma organização racional e eficaz. Os dez mandamentos de forma resumida são: governo catalisador; governo que pertence à comunidade; governo competitivo; governo orientado por missões; governo de resultados; governo orientado para o cliente; governo empreendedor; governo preventivo; governo descentralizado e; governo orientado para o mercado. Em 1993 nos Estados Unidos, o presidente Bill Clinton promoveu a reforma da administração pública orientado pelos autores Osborne e Gaebler. As orientações dos autores contribuíram para o alcance de melhores resultados na gestão pública (OSBORNE; GAEBLER, 1995).

E em 1979 no Reino Unido durante o governo da primeira ministra Margaret Thatcher surgiu a *New Public Management* ou Nova Gestão Pública (NGP) que teve uma orientação mais liberal e foi divulgada pelo mundo nas décadas de setenta e oitenta (FADUL; SILVA, 2008). Segundo Paes de Paula (2005a), Thatcher se comprometeu a mudar o funcionamento do serviço público aumentando a eficiência administrativa do Estado. No primeiro momento, Thatcher reduziu a quantidade de funcionários e conseqüentemente os seus custos, de setecentos mil funcionários a administração central passou para seiscentos mil. Paes de Paula (2005a) explica que a nova gestão pública estabeleceu a descentralização do aparelho do Estado ao separar as atividades de planejamento e execução do governo; a privatização das estatais; a terceirização dos serviços públicos; a criação de organismos de regulação das atividades públicas conduzidas pelo setor público e o uso de idéias e ferramentas gerenciais provenientes do setor privado, como por exemplo, a reengenharia, o downsizing, a busca pela excelência, dentre outros.

O modelo gerencial brasileiro sofreu influência destes dois movimentos citados acima: Nova Administração Pública (NAP) de origem americana e Nova Gestão Pública (NGP) advinda do modelo britânico. Os padrões gerenciais da administração pública que emergiram da Inglaterra e dos Estados Unidos se expandiram para outros países anglo-saxões, como a Nova Zelândia e Austrália, que também serviram de exemplos para o Brasil. Outro elemento que reforça o movimento gerencialista é a disseminação da cultura *management* por meio de livros, revistas, símbolos e outros objetos de consumo do mundo de negócios (PAES DE PAULA, 2005a). De acordo Micklethwait, Wooldridge e Wood Jr. (apud PAES DE PAULA, 2005a, p. 53-54), a cultura *management* é “composta pelos seguintes pilares que se inter-relacionam e reforçam: as escolas de administração, as empresas de consultoria, os “gurus” empresariais e a mídia de negócios”.

A história do Brasil foi marcada por diversos processos de reformas conforme já descrito. As quatro principais reformas foram mencionadas nesta seção. Uma das reformas que teve grande relevância na redefinição do papel do Estado na década de 90 foi a denominada Reforma Gerencial do Estado Brasileiro. Em um contexto de grande desafio, de globalização da economia mundial, do aumento dos desenvolvimentos tecnológicos, das influências dos movimentos internacionais: da Nova Administração Pública e da Nova Gestão Pública emerge-se o gerencialismo no Brasil. Percebe-se um novo posicionamento do Estado que deixa de ser responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social para se fortalecer na função de promotor e regulador. Diversos serviços públicos foram delegados ao Terceiro Setor e à iniciativa privada.

A reforma gerencial do Estado brasileiro também teve influência da terceira via de Anthony Giddens. Em 1994 Giddens foi conselheiro de Tony Blair, o primeiro-ministro do Reino Unido. A terceira via refere-se a “uma proposta alternativa ao neoliberalismo e à antiga social democracia” (GIDDENS, 2001, p.80). Segundo Giddens (2001) a superação da crise

fiscal seria reformar o Estado e repassar as tarefas para a sociedade civil, criando organizações sem fins lucrativos, o que difere dos neoliberais que possuem uma visão do Estado mínimo apresentando a privatização como solução da crise.

Em 1995, o MARE elabora o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) a partir de conceitos provenientes da Nova Administração Pública (FADUL e SILVA, 2008). O PDRAE levantou a bandeira de que a administração pública precisava inovar e que a burocracia era em essência um dos grandes problemas do Estado brasileiro. Além disso, o PDRAE redimensionou o próprio Estado, a sua crise e as formas de resolução da crise estabelecendo a setorização. O Estado em setores pode trabalhar em específico com os questionamentos e soluções dando tratamento cabível a cada segmento.

O PDRAE estabeleceu quatro setores dentro do aparelho do Estado: o núcleo estratégico; as atividades exclusivas; os serviços não-exclusivos; a produção de bens de serviços para o mercado. O núcleo estratégico corresponde ao poder legislativo, judiciário, ministério público e executivo. Somente o presidente, os ministros e assessores são responsáveis pelo planejamento e formulação das políticas públicas. As atividades exclusivas dizem respeito aos serviços que compete só o Estado a realizar, pois, ele tem o poder de regulamentar, fiscalizar e fomentar. Pode ser citada como exemplo das atividades exclusivas a polícia, a previdência social básica, o controle do meio ambiente, dentre outros. Os serviços não-exclusivos referem-se ao setor que o Estado atua simultaneamente com organizações públicas não-estatais e privadas. As universidades e hospitais são exemplos dos serviços não-exclusivos. Já a produção de bens e serviços para o mercado é caracterizado pelas atividades econômicas que visam o lucro e que ainda permanece no aparelho do Estado, devido à falta de recurso do setor privado ou porque o controle via mercado é complexo. O PDRAE tinha a finalidade com a setorização gerar cada vez mais eficiência na administração pública de forma a atender os cidadãos com boa qualidade e baixo custo (BRASIL, 1995).

O período do primeiro mandato do Fernando Henrique Cardoso (FHC) foi marcado por iniciativas orientadas para estruturação de uma nova arquitetura organizacional como as agências reguladoras, executivas e organizações sociais; além de buscar por instrumentos gerenciais inovadores como contratos de gestão, programas de inovação e de qualidade da administração pública (MARINI, 2004). O cerne da reforma referia ao redesenho institucional do Estado em busca da eficiência da administração pública e da qualidade dos serviços públicos. Para atingir a eficiência e qualidade, o Estado, de um lado, repassa à iniciativa privada o que esta pode executar sob o seu controle. De outro lado, descentraliza a execução de serviços que não envolvem o exercício do poder de Estado, para o setor público não-estatal, denominando este processo de publicização (KLERING, PORSSE; GUADAGNIN, 2010).

Em 1999, no segundo mandato do FHC, foi um período em que o MARE foi extinto e suas funções foram absorvidas pela Secretaria de Gestão (SEGES) do Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão, alegando que somente um ministério que controla o orçamento público teria condições de implementar a reforma gerencial (BRESSER-PEREIRA, 2001). Rezende (2004) explica que a transferência das funções do MARE para a SEGES acabou focando no ajuste fiscal ao invés do redesenho institucional do Estado. A ênfase no ajuste fiscal resultou na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) que entrou em vigor em 2000 estabelecendo normas de finanças públicas, como limites no endividamento dos gastos com funcionalismo público e um maior rigor na execução do orçamento. A criação da LRF fundamentou-se no equilíbrio fiscal e na transparência das contas (AMORIM, SILVA; SILVA, 2007). Apesar da LRF ser considerada um avanço e um marco no controle das finanças públicas, essa não era o foco da reforma. Além disso, o modelo gerencial apresentou

falhas, demonstrando uma inserção social limitada, pactuando uma gestão autoritária e centrada nas decisões dos burocratas públicos.

## **2.5 A reforma da administração pública brasileira: uma história que permanece inacabada**

A tentativa de integrar a administração e a política com a participação popular nos processos decisórios da gestão pública começa a ganhar relevância no cenário contemporâneo. As lutas sociais registradas nos anos de 1970 e 1980 foram propulsoras de uma gestão mais participativa, dialógica e deliberativa. Algumas experiências participativas apresentam características de uma abordagem societal, como é o caso dos fóruns temáticos, dos conselhos gestores de políticas públicas e do orçamento participativo mencionado por Paes de Paula (2005a, 2005b). Essas experiências eram ações pontuais de transformações e tinham apoio nos governos das Frentes Populares. Encontrava-se no Partido dos Trabalhadores (PT) uma expectativa de criar novos canais de participação em que os cidadãos pudessem participar ativamente nas decisões públicas. Todavia, esperava-se com a vitória do presidente Luís Inácio Lula da Silva (Lula) do PT nas eleições de 2002 a consolidação de mecanismos institucionais de participação social junto ao Estado e uma maior democratização das estruturas políticas. A proposta do governo Lula de fazer com que as práticas de administração societal transcendessem a esfera local atingindo uma esfera mais ampliada de governo, não foi realizada (PAES DE PAULA, 2005a). Lula nos dois mandatos de 2003 a 2010 continuou reproduzindo as práticas gerencialistas da reforma de 1995. No entanto, agregou em seus projetos maior ênfase a programas sociais e inclusão social (KLERING, PORSSE; GUADAGNIN, 2010). A maioria dos projetos não apresentava uma integração da administração com a política, pois, houve uma influência maior das práticas gerenciais. Os projetos pareciam estar na contramão, pois, a população não participava decidindo o seu destino, as decisões eram realizadas por uma gestão tecnocrata que muitas vezes não conhecia as demandas populares. As experiências bem sucedidas que envolvia a participação social foram fragmentadas.

Durante o início do governo Lula, em 2003, na construção do Plano Plurianual (2004-2007) que tinha como slogan “*um Brasil para todos e todas*”, o governo federal se abriu para um debate democrático com a sociedade e os seus diversos segmentos. Após o debate em todo o país, constatou-se que o processo participativo de consulta não foi efetivado, os espaços institucionais de participação popular não foram de fato concretizados. A maioria dos novos espaços participativos criados nesse governo eram espaços de interlocução, que apenas facilitava a comunicação ente governo e sociedade, mas não serviam para a sociedade exercer o seu controle social ou deliberar políticas públicas. Outros espaços criados, quem determinava a representação da sociedade era o Estado, o próprio governo indicava os nomes de quem iria representar a sociedade. Algumas exceções de casos de sucesso foram locais e isolados (MORONI, 2010).

Para Klering, Porsse e Guadagnin (2010) a administração pública do governo FHC e do Lula tem apontado características de um modelo sistêmico, em que os autores definem como um modelo que o Estado apresenta-se estruturado em rede, realizando uma integração com a iniciativa privada, entidades e sociedade civil. O Estado em rede tende promover alianças, parcerias e uma maior proximidade do cidadão com a figura do poder público. O modelo sistêmico diz respeito também às ações conjuntas de programas das três esferas do governo: União, Estado e Município. Os resultados das ações conjuntas são muito mais efetivos e proporciona uma maior sinergia do que se fosse buscado de forma isolada. Os

autores Klering, Porsse e Guadagnin (2010) mencionam experiências recentes que configuram tendências de um modelo sistêmico. Uma das experiências citada é o Programa Territórios da Cidadania que é uma iniciativa lançada pelo governo Lula em 2008 e tem como finalidade melhorar a qualidade de vida dos brasileiros que vivem em regiões mais carentes. Os territórios rurais são a base dos Territórios da Cidadania. Esse programa que ainda encontra-se em andamento busca superar a pobreza, gerar trabalho e renda promovendo o desenvolvimento econômico e universalizando programas básicos de cidadania por meio de uma estratégia de desenvolvimento sustentável. Estratégia que é construída com base na participação social e na integração de ações entre governo federal, estadual e municipal, proporcionando uma troca de informações, conhecimentos e tecnologia. O programa contempla diversas ações complementares que propicia uma potencialidade de obter resultados positivos. Percebe-se que o modelo sistêmico também não está consolidado, pois, no cenário brasileiro um ou outro programa realiza essa integração em rede, além disso, falta uma institucionalização dessa arquitetura das ações administrativas mencionadas na vertente sistêmica.

Nas eleições de 2010, a candidata apoiada por Lula, Dilma Rousseff do PT foi a grande vencedora, sendo a primeira mulher presidente do país. Em seu discurso de posse, Dilma prometeu: “melhoria dos serviços públicos” e um trabalho “permanente e continuado para elevar a qualidade do gasto público” (BRASIL, 2011). Essa promessa somente poderá ser cumprida se houver a continuidade da reforma administrativa, caso contrário, a sua gestão do ponto de vista da eficiência administrativa estará inviabilizada. A incompetência gerencial esbarra na ausência de uma participação social efetiva, no desenho institucional das ações administrativas e na corrupção que rouba, além dos valores financeiros, o poder de decisão do povo. A reforma deve incluir a mudança de costumes políticos e o desenho institucional das ações administrativas.

No Brasil, existe um excesso de postos políticos na administração pública, os ministérios são exemplos disso. Nesse contexto, os ministérios acabam se transformando em feudos partidários, em que os políticos filiados a estes partidos trocam favores e montam esquemas de negociações com empresas privadas e entidades que dependem do ministério. O ano de 2011 foi repleto de crises nos ministérios, o que levou demissão de seis ministros devido a denúncias de irregularidades. E em 2012, o ano do julgamento pelo Supremo Tribunal Federal (STF) referente ao crime de corrupção e lavagem de dinheiro realizado por políticos, processo que ficou conhecido pelo nome de “Mensalão”. Diante esse processo, surgem diversas indagações: O julgamento do Mensalão é um marco no combate à cultura nacional da impunidade na política brasileira? Com o julgamento desse processo, a justiça no Brasil ganha maior a credibilidade ou esse episódio fortalece a cultura da impunidade?

A presidente Dilma ainda fez muito pouco para cumprir a sua promessa pronunciada no primeiro discurso. Existe um grande desafio político e administrativo pela frente. Segundo Fleury (2001), a inovação da cultura política e do modo de gerir o interesse público deve fazer parte do processo da reforma administrativa. É preciso reforçar a democracia e, ao mesmo tempo, elevar a eficiência da administração pública. Então, pode ser dito, conforme Marini (2004), que a experiência de reforma da administração pública brasileira é, ainda, uma história de final aberto.

### **3 Novas Tendências e Perspectivas da Administração Pública**

Diversos autores, como Ackroyd, Kirkpatrick e Walker (2007); Hansen (2011); Moynihan (2006); Secchi (2009); Paes de Paula (2005a, 2005b); Klering, Porsse e Guadagnin

(2010) defendem que a administração pública tem sofrido mudanças e mencionam modelos e tendências para uma administração mais participativa, eficiente e integrada em rede. Tanto os autores nacionais, quanto os internacionais, explicam que houve tentativas de mudanças da administração pública. No Brasil, as tentativas foram representadas pelas reformas já citadas anteriormente neste estudo. Pode ser constatado nos estudos sobre as reformas administrativas brasileiras que não existe a ruptura de um modelo em detrimento de outro. O cenário brasileiro possui evidências do modelo patrimonialista, burocrático, gerencialista, societal e sistêmico, que se confirma com as publicações das pesquisas pelos autores Rezende (2011); Freitas Jr. (2009); Araújo (2011); Paes de Paula (2005a, 2005b); Klering, Porsse e Guadagnin (2010); Filippim e Rossetto (2006).

O patrimonialismo, a burocracia, o gerencialismo são considerados modelos básicos na literatura; o societal é um modelo novo, mas que já foi institucionalizado no meio acadêmico. O modelo sistêmico é incipiente na literatura, porém, ainda não foi institucionalizado no meio acadêmico. Por isso, cabe aqui abordá-lo, uma vez que existem evidências que sinalizam a constituição desse modelo no governo brasileiro (KLERING, PORSSE; GUADAGNIN, 2010). No entanto, o modelo gerencial, societal e sistêmico são configurações mais recentes do governo brasileiro, que buscam novas soluções de administração para novos tempos. Os cinco modelos não são estanques e circunscritos a um período de tempo. Esses modelos e tendências mencionados ainda se entrecruzam na teoria e na prática da administração pública brasileira.

O modelo sistêmico ou governança pública refere-se à articulação do Estado com diversos atores (entre empresas, organização da sociedade civil e o próprio poder público) constituindo as denominadas redes de políticas públicas (PROCOPIUCK; FREY, 2007).

Castells (2007) afirma que estrutura em redes é um sistema aberto, dinâmico, suscetível de inovação, flexível e que se modifica à medida que for necessário. A formação de redes organizacionais, segundo Nascimento e Ckgazaroff (2007) é bastante utilizada no mundo empresarial e pode ser vista como uma alternativa também para o setor público. Os autores explanam que as redes de políticas públicas ocorrem através de interação entre diversos atores em que o Estado exerce a posição de igualdade em relação aos mesmos. As redes definem os papéis a ser desempenhadas pelos atores, compartilham conhecimento e tecnologias criando uma sinergia de forma a solucionar problemas de domínio público.

As redes na administração pública englobam a preocupação em obter a eficiência na prestação de serviços públicos estabelecendo uma relação com o sentido da prática do gerencialismo orientada a resultados, segundo Berry *et al.* (2004). Porém, o modelo em rede apresenta uma interação multidimensional, envolvendo o humano-social, econômico, científico-tecnológico, ambiental sustentável, político-institucional e democrático.

Segundo Klering, Porsse e Guadagnin (2010), a administração pública com enfoque sistêmico no Brasil teve suas primeiras experiências a partir da década de 1990, com destaque dos programas federais desenvolvidos pelos três níveis de governo e diversos atores, como o programa do Sistema Único de Saúde (SUS); do REDESAN (Rede Integrada de Equipamentos Públicos de Segurança Alimentar e Nutricional do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome); e do Território de Cidadania. A abordagem sistêmica tem os seguintes aspectos: é adaptativa; procura se ajustar constantemente; é flexível; possui multidimensionalidade e multiníveis; e reconhece o sistema como contingencial (o direcionamento das atividades depende das contingências que ocorrem).

#### **4 Uma Reflexão sobre os Entraves das Reformas da Administração Pública Brasileira**

Os problemas da administração pública brasileira são fortemente influenciados pelo legado histórico e pela instabilidade dos sistemas políticos (SKARICA, 2012). Após uma reflexão desse estudo, podem ser identificados alguns entraves das reformas da administração pública brasileira:

- ✓ **Reformas pragmáticas, conduzidas por meio de formalidades.** Nesse caso, a legislação se torna mais importante que a implementação, prioriza-se a legislação ao invés de práticas administrativas diárias. Percebe-se a ausência da vinculação da lei com a formulação das políticas públicas. Elabora-se lei em que não há o cumprimento. O Art. 50, §3º da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), por exemplo, determina que “a administração pública manterá sistemas de custos que permita a avaliação e acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial”, não consegue ser efetivado na prática. Depois de mais dez anos da publicação da LRF, a necessidade de sistemas de custos na administração pública ainda faz parte de discussões acadêmicas e práticas, sendo considerada algo inatingível nas maiorias das administrações.
- ✓ **Ausência da identificação das prioridades das reformas e das metas.** Alguns documentos estratégicos originados das reformas foram elaborados sem fornecer qualquer prazo para alcançar os objetivos propostos. Os documentos também não eram acompanhados de indicadores números e *benchmarks* que pudessem servir de orientação para a implementação das metas.
- ✓ **Políticas de reformas sem transparência e fechadas.** As reformas devem envolver uma ampla gama de atores e enraizar principalmente nas mentes dos governantes e gestores. Não adianta pensar em reforma administrativa se a cultura e mentalidade dos governantes e gestores não condizem com os paradigmas das reformas. De nada adianta as reforma administrativas se os governantes e gestores não tiverem preparados para executá-las.
- ✓ **Reformas descontínuas.** As melhorias incrementais diárias se tornam mais importante que as grandes revisões e reformas. Reformas que não incorporam às rotinas diárias se transformam em frustrações. Por conseguinte, necessita-se de propor um “padrão de reforma seqüencial”.

## 6 Considerações Finais

Esse estudo corrobora com a nova tendência da administração pública, valorizando a importância em ampliar os espaços democráticos e em aplicar práticas que condizem com a realidade do setor público de forma a proporcionar maior sinergia entre Estado e sociedade. Ainda há um longo caminho a ser percorrido nesse processo. Um olhar crítico-reflexivo diante às reformas administrativas, revela que apesar dos méritos e discussões que as mesmas trouxeram, elas não são a opção mais indicada.

As reformas administrativas brasileiras foram pragmáticas e descontínuas. Esse ensaio convida os leitores a realizar uma relevante reflexão: se as reformas administrativas brasileiras não foram suficientes para alcançar o êxito do setor público, então, o que fazer para dar certo? Certamente não existe um roteiro explicando o “passo a passo” para o sucesso do setor público. Há muito a ser compreendido sobre esse processo das reformas da administração pública brasileira, que podem servir como experiência para solucionar questões dessa nova realidade.

O papel dos profissionais e acadêmicos da área da administração pública é significativo, uma vez que eles podem atuar como multiplicadores do conhecimento técnico e

científico, contribuindo para melhorar a qualidade do serviço público. O grande entrave dessas reformas é que não basta alterar a estrutura administrativa, é preciso que essas mudanças administrativas estejam enraizadas nas mentes dos governantes e gestores, envolvendo uma ampla gama de atores. Acredita-se que essa consciência dos governantes, gestores e sociedade não ocorrerá por meio de reformas imediatas, mas, por meio do conhecimento e das práticas administrativas diárias.

### Referências

ABRUCIO, F. L. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública (RAP)**, v. 41, p. 67-86, 2007.

ACKROYD, S.; KIRKPATRICK, I.; WALKER, R. M. Public management reform in the UK and its consequences for professional organization: A comparative analysis. **Public Administration**, v. 85, n. 1, p. 9-26, 2007.

AMORIM, F. A.; SILVA, M. M.; SILVA, V. L. **Lei de Responsabilidade Fiscal para os Municípios: Uma abordagem prática**. São Paulo: Atlas, 2007.

ARAÚJO, P. G. **Análise da aplicabilidade do modelo gerencial na administração pública**. 2011. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade Federal de Lavras, Lavras.

BERRY, F. S.; et al. Three traditions of network research: what the public management research agenda can learn from other research communities. **Public Administration Review**, v. 64, n.5, september/october, 1-14 p., 2004.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Reforma gerencial da Administração Pública no Brasil. **Revista do Serviço Público**, v. 49, n. 1, p. 5-42, 1998.

\_\_\_\_\_. Do Estado patrimonial ao gerencial. In: PINHEIRO, W.; SACHS, I. (Org.). **Brasil: um século de transformações**. São Paulo: Cia. das Letras, p. 222-259. 2001.

CAPOBIANGO, R. P.; et. al. A. Reformas Administrativas no Brasil: Uma abordagem teórica e crítica. In: Encontro de Administração Pública e Governança, 6, 2010, Vitória. **Anais...**, Vitória: EnAPG, 2010. 1 CD ROM.

CASTELLS, M. **Sociedade em rede**. São Paulo: Paz e Terra, 2007.

COSTA, F. L.; CAVALCANTI, B. S. Mudança organizacional no setor público. **Revista de Administração Pública**, v. 25, n. 1, p. 82-106. 1991.

COSTA, F. L. História das reformas administrativas no Brasil: narrativas, teorizações e representações. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 59, n. 3, p. 271-288, 2008.

DINIZ, E. **Globalização, reformas econômicas e elites empresariais**. Rio de Janeiro: FGV, 2000.

FADUL, E. M. C.; SILVA, L. P. Retomando o debate sobre a Reforma do Estado e a Nova Administração Pública. In: Encontro da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em

Administração, 32, 2008. Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: ENANPAD, 2008. 1 CD-ROM.

FILIPPIM, E. S.; ROSSETTO, C. R. Visões norteadoras de administração pública para o desenvolvimento num contexto regional. In: Encontro de Administração Pública e Governança, 4, 2006, São Paulo. **Anais...**, São Paulo: EnAPG, 2006. 1 CD ROM.

FLEURY, S. Reforma del estado. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 35, n. 5, p. 7-48, 2001.

FREITAS JR, D. B. **A avaliação da administração pública gerencial em municípios por meio de indicadores**. 2009. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade Federal de Lavras, Lavras.

GIDDENS, Antony. **A Terceira Via**: reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social-democracia. Rio de Janeiro: Record, 2001.

HANSEN, M. B. Antecedents of Organizational Innovation: The Diffusion of New Public Management into Danish Local Government. **Public Administration**, v. 89, n. 2, p. 285-306, 2011.

HOLLANDA, S. B. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1997.

KLERING, L. R.; PORSSE, M. C. S.; GUADAGNIN, L. A. Novos caminhos da administração pública brasileira. **Análise: Revista Científica de Administração, Contabilidade e Economia**. Porto Alegre, v. 21, n. 1, p. 4-17, jan./jun. 2010. Disponível em: <<http://caioba.pucrs.br/ojs/index.php/face/article/viewFile/8231/5903>>. Acesso em: 17 nov. 2012.

KRULL, W. F. **A dicotomia público-privado e sua relação com a gestão pública contemporânea no programa luz para todos**. 2010. Disponível em: <<http://www.webartigos.com/artigos/a-dicotomia-publico-privado-e-sua-relacao-com-a-gestao-publica-contemporanea-no-programa-luz-para-todos/53341/>>. Acesso em: 19 out. 2012.

MAGALHÃES, V. L. S. **Crise e Reforma do Estado**. Dissertação. Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2001.

MARINI, C. Gestão Pública no Brasil: temas preservados e temas emergentes na formação da agenda. In **VII Congresso da Associação de Estudos Brasileiros BRASA – Brazilian Studies Association**, Rio de Janeiro, 2004.

MATIAS-PEREIRA, J. **Curso de Administração Pública**: foco nas instituições e ações governamentais. São Paulo: Atlas, 2010.

MELLO, C. A. B. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2011.

MORONI, J. A. O direito à participação no governo Lula. In: AVRITZER, L. (Org.) **Experiências Nacionais de Participação Social**. Belo Horizonte: Cortez Editora, 2010.

MOYNIHAN, D. P. Managing for results in state government: Evaluating a decade of reform. **Public Administration Review**, v. 66, n. 1, p. 77-89, Jan-Feb. 2006.

NASCIMENTO, L. C.; CKGNAZAROFF, I. B. Rede de política pública: estudo de caso no âmbito do Sistema Único de Saúde do Estado de Minas Gerais/SUS-MG. In: Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Administração, 31, 2007, Rio de Janeiro. **Anais...**Rio de Janeiro: ENANPAD, 2007. 1 CD-ROM.

OSBORNE, David.; GAEBLER, Ted. **Reinventando o Governo**. Brasília: Editora MH Comunicação, 1995.

PAES DE PAULA, A. P. **Por uma nova gestão pública**: limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: FGV, 2005a.

PAES DE PAULA, A. P. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **Revista de Administração Pública (RAP)**, Rio de Janeiro, 45 (1), p.36-49, jan.-mar, 2005b.

PROCOPIUCK, M.; FREY, K. Redes sociotécnicas de difusão social de TICs em Porto Alegre e Curitiba. In: Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Administração, 31, 2007. Rio de Janeiro. **Anais...**Rio de Janeiro: ENANPAD, 2007. 1 CD-ROM.

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

REZENDE, J. B. **Administração pública em municípios de pequeno porte do sul de Minas Gerais: velhas questões, modernas leis e práticas patrimonialistas**. 2011. Tese, (Doutorado em Administração) - Universidade Federal de Lavras, Lavras.

SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, 43 (2), p.347-69, mar.-abr, 2009.

SKARICA, M. Public Administration Reform in a Fragile Institutional Framework: The Case of Albania. **Hrvatska I Komparativna Javna uprava**, 361-389, 2012.

TENÓRIO, F. G.; SARAIVA, E. J. Escorço sobre gestão pública e gestão social. In: MARTINS, P. E. M.; PIERANTI, O. P. **Estado e Gestão Pública**: Visões do Brasil Contemporâneo. 2 ed. Rio de Janeiro: FGV, p.107-132, 2006.

TOLEDO, C. N. 1964: O golpe contra as reformas e a democracia. **Revista Brasileira de História**, São Paulo, vol. 24, n. 47, 13-28 p., 2004. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbh/v24n47/a02v2447.pdf>>. Acesso em 31 out. 2012.

TORRES, M. D. F. **Estado, democracia e administração pública no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2004.