

Do patrimonialismo ao gerencialismo: características, avanços e retrocessos da administração pública brasileira.

Prof. Dr. Gabriel Setti¹

Email: gabrielsetti@gmail.com

Professor Adjunto – Instituto de Ciências Sociais – Universidade Federal de Alagoas

Resumo

O trabalho pretende analisar a possível coexistência dos três modelos "teóricos" de administração pública no Brasil (patrimonialista, burocrático e gerencialista). Neste contexto vale levar em consideração os avanços e retrocessos que houveram no âmbito da reforma de Estado alavancada em grande parte a partir do período de governo de Fernando Henrique Cardoso. As conseqüências desta reforma de maior âmbito, a reforma de Estado, e a relação da mesma com a tentativa de reforma na administração pública brasileira darão elementos para se discutir a possível coexistência dos três modelos, as suas contradições e características.

Palavras chaves: Reforma de Estado, reforma na administração pública, modelos de administração pública, Brasil.

A administração pública patrimonialista

A administração pública patrimonialista possui uma característica fundamental: a permeabilidade entre o público e o privado. Como assim? Se fosse criada uma linha evolutiva entre os modelos de administração pública, e mesmo sobre uma concepção de Estado que leve em conta a *res publica*, a administração pública patrimonialista com certeza seria a menos desenvolvida e racional, ou a que menos levaria em conta o que é de fato "público".

Neste caso há uma confusão e uma interpenetração entre o patrimônio público e o patrimônio privado (como o próprio nome "patrimonialismo" diz). Na verdade o que existe é praticamente uma apropriação do que é público pelo governante, que utiliza o bem público

¹ Trabajo preparado para su presentación en el VII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Bogotá, 25 al 27 de septiembre de 2013.

como se fosse uma extensão de sua propriedade. Vale a pena recorrer à maestria de Weber para descrever os traços da relação dos funcionários patrimoniais:

A posição global do funcionário patrimonial é, portanto, em oposição à burocracia, produto de sua relação puramente pessoal de submissão ao senhor, e sua posição diante dos súditos nada mais é que o lado exterior desta relação. Mesmo ali onde o funcionário político não é pessoalmente um dependente da corte, o senhor exige sua obediência ilimitada no cargo. Pois a fidelidade ao cargo do funcionário patrimonial não é uma fidelidade objetiva do servidor perante tarefas objetivas, cuja extensão e conteúdo estão delimitados por determinadas regras, mas sim, uma fidelidade de criado que se refere de forma rigorosamente pessoal ao senhor e constitui uma parte integrante de seu dever de princípio universal de piedade e fidelidade. (WEBER, 1999, p. 254)

Além destas características acima a administração pública baseada em valores patrimonialistas está bastante vulnerável ao nepotismo e a corrupção, já que os princípios que a norteiam são subjetivos e pessoais, não públicos e racionais. Bresser ressalta ainda que este modelo definiu as monarquias absolutistas que entendiam o Estado como propriedade do rei e de seus agregados. Para corroborar com este argumento as palavras dele são esclarecedoras:

A característica que definia o governo nas sociedades pré-capitalistas e pré-democráticas era a privatização do Estado, ou a interpermeabilidade dos patrimônios público e privado. “Patrimonialismo” significa a incapacidade ou relutância de o príncipe distinguir entre o patrimônio público e seus bens privados. A administração do estado pré-capitalista era uma administração patrimonialista. (PEREIRA, 2005, p.26).

Acrescenta ainda que esse modelo de administração iria historicamente se tornar incompatível com as novas estruturas dos Estados capitalistas que emergiram a partir do século XIX, com o surgimento das democracias e das sociedades industrializadas. Desta maneira é possível dizer que a administração patrimonialista foi um primeiro modelo que daria gênese às novas estruturas que seriam criadas ao longo dos séculos seguintes. Entretanto é o mais superficial e menos racional dos modelos, já que é erguido sob critérios baseados em privilégios, tradição, parentesco e outros bem distantes da meritocracia do modelo burocrático que será explicado logo em seguida.

É bem ilustrativo da atividade “parental” no caso brasileiro, é que a administração pública se encontra recheada dos chamados “cargos comissionados” que funcionam como uma espécie de “butim” a ser dividido por aqueles que foram exitosos nas eleições. Os “cargos comissionados” ou “cargos de confiança” são aqueles de livre nomeação e

exoneração por parte do político eleito o qual possui grandes margens para a contratação sem concurso público de servidores temporários que muitas vezes não possuem as qualidades requeridas para executar os serviços públicos. Essa rotina bem recorrente nos três âmbitos de governo (Federal, Estadual e Municipal) serve na maioria das vezes como cabides de empregos para pessoas despreparadas e agregados dos grupos políticos que venceram os pleitos.

A administração pública burocrática

Na análise da evolução histórico-cronológica dos modelos de administração pública explicitados por Bresser chega-se à administração pública chamada de burocrática. Esta se caracteriza por uma racionalização dos processos administrativos e uma profissionalização dos processos e dos quadros do funcionalismo. A administração pública burocrática reflete a ascendência do capitalismo e o amadurecimento das instituições públicas democráticas que se consolidaram principalmente a partir do século XIX.

Esse modelo é de certa maneira uma resposta à permeabilidade que existia na administração pública patrimonialista, cuja característica básica era o pouco ou nenhum limite entre o público e o privado. Bresser, ainda sobre este assunto explica que:

Com o surgimento do capitalismo e da democracia, estabeleceu-se uma distinção clara entre *res publica* e bens privados. A democracia e a administração pública burocrática emergiram como as principais instituições que visavam a proteger o patrimônio público contra a privatização do Estado. Democracia é o instrumento político que protege os direitos civis contra a tirania, que assegura os direitos sociais contra a exploração e que afirma os direitos públicos em oposição ao *rent-seeking*. Burocracia é a instituição administrativa que usa, como instrumento para combater o nepotismo e a corrupção – dois traços inerentes à administração patrimonialista -, os princípios de um serviço público profissional e de um sistema administrativo impessoal, formal e racional. (PEREIRA, 2005, p.26).

A burocracia no sentido de uma administração pública baseada em critérios racionais e legais possui suas raízes no pensamento de Weber, o qual considera este tipo de dominação (racional-legal) como a principal função do Estado Moderno. Sobre a concepção weberiana de Estado as próprias palavras do autor são elucidativas:

O Estado, do mesmo modo que as associações políticas historicamente precedentes, é uma relação de dominação de homens sobre homens, apoiada no meio de coação legítima (quer dizer, considerada legítima). Para que ele subsista, as pessoas dominadas têm que se submeter à autoridade invocada pelas que dominam no momento dado. Quando e por que fazem isto, somente podemos compreender conhecendo os fundamentos justificativos internos e os meios externos nos quais se apóia a dominação. (WEBER, 1999, p.526)

Weber considera que as justificações internas, ou seja, os fundamentos da legitimidade de uma dominação recaem sobre três princípios. O primeiro deles é a dominação baseada na tradição. O segundo é a dominação carismática. E, finalmente, a dominação em virtude da legalidade e na crença em estatutos legais, que se baseia nas competências objetivas fundamentadas em regras racionalmente elaboradas.

Estes são os princípios básicos de uma administração pública burocrática, critérios de racionalidade, legalidade, normas, formalidade e outras maneiras objetivas de garantir a forma de poder dos Estados. Weber traz importante definição sobre a conceituação de Estado moderno:

Estado moderno é uma associação de dominação institucional, que dentro de determinado território pretendeu com êxito monopolizar a coação física legítima como meio de dominação e reuniu para este fim, nas mãos de seus dirigentes, os meios materiais de organização, depois de desapropriar todos os funcionários estamentais autônomos que antes dispunham, por direito próprio, destes meios e de colocar-se ele próprio, em seu lugar, representado por seus dirigentes supremos. (WEBER, 1999, p.529)

É na formação dos Estados modernos e capitalistas que a burocracia ganhou autonomia e foi o grande diferencial das estruturas administrativas até então vigentes. O critério passava a ser racional e objetivo e não mais baseado em carisma, dogmas ou parentescos. Essa formação de um corpo burocrático impunha uma profissionalização dos quadros administrativos e a seleção dos mesmos deveria passar paulatinamente a se basear em critérios meritocráticos e de aptidão para executar as tarefas típicas do Estado.

Pode-se dizer que no modelo burocrático o poder emana das normas, das regras, dos procedimentos. Para que isso aconteça esse tipo de administração precisa possuir alguns traços fundamentais. Dentre eles se destacam a **formalização** que consiste na utilização de maneiras escritas e formalizadas de comunicação e nos procedimentos com o intuito de garantir a proteção de alterações arbitrárias e também garantir os registros das tramitações de assuntos relevantes para a administração pública.

Outras características da administração burocrática são: a **divisão do trabalho**, uma especificação das atividades de cada funcionário público; a **hierarquização**, ou seja, a composição de uma pirâmide organizacional em que existem funções de chefia e outras subalternas; a **impessoalidade**, que nada mais é do que uma forma de trabalho do servidor público que garanta que sua substituição não trará nenhum prejuízo ao sistema como um todo, de modo que não haja uma apropriação pessoal do cargo ocupado e nem tratamento especial para qualquer possível beneficiário.

Avançando na lista tem-se a **competência técnica e a meritocracia**, que consiste na escolha dos funcionários a partir de critérios que levem em conta o mérito e as capacidades para execução das tarefas as quais foram destinados, havendo critérios de seleção e de avaliação objetivos; **separação entre propriedade e administração**, fato este que impede que os burocratas sejam “donos” da *res publica*, mas sim funcionários que servem ao Estado; a **profissionalização dos funcionários**, que busca a capacitação e a reciclagem constante do funcionalismo público e por fim a **previsibilidade do funcionamento**, ou seja, a partir de critérios formais e objetivos pode se obter um controle sobre o funcionamento da máquina pública, mesmo este não sendo pleno.

Segundo Abrucio, o momento em que este modelo de *WelfareState* se mostrou aparentemente esgotado foi em meados dos anos 1970, quando os Estados entraram em crises em suas três dimensões: econômica, social e administrativa. O autor acrescenta ainda que estas três dimensões estão intimamente interligadas, como explica no trecho abaixo:

A primeira dimensão era a keynesiana, caracterizada pela ativa intervenção estatal na economia, procurando garantir o pleno emprego e atuar em setores considerados estratégicos para o desenvolvimento nacional – telecomunicações e petróleo, por exemplo. O *WelfareState* correspondia à dimensão social do modelo. Adotado em maior ou menor grau nos países desenvolvidos, o Estado do Bem-Estar social (educação, saúde, previdência social, habitação etc.), para garantir o atendimento das necessidades básicas da população. Por fim, havia a dimensão relativa ao funcionamento interno do Estado, o chamado modelo burocrático weberiano, ao qual cabia o papel de manter a impessoalidade, a neutralidade e a racionalidade do aparato governamental. (ABRUCIO, 2005, p. 175).

Além das funções básicas exercidas pelo Estado liberal dos séculos anteriores foram acrescentadas tantas outras como: prover a educação pública, a saúde pública, a cultura, a seguridade social, os incentivos à ciência e tecnologia, investimentos em infra-estrutura e proteção ao meio ambiente. Criou-se também a necessidade de mecanismos mais eficientes de

cobranças e recolhimento de impostos, já que a carga tributária em relação ao Produto Interno Bruto (PIB) aumentara substancialmente.

Podem ser apontadas algumas das críticas recorrentes ao modelo burocrático. Deve-se levar em conta que elas servem em vários momentos para justificar a busca de um novo paradigma na administração pública. Podem ser elencadas algumas das “disfunções” causadas pelo excesso de burocracia como: a internalização rígida das normas, o excesso de formalismo e papéis, a resistência a mudanças, a despersonalização dos relacionamentos entre as pessoas, a categorização das decisões, o recurso da autoridade como justificação de determinadas ações e tantas outras.

A administração pública burocrática acabou se tornando sinônimo do que cotidianamente no senso comum se chama de “burocracia” ou do “excesso de burocracia” ou do “custo Brasil”. Na verdade a existência da burocracia, tecnicamente falando, é a própria condição de existência de um Estado racional e que funciona sobre bases legais, ou seja, a burocracia é a alma da máquina estatal que foi erguida ao longo dos processos históricos de consolidação dos Estados nacionais modernos. Todavia, no sentido mais rasteiro a burocracia é o excesso de formalismo, exigências, regras estúpidas que impedem que a administração pública seja eficiente.

Neste sentido a burocracia acabou se tornando um fim em si mesmo. Ela se tornou em muitos casos auto-referenciada, impedindo inovações e adaptações às novas demandas sociais. As regulamentações excessivas, o apego demasiado às formalidades e outras tantas disfunções contribuíram para que o objetivo principal da administração pública fosse desviado, deixando de ter o foco no interesse público e passando a criar uma estrutura que se preocupava com a sua própria manutenção e sobrevivência.

A administração pública gerencial

O terceiro modelo de administração pública na escala histórica descrita por Bresser é o chamado “gerencial”. Ele difere bastante dos dois anteriores e seria uma espécie de progresso ou avanço dos seus antecessores. No primeiro tipo já descrito, o patrimonialista, a característica essencial é a permeabilidade entre o público e o privado, o que gera distorções graves como o nepotismo e critérios de organização baseados na subjetividade.

Já na administração pública burocrática há um progresso com relação ao patrimonialismo. O modelo weberiano foi a resposta objetiva ao surgimento dos Estados

Nacionais e às suas novas demandas. A existência de uma administração baseada em critérios de dominação racional-legal e de procedimentos objetivos atendeu às exigências da época assim como foi importante para fundar um corpo burocrático profissionalizado e meritocrático. Como já foi dito anteriormente, com a expansão dos Estados e com a sua conseqüente atuação em diversas outras esferas da sociedade os princípios da administração burocrática começaram a caducar e demonstraram sinais de esgotamento e de ineficiência.

Bresser considera que o esgotamento ou mesmo a falta de respostas às novas demandas do mundo globalizado forçaram nos últimos anos à redefinição do papel do Estado, do seu grau de interferência na sociedade, principalmente no campo econômico. Essa redefinição do aparelho de Estado como um todo também forçou a emergência de um novo modelo de administração pública, o modelo chamado por ele como gerencial. Ele define algumas de suas características básicas:

Algumas características básicas definem a administração pública gerencial. É orientada para o cidadão e para a obtenção de resultados; pressupõe que os políticos e os funcionários públicos são merecedores de grau limitado de confiança; como estratégia, serve-se da descentralização e do incentivo à criatividade e à inovação; e utiliza o contrato de gestão como instrumento de controle dos gestores públicos. (PEREIRA, 2005, p. 28)

Ele acrescenta ainda que a administração gerencial surge como um modo de enfrentar a crise fiscal pela qual os Estados estavam passando. Era uma estratégia para reduzir os custos e tornar mais eficiente a administração dos imensos serviços que cabiam ao Estado, depois do processo de inflamento que ele sofreu nas últimas décadas.

O ex-Ministro no Plano Diretor da Reforma do Estado de 1995 conceitua o modelo pós-burocrático a ser implantado no Brasil:

Administração Pública Gerencial – Emerge na segunda metade do século XX, como resposta, de um lado, à expansão das funções econômicas e sociais do Estado, e, de outro, ao desenvolvimento tecnológico e à globalização da economia mundial, uma vez que ambos deixaram à mostra os problemas associados ao modelo anterior. A eficiência da administração pública – a necessidade de reduzir custos e aumentar a qualidade dos serviços, tendo o cidadão como beneficiário – torna-se então essencial. A reforma do aparelho do Estado passa a ser orientada predominantemente pelos valores da eficiência e qualidade na prestação dos serviços públicos e pelo desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações. (BRASIL, 1995, p. 16)

A partir destas características do gerencialismo Bresser se defende das críticas de que é uma estratégia neoliberal. Segundo ele a administração pública gerencial é frequentemente identificada com o neoliberalismo porque as técnicas de gerenciamento são quase sempre introduzidas ao mesmo tempo em que se implantam os programas de ajustes estruturais que visam enfrentar as crises fiscais dos Estados. Por este motivo a administração gerencial, mesmo possuindo uma plataforma administrativa claramente identificada com a lógica empresarial, não deve ser vista, segundo o autor, como uma reforma neoliberal.

A administração pública gerencial segundo consta no Plano Diretor da Reforma do Estado de 1995 “constitui um avanço e até um certo ponto um rompimento com a administração pública burocrática. Isto não significa, entretanto, que negue todos os seus princípios” (BRASIL, 1995, p. 16). E logo adiante acrescenta uma das diferenças mais significativas dos dois modelos ao dizer que “a diferença fundamental está na forma de controle, que deixa de basear-se nos processos para concentrar-se nos resultados, e não na rigorosa profissionalização da administração pública, que continua um princípio fundamental”. (BRASIL, 1995, p. 16).

Apesar dos alicerces na administração pública burocrática, a inspiração vem da gestão empresarial. Segundo o Plano Diretor feito por Bresser e sua equipe enquanto a receita das empresas depende dos pagamentos que os clientes fazem livremente da compra de seus produtos e impostos, a receita do Estado é proveniente dos impostos. Outra diferença é com relação aos mecanismos de controle. Se na empresa é o mercado que dita as regras e as aprovações ou punições, no tangente à administração pública é a sociedade quem faz este controle.

Outro destaque é para o fato de que nas empresas o objetivo é o lucro e a maximização dos interesses dos donos ou acionistas. Já no caso da administração gerencial o único interesse deve ser a satisfação pública. Dessa relevância do interesse público surge uma outra diferença entre o modelo burocrático e a proposta gerencialista. Bresser considera que o entendimento sobre o significado de interesse público no paradigma burocrático acaba sofrendo uma distorção, ou seja, a burocracia estatal passa a enxergar o interesse público como o interesse do próprio Estado, ou mais, do seu próprio interesse, tornando-se, como já foi dito, em uma estrutura que acaba por se preocupar com a sua própria manutenção e sobrevivência.

Nesse contexto Bresser considera no Plano Diretor que “ao atuarem sob este princípio, os administradores públicos terminam por direcionar uma parte substancial das atividades e recursos do Estado para o atendimento das necessidades da própria burocracia, identificada

com o poder do Estado” (BRASIL, 1995, p. 17). Ainda no mesmo parágrafo há uma contraposição deste efeito colateral encontrado na burocracia e eliminado no gerencialismo ao dizer que “a administração pública gerencial nega essa visão do interesse público, relacionando-o com o interesse da coletividade e não com o do aparato do Estado” (BRASIL, 1995, p. 17).

Outros traços fundamentais do modelo gerencial são apresentados no Plano Diretor. Um deles é o fato de que a administração pública gerencial vê o cidadão como contribuinte de impostos e como cliente dos seus serviços. O bom resultado é aquele que conseguiu atender as necessidades do cidadão-cliente, ao contrário da prioridade até então dada aos processos administrativos, como era no caso do burocrático.

Além da satisfação dos usuários dos serviços públicos, o paradigma gerencial deve ser fundamentado nos princípios da confiança e na descentralização das decisões. Para que isso aconteça é necessário que existam formas flexíveis de gestão, horizontalização de estruturas, descentralização de funções e incentivos à criatividade. Esse perfil é o oposto da visão da burocracia tradicional, a qual acabava atuando de forma engessada e se baseando na ideologia do formalismo e do rigor técnico dos procedimentos.

Desta nova concepção estatal é que surgem, segundo Bresser, as críticas de que o novo Estado preconizado por ele e por outros intelectuais de renome foi erroneamente chamado de neoliberal. Para ele o neoliberalismo visa um Estado ultra-mínimo, uma diminuição drástica de sua atuação na sociedade, enquanto a sua proposta é a redefinição do Estado, a partir de critérios mais mercadológicos e menos estadocêntricos, e a implantação de uma gestão pública mais eficiente e eficaz.

As modificações pelas quais Bresser se atentou acabaram levando mais em conta uma questão de acerto contábil e da própria estrutura da máquina pública, sem levar em conta todas as variáveis sociais, econômicas e políticas dos países em questão. Talvez nos dias atuais, determinadas políticas econômicas de responsabilidade fiscal sejam consenso entre os governantes e não mais discussões de cunho ideológico.

Atualmente a discussão sobre o Estado se atualizou e chegou a algumas “verdades” consensuais. Porém a grande crítica é o excesso de desprezo ou no mínimo de negligência para com as grandes questões sociais de países em desenvolvimento como Brasil e Argentina. Talvez seja essa a grande crítica dos adeptos do modelo expandido aos formuladores do modelo restrito. Não adianta pensar na reforma das instituições estatais levando em conta

somente seus ajustes estruturais, como máquina pública, mas sim pensando em seu papel na redistribuição de renda e na busca da justiça social.

Fica claro que se não forem levados em conta esses fatores sociais, falar em reforma de Estado pode acabar se tornando uma utopia bem longe de ser realizável. No artigo de Kettl (2005) o caráter estruturalista das reformas da administração pública que geralmente acontecem é percebido pela plataforma de ajustes recomendados: limitação das dimensões do setor público, privatização, comercialização ou corporatização de órgãos públicos, descentralização para governos subnacionais, desconcentração no governo central, uso de mecanismos típicos de mercado, novas atribuições aos órgãos da administração central e outras iniciativas de reestruturação ou racionalização.

Ainda focado num viés de reformas basicamente institucionais, no mesmo livro de Bresser, William Glade apresenta as recomendações do Banco Mundial no tocante ao “enxugamento” do Estado e na melhoria da gestão pública:

Reformas do serviço público, introdução de melhorias na contabilidade pública e nos sistemas de controle fiscal, desenvolvimento de sistemas aperfeiçoados de gerenciamento financeiro e de informações, reformas na administração da lei, mecanismos de auditoria, avaliação de desempenho nas saídas (outputs) e não apenas nas entradas (inputs), sistemas variados de treinamento e gerenciamento para lidar com a característica evasiva da burocracia, introdução de maior vigilância do executivo pelo Legislativo, descentralização das funções para governos estaduais e locais a fim de combater o hábito do centralismo administrativo, introdução da competição no setor público para intensificar o *accountability* etc, - tudo isso visa a construir a capacidade institucional e demonstrar o reconhecimento pelo Banco (Mundial) de que, afinal, a reestruturação envolve não só a mudança dos contornos da economia, mas também uma reconfiguração do sistema administrativo. (GLADE, 2005, p. 132).

O atendimento às recomendações do Banco Mundial e de outros organismos de crédito internacional como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) era pressuposto essencial para a aquisição de empréstimos por parte dos países em dificuldades financeiras. Na maioria das vezes eram formas bastante explícitas de recomendar o modelo institucional que mais se adequava, seguindo as orientações dos países de capitalismo central, ao novo capitalismo global.

Após apresentação sintética dos três modelos de administração pública, no próximo tópico será apresentado o processo de reforma do Estado no Brasil, ou seja, a tentativa de coloca em atividade com efetividade o modelo gerencial neste país, mais especificamente no governo de Fernando Henrique Cardoso – FHC (1995-2002).

A reforma do Estado Brasileiro

A reforma de Estado se constituiu como um elemento central nos programas de governo de Fernando Henrique Cardoso – FHC (1995-2002). Na reforma brasileira as prioridades se assemelhavam muito às do país vizinho. No texto de Bresser Pereira (1997) são apontados quatro componentes ou processos básicos pelos quais as reformas de Estado dos anos 90 deveriam obrigatoriamente passar para chegar ao Estado Social-Liberal do século XXI. São elas:

(a) a delimitação das funções do Estado, reduzindo seu tamanho em termos principalmente de pessoal através de programas de privatização, terceirização e “publicização” (este último processo implicando na transferência para o setor público não-estatal dos serviços sociais e científicos que hoje o Estado presta); (b) a redução do grau de interferência do Estado ao efetivamente necessário através de programas de controle via mercado, transformando o Estado em um promotor da capacidade de competição do país a nível internacional ao invés de protetor da economia nacional contra a competição internacional. (c) o aumento da governança do Estado, ou seja, da sua capacidade de tornar efetivas as decisões do governo, através do ajuste fiscal, que devolve autonomia financeira ao Estado, da reforma administrativa rumo a uma administração pública gerencial (ao invés de burocrática), e a separação, dentro do Estado, ao nível das atividades exclusivas de Estado, entre a formulação de políticas públicas e a sua execução; e, finalmente, (d) o aumento da governabilidade, ou seja, do poder do governo, graças à existência de instituições políticas que garantam uma melhor intermediação de interesses e tornem mais legítimos e democráticos os governos, aperfeiçoando a democracia representativa e abrindo espaço para o controle social ou democracia direta. (PEREIRA, 1997, p.19).

Como se pode observar, Bresser Pereira aponta a mudança do caráter estatal de promotor direto dos bens e serviços, como acontecera a partir dos anos 1930, agora não conseguia mais responder às demandas do século XXI. Era a transformação de um Estado, até então promotor do desenvolvimento, para um Estado regulador. Era substituir a ação direta na sociedade, notadamente na economia, para uma figura de potencializador do desenvolvimento. O Estado se reduziria e passaria a gestão e execução de serviços não-exclusivos para a iniciativa privada, que, por princípio, segundo reza a cartilha liberal, tendem a ser mais eficientes e gerar resultados mais satisfatórios (ABRUCIO, 2005a; 2005b).

As privatizações não encontrou tanto apoio popular no Brasil. O próprio presidente FHC confessou certo melindre sobre o assunto em uma de suas entrevistas:

No início, eu próprio tinha resistência à ideia das privatizações. Eu me lembro que na campanha eleitoral e o tempo todo nos meus primeiros anos na presidência me perguntavam da privatização da Vale. E eu estava convencido que era lobby. Não passava pela minha cabeça a privatização da Vale. Quem em algum momento conversou comigo sobre isso foi o Serra, que era favorável à privatização da empresa. O Clóvis Carvalho também era e falou comigo. Não foram os únicos, mas, entre os mais próximos foram eles somente, de que eu me lembro. (SORJ e FAUSTO, 2010, p. 51 e 52)

Fernando Henrique afirma nesta entrevista que nunca foi por princípio privatista nem estatista. Segundo ele o fato de privatizar ou não determinada empresa pública depende muito da situação de cada uma. Com relação a Petrobrás, por exemplo, FHC destaca o seu papel estratégico como braço do Estado. No caso do Banco do Brasil a mesma coisa. Por outro lado argumenta bastante racionalmente sobre o que se tornaram as empresas públicas no Brasil nos anos posteriores ao fim da ditadura militar. O diagnóstico, segundo as palavras do próprio ex-presidente é bastante realista e até assustador:

As empresas públicas eram um butim, aquilo ali não tinha nada a ver com o povo. Tinha a ver com interesses particularistas de partidos e de pessoas. Eram estatais no sentido abstrato porque concretamente elas eram objeto do jogo de interesses privados, de grupos, embora sob a forma estatal. Mas o controle não era realmente do Estado. No regime militar, o jogo se dava no círculo restrito das burocracias e dos grandes grupos empresariais, mas havia certa racionalidade, questionável, mas havia. No retorno à democracia, o vírus do clientelismo e da corrupção tornou-se mais vigoroso e se espalhou. (SORJ e FAUSTO, 2010, p. 53)

Em alguns casos, como o da Vale do Rio Doce, FHC ressalta o sucesso da privatização. A empresa, segundo ele, tinha valor de mercado de oito bilhões e quatrocentos milhões de reais na época que foi vendida (ano de 1997) e em um tempo razoável passou a possuir um valor de cento e quarenta bilhões de dólares. Ele destacou ainda que ela se encontra capitalizada e paga mais ao Tesouro em tributos do que jamais pagou em dividendos quando era estatal.

Outro caso de sucesso lembrado pelo presidente foi o das telecomunicações. Devido à incapacidade do Estado de novos investimentos, sobretudo em um contexto de globalização que se sustenta no desenvolvimento das tecnologias de comunicação e informação, a privatização permitiu um avanço deste setor no Brasil jamais visto.

O balanço das privatizações brasileiras, com suas respectivas arrecadações e transferências de dívidas, se resume natabela abaixo:

Tabela - 1**O BALANÇO DAS PRIVATIZAÇÕES BRASILEIRAS – 1991 A 2002, em milhões de Dólares.**

Ano	Programa Nacional de Desestatização (PND)	Estadual	Telecomunicações	Resultado Final
1991	1.988	-	-	1.988
1992	3.383	-	-	3.383
1993	4.188	-	-	4.188
1994	2.315	-	-	2.315
1991-1994	11.874	-	-	11.874
1995	1.628	-	-	1.628
1996	4.749	1770	-	6.519
1997	7.824	15.116	4.734	27.674
1998	2.737	10.857	23.948	37.542
1999	133	3.886	421	4.440
2000	7.670	3.070	-	10.740
2001	1.089	-	1.815	2.904
2002	1.975	-	-	1.975
1995-2002	27.805	34.699	30.918	93.422
Total	39.679	34.699	30.918	105.296

Fonte: BNDES; inclui dividas; dados de 2002: até 27/04

Verifica-se no quadro acima que o processo de privatização via Programa Nacional de Desestatização (PND) fora iniciado durante o conturbado governo de Fernando Collor, de 1990 a 1992 (ALVES, 2004; BRESSE-PEREIRA, 1991), porém, teve substancial avanço durante a era FHC. O PND foi instituído pela Lei 8031/90 e foi resultado da conversão da Medida Provisória de nº 155/90. Os seus objetivos fundamentais estão destacados em seu Artigo 1º, incisos I ao VI:

- I – reordenar a posição estratégica do Estado na economia, transferindo à iniciativa privada atividades indevidamente exploradas pelo setor público;
- II – contribuir para a redução da dívida pública, concorrendo para o saneamento das finanças do setor público;
- III – permitir a retomada de investimentos nas empresas e atividades que vierem a ser transferidas à iniciativa privada;-
- IV – contribuir para modernização do parque industrial do País, ampliando sua competitividade e reforçando a capacidade empresarial nos diversos setores da economia;
- V – permitir que a administração pública concentre seus esforços nas atividades em que a presença do Estado seja fundamental para a consecução das prioridades nacionais;

VI – contribuir para o fortalecimento do mercado de capitais, através do acréscimo da oferta de valores mobiliários e da democratização da propriedade do capital das empresas que integrarem o Programa. (Lei 8031/90).

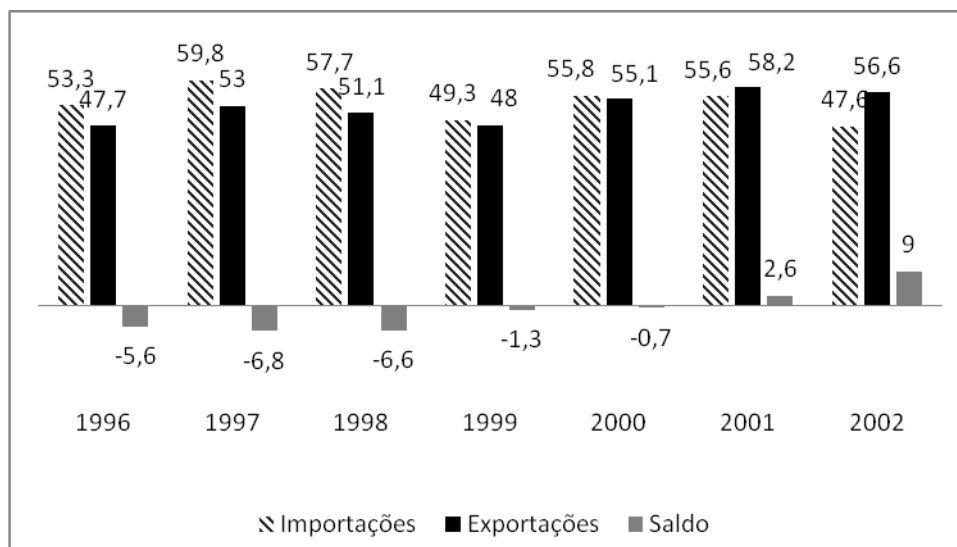
É claro que os processos de privatizações não se deram de maneira tranquila e sem contestações. Existem vários autores que levantam dúvidas sobre a transparência das vendas das estatais, assim como questionam os valores de venda. Outra questão importante, foi a corrupção e o beneficiamento de alguns grupos, que lucraram muito com o desmonte do parque produtivo argentino. Para se aprofundar na questão das privatizações brasileira, vale a leitura de Farias (2009) e Biondi (2001).

Como exemplo de provável corrupção nas privatizações vale lembrar o caso das empresas de telecomunicações, que tiveram vários indícios de irregularidades e de favorecimento ao consórcio liderado pelo grupo Opportunity, de Daniel Dantas. Segundo informações do jornal *Folha de São Paulo* (em reportagem publicada no seu site no dia 29/07/2008), essas irregularidades provavelmente ocorreram no leilão da Tele Norte Leste, uma das empresas nas quais a Telebrás foi desmembrada, que se tornou a Brasil Telecom.

Somente depois de levadas a cabo as chamadas reformas de “primeira geração”, ou seja, aquele primeiro conjunto de reformas que tinha como objetivo devolver a saúde fiscal do Estado, reduzir seu déficit, diminuir a inflação, renegociar as dívidas e permitir que ele conseguisse voltar a ser um agente ativo no seio da sociedade, passaram-se então a pensar na melhoria da gestão da máquina pública, buscando a eficiência da administração pública.

Dentre as reformas da primeira geração, além do já discutido processo de privatização das empresas estatais, que aconteceram no Brasil, destacam-se a abertura comercial e financeira e a política de desregulamentação. A primeira buscou eliminar os resquícios de protecionismo existentes nos períodos anteriores, assim como abrir os países para a entrada de investimentos e capitais estrangeiros, permitir a entrada em níveis jamais vistos de produtos importados no país. Por exemplo, o comércio com outros países foi destaque durante os anos FHC, como demonstra o gráfico abaixo:

GRÁFICO 1
BALANÇA COMERCIAL BRASILEIRA (1996 A 2002), em US\$.



Fonte: Secex/MDIC

Como se pode observar o comércio exterior brasileiro foi potencializado durante o período FHC e, apesar de em um primeiro momento a balança comercial operar em déficits, percebe-se que a partir do ano de 2001 o saldo passou a ser positivo. Isto demonstra a tendência que o país objetivava consolidar, de exportar mais produtos do que importar, o que era bastante saudável para a economia nacional. Isso fez parte da política de intercâmbio comercial brasileira, que buscava eliminar os entraves ao comércio com os demais países do globo.

Os dados acima, mostram as novas tendências destes países de aberturas de suas economias ao mercado mundial, abandonando as diretrizes econômicas anteriores, de fechamento econômico e das conhecidas práticas de substituição de importações, recorrentes até esse início das reformas liberalizantes dos anos 90. Além da abertura comercial, outra reforma considerada da primeira geração, no contexto das reformas de Estado iniciadas em alguns países da América Latina e em especial no Brasil, foi a política “desreguladora” ou “desregulamentadora”.

No Brasil houve, um amplo programa de desregulamentação no âmbito da administração pública, que visava simplificar e sistematizar o aparato de leis e normas que afetavam a gestão na administração pública federal. Neste processo, chefiado pelo órgão incumbido de tratar estes assuntos, o Ministério da Administração Federal e Reforma de Estado - MARE, se priorizou a análise do conjunto de normas nas áreas de recursos humanos, serviços gerais, organização administrativa e tecnologia da informação.

Além disso, houve tentativas de alterações, no sentido de desregular, as legislações trabalhistas. Esse assunto é tema para outras discussões, porém para maior esclarecimento do tema sobre o caso brasileiro recomenda-se o texto de Galvão (2003) e Cardoso (2003).

É importante destacar que essas reformas de primeira geração abriram caminho para a considerada grande reforma de “segunda geração” (ENRIQUE, 2007). As primeiras tinham como objetivo rever e readequar o tamanho do Estado e o seu nível de intervenção na sociedade a partir da sua crise fiscal herdada das décadas anteriores (anos 1970 e 1980 em que o modelo de Estado robusto começava a mostrar suas limitações). As políticas de privatizações, de abertura comercial e de desregulações em vários setores da sociedade civil foram os instrumentos utilizados largamente por FHC.

No segundo momento, com a segunda fase das reformas, devem-se incluir todas aquelas ações e instrumentos que vão ao encontro da melhoria da gestão da *res publica*. Neste sentido os mecanismos implantados, neste segundo momento, são de incremento da gestão, melhoria da relação custo/benefício na aplicação dos recursos públicos, implantação de mecanismos de controle e transparência nos procedimentos, assim como a melhoria em toda a complexidade da máquina estatal em suas estruturas, processos, tecnologias e valores. Diante disso passa-se agora a focalizar a discussão das reformas administrativas promovidas por FHC no Brasil.

No caso brasileiro, possuía algumas diretrizes básicas para orientar essas reformas, que estão sintetizadas no texto Brasil (1998):

Descentralização de atividades para entes federados ou para o setor público não-estatal e desconcentração, mediante ampliação da autonomia dos órgãos da administração pública; separação entre a formulação e a execução das políticas públicas; controle gerencial sobre as unidades descentralizadas, por meio da pactuação de resultados e de condições e meios para atingi-los, mediante contrato de gestão e mecanismos que viabilizem o controle social, por meio de conselhos de usuários e mecanismos de consulta ao cidadão; estabelecimento de parcerias com a sociedade organizada para a gestão de serviços de interesse coletivo; avaliação de desempenho individual e institucional, com base em indicadores sistemáticos; utilização do planejamento estratégico integrado ao processo de gestão, com a permanente fixação de objetivos e metas, em todos os níveis; flexibilização das regras da burocracia, com a remoção de normas desnecessárias e a simplificação de rotinas e procedimentos; novas políticas de pessoal, compreendendo especialmente: regras de promoção baseadas no desempenho; melhoria seletivas de remuneração; ênfase no desenvolvimento de habilidades gerenciais e na motivação do pessoal. (BRASIL, 1998, p.17)

Partindo destas diretrizes, o Plano Diretor da Reforma de Estado de 1995 considera quatro funções do setor público, que segundo o mesmo, devem ser identificáveis nos Estados contemporâneos, classificadas abaixo pelo texto de Brasil (1998):

1. o núcleo estratégico é o setor onde se realiza a definição e a avaliação das políticas públicas; do ponto de vista da organização administrativa, compreende, no Poder Executivo Federal, a segmentos dos órgãos da administração direta que integram a estrutura da Presidência da República e dos Ministérios.
2. o setor de atividades exclusivas de Estado compreende as atividades em que o poder de Estado é exercido, tais como regulação, fiscalização, arrecadação, polícia, etc.; a este setor pertencem muitas das entidades situadas na administração indireta, em geral instituídas na forma de autarquias ou de fundações públicas;
3. o setor de serviços não-exclusivos ou competitivos abrange aquelas atividades que o Estado realiza ou subsidia por questões de alta relevância para o bem estar da sociedade; na administração pública, estão também organizadas geralmente como autarquias ou fundações públicas, no âmbito da administração indireta.
4. o setor de produção de bens e serviços para o mercado consiste na atividade produtiva realizada direta ou indiretamente pelo Estado, por intermédio das empresas públicas ou de economia mista, que operam em setores de serviços públicos ou em setores considerados estratégicos. (BRASIL, 1998, p.17 e 18).

Levando em conta esses quatro campos ou setores e suas características fundamentais é que foram propostas duas mudanças fundamentais: a primeira deveria se dar pela reorganização do aparelho do Estado mediante a privatização e a “publicização” (que será explicada logo adiante) de atividades que deviam ter sua forma de propriedade redefinida; a segunda seria a assimilação do modelo de gestão pública gerencial nos setores de prestação de serviços ao público ou de atividades de fomento e fiscalização, mediante novas formas de articulação entre a administração direta e a indireta.

Estas mudanças tinham como proposta modificar as estruturas básicas do Estado brasileiro assim como as formas de gestão, e tinha como foco principal, em cada setor, alcançar os objetivos apresentados abaixo:

1. Fortalecer o núcleo estratégico: neste setor deverão ser mantidas e mesmo fortalecidas as características básicas da administração burocrática, visando o resgate da sua capacidade formuladora, reguladora e avaliadora, em relação às políticas públicas, além da incorporação de novos instrumentos - a exemplo dos contratos de gestão - para o aprimoramento do controle e da avaliação sobre as entidades da administração indireta.

2. Revitalizar as autarquias e fundações, na forma de Agências: no setor de atividades exclusivas de Estado, deverão ser introduzidas as Agências como novo modelo institucional, na forma de Agências Executivas e Agências Reguladoras, que revitalizarão as autarquias e fundações, resgatando a sua autonomia administrativa e assimilando novos instrumentos e mecanismos de gestão voltados para a assimilação em profundidade da administração gerencial, por meio da introdução da avaliação de desempenho, do controle por resultados, da focalização da satisfação do usuário e do controle de custos.
3. Publicizar as atividades não-exclusivas de Estado: no setor de atividades não-exclusivas de Estado, deverão ser disseminadas as Organizações Sociais, como forma de propriedade pública não-estatal, onde a sociedade, mediante conselhos, administra serviços cuja relevância social não recomenda a sua privatização estrita e torna indispensável o aporte de recursos orçamentários e de bens e equipamentos pelo Estado. A publicização pressupõe a extinção de órgãos ou entidades estatais e subsequente absorção de suas atividades por Organizações Sociais. O modelo de gestão destas instituições deverá compreender a adoção, na sua plenitude, da administração gerencial.
4. Privatizar a produção de bens e serviços para o mercado: em relação a este setor, a produção deverá ser em princípio realizada pelo setor privado, com base no pressuposto de que as empresas serão mais eficientes se controladas pelo mercado e administradas privadamente, cabendo ao Estado um papel regulador e transferidor de recursos, e não de execução. (BRASIL, 1998, p. 18 e 19).

Vê-se que os objetivos fundamentais configuram uma nova maneira de articulação entre Estado e sociedade. Na verdade o objetivo é o de diminuir a estrutura da máquina estatal permitindo que o Estado se torne um parceiro da sociedade e da iniciativa privada. Neste sentido, o Estado não seria mais o promotor direto, mas teria funções de potencializador, com suas funções básicas de regulação e de parceria com a sociedade civil. Com isso, a ideia é que a administração pública e os serviços oferecidos à população se tornassem mais eficientes e eficazes, não ignorando as suas funções de promotor da justiça social e da distribuição de renda, o que, por princípio, não é função do mercado.

Sob esta ótica, o que se buscou com essa nova configuração estatal foi a redução do Estado como promotor direto de vários serviços. Por outro lado, foi dada ênfase na sua função de regulação e coordenação, particularmente em nível federal, e a progressiva descentralização vertical para as esferas estaduais e municipais das prestações de serviços e de infraestrutura. Esse novo formato ansiado pela equipe do MARE se resumia no quadro abaixo:

QUADRO 1

MODELOS INSTITUCIONAIS, FORMAS DE PROPRIEDADE E DE ADMINISTRAÇÃO

		FORMA DE PROPRIEDADE			FORMA DE ADMINISTRAÇÃO		Instituições	
		Estatal	Pública Não-Estatal	Privada	Burocrática	Gerencial		
Atividades Exclusivas do Estado	NÚCLEO ESTRATÉGICO Legislativo, Judiciário, Presidência, cúpula dos Ministérios	●				●	Secretarias Formuladoras de Pol. Públicas	
	SERVIÇOS EXCLUSIVOS Polícia, Regulamentação Fiscalização, Fomento, Seguridade Social Básica	●				●	Agências Executivas e Reguladoras	
	SERVIÇOS NÃO-EXCLUSIVOS Universidades, Hospitais, Centros de Pesquisa, Museus	Publicização →	●				●	Organizações Sociais
	PRODUÇÃO PARA O MERCADO Empresas Estatais		Privatização →	●			●	Empresas Privadas

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

A partir dessa nova concepção de Estado foram perseguidas as transformações necessárias pela equipe do MARE. Dentre as ações mais importantes tem-se a aprovação da Emenda Constitucional nº 19, que introduziu inúmeras alterações ao texto constitucional na busca da melhoria dos processos de gestão. As principais mudanças aprovadas com a Emenda vão desde revisões nas regras de estabilidade dos servidores públicos, como a implantação de mecanismos para o desenvolvimento da gestão da transparência e do controle social.

Outro âmbito de atuação da reforma, com objetivo de melhorar a saúde financeira do Estado foi a aprovação da PEC nº 33, a “Emenda da Previdência Social”, que procurou corrigir algumas distorções e eliminar alguns privilégios, nesse sentido “as principais mudanças compreendem a revisão de regras de acesso aos benefícios, visando a contenção da retirada precoce do assegurado da atividade produtiva, mediante introdução da exigência de idades mínimas para acesso às aposentadorias voluntárias” (BRASIL, 1998, a p. 32).

Outro componente indissociável à reforma do aparelho de Estado foi a instauração de uma Política Nacional de Capacitação dos Servidores Públicos Federais, regulamentada pelo Decreto nº 2.794, de outubro de 1998. Com a implantação desta política se deveria assegurar ao servidor pelo menos uma oportunidade de capacitação ao ano, como cursos, seminários e congressos. Além disso, o servidor passou a contar com a Licença-capacitação, que permite, a

cada cinco anos, sua liberação do trabalho para frequentar cursos, de até 176 horas, em tempo integral.

A Lei nº 9.632/98, em vigor desde a edição da Medida Provisória nº 1.524, de 11 de outubro de 1996, promoveu a extinção de cargos obsoletos e/ou adequados à execução indireta, mediante a terceirização. Até 1998 tinham sido extintos 28.451 cargos e transpostos para o quadro de extinção outros 72.930 cargos. Além disto, o MARE desenvolveu estudos para a racionalização da estrutura de cargos, com vistas ao reagrupamento e a aglutinação de competências, com objetivo de reduzir as 1500 denominações até então existentes para aproximadamente 100 cargos.

Com relação à racionalização e terceirização dos serviços se permitiu que a administração pudesse direcionar claramente as suas áreas de atuação, executando com exclusividade aquelas funções de sua competência. Para que isso acontecesse o Decreto nº 2.271, de 7 de julho de 1997, regulamentou a execução indireta de atividades na administração pública nas seguintes áreas:

- atividades de natureza acessória, instrumental ou complementar em relação à área de competência do órgão ou entidade;
- atividades de conservação, limpeza, segurança, vigilância, transportes, informática, copeiragem, recepção, reprografia, telecomunicações e manutenção de prédios, equipamentos e instalações. (BRASIL, 1998, p.46)

Além disso, o mesmo decreto estipula outras normas com vistas a assegurar a economicidade dos contratos e com objetivo de preservar os recursos públicos de preços incompatíveis com a realidade do mercado, como se pode observar abaixo:

- não poderá ser contratada a prestação de serviços que permita a subordinação direta dos empregados da contratada ao órgão ou entidade contratante;
- ficam proibidas as cláusulas de reajuste automático dos valores dos contratos; no caso de alteração dos preços de mercado em contratos de execução contínua de serviços, estes deverão ser repactuados, observado interregno mínimo de um ano;
- os editais de licitação deverão sempre fixar preços máximos, com base em valores de mercado, evitando a manipulação das licitações pelos disputantes, para elevar os preços;
- a contratação de serviços deverá estar baseada na mensuração do serviço por unidade de medida específica, permitindo a mensuração do serviço efetivamente realizado. (BRASIL, 1998, p. 46 e 47).

Para o setor de atividades exclusivas do Estado o modelo institucional a ser adotado era o das Agências Executivas, que tiveram seu início, através de projetos-piloto. A Medida Provisória nº 1.549-28, de 14 de março de 1997, convertida na Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998, regulamentou a qualificação das autarquias e fundações da administração federal como Agências executivas. Segundo explicações da própria equipe de governo:

A implantação do modelo pressupõe a revisão de dispositivos legais e normativos que representem um obstáculo à agilidade e eficiência gerencial das Agências. Não se trata da pura e simples remoção de controles, mas da substituição de mecanismos formais, muitas vezes custosos e ineficazes, por controles baseados em resultados efetivamente alcançados, acordados em contratos de gestão. (BRASIL, 1998, p. 65)

Se por um lado as Agências Executivas eram o modelo institucional para o setor das atividades exclusivas do Estado, as Organizações Sociais (OS) eram o modelo institucional a ser utilizado para as suas atividades não exclusivas. Para que essa transição fosse possível, foi prevista uma nova legislação que definia os critérios e requisitos para a classificação de entidades não estatais como Organizações Sociais. A Medida Provisória nº 1.591, de 1997, convertida na Lei nº 9.637, de 1998, estabeleceu o marco legal do início da implantação das Organizações Sociais. As áreas de atuação das mesmas deveriam ser: ensino, pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico, preservação e proteção do meio ambiente, cultura e saúde.

As principais mudanças pretendidas com a gestão dos serviços pelas Organizações Sociais se resumem no quadro abaixo:

QUADRO 2

MUDANÇAS ESPERADAS NA GESTÃO DE SERVIÇO PELAS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS

Autarquias e Fundações Públicas	Organizações Sociais
Servidores admitidos sob o Regime Jurídico Único	Empregos contratados sob o regime celetista
Recursos fiscais na forma de orçamento detalhado	Recursos fiscais na forma de transferências em dotações globais, além de captação de recursos próprios.
Submissão a normas uniformes de licitação e contratação	Normas específicas de licitação e contratação
Fiscalização e controle sobre procedimentos administrativos	Ênfase nos controles sobre resultados alcançados, mediante o contrato de gestão.

Fonte: Copiado integralmente de BRASIL, 1998, p. 69.

Depois das principais mudanças legais e institucionais faz-se necessário apresentar as principais ações promovidas para a melhoria da gestão pública no país. A primeira delas foi a criação do programa de Reestruturação e Qualidade nos Ministérios. Este programa teve como objetivo implementar medidas voltadas para a revisão de estruturas e competências dos

Ministérios e também das Secretarias da Presidência da República, ficando aberto também a órgãos e entidades que tivessem interesse em participar.

O Programa tinha como diretrizes básicas a redução de custos da máquina administrativa, a racionalização das estruturas organizacionais, o fortalecimento das funções de formulação, supervisão e avaliação de políticas públicas, a ampliação da autonomia da gestão das autarquias e outras entidades responsáveis pela execução de atividades exclusivas de Estado, a descentralização da execução das atividades não exclusivas de Estado, por intermédio da implantação das Organizações Sociais e a liberação da União da prestação direta de serviços que não representassem competência exclusiva da esfera federal.

Outro programa de melhoria de gestão implantado foi o “Programa de Qualidade e Participação” que visava orientar e coordenar a implantação de ações voltadas para a qualidade na administração pública. Ele era direcionado para a melhoria da gestão e para a disseminação das metodologias e técnicas de qualidade na administração pública.

Além dos programas acima, as ações de melhoria de gestão ainda contaram com o processo de racionalização das Unidades Descentralizadas, que tinha como propósito racionalizar despesas, evitar duplicações de atividades e melhorar as rotinas e os serviços. Também houve a estruturação de uma Programação Anual de Concursos, que fixava diretrizes para a renovação progressiva e planejada dos quadros da administração pública, compatibilizando, é claro, com a necessidade rigorosa de restrição ao aumento de despesas.

Outra medida importante para o aprimoramento da gestão pública foi o revigoreamento da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), que àquela época se encontrava vinculada ao MARE e atuou como importante instrumento de auxílio às políticas e projetos da reforma do aparelho de Estado. Além disso, a ENAP cumpriu papel essencial no projeto de capacitação dos servidores.

Somando-se a todo esse aparato de medidas para a melhoria da gestão, a reforma administrativa brasileira também atuou no sentido de diminuir os custos da máquina pública, tomando medidas que visavam economizar e racionalizar os gastos, colaborando com o ajuste fiscal do Estado. Nesse sentido foram tomadas medidas de contenção para os reajustes dos servidores federais gerando economias estimadas em mais de quatro bilhões de reais por ano.

Além da não concessão e protelamento de ajustes salariais foi aumentado o controle sobre a folha de pagamentos. Incluíram-se, por exemplo, as instituições de ensino superior e as empresas estatais no Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (SIAPE),

com o intuito de combater irregularidades, abrangendo todo o pessoal civil da administração federal.

Ainda com o objetivo de racionalizar os recursos foram realizadas várias auditorias na folha de pagamento, para detectar irregularidades como a acumulação ilegal de cargos e pagamentos indevidos. As economias geradas por estas auditorias superaram os cem mil reais por mês. Outras medidas também geraram mais economia como o “Recadastramento de Aposentados e Pensionistas” (economia de R\$ 72 milhões anuais), o “Programa de Desligamento Voluntário” (economia estimada de R\$ 13,7 milhões por mês) e a revisão das disposições da Lei 8.112/90, (economia de R\$ 691 milhões até 1997).

Por último, vale destacar as mudanças na administração pública brasileira no setor da tecnologia e informação. As ferramentas de informática foram bastante utilizadas com o intuito de dar agilidade e transparência à gestão pública. A disponibilização de dados sobre a administração pública na internet, assim como a convergência dos sistemas de pessoal, de administração financeira, orçamento e serviços gerais permitiu inúmeros benefícios, para a melhoria da gestão e do acesso a informações sobre a administração pública.

Considerações Finais

Na progressão histórica dos modelos de administração pública apresentada por Bresser (patrimonial, burocrática e gerencial) os casos brasileiros exemplos de modelos híbridos. O que isto significa e o que isto ajuda a entender? Ora, é fácil perceber que em Brasil o modelo a ser alcançado era o de uma administração pública gerencial, com ênfase em resultados e *performance* adequados às novas realidades. Porém o que de fato aconteceu foi a coexistência dos três modelos de administração pública.

Explicando melhor, no Brasil quanto existe concomitantemente características dos modelos patrimonialistas, burocrático e gerencial. Na verdade os resquícios do patrimonialismo, principalmente, atravancam muito o alcance do gerencialismo. O modelo burocrático nem sequer foi consolidado e já se tornara ultrapassado e inadequado, porém parece ser o modelo ainda vigente.

Essa coexistência dos três modelos ajuda a concluir que as etapas de progresso histórico dos modelos de administração pública existentes nestes países nem sequer foram consolidadas. Ao se estudar a trajetória deste países verifica-se que os mesmos pouco avançaram no quesito administração pública, como algo profissionalizado e interativo com a

sociedade. Na verdade a sensação que se dá ao observar o desenrolar histórico sob este aspecto é a de distanciamento e de isolamento entre o Estado e a sociedade, visto que aquele parece muitas vezes não representar os interesses deste.

Quando olhamos para esse contexto de hibridismo de modelos administração pública nos chama atenção a indagação de Rezende (2004): Por que falham as reformas administrativas? Para responde vamos aos argumentos de Rezende(2004), pois, ajudam a entender o problema. Ele ressalta que há uma espécie de contradição interna intrínseca aos próprios projetos de reforma administrativa. O primeiro problema reside no fato de que as reformas procuram melhorar a performance do Estado gastando menos. Daí aparece a primeira complicação. Como melhorar o desempenho do Estado com menos recursos? O simples enxugamento de quadros tornaria isto viável? Parece que não. A implantação de novos mecanismos de gestão, com bases em novas tecnologias de informática e processos mais ágeis e com maior controle necessita de investimentos.

Esta necessidade remete a um outro problema. Do ponto de vista prático as políticas de reforma de Estado como um todo deram ênfase no ajuste fiscal, ou seja, na tentativa de economizar recursos públicos. Para que se implantassem sistemas de melhoria de arrecadação e cobrança de tributos, por exemplo, eram necessários investimentos maciços, o que muitas vezes ia de encontro aos interesses de outros órgãos gestores da reforma, que viam esses incrementos de gestão como contrários às políticas de contenção de gastos.

Era esta contradição entre melhoria da eficiência e a busca de ajuste de contas, inclusive pelas próprias pressões internacionais, que condicionavam os resultados neste campo (econômico) aos empréstimos de recursos internacionais e suas renovações. No caso brasileiro isto ficou muito claro, visto que os Ministérios da Fazenda e do Planejamento muitas vezes sobrepujaram as intenções do MARE, tudo isto em prol do objetivo maior de economizar.

O próprio Ministro Bresser se mostrou desgostoso com os rumos que as coisas tomaram em determinados momentos:

O Ministro do Planejamento fica de tal forma concentrado no orçamento que acaba deixando as reformas estruturais e a melhoria da gestão pública em segundo plano. Para agir nesta área, não é preciso muito poder; o que é necessário para o ministro é ter uma orientação correta, ser respeitado pelos seus pares e pela alta administração pública, e contar com o respeito e o apoio do presidente. Eu contei com tudo isso, e por isso pude dar os primeiros passos em uma reforma que ainda precisa caminhar muito para ser julgada completa. (D'Incao e Martins, 2010, p.210).

As palavras de Bresser confirmam o fato de que a sensação é de incompletude, e que falta muito a avançar nas reformas. No caso brasileiro, em contraste ao argentino, as dificuldades encontradas para a reforma ainda foram maiores por uma questão fundamental. O Ministério da Administração e Reforma do Estado, o MARE, se encontrava no mesmo nível hierárquico dos outros ministérios, o que o impossibilitava de tomar ações enérgicas e que englobassem toda a estrutura da máquina estatal brasileira.

Havia ainda mais um agravante, o fato de que mesmo com apoio do presidente, outros interesses de ministérios considerados mais importantes, como o da economia e do planejamento, acabavam prevalecendo, sempre sob o argumento de que os ajustes fiscais viriam em primeiro lugar. Isso fez com que o MARE acabasse se tornando um ministério que criava apenas recomendações, nada com a força necessária para as transformações efetivas. A maior prova disso é que o Plano Diretor da Reforma do Estado, de 1995 era apenas um documento.

Pode-se entender que o Brasil logrou êxito em algumas áreas. A transferência para o setor privado de atividades de produção de bens e serviços cuja distribuição passou a se realizar através dos mecanismos de mercado foi uma delas. Foram lançadas as bases, mesmo que incompletas, da emergência de um Estado regulador, e não mais promotor do desenvolvimento. As privatizações tiveram alguns pontos positivos, como a melhoria de alguns serviços, como foi o caso da telefonia no Brasil. Em outros quesitos não avançou muito, algumas tarifas subiram exacerbadamente e os serviços não melhoraram como era esperado.

Referências bibliográficas

ABRUCIO, Fernando Luiz. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, 24, p. 41-67, jun. 2005.

ABRUCIO, Fernando Luiz. **Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente**. In: PEREIRA, Luiz C. Bresser e SPINK, Peter K. (orgs.). Reforma do Estado e administração pública gerencial. Tradução de Carolina Andrade. 4ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

ALVES, Gustavo Biasoli. **Discurso e reforma do estado no governo Collor**. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Dissertação de mestrado, 8 de Março de 2004.

ANATEL. **Lei N° 9.472, de 16 de julho de 1997**. (sobre as telecomunicações).

ANEEL. **LEI n° 9.427, de 26 de dezembro de 1996.** (sobre energia)

ANP-CNPE. **Lei n° 9.478, de 6 de agosto de 1997.**(sobre energia).

ARRIGHI, Giovanni. **Globalização e desenvolvimento desigual.** Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas, Vol. 1, Nº 1, Ago-Dez (2007).

BIONDI, Aloysio. **O Brasil privatizado.** Edição especial. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2001.

BRASIL. **Balanco da Reforma do Estado no Brasil: A Nova Gestão Pública.** Brasília, 6 a 8 de agosto de 2002. – Brasília: MP, SEGES, 2002.294 p.

BRASIL. **Constituição da República Federal do Brasil de 1988.** Secretaria Especial de Editoração e Publicações do Senado Federal: Brasília, 2010. Disponível em <http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/const/> .

BRASIL. Lei de Privatização n° 8.031 de 12 de abril de 1990. Disponível em <www.jusbrasil.com.br>, acessado em 30 de outubro de 2010.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Estado de Comunicação do Governo (Secom). **Brasil 1994 – 2002: a era do Real.** Brasília: Secom, 2002.

BRASIL. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado.** Brasília, 2005.

BRASIL. **Os avanços da reforma na administração pública: 1995-1998.** Brasília: MARE, 1998. (Cadernos MARE da reforma de Estado; c. 15).

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A reforma gerencial do Estado de 1995.** Revista de Administração Pública 34(4), julho, 2000: 55-72.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle.** Lua Nova - Revista de Cultura Política, n°.45, 1998: 49-95.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A Reforma do Estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle.**Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma de Estado, 1997. (Cadernos MARE da reforma do estado; v.1).

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A crise da América latina: consenso de Washington ou crise fiscal?** Pesquisa e Planejamento Econômico, 21 (1), abril 1991: 3-23.

CAMERON, John D. Review: **The World Bank and the New Institutional Economics: Contradictions and Implications for Development Policy in Latin America.** Reviewed work(s): Beyond the Washington Consensus: Institutions Matter by Shahid Javed Burki ; Guillermo E. Perry Source: Latin American Perspectives, Vol. 31, No. 4, Globalization and Labor Flexibility: The Latin American Case(s) (Jul., 2004), pp. 97-103.Published by: Sage Publications, Inc.

Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/3184953>

CARDOSO, Adalberto M. **A década neoliberal e a crise dos sindicatos no Brasil**. São Paulo: Boitempo, 2003.

CHONG, Alberto. Review: [untitled]. Reviewed work(s): **After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America by Pedro-Pablo Kuczynski ; John Williamson**. Source: *Journal of Economic Literature*, Vol. 43, No. 1 (Mar., 2005), pp. 184-185. Published by: American Economic Association. Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/4129346>.

COSTA, Karen Fernandez. **Reformas liberalizantes nos países periféricos: estruturas, atores e processos**. *Rev. Sociol. Polít.*, Curitiba, v. 16, n. 31, p. 223-229, nov. 2008. *Revista de administração pública- RAP — Rio de Janeiro* 42(5): 829-74, SET/OUT. 2008.

COUTINHO, Marcelo James Vasconcelos. **Decretos Presidenciais, Governo e Accountability: Brasil e Argentina em perspectiva comparada**. Paper apresentado no XXIV Encontro Anual da ANPOCS no GT Instituições Políticas. Disponível no endereço eletrônico <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar>>, acessado em janeiro de 2011.

DINIZ, Eli. **Globalização, reformas econômicas e elites empresariais: Brasil anos 1990**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

DINIZ, Eli. **Globalização, reforma do estado e teoria democrática contemporânea**. São Paulo em perspectiva, 15(4) 2001.

ENRIQUE, Andara M. Abraham. **La segunda generación de Reforma del Estado y su efecto en la administración pública local de América Latina**. *Provincia N° 7*, enero-junio 2007. pp. 77-105.

FARIAS, Regina Cláudia Gondim Bezerra (2009). **Conflito, consenso, democracia e capitalismo em Estados periféricos: o processo de privatização do setor elétrico no Brasil e na Argentina**. Tese de Doutorado, Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas, Universidade de Brasília, 259 p.

GALVÃO, Andréia. **Neoliberalismo e reforma trabalhista no Brasil**. 2003. 384 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2003.

REZENDE, Flávio da Cunha. **Por que falham as reformas administrativas?** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

RUBIO, Delia F e GORETTI, Matteo. **Menem's Decretazo: the inefficiency of the Constitutional Reform to modify the practice of the Executive regarding Need and Urgency Decrees**. Texto apresentado na Latin American Studies Association, Chicago, Illinois, 1998.

SCIRICA, Elena. Proscripción, modernización capitalista y crisis. Argentina (1955-1966). In: SCALTRITTI, Mabel [et.al.] **Historia argentina contemporánea: pasados presentes de la política, la economía y el conflicto social**. Vicente López: Dialektik Editora, 2008.

SORJ, Bernardo e FAUSTO, Sérgio. **O sociólogo e o político: Entrevista com Fernando Henrique Cardoso.** In: D'INCAO, Maria Ângela e MARTINS, Hermínio. (orgs.) Democracia, crise e reforma: estudos sobre a era Fernando Henrique Cardoso. São Paulo: Paz e Terra, 2010.

SPINK, Peter. **Possibilidades técnicas e imperativos políticos em 70 anos de reforma administrativa.** In: PEREIRA, Luiz C. Bresser e SPINK, Peter K. (orgs.). Reforma do Estado e administração pública gerencial. Tradução de Carolina Andrade. 4ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

ZELLER, Norberto. **Reseña del Proceso de Reforma del Estado en la Argentina (1989-1996). Serie I Desarrollo Institucional y Reforma del Estado.** Documento N: 58. DNEYD. (Ed. 1997).

ZELLER, Norberto. **Principales Normas y Planes formulados por El Estado Nacional em Matéria Laboral durante los Años Noventa.** Serie I. Desarrollo Institucional y Reforma del Estado. Documento nº 64 – DEI (Ed. 1999). Disponível em <www.inap.gob.ar>, acessado em Janeiro de 2010.