

DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BUROCRÁTICA À GERENCIAL



Foto: Naiara Pontes

LUIZ CARLOS BRESSER-PEREIRA

Este artigo analisa os aspectos essenciais da reforma administrativa do Estado que está sendo proposta pelo Governo Fernando Henrique Cardoso. Como resposta à crise do Estado e ao processo de globalização da economia mundial, essa proposta visa fundamentalmente implantar uma administração do tipo gerencial no setor público brasileiro, em contraposição a uma administração do tipo burocrática, atualmente predominante. No texto, faz-se uma análise da crise da administração pública burocrática brasileira e são definidas as linhas mestras para a implantação da administração pública gerencial, fundamental para responder à redefinição das funções do Estado. Finalmente, relacionam-se as ações realizadas pelo Estado, que podem ser divididas em quatro tipos — núcleo estratégico, atividades exclusivas de Estado, serviços sociais competitivos ou não exclusivos, e produção para o mercado — com três tipos de propriedade. Os primeiros dois tipos de ações estão relacionados à propriedade pública estatal; o terceiro tipo de ação, à propriedade pública não-estatal; e o quarto tipo de ação, à propriedade privada.

Palavras-chave: administração pública, reforma gerencial, administração burocrática

DOI: <https://doi.org/10.21874/rsp.v73.ib.8722> | ISSN: 0034-9240 e-ISSN: 2357-8017
Originalmente publicado na Revista do Serviço Público - volume 47 número 1 jan-abr, 1996



DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA BUROCRÁTICA A LA GERENCIAL

El artículo hace un estudio de los aspectos esenciales de la reforma administrativa que ha sido elegido por el Gobierno de Fernando Henrique Cardoso. En contestación a la crisis del Estado y al proceso de globalización de la economía mundial, el proyecto intenta, fundamentalmente, constituir una administración gerencial en el sector público brasileño, en contraposición a una administración burocrática, todavía prevaleciente. En el texto, se hace una investigación de la crisis de la administración pública brasileña y son definidas las líneas maestras a la implantación de la administración pública gerencial, fundamental a una nueva determinación de las funciones del Estado. Al final, se hace una relación entre las acciones del Estado, que pueden ser divididas en cuatro tipos — núcleo estratégico, actividades exclusivas del Estado, actividades sociales competitivas o no exclusivas, y producción hacia al mercado — y tres tipos de propiedades. Las dos primeras acciones están relacionadas a la propiedad pública estatal, la tercera a la propiedad pública no estatal, y la última a la propiedad privada.

Keywords: administración pública, reforma gerencial, administración burocrática

FROM BUREAUCRATIC TO MANAGERIAL PUBLIC ADMINISTRATION

This paper deals with essential issues of the State Reform Project proposed by the Government of Fernando Henrique Cardoso. This project is the response to the State crisis and also to the world globalization processes. It aims to transform the bureaucratic administration, current prevailing in the Brazilian Public Service, into a managerial administration. This paper also analysis the crisis of Brazilian bureaucratic administration and defines the framework of the implementation process of the managerial administration, which is essential for redefining State role. Finally, the State activities — strategic core, the State exclusive activities, competitive social activities, or non-state restricted activities, and market-oriented production — are related to three kinds of property. The first two activities are related to the state-public property; the third to the non-state public activity; and the fourth, to private property.

Palabras clave: public administration, managerial reform, bureaucratic administration

INTRODUÇÃO

A reforma da administração pública que o Governo Fernando Henrique Cardoso está propondo desde 1995 poderá ser conhecida no futuro como a segunda reforma administrativa do Brasil. Ou a terceira, se considerarmos que a reforma de 1967 merece esse nome, apesar de ter sido afinal revertida. A primeira reforma foi a burocrática, de 1936. A reforma de 1967 foi um ensaio de descentralização e de desburocratização. A atual reforma está apoiada na proposta de administração pública gerencial, como uma resposta à grande crise do Estado dos anos 80 e à

globalização da economia — dois fenômenos que estão impondo, em todo o mundo, a redefinição das funções do Estado e da sua burocracia.

A crise do Estado implicou na necessidade de reformá-lo e reconstruí-lo; a globalização tornou imperativa a tarefa de redefinir suas funções. Antes da integração mundial dos mercados e dos sistemas produtivos, os Estados podiam ter como um de seus objetivos fundamentais proteger as respectivas economias da competição internacional. Depois da globalização, as possibilidades do Estado de continuar a exercer esse papel diminuíram muito. Seu novo papel é o de facilitar para que a economia nacional se torne internacionalmente competitiva. A regulação e a intervenção continuam necessárias, na educação, na saúde, na cultura, no desenvolvimento tecnológico, nos investimentos em infra-estrutura — uma intervenção que não apenas compense os desequilíbrios distributivos provocados pelo mercado globalizado, mas principalmente que capacite os agentes econômicos a competir a nível mundial.¹ A diferença entre uma proposta de reforma neoliberal e uma social-democrática está no fato de que o objetivo da primeira é retirar o Estado da economia, enquanto o da segunda é aumentar a governança do Estado, é dar ao Estado meios financeiros e administrativos para que ele possa intervir efetivamente sempre que o mercado não tiver condições de coordenar adequadamente a economia.

Neste trabalho concentrar-me-ei no aspecto administrativo da reforma do Estado. Embora o Estado seja, antes de mais nada, o reflexo da sociedade, vamos aqui pensá-lo como sujeito, não como objeto — como organismo cuja governança precisa ser ampliada para que possa agir mais efetiva e eficientemente em benefício da sociedade. Os problemas de governabilidade não decorrem de “excesso de democracia”, do peso excessivo das demandas sociais, mas da falta de um pacto político ou de uma coalizão de classes que ocupe o centro do espectro político.² Nosso pressuposto é o de que o problema político da governabilidade foi provisoriamente equacionado com o retorno da democracia e a formação do “pacto democrático-reformista de 1994” possibilitado pelo êxito do Plano Real e pela eleição de Fernando Henrique Cardoso.³ Este pacto não resolveu definitivamente os problemas de governabilidade existentes no país, já que estes são por definição crônicos, mas deu ao governo condições políticas para ocupar o centro político e ideológico e, a partir de um amplo apoio popular, propor e implementar a reforma do Estado.

Depois de uma breve seção em que analisarei a grande crise dos anos 80 como uma crise do Estado e as respostas da sociedade brasileira a essa crise, farei um breve diagnóstico da crise da administração pública burocrática brasileira e dos seus mitos. Em seguida definirei os princípios da reforma do aparelho do Estado em direção a uma administração pública gerencial, e delinearei as formas mais adequadas de propriedade para as diversas atividades que o Estado hoje realiza, em função da redefinição de suas funções. Para esta redefinição, de um lado, distinguirei três formas de propriedade — a pública estatal, a pública não-estatal e a privada, e, de outro, dividirei as ações hoje realizadas pelo Estado em quatro setores: núcleo estratégico, atividades exclusivas do Estado, serviços sociais competitivos ou não exclusivos, e produção de bens e serviços para o mercado.

CRISE E REFORMA

No Brasil a percepção da natureza da crise e, em seguida, da necessidade imperiosa de reformar o Estado ocorreu de forma acidentada e contraditória, em meio ao desenrolar da própria crise. Entre 1979 e 1994 o Brasil viveu um período de estagnação da renda *per capita* e de alta inflação sem precedentes. Em 1994, finalmente, estabilizaram-se os preços através do Plano Real, criando-se as condições para a retomada do crescimento. A causa fundamental dessa crise econômica foi a crise do Estado — uma crise que ainda não está plenamente superada, apesar de todas as reformas já realizadas. Crise que se desencadeou em 1979, com o segundo choque do petróleo. Crise que se caracteriza pela perda de capacidade do Estado de coordenar o sistema econômico de forma complementar ao mercado. Crise que se define como uma crise fiscal, como uma crise do modo de intervenção do Estado, como uma crise da forma burocrática pela qual o Estado é administrado, e, em um primeiro momento, também como uma crise política.

A crise política teve três momentos: primeiro, a crise do regime militar — uma crise de legitimidade; segundo, a tentativa populista de voltar aos anos 50 — uma crise de adaptação ao regime democrático; e, finalmente, a crise que levou ao *impeachment* de Fernando Collor de Mello — uma crise moral. A crise fiscal ou financeira caracterizou-se pela perda do crédito público e por poupança pública negativa.⁴ A crise do modo de intervenção, acelerada pelo processo de globalização da economia mundial, caracterizou-se pelo esgotamento do modelo protecionista de substituição de importações, que foi bem-sucedido em promover

a industrialização nos anos de 30 a 50, mas que deixou de o ser a partir dos anos 60; transpareceu na falta de competitividade de uma parte ponderável das empresas brasileiras; expressou-se no fracasso em se criar no Brasil um Estado do Bem-Estar que se aproximasse dos moldes socialdemocratas europeus. Por fim, a crise da forma burocrática de administrar o Estado emergiu com toda a força depois de 1988, antes mesmo que a própria administração pública burocrática pudesse ser plenamente instaurada no país.

A crise da administração pública burocrática começou ainda no regime militar não apenas porque não foi capaz de extirpar o patrimonialismo que sempre a vitimou, mas também porque esse regime, ao invés de consolidar uma burocracia profissional no país, através da redefinição das carreiras e de um processo sistemático de abertura de concursos públicos para a alta administração, preferiu o caminho mais curto do recrutamento de administradores através das empresas estatais.⁵ Esta estratégia oportunista do regime militar, que resolveu adotar o caminho mais fácil da contratação de altos administradores através das empresas, inviabilizou a construção no país de uma burocracia civil forte, nos moldes que a reforma de 1936 propunha. A crise agravou-se, entretanto, a partir da Constituição de 1988, quando se salta para o extremo oposto e a administração pública brasileira passa a sofrer do mal oposto: o enrijecimento burocrático extremo. As conseqüências da sobrevivência do patrimonialismo e do enrijecimento burocrático, muitas vezes perversamente misturados, serão o alto custo e a baixa qualidade da administração pública brasileira.⁶

A resposta da sociedade brasileira aos quatro aspectos da crise do Estado foi desequilibrada e ocorreu em momentos diferentes. A resposta à crise política foi a primeira: em 1985 o país completou sua transição democrática; em 1988, consolidou-a com a aprovação da nova Constituição. Já em relação aos outros três aspectos — a crise fiscal, o esgotamento do modo de intervenção, e a crescente ineficiência do aparelho estatal — o novo regime instalado no país em 1985 pouco ajudou.⁷ Pelo contrário, em um primeiro momento agravou os problemas, constituindo-se em um caso clássico de resposta voltada para trás. Em relação à crise fiscal e ao modo de intervenção do Estado, as forças políticas vitoriosas tinham como parâmetro o desenvolvimentismo populista dos anos 50; em relação à administração pública, a visão burocrática dos anos 30.

DA ADMINISTRAÇÃO BUROCRÁTICA À GERENCIAL

A administração burocrática clássica, baseada nos princípios da administração do exército prussiano, foi implantada nos principais países europeus no final do século passado; nos Estados Unidos, no começo deste século; no Brasil, em 1936, com a reforma administrativa promovida por Maurício Nabuco e Luís Simões Lopes. É a burocracia que Max Weber descreveu, baseada no princípio do mérito profissional.

A administração pública burocrática foi adotada para substituir a administração patrimonialista, que definiu as monarquias absolutas, na qual o patrimônio público e o privado eram confundidos. Nesse tipo de administração, o Estado era entendido como propriedade do rei. O nepotismo e o empreguismo, senão a corrupção, eram a norma. Esse tipo de administração revelar-se-á incompatível com o capitalismo industrial e as democracias parlamentares, que surgem no século XIX. É essencial para o capitalismo a clara separação entre o Estado e o mercado; a democracia só pode existir quando a sociedade civil, formada por cidadãos, distingue-se do Estado ao mesmo tempo que o controla. Tornou-se assim necessário desenvolver um tipo de administração que partisse não apenas da clara distinção entre o público e o privado, mas também da separação entre o político e o administrador público. Surge assim a administração burocrática moderna, racional-legal.

A administração pública burocrática clássica foi adotada porque era uma alternativa muito superior à administração patrimonialista do Estado. Entretanto o pressuposto de eficiência no qual se baseava não se revelou real. No momento em que o pequeno Estado liberal do século XIX deu definitivamente lugar ao grande Estado social e econômico do século XX, verificou-se que a administração burocrática não garantia nem rapidez, nem boa qualidade nem custo baixo para os serviços prestados ao público. Na verdade, a administração burocrática é lenta, cara, auto-referida, e pouco ou nada orientada para o atendimento das demandas dos cidadãos.

Este fato não era grave enquanto prevalecia um Estado pequeno, cuja única função era garantir a propriedade e os contratos. No Estado liberal só eram necessários quatro ministérios — o da Justiça, responsável pela polícia, o da Defesa, incluindo o Exército e a Marinha, o da Fazenda e o das Relações Exteriores. Nesse tipo de Estado, o serviço público mais importante era o da administração da justiça,

que o Poder Judiciário realizava. O problema da eficiência não era, na verdade, essencial. No momento, entretanto, que o Estado se transformou no grande Estado social e econômico do século XX, assumindo um número crescente de serviços sociais — a educação, a saúde, a cultura, a previdência e a assistência social, a pesquisa científica — e de papéis econômicos — regulação do sistema econômico interno e das relações econômicas internacionais, estabilidade da moeda e do sistema financeiro, provisão de serviços públicos e de infraestrutura — o problema da eficiência tornou-se essencial. Por outro lado, a expansão do Estado respondia não só às pressões da sociedade, mas também às estratégias de crescimento da própria burocracia. A necessidade de uma administração pública gerencial, portanto, decorre de problemas não só de crescimento e da decorrente diferenciação de estruturas e complexidade crescente da pauta de problemas a serem enfrentados, mas também de legitimação da burocracia perante as demandas da cidadania.

Após a II Guerra Mundial há uma reafirmação dos valores burocráticos, mas, ao mesmo tempo, a influência da administração de empresas começa a se fazer sentir na Administração Pública. As ideias de descentralização e de flexibilização administrativa ganham espaço em todos os governos. Entretanto, a reforma da administração pública só ganhará força a partir dos anos 70, quando tem início a crise do Estado, que levará à crise também a sua burocracia. Em consequência, nos anos 80, inicia-se uma grande revolução na administração pública dos países centrais em direção a uma administração pública gerencial.

Os países em que essa revolução foi mais profunda foram o Reino Unido, a Nova Zelândia e a Austrália⁸. Nos Estados Unidos essa revolução irá ocorrer principalmente a nível dos municípios e condados — revolução que o livro de Osborne & Gaebler. Reinventando o Governo (1992) descreverá de forma tão expressiva. E a administração pública gerencial que está surgindo, inspirada nos avanços realizados pela administração de empresas.⁹

Aos poucos foram-se delineando os contornos da nova administração pública: (1) descentralização do ponto de vista político, transferindo recursos e atribuições para os níveis políticos regionais e locais; (2) descentralização administrativa,¹⁰ através da delegação de autoridade para os administradores públicos transformados em gerentes crescentemente autônomos; (3) organizações com poucos níveis hierárquicos ao invés de piramidal; (4) pressuposto da confiança limitada e não da desconfiança total; (5) controle por resultados, *a posteriori*, ao invés do controle rígido, passo a passo, dos processos administrativos; e (6) administração

voltada para o atendimento do cidadão, ao invés de auto-referida.

AS DUAS REFORMAS ADMINISTRATIVAS

No Brasil a ideia de uma administração pública gerencial é antiga. Começou a ser delineada ainda na primeira reforma administrativa, nos anos 30, e estava na origem da segunda reforma, ocorrida em 1967. Os princípios da administração burocrática clássica foram introduzidos no país através da criação, em 1936, do DASP — Departamento Administrativo do Serviço Público.¹¹ A criação do DASP representou não apenas a primeira reforma administrativa do país, com a implantação da administração pública burocrática, mas também a afirmação dos princípios centralizadores e hierárquicos da burocracia clássica.¹² Entretanto, já em 1938, temos um primeiro sinal de administração pública gerencial, com a criação da primeira autarquia. Surgia então a ideia de que os serviços públicos na “administração indireta” deveriam ser descentralizados e não obedecer a todos os requisitos burocráticos da “administração direta” ou central. A primeira tentativa de reforma gerencial da administração pública brasileira, entretanto, irá acontecer no final dos anos 60, através do Decreto-Lei 200, de 1967, sob o comando de Amaral Peixoto e a inspiração de Hélio Beltrão, que iria ser o pioneiro das novas ideias no Brasil. Beltrão participou da reforma administrativa de 1967 e depois, como Ministro da Desburocratização, entre 1979 e 1983, transformou-se em um arauto das novas ideias. Definiu seu Programa Nacional de Desburocratização, lançado em 1979, como uma proposta política visando, através da administração pública, “retirar o usuário da condição colonial de súdito para investi-lo na de cidadão, destinatário de toda a atividade do Estado” (Beltrão, 1984: 11).

A reforma iniciada pelo Decreto-Lei 200 foi uma tentativa de superação da rigidez burocrática, podendo ser considerada como um primeiro momento da administração gerencial no Brasil. Toda a ênfase foi dada à descentralização mediante a autonomia da administração indireta, a partir do pressuposto da rigidez da administração direta e da maior eficiência da administração descentralizada.¹³ O decreto-lei promoveu a transferência das atividades de produção de bens e serviços para autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, consagrando e racionalizando uma situação que já se delineava na prática. Instituíram-se como princípios de racionalidade administrativa o planejamento e o orçamento, a descentralização e o controle dos resultados. Nas unidades

descentralizadas foram utilizados empregados “celetistas”, submetidos ao regime privado de contratação de trabalho. O momento era de grande expansão das empresas estatais e das fundações. Através da flexibilização de sua administração buscava-se uma maior eficiência nas atividades econômicas do Estado, e se fortalecia a aliança política entre a alta tecno-burocracia estatal, civil e militar, e a classe empresarial.¹⁴

O Decreto-Lei 200 teve, entretanto, duas conseqüências inesperadas e indesejáveis. De um lado, ao permitir a contratação de empregados sem concurso público, facilitou a sobrevivência de práticas patrimonialistas e fisiológicas. De outro lado, ao não se preocupar com mudanças no âmbito da administração direta ou central, que foi vista pejorativamente como “burocrática” ou rígida, deixou de realizar concursos e de desenvolver carreiras de altos administradores. O núcleo estratégico do Estado foi, na verdade, enfraquecido indevidamente através de uma estratégia oportunista do regime militar, que, ao invés de se preocupar com a formação de administradores públicos de alto nível selecionados através de concursos públicos, preferiu contratar os escalões superiores da administração através das empresas estatais.¹⁵

Desta maneira, a reforma administrativa embutida no Decreto-Lei 200 ficou pela metade e fracassou. A crise política do regime militar, que se inicia já em meados dos anos 70, agrava ainda mais a situação da administração pública, na medida em que a burocracia estatal é identificada com o sistema autoritário em pleno processo de degeneração.

A VOLTA AOS ANOS 50 E AOS ANOS 30

A transição democrática ocorrida com a eleição de Tancredo Neves e posse de José Sarney, em março de 1985, não irá, entretanto, apresentar perspectivas de reforma do aparelho do Estado. Pelo contrário, significará no plano administrativo uma volta aos ideais burocráticos dos anos 30, e no plano político, uma tentativa de volta ao populismo dos anos 50. Os dois partidos que comandam a transição eram partidos democráticos, mas populistas. Não tinham, como a sociedade brasileira também não tinha, a noção da gravidade da crise que o país estava atravessando. Havia, ainda, uma espécie de euforia democrático-populista. Uma idéia de que seria possível voltar aos anos dourados da democracia e do desenvolvimento brasileiro que foram os anos 50.

Nos dois primeiros anos do regime democrático — da Nova República — a crise fiscal e a necessidade de rever radicalmente a forma de intervir na economia foram ignoradas. Imaginou-se que seria possível promover a retomada do desenvolvimento e a distribuição da renda através do aumento do gasto público e da elevação forçada dos salários reais, ou seja, através de uma versão populista e, portanto, distorcida do pensamento keynesiano. O modelo de substituição de importações foi mantido. Os salários e o gasto público, aumentados. O resultado foi o desastre do Plano Cruzado. Um plano inicialmente bem concebido que foi transformado em mais um clássico caso de ciclo populista. Logo após o fracasso do Plano Cruzado, houve uma tentativa de ajuste fiscal, iniciada durante minha rápida passagem pelo Ministério da Fazenda (1987), a qual, entretanto, não contou com o apoio necessário da sociedade brasileira, que testemunhava, perplexa, a crise. Ao invés do ajuste e da reforma, o país, sob a égide de uma coalizão política conservadora no Congresso — o Centrão —, mergulhou em 1988 e 1989 em uma política populista e patrimonialista, que representava uma verdadeira “volta ao capital mercantil”.¹⁶

O capítulo da administração pública da Constituição de 1988 será o resultado de todas essas forças contraditórias. De um lado, ela é uma reação ao populismo e ao fisiologismo que recrudescem com o advento da democracia.¹⁷ Por isso a Constituição irá sacramentar os princípios de uma administração pública arcaica, burocrática ao extremo. Uma administração pública altamente centralizada, hierárquica e rígida, em que toda a prioridade será dada à administração direta ao invés da indireta.¹⁸ A Constituição de 1988 ignorou completamente as novas orientações da administração pública. Os constituintes e, mais amplamente, a sociedade brasileira revelaram nesse momento uma incrível falta de capacidade de ver o novo. Perceberam apenas que a administração burocrática clássica, que começara a ser implantada no país nos anos 30, não havia sido plenamente instaurada. Viram que o Estado havia adotado estratégias descentralizadoras — as autarquias e as fundações públicas — que não se enquadravam no modelo burocrático-profissional clássico. Notaram que essa descentralização havia aberto espaço para o clientelismo, principalmente ao nível dos Estados e municípios — clientelismo esse que se acentuara após a redemocratização. Não perceberam que as formas mais descentralizadas e flexíveis de administração, que o Decreto-Lei 200 havia consagrado, eram uma resposta à necessidade de o Estado administrar com eficiência as empresas e os serviços sociais. E decidiram completar a revolução

burocrática antes de pensar nos princípios da moderna administração pública. Ao agirem assim, aparentemente seguiram uma lógica linear compatível com a idéia de que primeiro seria necessário completar a revolução mecânica, para só depois participar da revolução eletrônica.

A partir dessa perspectiva, decidiram, através da instauração de um Regime Jurídico Único para todos os servidores públicos civis da administração pública direta e das autarquias e fundações, tratar de forma igual faxineiros e professores, agentes de limpeza e médicos, agentes de portaria e administradores da cultura, policiais e assistentes sociais; através de uma estabilidade rígida, ignorar que este instituto fora criado para defender o Estado, não os seus funcionários; através de um sistema de concursos públicos ainda mais rígido, inviabilizar que uma parte das novas vagas fossem abertas para funcionários já existentes; através da extensão a toda a administração pública das novas regras, eliminar toda a autonomia das autarquias e fundações públicas.

Por outro lado, e contraditoriamente a seu espírito burocrático racional-legal, a Constituição de 1988 permitiu que uma série de privilégios fossem consolidados ou criados. Privilégios que foram, ao mesmo tempo, um tributo pago ao patrimonialismo ainda presente na sociedade brasileira e uma consequência do corporativismo que recrudescer com a abertura democrática, levando todos os atores sociais a defender seus interesses particulares como se fossem interesses gerais. O mais grave dos privilégios foi o estabelecimento de um sistema de aposentadoria com remuneração integral, sem nenhuma relação com o tempo de serviço prestado diretamente ao Estado. Este fato, mais a instituição de aposentadorias especiais, que permitiram aos servidores aposentarem-se muito cedo, em torno dos 50 anos, e, no caso dos professores universitários, de acumular aposentadorias, elevou violentamente o custo do sistema previdenciário estatal, representando um pesado ônus fiscal para a sociedade¹⁹. Um segundo privilégio foi ter permitido que, de um golpe, mais de 400 mil funcionários “celetistas” das fundações e autarquias se transformassem em funcionários estatutários, detentores de estabilidade e aposentadoria integral.²⁰

O retrocesso burocrático ocorrido em 1988 não pode ser atribuído a um suposto fracasso da descentralização e da flexibilização da administração pública que o Decreto-Lei 200 teria promovido. Embora alguns abusos tenham sido cometidos em seu nome, seja em termos de excessiva autonomia para as empresas estatais, seja em termos do uso patrimonialista das autarquias e fundações (onde não havia a exigência de processo seletivo público para a admissão de pessoal), não é correto

afirmar que tais distorções possam ser imputadas como causas desse retrocesso. Na verdade, ele foi o resultado, em primeiro lugar, de uma visão equivocada das forças democráticas que derrubaram o regime militar sobre a natureza da administração pública então vigente. Na medida que, no Brasil, a transição democrática ocorreu em meio à crise do Estado, esta última foi equivocadamente identificada pelas forças democráticas como resultado, entre outros, do processo de descentralização que o regime militar procurara implantar. Em segundo lugar, foi a consequência da aliança política que essas forças foram levadas a celebrar com o velho patrimonialismo, sempre pronto a se renovar para não mudar. Em terceiro lugar, resultou do ressentimento da velha burocracia contra a forma pela qual a administração central fora tratada no regime militar: estava na hora de restabelecer a força do centro e a pureza do sistema burocrático. Essa visão burocrática concentrou-se na antiga SAF, que se tornou o centro da reação burocrática no país não apenas contra uma administração pública moderna, mas também a favor dos interesses corporativistas do funcionalismo.²¹ Finalmente, um quarto fator relaciona-se com a campanha pela desestatização que acompanhou toda a transição democrática: este fato levou os constituintes a aumentar os controles burocráticos sobre as empresas estatais, que haviam ganho grande autonomia graças ao Decreto-Lei 200.

Em síntese, o retrocesso burocrático da Constituição de 1988 foi uma reação ao clientelismo que dominou o país naqueles anos, mas também foi uma afirmação de privilégios corporativistas e patrimonialistas incompatíveis com o *ethos* burocrático. Foi, além disso, uma consequência de uma atitude defensiva da alta burocracia, que, sentindo-se acuada, injustamente acusada, defendeu-se de forma irracional.

Estas circunstâncias contribuíram para o desprestígio da administração pública brasileira, não obstante o fato de que os administradores públicos brasileiros são majoritariamente competentes, honestos e dotados de espírito público. Estas qualidades, que eles demonstraram desde os anos 30, quando a administração pública profissional foi implantada no Brasil, foram um fator decisivo para o papel estratégico que o Estado jogou no desenvolvimento econômico brasileiro. A implantação da indústria de base nos anos 40 e 50, o ajuste nos anos 60, o desenvolvimento da infra-estrutura e a instalação da indústria de bens de capital, nos anos 70, de novo o ajuste e a reforma financeira nos anos 80, e a liberalização comercial nos anos 90, não teriam sido possíveis não fossem a competência e o espírito público da burocracia brasileira.²²

EVOLUÇÃO RECENTE E PERPLEXIDADE

A crise fiscal e a crise do modo de intervenção do Estado na economia e na sociedade começaram a ser percebidas a partir de 1987. É nesse momento, depois do fracasso do Plano Cruzado, que a sociedade brasileira se dá conta, ainda que de forma imprecisa, de que estava vivendo fora do tempo, de que a volta ao nacionalismo e ao populismo dos anos 50 era algo espúrio além de inviável.²³ Os constituintes de 1988, entretanto, não perceberam a crise fiscal, muito menos a crise do aparelho do Estado. Não se deram conta, portanto, de que era necessário reconstruir o Estado. De que era preciso recuperar a poupança pública. De que era preciso dotar o Estado de novas formas de intervenção mais leves, em que a competição tivesse um papel mais importante. De que era urgente montar uma administração não apenas profissional, mas também eficiente e orientada para o atendimento das demandas dos cidadãos.

Será só depois do episódio de hiperinflação, em 1990, no final do governo Sarney, que a sociedade abrirá os olhos para a crise. Em consequência as reformas econômicas e o ajuste fiscal ganham impulso no governo Collor. Será esse governo contraditório, senão esquizofrênico — já que se perdeu em meio à corrupção generalizada — que dará os passos decisivos no sentido de iniciar a reforma da economia e do Estado. É nesse governo que, afinal, ocorre a abertura comercial — a mais bem-sucedida e importante reforma que o país conheceu desde o início da crise. E nele que a privatização ganha novo impulso. É no governo Collor que o ajuste fiscal avançará de forma decisiva, não apenas através de medidas permanentes, mas também através de um substancial cancelamento da dívida pública interna.

Na área da administração pública, porém, as tentativas de reforma do governo Collor foram equivocadas. Nesta área, da mesma forma que no que diz respeito ao combate à inflação, o governo fracassará devido a um diagnóstico equivocado da situação e/ou porque não teve competência técnica para enfrentar os problemas. No caso da administração pública, o fracasso deveu-se, principalmente, à tentativa desastrosa de reduzir o aparelho do Estado, demitindo funcionários e eliminando órgãos, sem antes assegurar a legalidade das medidas através da reforma da Constituição. Afinal, além de uma redução drástica da remuneração dos servidores, sua intervenção na administração pública desorganizou ainda mais a já precária estrutura burocrática existente, desprestigiando os servidores públicos, de repente acusados de todos os males do país e identificados com o corporativismo.

Na verdade, o corporativismo — ou seja, a defesa de interesses de grupos como se fossem os interesses da nação — não é um fenômeno específico dos funcionários públicos, mas um mal que caracteriza todos os segmentos da sociedade brasileira²⁴.

No início do governo Itamar, a sociedade brasileira começa a se dar conta da crise da administração pública. Há, entretanto, ainda muita perplexidade e confusão. Um documento importante nessa fase é o estudo realizado pelo Centro de Estudos de Cultura Contemporânea — CEDEC — para a Escola Nacional de Administração Pública — ENAP (Andrade & Jacoud, orgs., 1993). Na introdução de Régis de Castro Andrade (1993: 26), o resumo do diagnóstico:

A crise administrativa manifesta-se na baixa capacidade de formulação, informação, planejamento, implementação e controle das políticas públicas. O rol das insuficiências da administração pública do país é dramático. Os servidores estão desmotivados, sem perspectivas profissionais ou existenciais atraentes no serviço; a maior parte deles não se insere num plano de carreira. Os quadros superiores não têm estabilidade funcional. As instituições de formação e treinamento não cumprem seu papel. A remuneração é baixa.

Tal diagnóstico era em grande parte verdadeiro, mas pecava por uma falha fundamental. O mal maior a ser atacado segundo o documento era “o intenso e generalizado patrimonialismo no sistema político”; o objetivo fundamental a ser atingido, era estabelecer uma administração pública burocrática, ou seja, “um sistema de administração pública descontaminado de patrimonialismo, em que os servidores se conduzam segundo os critérios de ética pública, de profissionalismo e eficácia” (Andrade, 1993: 27). Ora, não há qualquer dúvida quanto à importância da profissionalização do serviço público e da obediência aos princípios da moralidade e do interesse público. É indiscutível o valor do planejamento e da racionalidade administrativa. Entretanto, ao reafirmar valores burocráticos clássicos, o documento não se dava conta de que assim inviabilizava os objetivos a que se propunha. Não se dava conta da necessidade de uma modernização radical da administração pública — modernização que só uma perspectiva gerencial poderá proporcionar. Conforme observou Beltrão, Hélio (1984: 12), “existe entre nós urna curiosa inclinação para raciocinar, legislar e administrar tendo em vista um país imaginário, que não é o nosso; um país dominado pelo exercício fascinante do planejamento abstrato, pela ilusão ótica das decisões centralizadas...” Ora, quando começamos a trabalhar com mitos ou com um *país imaginário*, a nossa capacidade de agir sobre a realidade diminui radicalmente.

Na, verdade o documento da ENAP de 1993 expressava uma ideologia burocrática, que se tornou dominante em Brasília a partir da transição democrática (1985) até o final do governo Itamar. Essa perspectiva burocrática levou à transformação da FUNCEP na ENAP — Escola Nacional de Administração Pública — tendo como modelo a ENA — *École Nationale d'Administration*, da França. Levou em seguida à criação da carreira dos gestores públicos (Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental) — uma carreira de altos administradores públicos, que obviamente fazia falta no Brasil, mas que recebeu uma orientação rigorosamente burocrática, voltada para a crítica do passado patrimonialista, ao invés de voltar-se para o futuro e para a modernidade de um mundo em rápida mudança, que se globaliza e se torna mais competitivo a cada dia.²⁵

Sob essa ótica, o documento da Associação Nacional dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental (1994: 7-8), que reúne os gestores governamentais públicos, afirmava: “o verdadeiro problema a ser enfrentado é a pesada herança de um processo de recrutamento e alocação dos quadros marcado simultaneamente pela falta de critérios, clientelismo e heterogeneidade na sua constituição”. Ora, esse é sem dúvida um problema grave, que o documento aponta bem. Mas é um problema antigo e óbvio, que, embora devendo ser equacionado, dificilmente poderá se transformar no centro de uma proposta de reforma.

Mais adequada é a afirmação, nesse documento contraditório e abrangente, que a reforma do Estado no Brasil deverá refletir as novas circunstâncias emergentes, entre as quais:

Novos Paradigmas Gerenciais: a ruptura com estruturas centralizadas, hierárquicas formalizadas e piramidais e sistemas de controle ‘tayloristas’ são elementos de uma verdadeira revolução gerencial em curso, que impõe a incorporação de novos referenciais para as políticas relacionadas com a administração pública, virtualmente enterrando as burocracias tradicionais e abrindo caminho para uma nova e moderna burocracia de Estado. (1994: 3)

DOIS MITOS BUROCRÁTICOS: CARREIRAS E DASs

Na medida em que a Constituição de 1988 representou um retrocesso burocrático, revelou-se irrealista. Em um momento em que o país necessitava urgentemente reformar a sua administração pública, de forma a torná-la mais eficiente e de melhor qualidade, aproximando-a do mercado privado de trabalho, o inverso é que foi realizado. O serviço público tornou-se mais ineficiente e mais caro e o mercado de trabalho público separou-se completamente do mercado

de trabalho privado. A separação foi proporcionada não apenas pelo sistema privilegiado de aposentadorias do setor público, mas também pela exigência de um regime jurídico único, que levou à eliminação dos funcionários “celetistas”, e pela afirmação constitucional de um sistema de estabilidade rígido, que tornou inviável a cobrança de trabalho dos servidores.

A estabilidade dos funcionários é uma característica das administrações burocráticas. Foi uma forma adequada de proteger os funcionários e o próprio Estado contra as práticas patrimonialistas que eram dominantes nos regimes pré-capitalistas. No Brasil, por exemplo, havia, durante o Império, a prática da “derrubada”. Quando caía o governo, eram demitidos não apenas os portadores de cargos de direção, mas também muitos dos funcionários comuns.

A estabilidade, entretanto, implica em um custo. Impede a adequação dos quadros de funcionários às reais necessidades do serviço, ao mesmo tempo que inviabiliza a implantação de um sistema de administração pública eficiente, baseado em um sistema de incentivos e punições. Era justificável enquanto o patrimonialismo era dominante e os serviços do Estado liberal, limitados; deixa de o ser quando o Estado cresce em tamanho, passa a realizar um grande número de serviços, e a necessidade de eficiência para esses serviços torna-se fundamental, ao mesmo tempo que o patrimonialismo perde força, deixa de ser um valor para ser uma mera prática, de forma que a demissão por motivos políticos se torna algo socialmente inaceitável. Se, além de socialmente condenada, a demissão por motivos políticos for tornada inviável através de uma série de precauções como aquelas presentes na proposta de emenda constitucional do Governo Fernando Henrique, não haverá mais justificativa para se manter a estabilidade de forma absoluta, como ocorre na burocracia clássica.²⁶

No Brasil a extensão da estabilidade a todos os servidores públicos, ao invés de limitá-la apenas às carreiras onde se exerce o poder de Estado, e o entendimento dessa estabilidade de uma forma tal que a ineficiência, a desmotivação, e a falta de disposição para o trabalho não pudessem ser punidas com a demissão, implicaram em um forte aumento da ineficiência do serviço público. Conforme observa o documento da Associação Nacional dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental (1994: 19):

Relativamente à questão da estabilidade, é essencial a revisão da sua sistemática de aquisição e manutenção. Mantida, como deve, a regra de que os servidores somente podem ser demitidos por processo judicial ou administrativo, onde lhes seja assegurada ampla defesa, impõe-se tornar o processo administrativo mais ágil e flexível e menos oneroso...

O grande mérito da Constituição de 1988 foi ter tornado obrigatório o concurso público para a admissão de todo e qualquer funcionário. Este foi sem dúvida um grande avanço, na medida em que dificultou o empreguismo público. Também aí, entretanto, verificaram-se exageros. Acabou-se com a prática condenável dos concursos internos, mas isto implicou na impossibilidade de se promoverem funcionários internamente. Enquanto no setor privado a promoção interna é uma prática consagrada, no serviço público brasileiro tornou-se inviável. Por outro lado, nos cargos para os quais seria mais apropriado um processo seletivo mais flexível, ainda que público e transparente, passou-se a exigir todas as formalidades do concurso. Autarquias, fundações e até empresas de economia mista foram constrangidas a realizar concursos, quando poderiam ter sido simplesmente obrigadas a selecionar seus funcionários de forma pública e transparente.

A promoção interna foi reservada exclusivamente para a ascensão dentro de uma carreira. Esta reserva partiu do pressuposto de que para a instauração de um regime burocrático clássico é essencial o estabelecimento de um sistema formal de ascensão burocrática, que começa por um concurso público, e depois passa por um longo processo de treinamentos sucessivos, avaliações de desempenho e exames formais. Ocorre, entretanto, que carreiras burocráticas dignas desse nome não foram instaladas no serviço público brasileiro. Apenas entre militares pode-se falar de carreira no Brasil.²⁷

Uma carreira burocrática propriamente dita dura em média 30 anos, no final da qual o servidor deverá estar ganhando cerca de três vezes mais do que ganhava no início da carreira. Para chegar ao topo da carreira ele demorará no mínimo 20 anos.²⁸ Esse tipo de carreira está obviamente superado em uma sociedade tecnologicamente dinâmica, em plena Terceira Revolução Industrial. Nem a Constituição de 1988, nem os servidores federais e políticos brasileiros, entretanto, foram capazes de reconhecer abertamente este fato. Continuaram a afirmar que o estabelecimento de carreiras, acompanhado de um correspondente sistema de treinamento e de avaliação, resolveria, senão todos, a maioria dos problemas da administração pública brasileira. A carreira tornou-se, na verdade, o grande mito de Brasília. Mito porque se prega a instauração das carreiras, ao mesmo tempo que, de fato, não se acredita nelas e se as destrói na prática.²⁹

A destruição das carreiras é realizada através da introdução de gratificações de desempenho que reduzem radicalmente a amplitude das carreiras — ou seja, a distância percentual entre a remuneração inicial e a final. Essa amplitude deveria

ser de 200 ou 300%, mas nos últimos anos passou a girar no Brasil em torno de 20%, exceto no caso das carreiras militares. A amplitude da carreira de Auditor do Tesouro Nacional, por exemplo, reduziu-se a 6%. A de uma carreira recém-criada, como a dos gestores, reduziu-se a 26%. Através desse processo de redução da amplitude das carreiras elas foram na prática reduzidas a simples cargos.

Por que ocorreu esse fato? Principalmente porque Brasília na verdade não acredita no seu próprio mito. Porque, em um mundo em transformação tecnológica acelerada, em que a competência técnica não tem qualquer relação com a idade dos profissionais, os servidores jovens não estão dispostos a esperar 20 anos para chegar ao topo da carreira. Como, por outro lado, não é possível eliminar as etapas e as correspondentes carências de tempo das carreiras, nem se pode aumentar facilmente o nível de remuneração de cada carreira, o mais prático foi reduzir sua amplitude, aumentando a remuneração dos níveis inferiores.

Isto não significa, entretanto, que não existam carreiras na administração pública brasileira. Sem dúvida elas existem, conforme muito bem as analisou Ben Ross Schneider (1994, 1995). São antes carreiras pessoais do que carreiras formais. São carreiras extremamente flexíveis, constituídas por funcionários que formam a elite do Estado. Estes funcionários circulam intensamente entre os diversos órgãos da administração, e, ao se aposentarem, tendem a ser absorvidos pelo setor privado. Se Schneider acrescentasse que a ocupação de DAS faz parte integrante desse processo instável e flexível, porém mais baseado no mérito do que ele supõe, teríamos um bom quadro do sistema de carreiras informais existentes na alta burocracia brasileira. Um quadro que poderá ser aperfeiçoado com a adoção de uma concepção moderna de carreira que compreenda: ampla mobilidade do servidor, possibilidade de ascensão rápida aos mais talentosos; estruturas em “Y” que valorizem tanto as funções de chefia quanto as de assessoramento; versatilidade de formação e no treinamento, permitindo perfis bem diferenciados entre os seus integrantes.

A relação entre os DASs e as carreiras nos leva a um outro mito burocrático de Brasília: o mito de que os DASs são um mal. Seriam a forma através da qual o sistema de carreiras seria minado, abrindo espaço para a contratação, sem concurso, de pessoal sem competência. Na verdade, os DASs, ao permitirem a remuneração adequada de servidores públicos — que constituem 75% do total de portadores de DAS, conforme podemos verificar pela Tabela 1 —, constituem-se em uma espécie de carreira muito mais flexível e orientada para o mérito. Existe

em Brasília um verdadeiro mercado de DASs, através do qual os ministros e altos administradores públicos, que dispõem dos DASs, disputam com essa moeda os melhores funcionários brasileiros. Se for concretizado o plano, ainda em elaboração, de reservar de forma crescente os DASs para servidores públicos, o sistema de DAS, que hoje já é um fator importante para o funcionamento da administração pública federal, transformar-se-á em um instrumento estratégico da administração pública gerencial.

A Tabela 1 nos oferece, aliás, um bom quadro da alta administração pública federal presente no Poder Executivo. A remuneração média dos administradores varia da média de 2.665 reais para os portadores de DAS-1 para 6.339 reais de média para os portadores de DAS-6. A porcentagem média de portadores de DAS que são servidores públicos baixa de 78,5% para o DAS-1 para 48,4% para os portadores de DAS-6. O nível de educação aumenta com o aumento do DAS, enquanto a porcentagem de mulheres diminui à medida que transitamos de DAS-1 para DAS-6. No total são 17.227 os portadores do DAS, correspondendo a cerca de 3% do total de servidores ativos.

Tabela 1 - Ocupantes de DAS

	Quant. de Servidores	Idade média	Sexo feminino	Nível superior	Servidores públicos	Remuneração média
DAS-1	7.206	41	45,2%	50,8%	78,5%	2.655
DAS-2	5.661	42	39,0%	61,8%	77,7%	3.124
DAS-3	2.265	44	36,0%	71,0%	71,4%	3.402
DAS-4	1.464	46	28,8%	81,3%	65,4%	4.710
DAS-5	503	48	17,3%	86,1%	60,6%	6.018
DAS-6	128	50	16,4%	85,9%	48,4%	6.339
Total	17.227	42	39,5%	61,0%	75,5%	3.112

Fonte: Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado (1995).

Observação: Inclui remuneração do cargo e da função; estão considerados no cálculo somente os servidores efetivos.

Através dos seus mitos, Brasília justifica a ineficiência e a baixa qualidade do serviço público federal. Ao mesmo tempo, entretanto, revela a falta de uma política clara para o serviço público. Enquanto se repetem mitos burocráticos, como é o caso do mito positivo da carreira e do mito negativo de que os DASs constituem um mal, o serviço público brasileiro não logra se tornar um sistema plenamente burocrático, já que esse é um sistema superado, que está sendo hoje abandonado em todo o mundo, em favor de uma administração pública gerencial. E por esse mesmo motivo não consegue fazer a sua passagem para uma administração pública moderna, eficiente, controlada por resultados, voltada para o atendimento ao

cidadão-cliente. Ao invés disso, fica acariciando um ideal superado e irrealista de implantar no final do século XX um tipo de administração pública que se justificava na Europa, na época do Estado liberal, como um antídoto ao patrimonialismo, mas que hoje não mais se justifica.

OS DOIS OBJETIVOS E OS SETORES DO ESTADO

A partir de 1995, com o Governo Fernando Henrique, surge uma nova oportunidade para a reforma do Estado em geral, e, em particular, do aparelho do Estado e do seu pessoal. Esta reforma terá como objetivos, a curto prazo, facilitar o ajuste fiscal, particularmente nos Estados e municípios, onde existe um claro problema de excesso de quadros e, a médio prazo, tornar mais eficiente e moderna a administração pública, voltando-a para o atendimento dos cidadãos.

O ajuste fiscal será realizado principalmente através da exoneração de funcionários por excesso de quadros, da definição clara de teto remuneratório para os servidores, e através da modificação do sistema de aposentadorias, aumentando-se o tempo de serviço exigido, a idade mínima para aposentadoria, exigindo-se tempo mínimo de exercício no serviço público e tornando o valor da aposentadoria proporcional à contribuição. As três medidas exigirão mudança constitucional. A primeira será aplicada nos Estados e municípios, não na União, já que nela não existe excesso de quadros. A segunda e a terceira, também na União. Uma alternativa às dispensas por excesso de quadros, que provavelmente será muito usada, será o desenvolvimento de sistemas de exoneração e desligamento voluntário. Nestes sistemas os administradores escolhem a população de funcionários passíveis de exoneração e propõem que uma parte deles se exonere voluntariamente em troca de indenização e treinamento para a vida privada. Diante da possibilidade iminente de dispensa e das vantagens oferecidas para o desligamento voluntário, um número substancial de servidores se apresentará.³⁰

Já a modernização ou o aumento da eficiência da administração pública será o resultado a médio prazo de um complexo projeto de reforma, através do qual se buscará a um só tempo fortalecer a administração pública direta ou o “núcleo estratégico do Estado”, e descentralizar a administração pública através da implantação de “agências autônomas” e de “organizações sociais” controladas por contratos de gestão. Nestes termos, a reforma proposta não pode ser classificada como centralizadora, como foi a de 1936, ou descentralizadora, como pretendeu ser

a de 1967. Nem, novamente, centralizadora, como foi a contra-reforma embutida na Constituição de 1988. Em outras palavras, a proposta não é a de continuar no processo cíclico que caracterizou a administração pública brasileira (Pimenta, 1994), alternando períodos de centralização e de descentralização, mas a de, ao mesmo tempo, fortalecer a competência administrativa do centro e a autonomia das agências e das organizações sociais. O elo de ligação entre os dois sistemas será o contrato de gestão, que o núcleo estratégico deverá aprender a definir e controlar, e as agências e organizações sociais, a executar.³¹

A proposta de reforma do aparelho do Estado parte da existência de quatro setores dentro do Estado: (1) o núcleo estratégico do Estado, (2) as atividades exclusivas de Estado, (3) os serviços não exclusivos ou competitivos, e (4) a produção de bens e serviços para o mercado.

No núcleo estratégico são definidas as leis e políticas públicas. É um setor relativamente pequeno, formado no Brasil, a nível federal, pelo Presidente da República, pelos ministros de Estado e a cúpula dos ministérios, responsáveis pela definição das políticas públicas, pelos tribunais federais encabeçados pelo Supremo Tribunal Federal e pelo Ministério Público. A nível estadual e municipal existem correspondentes núcleos estratégicos.

As atividades exclusivas de Estado são aquelas em que o “poder de Estado”, ou seja, o poder de legislar e tributar, é exercido. Inclui a polícia, as forças armadas, os órgãos de fiscalização e de regulamentação, e os órgãos responsáveis pelas transferências de recursos, como o Sistema Unificado de Saúde, o sistema de auxílio-desemprego, etc.

Os serviços não exclusivos ou competitivos do Estado são aqueles que, embora não envolvendo poder de Estado, o Estado realiza e/ou subsidia porque os considera de alta relevância para os direitos humanos, ou porque envolvem economias externas, não podendo ser adequadamente recompensados no mercado através da cobrança dos serviços.

Finalmente, a produção de bens e serviços para o mercado é realizada pelo Estado através das empresas de economia mista, que operam em setores de serviços públicos e/ou em setores considerados estratégicos.

Em cada um desses setores será necessário considerar (1) qual o tipo de propriedade e (2) qual o tipo de administração pública mais adequados. Examinemos o primeiro problema. A Figura 1 resume as relações entre essas variáveis.

Figura 1 - Setores do Estado, formas de propriedade e de administração

	Forma de propriedade			Forma de administração	
	Estatal	Pública não-estatal	Privada	Burocrática	Gerencial
Núcleo Estratégico Legislativo, Judiciário, Presidência, Cúpula dos Ministérios	●				●
Unidades Descentralizadas Polícia, Regulamentação, Fiscalização, Fomento, Seguridade Social básica	●				●
Serviços não-exclusivos Universidades, Hospitais, Centros de Pesquisa, Museus	Publicização →	●			●
Produção para o mercado Empresas Estatais	→	Privatização	●		●

Fonte: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (1995) *Plano Diretor da Reforma do Estado*.

PROPRIEDADE ESTATAL E PRIVATIZAÇÃO

No núcleo estratégico e nas atividades exclusivas de Estado, a propriedade deverá ser, por definição, estatal. O núcleo estratégico usará, além dos instrumentos tradicionais — aprovação de leis (Congresso), definição de políticas públicas (Presidência e cúpula dos ministérios) e emissão de sentenças e acórdãos (Poder Judiciário) —, um novo instrumento, que só recentemente vem sendo utilizado pela administração pública: o contrato de gestão. Através do contrato de gestão o núcleo estratégico definirá os objetivos das entidades executoras do Estado e os respectivos indicadores de desempenho, e garantirá a essas entidades os meios humanos, materiais e financeiros para sua consecução. As entidades executoras serão, respectivamente, as “agências autônomas”, no setor das atividades exclusivas de Estado, e as “organizações sociais” no setor dos serviços não exclusivos de Estado.

As atividades exclusivas de Estado deverão ser em princípio organizadas através do sistema de “agências autônomas”. Uma agência autônoma deverá ter um dirigente nomeado pelo respectivo Ministro, com o qual será negociado o contrato de gestão. Uma vez estabelecidos os objetivos e os indicadores de desempenho, não apenas qualitativos, mas também quantitativos, o dirigente terá ampla liberdade para gerir o orçamento global recebido; poderá administrar seus funcionários com autonomia no que diz respeito a admissão, demissão e pagamento; e poderá realizar compras apenas obedecendo aos princípios gerais de licitação.

No outro extremo, no setor de bens e serviços para o mercado, a produção deverá ser em princípio realizada pelo setor privado. Daí o programa de privatização em curso. Pressupõe-se que as empresas serão mais eficientes se controladas pelo mercado e administradas privadamente. Daí deriva o princípio da subsidiariedade: só deve ser estatal a atividade que não puder ser controlada pelo mercado. Além disso, a crise fiscal do Estado retirou-lhe a capacidade de realizar poupança forçada e investir nas empresas estatais, tornando-se aconselhável privatizá-las. Esta política está de acordo com a concepção de que o Estado moderno, que prevalecerá no século XXI, deverá ser um Estado regulador e transferidor de recursos, e não um Estado executor. As empresas podem, em princípio, ser controladas pelo mercado, onde prevalece o princípio da troca. O princípio da transferência, que rege o Estado, não se aplica a elas; por isso, e devido ao princípio da subsidiariedade, as empresas devem ser privadas.

Este princípio não é absolutamente claro no caso dos monopólios naturais, em que o mercado não tem condições de funcionar; nesse caso, a privatização deverá ser acompanhada de um processo criterioso de regulação de preços e qualidade dos serviços. Não é também totalmente claro no caso de setores monopolistas, onde se possam realizar grandes lucros — uma forma de poupança forçada — e em seguida reinvesti-los no próprio setor. Nessas circunstâncias poderá ser economicamente interessante manter a empresa propriedade do Estado. Os grandes investimentos em infra-estrutura no Brasil entre os anos 40 e 70 foram financiados principalmente dessa forma. Finalmente esse princípio pode ser discutido no caso de setores estratégicos, como é o caso do petróleo, em que pode haver interesse em uma regulação estatal mais cerrada, implicando em propriedade estatal. Essa é uma das razões da decisão do governo brasileiro de manter a Petrobrás sob controle estatal.

PROPRIEDADE PÚBLICA NÃO-ESTATAL

Finalmente devemos analisar o caso das atividades não exclusivas de Estado. Nossa proposta é de que a forma de propriedade dominante deverá ser a pública não-estatal.

No capitalismo contemporâneo, as formas de propriedade relevantes não são apenas duas, como geralmente se pensa, e como a divisão clássica do Direito entre Direito Público e Privado sugere — a propriedade privada e a pública —, mas são três: (1) a propriedade privada, voltada para a realização de lucro (empresas) ou de consumo privado (famílias); (2) a propriedade pública estatal; e (3) a propriedade pública não-estatal. A confusão não deriva da divisão bipartite do Direito, mas do fato de que, em seguida, o Direito Público foi confundido ou identificado com o Direito Estatal, enquanto o Direito Privado foi entendido como englobando as instituições não estatais sem fins lucrativos, que, na verdade, são públicas.³²

Com isto estou afirmando que o público não se confunde com o estatal. O espaço público é mais amplo do que o estatal, já que pode ser estatal ou não-estatal. No plano do dever ser, o estatal é sempre público, mas na prática, não é: o Estado pré-capitalista era, em última análise, privado, já que existia para atender às necessidades do príncipe; no mundo contemporâneo o público foi conceitualmente separado do privado, mas vemos todos os dias as tentativas de apropriação privada do Estado.

É pública a propriedade que é de todos e para todos. É estatal a instituição que detém o poder de legislar e tributar, é estatal a propriedade que faz parte integrante do aparelho do Estado, sendo regida pelo Direito Administrativo. É privada a propriedade que se volta para o lucro ou para o consumo dos indivíduos ou dos grupos. De acordo com essa concepção, uma fundação “de Direito Privado”, embora regida pelo Direito Civil, é uma instituição pública, na medida em que está voltada para o interesse geral. Em princípio, todas as organizações sem fins lucrativos são ou devem ser organizações públicas não-estatais.³³ Sem dúvida poderíamos dizer que, afinal, continuamos apenas com as duas formas clássicas de propriedade: a pública e a privada, mas com duas importantes ressalvas: primeiro, a propriedade pública se subdivide em estatal e não-estatal, ao invés de se confundir com a estatal; e segundo, as instituições de Direito Privado voltadas para o interesse público e não para o consumo privado não são privadas, mas públicas não-estatais.³⁴

O reconhecimento de um espaço público não-estatal tornou-se particularmente importante em um momento em que a crise do Estado aprofundou a dicotomia Estado-setor privado, levando muitos a imaginar que a única alternativa à propriedade estatal é a privada. A privatização é uma alternativa adequada quando a instituição pode gerar todas as suas receitas da venda de seus produtos e serviços, e o mercado tem condições de assumir a coordenação de suas atividades. Quando isto não acontece, está aberto o espaço para o público não-estatal. Por outro lado, no momento em que a crise do Estado exige o reexame das relações Estado-sociedade, o espaço público não-estatal pode ter um papel de intermediação ou pode facilitar o aparecimento de formas de controle social direto e de parceria, que abrem novas perspectivas para a democracia. Conforme observa Cunill Grau (1995: 31-32):

A introdução do 'público' como uma terceira dimensão, que supera a visão dicotômica que opõe de maneira absoluta o 'estatal' com o 'privado', está indiscutivelmente vinculada à necessidade de redefinir as relações entre Estado e sociedade... O público, 'no Estado', não é um dado definitivo, mas um processo de construção, que por sua vez supõe a ativação da esfera pública social em sua tarefa de influir sobre as decisões estatais.

Finalmente, no setor dos serviços não exclusivos do Estado, a propriedade deverá ser em princípio pública não-estatal. Não deve ser estatal porque não envolve o uso do poder de Estado. E não deve ser privada porque pressupõe transferências do Estado. Deve ser pública para justificar os subsídios recebidos do Estado. O fato de ser pública não-estatal, por sua vez, implicará na necessidade da atividade ser controlada de forma mista pelo mercado e pelo Estado. O controle do Estado, entretanto, será necessariamente antecedido e complementado pelo controle social direto, derivado do poder dos conselhos de administração constituídos pela sociedade. E o controle do mercado se materializará na cobrança dos serviços. Desta forma a sociedade estará permanentemente atestando a validade dos serviços prestados, ao mesmo tempo que se estabelecerá um sistema de parceria ou de co-gestão entre o Estado e a sociedade civil.

Na União os serviços não exclusivos do Estado mais relevantes são as universidades, as escolas técnicas, os centros de pesquisa, os hospitais e os museus. A reforma proposta é a de transformá-los em um tipo especial de entidade não-estatal, as organizações sociais. A idéia é transformá-los, voluntariamente, em "organizações sociais", ou seja, em entidades que celebrem um contrato de gestão com o Poder Executivo e contem com autorização do parlamento para participar do orçamento público. Organização social não é, na verdade, um tipo de entidade

pública não-estatal, mas uma qualidade dessas entidades, declarada pelo Estado. O aumento da esfera pública não-estatal aqui proposto não significa em absoluto a privatização de atividades do Estado. Ao contrário, trata-se de ampliar o caráter democrático e participativo da esfera pública, subordinada a um Direito Público renovado e ampliado. Conforme observa Tarso Genro (1996):

A reação social causada pela exclusão, fragmentação e emergência de novos modos de vida comunitária (que buscam na influência sobre o Estado o resgate da cidadania e da dignidade social do grupo) fazem surgir uma nova esfera pública não-estatal... Surge, então, um novo Direito Público como resposta à impotência do Estado e dos seus mecanismos de representação política. Um Direito Público cujas regras são às vezes formalizadas, outras não, mas que ensejam um processo co-gestionário, que combina democracia direta — de participação voluntária — com a representação política prevista pelas normas escritas oriundas da vontade estatal.

A transformação dos serviços não exclusivos de Estado em propriedade pública não-estatal e sua declaração como organização social se fará através de um “programa de publicização”, que não deve ser confundido com o programa de privatização, na medida em que as novas entidades conservarão seu caráter público e seu financiamento pelo Estado. O processo de publicização deverá assegurar o caráter público, mas de direito privado, da nova entidade, assegurando-lhes, assim, uma autonomia administrativa e financeira maior. Para isto será necessário extinguir as atuais entidades e substituí-las por fundações públicas de direito privado, criadas por pessoas físicas. Desta forma se evitará que as organizações sociais sejam consideradas entidades estatais, como aconteceu com as fundações de direito privado instituídas pelo Estado, e assim submetidas a todas as restrições da administração estatal. As novas entidades receberão por cessão precária os bens da entidade extinta. Os atuais servidores da entidade transformar-se-ão em uma categoria em extinção e ficarão à disposição da nova entidade. O orçamento da organização social será global; a contratação de novos empregados será pelo regime da Consolidação das Leis do Trabalho; as compras deverão estar subordinadas aos princípios da licitação pública, mas poderão ter regime próprio. O controle dos recursos estatais postos à disposição da organização social será feito através de contrato de gestão, além de estar submetido à supervisão do órgão de controle interno e do Tribunal de Contas.

TIPOS DE ADMINISTRAÇÃO MAIS ADEQUADOS

O objetivo geral da reforma administrativa será transitar de uma administração pública burocrática para a gerencial. Esta mudança, entretanto, não poderá ser realizada de um dia para o outro. Nem deverá ocorrer com a mesma intensidade nos diversos setores. Na verdade, a administração pública gerencial deve ser construída sobre a administração pública burocrática. Não se trata de fazer tábula rasa desta, mas de aproveitar suas conquistas, os aspectos positivos que ela contém, ao mesmo tempo que se vai eliminando o que já não serve.

Instituições burocráticas como a exigência de concurso ou de processo seletivo público, de um sistema universal de remuneração, de carreiras formalmente estruturadas, e de um sistema de treinamento devem ser conservadas e aperfeiçoadas, senão implantadas, visto que até hoje não o foram, apesar de toda a ideologia burocrática que tomou conta de Brasília entre 1985 e 1994. Nestes termos, é preciso e conveniente continuar os esforços no sentido da instalação de uma administração pública burocrática no país.

Estas instituições, entretanto, devem ser suficientemente flexíveis para não conflitar com os princípios da administração pública gerencial. Devem, principalmente, não impedir a recompensa do mérito pessoal desvinculado do tempo de serviço e não aumentar as limitações à iniciativa e criatividade do administrador público em administrar seus recursos humanos e materiais. E o treinamento, conforme observa Oslak (1995), deve estar prioritariamente relacionado com as necessidades e programas de um novo Estado que se quer implantar, ao invés de subordinar-se às etapas de uma carreira, como quer a visão burocrática.

Por outro lado, a combinação de princípios gerenciais e burocráticos deverá variar de acordo com o setor. A grande qualidade da administração pública burocrática é a sua segurança e efetividade. Por isso, no núcleo estratégico, onde essas características são muito importantes, ela deverá estar ainda presente, em conjunto com a administração pública gerencial. Já nos demais setores, onde o requisito de eficiência é fundamental dado o grande número de servidores e de cidadãos-clientes ou usuários envolvidos, o peso da administração pública burocrática deverá ir diminuindo até praticamente desaparecer no setor das empresas estatais. Conforme observa Cavalcanti de Albuquerque, Roberto (1995: 36):

É duvidoso que esse novo paradigma (que Albuquerque chama de 'paradigma empresarial de governo', em oposição ao 'paradigma de gestão político-

administrativa')... deva substituir inteiramente, em especial nos órgãos que diretamente exercem os poderes conferidos ao Estado, o modelo de gestão político-administrativa.

A reforma da administração pública será executada em três dimensões: (1) uma dimensão institucional-legal, através da qual se modificam as leis e se criam ou modificam instituições; (2) uma dimensão cultural, baseada na mudança dos valores burocráticos para os gerenciais; e (3) uma dimensão gestão.

Na dimensão institucional-legal, será preciso modificar a Constituição, as leis e regulamentos. Em um país cujo Direito tem origem romana e napoleônica, qualquer reforma do Estado implica em uma ampla modificação do sistema legal.

A dimensão cultural da reforma significa, de um lado, sepultar de vez o patrimonialismo, e, de outro, transitar da cultura burocrática para a gerencial. Tenho dito que a cultura patrimonialista já não existe no Brasil, porque só existe como prática, não como valor. Esta afirmação, entretanto, é imprecisa, já que as práticas fazem também parte da cultura. O patrimonialismo, presente hoje sob a forma de clientelismo ou de fisiologismo, continua a existir no país, embora sempre condenado. Para completar a erradicação desse tipo de cultura pré-capitalista não basta condená-la, será preciso também puni-la.

Por outro lado, o passo à frente representado pela transição para a cultura gerencial é um processo complexo, mas que já está ocorrendo. Todo o debate que houve em 1995 sobre a reforma constitucional do capítulo da administração pública foi um processo de mudança de cultura.

Finalmente, a dimensão gestão será a mais difícil. Trata-se aqui de colocar em prática as novas idéias gerenciais e oferecer à sociedade um serviço público efetivamente mais barato, melhor controlado, e com melhor qualidade. Para isto a criação das agências autônomas, ao nível das atividades exclusivas de Estado, e das organizações sociais no setor público não-estatal, serão as duas tarefas estratégicas. Inicialmente teremos alguns laboratórios, onde as novas práticas administrativas sejam testadas com o apoio do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, mas depois é de se esperar que as próprias unidades que devem ser transformadas e os respectivos núcleos estratégicos tomem a iniciativa da reforma.

PERSPECTIVAS DA REFORMA

Um ano depois de iniciada, posso afirmar hoje que as perspectivas em relação à reforma da administração pública são muito favoráveis. Quando o problema foi colocado pelo novo governo, no início de 1995, a reação inicial da sociedade foi de descrença, senão de irritação. Na verdade, caiu uma tempestade sobre mim. A imprensa adotou uma atitude cética, senão abertamente agressiva. Várias pessoas sugeriram-me que “deveria falar menos e fazer mais”, como se fosse possível mudar a Constituição sem antes realizar um amplo debate. Atribuí essa reação à natural resistência ao novo. Estava propondo um tema novo para o país. Um tema que jamais havia sido discutido amplamente. Que não fora objeto de discussão pública na Constituinte. Que não se definira como problema nacional na campanha presidencial de 1994. Que só constava marginalmente dos programas de governo. Em síntese, que não estava na agenda do país.³⁵

À resistência ao novo, entretanto, deve ter-se somado um segundo fator. Segundo Przeworski (1995), o êxito da reforma do Estado depende da capacidade de cobrança dos cidadãos. Ora, a cultura política no Brasil sempre foi antes autoritária do que democrática. Historicamente o Estado não era visto como um órgão ao lado da sociedade, oriundo de um contrato social, mas como uma entidade acima da sociedade. Desta forma, conforme observa Martins, Luciano (1995 a: 35), “a responsabilidade política pela administração dos recursos públicos foi raramente exigida como um direito de cidadania. Na verdade, o princípio de que *não há tributação sem representação* é completamente estranho à cultura política brasileira”. Não constitui surpresa, portanto, que a reação inicial às propostas, quando elas estavam ainda sendo formuladas, tenha sido tão negativa.

Entretanto, depois de alguns meses de insistência por parte do governo em discutir questões como a estabilidade dos servidores, seu regime de trabalho, seu sistema previdenciário, e os tetos de remuneração, começaram a surgir os apoios: dos governadores, dos prefeitos, da imprensa, da opinião pública, e da alta administração pública. No final de 1995 havia uma convicção não apenas de que a reforma constitucional tinha ampla condição de ser aprovada pelo Congresso, como também que era fundamental para o ajuste fiscal dos Estados e municípios, além de essencial para se promover a transição de uma administração pública burocrática, lenta e ineficiente, para uma administração pública gerencial, descentralizada, eficiente, voltada para o atendimento dos cidadãos. A resistência

à reforma localizava-se agora apenas em dois extremos: de um lado, nos setores médios e baixos do funcionalismo, nos seus representantes corporativos sindicais e partidários, que se julgavam de esquerda; de outro lado, no clientelismo patrimonialista ainda vivo, que temia pela sorte dos seus beneficiários, muitos dos quais são cabos eleitorais ou familiares dos políticos de direita.

Fundamental, no processo de reforma, é o apoio da alta burocracia — um apoio que está sendo obtido. Na Inglaterra, por exemplo, a reforma só se tornou possível quando a alta administração pública britânica decidiu que estava na hora de reformar, e que para isto uma aliança estratégica com o Partido Conservador, que assumira o governo em 1979, era conveniente. Mais amplamente, é fundamental o apoio das elites modernizantes do país, que necessariamente inclui a alta administração pública. Conforme observa Piquet Carneiro (1993: 150):

Nas duas reformas administrativas federais (1936 e 1967), esteve presente a ação decisiva de uma elite de administradores, economistas e políticos — autoritários ou não — afinados com o tema da modernização do Estado, e entre eles prevaleceu o diagnóstico comum de que as estruturas existentes eram insuficientes para institucionalizar o processo de reforma.

Depois de um período natural de desconfiança para as novas idéias, este apoio vem ocorrendo sob as mais diversas formas. Ele parte da convicção generalizada de que o modelo implantado em 1988 foi irrealista, tendo agravado ao invés de resolver o problema. O grande inimigo não é apenas o patrimonialismo, mas também o burocratismo. O objetivo de 33 instalar uma administração pública burocrática no país continua vivo, já que jamais se logrou completar essa tarefa; mas tornou-se claro em 1995 que, para isto, é necessário dar um passo além e caminhar na direção da administração pública gerencial, que engloba e flexibiliza os princípios burocráticos clássicos.

NOTAS

- ¹ Conforme observou Fernando Henrique Cardoso (1996: A 10), “a globalização modificou o papel do Estado... a ênfase da intervenção governamental agora dirigida quase exclusivamente para tornar possível às economias nacionais desenvolverem e sustentarem condições estruturais de competitividade em escala global”.
- ² Para uma crítica do conceito de governabilidade relacionado com o equilíbrio entre as demandas sobre o governo e sua capacidade de atendê-las, que tem origem em Huntington (1968), ver Diniz (1995).
- ³ Está claro para nós que, conforme observa Frischtak (1994: 163), “o desafio crucial reside na obtenção daquela forma específica de articulação da máquina do Estado com a sociedade na qual se reconheça que o problema da administração eficiente não pode ser dissociado do problema político”. Não centraremos, entretanto, nossa atenção nessa articulação.

- ⁴ Não confundir crédito público com credibilidade do governo. Existe crédito público quando o Estado merece crédito por parte dos investidores. Um Estado pode ter crédito e seu governo não ter credibilidade; e o inverso também pode ocorrer: pode existir um governo com credibilidade em um Estado que, dada a crise fiscal, não tem crédito.
- ⁵ Esta foi uma forma equivocada de entender o que é a administração pública gerencial. A contração da burocracia através das empresas estatais impediu a criação de corpos burocráticos estáveis dotados de uma carreira flexível e mais rápida do que as carreiras tradicionais, mas sempre uma carreira. Conforme observa Santos (1995), “assumiu o papel de agente da burocracia estatal um grupo de técnicos, de origens e formações heterogêneas, mais comumente identificados com a chamada ‘tecnocracia’ que vicejou, em especial, na década de 70. Oriundos do meio acadêmico, do setor privado, das (próprias) empresas estatais, e de órgãos do governo — esta tecnocracia... supriu a administração federal de quadros para a alta administração”. Sobre essa tecnocracia estatal ver os trabalhos clássicos de Martins (1973, 1985) e Nunes (1984).
- ⁶ Nas palavras de Holanda, Nilson (1993: 165): “A capacidade gerencial do Estado brasileiro nunca esteve tão fragilizada; a evolução nos últimos anos, e especialmente a partir da chamada Nova República, tem sido no sentido de uma progressiva piora da situação; e não existe, dentro ou fora do governo, nenhuma proposta condizente com o objetivo de reverter, a curto ou médio prazo, essa tendência de involução”.
- ⁷ Constitui exceção a essa generalização a reforma do sistema financeiro nacional realizada entre 1983 e 1988, com o fim da “conta-movimento” do Banco do Brasil, a criação da Secretaria do Tesouro, a eliminação de orçamentos paralelos, especialmente do “orçamento monetário”, e a implantação de um excelente acompanhamento e controle computadorizado do sistema de despesas: o SIAFI (Sistema Integrado de Administração Financeira). Estas reformas, realizadas por um notável grupo de burocratas liderados por Mailson da Nóbrega, João Batista Abreu, Andréa Calabi e Pedro Parente, estão descritas em Gouvêa (1994).
- ⁸ A melhor análise que conheço da experiência inglesa foi escrita por um professor universitário apedido dos sindicatos de servidores públicos britânicos Fairbrother (1994).
- ⁹ O livro de Osborne e Gaebler foi apenas um dos trabalhos realizados na linha da administração pública gerencial. Entre outros trabalhos lembramos Barzelay (1992), Fairbrother (1994), Ketl. (1994), Ketl & Dilulio (1994). No Brasil, além dos trabalhos de Hélio Beltrão, cabe citar um artigo pioneiro de Holanda, Nilson (1993).
- ¹⁰ Os franceses chamam a descentralização administrativa de “desconcentração” para distingui-la da política, que chamam de “descentralização”.
- ¹¹ Mais precisamente em 1936 foi criado o Conselho Federal do Serviço Público Civil, que, em 1938, foi substituído pelo DASP.
- ¹² O DASP foi extinto em 1986, dando lugar à SEDAP — Secretaria de Administração Pública da Presidência da República —, que, em janeiro de 1989, é extinta, sendo incorporada na Secretaria do Planejamento da Presidência da República. Em março de 1990 é criada a SAF — Secretaria da Administração Federal da Presidência da República, que, entre abril e dezembro de 1992, foi incorporada ao Ministério do Trabalho. Em janeiro de 1995, com o início do Governo Fernando Henrique Cardoso, a SAF transforma-se em MARE — Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado.
- ¹³ Conforme Bertero (1985: 17), “subjacente à decisão de expandir a administração pública através da administração indireta, está o reconhecimento de que a administração direta não havia sido capaz de responder com agilidade, flexibilidade, presteza e criatividade às demandas e pressões de um Estado que se decidira desenvolvimentista”.
- ¹⁴ Esta aliança recebeu diversas denominações e conceituações nos anos 70. Fernando Henrique Cardoso referiu-se a ela através do conceito de “anéis burocráticos”; Guillermo O'Donnell interpretou-a através do “regime burocrático autoritário”; eu me referi sempre ao “modelo tecnoburocrático-capitalista”; Peter Evans consagrou o conceito de “tríplice aliança”.
- ¹⁵ Não obstante o Decreto-Lei 200 contivesse referências à formação de altos administradores (art.94,V) e à criação de um Centro de Aperfeiçoamento do DASP (art. 121).
- ¹⁶ Examinei esse fenômeno em um artigo em homenagem a Caio Prado Jr., Bresser Pereira (1988). O primeiro documento do governo brasileiro que definiu a crise fiscal foi o Plano de Controle Macroeconômico (Ministério da Fazenda, 1987).

- ¹⁷ O regime militar sempre procurou evitar esses dois males. De um modo geral, logrou seu intento. O fisiologismo ou clientelismo, através do qual se expressa modernamente o patrimonialismo, existia na administração central no período militar, mas era antes a exceção do que a regra. Este quadro muda com a transição democrática. Os dois partidos vitoriosos — o PMDB e o PFL — fazem um verdadeiro loteamento dos cargos públicos. A direção das empresas estatais, que tendia anteriormente a permanecer na mão dos técnicos, é também submetida aos interesses políticos dominantes.
- ¹⁸ Segundo Marcelino (1987: 11), citado por Pimenta (1994: 155): “havia um claro objetivo de fortalecer e modernizar a administração direta, a partir do diagnóstico de que houve uma fuga ou escapismo para a chamada administração indireta, por motivos justificados ou não”.
- ¹⁹ Estes privilégios, entretanto, não surgiram por acaso: fazem parte da herança patrimonialista herdada pelo Brasil de Portugal. Conforme observa Nassif, Luiz (1996): “A análise da formação econômica brasileira mostra que uma das piores pragas da herança colonial portuguesa foi o sonho da segurança absoluta, que se entranhou profundamente na cultura social brasileira. No plano das pessoas físicas, a manifestação máxima dessa síndrome foi o sonho da aposentadoria precoce e do emprego público”.
- ²⁰ Na verdade, a Constituição exigiu apenas a instituição de regime jurídico único. A lei definiu que este regime único seria estatutário. Em alguns municípios, a lei definiu para regime único o regime “celetista”. A Constituição, além disso, no art. 19 do ADCT, quando conferiu estabilidade a “celetistas” com mais de cinco anos não os transformou em ocupantes de cargos públicos. Bem ao contrário, exigiu, para que fossem os mesmos instalados em cargos públicos, que prestassem “concurso de efetivação”. Neste concurso de efetivação, o tempo de serviço seria contado como “título”. O STF tem concedido liminares sustentando a eficácia a leis estaduais que repetiram o modelo da lei federal que transformou “celetistas” em estatutários “de chofre”. Até o momento, porém, ninguém se dispôs a argüir a inconstitucionalidade da lei 8.112, um monumento ao corporativismo.
- ²¹ Conforme observa Pimenta (1994: 161) “O papel principal da SAF no período estudado foi o de garantir o processo de fortalecimento e expansão da administração direta e defender os interesses corporativistas do funcionalismo, seja influenciando a elaboração da nova Constituição, seja garantindo a implantação do que foi determinado em 1988”.
- ²² Sobre a competência e o espírito público da alta burocracia brasileira ver Schneider (1994) e Gouvêa (1994). Escrevi os prefácios dos dois livros em 1994, antes de pensar em ser Ministro da Administração Federal.
- ²³ Foi nesse momento, entre abril e dezembro de 1987, que assumi o Ministério da Fazenda. Embora tenha estado sempre ligado ao pensamento nacional-desenvolvimentista, não tive dúvida em diagnosticar a crise fiscal do Estado e em propor o ajuste fiscal e a reforma tributária necessários ao enfrentamento do problema. O relato dessa experiência encontra-se em Bresser Pereira (1992).
- ²⁴ A incompetência técnica na área da estabilização econômica revelou-se na incapacidade do governo de diagnosticar a alta inflação então existente como uma inflação inercial, que exigia remédio específico, que combinasse heterodoxia e ortodoxia.
- ²⁵ Um exemplo competente dessa perspectiva ou ideologia burocrática encontra-se na análise abrangente realizada por um jovem gestor, Graef, Aldino (1994), envolvendo “uma proposta de reforma administrativa democrática”.
- ²⁶ Ou melhor, as justificativas só poderão ser dogmáticas como, por exemplo, a encontrada em Gurgel (1995: 85): “A idéia de flexibilizar a estabilidade no serviço público, mantendo-o apenas para algumas funções designadas como funções de Estado, confunde Estado com República. Não percebe que, além e acima do Estado, as funções que se destinam a atender a necessidades ou direitos públicos são funções separadas do privado e devem ser cumpridas com isenção e equidade. Devem ser conduzidas com impessoalidade — preservadas das pressões políticas e sociais” ... “A questão da impunidade dos servidores desiduosos ou o problema do excesso de contingente não podem ser argumentos para uma medida que põe ‘em xeque’ um princípio da moderna burocracia”.
- ²⁷ Era possível, também, falar-se em carreira entre os diplomatas. A introdução de uma gratificação de desempenho em 1995, porém, reduziu drasticamente a amplitude da carreira diplomática, que, assim, ficou equiparada às demais carreiras civis.

- ²⁸ Na França, por exemplo, a diferença entre o salário inicial de um egresso da ENA e o salário no final da carreira, descontados os adicionais por ocupação de cargo de direção, é de duas vezes e meia.
- ²⁹ Segundo Abrucio (1993: 74), por exemplo, “na administração pública federal brasileira a questão dos planos de carreira é fundamental na medida em que a maioria dos servidores públicos brasileiros carece de um horizonte profissional definido”. Nesse trabalho, o autor enumera de forma realista os obstáculos à existência de carreiras. Não percebe, porém, como, aliás, praticamente ninguém percebia no Brasil na época, que esses obstáculos derivavam menos do patrimonialismo ou da incompetência dos dirigentes políticos e mais das mudanças tecnológicas dramáticas ocorridas no mundo, com profundas implicações na reformulação da Administração Pública.
- ³⁰ A primeira experiência importante e bem-sucedida de demissão voluntária no serviço público brasileiro ocorreu no Banco do Brasil em 1995. O banco possuía 130 mil funcionários. Apontou 50 mil como passíveis de demissão e ofereceu indenização para que cerca de 15 mil funcionários se demitissem voluntariamente. Depois de uma agitada intervenção dos sindicatos, obtendo liminares em juízes de primeira instância imbuídos de espírito burocrático, a política foi declarada legal. Apresentaram-se 16 mil para a demissão voluntária.
- ³¹ Segundo Pimenta (1994: 154): “A institucionalização da função-administração no governo federal ocorre durante todo o período republicano brasileiro de forma cíclica... O Brasil viveu um processo de centralização organizacional no setor público nas décadas de 30 a 50, com o predomínio da administração direta e de funcionários estatutários. Já nas décadas de 60 a 80 ocorreu um processo de descentralização, através da expansão da administração indireta e da contratação de funcionários “celetistas”. O momento iniciado com a Constituição de 1988 indica a intenção de se centralizar novamente (Regime Jurídico Único — estatutário).”
- ³² Conforme observa Bandeira de Mello (1975: 14), para o jurista ser propriedade privada ou pública não é apenas um título, é a submissão a um específico regime jurídico: um regime de equilíbrio comutativo entre iguais (regime privado) ou a um regime de supremacia unilateral, caracterizado pelo exercício de prerrogativas especiais de autoridade e contenções especiais ao exercício das ditas prerrogativas (regime público). “Saber se uma atividade é pública ou privada é mera questão de indagar qual o regime jurídico a que se submete. Se o regime que a lei lhe atribui é público, a atividade é pública; se o regime é de direito privado, privada se reputará a atividade, seja, ou não, desenvolvida pelo Estado. Em suma: não é o sujeito da atividade, nem a natureza dela que lhe outorgam caráter público ou privado, mas o regime a que, por lei, for submetida.” Estou reconhecendo este fato ao considerar a propriedade pública não-estatal como regida pelo Direito Privado; ela é pública do ponto de vista dos seus objetivos, mas privada sob o ângulo jurídico.
- ³³ “São ou devem ser” porque uma entidade formalmente pública, sem fins lucrativos, pode, na verdade, sê-lo. Nesse caso trata-se de uma falsa entidade pública. São comuns casos desse tipo.
- ³⁴ Essas instituições são impropriamente chamadas de “organizações não-governamentais” na medida em que os cientistas políticos nos Estados Unidos geralmente confundem governo com Estado. É mais correto falar em organizações não-estatais, ou, mais explicitamente, públicas não-estatais.
- ³⁵ Para ser mais preciso, itens como a revisão da estabilidade do servidor constavam das propostas de emenda constitucional do governo Collor; foram produto, em grande parte, do trabalho de setores esclarecidos da burocracia preocupados em dotar aquele governo de um programa melhor estruturado na sua segunda fase, após ampla reestruturação ministerial.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando L. (1993) “Profissionalização”. Andrade & Jacoud, orgs. (1993).
- ANDRADE, R. & L. JACOUD, orgs. (1993) *Estrutura e Organização do Poder Executivo* — Volume 2. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública — ENAP.
- ANDRADE, Régis (1993) “Introdução”. Andrade & Jacoud, orgs. (1993).

- Associação Nacional de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental (1994) "Reforma do Estado e Administração Pública: Diagnósticos e Propostas para o Novo Governo". Mimeo, outubro 1994, versão 2.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio (1975) Prestação de Serviços Públicos e Administração Indireta. *Revista dos Tribunais*, São Paulo.
- BARZELAY, Michael (1992) *Breaking Through Bureaucracy*. Berkeley: University of California Press.
- BELTRÃO, Hélio (1984) *Descentralização e Liberdade*. Rio de Janeiro: Record.
- BERTERO, Carlos Osmar (1985) *Administração Pública e Administradores*. Brasília: FUNCEP, 1985.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos (1992) "Contra a Corrente: a Experiência no Ministério da Fazenda". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 19, julho 1992. Testemunho ao Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (apresentado em setembro de 1988).
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos (1988) "De Volta ao Capital Mercantil: Caio Prado Jr. e a Crise da Nova República". *Revista Brasileira de Ciência Política* 1(1), março 1989. Também em D'Incao, Maria Angela, *História e Ideal: Ensaios sobre Caio Prado Jr.* São Paulo: Brasiliense, 1989.
- CARDOSO, Fernando Henrique (1996) "Globalização". Conferência pronunciada em Nova Délhi, Índia, janeiro 1996. Publicada em *O Estado de S. Paulo*, 28 de janeiro, 1996.
- CAVALCANTI DE ALBUQUERQUE, Roberto (1995) "Reconstrução e Reforma do Estado". Velloso & Cavalcanti de Albuquerque, orgs. (1995).
- CUNILL GRAU, Nuria (1995) "La Rearticulación de las Relaciones Estado-Sociedad: en Búsqueda de Nuevos Sentidos". *Revista del Clad — Reforma y Democracia*, n. 4, julho 1995.
- DINIZ, Eli (1995) "Governabilidade, Democracia e Reforma do Estado: Os Desafios da Construção de uma Nova Ordem no Brasil dos Anos 90". *Dados* 38(3), 1995.
- FAIRBROTHER, Peter (1994) *Politics and the State as Employer*. Londres: Mansell.
- FRISCHIAK, Leila L. (1994) "Governance Capacity and Economic Reform in Developing Countries". *Technical Paper n. 254*. Washington: World Bank.
- GENRO, Tarso (1996) "A Esquerda e um Novo Estado". *Folha de S. Paulo*, 7 de janeiro, 1996.
- GOUVÊA, Gilda Portugal (1994) *Burocracia e Elites Dominantes do País*. São Paulo: Paulicéia.
- GRAEF, Aldino (1994) "Nova Fase do Capitalismo de Estado". *Cadernos ENAP* 2(4), dezembro 1994: *Reforma do Estado*.
- GURGEL, Cláudio (1995) "Reforma do Estado: Weber e a Estabilidade". *Archètipon*, 4 (10), Rio de Janeiro: Faculdades Cândido Mendes, 1995.
- HOLANDA, Nilson (1993) "A Crise Gerencial do Estado Brasileiro". Reis Velloso, João Paulo, org. (1993) *Brasil: a Superação da Crise*. São Paulo: Nobel.
- HUNTINGTON, Samuel P. (1968) *Political Order in Changing Societies*. New Haven: Yale University Press.
- KETI, D. and J. Dilulio (1994) *Inside the Reinvention Machine: Appraising Governmental Reform*. Washington: The Brookings Institution, Center for Public Management.
- KETI, Donald F. (1994) *Reinventing Government? Appraising the National Performance Review*.

- Washington: The Brookings Institution, Center for Public Management, agosto 1994.
- MARCELINO, Gileno Fernandes (1987) *Evolução do Estado e Reforma Administrativa*. Brasília: Imprensa Nacional.
- MARTINS, Luciano (1973). *Pouvoir et Développement Économique*. Paris: Editions Anthropos, 1976. Tese de doutorado de Estado. Universidade de Paris V, 1973.
- MARTINS, Luciano (1985) *Estado Capitalista e Burocracia no Brasil Pós-64*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL E DA REFORMA DO ESTADO (1995) *Plano Diretor da Reforma do Estado*. Brasília: Presidência da República, Imprensa Oficial, novembro 1995.
- MINISTÉRIO DA FAZENDA (1987) *Plano de Controle Macroeconômico*. Brasília: Ministério da Fazenda, Secretaria Especial de Assuntos Econômicos, julho 1987.
- NASSIF, Luís (1996) "O Brasil e o Mito da Segurança". *Folha de S. Paulo*, 7 de janeiro, 1996.
- NUNES, Edson de Oliveira (1984) *Bureaucratic Insulation and Clientelism in Contemporary Brazil: Uneven State Building and the Taming of Modernity*. Ph.D. dissertation, Department of Political Science, University of Berkeley.
- OSBORNE, D. & T. Gaebler (1992) *Reinventing Government*. Reading, Massachusetts: Addison-Wesley.
- OSLAK, Oscar (1995) "As Demandas de Formação de Administradores Públicos Frente ao Novo Perfil do Estado". *Revista do Serviço Público*, ano 46, vol. 119, n. I, janeiro 1995.
- PIMENTA, Carlos César (1994) "Aspectos Recentes da Organização e das Políticas de Modernização da Função Pública Federal". Rio de Janeiro: *Revista de Administração Pública*, 28(2), abril 1994.
- PIQUET CARNEIRO, João Geraldo (1993) "Requisitos Políticos e Técnicos da Reforma do Estado". Reis Velloso, João Paulo org. (1993).
- SANTOS, Luiz Alberto (1995) "Modelo Brasileiro para a Organização da Alta Administração". Brasília: *Revista do Serviço Público*, 119(2), maio 1995.
- SCHNEIDER, Ben Ross (1994) *Burocracia Pública e Política Industrial no Brasil*. São Paulo: Editora Sumaré, 1994.
- SCHNEIDER, Ben Ross (1995) "A Conexão da Carreira: Uma Análise Comparativa de Preferências e Insulamento Burocrático". *Revista do Serviço Público*, ano 46, vol. 119, n. 1, janeiro 1995.

Luiz Carlos Bresser-Pereira

 <https://orcid.org/0000-0001-8679-0557>

Ministro de Estado da Administração Federal e Reforma do Estado