

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.<sup>5</sup>

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.

---

<sup>5</sup> 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.<sup>6</sup> 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-

---

<sup>6</sup> 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,<sup>7</sup> 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 Bresser<sup>8</sup>

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.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> 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](http://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.<sup>10</sup> 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.<sup>11</sup>

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.