

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SÓCIO-ECONÔMICO
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: POLÍTICAS E GESTÃO INSTITUCIONAIS

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

REFORMA ADMINISTRATIVA DO APARELHO ESTATAL

VICENTE VOLNEI DE BONA SARTOR



0.261.609-5

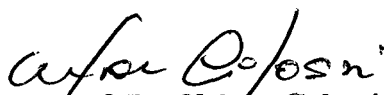
UFSC-RU

Florianópolis, Dezembro de 1996

REFORMA ADMINISTRATIVA DO APARELHO ESTATAL

VICENTE VOLNEI DE BONA SARTOR

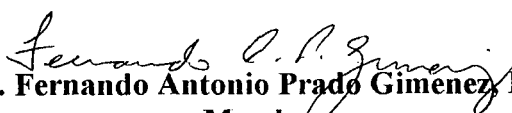
Esta Dissertação foi julgada adequada para a obtenção do título de Mestre em Administração (Área de Concentração Políticas e Gestão Institucional), e aprovada em sua forma final pelo Curso de Pós-Graduação em Administração.


Prof. Dr. Nelson Colossi
Coordenador do Curso

Apresentada à Comissão Examinadora integrada pelos professores:


Prof. João Benjamin da Cruz Júnior, Ph.D.
Orientador


Prof. Antônio Artur de Souza, Ph.D.
Co-orientador


Prof. Fernando Antonio Prado Gimenez, Ph.D.
Membro

**à Marli, esposa, e aos filhos
Flamarion e Fabíola pela compreensão e apoio.**

AGRADECIMENTOS

O autor agradece às seguintes pessoas:

- Professor Doutor Nelson Colossi pelo apoio e pela infusão de confiança para a realização do Mestrado;

- Professor Doutor Antônio Artur de Souza pela profunda dedicação didático-pedagógica na elaboração e orientação da dissertação;

- Professor Doutor João Benjamim da Cruz Júnior pela precisa orientação temática;

- Administrador Gerson Rizzatti pelo insistente estímulo à realização do Mestrado;

- Mestranda e colega Claudia Regina Macêdo da Costa pela “sintaxe computacional” deste trabalho acadêmico;

- E todas aquelas pessoas que de forma direta ou indireta contribuíram para a realização desta dissertação;

- À Universidade Federal de Santa Catarina, ao Centro Sócio-Econômico e ao Departamento de Economia pela compreensão institucional em investir no aprimoramento técnico-científico.

SUMÁRIO

PARTE I - Fundamentação e Suporte Conceitual

1. INTRODUÇÃO	1
1.1. REFORMA ADMINISTRATIVA NO BRASIL.....	1
1.2. DELIMITAÇÃO DA PESQUISA	3
1.3. TEMA E PROBLEMA DA PESQUISA	4
1.4. OBJETIVOS DA PESQUISA.....	4
1.5. JUSTIFICATIVA E RELEVÂNCIA	5
1.6. CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA	11
1.7. PROCEDIMENTOS DE COLETA E ANÁLISE DE DADOS	13
1.8. DEFINIÇÃO DE TERMOS	14
1.9. ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO	17
1.9.1. <i>As partes da dissertação</i>	17
1.9.2. <i>Os capítulos</i>	18
2. UMA PANORÂMICA SOBRE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E REFORMA	23
2.1. INTRODUÇÃO	23
2.2. O CENÁRIO POLÍTICO DAS REFORMAS EM GERAL.....	24
2.3. ESTADO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	25
2.3.1. <i>A Gênese do Processo de Reforma Administrativa</i>	25
2.3.2. <i>O Aparelho Estatal e os Grupos de Interesses</i>	27
2.3.3. <i>Reforma Administrativa sob a Ótica dos Ciclos Históricos</i>	30
2.4. A AGENDA DAS REFORMAS.....	32
2.4.1. <i>A ênfase das atuais reformas no Brasil</i>	32
2.4.2. <i>A atual agenda de reforma brasileira</i>	34
2.5. ADMINISTRAÇÃO E GOVERNO NO CONTEXTO DAS REFORMAS	36
2.6. ALGUMAS CONSIDERAÇÕES ACERCA DA RELAÇÃO ENTRE GOVERNO E ADMINISTRAÇÃO E SUA CONEXÃO COM AS PROPOSTAS DAS REFORMAS.....	38
2.6.1. <i>O Dilema entre Governo e Administração</i>	38
2.6.2. <i>O Conceito de Administração Pública</i>	39
2.6.3. <i>Os Princípios da Ciência Administrativa e a Administração Pública</i>	42
2.6.4. <i>Paradigmas da Administração Pública</i>	43
2.7. CONCLUSÃO.....	44
3. AS REFORMAS ADMINISTRATIVAS E O DESENVOLVIMENTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ..	46
3.1. INTRODUÇÃO	46
3.2. CARACTERIZAÇÃO ETIMOLÓGICA DA PALAVRA <i>REFORMA</i>	47
3.3. TIPIFICAÇÃO DAS REFORMAS ADMINISTRATIVAS	48
3.4. A RESISTÊNCIA ÀS REFORMAS.....	51
3.5. ESTRATÉGIAS PARA IMPLEMENTAÇÃO DE REFORMAS	53
3.6. REFLEXÃO.....	54
4. O CONCEITO DE NAÇÃO-ESTADO	57
4.1. INTRODUÇÃO	57
4.2. CARACTERÍSTICAS DA NAÇÃO-ESTADO DESENVOLVIMENTISTA	58
4.3. O SERVIÇO PÚBLICO BRASILEIRO NO CONTEXTO DE NAÇÃO-ESTADO	59
4.4. BUROCRACIA, DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E INDUSTRIALIZAÇÃO	60
4.5. CONSEQÜÊNCIAS DA CONCEPÇÃO DE NAÇÃO-ESTADO PARA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA	63
4.6. O CONCEITO DE FORMA E DE REALIDADE APLICADO À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA	65
4.7. O ASPECTO IDEOLÓGICO DO ESTADO DESENVOLVIMENTISTA.....	67

4.8. ESTADO DESENVOLVIMENTISTA E O TEMPO SOCIAL	68
4.9. REFORMA ADMINISTRATIVA E A MODERNIZAÇÃO VIA INDUSTRIALIZAÇÃO	71
4.10. A NAÇÃO-ESTADO E AS TENDÊNCIAS DE MUDANÇAS ATUAIS	72
4.11. CONCLUSÃO.....	75
5. OS CONCEITOS “TRADICIONAL” E “MODERNO” COMO REFERENCIAIS PARA O ENTENDIMENTO DA REFORMA.....	76
5.1. INTRODUÇÃO	76
5.2. IMPORTÂNCIA DOS CONCEITOS PARA A REFORMA.....	77
5.3. CARACTERIZAÇÃO DA MODERNIDADE.....	78
5.4. A PERCEÇÃO DO TEMPO E A ORGANIZAÇÃO HUMANA.....	78
5.5. O SIGNIFICADO DE TRADIÇÃO E A TEORIA DA DEPENDÊNCIA	80
5.6. ÉPOCA MODERNA E MUDANÇAS	82
5.7. OS CONCEITOS DO TRADICIONAL E DO MODERNO O ENFOQUE DA LINGUAGEM.....	83
5.8. RUPTURAS E TRANSFORMAÇÕES QUE DEFLAGRAM O PROCESSO DE REFORMAS ADMINISTRATIVAS	86
5.8.1. <i>Formalismo</i>	87
5.8.2. <i>Rupturas Globais</i>	88
5.9. CONCLUSÃO.....	91
6. CENÁRIO DA REFORMA ADMINISTRATIVA.....	92
6.1. INTRODUÇÃO	92
6.2. ENFOQUES PREDOMINANTES DAS REFORMAS ADMINISTRATIVAS	93
6.3. O ASPECTO POLÍTICO DAS REFORMAS ADMINISTRATIVAS	94
6.4. A BUROCRACIA E A REFORMA.....	97
6.5. REFORMA E POLÍTICA PÚBLICA.....	98
6.6. CONCLUSÃO.....	101

PARTE II - Historiografia da Reforma

7. HISTORIOGRAFIA DA REFORMA ADMINISTRATIVA BRASILEIRA	104
7.1. INTRODUÇÃO	104
7.2. PERIODIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E SUA RELAÇÃO COM REFORMAS ADMINISTRATIVAS.....	104
7.2.1. <i>Primeiro período - do colonial ao final do século XIX</i>	106
7.2.2. <i>Segundo período - de meados do século XIX a aproximadamente 1930</i>	107
7.2.3. <i>Terceiro período - fase “taylorista” e fase das “relações humanas”</i>	108
7.3. OUTRA FORMA DE PERIODIZAÇÃO PARA DESCREVER AS REFORMAS NO BRASIL	109
7.3.1. <i>Período de 1930 a 1964</i>	110
7.3.2. <i>Período de 1964 a 1985</i>	111
7.3.3. <i>Período da redemocratização do Estado Brasileiro</i>	114
7.4. INTERINFLUÊNCIAS NOS PROCESSOS DE REFORMAS AO LONGO DOS PERÍODOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	115
7.5. CONCLUSÃO.....	119
8. REVISÃO DAS REFORMAS ADMINISTRATIVAS NO BRASIL E EM OUTROS PAÍSES.....	121
8.1. INTRODUÇÃO	121
8.2. CARACTERIZAÇÃO DAS REFORMAS ADMINISTRATIVAS NO BRASIL	122
8.2.1. <i>O Enfoque Econômico</i>	123
8.2.2. <i>O Enfoque Sóciotecnológico e Outros Aspectos</i>	124
8.2.3. <i>Predominância dos Enfoques nas Reformas Administrativas Brasileiras</i>	126
8.3. A EXPERIÊNCIA DE REFORMA ADMINISTRATIVA EM ALGUNS PAÍSES	132
8.3.1. <i>América</i>	132
8.3.2. <i>Europa</i>	138
8.3.3. <i>África</i>	144
8.3.4. <i>Ásia</i>	145

8.3.5. <i>Oceania</i>	149
8.4. CONCLUSÃO.....	152
9. PERÍODO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL: PRESSUPOSTOS TEÓRICOS.....	155
9.1. INTRODUÇÃO.....	155
9.2. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PATRIMONIALISTA.....	156
9.3. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BUROCRÁTICA.....	158
9.4. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL.....	160
9.4.1. <i>Considerações gerais</i>	160
9.4.2. <i>Caracterização da Administração Pública Gerencial</i>	162
9.5. O APARELHO DO ESTADO E AS FORMAS DE PROPRIEDADE.....	167
9.5.1. <i>Os Setores do Estado</i>	168
9.6. FORMAS DE PROPRIEDADE E SISTEMAS DE GESTÃO.....	169
9.7. CONCLUSÃO.....	173
10. DESCRIÇÃO DA ATUAL PROPOSTA DO MARE.....	174
10.1. INTRODUÇÃO.....	174
10.2. A JUSTIFICATIVA SEGUNDO O PONTO DE VISTA DA PROPOSTA GOVERNAMENTAL.....	175
10.2.1. <i>O cenário da mudança</i>	176
10.2.2. <i>Categorias Referenciais da Administração Pública</i>	177
10.3. DISPOSIÇÕES GERAIS DA PROPOSTA DA REFORMA ADMINISTRATIVA.....	179
10.4. DISPOSIÇÕES GERAIS SOBRE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	181
10.5. DISPOSIÇÕES ESPECÍFICAS SOBRE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	186
10.6. CONCLUSÃO.....	187
11. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES.....	188
11.1. PREÂMBULO.....	188
11.2. DILEMAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	190
11.3. OS OBJETIVOS DO PROJETO E OS RESULTADOS.....	193
11.4. OS DOIS TIPOS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	193
11.4.1. <i>Aspectos principais das reformas no Brasil e em outros países</i>	197
11.4.2. <i>Descrição dos fatores determinantes da atual reforma administrativa</i>	199
11.4.3. <i>Análise da proposta de reforma do MARE com base nas reformas já ocorridas</i>	199
11.5. RECOMENDAÇÕES.....	201
12. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS E BIBLIOGRAFIA.....	202

LISTA DE FIGURAS, QUADROS E TABELAS

Figura 1 - Representação gráfica da relação entre Estado, Governo e aparelho administrativo do estado	02
Figura 2 - Estrutura da dissertação	22
Tabela 1 - Contextualização histórica dos paradigmas da administração pública brasileira	44
Figura 3 - Representação gráfica do Estado Global	73
Quadro 1 - Caracterização do modernismo	86
Quadro 2 - Período colonial e imperial	117
Quadro 3 - Período republicano com subdivisões	118
Quadro 4 - Nova República	119
Quadro 5 - Visualização dos elementos componentes da administração pública gerencial	172

RESUMO

Embora se observe que a palavra *reforma* possa ser poliônima e polissêmica, a reforma é um instrumento governamental indutor de mudanças no aparelho administrativo estatal. A Reforma Administrativa é tema recorrente em diversos países (China, Japão, Nova Zelândia, Inglaterra, Espanha, Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Panamá, Hungria, Checoslováquia) numa demonstração inequívoca de que algo está sucedendo na Administração Pública.

No momento, o Governo brasileiro está implementando uma reforma com o perfil gerencial de administração pública. As justificativas são basicamente a liberalização econômica, as transformações tecnológicas e a necessidade de adaptação da administração pública às novas tendências. De maneira geral, os críticos constataam que a Administração Pública é ineficiente, ineficaz e está eivada de vícios burocráticos e patrimonialísticos. A concepção de Estado, sua função e seu delineamento são determinantes para o estudo das reformas que se processam no ambiente dos Governos e da Administração Pública.

As reformas em cada país possuem características individuais. Ao longo da história administrativa brasileira verificou-se que as reformas brasileiras giraram em torno da economia e da eficácia do aparelho governamental. A proposta do atual Governo e especificamente as últimas medidas provisórias do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE) realçam o tema da economia no serviço público, isto é, diminuição dos gastos públicos em diversas áreas (principalmente de pessoal). Por outro lado, analistas propõem que o conceito de reforma administrativa na América Latina deve ser enfocado sob a ótica econômica.

Do ponto de vista histórico, o entendimento de “reforma administrativa” recai, ostensivamente, sobre a **questão do funcionalismo** ou do **serviço civil**. As alterações básicas constitucionais inseridas no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado remetem aos artigos 37, 38, 39 e 41: *conceito de administração pública e princípios da administração pública, simplificação para seleção de pessoal, acumulação de cargo; criação de entidades estatais; prestação de serviços públicos, contrato de gestão, regimes jurídicos, estabilidade*. Para a obtenção deste perfil da reforma administrativa do aparelho estatal brasileiro, adotou-se a perspectiva historiográfica com base na legislação e na literatura desde 1937 e com base nas pesquisas em revistas especializadas

ABSTRACT

Although it is observed that the word *reform* may be polyonymous or polysemic, reform is an instrument used by the government to induce changes in the administrative apparatus of the state. Administrative Reform is a recurrent term in many different countries (China, Japan, New Zealand, England, Spain, Argentina, Brazil, Chile, Colombia, Panama, Hungary, Czechoslovakia) in an unequivocal demonstration that something new is going on in Public Administration.

At this time, the Brazilian government is implementing a public administration reform with a management profile. The justifications are basically economic liberalization, technological transformations and the need for public administration to adapt to the new trends. In general, the critics claim that Public Administration is inefficient, ineffectual and riddled with a legacy of bureaucratic failings. The concept of the State, its functioning and structure, are determining factors for the study of the reforms that are being carried out in Government and Public Administration spheres.

The reforms in each country have their own individual characteristics. Throughout Brazilian administrative history, it has been found that Brazilian reforms are always related to the economy and efficacy of the governmental apparatus. The proposal of the present government and specifically the latest “medidas provisórias” (provisional measures) of the “Ministério da Administração e Reforma do Estado” - MARE (Ministry of Administration & State Reform) stresses the theme of economy in public services, that is, reduction of public expenses in various areas (mainly that of personnel). Furthermore, analysts propose that the concept of administrative reform in Latin America should be focused on the economic aspect.

Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (Guideline Plan for Reform of the State Apparatus) refer to articles 37, 38, 39, 41.: *concept of public administration and principles of public administration, simplified selection of personnel, accumulation of functions; creation of state monopolies; rendering of public services, management contract, juridical regimes, tenure.* To obtain this profile of administrative reform of the Brazilian state apparatus, a historiographic perspective was adopted, based on the legislation and on the literature since 1937, as well as on research in specialized magazines.

PARTE I

FUNDAMENTAÇÃO E SUPORTE CONCEITUAL

1. INTRODUÇÃO

1.1. Reforma Administrativa no Brasil

O assunto Reforma Administrativa é tema permanente na Administração Pública de muitos países, constituindo-se em constante preocupação dos governos. Atualmente, muitos deles passam pela experiência da reformulação do aparelho estatal (China, Japão, Nova Zelândia, Inglaterra, Espanha, Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Panamá) numa demonstração inequívoca de que algo está sucedendo na Administração Pública.

A reforma administrativa que se objetiva estudar nesta pesquisa relaciona-se com a reformulação do aparato administrativo do Governo Federal brasileiro, que expressa suas políticas governamentais através de poderes constituídos. No Brasil, a competência para dispor sobre a organização e funcionamento da Administração Federal é delegada ao Poder Executivo pela Constituição de 1988¹.

É a partir das atribuições e competências constitucionais que o Governo se legitima a propor medidas de organização e funcionamento do aparelho administrativo estatal. Por aparelho administrativo, entende-se a estrutura organizacional ou burocrática do Estado. O Estado, por sua vez, é mais abrangente que o aparelho, porque inclui adicionalmente o sistema constitucional-legal, que regula a população nos limites de um território². Pode-se dizer que o aparelho do Estado executa as decisões tomadas pelo Governo. A figura a seguir transmite a idéia representativa destes três entes políticos:

¹ BRASIL. Constituição Federal de 1988, tit. III e cap. VII, tit. IV, cap. II.

² BRASIL. Presidência da República. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, p. 4.

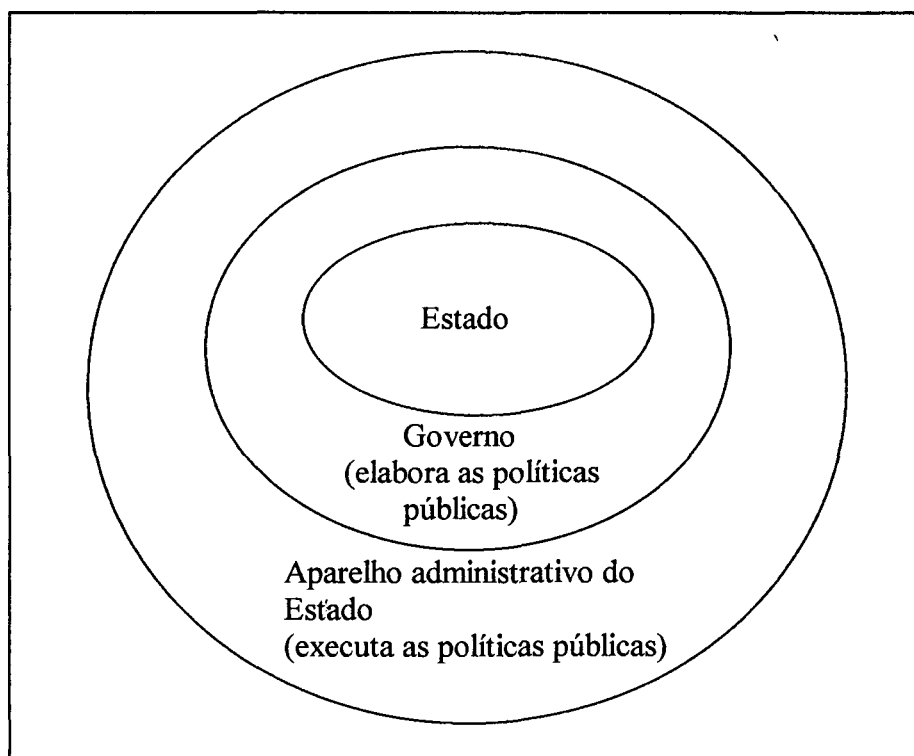


Figura 1 - Representação gráfica da relação entre Estado, Governo e Aparelho Administrativo do Estado

Ao longo da história da administração pública brasileira foram criadas instâncias (comissões, departamentos, ministérios, programas, dentre outras) para gerenciar o complexo do aparelho administrativo do Estado, necessitando, conforme as tendências e oportunidades, diversas e constantes reformulações. Dentre estas, pode-se apontar:

- 1) Reforma Administrativa (1930);
- 2) DASP (1936);
- 3) Comissão de Eficiência no Ministério da Educação e Saúde (1937);
- 4) Comissão de Estudos e Projetos Administrativos - CEPA (1956);
- 5) Ministério Extraordinário para a Reforma Administrativa (1963);

- 6) Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica (1964);
- 7) Comissão Especial de Estudos de Reforma Administrativa e Reforma Administrativa (1967);
- 8) Ministério da Desburocratização (1979);
- 9) Reforma Collor (1990);
- 10) Proposta de Reforma Administrativa do Governo Fernando Henrique Cardoso (1995).

A última reformulação ministerial do atual governo eleito, por exemplo, criou o Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), cuja função específica é a de reformar o aparelho do Estado. Neste sentido, o estudo do tema reforma administrativa mostra-se pertinente e de grande importância para a administração pública, pois pode-se apreender as semelhanças e as diferenças já ocorridas nas diversas reformas. Além disto, pode-se propor mecanismos que permitam um processo exitoso de implantação da atual proposta de reforma.

1.2. Delimitação da pesquisa

Este estudo sobre a reforma administrativa no Brasil é restrito ao período de 1930 até hoje (outubro de 1996). A revisão histórica concentra-se na Administração Pública brasileira.

1.3. Tema e Problema da Pesquisa

O tema proposto refere-se ao estudo da **reforma administrativa do aparelho do Estado** constante basicamente dos seguintes documentos³: 1) Projeto “Organizações Sociais” e proposta de “Emenda Constitucional”, que modifica o capítulo da Administração Pública, acrescenta normas às disposições Constitucionais Gerais e estabelece normas de transição⁴; e 2) Plano da Reforma do Aparelho do Estado⁵.

Face à temática, o problema de pesquisa que define o estudo é: **em que têm consistido as reformas administrativas do aparelho estatal, incluindo a atual proposta de reforma administrativa do Ministério da Administração e Reforma do Estado do Governo Fernando Henrique Cardoso?**

1.4. Objetivos da Pesquisa

GERAL: Estudar as reformas administrativas, em seus aspectos fundamentais ao longo da história da administração pública brasileira. A partir deste estudo, objetiva-se analisar a reforma administrativa proposta pelo MARE. Do ponto de vista teórico, objetiva-se sistematizar o conhecimento sobre os processos de reformulação do aparelho administrativo do Estado brasileiro.

³ Estes documentos preliminares, em forma de propostas, estão recebendo ajustes e aperfeiçoamentos provenientes de discussões políticas. Caso estes documentos citados sejam depurados em novas formulações definitivas ou parciais durante esta pesquisa, eles serão incorporados, sempre que possível, para efeitos da análise histórica.

⁴ BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995.

⁵ BRASIL. Presidência da República. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.

- ESPECÍFICOS:** a) Contextualizar historicamente a Administração Pública, na perspectiva de reforma;
- b) Apresentar um quadro de referências dos principais aspectos das reformas no Brasil e em outros países;
- c) Descrever os determinantes da atual proposta de reforma administrativa do MARE;
- d) Identificar os possíveis fatores comuns entre as diversas reformas;
- e) Analisar a proposta de reforma do MARE com base nas reformas anteriores.

1.5. Justificativa e Relevância

Não se pode negar que a estrutura do aparelho estatal e os modelos organizacionais têm sido modificado ao longo dos tempos. Parece existir evidências de que a Administração Pública não se isenta e não se torna imune às transformações.

De uma forma muito ampla, estas transformações dizem respeito a mudanças na forma de viver, de pensar, de comunicar e de prosperar. São fenômenos relacionados com a *sociedade virtual, mudança de atitude empresarial, comunicação instantânea, mundo sem*

*fronteiras econômicas e economia única*⁶, *nova era do lazer e forma mutável do trabalho*, *revolução no processo de aprendizagem, flexibilização da produção*⁷, e incontáveis outras.

Embora não seja uma prerrogativa exclusiva da contemporaneidade⁸, profundas mudanças também vem ocorrendo no campo econômico⁹ e no campo político-administrativo desde da década de 1970. Sob a ótica econômica, as modificações dizem respeito à remoção da idéia da economia centralmente planejada (economia planejada de forma centralizada) para um sistema econômico orientado para o mercado (mercado como critério de funcionamento econômico). Na esfera político-administrativa, a tendência tem sido a emergência de políticas pluralísticas e democráticas, predominantemente no Leste Europeu.

⁶ Embora não haja concordância geral sobre a globalização da economia, o tema “transformações econômicas no mundo e na América Latina” pode ser aprofundado, consultando PENSAMIENTO IBEROAMERICANO - Revista de Economía Política, La encrucijada de los noventa: un enfoque mundial, Madrid, n. 18, julio/diciembre, 1990, e o n. 22/23, julio 1992/junio 1993, que trata, especificamente, de reformas econômicas contemporâneas.

⁷ OSBORNE (1993); BRAND (1987); NAISBITT (1992); NAISBITT & ABURDENE (1986); DRUCKER (1972); HANDY (1992); DRYDEN (1996); MAGGIOLINI (1988); NEGROPONTE (1995); RIFKIN (1995).

⁸ O conceito de **contemporaneidade e modernidade** serão explicitados no decorrer da dissertação. As tentativas de reorganização administrativa, por exemplo, são mencionadas em diversos documentos históricos. Todas elas visando a facilitar, por meio de um melhor equipamento do governo, a execução dos programas que, no interesse do bem comum, são formulados pelas entidades representativas dos interesses e anseios do povo.

⁹ Entre tantas revistas que tratam do tema da crise econômica, consultar: **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 3, n. 2, abr/jun 1983; **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v. 22, n. 2, ago 1994.

De modo geral, pode-se dizer que essas mudanças estão presentes em todos os países e elas têm sido discutidas sob diversos rótulos (enfoques), tais como:

- a) liberalização, desregulação e privatização quanto à economia nacional;
- b) democratização, transformações institucionais para descrever reformas políticas a nível nacional e local; e,
- c) reorganização, desestatização, descentralização e desregulação relacionadas com a **administração pública.**

As transformações tecnológicas, por outro lado, continuam proporcionando impactos profundos na organização da sociedade. A estrutura da família, dos setores de produção e de administração sofrem modificações de toda ordem. Neste conjunto de mudanças, Canhim¹⁰ enfatiza a necessidade de redesenho do aparelho do Estado, redimensionando sua participação no processo, tendo presente que uma visão não burocrática das reformas levará a resultados mais profícuos. A existência de uma política nacional de administração pública atuante e de vanguarda surge como prioridade para se alcançar tais objetivos. Em resumo: vive-se em um contexto mundial marcado pela incerteza e, por conseqüência, pelas mudanças e transformações.

Parece evidente que as mudanças e transformações afetam o setor público. Há, no entanto, de se ter em conta as diferentes perspectivas conceituais de serviço público e Estado. O conceito de serviço público, pode-se dizer, além de revestir-se de significados variáveis de civilização para civilização, é eminentemente histórico. Varia com as

¹⁰ CANHIM (1994, 75).

sociedades e com as épocas, assim como as tendências sociais ou individuais. Depende da vida econômica e da sua superestrutura cultural e, especialmente, da estrutura moral e filosófica.

O que se poderia chamar de serviço público na Grécia não corresponde ao entendimento de serviço público na Idade Média; a concepção fisiocrática dos serviços públicos não é aquela do mundo hodierno. As condições econômicas, as posições respectivas no conflito entre o homem e o Estado, fazem com que se torne público um número maior ou menor de serviços, aumentando ou diminuindo a intervenção do Estado na vida socioeconômica.

Dois exemplos são significativos para ilustrar esta idéia: a escola liberal concebe como governo ideal aquele que não custa muito e atua pouco. Os economistas liberais, assim, consideravam a iniciativa individual o grande móvel da evolução social e do progresso. Subjaz a esta concepção a figura do mercado como parâmetro para as atividades político-econômicas. Já Keynes¹¹ (Teoria Geral do Emprego, da Renda e do Dinheiro) refuta a idéia de que os mercados livres levam sempre à prosperidade e ao pleno emprego. Keynes defendeu a idéia de que os governos poderiam contribuir para pôr fim às depressões aumentando seus próprios gastos. É basicamente desta concepção keynesiana que o Estado assumiu um papel preponderante na esfera pública. Pode-se dizer que a partir de 1930 até a década de 1980, o Estado ampliou e incorporou diversas funções sociais, políticas e econômicas. (papel de protetor dos fracos, fiscalizador das condições de trabalho, fixador dos preços, comerciante, industrial, previdenciário, educador) a ponto de

¹¹STONIER & HAGUE (1970).

se reduzir a teoria do Estado à teoria dos serviços públicos. Na década de 80, no entanto, há sinais de esgotamento deste conceito de intervenção do Estado, retornando, novamente, o mercado como diretriz política governamental. Isto mostra muito bem o relativismo histórico do papel do Estado e da Administração Pública.

Considera-se, por conseguinte, que estas mudanças e transformações afetam sobremaneira os governos, levando os Estados a situações de crise¹², que se definem pela perda do crédito público e pelo modo de intervenção burocrático e planejador do Estado¹³.

No contexto das transformações e mudanças profundas, diversos autores e entidades (como por exemplo, o que se denominou de “consenso de Washington”)¹⁴ têm sugerido mecanismos de ajustes e adaptações do aparelho do Estado. No âmbito da Administração Pública brasileira, Castor e França (1987)¹⁵ sugerem a incorporação de novas abordagens delimitativas de organização. Em se tratando da exaustão e revigoração do modelo de administração pública no Brasil, Castor e França afirmam que os fundamentos teóricos e operacionais do atual sistema administrativo brasileiro remontam

¹² FARIA (1993, p. 3); WINCKLER (1993, p. 55).

¹³ FARIA (1993, p. 3); WINCKLER (1993, p. 55).

¹³ A categorização de crise é tão extensa quanto os enfoques e perspectivas dos autores, tais como:; SOUZA (1991), EVANS (1993), LECHNER (1993). Especificamente MACIEL (1989) menciona que as várias crises do planejamento, por exemplo, “é, em verdade, múltipla, porque enfeixa uma crise de credibilidade, uma crise de ansiedade, uma crise técnica e uma crise conceptual”. Particularmente sobre a crise de credibilidade, diz que ela está embasada, primeiramente, na falta de legitimidade política. O longo absentismo eleitoral produziu um fosso profundo entre a população e o governo. (...) Há, também, um inequívoco descrédito quanto ao poder mítico do Estado em promover a transformação social (...) haja vista uma insuperada crise fiscal” (p. 41).

¹⁴ Segundo este “consenso” (WILLIAMSON, 1992) ou “enfoque”, (BRESSER PEREIRA, 1991, p. 15-16) as causas da crise latino-americana são basicamente duas: “(i) el excesivo crecimiento del Estado, traducido en proteccionismo (el modelo de sustitución de importaciones), exceso de regulación y empresas estatales ineficientes y excesivamente numerosas; y (ii) el populismo económico, definido por la incapacidad de controlar el déficit público y de mantener bajo control las demandas salariales tanto en el sector privado como en el sector público”. WILLIAMSON (1992, p. 43-44) utiliza uma taxinomia de 10 reformas. Bresser Pereira (id, ibid., p. 16) as resume da seguinte forma: “promover la estabilización de la economía a través del ajuste fiscal y de la adopción de políticas ortodoxas en las que el mercado desempeñe el papel fundamental y que el Estado debería ser drásticamente reducido”.

¹⁵ CASTOR & FRANÇA (1987).

à década de 30 e que novas formas de ação governamental são tarefas que se impõem urgentemente. O autores constatam, também, que a administração pública está reagindo lenta e insatisfatoriamente às mudanças econômicas e sociais. Nem por isto, entretanto, estão propondo uma concepção “engenheirística”. França (1989, p. 189) é enfático: “Os sistemas sociais não são racionais.”¹⁶

A constatação da necessidade de modernização na administração pública também é percebida por Tsuki¹⁷ ao afirmar que a par de uma economia que se moderniza em diversos setores, com inovações tecnológicas em diferentes áreas, “verificou-se, no interior das organizações que compõem a Administração Pública brasileira, a utilização de métodos e procedimentos que não respondem às demandas e nem se coadunam com o estágio de desenvolvimento alcançado pela sociedade brasileira. A principal missão da Administração Pública”, Tsuki enfatiza, “é a de fazer funcionar seus serviços para cumprir as suas funções essenciais”.

Semelhante percepção é constatada por Canhim¹⁸ ao citar que a burocracia brasileira ainda se comporta com características do início da República. Este autor verifica que a administração pública brasileira é uma máquina pouco dinâmica, com mecanismos de gestão obsoletos, marcada pela descontinuidade e que, desde modo, serve para abrigar interesses de poucos às custas do contribuinte.

No que se refere à gerência pública, Kliksberg¹⁹ recomenda que as organizações públicas sofisticem seus mecanismos de interpretação da realidade. Valendo-se das idéias

¹⁶ PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA/Seplan. Reorganização da Administração Pública Federal: Estado e sociedade. Brasília: FUNCEP, 1989 (p. 109).

¹⁷ PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA/Seplan. **Reorganização da administração pública federal; uma nova configuração da administração federal**. Brasília, FUNCEP, 1989 (p. 14-16).

¹⁸ Op. cit., p. 79.

¹⁹ KLIKSBERG (1994, p. 119-142).

de Prigogine²⁰ (maior parte das estruturas físicas, químicas, estruturas organizacionais são dissipadoras) propõe que o que irá acontecer não está prescrito de antemão. “Gerenciar nos anos 90 é diferente de gerenciar nos anos 80, porque estamos num entorno que tem-se modificado radicalmente.”²¹

1.6. Caracterização da pesquisa

Esta pesquisa sobre reforma administrativa adota uma abordagem qualitativa. A pesquisa qualitativa parte de questões ou focos de interesses amplos, que vão se definindo à medida que o estudo se desenvolve. Estabelecendo uma coerência com a abordagem qualitativa, a pesquisa sobre a reforma administrativa adota, do ponto de vista epistemológico, o gênero fenomenológico-hermenêutico, isto é, a interpretação dos fenômenos.

A abordagem qualitativa apresenta grande potencial para investigação de fenômenos administrativos²². Por estas razões, depreende-se a aplicabilidade do enfoque qualitativo ao objeto de estudo proposto. Dentre as diferentes possibilidades de se realizar pesquisa na abordagem qualitativa e com base na fundamentação teórica, a busca de dados priorizou a técnica histórico-descritiva.

A ênfase da técnica **histórico-descritiva** é a observação, o registro, a análise e a correlação dos fenômenos da reforma administrativa sem manipulá-los; ainda: o estudo e a investigação crítica dos fatores geradores das reformas sem a interferência do pesquisador,

²⁰ Frase de efeito semelhante a de Pasteur: “A vida é dominada pelas ações dissimétricas”.

²¹ Id. *ibid.*, p. 120.

²² Segundo Martins, 1994, p. 4.

buscando conhecer as diversas situações e relações pertinentes aos aspectos de reforma administrativa nos países em fase de reformas.

Ao assumir a forma histórico-descritiva, a pesquisa leva em consideração o exame de materiais de natureza diversa (periódicos, revistas especializadas, artigos técnicos, opiniões e tendências políticas expressadas na mídia, obras científicas, relatórios, medidas provisórias, leis). A forma descritiva dos documentos é apropriada ao estudo focado, pois se estudou longos períodos de tempo, buscando identificar tendências e fatores na implementação das reformas administrativas. Sob o ponto de vista espaço-tempo, pode-se dizer que a pesquisa é de caráter diacrônico.

Adotou-se a perspectiva histórica²³ por entender-se que:

- a) é possível compreender a atual proposta de reforma administrativa do MARE com mais clareza se resgatarmos as fontes verossímeis ou certas;
- b) o método histórico permite, através de generalizações, entender melhor o presente e conjecturar o futuro.

Complementando a caracterização desta pesquisa, a direção que lhe é dada é de cunho monográfico. Por monografia entende-se a especificação, ou seja, a redução da abordagem a um só assunto, de forma científica. Ao dar um sentido monográfico, a

²³ A noção de história adotada nesta pesquisa considera que ela fornece elementos para análise de questões presentes. Ou seja, entende-se que ela possibilita entender o presente. O pesquisador, neste trabalho, também leva em consideração a noção histórica segundo a qual, a Administração, em que pese tantos arquivos, é uma atividade variável e episódica por não possuir registros sistemáticos de sua evolução. A fonte deste conceito encontra-se em GLADDEN, E. N. **A Administração Pública e a História**. Trad. de Vera D. G. Côrtes. RSP, Brasília, v. 109, n. 3, p. 27-36 jul./set. 1974, originalmente publicado na "Revue Internationale des Sciences administratives" v. 38, n. 4, 1972.

pesquisa sobre reforma pretende ser exaustiva quanto ao aprofundamento da parte teórico-histórico.

1.7. Procedimentos de Coleta e Análise de Dados

Considerando-se que se deseja estudar as reformas administrativas em seus aspectos fundamentais e determinantes, a análise dos dados (conteúdo) teve o seguinte procedimento:

- 1) **contextualizar** a Administração Pública (princípios, valores) e elaborar um histórico descritivo dos principais aspectos ou fatores das reformas administrativas ocorridas, inclusive a atual proposta do MARE;
- 2) **identificar** as possíveis semelhanças entre as reformas administrativas, visando subsidiar o desenvolvimento do quadro de referências das reformas.

A análise qualitativa, utilizando o método comparativo entre as diversas reformas, possibilitou o diagnóstico dos possíveis encaminhamentos de implementação da atual proposta. Entende-se que as diversas fontes (Revistas Técnicas, Legislação, Propostas de Reforma do Governo) permitiu retratar diversos aspectos da reforma administrativa de modo abrangente.

Os princípios que sustentam este tipo de análise, balizam-se no fato de que as reformas administrativas do aparelho do Estado ocorrem em função de um conjunto de fenômenos inter-relacionados num ambiente cultural e de estreitas e essenciais relações com uma macrorrealidade social.

1.8. Definição de termos

Definir termos é atribuir-lhes um significado no contexto utilizado em que são empregados, pois sinalizam uma compreensão específica neste contexto. Os termos básicos da *reforma administrativa do aparelho estatal* são explicitados como seguem.

ESTADO - Para manter coerência com o tema, adotar-se-á, preliminarmente, a concepção de caráter sociológico de Estado, constituindo-se numa “instituição que organiza a vontade de um povo, politicamente constituído, no que diz respeito a seus interesses coletivos”²⁴. Deste definição considera-se que o Estado é uma organização política, com o fim específico e essencial de regulamentar, globalmente, as relações sociais entre os membros da população de um território. Depreende-se que se trata de um **Estado** legitimando pelos mecanismos de representação social para o exercício de poder e que o exercício de poder da entidade estatal é efetivado pelo **governo**.

²⁴Conforme Social Institutions. London: Apple-century, 1936, p. 253. In: DICIONÁRIO de Ciências Sociais. Rio de Janeiro: FGV, 1986, p. 416.

GOVERNO - É a instância política através da qual agem os Estados. O Governo implementa as políticas públicas gerais que atendam aos interesses da sociedade politicamente organizada.

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - Administração Pública é a organização e a gerência de homens e materiais para a consecução dos propósitos de um governo, como também é a arte e a ciência da gerência aplicadas aos negócios de Estado. Com a administração pública tornou-se “possível uma ação governamental mais eficiente consoante com valores sociais desejáveis”.²⁵

ADMINISTRAÇÃO FEDERAL - Do Art. 37 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, depreende-se que a organização administrativa é imputada, institucionalmente, a diversas entidades governamentais (Poderes da União, dos Estados, dos Municípios, do Distrito Federal). A Administração Pública que tem por objetivo administrar os interesses nacionais em geral, atuando em toda a extensão do território nacional, chama-se Administração Pública Federal. Exemplo: Divisão de Pesquisa do IBGE em SC. Administração Federal é uma espécie de Administração Pública. Por analogia, diz-se:

- a) Administração Pública Municipal zelará pelos interesses da população local, atuando nos limites do município;

²⁵Embora haja outras interpretações, estes conceitos foram extraídos em Motta (1979, p. 11, apud Waldo (1971, p. 6). Estes autores estabelecem uma relação hierárquica entre Estado, Governo e Administração Pública.

b) Administração Pública Estadual promoverá iniciativas para satisfazer os interesses da população da região do Estado-membro).

REFORMA - Significa mudança nas leis, nos regulamentos, nas técnicas de trabalho da administração pública, visando à melhoria da eficiência e do atendimento dos serviços públicos à sociedade. Consoante o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado²⁶, reformar o aparelho do Estado significa garantir a esse aparelho maior governança, ou seja, maior capacidade de governar, maior condição de implementar as leis e políticas públicas. Neste aspecto, as emendas constitucionais representam apenas parte do processo de reforma administrativa do aparelho do Estado. Assim é que a **reforma administrativa do aparelho do Estado** prevê outros momentos como a flexibilização da gestão nas autarquias e fundações, a criação das organizações sociais, o programa de qualidade na administração pública, a avaliação de desempenho dos servidores e dos órgãos e a disseminação de indicadores de desempenho na administração pública.

REFORMA ADMINISTRATIVA - Consiste na modernização administrativa, aperfeiçoamento ou mudança nas estruturas organizacionais do aparelho estatal. Por decorrência, “qualquer esforço metodizado com o objetivo de aumentar a eficiência das organizações”.²⁷

MUDANÇA - Por **mudança** considera-se o conjunto das alterações que ocorre nas organizações estatais. Para efeitos desta pesquisa, o instrumento de mudança é de caráter

²⁶ Brasil, Câmara da Reforma do Estado, op. cit. p. 25.

²⁷ Mitraud et al., 1977, p. 165.

político baseado no projeto “Organizações Sociais” e nas propostas de emenda constitucional que reformulam o aparelho administrativo do Estado.

1.9. Estrutura da dissertação

1.9.1. As partes da dissertação

A presente dissertação está organizada em duas partes distintas, precedidas por uma Introdução.

Na parte I são apresentados os fundamentos conceituais que dão suporte ao tema proposto. Os eixos centrais destes fundamentos são a Administração Pública propriamente dita, o conceito de Nação-Estado, os conceitos de “tradicional” e “moderno” e o cenário de mudanças globais.

Na parte II é realizado uma exaustiva retrospectiva histórica das reformas em quatro capítulos, culminando com a descrição da reforma do MARE e com a conclusão da pesquisa.

As partes estão divididas em capítulos e os capítulos, quando necessários para a compreensão do tema, em seções e subseções. Cada capítulo inicia-se com uma introdução, que apresenta o tema, e uma reflexão conclusiva, possibilitando a compreensão do bloco temático e mantendo a coerência com o objetivo da pesquisa.

1.9.2. Os capítulos

No capítulo *Introdução* constam os requisitos para a formulação da pesquisa. Neste capítulo são feitas as considerações iniciais sobre a reforma administrativa do aparelho estatal. Nele constam a contextualização da reforma administrativa no Brasil, a delimitação, o tema, o problema, os objetivos, a justificativa e relevância da pesquisa e os demais procedimentos metodológicos.

Na parte I encontram-se os seguintes capítulos: a) Capítulo II - Uma panorâmica sobre administração pública e reforma; b) Capítulo III - As reformas administrativas e o desenvolvimento da Administração Pública; c) Capítulo IV - O conceito de Nação-Estado; e, d) Capítulo V - Cenário da Reforma Administrativa.

Em *Uma panorâmica sobre administração pública e reforma* procura-se discutir o aspecto político das agendas de reformas no âmbito da Administração Pública. Nesta panorâmica são explicitados as contradições e os dilemas da Administração Pública e do Governo. O capítulo conduz a discussão teórica para a superação das contradições num ambiente sabidamente de interesses conflitantes.

Com o mesmo propósito básico de explicitação das controvérsias, o capítulo *As reformas administrativas e o desenvolvimento da administração pública* inicia a exposição com a caracterização do termo reforma para, em seguida, tipificá-la e categorizá-la. Neste capítulo é dada importância maior às resistências por parte dos agentes públicos na implementação das reformas ao mesmo tempo que são apresentadas as estratégias para a implementá-las. Ao final o capítulo propõe uma reflexão na perspectiva de considerar o

processo da reforma como um estágio de desenvolvimento e aperfeiçoamento da administração pública.

No capítulo *O conceito de Nação-Estado* são descritos alguns valores e princípios que norteiam o Estado como propulsor predominante da economia. Neste capítulo são abordadas as características determinantes na composição administrativa de um Estado que assume o papel racionalizador do processo de relações de desenvolvimento industrial. Ao mesmo tempo são explicitados mecanismos de funcionamento no interior do aparelho estatal burocrático. A partir desta constatação, o estudo utiliza as categorias de “tradicional” e “moderno” como suporte teórico para indicar a tensão que se processa entre o estabelecido na construção da administração tradicional e na construção de uma administração que se moderniza diante dos desafios da modernidade.

Desta forma, o capítulo *Os conceitos “tradicional” e “moderno” como referencial para o entendimento da reforma* destaca alguns aspectos da percepção temporal, tomando como referência o conceito sociológico de *formalismo* em Ramos e em Riggs. Neste capítulo são mencionadas, também, as rupturas de diversos níveis e ordens que ensejam a necessidade das reformas administrativas do aparelho estatal. Este capítulo favorece o desenvolvimento da pesquisa na medida em que fornece elementos para discussão do capítulo *Cenário da reforma administrativa*. Neste *cenário da reforma* são discutidos os enfoques que esclarecem e enriquecem o fenômeno das reformas administrativas no aparelho estatal. O capítulo analisa a diversidade de tendências (privatizing, debureaucratization, deconcentration, reinventing government), a burocracia e os aspectos macrossociais envolvidos na reforma administrativa.

A parte II historiografa as reformas nos seguintes capítulos: VII - Historiografia da reforma administrativa brasileira, VIII - Revisão das reformas administrativas e em outros países, IX - Período da administração pública gerencial - pressupostos teóricos e X - Descrição da atual proposta do MARE. A parte II descreve as reformas no Brasil e nos demais países, pontuando seus aspectos predominantes. Esta parte da pesquisa identifica a diversidade de reformas no Brasil e nos países que estão introduzindo o processo de reforma e clarifica os condicionamentos de cada país.

No capítulo *Historiografia da reforma administrativa brasileira* são descritos os períodos da administração pública brasileira e são destacados os fatores sócio-históricos e o comportamento político-administrativo do Estado no manejo da administração pública. Os períodos estendem-se desde a administração pública colonial até a Nova República. Neste capítulo é exposto um quadro de variáveis interinfluente nos processos de reformas ao longo dos períodos da administração pública.

Já o capítulo *Revisão das reformas administrativas no Brasil e em outros países* procura caracterizar os enfoques das reformas no Brasil e naqueles que estão submetendo-se ao processo da reforma. Diversos são os países que procedem reformas. São discutidas as razões e os condicionantes pelos quais os agentes públicos movem seus esforços para a reformulação do aparelho estatal. Procura-se identificar a reforma ao longo de seu tempo histórico, apontando-lhe seus aspectos predominantes sob o aspecto administrativo, em cada período. Nos outros países são mencionados os fatores mais recentes conforme literatura disponível. No capítulo *Período da administração pública gerencial - pressupostos teóricos* são evidenciados os argumentos pró-reforma administrativa no âmbito da esfera federal no Governo brasileiro. Nesta fase da pesquisa são recuperados os

documentos que dão suporte à proposta de reforma. A diretriz básica para a descrição da atual proposta considera os debates parciais contidos na Mensagem n. 886, transformada na Proposta de Emenda Constitucional n. 173-A, de 1995. Considera, também, parte dos debates emuladores em documentos governamentais (ENAP, MARE) e mídia.

Já no capítulo *Descrição da atual proposta do MARE* são apresentadas as justificativas e as disposições que alteram a administração pública federal. A discussão é feita em bloco de interesses, sem entrar em detalhes das alterações constitucionais.

A parte final da dissertação corresponde às conclusões finais do estudo, a partir da metodologia histórico-descritiva. Em *Conclusão* faz-se um resumo comparativo das reformas, procurando os fatores comuns das reformas. A *Conclusão* é enriquecida com a descrição e com a análise comparativa dos dois estágios: o histórico retrospectivo e a análise de uma proposta atual. O estudo é precedido por uma avaliação geral dos processos de reforma no aparelho administrativo estatal.

A *Bibliografia* caracteriza-se pela diversidade de fontes haja vista que a intenção do pesquisador consistiu na revisão histórica das reformas ocorridas no Brasil e em outros países, particularmente as mais recentes. Desta forma a extensão bibliográfica justifica-se pela necessidade de compreensão do fenômeno das reformas do aparelho do Estado. Por outro lado, há de se considerar que a disponibilidade de literatura atual em Língua Portuguesa deste fenômeno é, segundo constatação, relativamente limitada. Justifica-se a citação de literatura estrangeira consultada que objetivou ampliar e enriquecer os horizontes de entendimento acerca desta problemática histórica de reforma da Administração Pública.

Os capítulos desta dissertação estão distribuídos conforme apresentado na Figura 2.

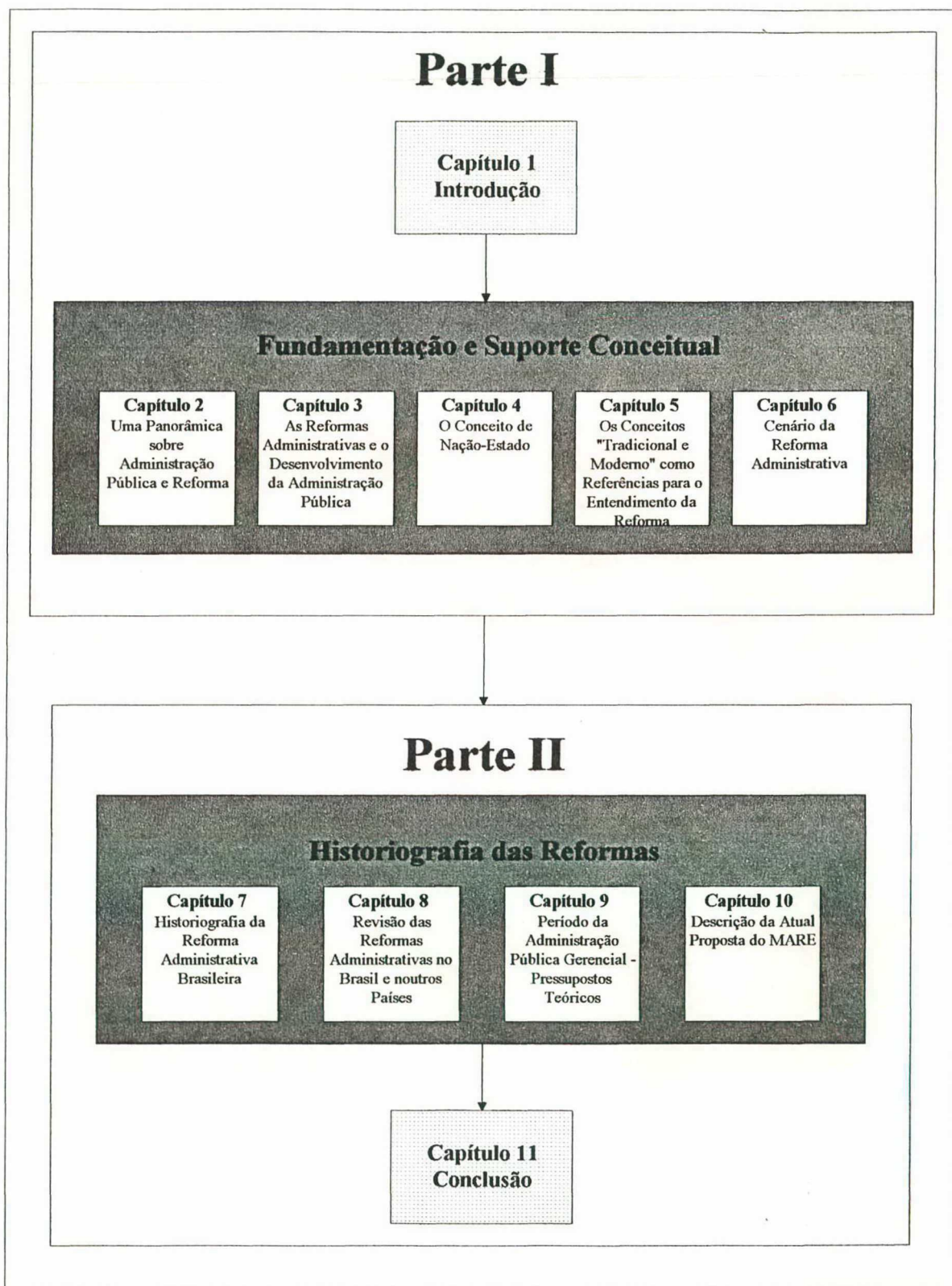


Figura 2 - Estrutura da dissertação

2. UMA PANORÂMICA SOBRE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E REFORMA

2.1. Introdução

Neste capítulo são discutidas as idéias que se relacionam com a reforma administrativa, cujas raízes reportam-se à esfera política. O entendimento de política é propositadamente tomado numa acepção ampla e diversificada sem menção a doutrinas políticas específicas ou autores de referência. A discussão que se promove no campo das idéias políticas, na perspectiva da reforma administrativa, enfatiza o aspecto gerencial da administração pública.

Este capítulo está organizado nas seguintes seções: 1) *O Cenário Político das Reformas em Geral* discute a esfera política como um fator determinante nas reformas administrativas; 2) *Estado e Administração Pública* faz uma reflexão sobre o papel dos protagonistas na relação que se estabelece entre a figura do Estado e a da Administração Pública, na qualidade de gerenciadora das decisões de Governo. Nesta seção é apresentado o conceito de ciclo histórico como suporte à reformulação do aparelho estatal; 3) *A Agenda das Reformas* qualifica e tipifica, em linhas gerais, a essência das reformas que se promovem no aparelho estatal; 4) *A Administração e Governo no Contexto das Reformas* elenca as críticas no que tange ao funcionamento da administração pública; 5) em *Algumas Considerações Acerca da Relação entre Governo e Administração e sua Conexão com as*

Administrativa aplicadas à Administração Pública. As discussões em torno de Governo e Administração procuram estabelecer os dilemas e, ao mesmo tempo, os ajustes e as adaptações dos diversos aspectos destas duas forças presentes no gerenciamento público. Ao final, a *conclusão* reflete as influências e os limites entre estas duas categorias de análise.

2.2. O Cenário Político das Reformas em Geral

Esta seção analisa a reforma administrativa no âmbito do cenário político, entendendo que a administração e a função pública estão relacionadas com a concepção de Estado político (Estado como organização política). A reforma administrativa acarreta conseqüências importantes não só no conceito de função pública, mas também na organização e na estrutura de funcionamento do aparelho administrativo estatal.

Dentre as diversas perspectivas de análise da reforma administrativa do aparelho estatal, o enfoque **político** consiste em apresentar aspectos teóricos relacionados com o papel e a função do Estado. Este conceito difere do enfoque **administrativo** por referir-se à organização e ao funcionamento dos órgãos do governo.

Embora estes dois enfoques da história administrativa brasileira tenham se revezado na disputa pelo exercício do poder público, ambos se valem de justificativas próprias para suas formulações teóricas. O enfoque político e o enfoque administrativo não são excludentes e, para este estudo cabe assinalar suas contribuições para a reforma administrativa.²⁸

²⁸ Pimentel (1970, p. 36-42) busca analisar e definir o papel da política e da administração. Ambos os termos nem sempre se revelam claros, pacíficos e indisputáveis. Após um levantamento histórico-etimológico, esse autor mostra, através de um diagrama, que cabe à Política a decisão quanto aos fins; a decisão quanto aos meios, usualmente cabe à Administração, mas, em alguns casos, pode ser Política; a

Diversos autores sinalizam a situação de crise em que se encontram o Estado brasileiro e a administração pública²⁹. Do ponto de vista de crise, há o entendimento de que a administração pública é uma das instituições mais poderosas do Estado nas últimas décadas. Por isto é que ela está sendo inserida na discussão sobre reforma administrativa. Desta forma, enfatiza-se o papel da Administração Pública e sua relação com a reforma administrativa. Justifica-se a menção e discussão da categoria Estado neste estudo porque “o constante diagnóstico de ineficiência da administração pública (...) tem estimulado o debate não só sobre critérios de reforma administrativa como também sobre a natureza e o papel do Estado na implementação de políticas públicas”.³⁰

2.3. Estado e Administração Pública

2.3.1. A Gênese do Processo de Reforma Administrativa

A natureza e o papel do Estado são definidos pela sociedade politicamente organizada e esta é composta pelas classes sociais. As classes sociais são, regra geral, as articuladoras de mudanças. Dentre estas classes, a elite econômica é a mais interessada nas

execução, cabe exclusivamente à Administração. Não muito distante deste conceito, Aragão (1958, p. 5) elucida o binômio Governo e Administração, dizendo que o primeiro é atividade geral, a manifestação externa do Estado, enquanto que Administração é a suprema direção do Estado; é o Estado visto através de sua organização, de suas atribuições e de seu funcionamento. Prazeres (1944, p. 34), resenhando o livro *The frontiers of Public Administration* de J. M. Gaus, Leonard D. White e Marshall E. Dimock, vale-se dos conceitos desenvolvidos por estes autores para dizer que a política somente é ativa, somente alcança ou preenche seus fins, administrando. O mestrando entende que esta segmentação é de natureza didática e, admite que tanto a Administração quanto a Política são inseparáveis.

²⁹ A revisão da literatura sobre reforma administrativa constatou que a situação de crise parece permanente. SILVA (1939), por exemplo, em “Ensaio de análise do Estado Moderno” (RSP, v. 1, n. 1, jan 1939) já mencionava a existência de uma “crise social crônica”. Para transmitir a idéia de que a crise é permanente, optou-se em citar autores mais recentes (Motta, 1987, Castor, 1987, Souza e Paz, 1991, Mascarenhas, 1993, Bresser Peira, 1993), pois fazem remissão histórica.

³⁰ MOTTA (1987, p. 31).

reformas na perspectiva da manutenção de seus interesses³¹. A existência de classes interessadas nas reformas, como categoria política, é visualizada em Aristóteles (A Política, 1991, p. 178) e Hobbes (Os Pensadores, 1978, p. 128). Aristóteles comenta que na “democracia só ocorrem sedições da parte das minorias oligárquicas, e não do próprio povo; (...) e para falar exatamente, neste caso não se trata nem mesmo de sedições”. Aristóteles constatou, também, que nas democracias as revoltas (e por extensão, as mudanças), quem se revolta são os nobres, por verem que são colocados no mesmo plano que os que não os são.

Hobbes (Os Pensadores, 1978, p. 128) ao analisar **as causas, geração e definição de um Estado**, talvez tenha possibilitado a discussão e a justificativa sobre a reforma administrativa do aparelho de Estado. Muito embora ele conduzisse o raciocínio para a necessidade de formação de um pacto de governabilidade no Estado Leviatã, em nada desmerece sua percepção de que “entre os homens são em grande número os que se julgam mais sábios, e mais capacitados que os outros para o exercício do poder público. E esses esforçam-se por empreender reformas e inovações, uns de uma maneira e outros doutra, (...)”.

O autor de o Leviatã, ao mencionar as formas de governo mais convenientes para a manutenção do Estado Soberano, diz que elas são mortais. Com a característica da mortalidade, é necessário criar o homem artificial, isto é, uma “entidade artificial” a fim de que os homens não voltem à condição de guerra em cada geração e, dir-se-ia hoje, em cada sucessão política. Visto que em nenhum Estado do mundo foram estabelecidas regras suficientes para regular todas as ações dos homens, pode-se afirmar que as reformas tanto

³¹ ABBAGNANO (1982, p. 347).

no que se refere ao pacto social, como as reformas aquelas que o pacto não consegue abranger, devem ser manifestadas, livremente, pelas classes ou grupos interessados nas mudanças.

A liberdade é extensiva e está sujeita a maior ou a menor evolução do homem. Spinoza (apud Rohden, p. 104) salienta que a forma política de um Estado é necessariamente condicionada pelo grau evolutivo da espécie humana em busca do saber, bem-estar e felicidade. O “conhecer” é sempre relativo. Um Estado não vive de regras absolutas e imutáveis. Spinoza defende a “liberdade de pensamento e de consciência” com caráter ético e racional. Por extensão, o raciocínio de Spinoza revitaliza o poder do ser em se rebelar contra o estatuído em busca da reformulação de idéias, conceitos e pactos.

2.3.2. O Aparelho Estatal e os Grupos de Interesses

Embora a formulação da reforma administrativa, neste estudo, não inclua a categoria Estado como núcleo central para análise histórica, deve-se salientar, no entanto, que os aparelhos administrativos do Estado e, por consequência, a aparelhagem burocrático-administrativa pública “é uma condensação material de classes” (Poulantzas, 1977, p. 47).

Esta constatação é reforçada por Bresser Pereira³² quando este afirma que “O Estado é a forma através da qual os setores mais poderosos da sociedade civil impõem, ou tentam impor, sua vontade sobre o restante da população”. Em outra passagem, após haver discorrido sobre as duas correntes básicas de Estado - a corrente-histórico-indutiva e a corrente lógico-dedutiva -, complementa a assertiva anterior: “o Estado é uma estrutura

³² BRESSER PEREIRA (1995-A, p. 9- 15).

política, um poder organizado que permite à classe economicamente dominante tornar-se também politicamente dirigente e assim garantir para si a apropriação do excedente”. Parece haver coincidência entre *A Política* de Aristóteles e as idéias manifestadas por Luiz Carlos Bresser Pereira em obra citada (*Estado, Aparelho do Estado e Sociedade Civil*).

É indispensável, porém, salientar que ao longo da formação dos Estados e da Administração Pública, nada tem sido absolutamente fixo e invariável. Num governo representativo, as funções que cabem ao Governo não são invariáveis, mas algo que muda conforme os diferentes estágios da sociedade.

Buscando entendimento de Estado, Aristóteles (1991, p. 1) vai dizer que “todo Estado é uma sociedade, a esperança de um bem, seu princípio, assim como de toda associação, pois todas as ações dos homens têm por fim aquilo que consideram um bem”. Tomando a proposição aristotélica sem os elementos e as condicionantes históricas, a sociedade tem como meta alguma vantagem e aquela que contém em si todas as outras ou aquele que visa a um bem maior, chama-se Estado ou sociedade política. E completa a idéia afirmando que o “Estado se fez não apenas para viver juntos, mas sim para bem viver juntos (A Política, cap. V, p. 45).

As expressões “minorias oligárquicas”, “condensação material de classes”, “mais capacitados que outros”, “grau evolutivo da espécie humana” são confirmadas por Motta (1987, p. 31) no que se refere à manutenção de interesses de grupos. Diz o autor que “o Estado latino-americano possui ainda fortes reminiscências históricas de uma opção racional para a manutenção de valores e de sistemas tradicionais de poder. A burocracia pública veio sendo desenvolvida como um instrumento para atender aos interesses e às necessidades políticas de classes e grupos políticos preferenciais”. No caso brasileiro, é

possível deduzir que a reforma administrativa do aparelho do Estado está nas mãos das clãs e grupos políticos que almejam manejar recursos públicos com o fim de atender a interesses particulares (p. 33). Tratando a burocracia como um grupo dominante, Ramos (1983, p. 222) diz que a República é marcada pela sucessão de quadros burocráticos de alto nível de autoridade cada um deles forcejando por imprimir à administração pública a orientação mais adequada aos seus interesses (1983, p. 222).³³

A noção de “um pequeno grupo” (plutocracia-oligarquia) faz-se, também, presente na Reforma Administrativa de 1967. Estranhando a carência de participação dos diversos segmentos federais na participação e discussão que antecedeu a reforma de 1967, Dias (1969, p. 32-3) constata que a idéia de Reforma é alimentada pelos próprios agentes da Administração, “*de uns poucos* que não perdem alento - e parecem ressurgir, de quando em vez, das próprias cinzas - e estão sempre dispostos a dar a contribuição de sua experiência (...)”.³⁴ (grifo não é do original).

Abstraindo-se da noção de Estado, a questão se bipolariza, quase sempre, em seu corpo de discussão, entre governo e sociedade, administração pública e qualidade dos serviços. Nem sempre as instâncias estão bem definidas. Augusto Comte, por exemplo, ao fazer uma crítica ao Estado diz que o “Governo (...) é o chefe da sociedade” (*Système de Politique Positive*, Título IV, p. 52, apud Jovenel, 1978, p. 317). Com semelhante argumentação, e referindo-se à época da formação do Estado Americano, mas analisando sob a ótica da administração pública, Tocqueville dá importância à ação do governo, pois “O poder central (...) torna-se mais centralizado (...). Os cidadãos são submetidos a cada

³³ Grifo acrescentado pelo autor.

³⁴ Grifo acrescentado pelo autor.

instante ao controle da Administração Pública” (De la Democratique en Amérique, 1839, apud Jouvenel, 1978, p. 318).

2.3.3. Reforma Administrativa sob a Ótica dos Ciclos Históricos

Os processos de reforma do aparelho administrativo do Estado, por outro lado, podem ser melhor entendidos sob a ótica dos ciclos históricos, principalmente se estes forem associados ao comportamento humano. Segundo a concepção histórico-contemporânea e da antigüidade, ver-se-á que os mesmos desejos e as mesmas paixões reinaram e reinam ainda em todos os povos. Segundo Maquiavel (Discorsi sopra la prima Deca di Tito Livio, cap. XLIII, p. 284), para quem estuda com profundidade os acontecimentos pretéritos, é mais fácil prever o que o futuro reserva a cada Estado, propondo-lhe os remédios já utilizados pelos antigos ou, caso isto não seja possível, imaginando novos remédios, baseados na semelhança dos acontecimentos. Machiavel destaca que

Sogliono dire gli uomini prudenti, e non a caso né immeritamente, che chi vuole vedere quello che ha a essere, consideri quello che è stato; perché tutte le cose del mondo, in ogni tempo, hanno il proprio riscontro con gli antichi tempi. Il che nasce perché, essendo quelle operate dagli uomini, che hanno ed ebbono sempre le medesime passioni, conviene di necessità che le sortischino il medesimo effeto. (p.. 250).³⁵

³⁵ Nem é por acaso, nem sem motivo, que os sábios costumam dizer: basta considerar o que foi para saber o que será. De fato, em todas as épocas o que acontece neste mundo tem analogia com o que já aconteceu. Isto provém do fato de que, como todas as coisas humanas são tratadas por pessoas que têm e terão sempre as mesmas paixões, não podem deixar de apresentar os mesmos resultados (Machiavelli, Tutte le Opere, 1971, p. 284 - Discorsi sopra la prima Deca di Tito Livio, cap. XLIII - Che gli uomini, che nascono in una provincia, osservino per tutti i tempi quasi quella medesima natura”).

Idêntico raciocínio é manifestado por Bresser Pereira (1993, p. 43), mas assumindo a postura de cunho econômico e sua caracterização cíclica. Este autor, argumenta que

a crise do capitalismo é um crise cíclica e que isto tem repercussões institucionais. O que foi exitoso num determinado ciclo de intervenção estatal, num ciclo seguinte começa a sofrer distorções. Um processo de privatização do Estado começa a ocorrer. Clientes do Estado (capitalistas, sempre); trabalhadores (eventualmente), seus funcionários (os tecnoburocratas públicos) e dirigentes (os políticos) logo desenvolvem interesses especiais em detrimento do interesse coletivo. (...) Chega então o momento do mercado, de reforma do Estado, da privatização, de liberalização comercial, da desregulação.

Estabelecendo uma relação entre socialismo e capitalismo, Bresser Pereira rebate a idéia de crise e, apoiando-se no conceito cíclico de Konratieff, caracteriza a crise contemporânea como uma crise de Estado pois este “cresceu demais, sofreu distorções, tornou-se vítima dos interesses de grupos e em consequência enfrenta uma crise fiscal e uma crise do modo de intervenção.”³⁶

A discussão sobre reforma do aparelho do Estado aprofunda-se na medida em que os suportes conceituais e teóricos dos diversos protagonistas sociais são distintos, e quase sempre opostos e conflitantes. Quase sempre constroem cenários e agendas distintas. A profusa literatura político-administrativa dá uma idéia deste quadro interpretativo, necessitando-se identificar qual é a agenda de reformas a que os Estados estão se submetendo.

³⁶ Id. *ibid.*, p. 48.

2.4. A Agenda das Reformas

2.4.1. A ênfase das atuais reformas no Brasil

A literatura que se refere à expressão *reforma administrativa de Estado* geralmente estabelece uma relação muito mais vinculada ao aparelho institucional do que a um novo modelo de Estado Político. Embora haja a inclusão da figura jurídica *Estado* na expressão *reforma administrativa*, esta última, na maioria dos países, refere-se às formulações de políticas públicas, nelas incluindo a gerência do aparelho estatal (eficiência, desempenho, qualidade de serviços, entre outros).

No que se refere às diferentes posturas político-econômicas, o Estado continua sendo invocado para atender as realidades sociais emergentes. Dependendo das emergências, a pauta também se altera. Há, no entanto, algumas orientações na reconstrução dos Estados que parecem acompanhar o discurso de reformas ao longo da história brasileira.

Farah³⁷ aponta três eixos centrais que preenchem a pauta de discussão sobre reforma de Estado: **a privatização³⁸, a descentralização³⁹ e a focalização⁴⁰**. O que se busca, neste

³⁷ FARAH (1994, p. 194).

³⁸ Privatização é uma decisão política que consiste na aquisição ou incorporação de uma companhia ou empresa pública por uma empresa privada. No Brasil, o termo foi largamente discutido a partir da década de 80 e no governo Collor foi criado o Programa Nacional de Desestatização, destinado a promover a privatização das empresas estatais. O termo é polêmico e controvertido, merecendo constante crítica acadêmica. Entre os inúmeros artigos, talvez mereça citar: MOE, Ronald C. Exploring the limites of privatization. *Public Administration Review*, EUA, v. 47, n. 6, p. 453-460, Nov/Dec 1987; MORGAN, David R., ENGLAND, Robert E. The two faces of privatization. *Public Administration Review*, EUA, v. 48, n. 6, p. 988-994, Nov/Dec 1988; HARTLE, Terry W. Sisyphus revisted: Running the government like a business. *Public Administration Review*, EUA, v. 45, n. 2, p. 341-351, March/April 1985; The two different concepts of privatization. *Public Administration Review*, EUA, v. 46, n. 4, p. 285-291, July/Aug 1985. DONAHUE, John D. *Privatização: fins públicos, meios privados*. Trad. José Carlos Teixeira Rocha. Rio de Janeiro: Zahar Editor, 1989.

³⁹ O termo "descentralização" será apontado ao longo do trabalho em diferentes contextos. Ora o termo refere-se a um contexto econômico, ora a um contexto administrativo. No contexto econômico é entendido

contexto, é a otimização da relação inputs/outputs (eficiência) e o maior grau possível de aderência entre metas e resultados (eficácia). Vinculados a esta demanda por eficiência e eficácia, atrelam-se outros dois componentes: a busca da *qualidade* e da *social accountability*, entendida esta última como o grau em que o desempenho de um governo responde às necessidades do cidadão.

Guimarães⁴¹ analisa a confusão conceitual sobre Estado e afirma que se vem dando um tratamento maniaco-depressivo ao Estado na América Latina e que certas categorias (autonomia, desestatização, privatização, “enxugamento” de Estado) são apenas conflitos aparentes do processo de democratização. O autor constata que a solução das tensões atuais da relação Estado-Sociedade é indispensável para a democratização latino-americana, e que:

- a) (...) é necessário também o *fortalecimento da capacidade técnico-administrativa* do Estado na forma de descentralização⁴² do processo de tomada de decisões com o poder para tornar decisões e, inclusive, reformá-las, sem desvinculá-la de um ‘certo grau de centralização de decisões’, especialmente aquelas relacionadas com o processo de desenvolvimento;
- b) (...) *fortalecimento da capacidade de planejamento* com prioridades à participação, ao uso da racionalidade técnica, instrumental, afastando-se dos extremos do tecnoburocratismo e do assembleísmo.

como sendo a política governamental de estímulo ao desenvolvimento de regiões menos desenvolvidas. Já a descentralização administrativa diz respeito ao deslocamento de atividades e tarefas para esferas de poder nos órgãos executivos setoriais.

⁴⁰ Sobre **focalização**, ver DRAIBE, 1993 que descreve a ação governamental e a reforma administrativa chilena.

⁴¹ GUIMARÃES (1990. p. 7.

⁴² *Descentralização* é um termo polêmico em seu entendimento e na sua aplicação político-administrativa. Para um conceito mais específico sobre *descentralização*, indica-se: SAMPAIO, Gilberto de Mesquita et al.: Uma experiência de descentralização em Administração Pública. **Cadernos FUNDAP**. São Paulo, v. 7, n. 13, p. 23-16, abr. 1987) e SENNA, José Menezes, LOBO Thereza. Documento preliminar sobre descentralização. **RSP**, Brasília, v. 113, n. 2, jan/fev. 1986. Sob o ponto de vista conceitual, ver MOTTA, Fernando C. Prestes, BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. O processo de descentralização. In: **Introdução à Organização Burocrática**. São Paulo: Brasiliense, 1980. p. 119-166.

Guimarães reflete uma postura que confunde Estado Político com Estado Administrativo. Desse tipo de visão decorre uma tendência de aplicar-se à gestão do Estado Político os chamados princípios da ciência administrativa (centralização, descentralização, eficiência, eficácia, racionalidade técnica, planejamento, e outros). Em contraposição a essa tendência, entretanto, é indispensável observar que ao longo da formação dos Estados e da Administração Pública, nada é absolutamente fixo e invariável. Num governo representativo as funções que cabem ao Governo não são invariáveis, mas alteram-se conforme os diferentes estados da sociedade. Em parte, são estes diferentes estados da sociedade - aspirações, desejos, motivações, interesses - que formam a base para as transformações tanto do conceito de Estado como de Administração Pública⁴³ para o desenvolvimento. As reformas ou emendas constitucionais em discussão atualmente no Congresso são marcadas por uma agenda que mescla conceitos de desenvolvimento e de ajustes econômicos para dar conta das exigências financeiras, geralmente internacionais.

2.4.2. A atual agenda de reforma brasileira

A agenda do atual ciclo de mudanças constitucionais⁴⁴, inclui cinco grupos de emendas: a **Ordem Econômica**, a **Previdência Social**, a **Reforma Tributária**, a **Reforma Administrativa** e a **Reforma Política**.

As mudanças constitucionais de **Ordem Econômica** referem-se, basicamente, à redução dos monopólios estatais, modificação do conceito de empresa nacional, liberação

⁴³ MILLS (1840, apud Jouvenel, 1978, p. 318).

⁴⁴ As mudanças constitucionais recebem o nome de PEC (Projeto de Emenda Constitucional). Dentre as várias emendas, há uma comissão especial destinada para proferir parecer à PEC n. 173-A, de 1995, do Poder Executivo, que pretende modificar o regime jurídico e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas.

de alguns setores reservados ao capital nacional. Parte destas modificações já foram aprovadas ou estão em fase final de tramitação. As mudanças na **Previdência Social** consistem na revisão do sistema previdenciário brasileiro, com modificações sobre idade e condições de aposentadoria, categorias com tratamento especial, financiamento e gestão. Quanto à **Reforma Tributária**, a atual Constituição já sofreu duas emendas sobre matéria tributária e fiscal. Ela é essencial para solucionar a questão do financiamento público no País e da competitividade dos agentes econômicos, além de poder vir a ser ferramenta distributiva. A reforma tributária é polêmica, pois as competências da União, Estado e Municípios sequer são suficientemente claras.

A **Reforma Administrativa** está, atualmente, centrada sobre questões sobre servidores civis. Estão sendo discutidos alguns tratamentos privilegiados e a abrangência do polêmico instituto da estabilidade. Sob o ponto de vista da crítica, é comum afirmar que a administração pública brasileira foi montada para cumprir regras, sem atender à eficiência e aos resultados esperados. O Ministério da Administração e Reforma do Estado apresenta propostas com base no conceito de uma administração gerencial. Já no grupo da **Reforma Política**, estão em discussão algumas questões constitucionais - sistema eleitoral, composição da câmara, possibilidade de reeleição dos cargos executivos, fidelidade partidária e outras.

Vista a agenda das reformas, uma outra categoria importante de análise das reformas administrativas do aparelho estatal é o conceito de Nação-Estado, que será tratado em capítulo específico.

2.5. Administração e Governo no Contexto das Reformas

Silva (1962) estuda os efeitos negativos acumulados, principalmente as influências das duas primeiras fases (colonial e imperial) na administração pública. A predominância conceitual destas duas fases iniciais pode ser observada, por exemplo, tanto no organograma da administração federal do Brasil, quanto no desempenho dos serviços públicos. Para retratar parte destas superposições conceituais e cíclicas na Administração Pública Brasileira, a literatura administrativa assim se manifesta:

- “ela é complexa, labiríntica” (Silva, id. ibid. p. 21),
- “incompetente, ineficiente” (RSP, 1962, n. 4, p. 4),
- “obsoleto historicamente, inadequado e canhestro qualitativamente” (RSP, 1962, n. 2, p.4),
- “não adquiriu ainda o necessário nível de organização e rendimento” (RSP, 1963, n. 2, p. 4),
- “o panorama da administração federal apresenta deficiências generalizadas, múltiplas anomalias e desajustamentos de toda ordem (...) tem-se a impressão de uma deterioração global que se traduz na baixa produtividade de estruturas descoordenadas (...); (Cavalcanti, 1963, p. 15, 56,57);
- “A História da Administração brasileira nos ensina que somos vítimas permanentes da falta de continuidade administrativa, de um individualismo excessivo, de uma acentuada tendência para os exageros da centralização; do paternalismo estatal, do nepotismo, do apego às generalizações; de uma vocação inata para as fórmulas simplistas e esquemas

abstratos, traduzidos, como escreveu Oliveira Viana, no ‘idealismo utópico das nossas elites’ divorciadas das realidades” (...) a atuação governamental tem-se revelado dispersiva, descontínua e medíocre” (...) e sempre se atrasa aos fatos. (Cavalcanti, 1964, p. 54-57);

- “Atualmente, no aparelho estatal do Brasil há dois sistemas administrativos: um anacrônico, refletindo os vícios do passado; e outro, moderno, que está se formando (...)” Ramos (1983, p. 280). Neste aspecto, há uma sintonia interpretativa com Silva (1962). Quanto ao funcionalismo, prossegue Ramos: “A reforma administrativa de que cogita o Governo Castelo Branco tem como principal desafio a eliminação desse paralelismo de sistemas administrativos⁴⁵: um, que vem do passado, verdadeiro peso morto que consome grande parcela do orçamento da República; (...)”.
- “A característica predominante de nossa administração sempre foi a mais completa e anárquica assistematização (...). O que predominava⁴⁶ era o primarismo administrativo, quase sempre solertemente comandado pelos interesses pessoais e pela mais nociva influência política” (Medeiros, 1968, p. 43-44);
- É público e notório o anacronismo que, em larga escala, afeta nossa administração federal. (Ramos, 1983, p. 346);
- “O serviço público enfrenta questões gerenciais complexas (...) sonegação, baixa qualidade em todos os serviços prestados” (Carvalho e Tonet, 1994, p. 148),

⁴⁵ Por sistemas administrativos, Ramos refere-se ao surgimento dos grupos executivos e grupos de estudo, criados por decreto, para atender imperativos definidos e claros. Estes grupos acabam formando um novo corpo de burocratas diferenciado do servidor público mal remunerado e de competência gerencial duvidosa.

⁴⁶ Refere-se ao raciocínio contrastivo da administração pública após o Decreto-lei 200/67.

- “(...) nos anos 80/90 (...) uma crise de aspecto sócio-cultural, manifestada por meio da descrença nas formas coletivas de acesso a bens e serviços” (ENAP, 1994).
- “É este setor público e esse Estado que se deseja mudar no Brasil (...) uma cultura política impregnada de golpismo e autoritarismo (...) patrimonial e burocrático (...) com práticas e concepções fortemente vinculadas ao tradicional privatismo das elites (...) enxertado de patrimonialismo, cuja burocracia legitima seu poder através do recurso a procedimentos clientelistas e fisiológicos (Nogueira, 1994, p. 43-54).
- “O modelo burocrático tradicional (...) está baseado no formalismo, no excesso de normas e na rigidez de procedimentos”. (Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, 1995, p.13).

2.6. Algumas Considerações acerca da Relação entre Governo e Administração e sua conexão com as Propostas das Reformas

2.6.1. O Dilema entre Governo e Administração

A revisão da literatura na seção anterior permite argumentar que existe um certo grau de incompatibilidade entre Governo e Administração. As decisões do Governo perdem seu vigor na máquina administrativa. Isto é, elas não se complementam. Goodnow (apud Frank, 1940, p. 38), referindo-se aos princípios do direito administrativo nos Estados Unidos, esclarece que a ciência administrativa funciona como a fisiologia do Estado em que

o Governo e o poder executivo são os dois elementos da administração pública⁴⁷. Ao primeiro incumbe a iniciativa e o direito de ordenar, ao segundo, a execução das ordens, os atos administrativos (p. 40).

Bozeman (1979), ao abordar questões relacionadas com a Administração Pública sob diversos aspectos (burocracia, sistema de controle, orçamento público, programas, custo-benefício), menciona que ela busca responder às questões públicas através da prestação de serviços de forma eficiente e eficaz, ressaltando que o insucesso das políticas públicas, e por consequência os serviços, não está na concepção dos programas governamentais, mas sim na sua execução. A disfunção está na execução das **atividades** e, por extensão, das **ações públicas** do governo. Entre concepção e execução há outra nova esfera “administrativa” que, no setor público, exige um conjunto de habilidades e competências específicas.

2.6.2. O Conceito de Administração Pública

Mas o que vem a ser a “administração” adjetivada de “pública”? Bozeman (p. 8), semelhantemente às abordagens de Waldo (1971), expressa que é uma *atividade* voltada para o interesse público e com um detalhe não menos importante: a missão do serviço não é estabelecida dentro da organização, mas pelos representantes eleitos, esperando sempre que os serviços públicos atendam, efetivamente, interesses públicos. Do ponto de vista

⁴⁷ Um outro conceito intensamente debatido nas reformas, ou que pelo menos fica implícito, é o da função pública. Sobre as diversas formas de definir o termo e a escolha da maneira de examiná-lo, ver CHAPEL, Yves. Conceituação de função pública: principais conceitos. Trad. Maria de Lourdes Modiano. *Revista do Serviço Público*, v. 98, n. 1, ano XXIX, p. 73-81, jan./fev./mar 1966.

acadêmico-teórico, e considerando que as definições não expressam o significado da Administração Pública em si mesma, Bozman e Waldo aprofundam esta questão polêmica.

Em primeiro lugar, pode-se dizer que o quadro teórico da administração se vale da contribuição de diversas outras ciências - economia, engenharia industrial, sociologia, psicologia social, tecnologia da informação e outros campos do conhecimento aplicáveis. Apesar dessa origem multidisciplinar da ciência administrativa, Waldo (1971, p. 6) restringe a Administração Pública a duas definições: “1. Administração pública é a organização e a gerência de homens e materiais para a consecução dos propósitos de um governo; 2. Administração pública é a arte e a ciência da gerência aplicadas aos negócios de Estado.”⁴⁸

Um fato básico a ser captado na administração pública é a responsabilidade social de suas ações. Caiden⁴⁹ (1981, p. 35) chama a atenção da responsabilidade dos políticos que “acostumados à condução competente e eficaz dos negócios públicos pelo governo, faziam promessas que ninguém tinha certeza de poderem ser cumpridas”. E, pouco a pouco, o prometido e o executado se distanciavam cada vez mais, criando um fosso entre a esperança de um Estado Administrativo e as expectativas a serem atendidas. Após fazer uma retrospectiva sobre o Estado Administrativo, Caiden (p.44) verifica que “a suspeita do público em relação ao governo é muito profunda. As pessoas não sabem em que consiste o governo, como este chegou a ser o que é, ou para onde está indo”. Parte significativa da

⁴⁸ Para aprofundar questões relacionadas com o uso das palavras administração pública e os significativos derivados, consultar Waldo, 1971, p. 25; Do mesmo modo, consultar DIMOCK E WHITE, de Gaus. Fronteiras da administração pública - sentido e escopo da administração Pública, p. 114-118; MARTIN, Roscoe. Sobre a natureza da administração pública, p. 64-72; WHITE, Leonard D. Fronteiras da administração pública, p 63-68). Afora outros autores americanos - Willoughby, Pfiffner, Presthus, Dimock, Nigro, Simon, Smithburg and Thomson, ver o artigo de Ridley, F.F. Public Administration: cause for discontent. *Public administration*. London, v. 50, p. 65-78, Spring, 1972.

⁴⁹ Pelas leituras da obras de Bozeman, Waldo e Caiden denota-se que esses autores privilegiam o desempenho, isto é, se funciona bem, então pode-se dizer que esta é forma organizacional certa. Segundo Moe (1988, p. 674), a esta abordagem da administração denomina-se de “pragmatic theory of administration”.

desqualificação dos programas/projetos públicos, acrescenta Bozeman, deve-se à disfunção na execução.

A discussão sobre administração pública, parece pedir mais argumento semântico para dar-lhe mais clareza lingüística. Masse (1995, p. 187), resumindo obra de Hughes (1995) cita passagens do conceito de 'paradigm shift' em que argúi a existência de diferença entre a tradicional administração pública e o moderno gerenciamento público. Hughes argumenta que administração é hierarquicamente reativa e cautelosa, enquanto que o conceito moderno de gerenciamento público enfatiza resultados, desempenho (medido através do uso de indicadores), e responsabilidade individual.⁵⁰

Enfocando o aspecto do controle da máquina administrativa utilizado pelo governo, Caiden (p. 39) entende que o desafio apresentado à administração pública consiste em demonstrar, de forma conclusiva, se o governo pode ser controlado, quais os controles mais eficazes e que novos controles poderiam ser necessários. Para impedir que a situação piore ainda mais, e adiantando-nos uma proposta de reforma, oferece a seguinte orientação técnica: *crescimento zero, retração, despolitização, planejamento nacional, repolitização, restauração do equilíbrio de poder, descentralização, participação do público, associação corporativa, rivalidade, órgãos de fiscalização*⁵¹.

⁵⁰ Para ulterior complementação teórica sobre o conceito e teoria de administração pública, consultar: DUNSIRE, Andrew. Administrative theory in the 1980: a viewpoint. *Public Administration*, UK, v. 73, p. 17-40, Spring, 1995; GRAY, Andrew, JENKINS, Bill. From Public administration to public management: reassessing a revolution. *Public Administration*, UK, v. 73, p. 75-99, Spring, 1995).

⁵¹ Caiden reporta-se a Estado Administrativo. Neste sentido, consultar *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 15(4):34-44, out./dez. 1981).

2.6.3. Os Princípios da Ciência Administrativa e a Administração Pública

Os pressupostos e as técnicas de aplicação dos conhecimentos da ciência administrativa migram constantemente. Há uma espécie de metamorfose de tendências e interesses mútuos entre o conhecimento administrativo e a administração pública. Do ponto de vista conceitual e admitindo que existe intrínseca e inelutavelmente um maior ou menor grau de subordinação da administração à política, ambos são inseparáveis. Desta inter-relação surgem as diversas ênfases administrativas na Administração Pública. De acordo com as demandas, as necessidades e as tendências do Estado, a Administração Pública utiliza e subsidia diferentes procedimentos e modelos gerenciais.

Para efeito exemplificativo, o período da administração pública como ciência política (1980-1989), caracteriza-se, no plano político, pela transição para um sistema democrático, passando pelos períodos de grandes manifestações sindicais, surgimento de movimentos sociais no campo e na cidade, mobilização pelas eleições diretas, instalação da Assembléia Nacional Constituinte e conseqüente formulação da nova Carta Magna, até chegar no final do período, ao pleito por voto direto para a escolha do presidente da República.

Além da reorganização político-social, o país vivenciou o esgotamento do modelo desenvolvimentista-exportador, o que fez com que os reflexos da crise econômica atingissem o próprio âmago do Estado. A preocupação com a dívida externa adiciona-se àquela com a dívida interna, entendida não somente em termos orçamentários, como também em termos sociais.

Desta forma, um novo conceito de desenvolvimento começa a emergir, transformando-se gradativamente em matéria de aplicação e pesquisa em administração pública. Como conseqüência, surgem mudanças paradigmáticas. Estas mudanças

convergir, no cenário social, no crescente nível de contestação e organização; multiplicação e diversificação de canais de comunicação entre o Estado e a Sociedade no sentido de ampliação de seu controle sobre o setor público. Os pactos políticos passaram a predominar sobre as decisões técnicas e, principalmente, existiu uma crise de legitimidade das instituições públicas e de seu poder.

2.6.4. Paradigmas da Administração Pública

Considerando que o escopo deste trabalho enfatiza os aspectos históricos-descritivos das reformas administrativas, entende-se que a Administração Pública é essencial na gerência do Estado. Para melhor compreender a relação entre os aspectos da administração pública e as reformas administrativas, apresenta-se o quadro abaixo que possibilita a contextualização histórica dos paradigmas da administração pública adotados no Brasil desde 1900 até os dias atuais.

<i>Períodos</i>	<i>Contexto Institucional predominante</i>	<i>Enfoque Paradigmático</i>	<i>Características da Administração Pública</i> ⁵²
1900-30	Estado liberal	Administração pública como Ciência Jurídica	<ul style="list-style-type: none"> • Legalismo
1930-45	Estado administrativo	Administração Pública como Ciência Administrativa	<ul style="list-style-type: none"> • Racionalização • Centralização • Administração direta
1946-64	Estado desenvolvimentista	Administração Pública como Ciência Administrativa	<ul style="list-style-type: none"> • Desenvolvimento • Administração indireta • Descentralização
1965-79	Estado intervencionista	Administração Pública como Ciência Administrativa	<ul style="list-style-type: none"> • Racionalidade e competência técnicas • Administração indireta
1980-89	Estado democrático	Administração Pública como Ciência Política	<ul style="list-style-type: none"> • Democratização • Gestão pública • Gestão de conflitos • Gestão de recursos escassos
1990-96	Estado democrático com redefinição de seu papel e função	Administração Pública como Administração Pública ⁵³	<ul style="list-style-type: none"> • Capacidade política aliada à competência técnica e uso da teleinformática • Descentralização

Tabela 1 - Contextualização histórica dos paradigmas da administração brasileira (adaptado de: Keinert, 1994)

2.7. Conclusão

Como é de domínio público, a administração pública é necessariamente um subsistema do sistema político⁵⁴ e não somente relacionada com entradas e saídas. Em outras palavras, a administração pública é dependente do sistema político para suas estruturas básicas. Os valores são, certamente, influenciados pela política.

Diversos são os autores que estabelecem as fronteiras entre Estado Político e Administração Pública. White (1952, p. 67), após fazer uma retrospectiva sobre ‘princípios’

⁵² Em relação à Administração Pública, foram consultados os seguintes autores: Nascimento (1972), (1978, p. 12-14); Motta (1981, 1987); Ramos (1981); Wahrlich (1974, 1983, 1984); Castor e França (1986).

⁵³ Com algumas características adicionais. Não se trata de mais um “novo paradigma”, mas um “paradigma global” de administração que supere o tradicionalismo burocrático para um “new managerialism”.

⁵⁴ Ridley 1979, p. 3, apud Vidláková, 1993.

em Administração Pública, conclui que é certo que todo Estado requer uma administração pública organizada e, ainda que de origem revolucionária ou de propostas radicais, necessita de uma administração forte e inteligente quanto possível; Dimock e White (1951, p. 114), passando em revista as diferentes maneiras de encarar a administração pública, esclarecem que ela só deve ser isolada do processo total do governo, por uma questão de conveniência, do ensino ou do treinamento; Forgeot (1953, p. 78), analisando “Governo e Administração na França”, diz que pode parecer surpreendente separar Governo e Administração. Seus fins são, efetivamente, idênticos. O problema consiste em conciliar a eficácia do Governo e a independência da Administração, salvaguardando, ao mesmo, tempo, a liberdade dos cidadãos; Prazeres (1944, p. 34), citando os professores J. M. Gaus, Leonard D. White e Marshall Dimock, salienta que não se pode separar a política, propriamente dita, da administração.

A Administração Pública não se desvincula dos pressupostos políticos. As reformas da administração pública, ao que se pode deduzir, também possui um caráter político, muito embora elas possam introduzir mudanças no aparelho estatal sem que haja propriamente mudanças políticas significativas. Enfoques na reforma administrativa com mudanças políticas geralmente exigem alterações constitucionais. Já reformas que dizem respeito à ação e à proposição administrativas, em sua grande maioria, bastam tão somente mudanças de atitudes por parte de seus agentes públicos.

3. AS REFORMAS ADMINISTRATIVAS E O DESENVOLVIMENTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

3.1. Introdução

Este capítulo aborda as reformas administrativas enquanto possibilidade de desenvolvimento da Administração Pública. O capítulo está estruturado nas seguintes seções: a) Caracterização Etimológica da Palavra *Reforma*; b) Tipificação das Reformas Administrativas; c) A Resistência às Reformas; d) Estratégias para Implementação de Reformas; e, e) Reflexão.

Na primeira seção - *Caracterização Etimológica da Palavra Reforma*, os termos *forma* e *reforma* são explicados do ponto de vista de sua estrutura terminológica e filosófica; em *Tipificação das Reformas Administrativas* identificam-se os tipos de reformas, ou seja, sobre que aspectos elas têm sido enfocadas predominantemente; em *A Resistência às reformas*, são apontados os mecanismos de resistência criados pelos diferentes grupos dentro da Administração Pública, para, em *Estratégias para a Implementação de Reformas* apresentar as questões que dizem respeito às estratégias para a implementação de reformas administrativas no setor público, com ênfase no Brasil. O capítulo conclui propondo uma *Reflexão* sobre reformas e o desenvolvimento da Administração Pública.

3.2. Caracterização etimológica da palavra *reforma*

A palavra *reforma* pode prestar-se a interpretações nem sempre suficientemente compreensíveis. Falar em reforma implica em situá-la no tempo e no espaço, a exemplo do modelo de Yves (1966) para a função pública. Isolar semanticamente o termo *reforma* não conduz a um entendimento sistêmico. Damásio (1995), referindo-se ao erro de Descartes, demonstra que os sentimentos e emoções são “indispensáveis para a racionalidade”. Por conta desta afirmação, o autor diz que se torna impossível separar a emoção da razão, o corpo da mente, o cérebro da consciência. Por analogia, este raciocínio pode ser aplicado à reforma administrativa, pois, sob pena de obscurecer sua amplitude, convém inseri-la nos contextos que a tipificam. Antes, porém, convém, etimologicamente, buscar suas raízes.

“Forma” (em latim: *forma*) designa, originariamente, a configuração exterior, o contorno, a figura, a estrutura visível de um corpo; a este significado original está conexo uma segunda acepção, segundo a qual forma é a expressão exterior, regulada por normas de validade universal, de um pensamento ou de uma decisão da vontade, em especial a índole e a maneira legalmente determinadas de um ato jurídico. Aristóteles dá, metaforicamente, o nome de forma ao fundamento essencial interno da peculiaridade específica dos seres, do que se pode deduzir que existe uma forma substancial (“subsistente em si”, “a forma pura”) e uma outra forma accidental, mais tarde adotada por São Tomás, para reforçar o conceito de Potência e Ato.

Para a concepção filosófica, nomeadamente aristotélica, o conceito de forma e seus respectivos pares (ato-potência, matéria e forma) fogem ao escopo etimológico do vocábulo. De uma maneira sintética, esta dissertação acompanha a tendência contemporânea em aceitar o termo “forma” como suscetível de abarcar qualquer conteúdo.

No plano político-administrativo da reforma administrativa, o mais indicado é aceitar a noção de forma designando a configuração estática de uma realidade, seja qual for a espécie de realidade (política, social, econômica, administrativa, natural e outras), com o fim de representá-la.

A partir desta explanação, forma é tudo aquilo que possui “meramente forma”, diferenciando-se do uso tradicional para o qual o vocábulo agrega necessariamente os dois elementos polêmicos da realidade e da atualidade. Diz-se, então, que “forma” das organizações públicas é uma representação simbólica com função semiótica.

Quando se menciona *reforma*, morfologicamente agrega-se um prefixo latino (*re*) à raiz da palavra *forma*. Por entender que o prefixo latino *re* (*para trás: recuar, refletir; idéia de repetição: repetir, recitar; idéia de intensificação: reluzir, realçar, ressoar; ação contrária: reagir*) pode gerar interpretação diversa, a melhor acepção que, etimologicamente, se coaduna com a proposta de trabalho desta dissertação, confere à palavra “reforma” o entendimento de repetição da forma existente com as alterações intencionais que nela se inserem pelos proponentes.

3.3. Tipificação das reformas administrativas

Em decorrência do entendimento da palavra “reforma” esboçado no subcapítulo anterior, atribui-se às reformas do aparelho estatal a premissa de que elas envolvem o conceito de multidisciplinaridade. Daí poder-se dizer que não existe propriamente um tipo de reforma. Hesse (1993, p. 219-257), Kulesza (1993, p. 33-40), Hendrych (1993, p. 41-54), Balázs (1993, p. 75-88), Vidalákova, 1993, p. 65-74), mencionam problemas e fatores

multidimensionais e de múltiplos níveis na formulação de reforma administrativa. Especificamente Hesse, analisando as mudanças administrativas na Europa Central e no Leste Europeu, conclui que

(...) it is worthwhile recalling that the dynamics of administrative transformation are indeed intimately linked to changes in the legal, political, social and economic environments in which public institutions operate. Although public administration is both the object of reform and, almost invariably, its chief agent, the reform process is - (...) an interactive one.

Por outro lado, o tema reforma administrativa quase sempre é tratado como se fosse uma unidade objetiva, num campo que se sabe diversificado, assistemático e administrativamente dialético. Quando se trata de realizá-la, no entanto, ela se decompõe, se diversifica em diversas outras reformas.

Muitas reformas têm sido relacionadas com programas de **estabilização econômica**. Estes programas, quase sempre, refletem imperativos de contenção de despesas e “cortes” de gastos em diversas áreas de atendimento público. “Reforma” é frequentemente usada para referir-se à redução de tamanho do quadro de pessoal existente. Segundo o Banco Mundial⁵⁵, se os cortes “become the basis of revision of pay and employment conditions, and the rationalization of administrative arrangements directed at improving organizational performance they are certainly part of a reform package”. Além dos cortes, outras medidas sistêmicas devem ser introduzidas.⁵⁶

⁵⁵ World Bank. **The reform of public sector management: lessons of experience**. (Policy and Research Series, n. 18), Country Economics Department, Public Sector Management and Private Sector Development Division, Washington, D.C., 1991, p. 14, apud Morgan, Shin, p. 1426)

⁵⁶ Morgan, Shin (p. 1426) mencionam a coordenação e a produtividade.

De maneira geral, o termo reforma conduz ao entendimento de que **algo deve ser realizado sobre um processo existente**. Seu caráter é quase sempre corretivo, induzindo a que novas ações sejam implementadas como processo de revitalização constante. Subjacentes a esta leitura interpretativa, são reveladores o apelo e a ênfase nipônica (Nakasone, 1984, p. 76), pois a “A reforma administrativa tem dois aspectos: a remoção daquilo que sobrou do passado e a preparação e mudança para o futuro”.

A idéia da necessidade de reforma fica patente em todas as manifestações técnicas e políticas, o que, quase sempre, implica em resistências. Por outro lado, a reforma pode também ser cíclica, iniciando com grande impulso, numa etapa de grande impacto, para em seguida adquirir um ritmo menos acelerado e menos firme, à medida que se institucionaliza, resolve os problemas mais prementes.

O que leva um governo a empreender reformas, salienta Lombardo e Castro (1974, p. 80) é que este só toma a decisão de empreender uma reforma administrativa, “quando não consegue atender às demandas por uma ação mais eficaz.” Daí a inevitável necessidade de racionalização do aparelho estatal.

Contribuindo para o estudo dos problemas de reforma administrativa do governo federal no Brasil, Paiva Netto, (1974, p. 25), ao indagar primeiramente se as soluções para os problemas de reforma deveriam ser procuradas nos livros de administração ou também nos livros sobre estratégia, história, sociologia, ciência política, história administrativa ou economia, é mais enfático, afirmando que “não é novidade que em qualquer país a iniciativa e o interesse por reformas são decorrentes dos *inputs* (iniciativas, decisões) políticos e econômicos de um determinado momento” (p. 27).

Com esta perspectiva epistemológico-histórica, Paiva Netto (1974, p. 27-68) resgata a história administrativa no Brasil desde a Colônia como instrumento de estudo, refletindo justamente as tendências de interesses e de momento emergentes nas etapas em que as reformas foram propostas.

3.4. A resistência às reformas

Uma das situações enfrentadas na implantação de reforma é, sem dúvida, a resistência. Dias (1990) faz observações acerca da resistência, particularmente em relação com o termo *planejamento*, na reforma administrativa de 1967. O autor observa que as forças conservadoras se levantaram contra os pressupostos daquela reforma - programação governamental, processo de planejamento e orçamento-programa - não para debater conceitos e alternativas, mas para repisar argumentos envelhecidos e incompatíveis com a época e as exigências do progresso do País⁵⁷.

Complementando as preocupações de Dias acerca dos mecanismos de resistência, agora não mais em reação a um aspecto técnico - o planejamento -, Kravchuck (1993, p.332) menciona que “many reforms meet the fate of a ‘death by a thousand cuts’ received from bureaucrats who ostensibly support the reforms, but quietly sabotage them. This may be the best strategy yet devised to defeat reform. Inertia, resistance to change, passive resistance - these are the reformers’ chief enemies”.

⁵⁷ “Forças conservadoras” refere-se indiretamente ao sistema jurídico e, mais diretamente, ao DASP e ao Tribunal de Contas.

A questão da resistência e da oposição é, geralmente, pouca estudada pelos proponentes das reformas. Werner (1992, p. 320), estudando a reversibilidade política da reforma administrativa no serviço postal dos Estados Unidos, evidencia que

studies of administrative reform have tended to focus on identifying the reasons for political opposition and subsequently on formulating conciliatory strategies that will enable reform to be implemented. However, it is not generally recognized that opposition does not necessarily disappear after reform has been implemented; rather, such opposition can re-emerge and can indeed hinder reform during and even after its implementation.

Em recente estudo comparativo do comportamento burocrático no contexto das reformas administrativas entre os Estados Unidos e a França, Matthewson (1996) mostra que ambos os países se defrontam com resistências às reformas políticas e administrativas ao *Welfare States*.

A questão da resistência às reformas administrativas pode ser analisada, por outro lado, sob a perspectiva da resistência nas organizações. O estudo da resistência no âmbito das organizações tem sido enfocado sob duas perspectivas. Da perspectiva gerencial, a resistência é uma disfunção que os administradores aprendem a viver com ela. Numa perspectiva crítico-radical, ela é vista com uma arma na luta de classe. Numa visão diferente destas duas, Brower e Abolafia (1995) consideram que a resistência burocrática é um comportamento organizacional comum e variado. Contrariamente às duas críticas acima citadas, a resistência “is often enacted to support, rather than undermine, the goals of the organization”. Tomando como referência essa constatação de Brower e Abolafia, não há o que temer com relação às reformas. Os autores propõem um modelo estrutural de

superação em que os dois elementos - as estratégias do resistente e as condições antecedentes - sejam colocados frente à frente.

3.5. Estratégias para implementação de reformas

Afora a resistência, uma segunda situação encontrada na formulação de reformas administrativas no Brasil diz respeito às estratégias de implementação. Paiva Netto (1974, p. 25-68), por exemplo, trata do assunto sob o prisma das estratégias (globalismo, gradualismo, seletivismo, imediatismo, descentralização) e das táticas empregadas (delegação de competência, alterações estruturais, treinamento de funcionários, simplificação burocrática).

Assim é que, ao observar as estratégias e táticas de implantação de reforma no Brasil, diz que um dos erros é justamente a desconsideração do contexto, pois “qualquer esforço de mudança deveria ter sua estratégia voltada e desenvolvida para o contexto considerado” de sua implantação, seja para efetuar simples mudanças nas atividades substantivas ou adjetivas dos órgãos, seja para alcançar reformas gerais ou setoriais do tipo estrutural, comportamental, funcional ou instrumental.

Desta forma, e estendendo sua análise às reformas que antecederam ao Decreto-lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967, o mesmo autor afirma que todos os anteprojetos de reforma tinham os seguintes vieses, entre outros: a) apresentaram-se como variações em torno do tema “estrutura”; b) recomendaram remédios que se destinavam a combater efeitos, em vez de remover as causas; c) resultaram na manutenção dos vícios administrativos tradicionais (p. 46).

Motta (1987, p.31) vai mais além na análise da reforma administrativa, ao considerar que o Estado, como organização, pertence a um sistema de clãs políticos que se agregam e se articulam em torno de interesses, dominando as estruturas burocráticas como meio de abocanhar fatias do orçamento público. Daí constatar que, quando se fala em reforma administrativa, a “descrença invade a mente da maioria dos técnicos, funcionários e dirigentes que procuram visualizar um futuro mais promissor”.

Antes de ingressar na discussão dos diversos enfoques das reformas administrativas do Estado brasileiro, conforme capítulo seguinte, Motta (1989, p. 104) assim se expressa acerca da coalizão de poder:

A construção da máquina administrativa não foi feita para criar eficiência. Grande parte das nomeações de servidores no Brasil não é feita para contribuir. Se eles não forem nomeados para contribuir, eles não serão demitidos pelo fato de não contribuírem. Então a lógica da função da Administração Pública é a manutenção da coalizão do poder político. A idéia de manutenção do poder, de se governar, depende de uma série de fatores que não têm a ver com a eficiência administrativa, como por exemplo, a prestação de serviços.

3.6. Reflexão

As idéias manifestadas por Krauchuck (os burocratas apoiam as reformas, mas as sabotam), Werner (a oposição pode re-emergir e interromper as reformas durante de depois de sua implementação) e Motta (as reformas objetivam a manutenção da coalização de poder) evocam um sentimento dramático de resistência às reformas. No entanto, a constatação das deficiências na implementação das reformas é um sinal eloqüente da percepção, pelo homem, do fenômeno da reforma, que muito se aproxima do princípio da

refutabilidade de Popper⁵⁸. Ou, parafrazeando Unger⁵⁹ (1979), são percepções que complicam a busca de uma definição e de uma solução para o problema da reforma na Administração Pública. Mas, também contribuem para resolvê-las.

O que importa registrar é que a forma simbólica de representação não possui existência real, mas uma tentativa de verossimilhança com o real. A realidade, além de ser um fenômeno universalmente indecifrável, para o caso das reformas, na maioria deles, torna-se ainda mais enigmática. Mas é um enigma que se constitui num ingrediente desafiador para quem se propõe estudar a Administração Pública. Nesta está o núcleo de referência da reforma: o Homem. O homem que busca, propõe, (re)arranja, (re)formula ... o homem de interesses, o homem político.

Ao examinar as já conhecidas afirmações de Osborne e Gaebbler (1992)⁶⁰ alegando que um *novo paradigma global* está emergindo na administração pública a partir dos anos 90, Hood (1996), diz que tem sido uma tendência, em muitos países, em desfazer-se das doutrinas do ‘progressive public administration’. É certo, também, que as afirmações de Osborne e Gaebbler não são verdadeiramente universais. No estudo, Hood argumenta que um retrocesso parcial do ‘progressivismo’ não necessariamente demonstra que um único estilo de administração pública será inevitavelmente adotado em todo o mundo no lugar do ‘progressivismo’, ou mesmo que ele desaparecerá. De acordo com esta explanação de Hood, pode-se dizer que a administração pública nos anos 90 pode estar se defrontando com um futuro de múltiplas opções. Desta forma, a proposta do “new paradigm” pode ser considerada como sendo uma dentre os diversos estilos adotados na administração pública.

⁵⁸ O que distingue teorias científicas de pseudo-cientistas não é a verificabilidade empírica, e, sim a refutabilidade empírica. *Os Pensadores*. São Paulo: Abril Cultura, 1978. (p. 1058).

⁵⁹ UNGER (1979).

⁶⁰ Hood refere-se à edição em língua inglesa.

Para todos os efeitos da relação entre a reforma e o desenvolvimento da administração pública a constatação de Schachter (1996) seja pertinente, pois não há, certamente, uma melhoria dos serviços de forma unilateral. Ou só do governo, ou só da sociedade. Não basta exigir que haja mudança no cenário burocrático e cultural na esfera governamental. A reinvenção nos procedimentos administrativos do governo e as reformas administrativas requerem uma reinvenção dos cidadãos como peças atuantes e ativas através da educação e da troca de informações.

Embora se reconheça que as reformas administrativas possam ser consideradas um movimento em que é o Estado que deve mudar os homens, e não os homens ao Estado, seu sentido acadêmico se faz necessário até mesmo para que o equilíbrio de interesses não se sobreponham. A orientação básica que deve imperar é que a Reforma Administrativa é inseparável da emoção, da mente, do coração.

Neste sentido e na medida em que a reforma administrativa questiona o procedimento burocrático na área econômica e propicia propostas gerenciais com vistas ao desenvolvimento num contexto global de economia, é pertinente afirmar que reforma concilia-se com desenvolvimento da Administração Pública. Este desenvolvimento manifesta-se na redução da máquina do Estado naquilo que ela tem de ineficiente, pesado e embrutecido pela acomodação e pela rotina.

4. O CONCEITO DE NAÇÃO-ESTADO

4.1. Introdução

Este capítulo analisa a reforma administrativa no contexto da Nação-Estado. O conceito de Nação-Estado vincula reforma administrativa ao desenvolvimento, já que neste binômio - Nação-Estado - o Estado é o promotor do desenvolvimento nacional. O modelo de desenvolvimento, no Brasil, tem sido predominantemente embasado na concepção de Nação-Estado. A discussão que se segue pressupõe esta concepção *a priori*.

Nas situações em que o Estado é o promotor do desenvolvimento nacional, é universalmente reconhecida, entre os analistas, a necessidade da Administração com características burocráticas definidas. Por outro lado, também entende-se que há uma unanimidade em afirmar que a Administração tem sido um fator negligenciado e que a “máquina administrativa dos programas desenvolvimentistas é grosseiramente inadequada” (Heady, 1966, p. 117). Considerando as características do processo de implementação do conceito de desenvolvimento no ambiente sócio-político no Estado brasileiro após 1930, são verificadas algumas tipologias administrativas bem marcantes.

Para tanto, este capítulo está dividido nas seguintes seções: a) *Características da Nação-Estado Desenvolvimentista*; b) *O Serviço Público Brasileiro no Contexto de Nação-Estado*; c) *Burocracia, Desenvolvimento Econômico e Industrialização*; d) *Conseqüências da Concepção de Nação-Estado para a Administração Pública*; e) *A Noção de Forma e de*

Realidade; f) O Conceito de Forma e de Realidade aplicado à Administração Pública Brasileira; g) O Aspecto Ideológico do Estado Desenvolvimentista; h) Estado Desenvolvimentista e o Tempo Social; i) Reforma Administrativa e a Modernização via Industrialização; j) A Nação-Estado e as Tendências de Mudanças Atuais; l) Conclusão.

4.2. Características da Nação-Estado Desenvolvimentista

O modelo desenvolvimentista na concepção do Nação-Estado assume um caráter marcadamente capitalista de produção de bens. Nos casos em que o regime político é conduzido pela estrutura e presença militar, o sistema produtivo ocorre numa relação nacionalismo-capitalismo. Esta relação privilegia unidades produtivas de grande porte industrial. Neste contexto são constatadas, ao menos, duas situações características: a transferência de modelos e a disfunção burocrática.

Na primeira situação verifica-se que o desenvolvimento econômico adota uma administração pública que copia, indiscriminadamente, modelos de desenvolvimento econômicos e gerenciais, nem sempre atuais, de outros países. A cópia de modelos quase sempre está defasada no tempo e no espaço, de tal sorte que quando um país consegue implantá-los já se encontram obsoletos.

A segunda situação típica de Nação-Estado refere-se à disfunção burocrática. Ela não é orientada para produção e nem para o programa de desenvolvimento. O recrutamento do burocrata neste ambiente, por exemplo, está mais voltado para reforçar o poder político pessoal ou de grupos de interesses específicos do que para a consecução profissional da

burocracia a serviço de Nação-Estado. Isto é, predomina a lealdade pessoal em detrimento ao profissional e à competência. É o sistema patrimonial de relações na esfera pública.

Para uma Nação-Estado que adota o modelo de relações entre Governo e Administração Pública, interessa observar, por outro lado, que o Serviço Público é utilizado como compensação para programa de segurança social ou como uma maneira de minorar o problema do desemprego. Por isto, no Serviço Público, constata-se que um número significativo de empregados (funcionários) são incluídos na folha de pagamento do governo. Há fortes indicativos de que os três níveis de governo - federal, estadual e municipal - afora o ingresso de considerável número de servidores sem concurso -, adotam uma política de apadrinhamento. Apadrinhamento, grosso modo, significa contratar servidores sem que prestem, efetivamente, serviços à população.

4.3. O Serviço Público Brasileiro no Contexto de Nação-Estado

Ao estudar o sistema público brasileiro, Matos (1989, p. 185-192) constatou que o serviço público brasileiro foi atingido por uma manifesta hipertrofia, a partir da década de 70. O autor constatou, também, que a principal causa da profunda deterioração do serviço público, após essa década, foi a devastadora política da clientela exercida pelos partidos políticos. Exemplifica o clientelismo com a nomeação de 120 mil servidores durante os quatro primeiros anos do Presidente Sarney e que a Câmara dos Deputados tem 9 mil funcionários para 495 deputados. Isto equivale a dezoito servidores por deputado. Um outro exemplo vem do Senado Federal com 6.457 funcionários, o que corresponde à média de 86 funcionários por senador.

O resultado é um “inchaço” da Administração Pública sem o mínimo cuidado técnico de admissão de pessoal. O comprometimento da folha de pagamentos destinados a cobrir despesas com pessoal, segundo dados na imprensa e dados técnicos do Governo em revistas especializadas, chegam comprometer o orçamento do Estado, impossibilitando-lhe investimentos em obras e serviços.⁶¹ Esta situação é corroborada por Heady (conforme obra citada) ao afirmar que a burocracia não está bem definida e a máquina administrativa dos programas desenvolvimentistas é grosseiramente inadequada.

4.4. Burocracia, Desenvolvimento Econômico e Industrialização

Ramos (1983, p. 186-7) agrupa autores que negam à burocracia a possibilidade de ser um instrumento de desenvolvimento (Ludwig von Mises, Karl Mannheim, Roberto K. Merton, Philip Selznick, Michael Crozier) e autores que conferem à burocracia, juntamente com outros elementos contextuais, o poder de possibilitar o desenvolvimento (Max Weber, Talcott Parsons, Peter Blau, E. S. Eisenstadt, entre outros).

Tendo como referência Eisenstadt, Ramos (id. p. 193), diz que pode ocorrer uma situação nova denominada de burocratização. A burocratização é a predominância de interesses particularísticos, seja da própria burocracia, seja de elites e grupos, restringindo ou mesmo anulando a sua função de serviço público. É o que se verifica, por exemplo, quando organizações militares ou partidos políticos se apropriam do arcabouço burocrático e o tornam instrumento de suas orientações corporativistas. O processo inverso - o da

⁶¹ A lei Camata determina que o pagamento com pessoal não pode ultrapassar a 65% da receita de cada Estado. A imprensa tem divulgado que a maioria dos Estados comprometem valores acima de 90% da receita com a folha de pagamento.

desburocratização - consiste na perda de representatividade pela burocracia, por sua aliança subserviente com grupos (religiosos, políticos, econômicos) privilegiados, que influem em suas atividades e assim minimizam sua autonomia e suas regras e objetivos específicos.

O papel da burocracia na modernização e no desenvolvimento é assunto para cujo exame satisfatório existem ainda escassos elementos empíricos. Apesar disto, Ramos (id. *ibid.*, p. 193), no entanto, conclui que “a burocracia pode ser agente ativo de mudanças sociais (...) A burocracia, intrinsecamente, não é nem positiva, nem negativa. Suas características refletem o meio social geral. Não emanam de uma essência metafísica. Mudam historicamente.” (id. *ibid.* p. 237).

Convém ressaltar que na noção de Nação-Estado subjaz, pelo menos, três categorias que se interpõem e se interinfluenciam em diferentes graus: burocracia, desenvolvimento econômico e industrialização. Verifica-se que o processo de consolidação do capitalismo foi acompanhado de intenso desenvolvimento dos mecanismos burocráticos. A burocracia⁶² reflete um fenômeno típico do sistema capitalista, que é uma expressão concreta de sua racionalidade. Em princípio, e sob o ponto de vista da “idealização”, burocracia não se contradiz com democracia. Convém lembrar que burocracia também pode ser um impeditivo à democracia. Este raciocínio é extrapolável a desenvolvimento.

O termo desenvolvimento associa-se ao entendimento de crescimento econômico, acompanhado pela melhoria do padrão de vida da população e por alterações fundamentais na estrutura econômica de um país. O seu estudo é decorrente da constatação da profunda desigualdade e desníveis entre países. O fenômeno do desenvolvimento é mais acentuado a partir da Segunda Guerra Mundial. A partir deste período, os governos dos países que ainda

⁶² O tema da burocracia como suporte ao desenvolvimento, consultar Ramos (1966, p. 245-329).

não tinham alcançado determinados níveis de bem-estar material compartilhados por amplas camadas da população, colocavam o desenvolvimento nacional como objetivo principal. A partir daí, o objetivo era superar o atraso histórico em que se encontravam esses países.

De uma maneira geral, as mudanças que ocorreram neste processo de busca de desenvolvimento econômico consistiam e ainda consistem, entre outras, no aumento da atividade industrial em comparação com a atividade agrícola e na migração da mão-de-obra do campo para as cidades. Daí a febre pela industrialização⁶³ generalizada como suporte a um processo de desenvolvimento, geralmente copiado dos países “desenvolvidos”.

Sob o ponto de vista econômico, o termo desenvolvimento, no Brasil, identifica-se com um processo de industrialização de aumento da renda por habitante e da taxa de crescimento. As políticas, de modo geral, ligadas ao desenvolvimento concentraram-se nas questões relativas à taxa de investimentos, ao financiamento externo e à mobilização da poupança interna. A distribuição de renda, desconcentração regional das atividades econômicas, condições sociais e culturais foram, praticamente, menosprezadas. Ou seja, não houve uma preocupação de se ver o desenvolvimento como um processo de mudança global da sociedade⁶⁴.

Esser (1991, p. 109) afirma que a superação do modelo econômico baseado na primeira e na segunda revolução industrial⁶⁵ se dá pela liberalização econômica e pelo desmantelamento das estruturas burocráticas autoritárias estabelecidas no projeto de desenvolvimento industrial de mercado doméstico dos países em desenvolvimento.

⁶³ Nos dias atuais, parece haver um processo de desindustrialização. É processo que consiste no desaparecimento de importantes empresas de setores industriais de países latino-americanos como o Chile, Argentina e, em menor escala, o México e o Brasil, devido à adoção de políticas de ajuste aos desequilíbrios externos originados pela dívida externa. Muitas destas indústrias, por outro lado, ficaram à margem da tecnologia da terceira revolução industrial, perdendo competitividade internacional.

⁶⁴ Segundo uma visão cepalina. (CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina).

⁶⁵ Na qual se encontra o Brasil.

4.5. Conseqüências da Concepção de Nação-Estado para a Administração Pública Brasileira

Em função das constatações acima citadas ou delas decorrentes, a administração pública reflete uma discrepância generalizada entre a forma e a realidade. Considerado por Riggs como formalismo⁶⁶, este fenômeno reflete uma necessidade urgente de fazer as coisas parecerem mais com o que, presumivelmente, devem ser e não com o que realmente são. O hiato entre as expectativas e a realidade pode ser parcialmente disfarçado, criando-se leis que não são cumpridas ou pela adoção de regulamentos de pessoal que são tacitamente desobedecidos. Este disfarce também ocorre pelo anúncio de um programa de delegação de autoridade administrativa ao mesmo tempo em que se mantém controle firme e centralizado da tomada de decisões. O fato é que as leis, geralmente, não são cumpridas.

Talvez a essência e a aparência da administração pública brasileira possa ser resgatada em *Il Principe*⁶⁷, em que Machiavel recorre à mitologia de Aquiles e do centauro Chiron para exprimir que é próprio dos homens agir tanto como animal quanto como homem. É próprio do homem combater pela força e pela astúcia. Entre os animais, o príncipe deve escolher dois por modelo: a raposa e o leão, devendo ser simultaneamente ambos, porque a um príncipe deve “sapere bene usare la bestia, debbe di quelle pigliare la golpe e il lione; perché il lione no si defende da'lacci, la golpe no se defende da'lupi.

⁶⁶ Riggs, apud Heady, 1966, p. 122. Ramos (1993, p. 252) assim se expressa sobre o conceito de formalismo em Riggs: “É a discrepância entre a conduta concreta e a norma prescrita que se supõe regulá-la”.

⁶⁷ Capítulo XVIII “Quomodo fides a principibus sit servanda” (Como devem os príncipes cumprir sua palavra)

Bisogna, adunque, essere golpe a conoscere e' lacci, e lione a sbigottire e' lupi.“
(Machiavelli - tutte le opere, p. 283).

Transpondo este raciocínio em matéria de promessas e de compromissos, “non può, pertanto, uno signore prudente, né debbe, osservare la fede, quando tale osservanzia li torni contro e che sono spente le cagioni che la feciono promettere”. (id. ibid.). A necessidade da dissimulação por meio da palavra está fundamentada na desconfiança de Machiavel acerca da natureza humana. “(...) ma perché sono tristi, e non la osservarebbono a te, tu etiam non l'hai ad osservare a loro.” A necessidade de agir assim é explicada porque “Gli uomini, in universali, iudicano piú agli occhi che alle mani; perché tocca a vedere a ognuno, a sentire a pochi. Ognuno vede quello que tu pari, pochi sentono quello che tu se’; e quelli pochi non ardiscono opporsi alla opinione de molti che abbino la maestà dello stato che li defenda”. (p. 284).

Maquiavel, explicando de que modo devem os príncipes manter a palavra dada, observa, por exemplo, que o vulgo agirá sempre com a aparência. Eis porque, então, “Facci dunque uno principe di vincere e mantenere lo stato: e' mezzi saranno sempre iudicati onorevoli e da ciascuno laudati; perché il vulgo ne va sempre preso con quello che pare, e con lo evento della cosa; e nel mondo non è se non vulgo; e li pochi no ci hanno luogo quando li assai hanno dove appoggiarsi”. (Machiavelli, *Il Principe*, capitolo XVIII, 1971, p. 284).

Deste conceito de homem, Machiavel pinta a virtude do parecer, do fazer crer, da hipocrisia de um príncipe, principalmente para um príncipe novo. Entendendo que na Administração Pública brasileira a simulação e dissimulação é uma constante, assumindo, às vezes, um sentido alegórico, a proposta de Machiavel parece explicar o fenômeno da

essência e da aparência⁶⁸. Entendo que este caráter denotativo do raciocínio maquiavélico é inquestionável e complementa o pensamento de Ramos e Riggs sobre o formalismo numa sociedade prismática.

4.6. O Conceito de Forma e de Realidade Aplicado à Administração Pública Brasileira

Maciel (1989, p. 35) menciona o fenômeno da anomia que tem lugar na sociedade brasileira. A anomia consiste na sistemática recusa ao cumprimento da lei, tendo por pretexto sua ilegitimidade ou a falência da autoridade na aplicação das normas jurídicas. Essa tendência é reforçada pelas seguidas denúncias de corrupção, sem que se proceda à desejável punição dos culpados, afora as flagrantes evidências de um Estado assaltado⁶⁹ pelo fisiologismo e pelo clientelismo. Entre as anomias, cita as áreas de exclusão, o crescimento desmesurado da evasão fiscal e a própria economia informal.

Não acreditando “nesse negócio de reforma administrativa; isso é ilusão”, França⁷⁰ parece concordar com a argumentação do formalismo de Riggs e desabafa enfaticamente: “Temos que largar outro defeito violento da Administração Pública brasileira que é de utilizar um modelo inaceitável de gestão, um modelo de generalidade normativa. Somos um País com muita lei e com muito pouca administração”.

⁶⁸ *A essência e a aparência poderia ser estudada sob a ótica da representação em a Poética, de Aristóteles.*

⁶⁹ Às vezes tem-se a sensação que quando alguém da elite é condenado (no Brasil) por malversação do erário público, sua condenação geralmente é um prêmio com todas as regalias, em outros países. Historicamente, há semelhanças com o personagem de Juan Tenório em *El Burlador de Sevilla*, de Tirso de Molina. A burla não é um castigo, mas um prêmio.

⁷⁰ FRANÇA (1989, v. 1, p. 86).

É o que ocorreu, possivelmente, com a Constituição de 1988, em que as ações rumo a uma administração pública gerencial foram paralisadas e sem que houvesse maior debate público. O Congresso Constituinte promoveu um surpreendente retrocesso burocrático, instituindo uma série de privilégios, como a aposentadoria com salário integral independentemente de contribuição. A Constituição de 1988 contribuiu para a cristalização de interesses corporativos⁷¹ no interior do aparato estatal.⁷² Embora esta linha de pensamento acerca de Estado seja semelhante com a posição de Bresser Pereira, jocosamente e, reportando-se à mesma Constituição, Campos⁷³, retrata-a “à maneira de uma velha prostituta que tenta enganar a idade rebocando-se toda com batom, fez o Estado brasileiro ressurgir já velho e caduco, mesmo por comparação com 1946, e menos competente do que o regime de Getúlio”.

Uma consequência muito específica do conceito Nação-Estado é que os projetos têm, como objetivo comum, o desenvolvimento da Nação, sob a coordenação estatal. Nesses projetos, a Nação é manifestamente caudatária do Estado, reservando-se à Sociedade um papel tão-somente ancilar. Por isso mesmo, entre a Sociedade e o Estado estabelece-se um fosso profundo que conspira abertamente contra o efetivo exercício da cidadania. Por isso ser usual a expressão sociológica de que somos uma Nação de súditos (marginalizados), não de cidadãos.

⁷¹ VILLARES (1989, v. 3, p. 21). O autor faz uma espécie de quantificação dos interesses dos grupos ao afirmar que “as considerações político-partidária, interesses pessoais ou grupais, têm um peso, aí, eu diria, 80 ou 90, enquanto a preocupação com a produtividade e o interesse público tem peso 10” (p. 21). Ao que se pode deduzir que a defesa da coisa pública está embutida o interesse muito mais individual do que coletivo. Ou, por outro lado, defende-se o público para defender os interesses nem sempre tão públicos assim.

⁷² BRASIL Câmara da Reforma do Estado. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, 1995, p. 11-12.

⁷³ CAMPOS, Roberto, A reinvenção do Estado. Folha de S. Paulo, 18 ago. 1996.

Da Poética de Aristóteles à teoria da ação comunicativa de Habermas, parece que a teoria do discurso não consegue dar formas ao conteúdo. Neste sentido, representar um esboço organizacional próximo à verossimilhança é algo trágico.

Motta (1989, p. 105-6) diz que Constituição Brasileira tem uma estrutura que lembra um pouco a Argentina de 30 anos atrás. A criação de um sistema administrativo democrático na constituição, excessivamente paternalista, antes de construir a cidadania em sentido amplo é um tipo de desmodernização. Expressa seu descontentamento pois há muitos Governadores e Presidentes históricos no Brasil que foram extremamente hábeis e eficientes em manter a Administração Pública extremamente eficaz, mas através de um paternalismo de cargos e com alto custo social.

4.7. O Aspecto Ideológico do Estado Desenvolvimentista

Quando se menciona *Estado desenvolvimentista*, diversos são os elementos que a ele são agregados para sustentá-lo. Um destes elementos é a “ideologia de desenvolvimento” presente, sobremaneira, no meio político-administrativo brasileiro nos anos 60.

O componente ideológico do desenvolvimento é crucial à compreensão da administração pública e, por conseguinte, à compreensão das reformas administrativas, pois a ideologia do desenvolvimento provê a orientação para a ação política e administrativa. A forma de conduzir estas ações se inclina para a existência de um “governo forte, um executivo forte, e um alto grau de centralização”⁷⁴. Não é sem efeito ideológico que no

⁷⁴ MERGHANI,, apud Heady, 1966, p. 103.

caso brasileiro o mote “segurança e desenvolvimento” foi predominante nos anos 70, muito embora o “desenvolvimento” sob a égide do Estado, já era perseguido desde de 1930.

4.8. Estado Desenvolvimentista e o Tempo Social

Outro fator relevante sempre presente na construção desenvolvimentista de Nação-Estado é a que se estabelece num processo de adaptação com base na experiência bem sucedida dos países desenvolvidos. Ramos (1966, p. 31) menciona o tempo social como um dos elementos causadores dos insucessos da industrialização e inovação tecnológica.

Em decorrência do processo de adaptação, a elite dos Estados desenvolvimentistas traça suas metas com base em padrões estáticos de estados desenvolvidos. O horizonte é sempre a cópia. A cópia se materializa tanto na formação de recursos humanos daqueles países, como pela submissão às regras do jogo político internacional. As elites da Nação-Estado parecem viver uma imagem de seu próprio futuro de acordo com as linhas traçadas pelos estados modernos já existentes. Historicamente, são exemplos na América Latina quase todos os países descolonizados, inclusive o Brasil.

Em “Um povo à procura de uma elite”, Recupero (1996) menciona a necessidade das reformas que permitam avançar simultaneamente nos domínios do político, do social e do econômico. Por “simultaneamente” este autor está se referindo à temporalidade. Certas reformas, como a da previdência, da administração e a do equilíbrio orçamentário são morosas porque enfrentam, sem dúvida, interesses contrariados.⁷⁵

⁷⁵ Grifo acrescentado.

É admissível, por outro lado, que o conceito básico que dá suporte à noção de Nação-Estado, revela conseqüências, pelo menos sob o ponto de vista de gerenciamento do aparelho estatal. Com esta hipótese, duas são as conseqüências: a redução do contingente e a efetividade administrativa.

A primeira conseqüência relaciona-se com a reduzida representação do contingente. Isto é, se a Nação-Estado constitui-se em uma entidade abrangente (temporal e materialmente) anula-se a possibilidade de que o contingente seja representado a nível político. A adoção do conceito de Nação-Estado supõe uma ordenação racional dos fenômenos. Isto pode ser entendido como sendo um determinismo prévio e racional. Em decorrência, cabe ao homem tão-somente um comportamento ético que se espreme (limita) entre a vontade⁷⁶ individual e vontade “divina”, previamente presumida, de um Estado racional.

Por contingente quer-se interpor um raciocínio alternativo que ultrapasse a bipolaridade entre o Estado intervencionista e o Estado “sem Estado” (ou outras

⁷⁶ Embora conceitualmente a noção de Nação-Estado penda muito mais para Hegel do que para Kant, o vocábulo “vontade” está sendo utilizada de acordo com o entendimento kantiano. Este entendimento delega aos homens sociais a capacidade de produzirem leis universais que deveriam regular todos os seres humanos, expressadas no seu Imperativo Categórico: “Age como se a máxima da tua ação se devesse tornar, pela tua vontade, em lei universal da natureza” (Gomes, 1993, p. 94). Cabe destacar que, ao enunciar essa máxima, não só o homem determina e legisla sobre sua própria conduta, como legisla para todos os seres humanos. Percebe-se bem a importância que Kant atribui à vontade. A ela corresponde a condição de uma razão prática e a ela incumbe a produção de leis universais que deveriam regular a ação de todos os seres humanos. O fato de que essas leis universais dirijam a atividade humana dos seres humanos implica que elas não se fundamentem em quaisquer interesses meramente individuais. Ainda o fato de que elas não se determinem senão pela própria vontade conduz à consagração do princípio da autonomia. Este formalismo ético é apropriado posteriormente por Rawls (Teoria da Justiça, em 1971, pela Harvard University Press), cuja deontologia se baseia na concepção ética centrada no dever.

O vocábulo autonomia pode ser compreendido sob diversas perspectivas de conhecimento (psicológico e filosófico, por exemplo). Esta dissertação acolheu, de uma forma muito ampla, a idéia de que autonomia está estreitamente relacionada com a capacidade para julgar moralmente, com a formulação de juízos prescritivos ou normativos sobre o que é correto e o que é errado nas relações sociais e que esta formulação se define como juízo moral. O conceito de desenvolvimento moral que possibilita ao homem social o desenvolvimento das facultades autônomas tomou como referência as seguintes obras: LHULLIER (1995), COLBY & KOHLBERG (1987, v. 1); PENNA (1993, cap. XIII) e FREITAG (1992).

classificações acadêmicas típicas), cujas bipolaridades, geralmente, desprezam novas formas de articulação entre os segmentos sociais.

Considerando os objetivos do presente estudo, verifica-se que a história não pode ser compreendida sem considerar “ação”, pois todo fato histórico supõe o ato e o agente. Para que haja uma compreensão integral da histórica administrativa e da reforma administrativa, a partir da ação como elemento nuclear, é preciso que o tempo político-administrativo e o tempo ontológico se aproximem.

A segunda consequência da contingência, refere-se ao descompasso que pode ser criado entre contemporaneidade e o passado, deixando de desenvolver as condições adequadas à efetividade administrativa. Este descompasso entre contemporaneidade e passado (novo e velho) é um problema crônico, pois a capacidade de intervenção governamental numa sociedade inserida no conceito Nação-Estado, cria “bolsões” de alta eficiência ao lado de extrema maioria retrógrada.

Os extremos tornam as ações humanas (não só ações administrativas) desconectadas e pusilânimes porque a efetividade requer, na sua grande maioria, equanimidade e equidistância. Inexistindo estas duas grandezas sociais (equanimidade e equidistância) ocorre a concentração (de riqueza, de poder político, marginalidade social) o que gera crises crônicas (fiscal, dívida pública, agrária). No campo moral, por outro lado, especificamente no âmbito da administração pública, pratica-se a corrupção, a vassalagem, a imediatez (tipo reeleição), toda sorte de injustiça e o descrédito generalizado das instituições governamentais.

4.9. Reforma administrativa e a modernização via industrialização

Neste sentido, é aceitável o raciocínio que conjuga fatores políticos e fatores administrativos, correlacionando-os com modernização, crescimento auto-sustentado e industrialização. Às vezes são termos vagos. Modernidade, mudança, desenvolvimento e progresso são freqüentemente usados intercambialmente para denotar o mesmo fenômeno, predominando o termo industrialização como veiculador do processo.

Uma particular situação deste desentendimento e que envolve a Administração e a reforma administrativa está relacionada com industrialização. Independentemente da qualificação que se queira dar ao termo, seus pressupostos permanecem presentes nos dias atuais. Comparando os sistemas administrativos e o desenvolvimento da administração como ciência em diversos países, Buechner⁷⁷ pontifica que

It is frequently assumed that industrialization is accompanied by modernization, but this assumption is often erroneous. An industry in a developing nation that is modern by Western standards may not change its traditional patterns of social behavior. A modern innovation in administration may present an answer to a specific problem in a developing nation, but the social behavior patterns of the nation may be unable to accommodate to this form of modernity and consequently the expected results of the innovation are not achieved.

Não basta apenas propor inovações (mitificadas pela globalização, mistificadas pela competitividade, qualificadas de robótica, cibernética, inteligência artificial) e utilizar os mecanismos da ciência administrativa (os diversos tipos de reformas), pois “although development administration is concerned with improving administrative organizations, it

⁷⁷ BUECHNER (1976, p. 126).

cannot be undertaken without investigating the political system in which administrative functions are carried out.”

4.10. A Nação-Estado e as Tendências de Mudanças Atuais

Anteriormente mencionou-se que a Nação-Estado se rege pelos princípios capitalistas de produção de bens. Os economistas são unânimes em constatar que existe uma universalização da produção, dos mercados e das finanças. As soberanias nacionais atuais, por conta desta universalização, tendem a perder suas autonomias e a conviver com organizações internacionais⁷⁸ (Fundo Monetário Internacional, Organização Mundial do Comércio, Banco Interamericano de Desenvolvimento, Organizações não-Governamentais, entre outras) com poderes além dos estritos limites conceituais de Nação-Estado. Steffan (in: Chomsky, Dieterich, 1995, p. 76) faz uma reflexão entre empresas transnacionais, Estados nacionais e expressa em forma esquemática as estruturas principais de um Estado num contexto de Governo global:

⁷⁸ Fundo Monetário Internacional, Organização Mundial do Comércio, Banco Interamericano de Desenvolvimento, Organizações não-Governamentais, entre outras.

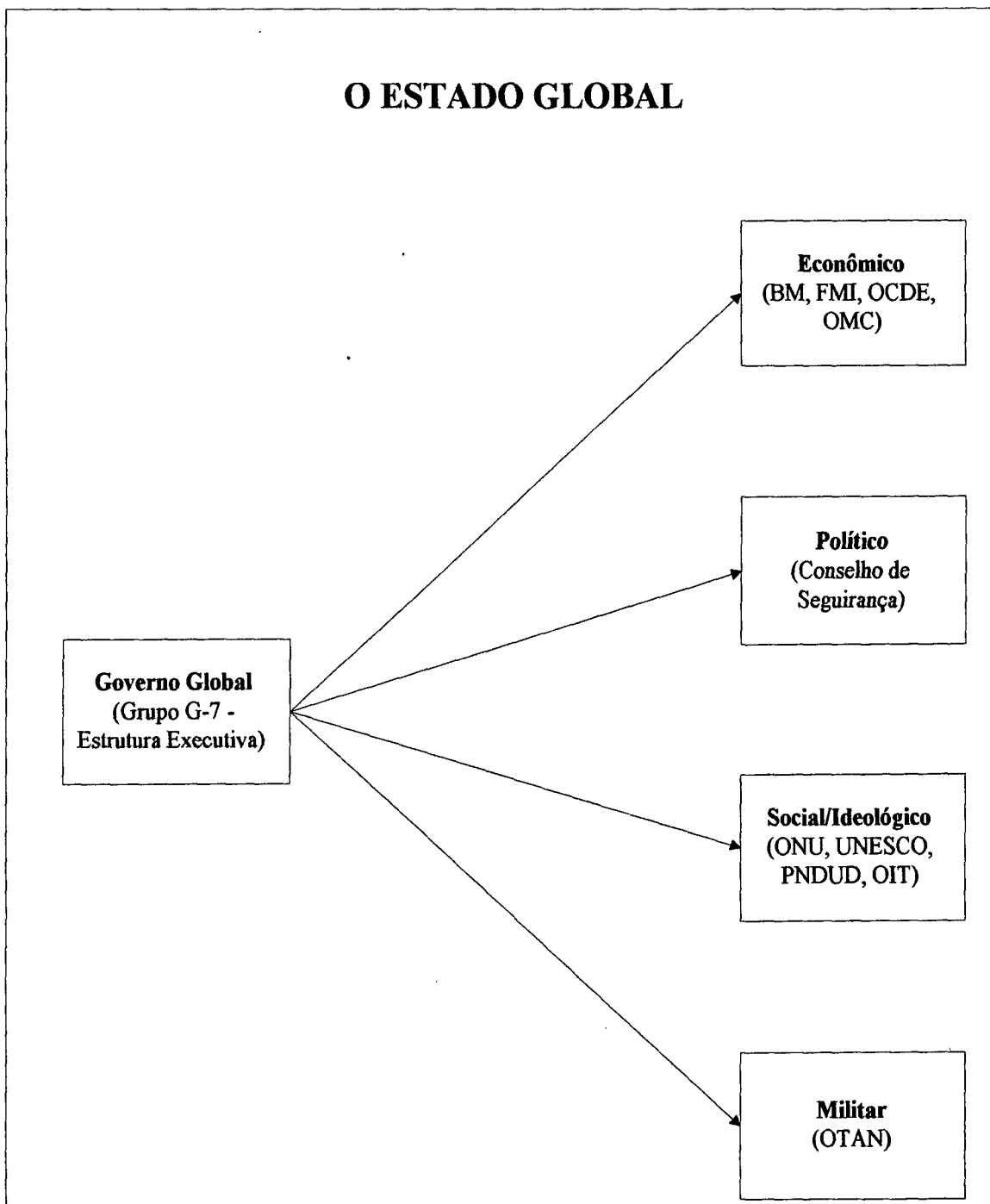


Figura 3 - Representação Gráfica do "ESTADO GLOBAL"

Da intervenção de Getúlio Vargas ao fim do regime militar nos anos 80, a industrialização puxada pelo Estado/empresário conseguiu criar uma fisionomia e um

sentimento de nacionalidade esboçado por políticos, militares e burocratas encantados pelas idéias intervencionistas. Constata-se, hoje, que uma outra intervenção, a “globalista”, ronda o modelo, tentando roubar-lhe o seu significado.

A quebra deste modelo - quer pelo seu esgotamento, quer pelo surgimento de novos fenômenos político-econômicos coloca a Administração Pública brasileira frente à frente a desafios gerenciais da maioria dos Estados. Crozier (1989, p. 52) diz que existe uma universalidade da crise. Todos os países desenvolvidos vivem problemas da mesma ordem. Winckler (1993, p. 56), ao descrever a crise do Estado desenvolvimentista, situa-a num contexto emergencial de uma nova ordem internacional emergente, a do esgotamento político da ordem autoritária e do modelo desenvolvimentista.

A crise do Estado desenvolvimentista se acentua ainda mais na medida em que há uma sobreposição de problemas irresolutos. Winckler (id. ibid.) destaca que “Pós 85 mergulha-se em um complexo imbróglio em que se articulam dilemas irresolvidos da herança desenvolvimentista: a fragilidade crônica do Estado vis-à-vis aos setores privados, as restrições do financeiro externo, uma estrutura industrial complexa mas heterogênea, crescente peso do capital financeiro, imensa concentração de renda, crise agrária e urbana.”⁷⁹

Este dilema ainda não resolvido da herança desenvolvimentista e os conflitos de sobreposição de reformas, que se entranham em propostas em fase de viabilização num contexto de alta velocidade “globalizante”, configuram uma situação recordante da tragicidade humana em que os governos estão continuamente buscando alternativas objetivas para solucionar problemas de organização política.

⁷⁹ WINCKLER (1993), p. 56).

É uma situação desafiante, e que coloca o Estado diante de dilemas temporais. Estes dilemas podem ser estudados, ao menos, sob dois enfoques, o tradicional (o existente) e o moderno (o novo que surge). Ou seja, o que está em disputa, num contexto de reforma administrativa, é sempre uma relação entre o passado e o presente.

4.11. Conclusão

O conceito de Nação-Estado parece ter dominado a administração pública brasileira ao longo dos anos. Observou-se que as características institucionais da Nação-Estado, a par da necessidade de uma entidade com estes poderes no país, conduziram as funções públicas para caminhos diversos daqueles originalmente consagrados pela literatura. É o caso da burocracia.

Nação-Estado passa a ter uma identidade que se alastra e medra na administração pública, criando vínculos de relações. Estes vínculos desembocam em atitudes e posturas administrativas que muitas vezes obnubilam novas relações. Ou seja, há o perigo da autoclausura e do solipsismo administrativo a ponto de não mais identificar os limites de suas ações, impedindo a proatividade às novas tendências ou a simplesmente resistências a elas.

O capítulo identificou os limites da Nação-Estado e suas posturas básicas quanto à burocracia, desenvolvimento, ideologia e modernização via industrialização. Ao mesmo tempo, indicou as possibilidades de um sistema administrativo com esta base no conceito de Nação-Estado em reagir proativamente às tendências de mudanças globais, tal descrito no item final do capítulo.

5. OS CONCEITOS “TRADICIONAL” E “MODERNO” COMO REFERENCIAIS PARA O ENTENDIMENTO DA REFORMA

5.1. Introdução

O conceito de “tradicional” presta-se a múltiplas interpretações. Muitas destas interpretações têm um cunho caracterizadamente emocional. Como a proposta desta seção é evidenciar a tensão que se processa na transição entre o velho e o novo na Administração Pública, deliberadamente o autor adotará, inicialmente, o conceito literário para efetuar esta contraposição entre ambos.

Neste capítulo entende-se que *“Os Conceitos ‘Tradicional’ e ‘Moderno’”* enriquecem o entendimento político de reforma administrativa ao descrever o conflito tensional destes dois conceitos na determinação e orientação das reformas administrativas. Juntamente com os conceitos, são discutidos, também, os aspectos deles decorrentes, como a percepção do tempo e o drama das mudanças sócioadministrativas. Ao propor a reflexão sobre dois parâmetros temporais - tradicional e moderno - evidenciam-se aspectos comportamentais e atitudinais dos grupos humanos no contexto das organizações. De tal forma que os contrastes geralmente se manifestam através de rupturas e transformações. As rupturas e as transformações são mencionadas pois dão a moldura do cenário político-econômico mundial, propiciando as reformas administrativas no aparelho estatal.

Para melhor encaminhar esta discussão, o capítulo se estrutura nos seguintes passos: Importância dos conceitos para a reforma; Caracterização da modernidade; A percepção do tempo e a organização humana; O significado de tradição e a teoria da dependência; Época moderna e mudanças; Os conceitos do tradicional e do moderno o enfoque da linguagem; Rupturas e Transformações que Deflagram o Processo de Reformas Administrativas; Formalismo; Rupturas Globais; Conclusão

5.2. Importância dos Conceitos para a Reforma

Segundo Paz (1974, p, 9) entende-se por tradição “la transmisión de una generación a otra de noticias, leyendas, historias, creencias, costumbres, formas literarias y artísticas, ideas, estilos; por tanto, cualquier interrupción en la transmisión equivale a quebrantar la tradición.” De uma maneira geral diz-se de toda transmissão de conhecimentos ou de práticas de forma simultânea ou não⁸⁰. É possível depreender, a partir deste entendimento de tradição, que a ela oferece um arcabouço de organização humana.

Do ponto de vista da reforma administrativa, os fatos parecem conduzir a uma ruptura interminável de avanços e retrocessos, de forma e reformas, de ajustes e desajustes, pois todas as atividades humanas se transformam. A transformação chega a constituir, de certa forma, o ponto chave da mutação do que está acontecendo no mundo administrativo. O sistema administrativo, por sua vez, não escapa à regra .

⁸⁰Conforme Bouyer (1983, p. 629), tradição não deve ser confundido com tradicionalismo (doutrina sustentada por Louis de Bonald, Joseph de Maistre y Lamennais, para refutar o racionalismo individual do século XVIII).

5.3. Caracterização da modernidade

A contemporaneidade caracteriza-se não somente pela novidade, senão pela sua heterogeneidade. É uma espécie de autodestruição criadora. Especialmente para este fim de século, Paz pondera que “lo que distingue a nuestra modernidad de las de otras épocas no es la celebración de lo nuevo y sorprendente, aunque también eso cuente, sino el ser una ruptura: crítica del pasado inmediato, interrupción de la continuidad.”⁸¹

A esta modernidade a que se refere Paz, escapa a oposição entre o passado e o presente, porque o tempo transcorre com celeridade. Passado, presente e futuro se fundem na instantaneidade, com predominância no futuro. Existe um outro elemento ainda mais perturbador: a época moderna consiste na aceleração do tempo histórico. Neste tempo, circulam muito mais coisas. Há uma sensação que todos os tempos e todos os espaços se confluem no aqui e agora. O tempo não é mais linear do tempo longo, das tradições. Para a humanidade isto significa angústia e, ao mesmo, admiração e “maravilhamento” às novidades. Ao que se pode dizer que “una crítica así no puede sino culminar en un amor pasional por la manifestación más pura e inmediata del cambio: el ahora.”⁸²

5.4. A percepção do tempo e a organização humana

Sobre a categoria tempo no campo administrativo, merece ressaltar as observações sociológicas de Ramos (1996, p. 24 e seguintes), pois a percepção do tempo tem a ver com

⁸¹ PAZ (1974, p. 11-13).

⁸² id. *ibid.*

as atividades sociais, a colaboração dos indivíduos entre si e a articulação destes com o ambiente geográfico. Os dados empíricos demonstram que a “percepção do tempo é condicionada pela cultura e pela sociedade”. Citando Sorokin, Ramos (p. 30) afirma que quanto mais se estreitam as relações entre sociedades diferentes, (...) quanto mais se torna efetivo o processo de mundialização da vida dos povos, menor é vigência do padrão local de temporalidade, e mais urgente se torna a uniformização, em escala universal, dos critérios de medir o tempo. Neste aspecto é importante ter em conta as diferentes orientações temporais locais porque o fracasso de muitos programas de industrialização, por exemplo, pode ser explicado, de algum modo, pelo conflito entre o tempo implícito de uma tecnologia importada e o tempo social da população.

De uma forma geral, pode-se afirmar que a sociedade brasileira durante o período predominante da Nação-Estado (a partir de 1930), dispunha de um referencial bem definido de tempo e espaço. O arquétipo temporal baseava-se na compreensão de que o presente e o futuro são modelos mais ou menos estanques do passado. O passado recente ou imemorial era indicativo para a construção do presente. Por definição, “la modernidad tiene un doble filo: debe ser una crítica consecuente del pasado y una búsqueda experimental, a tientas, de lo nuevo, de nuevas posibilidades que puedan enriquecer o cancelar el acervo acumulado por la tradición.”⁸³ Por sua vez, tradição também se desloca no tempo e muda de conteúdo.

⁸³ VOLEK (1984. p. 10).

5.5. O significado de tradição e a teoria da dependência

Deste panorama em que se contrastam presente e futuro, novo e velho, há um momento de transição que serve de referência organizativa da sociedade humana. A este momento volúvel, por certo, denomina-se tradição. Para isto ela se converte numa convenção, numa ideologia, num modelo de aplicação cotidiana, num paradigma, numa perspectiva cognitiva determinada e que se estende sobre toda a realidade. Convém lembrar, porém, que as manifestações do que se entende por tradição hoje, já foi considerado moderno ontem. Ou seja, o que é considerado moderno hoje, amanhã pode ser considerado tradicional.

A tradição, no afã de ser uma entidade capaz de dar respostas às expectativas e necessidades da organização humana, necessita da mitificação e, quando não, mistificação que se manifestam através de rituais, tabus e de aparatos diversos. Interessa, neste sentido, mencionar que o tradicionalismo se serve dos tabus para manter e justificar o status social, político, econômico e, inclusive, acadêmico. As teorias da dependência, por exemplo, podem ter sido uma justificativa para manter a maioria na ignorância ou justificar um sistema ditatorial. Menzel⁸⁴ (1991, p. 49) decodifica a teoria da dependência: “dependency theory was corrupted as a result of various modes of circular argumentation, unacceptable generalizations extrapolated from individual empirical observations and a weak foundation in deductive theory”.

⁸⁴ A análise de Menzel sobre “third world” é na perspectiva sociológica. Ele discute os tabus que construíram os países não-alinhados sob a ótica da dependência.

Conciliando o conceito de tradição e a teoria da dependência⁸⁵, verifica-se que para os proponentes desta teoria (e sua justificativa doutrinária), é muito mais confortável apontar fatores externos do que propor soluções internas. A tradição, no conceito acima apontado, é um instrumento que serve para legitimar, em grande escala, os privilégios de uma categoria ou classe social. Nas palavras de Menzel (1991, p. 64), os tabus justificam “right- or left wing-despot, feudal ruler, military dictator, leader of a one-party state, tribal leader, guerrilla and communist party theorist a wonderful explanation as to why all problems stem from outside, thus relieving them of the necessity to undertake changes in their own countries”. Adicionalmente, teorias e doutrinas são propagadas de tal sorte que elas se introjetam na consciência coletiva e então

become stored as myths, immune from demolition, even if the theoretical debate has long since passed by. Instead of land reforms, attention is focussed on the stabilizations of world market prices or an increase in development aid. Instead of redistributive measures at home, demands are made for external redistribution. In this way, the traditional power structures and sources of aggrandisement are maintained for the ruling élites (p. 64).

Com esta perspectiva crítica sobre o tabu da teoria da dependência que se torna tradição “can be simply interpreted as an attempt to increase the revenue of the ruling classes and, at the same time, divert attention from the problems within their countries” (id. *ibid.*). A crítica à teoria da dependência como uma tradição que privilegia elites estende-se à academia. Quem se beneficia com estas teorias são os teóricos para ganhar proeminência, “to qualify for academic positions, to increase the circulation of their publications, boost their personal reputation and jet from conference to conference (...) or simply owe their

⁸⁵ A menção à teoria da dependência é aqui citada porque constituiu-se na base doutrinária do desenvolvimento econômico nos países do “terceiro mundo” e que embasaram, indiretamente, as propostas de reformas administrativas do aparelho estatal. Para as terminologias de “terceiro” mundo”, “non-Aligned States”, “third state”, ver Menzel (1991, p. 56).

existence to the narcissistic aim to develop an individual theory from the smallest difference” (p. 71). De certa forma, os proponentes de doutrinas e que vivem no ambiente tradicional fazem todos os esforços para justificar sua postura conservadora.

Convém, no entanto, lembrar que a própria tradição é apenas passageira, relativa e insuficiente. Sob os mais variados títulos ou conceitos, o “Deus ex machina” parece ressurgir sob o mito da globalização, competitividade, movimentos religiosos, movimentos sem terra, organizações não-governamentais, e outros.

5.6. Época moderna e mudanças

A época moderna, que se inicia no século XVIII, exalta a mudança e a converte no seu fundamento. Sob o ponto de vista da filosofia, como que idéias em competição, os modelos de explicação da ação e organização humanas bem caracterizam os estágios de mudanças. Do estado de natureza em Hobbes, origina-se o Estado Leviatã; dos conceitos de liberdade, o liberalismo de Locke; da vontade geral, Rousseau protagoniza um contrato social; com Kant, o “dever-ser” é uma construção subjetiva do imperativo categórico; em Hegel dialético, o Estado assume o papel ditatorial; Marx critica o trabalho, a reificação e o fetichismo (uso da mercadoria abstraindo-se do sentido dela mesma); com a ética do discurso, Habermas busca uma racionalidade comunicativa contrapondo o sistema (Estado, Economia) e o mundo da vida (o homem, a família, outras alternativas organizacionais).

Seja qual for o argumento dos supracitados filósofos, a modernidade aspira aos seguintes ideais: a) emancipação; b) progresso como um bem; c) teleologia humanitária; e c) a subjetividade como um ideal da racionalidade universal.

Quanto ao tempo, estes ideais condensam-se num só momento: o futuro. Isto é, vive-se não no que está (criando raízes e valores) senão no que será. Procura-se desesperadamente o progresso, exalta-se o sucesso do vitorioso, a novidade, a tecnologia, o progresso e o desenvolvimento, sob pena de ser estigmatizado como atrasado, bárbaro, inferior, subdesenvolvido, terceiromundista e diferente.

O princípio que funda o tempo presente não é a verdade eterna, senão a verdade da mudança.

A particularidade do tempo contemporâneo é que ele não consegue mitificar e/ou mistificar, a ponto de criar um referencial “totalizador”. Assim, por exemplo, quando se fala em “globalização” da economia, há um jogo em luta entre um modelo tradicional e um novo que surge. Paradoxalmente, o processo globalizante, por ser parcial e historicamente relativo, caracteriza-se por sua instabilidade. A contemporaneidade não nega as transformações. Lança-lhes apenas um olhar questionador. Como bem observou Batista Jr.⁸⁶ é igualmente importante não mitificar certos modismos para não obnubilar a visão para o que é específico. Não existe uma grande razão que explique tudo.

5.7. Os conceitos do tradicional e do moderno o enfoque da linguagem

A argumentação anterior permitiu divisar a tensão que é provocada no conflito entre o tradicional e o moderno. Estas duas categorias tensionais também pode ser estudadas, sob a ótica da linguagem. A linguagem é um sistema de símbolos, signos ou signos-símbolos, voluntariamente produzidos e convencionalmente aceitos, mediante o qual o homem se

⁸⁶ BATISTA JR. (1996).

comunica com seus semelhantes, expressando suas idéias, sentimentos ou desejos. As funções primordiais são a expressão, o apelo e a representação.

Um dos óbices à comunicação é a imprecisão do sentido das palavras. Esta imprecisão torna difícil ou às vezes impossível a compreensão entre os homens, decorrente principalmente da falta de um referente concreto. Isto se agrava, ainda mais, por outras circunstâncias tais como os preconceitos e a polarização.

A polarização, para efeitos de reformas administrativas, consiste na tendência em reconhecer apenas os extremos de um fenômeno, negligenciando as posições intermediárias deste mesmo fenômeno. Isto é, as propostas polarizam os problemas em termos dicotômicos. Para exemplificar, poder-se-ia dizer, sob o ponto de vista histórico, que os partidários da estatização eram antes fascistas, hoje são comunistas, mas eles mesmos se dizem nacionalistas. Quem defende a iniciativa privada é anticomunista para uns, reacionário para outros, embora se considere democrata e progressista. Para muitos, nacionalismo é amor à pátria, para outros, xenofobia.

No Brasil contemporâneo, uma das polêmicas mais extremadas foi a que se travou entre “nacionalistas” e “entreguistas”. Para elucidar a polarização como óbice ao entendimento de conceitos, Garcia (1978) transcreve um trecho de Guerreiro Ramos sobre a polêmica que se travou entre “nacionalistas” e “entreguistas” e o quanto que a polarização é um fator de risco a que estão sujeitos os homens quando se servem de palavras dicotomizadas: 1) o entreguista não acredita no povo como principal dirigente do processo brasileiro; 2) não acredita que o Brasil pode, com os recursos internos, resolver os seus problemas, e tende a considerar o desenvolvimento brasileiro essencialmente dependente da entrada de capitais estrangeiros e da ajuda externa; 3) acredita que o destino do Brasil está

invariavelmente vinculado ao dos Estados Unidos; 4) o entreguista contribui objetivamente e com eu trabalho para o êxito de empreendimentos, lesivos ao interesse nacional; 5) o entreguista não participa conscientemente, pelo seu trabalho, de nenhum dos esforços coletivos tendentes a promover a emancipação nacional.

Como se vê, o neologismo “entreguista” é factível de outras leituras. Ocorre que as palavras de sentido não referencial evocam um julgamento. Nas reformas administrativas, regra geral, os proponentes buscam justificativas nem sempre identificadas com a extensionalidade do vocábulo reforma. É o caso, por exemplo, do termo privatização largamente utilizado no processo de reformas.

Privatização é não somente um termo deselegante: é também lamentavelmente impreciso. A palavra pode significar algo tão amplo como reduzir o estado do bem-estar, promovendo ao mesmo tempo o espírito de iniciativa e o voluntarismo. (Donahue, p.13-4). Boa parte desta confusão se dá pelo fato de que o entendimento num país não é exatamente o mesmo em outro.

Para Carrol (1987, p. 108), privatização pode ser definida pelo menos de dois modos: a) “it can defined as an administrative approach to the conduct of public business”; b) “it can be formulated as a theory of political economy and the responsibilities of government”. Como teoria de economia política, a privatização tem implicações significativas para a administração pública. Carrol acrescenta, referindo-se à administração pública no governo americano, que “if carried out, it would greatly reduce the size, scope, and functions of public administrative organizations in the federal government”.

A mesma palavra, na Inglaterra, Kolderie (1986, p. 285-6) diz que “privatization means transferring to private parties the ownership of a state industry that had been

producing very largely for private buyers”. Já para o mesmo autor, nos EUA “privatization has come to mean mainly the government turning more to private producers for services for which government remains responsible and which government continues to finance. It has become simply a new name for contracting”.

Para ilustrar estas categorias de análise, é possível visualizar a idéia do modernismo adotado pelo Estado como processo de inovação da administração pública, através do quadro que se segue:

MODERNISMO					
ÉPOCA/ PERÍODO	VALORES GERAIS	ENTIDADE REGULADORA BÁSICA	AMBIENTE CIENTÍFICO	VALORES POLÍTICOS	AMBIENTE ADMINISTRATIVO
Modernis- mo europeu	liberdade, igualdade e solidariedade	Estado/ Sociedade Civil	Mudanças tecnológicas	Homogeneização racionalidade planejamento	Mercantilismo
No Brasil: Anos 20/30	Romper com o passado: autoritário, rural e patrimonia- lista (atrasado)	Estado- nacional como ideologizador do nacionalismo- popular	Industrialização/ planejamento	Populismo	Fordismo: adaptação do consumo e da produção que permite um compromisso viável numa sociedade capitalista
Anos 30/80	Desenvolvi- mento	Nação-Estado com características autoritárias	Indústrias básicas	Segurança e desenvolvimento	Investimento maciço dentro do conceito de desenvolvimento.
Anos 80/90	Competitivi- dade. Pluralismo. Globalização	Mercado. Estado desregulador. Estado liberal.	Modernização liberal. Desestatização. Sucateamento. Ênfase no setor de serviços.	Diluição de atores sociais.	Estado perde poder de investir (desregulação nacional). Mercado financeiro. Dívida externa.

Quadro 1: Caracterização do modernismo (Adaptado de FARIA, 1993, WINCKLER, 1993, NOVY, 1993)

5.8. Rupturas e Transformações que Deflagram o Processo de Reformas Administrativas

Antes de discutir as rupturas e as transformações é pertinente identificar em que ambiente sócio-cultural elas ocorrem. Para isto, optou-se em expandir o entendimento que

Riggs da ao termo *formalismo*. Ramos (1983, p. 255-256) precisa quatro acepções que serão transliterados, uma vez que se revestem de interesse para a análise histórico-descritiva das reformas.

5.8.1. Formalismo

Constata o citado autor que o formalismo pode ser considerado como parte integrante de toda condição elitista. Toda elite, seja ela religiosa, literária, política, econômica, é relativamente cética quanto às regras e normas observadas em massa. É lícito pressupor que, notadamente em certos períodos de crise, os círculos dominantes, ainda que intimamente em dissídio com suas crenças, são compelidos a ocultar sua incredulidade às regras e às normas, por instinto de conservação e também por um imperativo de estabilidade institucional.

Este tipo de formalismo também se verifica nas esferas políticas em que o político freqüentemente é compelido a tolerar o que condena e, não raro, a fingir que o aceita. No domínio da ciência, da cultura, da técnica e da própria organização burocrática não raro certos assuntos e circunstâncias são privilégios de círculos restritos.

Na organização burocrática as normas e regras se impõem aos funcionários como preceitos sagrados. Ressalta Ramos (p. 258) que à certa altura da existência de tais normas e regras, os funcionários perdem de vista os objetivos para as normas e regras foram criadas e as aplicam de modo funcionalmente irracional. Assim, qualquer ruptura que ameace os interesses burocráticos encontra resistência, os quais apelam para o formalismo, ou seja, para o ritualismo. Mais recentemente, Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado

denuncia o formalismo, o excesso de normas e a rigidez de procedimentos como inibidores do controle social, pois desenvolvem uma cultura que dá ênfase aos processos em detrimento aos resultados.

O formalismo, acima descrito Ramos combinado com o de Riggs anteriormente mencionado, coaduna-se com o conceito que Faria⁸⁷ (1995, p. 108) denominou de “inflação do direito”, pois o sistema jurídico de tanto ter ampliado seu número de normas, tornou-se pesado, ineficaz e impotente. Ou seja, quanto mais procura disciplinar e regular todos os espaços, dimensões e temporalidade do sistema econômico, convertendo numa intrincada teia regulatória e numa complexa rede de microssistemas normativos, esse ordenamento jurídico altamente ‘inflacionado’ (em termos de quantidade de regras e da variabilidade de suas formas) é dotado de um formalismo meramente de ‘fachada’ (graças ao crescente recurso do legislador aos conceitos jurídicos indeterminados, às normas programáticas e às cláusulas gerais). Neste sentido, o Estado parece menos capaz de expandir seu raio de ação e de mobilizar os instrumentos de que formalmente dispõe para exigir respeito a suas ordens (p. 109).

5.8.2. Rupturas Globais

Com esta citação, o autor demonstra que as disfunções do sistema jurídico restringem determinados aspectos da transformação que estão ocorrendo na atualidade, principalmente aqueles relacionados com a Administração Pública. As transformações que estão ocorrendo na atualidade revelam rupturas que ultrapassam os conceitos de Nação-

⁸⁷ FARIA (1995, p. 103-115). Neste artigo, o autor decodifica a normatividade legal, mostrando a deterioração do sistema jurídico como monitor da Nação-Estado.

Estado e Estado-Providência. Ou seja, da formalidade paradigmática até então vigente. Dentre as rupturas que afetam o aparelho estatal e sua gerência, a seguir são mencionadas as que o autor⁸⁸ considera determinantes para as reformas administrativas em andamento no Congresso Nacional:

- a) mundialização da economia, mediante a internacionalização dos mercados de insumo, consumo e financeiro, rompendo com as fronteiras geográficas clássicas e limitando crescentemente a execução das políticas cambial, monetária e tributária dos Estados nacionais;
- b) desconcentração do aparelho estatal, mediante a descentralização de suas obrigações, a desformalização de suas responsabilidades, a privatização de empresas públicas e a ‘deslegalização’ da legislação social;
- c) internacionalização do Estado, mediante o advento dos processos de integração formalizados pelos blocos e pelos tratados de livre comércio e a subsequente revogação dos protecionismos tarifários, das reservas de mercado e dos mecanismos de incentivos e subsídios fiscais;
- d) mudanças da matriz da produção internacional - da divisão tradicional entre fornecedores de matérias-primas e fabricantes de manufaturados, passa-se à produção de bens e serviços de nível tecnológico e equivalente em diferentes países, não importando onde o produto final seja montado, o que provoca o fenômeno da ‘deslocalização’ da produção;
- e) desterritorialização e reorganização do espaço da produção, mediante a substituição das plantas industriais rígidas surgidas no começo do século XX, de caráter ‘fordista’, pelas

⁸⁸ Id., *ibid.* p. 110. O autor, fazendo coro com os arautos da globalização, parece transmitir/ revelar a concepção doutrinária do “Consenso de Washington”.

plantas industriais ‘flexíveis’, de natureza ‘toyotista’, substituição esta acompanhada pela desregulamentação da legislação trabalhista e pela subsequente ‘flexibilização’ das relações contratuais;

- f) planejamento de atividades de nível tecnológico em escala mundial, por parte dos conglomerados multinacionais, acompanhado da fragmentação das atividades produtivas nos diferentes territórios e continentes, o que permite praticar o comércio intra e interempresas, acatando seletivamente as distintas legislações nacionais e concentrando seus investimentos nos países onde elas são mais favoráveis;
- g) expansão de um direito paralelo ao dos Estados, de natureza mercatória, como decorrência da proliferação dos foros descentralizados de negociações estabelecidos pelos grandes grupos empresariais”. (grifos não são do original).

Estas idéias de ruptura, no entanto, não são compartilhadas de igual modo. Embora a globalização busque homogeneizar as novas relações, a divergência se faz sentir. Sob o ponto de vista da dimensão do Estado, O’Donnel (1993, p. 128) rebate, por exemplo, a concepção de Estado mínimo, pois o Estado é aquele que estabelece efetivamente a legalidade e que não é visto pela maioria da população como apenas uma arena para a satisfação de interesses particularistas. Daí resulta que “enxugar” ou “diminuir o Estado” pode estar destruindo também o estado-enquanto-lei e a legitimação ideológica do Estado. As conseqüências são analisadas por O’Donnel (1993, p. 136) e Tendrich (1993, p. 212) que, ao criticarem a modernização inglesa, concluem que é “ilusão pensar que a desorganização do Estado acarrete maior liberdade ou formas mais avançadas de

organização na sociedade (...) a desmontagem do Estado (...) pode mesmo diminuir a cidadania”.

Tendo em vista que a Administração Pública é o agente operacional do Estado, adiante a Administração Pública será retratada na perspectiva da Reforma Administrativa. A exemplo do seção anterior, o contexto será igualmente contraditório de interesses e tendências, visto que a Administração Pública não está infensa às diversas ingerências, principalmente do poder político e econômico.

5.9. Conclusão

O capítulo mostrou as tensões que se estabelecem entre o tradicional e o moderno no que se refere à compreensão temporal e à compreensão lingüística. Dependendo da intensidade de como os valores estão estruturados, maior é o grau de resistências às mudanças e menores são as aberturas à compreensão da passagem entre o velho e o novo. No que se refere à Administração Pública observou-se que existe a tendência de acomodação às rotinas e o apego ao formalismo. Verificou-se, também, que o tradicional pode representar uma força capaz de proteger e encobrir a passividade e a proteção de grupos específicos dentro da Administração Pública.

6. CENÁRIO DA REFORMA ADMINISTRATIVA

6.1. Introdução

Neste capítulo são focalizados alguns aspectos teóricos que esclarecem e enriquecem o fenômeno das reformas administrativas no aparelho estatal. Considerando que o fenômeno da reforma pode ser estudado sob diferentes óticas teóricas, o Cenário da Reforma Administrativa, nesta dissertação, está limitado a quatro aspectos, seguidos de uma breve *conclusão*: a) *Enfoques Predominantes das Reformas Administrativas*; b) *O Aspecto Político das Reformas Administrativas*; c) *A Burocracia e a Reforma*; d) *Reforma e Política Pública*.

Em *Enfoques Predominantes das Reformas Administrativas* procura-se destacar, com base na literatura disponível, os temas usualmente tratados nos processos de reformas administrativas; com *Aspecto Político das Reformas Administrativas* levantam-se questões de natureza política determinantes das reformas; em seguida, *A Burocracia e a Reforma* põe em relevo os conflitos que se sucedem entre as forças burocráticas e as propostas de reforma, para, em *Reforma e Política Pública*, mais uma vez, destacar as múltiplas influências que se alternam na definição política das reformas. Após apresentar as diversas nuances contidas nas reformulações do aparelho estatal, em *conclusão* decodifica-se as nuances na formulação e na implementação das reformas, buscando “costurar” os diversos elementos que a compõem.

6.2. Enfoques Predominantes das Reformas Administrativas

A reforma administrativa do aparelho do Estado exhibe uma variedade de tendências, incluindo: *downsizing*, *rightsizing*, *privatizing*, *streamlining*, *debureaucratization*, *deconcentration* e, mais recentemente, “*reinventing government*” de Osborne e Gaebler⁹⁰, que sugerem alternativas para revolucionar a administração no setor público⁹¹.

Na análise de Osborne e Gaebler, evidencia-se uma busca da eficiência na prestação de serviços públicos que não se limita apenas à privatização. A privatização é *uma* das possibilidades. A proposta dos autores transcende à discussão da simples propriedade da organização, se pública ou privada. Para eles, o elemento chave é a **eficiência**, e esta associa-se à **responsabilidade pelos resultados, motivação para a excelência, relação entre recompensas e desempenho, descentralização de atividade**. Nesta mesma linha de raciocínio, Caiden⁹² insiste no **desempenho operacional** como um fator preponderante para

⁹⁰ OSBORNE (1993, P. 20-23). Outras análises são efetuadas por JORDAN (1994, p. 271-279). BUTLER (1994, p. 263-270). Nesse artigo, Butler estuda a proposta de Osborne e Gaebler no governo britânico. Ao abordar os conceitos da obra de Osborne e Gaebler (*Reinventing Government*) sob a ótica de sua aplicabilidade com menor ou maior extensão nos países e, por extensão na Administração Pública, sumariza o conjunto de idéias e fornece uma avaliação, apontando as razões pelas quais semelhantes abordagens tornaram-se correntes em tão diferentes países e sob regimes políticos tão diversos. Butler também relaciona a semelhança dos princípios adotados nos EUA e na UK.

⁹¹ Para uma crítica sobre o movimento denominado “*reinventing government*”, consultar os seguintes autores: CARROLL, James D. “*Reinventing*” *Public Administration*. *Public Administration Review*, EUA, May/June, v. 56, no. 3, p. 245-246, 1996. KAMENSKY, John. Role of the “*Reinventing Government*” Movement in Federal Management Reform. *Public Administration Review*, EUA, May/June, v. 56, no. 3, p. 247-255, 1996. SCHACHTER, Hindy Lauer. *Reinventing government or reinventing ourselves: two models for improving government performance*. *Public Administration Review*, EUA, v. 55, n° 6, p. 530-537, Nov/Dec 1995. FOX, Charles J. *Reinventing Government as Postmodern Symbolic Politics*. *Public Administration Review*, EUA, v. 56, n° 3, p. 256-262, May/June 1996. JORDAN, Grant. ‘*Reinventing government*’: but will it work? *Public Administration*, UK, v. 72, p. 271-279, Summer, 1994. BUTLER, Robin. *Reinventing British Government*. *Public Administration*, UK, v. 72, p. 263-270, Summer, 1994.

⁹² Caiden (1991, p. 1).

a reforma, que é definida como “the induced systemic improvement of public sector operational performance”.

Peter Drucker utiliza as metáforas náuticas “navegar” e “remar” para indicar que o governo deve se preocupar muito mais com a definição de rumos do que com a prestação serviços. Esta orientação desloca o eixo *poder de fazer* para o eixo *poder de regulamentar o que fazer* governamental.

Apesar de que estas idéias de reforma do aparelho estatal sejam predominantes presentemente, a extensão da reforma não se esgota nas tendências mencionadas acima. Muito embora “in western public administration, administrative reform in a contemporary context usually encompasses changes in the internal practices and procedures of organizations (...)” (Williams, 1993, p. 1037-38), é pressuposto do presente trabalho que, na reforma administrativa, há sempre o envolvimento de questões políticas, muito além da simples racionalização de serviços públicos, da redefinição de papéis e da implementação de sistema de pessoal civil.

6.3. O Aspecto Político das Reformas Administrativas

Sob a ótica político-administrativa, Jaguaribe⁹³ elabora um quadro conceitual que permite o entendimento da reforma na perspectiva da **reorientação de políticas** que afetam o regime de participação de uma sociedade. A participação política da sociedade pode ser ampliada por decisão do governante ou de membros prevaletentes do grupo que está no poder.

⁹³ JAGUARIBE, Hélio. Mudança política: revolução e reforma. *Revista Argumento*, Rio de Janeiro, ano 1, n. 2, p. 57-71, nov.1973. p. 62, 69.

Se, de um lado, têm-se as características básicas da reorientação de políticas como vetor das reformas, de outro, observa-se que existem dois fatores que provocam as reformas, aqui distinguidos somente para efeitos explicativos. Jaguaribe, entendendo-as como um **mecanismo de reorientação política**, mais do que uma simples mudança de autoridade, ressalta que elas são uma expressão de dois fatores decisivos que induzem os governantes a agir desta maneira. O primeiro deles diz respeito à ocorrência de uma mudança nos valores e idéias dos governantes, refletindo usualmente uma mudança correspondente de mentalidade. É o caso das mudanças sócio-culturais e religiosas que induzem reformas de caráter *transformativo*. O segundo tipo de fator indutor de reformas é a ocorrência de novos fatos importantes na sociedade ou no ambiente (econômico-financeiros, por exemplo) que põem em risco a sobrevivência de um modelo de organização. As alterações provocadas no ambiente concorrem para um tipo de reforma de caráter *adaptativo*. (o grifo não é do original).

Tomando como referência o conteúdo das reformas, convém relacioná-lo com sua forma e com sua extensão. Admitindo que as instituições constituem um subsistema social, o modo como uma reforma pode afetá-las é variável. Ou seja, a mudança poderá ser profunda ou superficial, como também ter um resultado positivo ou negativo, conforme entendimento da população e/ou dos usuários. O que Jaguaribe propõe, na verdade, é que as reformas no aparelho estatal sempre estão recebendo ajustes com o objetivo de aumentar a funcionalidade dos órgãos ou empresas governamentais.

Neste nível teórico, Jaguaribe e Nascimento compartilham da concepção do aumento da funcionalidade, cuja correspondência administrativa se aproximam dos conceitos de eficiência e eficácia. Estes dois conceitos administrativos foram amplamente

enfocados nas reformas administrativas. No entanto, predominou nas reformas muito mais o conceito da eficiência, em vez do conceito da eficácia. Isto é, nas reformas administrativas foi privilegiado muito mais a execução racional (o fazer as coisas) do que a decisão racional (decidir o que fazer).

As conseqüências quase sempre foram desastrosas porque a primeira preocupa-se com o desempenho interno e, por isto, a organização pode ser enfocada como um sistema fechado, ou seja, plenamente neutro com relação às características do ambiente que a envolve. Já o conceito de eficácia vincula-se ao desempenho externo da organização, visualizando o órgão como um sistema aberto, em permanente interação com o ambiente físico e social em que está inserida⁹⁴.

A reforma administrativa do aparelho do Estado exige, porém, questionamentos amplos e gerais que se inter-relacionam, já que a Administração Pública, na prática, constitui-se na arena em que se digladiam os diversos interesses. Textualmente, Hirsch assim se expressa sobre este conflito:

interesse primeiro e imediato dos agentes do Estado consiste em conservar o aparelho do Estado, campo de sua prática social e base de sua reprodução material, em sua forma existente, e (notadamente na medida em que estes agentes dependem de eleições) em preservar sua posição no seio mesmo do aparelho⁹⁵.

Na prática, pode-se entender que “conservar o aparelho do Estado como base de reprodução material e preservar posição no meio mesmo do aparelho” exemplificam as

⁹⁴ Id., p. 23, 27.

⁹⁵ HIRSCH (1977, p. 103).

⁹⁵ NASCIMENTO (1977, p. 5-31).

chamadas disfunções da burocracia que serão vistas a seguir sob a ótica , em capítulo que discute a relação entre burocracia e reforma.

6.4. A Burocracia e a Reforma

Estudos da ciência administrativa identificam a burocracia como um meio de conquista e de manutenção do poder, no seio do aparelho estatal. Efetivamente, há fortes indicações teóricas que permitem supor que a tendência à conservação e reprodução venham a constituir-se em instâncias de poder burocrático. Cardoso (1973), por exemplo, refere-se aos “anéis burocráticos”. Weber (apud Dreifus, 1993) após mencionar que a burocracia realmente governa, considera que há muitas diferenças entre as várias espécies de burocracia. Mesmo admitindo esta ressalva, acrescenta que o poder de governar é exercido através da rotina da administração.⁹⁶

O Estado burocrático, porém, sofre duras contestações. Após esboçá-lo criticamente, Motta⁹⁷ constata que a burocracia pública brasileira, a exemplo dos países da região latino-americana e do Caribe, é ineficiente, ineficaz, inefetiva e, pior, vem sendo desenvolvida como um instrumento para atender aos interesses e às necessidades políticas de classes e grupos políticos preferenciais. Esta crítica é reveladora do baixo desempenho funcional do aparelho estatal.

Compartilhando desta constatação, Albuquerque (1995, p. 42-3), no que se refere à funcionalidade do Estado e de seus aparelhos administrativos, ressalta que a baixa funcionalidade do aparelho estatal é resultado de, no mínimo, duas condições: a) a

⁹⁶ CARDOSO (1977, p. 21); DREIFUS (1993. p. 37).

⁹⁷ MOTTA (1987. p. 32).

inexistência de políticas públicas como diretriz geral que pudessem gerar programa de metas governamentais de governo; e, b) da perda da capacidade operativa da administração pública, cada dia menos aparelhada para atender às mais essenciais demandas sociais. Consta-se não somente a inexistência como também a indefinição de uma estratégia social ativa. Reis Velloso (1994, p. 10) afirma que a inexistência de políticas sociais públicas é notória, mas que ela não apenas consequência da crise econômica nacional, mas, em grande medida, resulta da exaustão do velho modelo de Estado social, nascido nos anos 30, no bojo do antigo projeto nacional, à base do ‘nacional-desenvolvimentismo’, que se exauriu nos anos 80. Vê-se nesta proposição, vê-se a “inexistência de ações” e a “perda da capacidade operativa” como dois indicadores da necessidade de reformulação da administração pública.

6.5. Reforma e Política Pública

Nesta perspectiva de Albuquerque há, pelo menos, dois componentes administrativos significativos: **inexistência de ações públicas e perda da capacidade operativa**. Talvez, a incapacidade de gerar ações e programas para atender às mais essenciais demandas sociais é que tem marcado a Administração Pública, tanto a nível político da decisão, quanto a nível operativo, da execução. A esta inexistência de **ações públicas** para atender às novas demandas sociais, o governo buscou, segundo Albuquerque, responder de forma “atabalhada e ineficazmente (...) conter e reduzir o gigantismo do Estado (do Poder Executivo da União, particularmente)”⁹⁸.

⁹⁸ ALBUQUERQUE (1995, p. 142-143).

De forma concomitante, Farah (1995) condiciona os diversos aspectos da Administração Pública à reforma do Estado, visto que a “agenda de setores específicos é condicionada pelo debate mais geral sobre o papel do Estado e pelas diferentes perspectivas hoje existentes da Reforma do aparato estatal”⁹⁹. Por outro lado, Souza e Paz (1991) verificam que neste raciocínio que junta o papel do Estado e sua máquina administrativa, existe uma conexão estreitamente vinculada, pois “uma reforma administrativa só pode existir verdadeiramente se estiver associada a uma formulação doutrinária sobre o papel do Estado que se quer reformar”¹⁰⁰.

Neste mesmo sentido, Kariel (apud Kravchuck, 1993) ressalta a necessidade das **reformas** estarem vinculadas à **política pública**. Propondo que os reformadores respondam à questão “reforma administrativa para que?”, o autor é categórico ao afirmar que

reform cannot be considered apart from the broader issues of public policy” e enfatiza que “administrative reform cannot be justified in and of itself. Some larger, overarching objective, or theme must be articulated in order to lend meaning to the internal anxiety that reform will always generate in the bureaucracy”¹⁰¹.

Nesta linha de raciocínio em que se relaciona governo e políticas públicas, diversos outros analistas¹⁰² apontam as causas da baixa capacidade do governo no Brasil. Eles

⁹⁹ FARAH (1995. p. 138).

¹⁰⁰ SOUZA (1990/jan. 1991, p. 169).

¹⁰¹ KARIEL (1969. p. 332); KRAVCHUK (1993).

¹⁰² Entre estes analistas, Esser (1991) faz uma análise sócioeconômica dos governos latinoamericanos que estão numa fase de transição entre o desenvolvimento com base no mercado doméstico e no mercado e competição internacional. Esta baixa capacidade governamental consiste em que na América Latina, apesar dos processos políticos de transição estarem tomando forma, os países defrontam-se com dificuldades endógenas. Uma delas é que eles persistem com “traditional forms of world market specialization and an import-intensive industrial import substitution, which had been exhausted by the late sixties.” (p. 112). Duas conseqüências são apontadas: a) a elite frequentemente adota um curso de governo que alterna ditadura com democracia e, b) the “administrative reforms, the privatization of state enterprises, which corrupt the private sector economy by generous public procurement programmes, and structural improvement

reforçam que existe a ineficácia e esclarecem que o que impede o governo de enfrentar os desafios é a manutenção da máquina administrativa, muito dispendiosa. Andrade, por exemplo, acrescenta que a “burocracia pública é mal preparada, politizada e com alta rotatividade, nos escalões de chefia, em função de mudanças de governo ou de orientação política”.¹⁰³

O cenário administrativo que propicia a reforma administrativa é a constatação de que o aparelho administrativo do Estado se encontra em crise e por isto é imperiosa a reformulação do aparelho administrativo estatal.

Segundo se observa na revisão de reforma, os governos são temporariamente tomados ou apossados pelas crises. Isto pode gerar uma “crise de governabilidade” quando o aparelho administrativo revela-se incapaz de implementar decisões de governo. No aparelho estatal verifica-se, basicamente, duas categorias de poder: o governo e o aparelho administrativo. O segundo identifica-se com a Administração Pública com caráter de execução e o primeiro com o poder dos “policy-makers”, de caráter político.

Afirma-se que a crise de governabilidade decorre, em parte, do mau funcionamento de aparelho burocrático-administrativo para implementar ou fazer cumprir decisões do governo. Há uma espécie de incapacidade de execução, na própria máquina administrativa, no sentido de se implementar as políticas públicas.

Observa-se que nesta exposição há um elemento sempre referenciado: a atividade e a organização. A primeira transmite a idéia de permanência da reforma como uma atividade

programmes are always postponed or watered down.” (p. 113). Esta falta de governabilidade também pode ser constatada pela presença onipotente do Estado na vida sócioeconômica dos países americanos. A característica do Estado onipotente é o crescimento ininterrupto das instituições estatais, que pode ser explicado de duas maneiras: pelo aumento do Estado regulador e pela tendência dos governos em prover emprego para sua clientela política. (Boeckh, p. 63).

¹⁰³ ANDRADE (1993. p. 15).

inacabável, pois é atividade contínua e permanente, sempre ajustando, corrigindo, adaptando e readaptando os planos e programas às realidades da vida administrativa que está em constante ebulição e mutação. A segunda diz respeito à estrutura e ao funcionamento da máquina governamental. A organização refere-se aos conceitos clássicos de racionalização de serviços e a adequação dos meios aos fins; a fixação de atribuições e de normas, métodos e rotinas de trabalho; a produtividade, eficiência e economia das operações governamentais; a divisão e a coordenação de funções; a determinação da natureza das atividades administrativas e dos níveis de hierarquia, a estrutura de autoridade e delegação de competência e o processo de avaliação.

Destas constatações, tal qual a figura mitológica da fênix egípcia, renasce a idéia de reforma.

6.6. Conclusão

Observou-se que ao tratar do tema reforma administrativa, um conjunto de questões afloraram de forma contundente. Dos temas imediatos (burocracia, fisiologismo, jogo de interesses, desvios burocráticos, entre outros), aos mediatos (políticas públicas, tendências, transformações estruturais, serviços públicos) decorrem propostas, projetos e programas de reformas. Esta “costura” temática desenvolvida neste capítulo possibilitou a fundamentação sobre a reforma administrativa.

Observou-se que a área política se sente sensível às reformas e de que existe uma disposição em iniciar um processo de reformulação político-administrativa do aparelho do Estado. A concepção de Estado, sua função e seu delineamento são determinantes para o

estudo das reformas que se processam no ambiente dos Governos e da Administração Pública.

Da concepção de Estado (atribuições, funções) é que se visualiza diversos enfoques das reformas, ressaltando que a Entidade estatal constrói-se sob um conjunto polifacéticos de fatores.

O capítulo seguinte procura aprofundar o tema da reforma, concentrando-se na descrição histórica da reforma administrativa estatal no contexto da Administração Pública brasileira. Pretende-se estabelecer as aproximações históricas relevantes entre a Administração Pública e a reforma administrativa.

PARTE II
HISTORIOGRAFIA DA REFORMA

7. HISTORIOGRAFIA DA REFORMA ADMINISTRATIVA BRASILEIRA

7.1. Introdução

Este capítulo descreve os períodos da administração pública na perspectiva das reformas administrativas. Procura-se contextualizar as reformas administrativas no aparelho estatal brasileiro e sua vinculação com os conceitos e pressupostos da administração pública praticados no Brasil ao longo de sua história. Entende-se que a retrospectiva histórica clarifica aspectos¹⁰⁴ da atual crise da Administração Pública. Nas seções seguintes são descritos os períodos e os fatores determinantes para as reformas administrativas.

Para isto, o capítulo está dividido em quatro seções: - Periodização da Administração Pública e sua Relação com Reformas Administrativas; - Outra Forma de Periodização para Descrever as Reformas no Brasil; - Interinfluências nos Processos de Reformas ao Longo dos Períodos da Administração Pública; - Conclusão.

7.2. Periodização da Administração Pública e sua relação com reformas administrativas

A denominação de períodos, para explicar os diversos momentos administrativos no Brasil, varia de conformidade com o critério adotado, ora predominando o aspecto

¹⁰⁴ Como por exemplo: estratégia de implementação das reformas e resistência corporativa às reformas.

histórico-econômico, ora o político-administrativo. Para efeitos desta pesquisa, entende-se que os enfoques não são excludentes e, propositadamente, acrescentar-se-ão outras contribuições para enriquecer as classificações já consagradas pela literatura.

Cavalcanti (1964)¹⁰⁵ adota a denominação de “ciclos” que em muito se assemelham à divisão da organização administrativa brasileira em “fases”, adotada por Silva (id. *ibid.*, p. 10). O critério adotado por este último autor atende ao princípio da temporalidade administrativa, classificando a administração pública em: a) “reinol”, “jurídica”, “taylorista”, “relações humanas”, enquanto que o critério apresentado por Cavalcanti é marcadamente histórico-econômico.

Já Guerreiro Ramos (1983, p. 344), por sua vez, adota conceitos sócioeconômicos e distingue três períodos: o primeiro inicia-se na Independência e termina em 1930; o segundo, começa em 1930 e vai até 1945; e o terceiro, de 1945 aos dias correntes¹⁰⁶. Mais recentemente, Bresser Pereira (1996, p. 7) expressa-se em termos de ordenamento de reformas, pois ele declara que “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, (...) A primeira foi a burocrática, de 1936.”

¹⁰⁵ CAVALCANTI (1964, p. 49-68) adota a denominação de “ciclos”. 1º - a Colônia, em suas diversas fases (1500 a 1808); 2º - a Emancipação econômica e política. D. João VI - elevação do Brasil a Colônia. o primeiro Reinado e a Regência (1808 a 1822); 3º - o Império (1822 a 1889) 4º - a República (1899 aos nossos dias). Especialmente sobre o 2º ciclo, consultar excelente artigo de Tomás de Vilanova Monteiro LOPES (1959).

¹⁰⁶ Por “dias correntes” entende-se a, aproximadamente, meados da década de 60, quando o autor se ausentou do país.

7.2.1. Primeiro período - do colonial ao final do século XIX

A fase “reino” (do período colonial ao final do século XIX) é a fase em que a metrópole estava muito mais empenhada em apurar faltas do que em servir, muito mais preparada para punir do que para favorecer. Mesmo com a transferência da Corte para o Brasil (1808) e com a Independência (1822), os costumes, as usanças, os procedimentos da administração até meados do século passado permearam a administração pública através das *falas do trono aos súditos* (sic), deixando resíduos que sobrevivem em nossos dias. O primado da família imperial sobrepuja aos interesses gerais.

Com outro critério de apresentação desta história, Castro (1995, p. 26) diz que nossa história é a do privatismo na administração pública. Quando as capitâneas foram criadas no Brasil, o governo português entregou o empreendimento da colonização a particulares, pois o Estado não conseguiria arcar com os custos da empreitada. Sendo hereditárias, repetiam, grosseiramente, alguma coisa do sistema feudal europeu (descentralizado e sem a presença marcante do Estado), embora com diferenças econômicas fundamentais. A administração estava, dessa forma, nas mãos de proprietários rurais que exerciam o poder em nome do governo lusitano.

Após a independência, quase nada mudou, vindo a oligarquia cafeeira a substituir a açucareira, mantendo os mesmos privilégios e até mais. Esta situação de coisas se prolongou por toda a República Velha, onde o Estado fraco era dominado por elites locais e a gestão do público se confundia com a gestão do privado.

7.2.2. Segundo período - de meados do século XIX a aproximadamente 1930

A fase “jurídica” (de meados do século passado a aproximadamente 1930) caracterizou-se pelo respeito nominal e cego à lei e, igualmente, pelo monopólio dos cargos públicos, especialmente dos eletivos, concentrados nas mãos dos bacharéis em direito. Embora não se discuta a necessidade de leis, o discurso de Rui Barbosa “com a lei, pela lei e dentro da lei, porque fora da lei não há salvação”, retrata o espírito da fase jurídica.

Amato (1971), ao traçar os limites da eficácia das leis, diz que o exemplo mais dramático desta fé exagerada na capacidade das leis para controlar as forças sociais é o das Constituições que, com toda a sua grandiosidade, são freqüentemente reduzidas ao fracasso. Esta argumentação reforça a constatação de que a administração pública, neste contexto, se caracteriza pela discrepância generalizada entre a forma e a realidade, isto é, a estética governamental é assimétrica. Por assimetria entende-se que o hiato entre as expectativas e a realidade pode ser parcialmente disfarçado, pela criação de leis cujo cumprimento não pode ser obrigado e pela adoção de regulamentos de pessoal que são tacitamente desobedecidos. Talvez a prova mais eloqüente desta disparidade é aquela, no Brasil, constatada na desprofissionalização de servidores.¹⁰⁷

Guerreiro Ramos acrescenta que as atividades administrativas, neste período, tinham de ser muito singelas, não exigindo para o seu exercício preparo muito especial do servidor. Em suas palavras “Dir-se-á que, para cumprir os seus deveres, bastava-lhe o conhecimento

¹⁰⁷ Segundo dados do ENAP/CEDEC em **Estrutura e organização do Poder Executivo**, Brasília, v. 2, p. 40, 1993, em termos de perfil, estima-se que dos 7.000.000 de funcionários públicos a maioria concentra-se na área meio. Comparado a outros países da América Latina, como a Argentina e Venezuela, ou a países europeus, como Suécia, França e Alemanha, o Brasil possui o menor número de funcionários públicos nas áreas sociais. Um outro diagnóstico, a nível federal, 47,3% do total de servidores encontram-se alocados em um grupo não classificado em carreiras específicas. Portanto, a discrepância entre a forma da lei e a realidade parece inexoravelmente demonstrada.

das leis, regulamentos e praxes. Ao que se pode afirmar que no trabalho administrativo predominava o espírito jurídico-legal”. (1983, p. 344).

7.2.3. Terceiro período - fase “taylorista” e fase das “relações humanas”

Acompanhando a evolução das ciências administrativas, a fase “taylorista”, embora não tenha impresso seu signo na administração pública tal qual as outras duas, foi introduzida no ambiente da administração brasileira com a preocupação de buscar rendimento através da racionalização, da seleção de pessoal, do estudo de custos, dos organogramas e fluxogramas.

Na classificação de Silva (id. *ibid.*, p. 19), a fase das “relações humanas” orientou-se pelo esforço de dignificar a pessoa humana e compreender, não pela interpretação materialista, mas pela via complexa dos *motivos humanos*, as causas misteriosas que fazem o trabalhador gostar do trabalho ou detestá-lo, sentir-se bem ou mal ajustado na empresa.

A partir de 1930, segundo a visão de Guerreiro Ramos (1983, p. 345), a administração pública é compelida a exercer funções que, ou eram residuais ou inexistiam em épocas anteriores. Assim é que se “Se algo se desejasse ressaltar para caracterizar este período (1930 a 1945), indicariamos o imperativo da *eficiência*. A administração pública começava a perder aquele dissimulado caráter assistencial e ia ganhando foros de instrumentalidade do governo, destinada à condução eficiente dos negócios públicos”¹⁰⁸. Digno de nota é o fato de que, para imprimir eficiência no trabalho governamental, a Lei

¹⁰⁸ Dentre os instrumentos, o autor cita: Comissão Central de Compras (1931); Comissão Permanente de Padronização (1935); Conselho Federal do Serviço do Serviço Público Civil (1936) e das Comissões de Eficiência nos Ministérios; Departamento Central de Compras (1940).

que criava o Conselho Federal do Serviço Público Civil (Lei nº 284, de 28 de outubro de 1936) se referia à necessidade de “reduzir os quadros de funcionários públicos, colocando-os dentro das estritas necessidades do serviço”. Esta particularidade é aqui mencionada porque exatamente 60 anos depois, as Medidas Provisórias¹⁰⁹ nº 1.522, 1523 e 1524 e os Decretos nº 2.027, 2.030 e 2.031 de 11 de outubro de 1996 sinalizam para idêntica redução dos quadros de funcionários públicos, além de eliminar benefícios, reduzir gastos operacionais, extinguir 100.583 cargos, eliminar o espaço potencial para expansão das despesas de pessoal.

7.3. Outra forma de periodização para descrever as reformas no Brasil

Diversos outros autores (Marcelino, 1981; Marcelino e Souza, mimeo, s.d.; Ramos, 1981; Wahrlich, 1984) também periodizam a reforma administrativa em períodos, descrevendo-a do ponto de vista histórico mais recente. A proposição de se dividir a retrospectiva histórica da reforma em dois momentos resulta da compreensão diferenciada e da abstração interpretativa dos autores consultados. Como a fonte Histórica se baseia nos fatos ocorridos é de se compreender que o historiador dos anos 60 ainda não dispusesse dos eventos político-administrativos após este período.

Serão descritos, a seguir, os seguintes períodos: período 1930 a 1964; período de 1964 a 1985; período da redemocratização do Estado brasileiro; período da administração pública gerencial. Este último período ainda está em fase de formação e suas características serão aprofundadas no capítulo IX e X. A administração pública gerencial será descrita com

¹⁰⁹ Conforme Diário Oficial nº 199, Seção I, p. 20691, segunda-feira, 14 out 1996.

mais detalhes pois interessa sobremaneira aos propostos desta pesquisa. Assim, ela se desdobra em considerações gerais, caracterização da administração pública gerencial, os setores do Estados, formas de propriedade e sistemas de gestão.

7.3.1. Período de 1930 a 1964

No primeiro período¹¹⁰, consolidaram-se na Administração Pública brasileira, simultaneamente, os princípios da administração e da teoria burocrática. Estes princípios e práticas administrativas atravessaram as décadas de 40 e 50, com maior ou menor intensidade de aplicação. De 1937 a 1945, o esforço de renovação estatal enfatizou a reforma dos meios, muito mais do que na dos próprios fins. As áreas em que recaíram mais intensamente as ações da reforma foram a administração de pessoal, administração de material, administração orçamentária e a revisão de estruturas e racionalização de métodos.

Para Guerreiro Ramos (1983, p. 346), é a partir de 1945 que o sistema administrativo brasileiro entrou em uma nova fase. Tratava-se da fase em que se incorporava ao trabalho administrativo o critério ou a *atitude de planificação*, entendida a palavra no sentido sociológico. Dada a constelação de problemas a que a Administração Pública estava envolvida, a questão da eficiência nos serviços era subsidiária, em relação à questão do ajustamento desses serviços, em conjunto, à realidade econômica e social. O que estava em causa, a partir de 1945, era a funcionalidade mesma das instituições administrativas em relação às demandas da estrutura econômica e social do País¹¹¹. Com a

¹¹⁰ Há coincidência parcial com o último período esboçado por Silva.

¹¹¹ A estrutura econômica e suas necessidades passam a constituir o centro das indagações de sucessivos relatórios. O autor menciona os diversos eventos políticos-administrativos: Missão Técnica Americana, já em 1943; Comissão de Estudos Econômicos Brasil-Estados Unidos, 1948; criação do Conselho Nacional de Economia, criado em 1946 e organizado em 1949; elaboração do Plano SALTE (saúde, alimentação,

maioria das atividades e serviços sob a coordenação e supervisão sistemática do Poder Público, o Estado “ia-se tornando Estado-Planificador” (p. 348) e esta inovação passou a requerer alterações institucionais de diversa natureza no arcabouço do Executivo. Entre estas alterações está a constituição de numerosos grupos de trabalhos e grupos executivos, suprimindo as deficiências da administração tradicional.

7.3.2. Período de 1964 a 1985

O segundo período - 1964 a 1985 - caracterizou-se pela presença intervencionista do Estado no processo de desenvolvimento econômico. É deste período a expansão e multiplicação de entidades da administração indireta (descentralizada), com a finalidade de promover, de maneira eficaz, o desenvolvimento, evitando, assim, o emperramento da administração direta (centralizada). É, também, deste período, o Decreto-Lei nº 200/67 que trata da reforma administrativa. Este documento introduziu profundas alterações na organização e no funcionamento do Estado administrativo brasileiro, consistindo em uma vigorosa política de descentralização e da utilização do instrumento de programação do governo (planejamento, orçamento-programa e a programação financeira do Estado, sob um controle único e centralizado). Nas palavras de Reis Velloso¹¹², “em vez de uma administração paralela, quis-se que a própria administração exercesse as funções de gestão

transporte e energia); Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, 1951; criação, a nível nacional, da Companhia Hidroelétrica do São Francisco, 1945; a Comissão Executiva da Defesa da Borracha, 1947); Banco do Nordeste, 1952; Petróleo Brasileiro Sociedade Anônima, 1953, Programa de Metas, 1956. entre outros.

¹¹² As idéias aqui transcritas ou interpretadas de Reis Velloso foram extraídas da palestra “Funções típicas de governo: uma abordagem operacional” publicadas em Reorganização da Administração Pública Federal: Estado e Sociedade. Brasília: FUNCEP, 1989. p. 91-98.

do desenvolvimento econômico, com resultados que, em alguns casos, foi bom e em outros foi altamente duvidoso”.

Se o Decreto-Lei nº 200 tinha por objetivo básico a adoção de uma vigorosa política de descentralização e a supressão de todos os controles meramente formais, seus resultados, no entanto, não foram alcançados. Segundo relatório da Câmara dos Deputados¹¹³ de autoria do Senador Moreira Franco, o resultado foi uma proliferação indiscriminada de empresas públicas¹¹⁴ e de formas autárquicas de serviços públicos, agigantando a burocracia, o que levou, doze anos após, à criação do Ministério Extraordinário para a Desburocratização, dedicado a simplificar os sistemas de controle para facilitar a vida do cidadão. A falta, por outro lado, de uma reestruturação organizacional fez com que os trabalhos pela desburocratização tivessem resultados tímidos.

Nesta mesma linha de raciocínio, Bresser Pereira diz que as reformas operadas pelo Decreto-Lei 200 não desencadearam mudanças no âmbito da administração burocrática central, permitindo a coexistência de núcleos de eficiência e competência, no nível da administração indireta, com formas arcaicas e ineficientes, no plano da administração direta ou central. O núcleo burocrático foi, na verdade, enfraquecido indevidamente através de uma estratégia oportunista do regime militar de não desenvolver carreiras de

¹¹³ Câmara dos Deputados, 10/ 07/ 96, Relatório.

¹¹⁴ Martins (1995, p. 19-20) diz que na metade dos anos 70, “ninguém era capaz de dizer com certeza quantas fundações públicas, autarquias, empresas públicas e empresas estatais existiam no país. Uma pesquisa que conduzimos na época, cobrindo apenas empresas públicas e empresas controladas pelo Estado, encontrou 571 delas nos três níveis administrativos, sendo que 60% das mesmas haviam sido criadas entre 1966 e 1976.” Ele esclarece, também, que das 231 empresas públicas e empresas estudadas, não adotaram necessariamente práticas gerenciais para a sua organização ou para a execução de suas atividades (como esperava a *reforma*), mas em muitos casos elas certamente adotaram uma abordagem custo/benefício para a alocação de investimentos.

administradores públicos de alto nível, preferindo-se, ao invés, contratar a alta administração através das empresas estatais.

Para Reis Velloso, é relevante observar, no entanto, que, particularmente nos anos 80, a administração pública brasileira “modernizadora” ficou tão obscurecida que ela adotou os mesmos vícios da “tradicional burocracia”. Parafraseando Faoro (1976), “tradicional burocracia” entende-se aquela em que o Estado remonta ao velho estado autoritário e patrimonialista português. Isto é, sendo a Coroa ela mesma proprietária de terras, sua distribuição gerava títulos de nobreza e a conseqüente dependência clientelista. Buscando uma explicação para a crise atual, Reis Velloso (id. ibid.) enfatiza que “Isso evoluiu, no Brasil, gerando nosso velho clientelismo político e, mais recentemente, até formas muito atuais, o populismo que, no fundo, é apenas uma nova de clientelismo de massa”.

A crítica de Reis Velloso reforça a idéia de que ação intervencionista do Estado caracterizou-se pela expansão desordenada das empresas públicas. Esta expansão desordenada permitiu a que elas fossem apontadas como grandes responsáveis pelos gastos públicos e pelos privilégios da burocracia estatal, criando-se uma situação incômoda para o Estado já a partir dos anos 80. O período democrático que se vislumbrava na década de 80 acometia às empresas governamentais a malversação das receitas públicas, através, por exemplo, da absorção por parte do governo das dívidas das empresas governamentais contraídas no exterior. O Estado-Planificador dava os primeiros sinais de exaustão. É, sem dúvida, que nessa década a privatização já era tema constante nas propostas governamentais cuja efetivação mais intensamente vem ocorrer a partir de 1991 e 1994. No início dos anos 80 registraram-se tentativas importantes para reformar a burocracia com a criação do Ministério da Desburocratização e do Programa Nacional de Desburocratização. Foram

iniciativas governamentais que visavam a revitalização e agilização das organizações do Estado, a descentralização da autoridade, a melhoria e simplificação dos processos administrativos e a promoção da eficiência.

7.3.3. Período da redemocratização do Estado Brasileiro

Com a retomada do processo democrático pelos civis no país, em 1985, inicia-se um período de transição marcado por, no mínimo, três fatos importantes: a) a Constituição de 1988, b) a reforma administrativa do Governo Collor e, c) a proposta de reforma do Ministério de Administração e Reforma do Estado do Governo Fernando Henrique Cardoso.

Os princípios que nortearam as propostas de reforma administrativa incorporados na Constituição de 88, e colocado em prática no Governo Sarney primavam pela restauração da cidadania, democratização, descentralização e desconcentração da ação administrativa, racionalização e contenção de gastos públicos, formulação de novas políticas de recursos humanos e racionalização da estrutura da Administração Federal.

No âmbito do funcionalismo civil, foi extinto o DASP, criada a Secretaria da Administração Pública - SEDAP e, posteriormente, a ENAP - Escola Nacional de Administração Pública (1986). Salienta-se, também, a criação de um regime jurídico único (RJU) e um sistema de carreira para o servidor público.

Já a proposta de reforma administrativa no Governo Collor (1990-1992) divisava a modernização do Estado e a melhoria da eficiência da máquina governamental com uma política de administração de recursos humanos mais austera. A proposta inicial previa a

demissão de 30% do quadro de pessoal da administração federal, em parte malograda pela reinserção judicial dos funcionários no quadro funcional.

No Governo Fernando Henrique Cardoso, as propostas que tramitam nas Comissões da Câmara¹¹⁵, enfocam austeridade nos gastos públicos, particularmente com o quadro de pessoal. Porém, dadas as características conjunturais dos anos 90, é possível vislumbrar a iminência de um novo período reformista cujo protótipo se enfeixa no que se poderia denominar de “Administração Pública Gerencial”. Entre as características incluem-se questões axiais sobre funções, tamanho do Estado e gerenciamento público burocrático. Dada sua repercussão na administração pública brasileira, o período da “Administração Pública Gerencial” será descrito nos capítulos IX e X deste trabalho.

7.4. Interinfluências nos Processos de Reformas ao longo dos Períodos da Administração Pública

Dada as diversas influências, é pertinente ressaltar que os diversos períodos de reforma administrativa na administração pública brasileira, inter-relacionam-se com o contexto institucional predominante. Os quadros abaixo expressam estas inter-relações. Os quadros estão divididos com as seguintes colunas: *período*, *ênfase da administração pública*, *caracterização do Estado* e *contexto institucional predominante*. As colunas expressam as seguintes situações: o *período* refere-se ao espaço de tempo em que ocorreram os fatos; no *ênfase na administração pública* são mencionados os fatores mais significativos que preponderaram na administração pública brasileira; em a

¹¹⁵ Tramita o PEC 173-A que trata da Administração Pública

caracterização do Estado identifica-se o papel predominante do Estado na qualidade de agente mediatizador das relações sociais. Ou seja, qual o papel e a função do Estado; o *contexto institucional predominante* procura identificar alguns fenômenos históricos, segundo o autor, que foram determinantes no modo de organizar a sociedade, ou vice-versa. Ou seja, os fatores sócio-históricos como elementos influenciadores no Estado e na Administração Pública e suas possíveis influências nas reformas administrativas do aparelho estatal.

Em primeiro lugar, apresenta-se o quadro do **Período Colonial e Imperial**. Segundo Silva (1962), os conceitos administrativos deste período ainda exercem e refletem seus efeitos na Administração Pública hoje em dia. Embora o autor tenha se referido à conturbada década de 60, outros trabalhos mais recentes (como por exemplo Tonet, 1994, Canhim, 1995. Bresser Pereira, 1995) revelam idênticos reflexos. Em seguida, apresenta-se o **quadro do Período Republicano - 1889 a 1985** e, finalmente, o **Período: Nova República**.

Período Colonial e Imperial			
PERIODOS	ENFOQUE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	CARACTERIZAÇÃO DO ESTADO	CONTEXTO INSTITUCIONAL PREDOMINANTE
Período colonial (1500-1822)	Controle territorial. Controle econômico. Centralização.	Patrimonialismo Clientelismo Nepotismo Enorme aparelho estatal	Capitania hereditárias. Feudalismo. Proprietários rurais. Monopólio comercial. Nobreza de espada (mouros). Exploração e pilhagem sob o controle da Coroa, como fonte de receita estatal portuguesa. Brasil: colônia de exploração e não de povoamento. Ouro, madeira, pedras, engenho e comércio: concessão do Estado a clientela restrita. Portugal passa ao largo da RI e Iluminismo. Escravidão.
Período imperial (1822-1889)	Patrimonialismo. Clientelismo. Burocracia extensiva. Intervenção do Estado	Estruturas oligárquicas no território. Estruturas fechadas. Favores a clientes. Formação de elites locais. Estado adquire autonomia.	Latifúndios, escravidão. Insurreições contra privilégios econômicos da Coroa são facilmente esmagados.

Quadro 2 - Período colonial e imperial.

Período Republicano - 1889 a 1985			
PERÍODOS	ENFOQUE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	CARACTERIZAÇÃO DO ESTADO	CONTEXTO INSTITUCIONAL PREDOMINANTE
(1889-1930)	Tentativa de formação de burocracia profissional.	Público se confunde com o privado. Formação de elite: Itamaraty e Banco do Brasil	Novos latifúndios: Café. Idéia de construção nacional: elite e militares.
1930-1945	Modelo clássico de administração com características da burocracia weberiana. Pessoal (DASP), material e orçamento. Racionalização Ingresso no SP por mérito. Criação do DASP. Duplo padrão de ingresso no SP: alto escalão (elite-burocracia) e escalões inferiores. (forma clientelista de recrutamento de pessoal por indicação). Baixa qualificação e baixa remuneração do servidor. Inchamento da máquina administrativa. Absenteísmo, baixa produtividade, ocupação de dois ou mais empregos, atividades paralelas.	Estado autocrático Manipulação populista dos recursos públicos. Clientelismo continua existindo e as oligarquias passam a ser representantes do Estado ("Dando é que se recebe"). Mudanças no Estado são de forma e não de conteúdo. Servidor como moeda de troca política. Altos dirigentes x barnabés. Política populista-clientelista: emprego público por parte dos partidos, manipulação de verbas. Figura do despachante, jeito e favores. Estado desenvolvimentista Reformas de base	Nacionalização. Incipiência industrial Indústria de base. Legislação trabalhista e sindical. Tentativas de aprimoramento dos mecanismos de Estado. Empresas estatais com <i>ethos</i> público elevado. Formação de órgãos sem independentes (administração indireta: autarquias, fundações, empresas públicas e empresas estatais) ou criando órgãos governamentais monopolizados, longe da influência política, formando os <i>feudos</i> .
1945-1964	Busca-se racionalizar: Comissão de Estudos e Projetos Administrativos; Comissão Especial de Estudos de Reforma Administrativas. Ambigüidade: 1) altamente qualificados e competentes; 2) burocracia na linha de execução desmotivada e com bizarras padrões de desempenho.	Administração o desenvolvimento. PNDs Misto de ethos autoritário com descentralização. Estratégia econômica: investimento maciço. Crises: indefinição quanto à regulação entre Poder Executivo e empresas do Estado. Opção política de crescimento com endividamento externo. "Fora do Estado não há salvação" (Couto e Silva)	Projeto nacional de desenvolvimento. Plano de metas de JK. Reforma de Base. Aliança para o Progresso. Plano de Metas (Energia e desenvolvimento - JK). "50x5".
1964-1985	DI 200/67: descentralização das atividades, desmembramento de ministérios, desburocratização. Fuga da rigidez burocrática. Migração de pessoal da administração direta para o setor paraestatal. Florescimento do setor paraestatal. Deterioração dos serviços públicos à população. Dois burocratas: burocratas de baixa remuneração e o executivo público de paraestatal.	Administração o desenvolvimento. PNDs Misto de ethos autoritário com descentralização. Estratégia econômica: investimento maciço. Crises: indefinição quanto à regulação entre Poder Executivo e empresas do Estado. Opção política de crescimento com endividamento externo. "Fora do Estado não há salvação" (Couto e Silva)	Compromisso com o desenvolvimento. "Exportar é que importa" Multiplicação de entidades de Adm Indireta: fundações, empresas públicas, sociedade de economia mista. Transfêrencia de verbas para regiões dominadas pelas oligarquias mantém a tradição (assegurar a perpetuação do sistema clientelista e patrimonialista. Programas utópicos deslocam recursos para grupos locais. Conseqüências: endividamento externo para financiar obras; contratações do tipo trem da alegria; sucateamento das instituições, tecnologia, capital e RH; retirada do Estado (falido), privatização e terceirização. Moderna corrupção financeira. Endividamentos. Nova relação entre grupos de interesses especiais (empresiteiras) e administração direta ou estatais. <i>Anéis burocráticos</i> . Do lobby à corrupção generalizada e institucionalizada

Quadro 3: período republicano com subdivisões

Período: Nova República			
PERÍODOS	ENFOQUE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	CARACTERIZAÇÃO DO ESTADO	CONTEXTO INSTITUCIONAL PREDOMINANTE
NOVA REPÚBLICA (1985-1990).	Reforma administrativa associada à redemocratização: racionalização e contenção dos gastos públicos; formulação de uma política de RH; racionalização da estrutura de administração federal e de mecanismos de tutela: desburocratizar; criar mecanismos de fiscalização pela sociedade, dos atos e procedimentos do setor público.	Redemocratização. Redução dos investimentos governamentais. Clamor antiestatal. Estado assaltado pelo fisiologismo e pelo clientelismo patrocinado pelos partidos políticos. Evasão fiscal. "Devastadora canibalização do Estado (...) em função das clientelas eleitorais". (Matos, 1989). Estado insolvente, incompetente e corrupto.	Eleições gerais. Constituinte. Constituição de 1988. Crise fiscal. Crises inflacionárias. Privatizações. Terceirizações. Coalizão política. Volatilização de partidos políticos.
1990-1994	Demissão. Indefinições generalizadas. Pânico generalizado.	Desmantelamento do Estado. Condução errática da administração.	Implementação constitucional. Mercado: competitividade. Corrupção de alto nível. Desarticulação/incapacidade e generalizada. Desqualificação do serviço público. O privado no público.
1994	Administração gerencial	Redesenho do Estado: redefinição; contratos de e regulação	Normalidade financeira; globalização; abertura de mercado

Quadro 4: Nova República (Castro, 1994, MARTINS, 1994, MATOS, 1989, CASTRO, 1994, MARTINS, 1994, MATOS, 1989).

7.5. Conclusão

A retrospectiva histórica possibilitou inferir que as experiências reformistas buscaram dotar o aparelho estatal de eficiência, eficácia e racionalidade, quer sob o enfoque do desenvolvimento, quer sob o enfoque do atendimento ao público, ou ambos. O fato básico é que cada reforma na Administração Pública está submetida a condicionantes diversos. São discussões que permanecem como um processo interminável de

aperfeiçoamento e modernização (Motta, 1981; Ramos, 1981); desburocratização e descentralização (Wahrlich, 1984); de exaustão e revigoramento da administração pública (Castor e França, 1986). Modernização, (des)burocratização, (des)centralização são termos que necessitam ser contextualizados historicamente. Especificamente sobre burocracia, pode-se defini-la como “organization that maximizes efficiency in administration, whatever its formal characteristics, or as an institutionalized method or organizing social conduct in the interest of administrative efficiency”.¹¹⁶

¹¹⁶ BLAU (1956, p. 60). Considerando que parte significativa do processo de reforma se alicerça no antagonismo entre burocratização e desburocratização, convém resgatar o tipo ideal concebido por Weber, apesar das críticas e das disfunções ocorridas da idealização weberiana como segue. “The ideal bureaucracy contained organized offices in a hierarchical structure (...) continuous organization of official functions controlled by various rules and regulations (...) Spheres of competence within the bureaucracy would be delimited, incumbents would be given authority to perform official functions, and this authority would be clearly defined and subject to specific conditions (...) Officials were to be selected and appointed if they were competent (...) separation of the bureaucracy from ownership of the means of production so that administration could be conducted impersonally and objectively (...) the organization would be more rational (BUECHNER. op. cit., p. 22)

8. REVISÃO DAS REFORMAS ADMINISTRATIVAS NO BRASIL E EM OUTROS PAÍSES

8.1. Introdução

As comparações internacionais de reformas administrativas são, no mínimo, difíceis, porque a história, a estrutura, as funções e as responsabilidades da administração pública variam de país para país. Contudo, o estudo das reformas administrativas promovido em outros países pode contribuir para entender as razões pelas quais muitos deles estão reestruturando o aparelho administrativo estatal.

Este capítulo descreve as reformas administrativas patrocinadas pelos governos no Brasil e em diversos outros países. Ao descrevê-las em seus aspectos básicos, destacam-se os seus elementos essenciais. Isso, por certo, permite traçar uma matriz de variáveis comparativas intervenientes. A sistematização favorece a leitura e a compreensão histórica das reformas. Na sistematização, a seguir, são caracterizadas as reformas administrativas no Brasil, bem como a experiência em três estados brasileiros. Na seqüência, são descritas os aspectos essenciais das experiências de reforma em outros países.

Os blocos temáticos deste capítulo estão divididos nas seguintes seções: - Caracterização das Reformas administrativas no Brasil; - A Experiência de Reforma Administrativa em Alguns Países; - Conclusão.

8.2. Caracterização das Reformas Administrativas no Brasil

Para o caso brasileiro, historicamente, dir-se-ia que o aparelho administrativo estatal remonta a D. João III (1534), através de um instrumento político-administrativo denominado Regimento¹¹⁷. Este regimento determinava os objetivos do governo, os poderes e os deveres do governador e a composição orgânica: a Ouvidoria - uma espécie de administração de justiça - e a Provedoria - a administração fazendária. Na verdade, todas as decisões centralizavam-se no governo central, sem qualquer autonomia das Colônias. Neste contexto, às modificações nas relações entre governo e governados não giravam especificamente em torno de um tema singular. As reformas se caracterizavam, quase sempre, por conflitos e crises.

Como já foi visto, em cada período histórico há elementos predominantes e os enfoques são os mais diversos. Há, na verdade, um conjunto de situações que podem originar conflitos e gerar o processo de reforma.

¹¹⁷ O primeiro governador geral (Tomé de Souza) ao chegar no Brasil em 1549 já trazia uma estrutura de governo, leis, normas e regulamentos, e inclusive com uma constituição, o Regimento de Almerim, preparada em Portugal.

8.2.1. O Enfoque Econômico

De uma maneira bem abrangente, pode-se afirmar que a origem dos conflitos reformistas gira em torno de verbas, mesmo porque toda Administração Pública depende de dinheiro, depende da economia, visto que a política pública depende de recursos, já que não possui renda própria e o poder público, em si mesmo, precisa ser financiado. Por “economia“ entende-se, em primeiro lugar, a escassez propriamente dita de recursos públicos para sustentar a máquina administrativa estatal. Em segundo lugar, fazer economia significa eliminar gastos de toda a natureza nas diversas áreas de atividades estatais, particularmente com pessoal. Porém, para efeitos de reforma administrativa ambos significados não são excludentes. Eles guardam relação de causa e efeito. Economia e eficiência caminham geminadas na busca de melhor desempenho no setor público.

Para o caso específico da América Latina, as tendências de reformas na década de 90 estão voltadas para reformas na política econômica. Por consequência, as reformas administrativas giram em torno do paradigma “fazer economia” dos gastos públicos, isto é, diminuir os gastos públicos em diversas áreas (principalmente de pessoal) e conseguir, por extensão, a estabilidade econômica. A proposta com esta tendência insere-se no projeto neoliberal de reforma (Sangmeister, 1993). Segundo este autor, a reorientação conceitual de reformas na América Latina é de que elas o são no campo econômico. Diz que as políticas econômicas das décadas passadas “*overcharged the state’s administrative capacity, but undercharged the competition of private enterprise; their effects have, in the final analysis, been to clock development instead of promoting it*”. (p.19) (grifos do original).

Bellon (1984, p. 23), por exemplo, menciona a necessidade de reforma administrativa na França porque há uma “crise econômica e social”, isto é, há falta de

recursos disponíveis para financiar o setor público. A relação de abundância e escassez de recursos fica evidenciado nas palavras de Plowden (1984, p. 38). Ele diz que quando a Inglaterra era “politicamente dominante e relativamente rica” os objetivos da reforma do sistema administrativo britânico concentraram-se na modernização de instituições; já na “época de recessão”, as reformas administrativas concentraram-se na diminuição do aparelho estatal, através de privatização e desestatização, especialmente; e, explicitamente no Brasil, a reforma 1930 buscava efetivamente a “economia” (Wahrlich, 1982, p. 3).

Do mesmo modo, a mensagem presidencial de Castelo Branco, em 1965, sobre as reformas, enfatizava que o “propósito é obter que o setor público possa operar com a eficiência da empresa privada” (mensagem presidencial de 1965, apud Dias, 1969, p. 50).

O tema da “economia”, sobretudo a economia (cortes) relacionada com o funcionalismo, fica explicitada nos diversos pronunciamentos do Ministério da Administração e Reformado Estado. A tônica é, entre outras, a redução do quadro de pessoal, reduzir despesas, propiciar redução estrutural na folha de pagamentos, reduzir gastos operacionais.¹¹⁸

8.2.2. O Enfoque Sóciotecnológico e Outros Aspectos

Além da predominância do aspecto econômico, observa-se, na literatura, que as razões pelas quais novas reformas são propostas, englobam, também, outros aspectos específicos e históricos.

¹¹⁸ Para exemplificar: Veja, nº 39, 25 set 1996; Folha de S. Paulo, 12 out 1996; Medidas Provisórias nº 1.522, 1.523 e 1.524 e os Decretos nº 2.027, 2.030 e 2.031 de 11 de outubro de 1996.

Martins (1969) entende que para tornar a administração pública mais eficiente constitui-se, basicamente, num problema de mudanças sociotecnológicas, de transformação de mentalidade valorativa e cultural, que deve operar-se nos funcionários públicos. Recomenda que “para aumentar a eficácia e a eficiência pública, deve-se pesquisar, cientificamente, em primeiro lugar, *por que* a burocracia é ineficiente e ineficaz e resiste à mudança” (p. 81). E acrescenta que “a reforma administrativa não é a mera *modernização* de seu aparato tecnológico público (...) é uma mudança na cultura administrativa”.

Cáceres (1995), em seu depoimento sobre a experiência na Província de Córdoba (Argentina), expressa que a “reforma do Estado foi adotada como ferramenta estratégica para modificar substancialmente as estruturas de produção, comercialização e serviços”. Em seguida, destaca o consenso da sociedade de que a “Administração Pública deve satisfazer as necessidades da comunidade com eficiência, eficácia, economia e oportunidade” (id. *ibid.*).

Ao interpretar o depoimento supra, infere-se que o Estado perdeu seus horizontes quanto aos seus propósitos, introduzindo na Administração Pública vícios e disfunções que, agora, sob a égide da *reforma*, se tenta corrigir, através da busca da eficiência, da eficácia, da economia e da oportunidade. O autor sugere que, reintroduzindo os princípios básicos da administração, a gerência pública provincial argentina readquire poder de gerência e de atendimento às necessidades da comunidade.

A experiência da reforma administrativa do aparelho do Estado na Colômbia, por outro lado, caracteriza-se pela redefinição do funcionamento do aparelho administrativo estatal em todos os seus níveis. Naquele país, enfatiza-se a *modernização*, com forte carga na *descentralização* nas instâncias administrativas, visto que, nesta instância de decisão

técnico-político, a nação absorveu as funções mais importantes do aparelho público (Bernal. Covelli, 1995, p. 189). Embora a proposta de reforma tenha caráter político, o que se infere é a busca administração pública eficiente.

8.2.3. Predominância dos Enfoques nas Reformas Administrativas Brasileiras

No Brasil, como de resto de outros países, algumas tentativas de reforma administrativa também foram intentadas. Em cada momento histórico, predominam diferentes enfoques. Wahrlich (1982, p. 3), historiando a reforma administrativa no período do Governo Provisório de 1930-1945, aponta que a preocupação com reforma administrativa surgiu com o “problema do funcionalismo”. Segundo o conteúdo do documento, percebe-se que a reforma tinha caráter corretivo: reduzir o excesso, “enxugar” a máquina estatal. Getúlio Vargas assim se manifestava em seus discursos: “O problema do funcionalismo, no Brasil, só terá solução quando se proceder à redução dos quadros excessivos, o que será fácil, deixando-se de preencher os cargos iniciais, à medida que vagarem. Providência indispensável também é a não decretação de novos postos burocráticos, (...). Com a economia (...) poderá o Governo ir melhorando (...) exigir maior rendimento das atividades e aptidões dos respectivos funcionários, que então, sim, não deixarão de se consagrar exclusivamente ao serviço público (...).”

Convém observar que idêntico raciocínio constava do discurso de Aluizio Alves (1986, p. 8) acerca das rigorosas medidas de contenção de economia e de racionalização da máquina pública. Paradoxalmente foi no Governo Sarney no qual Aluizio Alves era Ministro da Administração, que foram contratados 120 mil funcionários públicos...

A idéia central dessa proposta de reforma, como se pode ver, fundamentava-se na busca da economia, eficiência no serviço público e maior racionalidade. A idéia da reforma com ênfase na racionalidade, difundiu-se a todos os ministérios, tornando-se quase que uma obsessão do governo em elaborar normas gerais que levassem aqueles propósitos de racionalidade, eficiência e economia a resultados efetivamente objetivos. Assim é que o discurso getuliano versava sobre um reordenamento administrativo para “reduzir despesas, coibir abusos, reformas dos serviços dispendiosos e sem eficiência, equilibrar orçamentos, suprimir déficits e, sobretudo, simplificar, melhorando, a antiquada e ranceira máquina administrativa”. (Wahrlich, 1982, p. 65).

Para obter a racionalidade tão desejada, já em 1936 foram criadas as **comissões de eficiência** no Ministério da Educação e Saúde (Dias, 1969) com a dupla missão de atuar como órgão setorial de organização e métodos e de exercer atividades referentes ao processamento das promoções do funcionalismo, as quais, mais tarde, deram origem a outros órgãos específicos.

Analisando o teor dos discursos governamentais da era getuliana, verifica-se que, quanto à estratégia de implementação da reforma, há fortes indicações de se caracterizarem como sendo globais e aplicadas verticalmente, apanágio, talvez, de um regime político de excepcionalidade. Por globais, entende-se a extensão das concepções reformistas e de seus atributos a todas as entidades do aparelho estatal.

Do ponto de vista histórico, o entendimento da “reforma administrativa” recai, ostensivamente sobre a **questão do funcionalismo** ou do **serviço civil**. Wahrlich (1976, p. 41) recupera documento do embaixador Joaquim Nabuco, nos Anais da Câmara dos Deputados (p. 376-390) em que, a 03 de abril de 1879, ele já mencionava a necessidade da

“reforma do serviço civil, porque muitas de nossas despesas provêm exatamente de nosso sistema administrativo”. Depreende-se que a reforma é justamente para coibir as despesas provenientes do sistema administrativo. O entendimento de reforma exposto por Nabuco permite subentender controle, eficiência e eficácia dos serviços civis públicos, evitando as “despesas”. O esclarecimento no mesmo documento reforça esta idéia, pois

Quando falo em eficiência do serviço civil refiro-me a medidas seguramente de economia, por um lado, mas, por outro, de ordem, de distribuição de serviço, de aptidão, de promoção, de responsabilidade prática, que dêem mais garantias ao merecimento e ao trabalho, outros meios de ação aos agentes do Poder Executivo, outros meios de fiscalização ao parlamento, para que os serviços públicos sejam feitos e administrados como se fossem confiados à iniciativa, ao interesse, e à responsabilidade particular.

Este apelo de Nabuco vai ser retomado por Getúlio Vargas. Com a Lei nº 284, de 28/10/36 é que ocorre efetivamente a reforma administrativa federal voltada, por um lado, para a organização dos serviços públicos e seu aperfeiçoamento e, de outro lado, para a administração de recursos humanos da administração, sob a égide do sistema de mérito (Warhlich, 1976, p. 43).

Quanto à tipologia da reforma de 1936, esta concentra-se na instrumentalidade administrativa, isto é, foi uma reforma voltada predominantemente para dentro da própria administração, objetivando, através de maior racionalidade e do próprio sistema de mérito, o aumento da eficiência administrativa (Wahrlich, p. 43-4). A mesma autora, enfatiza a adoção dos princípios da administração como suporte para o processo de implementação da reforma, que incorpora os modelos prescritos na teoria administrativa em voga nos países mais desenvolvidos.

A literatura pontua que nas reformas da década de 30, como ocorreu depois na década de 70, as mudanças ficaram mais no âmbito normativo e atenderam quase só interesses do Governo.

Nos anos 80, no entanto, a abordagem da reforma tendeu para combater os pontos críticos da Administração, vistos a partir da clientela externa (Siqueira, mimeo. s.d.), transcendendo a simples busca da eficiência de normas e rotinas. Neste sentido, o objetivo da “modernização” passou a ser o atendimento ao *cidadão comum* e ao *empresário*, entendido como **agente do desenvolvimento econômico**.

Comentando o plano Collor, Souza e Paz (1991, p. 168) pronunciam-se criticamente frente às reformas, pois elas não são enfrentadas na sua real dimensão pelos dirigentes do Estado e afirmam que as reformas administrativas implantadas nos últimos anos “são mais voltadas para a construção de formatos de acomodação da crise e de alianças políticas típicas do nosso processo de democratização do que para o enfrentamento, de forma profunda, das reais origens da crise”.

A reforma administrativa da era Collor concentrou-se nas demissões e nas disponibilidades de funcionários públicos, tentando passar para a sociedade a visão de que os males da má gerência pública e da incapacidade dos governos de diminuir o déficit público são creditados unicamente aos servidores.

Castanhar (1991, p. 35), embora não encontrado uma base filosófica para dar suporte à reforma Collor, entende que ela se alicerçou na modernização do Estado e melhoria da eficiência da máquina governamental, principalmente através de uma política de administração de recursos humanos mais austera.

Sobre a atual proposta de reforma administrativa desenvolvida a partir de 1994 pelo MARE, os capítulos IX e X abordarão seus aspectos determinantes, nesta mesma linha de raciocínio histórico.

Com a finalidade de descrever o processo de reforma na Administração Pública dos Estados-Membros da Federação, a seguir são apresentadas experiências em três Estados Brasileiros¹¹⁹.

Relatando a experiência do Instituto de Serviço Público da Universidade Federal da Bahia aplicada a reformas administrativas estaduais, Sobrinho (1967, p. 288) entende que a “reforma tem que ser encarada e sentida como um processo contínuo e interminável de aperfeiçoamento da Administração Pública de um Estado”.

Esta transcrição transmite a idéia de continuidade e, mais marcadamente, de processo. O próprio conceito de processo, quer em sentido administrativo, quer em sentido ontológico, reveste-se desta noção de “inacabado”. O que vale dizer que quando se diz “reforma”, diz-se que é apenas um instrumento administrativo para iniciar, ou dar continuidade, a um processo. Neste caso governamental, pois é um processo contínuo e interminável de aperfeiçoamento da Administração Pública de um Estado”.

Certamente Sobrinho está transmitindo a idéia de que o assunto reforma é um procedimento impostergável na vida pública. Isto é, ou o Estado a trata como um mecanismo regular de atualização da Administração Pública, ou o Estado perece. A

¹¹⁹ Ressalte-se que a Escola Nacional de Administração Pública publicou a série “Retratos da Administração Pública” em edição que relata as experiências de gestão de 13 secretarias estaduais de administração. É uma edição que adota o vocábulo “gestão”, abrangendo a reforma administrativa e torna público as principais realizações gerenciais ocorridas e implementadas pelas Secretarias Estaduais de Administração no período de 1991 a 1994.

evidência do tema reforma para as organizações públicas pode ser expressada de forma enfática e, ao mesmo tempo dramática, através do *slogan* “Reform or Die”¹²⁰.

Castro (1969), em “Carta estratégica da reforma administrativa de Minas Gerais”, faz um comentário sobre a experiência brasileira e diz que ela tem sido um “movimento teleologicamente finito porque suas metas se esgotam num projeto ou lei geral de reforma; temporalmente finito, porque a prazo determinado; e socialmente finito, porque circunscrito a um grupo ou governo” (p. 95). Expressando sua preocupação com o que deve ser a reforma, enfatiza que ela há de ser heurística, e não determinística ou apriorística. Ela deve transcender a grupos e a governos.

O autor não se atém a apontar as críticas. Especificamente para o Estado de Minas Gerais, propõe opções estratégicas que, dependendo do foco de ação, podem ser classificadas em estruturais (divisão do trabalho, definição de competência), ou funcionais (fluxo de trabalho, rotinas), ou, ainda, para comportamentais (atitudes do pessoal, motivação, moral do grupo). Assim é que os “frustrados projetos de reforma total do Executivo anteriores ao DL 200 preocuparam-se sobretudo com a arquitetura do governo, com a criação de novos ministérios, a subdivisão ou integração de órgãos, a redefinição de competências” (p. 98).

Ao propor uma reforma que vise à solução de problemas, muito mais que a orientação processualística (instrumental), acentua que a reforma se viabilizará através de um processo motivacional centrado nas pessoas, no homem.

¹²⁰ Expressão utilizada para justificar a necessidade das Nações Unidas, conforme TIME, October 23, 1995. Em artigo publicado no Vital Speeches of the Day, Warren sugere que “The UN’s bureaucracy should be smaller, with a clear organization structure and sharper lines of responsibility. Each program must be held to a simple standard - that is, it must make a tangible contribution to the freedom, security, and well-being of real people in the real world”.

Raciocínio semelhante é manifestado por Martins (1969) ao referir-se sobre a implantação da reforma administrativa em São Paulo. “A maioria das reformas (...) geralmente (...) se atém aos aspectos formais, aos aspectos estruturais”. Em seguida, aponta para aquilo que é essencial numa reforma: o homem. “É portanto sobre o homem que se tem que atuar para se conseguir um aperfeiçoamento da máquina administrativa. E atuando sobre o homem (...) o que se deve fazer é mudar-lhe a concepção mesma que tem do serviço público” (p. 123). É fácil inferir, pelas palavras do Secretário da Fazenda do Estado de São Paulo, que as reformas administrativas adotadas no Brasil, primeiro se focalizaram nos meios e não no servidor, como se os meios determinassem os fins.

Nestas declarações está subtendido que a referência central sobre a qual giram as reformas, para estes autores, tem que se buscada no servidor, em primeiro lugar e, em seguida, como consequência, nos instrumentos que a promovem.

8.3. A Experiência de Reforma Administrativa em Alguns Países

8.3.1. América

Praticamente todos os países fazem reforma. É um tema de preocupação pública que se estende a diversos países ou, melhor dizendo, é um mecanismo de ajuste da máquina administrativa dos aparelhos de Estado democrático. Na **Venezuela**, Mena (1975), ao focar a reforma na perspectiva do desenvolvimento daquela nação, considera-a “requisito fundamental para o êxito da gestão pública, o incremento permanente dos níveis de eficiência e eficácia governamentais” (p. 69).

O enfoque do desenvolvimento na concepção venezuelana de reforma é reforçado por Rachadell & Quintero (apud Wahrlich, 1974, p. 19). Para os autores, a reforma é “entendida como um processo que visa transformar as estruturas e os procedimentos da administração e a política de pessoal, a fim de adaptá-los às necessidades do desenvolvimento econômico e social do país”. Acrescentam que a reforma deve ainda ser concebida à luz da teoria de sistemas, segundo a qual um sistema administrativo para o **desenvolvimento** se compõe de **atividades** que, em relação mútua, são executadas por uma ou mais organizações para obter um resultado previsto do ponto de vista do **desenvolvimento** (grifos do autor).

No **México**, Lombardo e Castro (1974) reclamam da postura espamódica praticada pelos governos no tratamento das questões administrativas quanto à reforma administrativa. Após visualizarem as diversas experiências desenvolvidas na implantação de reforma administrativa (Brasil, Colômbia, Costa Rica, Uruguai, Peru e Venezuela) concebem-na como um processo permanente de adaptação e de mudança das estruturas, dos procedimentos e de capacidade administrativa do Estado, preparando-o para enfrentar as diferentes conjunturas e responder, adequada e oportunamente, às demandas que lhe chegam do meio ambiente (p. 79).

Justificam tal concepção porque a administração se torna flexível, orgânica (quanto à legislação e operacionalização), facilita o estabelecimento de uma co-responsabilidade em todos os níveis. Por outro lado, alertam que toda reforma tem um custo político e, as resistências são inevitáveis, o que é confirmado por Ink (1984, p. 60), ao constatar que a reforma é “onerosa e perturbadora”.

O modo de encarar a reforma administrativa para estes dois estudiosos no México deve ser visto como um “problema de oportunidade política e de decisões ao mais alto nível da administração”. É com esta visão de administração pública aliada à política de desenvolvimento que o aparato estatal tenta responder de forma “eficaz ante as novas exigências da economia e da sociedade” (p. 81). Langrod (1978, p. 669), fornece fortes indicações de que a administração pública no México era, entre outras acusações, marcada pela prevaricação, desonestidade, improvisação e impunidade e que a reforma administrativa previa para o período do governo Portillo (1976-1982) um programa progressivo de formação de recursos humanos (agentes públicos) para a administração pública.

No entanto, o problema básico permanece praticamente intacto no México. Trata-se da reforma do Estado. A administração pública, por exemplo, não é tratada como ciência pelo governo porque o próprio governo, de certa forma, é autoritário. Sobre este aspecto, Pardo (1996) diz que “In Mexico, public administration as a discipline has not achieved the necessary theoretical cohesion because rather than understanding and explaining the state, the government, and the administrative structure, it has devoted itself to justifying the proposals made from the heights of power.” Fazendo uma breve retrospectiva do projeto político da Administração do Governo Salinas, o autor concluiu que a administração pública no México foi absorvida por debates promovidos pelo poder governamental.

As reformas que estão ocorrendo hoje no México, segundo Villanueva (1996), dizem respeito à privatização e à liberalização econômica, mas que o governo deve enfrentar as demandas sociais relacionadas com a federalização do país e aumentar a participação pública na política e nos processos de tomada de decisão democrática. Observa

que a reforma administrativa deve ser acompanhada de reforma fiscal, de uma nova constituição e de outros arranjos políticos-administrativos.

Wahrlich, (1974, p. 13), relata as semelhanças e diferenças na implantação de reformas administrativas na América Latina, cujo teor a seguir se descreve, destacando a fundamentação básica que conduziram os governos a efetivarem-nas em seus países. É extremamente oportuno citar, pelas circunstâncias econômicas e políticas, que o período histórico em que se efetivaram estas reformas gira em torno da década de 60-70.

No **Panamá**, a concepção e a estratégia de reforma adotadas no Panamá, segundo Wahrlich (op. cit. 13), têm relação com programas de desenvolvimento nas áreas prioritárias e se refere à situação da administração pública. Assim, os debates nacionais sobre reforma administrativa levados a efeito pelas entidades governamentais em 1970, resultaram em conclusões e recomendações sobre a organização do setor público; a legislação existente; a administração, a formação e o treinamento de pessoal; os sistemas de compras e fornecimento de material; a programação, execução e controle orçamentários, e, finalmente, o papel dos órgãos públicos no processo de reforma administrativa. Após diversos aprimoramentos administrativos, o documento filosófico-programático concentrou-se em áreas de ação, todas elas comprometidas com o binômio integração x desenvolvimento: integração governamental, integração institucional e integração humana para o **desenvolvimento** (op. cit. p. 19).

Na **Colômbia**, a reforma administrativa tem-se concentrada mais no campo das ciências administrativas. De acordo com Morcillo (apud Wahrlich, 1974, p. 24) os esforços têm sido focalizados no aperfeiçoamento e na atualização da administração, cobrindo três áreas: a) as estruturas da administração; b) sistemas e procedimentos administrativos, tanto

nas atividades substantivas como nas atividades de apoio; e, c) recursos humanos. Estas três áreas articuladas permitem dar um caráter de continuidade e integração à reforma em que as demandas da comunidade (insumos) são processadas (processamento) e revertidas à comunidade (produtos) em forma de bens e serviços.

Ainda no espaço geográfico das Américas, Ink (1984), nos **Estados Unidos**, constata que no mundo inteiro os países têm-se confrontado com uma série cada vez maior de problemas muito difíceis e que a demanda por mais serviços públicos raramente é correspondida pela capacidade da máquina governamental de atendê-la. Constata, por outro lado, que a maioria das propostas de reformas malogram quanto a sua implementação. Reportando-se quase que exclusivamente à reforma civil no período de 60-80, o autor não explicita diretamente as questões de ordem econômica. Acentua, diferentemente das demais concepções já mencionadas, as “manhas” táticas do processo de organização da mudança e implementação das reformas.

Por outro lado, Demarco e Nigro (1983, p. 45) referindo-se à reforma do serviço civil americano introduzido em 1978 pelo *US Civil Service Reform Act (CSRA)*, fazem uma avaliação do sistema do desempenho da força de trabalho após a reforma que introduziu, entre outras novidades, o desempenho por objetivos.

Já em 1991 é estabelecido o “Council for Administrative Renewal (CAR)” que desenvolveu sistemas e processos nas diversas áreas funcionais do governo no sentido de reduzir os custos e valorizar os programas de prestação de serviços aos cidadãos. Segundo McCrindell (1995, p. 29), o CAR tem atuado em três áreas básicas: “1. business reengineering, 2. locally shared support services, end 3. systemes improvements.”

Em 1993 é criada a GPRA (Government Performance and Results ACT) cujo objetivo é criar “a comprehensive strategic planning and performance measurement system for the federal government” (Kimm, 1995). A concepção de reforma administrativa nos EUA é acentuadamente de gestão estratégica por um lado, e, de gestão de resultados, por outra. Assim é que o GPRA dispõe do seguinte planejamento estratégico: a) em 1997 todas as agências governamentais devem se submeter a planos estratégicos declarando sua missão e os principais objetivos; b) em 1999, os planos anuais de desempenho serão incorporados ao orçamento anual; c) no começo do século XXI, todas as agências governamentais deverão fazer relatórios anuais de seu desempenho comparativamente com os objetivos estabelecidos. (Allen, p. 1995).

O aspecto da gestão por resultados está fortemente referenciada pela “The National Performance Review” (NPR) que possui uma ampla visão do que a administração pública deveria ser:

“First, federal administration should be market based - entrepreneurial, competitive, customer driven, and results oriented. Second, the the NPR should strengthen executive control of federal administration and drastically reduce congressional involvement in it. Third, NPR envisions the government doing more with less.” (Rosenbloom, 1995).

Comentando a experiência de reforma administrativa no Estado de **Connecticut** (EUA), Kravchuck (1993, p. 332) chega a mesma conclusão de Caiden¹²¹: a reforma é onerosa e perturbadora. Ela não é aceita e, por isso, deve ser imposta de cima para baixo - pelo menos em seus estágios iniciais.

¹²¹ Caiden define reforma administrativa como “the induced systemic improvement of public sector operational performance” (Caiden, Gerald E. **Administrative reform comes of age**. Berlin: Walter de Gruyter & Co. 1992. p. 1).

8.3.2. Europa

Atentando para a contextualidade, Oertzen (1984, p. 27), ao discorrer sobre a reforma administrativa na **República Federal da Alemanha**, diz que fatores políticos, econômicos e sociais do ambiente em que a reforma irá ocorrer devem ser determinantes do sucesso de uma reforma, ou seja, há uma hora certa para a reforma.

O referido autor pluraliza *reformas* e dá o tom da continuidade justamente para expressar a concepção de que ela é “algo que, em si mesmo, não tem fim. A possibilidade da reforma não depende apenas, principalmente, da qualidade das idéias e propostas.

Por isto, inicialmente (1930-1960), quase todos os esforços de reforma se concentraram na procura de maior **eficiência** através da racionalização das **atividades** de apoio. Alguns autores denominam de **enfoque processualístico** a este enfoque centrado nos meios, em contraposição à reforma centrada primordialmente na eficácia para a consecução dos fins, a que se aceitou denominar de **enfoque teleológico**.

Nos países acima arrolados, após os anos 60, as reformas adquiriram um sentido de continuidade, adaptação e mudança da administração pública a **serviço do desenvolvimento**, de tal forma que **reforma e desenvolvimento** andam lado a lado como que justificativas que se complementam.

Na França¹²², a história da reforma do mecanismo governamental teve início em 1922. Campanhas reformistas ocorreram em 1938 e em 1946, criando institutos,

¹²² Artigo de Quermonne e Rouban evidenciam a questão da “accountability” na administração pública francesa. Eles mostram, também, outros aspectos da administração pública daquele país. Dizem que a partir de 1981 o governo tem adotado medidas para modernizar o Estado com consequências políticas inevitáveis. Uma das consequências foi o confronto com a burocracia.

revigorando a “Ecole Nationale d’Administration” e provocando mudanças no aparelho estatal.

Segundo Quermonne e Rouban (1986, p.400), existe uma tendência em restaurar modernos métodos de gerenciamento na administração pública e adaptá-los às necessidades dos cidadãos. Os s autores afirmam que

Reforms recently under consideration, with support of a group of management specialists, aim both at achieving greater efficiency in administrative activities and higher visibility in decision making. Reformers think that management processes should serve to enhance availability of information for ‘democratic debate’ (...) Administrative reform are also considered to be the best way of promoting a ‘new citizenry’ through a more participatory process. Recent reforms of the civil service were intended to widen the social base of public administration.

Desta forma, a concepção francesa de reforma administrativa recente direciona-se para atender as necessidades do cidadão. Bellon (1984, p. 22) estabelece uma tríplice relação terminológica entre administração x burocracia x reforma. O chefe do Ministério do Serviço Civil e das Reformas Administrativas, responsabiliza-se pela **eficácia da qualidade do serviço** prestado aos usuários e das relações entre estes e a administração. Admitindo que as reformas administrativas enfrentam, de modo muito particular, na França, uma luta constante contra a burocracia, Bellon afirma que a concepção francesa de reforma está intimamente relacionada com a função pública de prestação de serviços aos cidadãos. Para superar os obstáculos da resistência, por iniciativa do próprio governo, o ministro é ao mesmo tempo ministro da função pública e ministro das reformas administrativas.

As mudanças administrativas que estão ocorrendo na **Europa Central e no Leste europeu** possuem algumas características especiais. Uma análise comparativa de reformas nas novas repúblicas - Polônia, Checoslováquia, Hungria e Eslováquia - identifica que elas necessitam ser encaixadas no contexto político e econômico das transformações ocorridas com a desestruturação do sistema socialista em 1989. Segundo Hesse (1993, p. 220),

Administrative reform was less guided by an assessment of the new administrative requirements associated with political and economic change than the intention to overcome the administrative legacy of socialism. (...) administrative transformation provides the prevailing reform pattern because the turbulence of political and economic developments impeded a performance-oriented analysis of tasks, structures, procedures and personnel.

Convém citar, ainda, que a transição de uma economia estatal planejada para uma economia baseada no mercado através da privatização, liberalização e marketização provou ser muito mais complexo do que se esperava. Abaixo serão mencionadas algumas características de três destas novas repúblicas: Polônia, Checoslováquia, Hungria.

Na **República da Polônia**, a transformação do sistema político (1989) e a gradual reorientação da economia para o mercado têm provocado algumas modificações na administração pública. De 1989 a 1993 tem ocorrido uma gradual reconstrução política com clara tendência democrática, constituindo-se de: a) reconstituição de um Estado Constitucional, b) respeito aos direitos individuais e à propriedade privada e, c) o funcionamento dos mecanismos de mercado.

De maneira geral, o sistema administrativo está sendo revisto e, pode-se afirmar, está numa fase de transição entre o antigo regime comunista e um regime democrático. Segundo Kulesza (1993, p. 36) algumas medidas estão sendo discutidas na perspectiva de

que o governo seja competente, gerencial e racional. Para o caso da Polônia, o autor opina que as reformas requerem novas atitudes, hábitos, técnicas, rotinas administrativas, métodos de colaboração da administração com outros parceiros. A noção de reforma administrativa deve criar um sentimento positivo em direção de valores que inspirem ação para o bem comum e, ainda, reforçar a idéia de que a administração pública é acima de tudo um serviço para a comunidade.

Na **Checoslováquia**¹²³, ao lado das reformulações políticas, o governo eleito em 1992, identificou a reforma administrativa e a descentralização como um dos assuntos centrais da agenda legislativa e política. A reforma administrativa é reconhecida como uma pré-condição para o sucesso econômico. O governo, além disso, reconhece que “improved administrative expertise, enhanced technical capacities, and a restored prestige of administrative institutions and their staff” são considerados pré-requisitos vitais para um governo democrático efetivo (Vidláková, 1993, p. 65). O autor, dentre as várias alternativas para implementar a reforma administrativa nesse país, considera crucial reconstruir um eficiente e efetivo serviço público. “(...) a reform strategy for Czech public administration certainly needs (...) and, crucially, the re-building of an efficient and effective public service” (p. 71).

Também a **Hungria** experimenta transições políticas. Com a consolidação de um Parlamento legitimado, ocorrem mudanças no legislativo. Os ajustes e as emendas foram introduzidos no sentido de garantir uma sólida base legal para o funcionamento de uma sistema democrático pluralístico e uma economia de mercado. Após descrever a alienação

¹²³ O novo governo republicano sob o Primeiro Ministro Vaclav Kaus é de 1992.

política da maioria dos habitantes nas eleições de 90/91, discorre sobre o futuro da administração público húngaro.

As reformas administrativas no contexto da Administração Pública podem ser sumarizadas em quatro diretrizes básicas: reorganização, desestatização, descentralização e desregulação. Uma das modificações fundamentais refere-se ao sistema de governo local que vai abolir uma série de hierarquia. Neste sistema “there is no longer any hierarchy between municipalities and counties; their relationship is characterized by equality, and county government has no supervisory function in relation to municipal governments.” (Szabó, 1993, p. 96). A característica básica da reforma administrativa encontra-se no programa de modernização do governo que

attaches particular importance to the central level and aims at the streamlining of central competences, functions, structures and administrative procedures. In particular, the modernization programme envisages - a review of the organization and operation of the government (...); - the division of tasks and functions amongst supervision and control; - the division of tasks and functions amongst ministries (...) -the modernization of the ministries' internal organization and management. (id. *ibid*, p. 99).

Na **Grã-Bretanha**, em essência, concepções de reformas são idênticas a de muitos outros países. Plowden (1984, p. 35), porém, adiciona uma particularidade da reforma praticada na Grã-Bretanha: o conhecimento dos antecedentes para a compreensão de atitudes diante da reforma administrativa. Admite, por exemplo, que o governo tem uma incompetência intrínseca e isto vem reforçando a campanha para a transferência de recursos do setor público para o privado.

Após reproduzir a opinião generalizada de que o serviço civil representava “a epítome da obsolescência das instituições governamentais britânicas” (p. 38), as reformas, mesmo assim, foram relativamente tímidas até 1979.

Mas a partir da assunção do governo conservador nos anos 80, uma série de medidas revolucionou a postura administrativa na Grã-Bretanha. Entre elas, a) redução do contingente do serviço civil de 732 mil (em 1979) para 600 mil funcionários (até 1988). (Mascarenhas, 1993, p. 323); b) reorganização do Serviço Nacional de Saúde; auditoria e prestação de contas; c) eliminação da ineficiência no governo central; d) extinção do Departamento de Serviço Civil. Plowden (p. 47) conclui que a ênfase neste período foi a *eficiência* e, por conseqüência, a redução dos custos dos serviços.

As razões pelas quais a Grã-Bretanha¹²⁴ reformulou o setor público e promoveu as reformas administrativas estão embasadas nos seguintes fenômenos: “(1) the globalization and decline of economies, (2) the pressure on public resources caused by this decline, (3) the public disenchantment with the quality of public services, and (4) the influence of the new right or neoconservative philosophy that favors more market-oriented approaches to public sector management.”

Como resultado, o país “(1) adopted economic liberalization and deregulation of the economy, (2) reorganized the public services to make them efficient and more accountable, and (3) adopted privatization to bring about more market-oriented approaches such as user pay and contracting and selling of assets. Com estes pressupostos, o governo britânico enfatizou “efficiency improvement by carrying out efficiency scrutinies and installing a

¹²⁴ Estas influências valem também para diversos outros países citados pelo autor, como Nova Zelândia, Austrália, Estados Unidos. Dada as semelhanças, pode-se afirmar que estas influências também se aplicam ao caso brasileiro.

financial management system for performance measurement and accountability, in addition to adopting privatization”.

Uma característica pioneira, porém, da reforma administrativa britânica é que o governo adotou uma posicionamento muito mais ideológico e político em promover o setor privado, com a intenção balancear o poder entre o setor privado e o setor público do que por razões de eficiência. Quer dizer, as razões são muito mais de ordem político-ideológica do que administrativa. Assim é que a privatização e a reestruturação econômica foram adotados como meios para reduzir o papel e a influência do setor público na área governamental. (Mascarenhas, 1993. p. 323-5). Esta mesma argumentação encontra-se em Foster (1994, p. 500): “(...) that despite government claims that their objectives were economic, economists have conceded that privatization objectives were more political than economic (...) but there are several reasons why this does not make the explanation political rather than economic (...).”

8.3.3. África

Em que pese a diversidade político-econômica dos países do **continente africano**, dois são os contextos: exigências de ajuste econômico e exigências de reformas institucionais. Tal qual ocorreu no Brasil, “in the past it was taken for granted (...) that government, as the generic instrument of the new state, would mobilize the resources and actively manage development. Government was both provider of means and producer of public goods and services.” (Morgan, Shin, 1995, p. 1424).

No entanto, na década de 80, ocorreram mudanças de proporções globais nas atitudes públicas sobre governança, em todo o continente africano. Embora as propostas de reforma administrativa ainda sejam bastantes questionáveis e frágeis, o autor citado diz que as necessidades são macrossociais, entendidas como ampliação da capacidade dos servidores civis em manejar políticas públicas e mudanças econômicas globais. Estas questões estratégicas manifestam-se nas mudanças com o pessoal civil (incentivos monetários, ampliação do conhecimento do serviço público) e na melhoria de desempenho dos serviços do setor público.

8.3.4. Ásia

O tema *reforma administrativa* é um tema permanente nos países. Furuhashi (1984, p. 69) constata que: a) todos os países se defrontaram com os mesmos tipos de problemas, como as crises governamentais e a dificuldade de revitalização das economias nacionais, diante dos limitados e irregulares suprimentos de energia e de matérias-primas; b) a reforma administrativa, por sua própria natureza, envolve elementos racionais e técnicos. O autor periodiza a reforma administrativa no **Japão** em quatro fases: 1) a fase de 1945-1954 viu a implementação da reforma administrativa sob a ocupação dos países aliados no pós-guerra. Nesta fase promoveu-se drástica reorganização e democratização das instituições administrativas que haviam permanecido, em grande parte, inalteradas desde a Restauração Meiji; 2) a fase de 1955-1964 caracterizou-se pela expansão administrativa no sentido de compatibilizar a expansão tecnológica do setor privado com o setor público; 3) a fase de 1965 a 1971 privilegiou o aspecto da coordenação entre os órgãos governamentais para aumentar da eficiência e da racionalidade da administração como um todo. As medidas de

eficiência e racionalidade consistiram, entre outras, na redução de cargos civis e de pessoal e na flexibilização para contratar mão-de-obra governamental; 4) a fase que se inicia em 1975 caracteriza-se por implementar de forma mais rígida as medidas da fase anterior - agora sob uma economia de crescimento estável - e promover a revisão gerencial das agências e organizações públicas. Nesta fase, a atenção é concentrada na aplicação de *software* com a finalidade de melhorar as relações governamentais e garantir a confiança pública no governo.

Em decorrência desses problemas e, considerando as mudanças que estão atualmente em marcha no Japão, a reforma buscou a

reconstrução financeira do governo através de cortes nas despesas sem a decretação de novas medidas tributárias; medidas visando melhorar as relações governamentais (...) inclusive (...) a racionalização das normas administrativas; (...) transferência de corporações públicas (...) para o setor privado; controle do número de funcionários.

Watanabe (1984, p. 104-105), por sua vez, aponta cinco fatores sócioeconômicos que impulsionam a reformulação administrativa no Japão: a) relacionamento com a comunidade internacional; b) revisão das políticas de expansão econômica para uma economia mais estável; c) mudança na sociedade japonesa quanto à urbanização, concentração urbana; d) envelhecimento rápido da sociedade; e, e) credibilidade governamental perante o povo.

Com uma visão prospectiva, por outro lado, o Primeiro Ministro Nakasone definiu a reforma administrativa como “a matter of grand national policy toward the coming century” (Wright, Sakurai, 1987). Com o risco de externar um visão extremamente

supersimplificado, o conteúdo da reforma administrativa pode ser apresentado em termos de cinco estratégias. Elas são:

- (1) decrementalism, or shrinking national and local government, (2) deregulation, or the simplification of procedures for licenses, permits, etc., (3) devolving functions and authority from the central to local governments, (4) privatizing or abolishing government corporations, and (5) reorganizing and restructuring both central staff and ministerial agencies of the national government.

Sobre a **China**, Aufrecht (1995, p. 175-6) relata a reforma do “civil service”, indagando, primeiramente, o que os acadêmicos do Leste precisam saber sobre a China para entender a reformas ali realizadas. Empregando o método etnográfico para obter dados, a reforma do serviço civil acompanhou as mudanças políticas e econômicas de Deng Xiaoping da década de 70. Embora a reforma do serviço civil reflita as tensões entre os valores da cultural tradicional chinesa, - o socialismo e o desenvolvimento -, ela foi primeiramente vista como um suplemento necessário para o desenvolvimento econômico.

O conceito de reforma administrativa adotado na China, sob a ótica do pensamento ocidental, é predominantemente de caráter político. Segundo definição da Universidade do Povo (apud Williamns, p. 1038), a reforma administrativa é concebida como ‘administrative behavior to change old and establish new management in order to improve administrative efficiency’. Provavelmente, o que está implícito neste conceito é a superação de um modelo que já não corresponde às exigências do novo. Para o caso chinês, a superação consiste em separar as funções do partido das funções do governo, porque a burocracia do partido emperra o sistema governamental, pois

The major manifestations of bureaucratism are: being separated from the masses, having ossified ideology, blindly observing absurd regulations, creating redundant organizations, having more people than needed, avoiding decision-making, indifference to efficiency, irresponsibility, betraying trust, multiplying red tape, blocking each other, retaliating against others, suppressing democracy, cheating superiors as well as subordinates, taking bribes and accumulating personal wealth. (Williamns, p. 1039).

Williams (1993, p. 1035-1051) efetua uma microanálise do processo de implementação da reforma administrativa em um ministério chinês (The Ministry of Light Industry). Para os líderes chineses, “administrative reform encompasses not only internal organizational change, but also relationships between agencies and other institutions, particularly the political party.” (p. 1038). Refere-se, certamente, ao Partido Comunista e ao “cadre personnel system”. No Trigésimo Congresso do Partido (1987) o Secretário General Zhou Ziyang anunciava que “China’s ossified cadre system was in need of reform” (p. 1039). Daí a necessidade de se reformar o sistema tradicional por um sistema de em que privilegie um serviço público civil com base no mérito e na competência.

A implantação de um serviço civil tem por objetivos: a) “create a democratic society were people could compete equally; b) improve efficiency by getting qualified people into government; c) guarantee government workers’ rights.” (1045).

Mais recentemente, Tsao e Worthley (1995) constataam que na recente história administrativa da China “the administrative reforms are operationally inseparable from contemporary political and economic developments.” Assim também é interpretado por Lam e Wong (1996) ao constatar que no contexto da China estatizadora, a nova ordem econômica é monitorizada basicamente pelo Estado chinês. De tal forma que a reforma administrativa tem que ser vista sob o prisma do Estado como monitor do processo econômico.

8.3.5. Oceania

Na **Austrália**, segundo Langrod (1978, p. 208), “la réforme du mécanisme gouvernemental et de l’appareil administratif du Commonwealth australien se trouva depuis l’arrivée au pouvoir du régime politique travailliste en 1972 - après 23 années de l’opposition - au centre de débats publics et de discussions parlementaires.

Conforme Wilenski (1986, p. 258), de 1973 a 1985 foram instaladas oito comissões para propor reformas na Austrália, que resultaram na reforma político-administrativa. Mascarenhas (1993, p. 323) salienta que este país volveu-se para “restructuring the public service, establishing a system of financial management, and carrying out efficiency scrutinies to enhance public sector performance”. Da mesma forma Kouzmin, Dixon e Wilson (1995, p. 55-62) constataam que as inovações introduzidas no setor público e na administração pública daquele país são reformas para promover “accountability; a customer orientation, the public agencies’ workplace practices and privatization.”

Wilenski afirma que, tradicionalmente, as reformas objetivaram maior eficiência e efetividade dos funcionários públicos. No entanto, igualmente outros objetivos têm sido discutidos, especialmente pelos políticos, preocupados com o controle democrático do crescimento da burocracia. Mais recentemente - em função da pressão da sociedade civil - tem também crescido a pressão por maior equidade, tanto no processo interno da administração como nos serviços disponibilizados à comunidade.

Observa que, na Austrália,

whatever its purpose it is true that reform always takes place against resistance and that failure to recognize the various sources of opposition, and to plan to neutralize them, is a major reason for the widespread failure of reform efforts. What lies at the heart of this resistance is that the transformation that reform implies nearly always entails a very substantial shift in power, either among existing groups or units in the bureaucracy or to a new group or unit. (p. 259).

O fato é que, na concepção australiana, reforma implica em mudança nos processos de tomada de decisão e mudanças em si mesmas. Neste sentido, reforma é um processo político tanto quanto técnico “though its political aspect is often hidden because the political nature of administration is hidden.” (Wilenski, 1986, p. 260). O mesmo autor, relatando as marchas e contra-marchas políticas no que se refere à reforma na Austrália, esclarece que foram três os propósitos da reforma administrativa: “democracy, efficiency and equity”. Desta trilogia de propósito, segundo o autor, deve resultar a melhoria dos serviços públicos e a redução do tamanho e da carga do governo e a transferência de funções do setor público para o setor privado (p. 271).

Mascarenhas (1993, p. 324), por sua vez, diz que os objetivos das reformas australianas consistiram em tornar a administração pública mais eficiente e efetiva, possibilitando a que todos os australianos tivessem “an opportunity to compete for public service positions on the basis of merit (...)” Outras medidas também foram significativas nas reformas administrativas australianas, tais como “(...) simplification of statutory provisions and related guidelines, elimination of various steps in the administrative process, and devolution of responsibility for decisions to managers at the appropriate level.” (id. *ibid.*).

Na **Nova Zelândia**, a reorganização do setor público foi bastante influenciada pelas mudanças já mencionadas, verificadas na Europa e nos países anglo-saxônicos. Mascarenhas (1993, p. 323) diz que a Nova Zelândia “sought to reduce public expenditure through whosale restructuring and rationalization of the public service throught deregulation, decentralization, and privatization”. O mesmo autor complementa que as idéias fundamentais sobre as quais ocorrem a reforma “laid down in a Treasury document titled *Government Management*, which espoused the philosophy of ‘new public management’. Segundo o autor, os critérios de desempenho dos executivos e dos departamentos são elementos administrativos contemplados nessa nova concepção gerencial dos negócios públicos.

Provavelmente, as reformas administrativas fizeram parte de reformas globais porque, conforme Cameron (1995), “In 1984, New Zealand’s economy was in bad shape, and the public sector was part of the problem. At the time, the public sector consumed almost 22% of GDP¹²⁵, while government expenditure was around 39% of GDP. The prevailing structures and systems discouraged good management.”

Enfatizando esta ou aquela característica de reforma administrativa, Mascarenhas conclui que a Nova Zelândia, a Austrália e a Inglaterra introduziram uma série de reformas no setor público na década de 80, que foram largamente baseadas tanto na teoria econômica quanto no conceito de “public choice” (p. 326). Wistrich (1992, p. 119) pormenoriza as características da reforma neozelandesa, apontando dois pressupostos: a crença no mercado como o melhor determinante da alocação da eficiência e a reorganização dos serviços do setor público. No conjunto de mudanças, os objetivos tem sido “inject as much as possible

¹²⁵ Gross Domestic Product (GDP), corresponde ao PIB.

of a market environment into the services by creating competitive conditions, enhancing consumer choice, and introducing measures to produce greater cost efficiency.” (id., *ibid.*).

8.4. Conclusão

Medianamente, duas preocupações básicas ascendem nas propostas de reformas administrativas do aparelho estatal dos países mencionados: desenvolvimento e economia, num ambiente de mutações de paradigmas políticos entre socialismo e capitalismo. A referência-guia é o mercado, desmantelando o princípio da soberania nacional, mas sem declinar, em essência, do conceito de desenvolvimento.

As duas faces - desenvolvimento e economia - correspondem à mesma moeda. Mas o que na verdade se entende por desenvolvimento? Diversos são os protocolos de entendimento do termo. Numa perspectiva considerada mais imediata, define-se o desenvolvimento como sendo um processo pela qual se obtém a satisfação das necessidades básicas (alimentação, nutrição, abrigo, segurança, cuidados médicos, saúde, educação, etc). Outra definição contempla a salvaguarda dos direitos humanos, participação política e a preservação do meio ambiente, sem qualquer outro questionamento sobre como estes objetivos poderão ser alcançados. Alternativamente, as grandes teorias, tais como a racionalização (Weber), diferenciação e mobilização social (Parsons), a divisão do trabalho (Smith), o desenvolvimento das forças de produção (Marx) dão suporte estratégicos às abordagens do conceito desenvolvimentista.

Estas estratégias enfatizam os esforços desenvolvimentistas para o crescimento, modernização da agricultura, e, em especial, à modernização industrial, para os quais os

objetivos sociais e políticos estão sendo atualmente, de uma forma ou outra, ajustados. “Paradoxically, the same applies to critical development theory which, though it criticises ‘liberal’ growth strategies for many good reasons, also sets out - even though from a different perspective - to attain precisely this growth”. (Menzel, 1991, p. 62). Observa o autor que as teorias sobre o desenvolvimento conduziram a humanidade a direções opostas no “terceiro mundo”. Diz que a história do socialismo é uma história de

mass-liquidation, forcible collectivization, forcible resettlement, re-education campaigns and over-ambitious industrialization, which have cost millions of people their lives, torn them out of their habitual living environment, produced wars and squandered - in fact frequently unrenewably destroyed - natural resources, without any sign of a better and happier life resulting for succeeding generations. Stalinism and Maoism are the most prominent examples of this, but by no means the only ones. (Menzel, p. 71).

Assumindo uma posição declaradamente pró-liberal, o autor mostra as vantagens do modelo de desenvolvimento das forças produtivas capitalistas. O modelo conseguiu, permanentemente, melhorar as condições de vida da maioria da população nos países industrializados e que o capitalismo deixou os fundamentos de uma sociedade liberal, garantindo os direitos individuais.

Dos países mencionados quanto à reforma administrativa do aparelho estatal evidencia-se duas preocupações: 1) os países industrializados têm a reforma como um ajuste permanente do aparelho estatal; e, 2) os países que estão saindo de um regime cujos governos criaram aparelhos repressivos ao serviço da “manutenção da ordem para permitir o desenvolvimento das forças produtivas” (Silva, 1988, p. 2). Enquanto os primeiros estão aperfeiçoando sua administração pública no que se relaciona com os aspectos técnicos (racionalização, modernização dos serviços públicos, introduzindo parâmetros de eficiência,

eficácia e efetividade e, até mesmo, repensando as funções do Estado), os segundos estão perseguindo as definições políticas num ambiente de sobreposições de variáveis políticas e técnicas. Silva (1988, p. 5) lista algumas dificuldades¹²⁶, extensivos a países com estas características emergenciais, podendo ser ao mesmo um acicate e um vilão na consigna da organização administrativa pública da nação.

Talvez influenciado pelas reformas nos países britânicos, a justificativa do mercado tem sido um elemento catalizador do processo de reforma nos países analisados. Ou seja, tudo se justifica em nome do mercado. A partir da ideologia do mercado, até mesmo para justificar sua superioridade frente ao desmonte do governo socialista, há uma forte diluição do antigo papel e da função do Estado e, por derivação, da Administração Pública.

É claramente observável a influência do discurso denominado neoliberal na reformulação dos aparelhos estatais dos países pesquisados. Mercado parece induzir eficiência, controle, performance, resultados. É Administração Pública assumindo uma postura, no mínimo, diferente do modelo que consagrava o Estado-burocrático e de bem-estar na vida dos cidadãos.

Neste contexto, o capítulo seguinte pretende transmitir as modificações que estão ocorrendo na Administração Brasileira.

¹²⁶ Entre algumas dificuldades, classificadas quanto ao tempo, na elaboração de políticas públicas setoriais e horizontais, aqui mencionadas duas como pertinentes: "1. mutações rápidas no ambiente e nas condições de ação, p. ex. mudanças de regime, independência, etc.; 2. alterações no ritmo de crescimento econômico ou sua regressão".

9. PERÍODO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL: PRESSUPOSTOS TEÓRICOS

9.1. Introdução

Do ponto de vista da ciência, o surgimento de propostas inovadoras resultam de observações de fenômenos. Uma inovação geralmente constitui-se num corpo ordenado de idéias capazes de explicar os desafios e exigências humanos. Normalmente associa-se uma nova proposta teórica com avanço científico. Na concepção dos empiristas lógicos, novas teorias científicas são geralmente propostas para explicar as antigas, isto é, para mostrar que estas últimas valem para uma faixa limitada de fenômenos e estão logicamente implícitas em teorias que são abrangentes. Para Popper, a ciência avança propondo teorias audaciosas, desenvolvendo todos os esforços para refutá-las e só aceitando provisoriamente aquelas teorias que sobrevivem a esse processo. Kuhn¹²⁷, primeiramente, chama de paradigma aos postulados sobre como as coisas estão funcionando. Ele sustenta que a ciência progride quando os cientistas são treinados numa tradição intelectual comum e usam essa tradição para resolver os problemas que ciência suscita. Ou mais precisamente, o processo da revolução científica é descrita como “as one that overturns and old, discredited paradigm, replacing it with a new and more useful paradigm”. (Kuhn, 1970, apud Kamensky, 1996, p. 250)¹²⁸. As três diferentes maneiras propostas acima para resolver os problemas científicos

¹²⁷ Kuhn (1970).

¹²⁸ Carroll (1996, p. 245) faz uma retrospectiva das mudanças que estão ocorrendo na Administração Pública. Sua análise recai sobre o movimento denominado “reinventing government”. Diz que a “reinvenção” tem servido como um veículo para sintetizar e expressar idéias e recomendações de diferentes

permitem vislumbrar um novo período reformista na administração pública brasileira, pois as mudanças que se processam no interior das organizações públicas neste fim de século estão a exigir novos paradigmas gerenciais. Neste sentido, Bresser Pereira (op. cit., 1995, fazendo uma retrospectiva sócio-histórica da Administração, no contexto da redefinição das funções do Estado, dá uma nova classificação à administração pública, descrevendo-a como patrimonial, burocrática e gerencial.

Este capítulo pretende descrever os pressupostos teóricos da Administração Pública Gerencial. O embasamento teórico provém das discussões recentes sobre Administração Pública e Reforma de Estado¹²⁹. O capítulo está dividido em sete seções: Administração Pública Patrimonialista; Administração Pública Burocrática; Administração Pública Gerencial; O Aparelho do Estado e as Formas de Propriedade; Formas de Propriedade e Sistemas de Gestão; Conclusão.

9.2. Administração Pública Patrimonialista

O Estado, na administração pública patrimonialista, funciona como uma extensão do poder do soberano e os seus auxiliares - servidores - possuem status de nobreza real. Os cargos são considerados prebendas. A *res publica* não é diferenciada das *res principis*. Os reflexos desta concepção de administração pública são a corrupção e o nepotismo.

escolas de pensamento sobre como a administração pública deveria mudar. Entre estas escolas, menciona as seguintes: “public choice, principal agent theory, total quality management, privatization, marketization” (id., ibid. p. 245). Inere-se que diferentes escolas adotam diferentes paradigmas, e que o conceito de “revolução” científica de Kuhn seja aplicável para todas do mesmo modo..

¹²⁹ Os pressupostos teóricos estão sendo veiculados pelo Ministério de Administração e Reforma do Estado. Ultimamente o tema da Administração Pública Gerencial tem sido publicado na Revista do Serviço Público (v. 120, n. 1, Jan-Abr 1996).

Por outro lado, Fogaça (1989, p.169) associa a administração pública patrimonialista com o sistema presidencialista. O autor diz que ela tem sua origem e a sua história profundamente associadas a uma visão patrimonialista e militar do Estado. Acrescenta que a história do presidencialismo brasileiro é indelevelmente a história da presença militar no Estado, e a história de uma concepção patrimonialista, retrógrada e atrasada do Estado. Exemplifica com o fato de que quando o Mal. Deodoro da Fonseca inaugurou a República, nomeou interventores estaduais, que por sua vez nomearam pessoas das suas relações, a eles vinculadas, para a organização do novo Estado republicano em todo o País.

O Partido Republicano Rio-Grandense, por exemplo, diz Fogaça, nasceu e formou-se à sombra dessa concepção patrimonialista, ou seja, de que o Estado pertence a determinadas pessoas e de que o Estado pertence ao governante e não à sociedade que o sustenta e que o traduz.

Esta vontade unipessoal do Chefe se manifesta em todos os cargos e em todas as funções públicas, nos mais diversos e mais diferenciados patamares dependem da nomeação e da indicação de confiança de quem conduz a máquina do Estado. O presidente nomeia os Delegados Regionais, que por sua vez nomeiam os chefes de seção, que por sua vez nomeiam os seus assessores, os seus assistente mais chegados. E toda a máquina a estatal fica nesta dependência da vontade unipessoal. A tradição da máquina estatal no Brasil tem sido a de que o servidor público tem que optar entre compadrio e a sabotagem, entre o servilismo e a irresponsabilidade.

Fogaça (id. *ibid.*) acrescenta que o presidencialismo brasileiro gerou e sempre alimentou o compromisso de não cumprir as determinações de um governo ao qual ele não

pertencente ou com o qual ele não se sente comprometido. Já o nomeado, se sente no mais absoluto servilismo, na mais absoluta serventia, ou seja, é a opção dramática, permanente, do compadrio ou da contestação. Conclui o autor que a doença do patrimonialismo tem origem na vontade unipessoal do governante.

9.3. Administração Pública Burocrática

A administração pública burocrática surge na segunda metade do século XIX, na época do Estado Liberal, como forma de combater a corrupção e o nepotismo patrimonialista. Seus princípios, posteriormente sistematizados por Weber, são a impessoalidade, o formalismo, a profissionalização, a idéia de carreira, a hierarquia funcional.

Os controles administrativos visando evitar a corrupção e o nepotismo são essencialmente baseados no controle *a priori* dos processos de admissão de pessoal, de compras, de atendimentos de demandas. Um dos atributos altamente significativos ao se adotar a concepção de administração burocrática é a sua efetividade. Dada às suas características¹³⁰, no entanto, a administração burocrática tende a ser ineficiente. Esta deficiência não se revela determinante nesta época (época do Estado Liberal) porque os

¹³⁰ Motta e Bresser Pereira (1980, p. 29) dizem que as características das organizações burocráticas que traduzem seu caráter racional são: "(1) formais, (2) impessoais, (3) dirigidos por administradores profissionais, (4) que tendem a controlá-los cada vez mais completamente". A formalidade é, então uma característica da administração burocrática. Da formalidade emergem dilemas. Blau e Scott (apud Lodi, 1971, p. 107) citam três dilemas da organização formal: "a. coordenação versus comunicação livre; b. disciplina burocrática versus especialização profissional; e c. planejamento administrativo versus iniciativa".

serviços do Estado eram muito reduzidos. O Estado limitava-se a manter a ordem e administrar a justiça.

Apesar de sua deficiência, ressaltase-se que a administração pública burocrática, no Brasil, foi um fator decisivo e exerceu um papel estratégico no desenvolvimento econômico brasileiro quando: a) da implantação da indústria de base nos anos 40 e 50; b) do ajuste nos anos 60; c) do desenvolvimento da infra-estrutura e a instalação da indústria de bens de capital nos anos 70; d) do ajuste e a reforma financeira nos anos 80; e, e) da liberalização comercial nos anos 90.

No entanto, a administração burocrática vigente no país revelou-se pouco permeável às mudanças ocorridas em todo mundo em função da 3ª revolução industrial e da globalização das economias nacionais. Em razão de sua perspectiva pouco dinâmica, contribuiu para a cristalização de interesses corporativos no interior do aparato estatal.

As tentativas de reformulação do aparelho estatal tentadas no Governo Collor foram equivocadas e apenas agravou os problemas existentes. O discurso de reforma administrativa assume uma nova dimensão a partir de 1994, quando se introduz a perspectiva da mudança organizacional e cultural da administração pública no sentido de uma administração pública gerencial.

9.4. Administração Pública Gerencial

9.4.1. Considerações gerais

A administração pública gerencial emerge na segunda metade do século XX, como resposta, de um lado, ao aumento das funções econômicas e sociais do Estado, e de outro, ao desenvolvimento tecnológico e à globalização da economia mundial. A eficiência da administração pública, então, torna-se essencial. A eficiência consiste em reduzir custos e aumentar a qualidade dos serviços, tendo o cidadão como destinatário.

A reforma do aparelho do Estado passa a ser orientada predominantemente pelos valores da eficiência e da qualidade na prestação de serviços públicos e pelo desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações públicas. Diferentemente da administração pública burocrática (definição *a priori* dos processos), a estratégia administrativa gerencial, por excelência, passa a ser a definição dos objetivos e o controle *a posteriori* dos resultados.¹³¹

Verifica-se que a idéia de resultado das ações públicas não pode ficar presa a critérios burocráticos somente. A esta idéia, no nível operacional, adicionam-se as concepções de qualidade total, descentralização e redução de níveis hierárquicos. Na perspectiva de se definir objetivos e controle *a posteriori* dos resultados, a administração pública “deve”, diz o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, “ser permeável à maior participação dos agentes privados e/ou organizações da sociedade civil” (1995, p. 6), deslocando a ênfase dos procedimentos (meios) para os resultados (fins). A permeabilidade aos agentes privados e/ou às organizações da sociedade civil é constatada em inúmeros

¹³¹ Na literatura administrativa brasileira são denominados de APO (administração por objetivos).

pronunciamentos¹³² (Reis Velloso, Marcus Cintra de Albuquerque, Benjamin Funari Neto, França, Bolívar Lamounier, entre outros) enfocando a necessidade de se redividir ou redefinir as relações e os espaços econômicos entre o setor público e o setor privado.

Nesta linha de raciocínio, a administração pública gerencial inspira-se na administração de empresas¹³³, mas guardando duas diferenças básicas entre uma e outra: a administração de empresas se volta para o lucro privado e maximização dos interesses dos acionistas, enquanto que a administração pública gerencial está explícita e diretamente voltada para o interesse público. Pelo fato de estar voltada para o interesse público, a administração gerencial pública não se diferencia da administração pública burocrática. Ambas, em essência, estão voltadas para o atendimento do interesse público.

A diferença está no entendimento do que seja o interesse público. O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (id. *ibid.*) clarifica esta diferença. Para a administração pública burocrática, o interesse público é identificado com o interesse do Estado, o qual, por sua vez, é definido pelo poder do Estado, por sua capacidade de editar leis, definir políticas e, em seguida, garantir a sua execução. O conteúdo das políticas públicas é colocado em segundo plano. A administração pública gerencial não nega essa definição básica de interesse público, mas não deixa vazio o conteúdo das políticas públicas e da administração que as implementa. Para a administração pública gerencial o objeto dessas políticas e dos serviços correspondentes é o atendimento ao cidadão.

Assim é que a administração pública gerencial vê o cidadão como cliente e como destinatário dos seus serviços. Os resultados são bons não tanto porque estão sob controle

¹³² Os pronunciamentos estão compilados em "Reorganização da administração pública federal: Estado e sociedade. Brasília, FUNCEP, 1989.

¹³³ Segundo Bresser Pereira (1996, p. 11) "é a administração pública gerencial que está surgindo, inspirada nos avanços realizados pela administração de empresas."

e são seguros, como quer a administração pública burocrática, mas porque as necessidades do cidadão-cliente estão sendo atendidas.

9.4.2. Caracterização da Administração Pública Gerencial

9.4.2.1. Flexibilização

Como decorrência desta concepção, o paradigma gerencial contemporâneo, fundamentado nos princípios de confiança e de descentralização da decisão, exige formas **flexíveis** de gestão, horizontalização de estruturas, descentralização de funções, incentivo à criatividade. Contrapõe-se à ideologia do formalismo e do rigor técnico da burocracia tradicional. À avaliação sistemática, à recompensa pelo desempenho, e à capacitação permanente, que já era características da boa administração burocrática, acrescentam-se os princípios da competição administrada, do controle por resultados, e da orientação para o cidadão-cliente.

Flexibilidade x formalismo, na concepção gerencial, são antagônicos. O formalismo descrito por Riggs (op. cit.) leva em consideração esta dicotomia, pois cria-se um disfarce entre o anúncio de um programa formal pelo governo sem, no entanto, efetivá-lo. Com outras palavras, França (op. cit.) diz que o formalismo é “utilizar um modelo inaceitável de gestão”.

A idéia da flexibilidade já tinha sido mencionada por Reis Velloso (op. cit., p. 92). Reportando-se à uniformização da carreira única, isonomia salarial e igualdade de tratamento para todos os servidores, o autor salienta que “temos que entender que se trata de um Estado para um novo tipo de desenvolvimento à base de novas tecnologias. Este

modelo exige flexibilidade”. Esta flexibilidade não ocorreu na Constituição de 88 que promoveu um retrocesso burocrático, ao estender para os serviços sociais do Estado e para as próprias empresas estatais as mesmas regras burocráticas rígidas que se adotaram no núcleo estratégico do Estado. O Regime Jurídico Único, por exemplo, subordinando à mesma legislação o conjunto dos servidores públicos nas três esferas de governo e, assim, retirou da administração indireta a sua **flexibilidade operacional**, ao estender às fundações e autarquias públicas as mesmas normas de funcionamento que regem a administração direta.

Por outro lado, a flexibilidade operacional também se relaciona com os obstáculos de ordem legal ao impedir uma maior eficiência do aparelho do Estado. Isto é, o modelo burocrático tradicional, que a Constituição de 1988 e todo o sistema do Direito Administrativo brasileiro privilegiam, está baseado no formalismo, no excesso de normas e na rigidez de procedimentos. A pretexto de garantir a impessoalidade, dificulta-se a transparência administrativa, inibindo-se desde modo o controle social. A excessiva regulamentação é expressão da ênfase nas normas e processos, e ocorre em detrimento dos resultados. Destaca-se a deficiência de sistemas de informação e de gerenciamento de processos, visando ao alcance de resultados. O excesso de controle formal reflete a cultura da ênfase em processos em detrimento de resultados. O uso excessivo da norma inibe os instrumentos gerenciais adequados em todos os níveis da administração pública. Parafraseando Rui Barbosa, não há gerencial sem o legal. A tentação, segundo o Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado (op. cit, p. 12) é subordinar a primeira à segunda, afirmando que é impossível implantar qualquer reforma na área da gestão

enquanto não se mudam as instituições, a partir da Constituição Federal, mas está claro que esta visão é falsa”.

A administração pública gerencial não se antagoniza com a administração pública burocrática. Dada à realidade político-administrativa, tanto a administração pública patrimonial quanto à burocrática necessitam de ajustes de concepção gerencial da administração pública. O modelo gerencial a ser adotado na reforma administrativa do aparelho estatal “revela-se mais capaz de promover o aumento da qualidade e da eficiência dos serviços sociais do Estado” (id. *ibid.*), sem, no entanto, aumentar o gigantismo do Estado. Existe uma reação ao gigantismo do Estado em todo o mundo (entre outros: Estados Unidos, Reino Unido, Europa, União Soviética, países do leste europeu, China, Argentina). Todos eles pedem um Estado qualitativo e não quantitativo, isto é, mais funções públicas e menos tamanho do Estado.

Segundo Reis Velloso, isto é uma questão de maior flexibilização do Estado e por isso ele tem que agir com um **núcleo de ações estratégicas**. A **flexibilização** consiste em atribuir ao Estado novas funções. Uma dessas funções, no campo do desenvolvimento econômico, “é ser responsável por uma política industrial e tecnológica ativa, por diminuir e por racionalizar as suas funções de intervenção.” (id. p. 93).

9.4.2.2. Os núcleos

A Administração Pública Gerencial está intimamente relacionada com a gestão do Estado em seus aspectos operacionais, isto é, no tocante ao funcionamento do Estado. Reis Velloso (op. cit., p. 95-6), sugere a adoção de estratégias, parcialmente absorvidas pelo

Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, para a implementação da reforma administrativa. Estas estratégias são compostas dos seguintes elementos: **núcleo básico, hierarquia salarial, estruturas flexíveis, métodos de gestão e controle**. Estes elementos básicos possuem as seguintes características e que constituem propriamente as linhas gerais da Administração Pública Gerencial:

Núcleo básico são as instituições e as pessoas que vão cuidar de supervisionar a implantação de estratégias. Esse núcleo básico é composto pela cúpula dirigente da administração pública proveniente das escolas de administração e das universidades. No que se refere à **hierarquia salarial** esta consiste na reformulação do atual sistema de cargos e salários, eliminando a uniformização e permitindo sistemas de remuneração diferenciados. Já em **estruturas flexíveis** a estratégia consiste em eliminar com a “mania do departamento e da divisão” (Id. *ibid.*) e pensar em gestão de programas em que as estruturas sejam transitórias. Idêntico raciocínio é desenvolvido por Drucker (*op. cit.*) no sentido de que se deve criar projetos para missões específicas. Uma vez cumprida sua missão, o projeto também desaparece.

Por outro lado, os **métodos de gestão e controle** consistem, basicamente, na introdução do planejamento estratégico como ferramenta indispensável de desempenho e avaliação das atividades governamentais. A gestão e o controle garantidas por auditorias externas e internas aumentam o controle social sobre o governo, pois dar informações, prestar contas e receber opiniões são condições inquestionáveis na administração pública gerencial. A transparência na aplicação dos recursos públicos através de métodos de gestão e controle é uma condição política, no sentido de que não se reduz o patrimonialismo e o

clientelismo do setor público sem a aplicação de métodos gerenciais adequados na administração pública.

9.4.2.3. Gestão

A gestão pública, a par da dimensão legal-institucional, possui vida própria¹³⁴. A administração pública é efetiva ou não, e é eficiente ou não dependendo da capacidade de gestão nela existente.

A gestão constitui-se num elemento central da cultura administrativa brasileira. A boa gestão é aquela que “define objetivos com clareza, arma-se de recursos humanos adequados para as tarefas a serem executadas, motiva o pessoal, estabelece as estratégias mais adequadas para atingir os fins visados, e cobra os resultados.” A administração gerencial estabelece uma prática de avaliação constante do desempenho individual e dos resultados alcançados. As características positivas da administração gerencial pautam-se em valores e princípios que incluem a dinâmica, a criatividade, a flexibilidade, a competitividade administrada, o estímulo ao desempenho e a avaliação constante de resultados.

A modernização do aparelho estatal na perspectiva gerencial exige, por outro lado, a criação de mecanismos que viabilizem a integração dos cidadãos no processo de definição, implementação e avaliação da ação pública, em consonância com a dinâmica tecnológica. Deste modo, lança-se as condições objetivas para a implantação da cultura gerencial no setor público tendentes a prestar e garantir serviços de qualidade aos usuários.

¹³⁴ Conforme Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, p. 17.

Estas condições objetivas implicam na mudança de alguns conceitos tradicionais, entre eles o conceito de propriedade pública. Dada a sua importância para o entendimento da reforma administrativa na perspectiva gerencial, as formas de propriedade pública será desdobrada em subcapítulo, como segue.

9.5. O APARELHO DO ESTADO E AS FORMAS DE PROPRIEDADE

Na seção anterior foram verificados problemas de ordem diversa na administração pública brasileira. A revisão da literatura administrativa brasileira também salienta semelhantes situações. Uma das formas estratégicas de superação pressupõe, no mínimo, a construção de um modelo conceitual, que distinga os diversos segmentos deficitários, visando estabelecer estratégias específicas para cada situação no aparelho do Estado.

Entende-se por aparelho do Estado a administração pública “lato sensu” a estrutura organizacional do Estado composto da seguinte trilogia de poder: a) uma elite dirigente ou governo, constituído pela cúpula dos três poderes; b) um corpo de funcionários; e, c) uma força militar e policial. Aparelho do Estado é a organização burocrática especial, regida pelo direito administrativo, que detém o poder extroverso de legislar e tributar sobre o resto da sociedade.

Decorrente deste entendimento, o aparelho do Estado se distingue em quatro setores: o núcleo estratégico, o núcleo de serviços monopolistas, o núcleo de serviços competitivos e o núcleo de bens e serviços para o mercado.

9.5.1. Os Setores do Estado

O **núcleo estratégico** é o setor que edita leis, define as políticas públicas e cobra seu cumprimento. Representa o segmento voltado para a consecução das funções exclusivas e indelegáveis do Estado, que corresponde aos poderes legislativos e judiciário, e, no poder executivo, à cúpula diretiva, responsável pelo planejamento e formulação das políticas públicas e regulações, além dos segmentos relativos à defesa nacional, segurança pública, relações exteriores, arrecadação de impostos, administração do tesouro nacional e administração do pessoal do Estado.

O **núcleo dos serviços monopolistas** é o setor em que são prestados serviços que só o Estado pode realizar. São serviços em que se exerce o poder extroverso do Estado - o poder de regulamentar, fiscalizar, subsidiar. Neste grupo tem-se a previdência social básica, o serviço desemprego, a fiscalização do cumprimento de normas sanitárias, o serviço de trânsito, o serviço unificado de saúde, o controle do meio ambiente, o subsídio à educação básica, o serviço de passaportes, entre outros.

O **núcleo dos serviços competitivos** corresponde ao setor onde o Estado atua simultaneamente com competidores do setor público não-estatal e da iniciativa privada. São exemplos deste setor as universidades, os hospitais, os centros de pesquisa e os museus. O Estado intervém nesses setores principalmente porque eles apresentam grandes economias externas, ou seja, as organizações que produzem os serviços não têm condições de transformar as economias correspondentes em preços e lucros para elas próprias. As economias produzidas imediatamente se espalham para o resto da sociedade.

O **núcleo de bens e serviços para o mercado** corresponde à área de atuação das empresas. É caracterizado pelas atividades não necessariamente de cunho social que ainda

permanecem no aparelho do Estado seja porque faltou capital do setor privado, seja porque são atividades naturalmente monopolistas, nas quais o controle via mercado não é possível. Entre estas atividades está o setor de infra-estrutura.

A distinção em núcleos é uma necessidade porque os referidos setores apresentam características peculiares, tanto no que se refere às **prioridades**, quanto aos **princípios administrativos** adotados para a sua gerência. Assim, no núcleo estratégico, o fundamental é a correção e a efetividade das decisões tomadas. A eficiência é menos importante. O que importa é saber se as decisões que estão sendo tomadas pelo governo atendem efetivamente ao interesse nacional, se correspondem aos objetivos mais gerais aos quais a sociedade brasileira está voltada ou não. E, em seguida, se uma vez tomadas as decisões, se estas são efetivamente cumpridas.

As distinções, por outro lado, são necessárias porque se relacionam com as **formas de propriedade e sistema de gestão**.

9.6. Formas de propriedade e sistemas de gestão

Costumeiramente diz-se que a propriedade, em sentido genérico, é estatal ou privada. O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (op. cit., p. 23) acrescenta uma terceira propriedade, denominada de **propriedade pública não-estatal**¹³⁵. O tipo de

¹³⁵ O conceito de propriedade pública não-estatal apresenta contornos nebulosos. Bresser Pereira (1996) sugere que no capitalismo contemporâneo, as formas de propriedade relevantes não são apenas duas, mas 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 deriva do fato de que 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. Com base na análise de Bandeira de Mello (1975, p. 14) de que 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, Bresser Pereira considera a propriedade pública não-estatal como regida pelo Direito Privado; ela é pública do ponto de vista dos seus objetivos, mas privada sob ângulo jurídico. Desta forma, afirma que o público não

propriedade mais indicado de gestão variará de acordo com o setor do aparelho do Estado. Por outro lado, ainda existem duas formas de administração pública relevantes: a administração pública burocrática e a administração pública gerencial. A primeira, embora sofrendo do excesso de formalismo e da ênfase no controle dos processos, tem como vantagens a segurança e a efetividade das decisões. Já a administração pública gerencial caracteriza-se fundamentalmente pela eficiência dos serviços prestados a uma vasta demanda social.









Estes conceitos de propriedade e de sistemas de gestão inter-relacionam-se da seguinte forma: a) no núcleo estratégico, o essencial é a segurança das decisões tomadas, e o princípio administrativo fundamental neste núcleo é o da efetividade, entendido como a capacidade de ver obedecidas e implementadas as decisões tomadas. O poder de Estado é primordialmente exercido nesse setor. A propriedade estatal é a única possível para este setor. E a administração pública pode ser, ainda, a do tipo burocrática, embora modernizada e flexibilizada; b) nos setores de serviços monopolistas e competitivos, o importante é a qualidade dos serviços prestados aos cidadãos, e o princípio administrativo correspondente é o da eficiência, ou seja, a busca de uma relação ótima entre qualidade e custo dos serviços colocados à disposição do público. Logo, a administração deve ser necessariamente pública gerencial. Quanto à forma de propriedade, a mais indicada para o setor monopolista é a estatal. Já para o setor competitivo, a propriedade ideal é a pública não-estatal. Neste setor não há o exercício do poder de Estado. A administração compartilhada é a mais indicada; c)

se confunde com o estatal. O espaço público é mais amplo do que o estatal, já que pode ser estatal ou não-estatal. Em suma, temos duas situações: primeiro, a propriedade pública se subdivide em estatal e não-estatal, ao invés de se confundir com a estatal; segundo, as instituições de Direito Privado voltadas para o interesse público e não para o consumo privado, não são privadas, mas públicas não-estatais. Às vezes se confunde "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.

no setor de produção de bens e serviços para o mercado, a eficiência é o princípio administrativo básico. Já quanto à administração, a gerencial é a recomendada. A propriedade estatal só se justifica quando não existem capitais privados disponíveis. Mesmo nestes casos, a gestão privada é mais recomendada, desde que acompanhada por um seguro sistema de regulação.

Foram verificadas nesta exposição os conceitos básicos que norteiam as reformulações na administração pública brasileira. De forma sintética, quatro elementos novos foram levantados: a) as espécies de propriedades, b) as formas de administração, c) os princípios básicos que a regem e, d) os núcleos nos quais foram divididos o aparelho estatal.

Desta forma, apresenta-se um quadro esquemático em que contempla esta nova moldura para o melhor entendimento deste período da Administração Pública brasileira.

	Forma de Propriedade			Forma de Administração	
	Estatal	Pública não-estatal	Privada	Burocrática	Gerencial
Núcleo Estratégico Legislativo, Judiciário, Presidência, Cúpula dos Ministérios					
Atividades exclusivas Polícia, Regulamentação, Fiscalização, Fomento, Seguridade Social Básica					
Serviços não-exclusivos Universidades, Hospitais, Centros de Pesquisa, Museus	Publicização →				
Produção para o mercado Empresas Estatais	→	Privatização →			

Quadro 5 - Visualização dos elementos componentes da administração pública gerencial (Presidência da República, 1995).

9.7. Conclusão

Este capítulo descreveu a proposta de reforma administrativa com base nos pressupostos da administração pública gerencial. Com esta administração pública denominada “gerencial” está em curso uma concepção de administração. Ela altera substancialmente os conceitos da administração patrimonialista e burocrática até então vigentes.

A administração pública gerencial surge de um contexto de crise político-financeira do Estado e de globalização. O mercado passa a ser o mediatizador das relações sociais básicas. E a competitividade uma meta a ser alcançada por todos.

Na redefinição das funções do Estado são alteradas as formas de propriedade e as ações do Estado concentram-se em núcleos. Cada núcleo tem uma importância diferenciada no contexto da Administração Pública. Em consequência, a reforma administrativa visa fortalecer a competência administrativa do *núcleo estratégico* do Estado e a autonomia das agências e das organizações sociais. O elo de ligação entre os dois sistemas será o contrato de gestão.

É possível verificar que a reforma administrativa mencionada neste capítulo tem um caráter inovador no que se refere à criação de novas entidades executoras de serviços por contrato sob a coordenação do Estado. A redefinição de propriedade estatal, a criação de entidades não-governamentais e a privatização estão no corpo da proposta da administração pública gerencial.

10. DESCRIÇÃO DA ATUAL PROPOSTA DO MARE

10.1. Introdução

A reforma do Estado¹³⁶ tem sido um tema dominante neste trânsito da vida republicana brasileira. O Governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso definiu a reforma do Estado como ponto fundamental para mudar as condições da população brasileira. Não se trata, apenas, de mudar a Constituição mas, sim, de criar condições concretas para um novo patamar de desenvolvimento que permita ao Estado cumprir a sua destinação social.

Este capítulo descreve as alterações constitucionais agrupadas em blocos temáticos na perspectiva da Administração Pública Gerencial. Para isto, o capítulo divide-se em seis seções: *A Justificativa Segundo o Ponto de Vista da Proposta Governamental; Disposições Gerais da Proposta da Reforma Administrativa; Disposições Gerais sobre a Administração Pública; Disposições Específicas sobre Administração Pública; Conclusão.*

¹³⁶ O argumento deste capítulo baseia-se no relatório da proposta de emenda à Constituição N. 173-A, de 1995, do Poder Executivo do Governo Federal, cujo relator é o Deputado Moreira Franco. Esta PEC origina-se na Mensagem n. 886/95 cujo objetivo é modificar o Capítulo VII - Da Administração Pública, da Constituição Federal de 1988, para, segundo a Exposição de Motivos, promover “a atualização de normas, concomitante à remoção de constrangimentos legais que hoje entravam a implantação de novos princípios, modelos e técnicas de gestão”.

10.2. A Justificativa segundo o Ponto de Vista da Proposta Governamental

Entre as reformas constitucionais necessárias para alcançar esse objetivo maior, está a nova dimensão da administração pública, que, ao longo do tempo, tem ocupado as preocupações governamentais. No Brasil de hoje, é imperativa a mudança da estrutura da administração pública, não apenas para compatibilizar um novo conceito de Estado como também para fortalecer a eficácia da estabilidade monetária. Esta constitui-se no eixo do controle da inflação e da abertura de novos horizontes para o desenvolvimento do País, atendendo às demandas crescentemente sofisticadas do cidadão brasileiro.

O próprio Poder Executivo, para enfrentar esse desafio, concentrou-se na modificação da política de pessoal e na dinâmica operacional da administração pública, no estabelecimento de regras gerais de remuneração e na forma de sua regulamentação.

A visão democrática do Estado não pode ficar nos limites do velho Estado cartorial, que vende serviços pela acumulação de funções e controles. Em consequência disso, afasta para o segundo plano o cidadão, razão primeira da existência do Estado, e faz do servidor público, que se pretende funcionário qualificado e eficaz, mero instrumento a serviço dos interesses das elites dirigentes.

Já os clássicos assinalavam que o Estado constitucional representa uma vitória dos direitos da cidadania contra a opulência do arbítrio e da concentração de favores. O Estado contemporâneo não é, apenas, o prestador de serviços públicos, concentrador de poderes, capaz de engolir a liberdade pela disciplina aos superiores desígnios. Ao contrário, o que se quer é construir uma cidadania responsável em uma sociedade que assegure não só a liberdade do cidadão mas também um conjunto de condições concretas para a plena realização da pessoa humana.

Esse Estado não pode ser centralizador e desconfiado, como na reconstrução do pós-guerra, mas, sim, regulador, compatível com a passagem da velha idéia do Estado nacional para o novo tempo da integração plurinacional, com uma administração pública moderna, apta a prestar serviços públicos naqueles setores essenciais que justificam sua intervenção na sociedade.

O que se exige do Estado no Brasil é a sua qualificação para enfrentar as demandas crescentes da sociedade, que se quer rica e justa. A ineficiência amplia as áreas de pobreza e promove uma desmesurada acumulação de renda e de privilégios.

10.2.1. O cenário da mudança

O que se está propondo neste instante é uma mudança no compromisso social do Estado brasileiro. Pretende-se, assim, introduzir o usuário de serviço público no cenário da administração pública, ampliando as fronteiras da reforma administrativa. Um cenário com maior racionalidade, voltado para o cidadão, prestigiando o servidor público honesto e qualificado, que cresce profissionalmente com base no mérito e no aperfeiçoamento. Um cenário que acolhe um sistema de remuneração sem as mistificações existentes, que facultam um sem-número de manobras, premiando os espertos. Um cenário que não admite a acumulação de vantagens decorrentes de leis corporativas, que criem toda sorte de privilégios, injustificáveis tanto para a população que paga a conta como para a esmagadora maioria dos servidores que se entregam devotadamente ao serviço público.

10.2.2. Categorias Referenciais da Administração Pública

A proposta que o Governo está pondo em discussão na Câmara considera a Administração Pública na sua diversidade fundamental. Para cumprir este conceito de diversidade, são pontos orientadores da reforma, os seguintes preceitos de ordem política:

- estabelecer que a lei disciplinará a forma de defesa do usuário de serviço público e introduzir a qualidade do serviço prestado como princípio constitucional da administração, assegurando o direito do contribuinte a receber serviços de alto nível;
- por em vigor um mecanismo de remuneração sem privilégios, que acaba com as distorções existentes, estabelecendo um teto remuneratório imune a dúvidas de interpretação, assegurando a irredutibilidade de vencimentos no limite do teto constitucional e impedindo a criação de vantagens e adicionais indiscriminados, que resultam em incorporações sem o menor sentido;
- garantir a integridade do trabalho no serviço público, reconhecendo suas diferenças em relação ao setor privado, ao fortalecer o regime estatutário e determinar a criação de um tipo específico de contrato de trabalho, preservado o instituto do concurso obrigatório para admissão ao emprego público;
- fortalecer o princípio de que só a lei pode cuidar de remuneração de pessoal, pondo fim à falta de transparência dos atos administrativos e impedindo os aumentos indiretos por meio de abonos e outras formas indevidas, que geram distorções, injustiças e privilégios;
- fazer da estabilidade uma garantia do usuário de serviço público na medida em que, ao mesmo tempo em que cumpre o limite constitucional para despesas com pessoal, ampara o servidor público eficiente e dedicado, derrubando o muro de proteção dos que, na

administração pública brasileira, consideram-na como um “bico” e uma oportunidade de ganhar sem trabalhar;

- facilitar a existência de contratos de gestão para a administração direta e indireta, tornando os órgãos e entidades mais ágeis, rápidos e capazes de absorver as mudanças tecnológicas, introduzindo a eficiência e a eficácia na prestação dos serviços;
- mandar que a lei disponha sobre restrições ao ocupante de cargo ou emprego na administração direta e indireta que possibilite o acesso a informações privilegiadas;
- proibir o repasse de verbas dos Governos Federal e Estaduais a outros entes federados para pagamento de pessoal, com o objetivo de isolar e imobilizar os que pretendem continuar as práticas indesejáveis do clientelismo e da manipulação do Estado;
- determinar instrumento para que o País possa utilizar-se do saber, do talento e da criatividade para o trabalho de estrangeiros, visando ao fortalecimento e à preservação dos interesses da nação, nos termos da lei;
- criar um sistema de administração de pessoal com base no mérito, na exigência de concurso público para o ingresso em carreiras estruturadas e na capacitação contínua, por meio de cursos de preparação e aperfeiçoamento ministrados por escolas de governo, como requisito para a promoção na carreira;
- prestigiar os servidores públicos titulares de cargo efetivo, determinando que a lei imponha um percentual mínimo de cargos de direção, chefia e assessoramento que deverão ser ocupado exclusivamente por eles;
- determinar o estabelecimento de uma política remuneratória objetiva, simplificada e justa, em que as vantagens de qualquer natureza não sejam maiores que os vencimentos;

- instituir conselhos de política de administração e remuneração de pessoal, integrados por servidores públicos dos três Poderes para subsidiar a elaboração das políticas remuneratória e de carreiras;
- determinar que lei complementar enfrente a questão do endividamento dos Estados e Municípios, de modo que a sociedade controle os níveis de endividamento público, razão principal do desequilíbrio das contas dos entes federados e motivo do enfraquecimento financeiro do Estado, impedindo-o de promover as medidas necessárias ao desenvolvimento e ao bem-estar da população em geral e de adotar políticas remuneratórias adequadas para os servidores públicos em particular;
- manter a parte empresarial da administração indireta no sistema privatista, exigência fundamental para garantir a competitividade das empresas no momento imediato à quebra dos monopólios, de acordo com estatuto a ser aprovado por lei, sob a regulação do Estado;
- formalizar o tratamento privilegiado do Distrito Federal na obtenção de recursos financeiros da União para a manutenção de serviços essenciais.

10.3. Disposições gerais da proposta da reforma administrativa

A exemplo do que está ocorrendo em diversos outros países, conforme anteriormente descrito, também se observa o movimento de reformulação do aparelho estatal brasileiro para compatibilizá-lo a um novo conceito de Estado, como também para fortalecer a eficácia da estabilidade monetária. A estabilidade monetária constitui o eixo do

controle da inflação e da abertura de novos horizontes para o desenvolvimento do País, atendendo às demandas crescentemente sofisticadas do cidadão brasileiro. (Câmara dos Deputados, p. 3)

Para atender a estes desafios, a proposta do Poder Executivo sobre a reforma administrativa concentrou-se em três pontos básicos: a) na política de pessoal; b) na dinâmica operacional da administração pública e na sua regulamentação; c) estabelecimento de regras gerais de remuneração de pessoal.

Numa análise preliminar, a proposta governamental não se distancia, em essência, das reformas administrativas brasileiras, anteriormente descritas. Da mesma forma, há semelhanças com as reformas administrativas ocorridas na Inglaterra e Estados Unidos. Verifica-se, claramente, que a reforma administrativa centraliza-se na área de recursos humanos, buscando fazer “economia” de gastos com pessoal. Afora ajustes redacionais e outras justificativas paralelas, os dispositivos constitucionais que serão alterados referem-se a mecanismos que possibilitem a redução de despesas com pessoal, ou desvinculem comprometimentos da receita com pagamento de despesas de manutenção da máquina pública.

As modificações que interessam ao propósito deste trabalho referem-se aos princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas. Cotejando as alterações propostas, verificam-se que os artigos da Constituição de 1988, isoladamente tratados ou de forma combinada, remetem ao controle de despesas governamentais e aos servidores civis.

Convém, primeiramente, descrever as *disposições* em dois grupos: a) *gerais* e b) *específicas sobre a administração pública*, pois estas disposições dão suporte referencial

às alterações pretendidas. Na estrutura desta descrição são mencionados artigos e incisos referentes à Constituição de 1988, o conteúdo-síntese da mudança (os substitutivos) e os comentários pertinentes ou que se fizerem necessários. A opção pelo conteúdo-síntese favorece o agrupamento de assunto e se aproxima com a proposta do trabalho. O detalhamento analítico em forma de lei seguirá em anexo por ser mais próprio às alterações particulares.

10.4. Disposições Gerais sobre a administração pública

Artigo 37, caput: conceito de administração indireta e princípios da administração pública

A administração indireta engloba as empresas públicas, as sociedades de economia mista, e suas subsidiárias, as autarquias e as *fundações*, devendo todas elas atender indistintamente aos princípios gerais da administração. Daí retirar-se a expressão “*ou fundacional*”. Para a administração pública brasileira considere efetivamente os usuários de serviços públicos como prioridade, foi incluído entre os princípios da administração a “qualidade do serviço prestado” como balizamento para o planejamento, a execução e controle das atividades desenvolvidas pelo Serviço Público, incluindo desta forma aqueles serviços prestados por meio de concessão, permissão ou autorização. Mecanismos para punir o comportamento negligente ou desidioso para com o usuário faz parte deste conceito.

Art. 37, I: permissão de contratação de estrangeiros para cargo, empregos e funções públicas

Justifica-se tal contratação com base de que com a crescente internacionalização da vida social, multiplicando-se os blocos políticos e econômicos plurianuais, a antiga vedação já não faz mais sentido. A intenção da permissão é no sentido de abrir amplas perspectivas de cooperação e participação.

Art. 37, II: introdução de procedimentos simplificados de seleção de pessoal

Incluída na reivindicação conceitual da flexibilidade, permite efetuar contratação com menos exigências burocráticas conforme as diferentes categorias e exigências.

Art. 37, XV: irredutibilidade de subsídio e de vencimento

Introdução do termo “subsídio” e a supressão da expressão “civis e militares”, por desnecessária, uma vez que a expressão “cargos e empregos públicos” é abrangente.

Art. 37, XVI e XVII: acumulação remunerada de cargos, empregos e funções públicas

Do ponto de vista da racionalidade, a acumulação é incompatível, exceto a de um cargo de professor com outro técnico e científico, “quando houver compatibilidade de horários”. Este enunciado quer impedir parcelamento de contratos, a burla à vedação de acumulação remunerada de cargos e empregos públicos, inclusive nas “suas subsidiárias, e sociedades controladas, direta ou indiretamente pelo poder público”.

Art 37, XIX e XX: autorização legislativa para criação de entidades estatais

O caráter desta redação é flexibilização de procedimentos, retirando o formalismo da lei para criar empresa pública, sociedade de economia mista e suas subsidiárias resultante de cisão, fusão ou incorporação, desde que os estatutos da matriz estejam atendidos.

Facilita-se, também, os contratos de gestão. Por outro, a autorização para criação de entidades estatais fica subordinada ao executivo. A particularidade é que o executivo pode constituir fundações para as atividades cuja natureza obriga a intervenção do Estado em áreas da saúde, ensino, cultura, pesquisa e seguridade social.

Art. 37, XXI: normas de licitações e contratos

Combinado com o artigo 173 que estabelecerá o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, permite-se a fixação de normas gerais de licitação e contratação atinentes a elas.

Art. 37, parágr. 3º: prestação de serviços públicos

Este substitutivo prestigia o usuário e fortalece a sua posição ao determinar que a lei propiciará os meios necessários à defesa do usuário de serviço público, disciplinando as formas de sua participação na administração pública direta e indireta. Com esta proposta, retira-se as reclamações disciplinadas por lei, para um processo de relação entre o prestador de serviço público e o usuário.

Art. 37, parágr. 8º: contrato de gestão

Na linha da flexibilização da administração pública, o contrato consiste na concessão da autonomia¹³⁷ a órgãos ou entidades governamentais, visando em contrapartida a

¹³⁷ O vocábulo autonomia pode ser compreendido sob diversas acepções (conhecimento psicológico, filosófico e, inclusive, administrativo, por exemplo). Na acepção da reforma, certamente, autonomia se relaciona com a forma como as entidades estatais gerirão seus recursos dentro de um programa -orçamento pré-definido. Esta dissertação acolheu, de uma forma muito ampla, a idéia de que autonomia está estreitamente relacionada com a capacidade para julgar moralmente, com a formulação de juízos prescritivos ou normativos sobre o que é correto e o que é errado nas relações sociais e que esta formulação se define como juízo moral. O desenvolvimento moral que possibilita ao homem social o desenvolvimento das facultades autônomas foram extraídas de LHULLIER, Louise A. Autoritarismo, autoridade y consciencia moral. *Psicología Política*, Universidade de Barcelona, n. 11, p. 69-84, 1995; COLBY, A. KOHLBERG, L. *The measurement of Moral Development*. New Yoirk: Cambrigde, 1987. (v. 1); PENNA, Antonio Gomes. *Psicologia Social*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkan, 1993, (cap. XIII); FREITAG, Bárbara. *Itinerários de Antígona: a questão da moralidade*. Campinas: Papirus, 1992. Junto a este vocábulo, em diversas ocasiões o termo *vontade* também sobressaiu-se para expressar, geralmente, a dominação de um grupo sobre a administração pública para benefícios próprios. Embora, conceitualmente, a

consecução de objetivos e metas específicos. Espera-se, com esta medida, maior eficiência organizacional. No bojo do contrato, flexibiliza-se a administração salarial, o regime de contratação de prestadores de serviços e a extinção do vínculo empregatício com o serviço público, desobrigando o Estado dos compromissos sociais e previdenciários. Por extensão, as aposentadorias e o “inchaço” da máquina pública.

Art. 38: *servidor público em mandato eletivo*

Restringe as regras e direitos assegurados apenas aos servidores públicos da administração direta, autárquica e fundacional.

Art. 39, caput: *regimes jurídicos diferenciados para os servidores públicos*

Diversos autores (Reis Velloso, 1989, Bresser Pereira 1995 e Wahrlich 1970) recomendam que as reformas no campo da Administração de Pessoal devem receber um tratamento diferenciado (necessidade da adoção de instrumentos, exigências e compensações diferentes conforme a situação, inclusive a possibilidade de coexistência de vários regimes jurídicos e sistemas de classificação de cargos). Neste sentido, o dispositivo intenta “heteronomizar” os contratos com o serviço público.

Art. 39, parág. 1º : *isonomia de vencimentos*

noção de Nação-Estado penda muito mais para Hegel do que para Kant, o vocábulo “vontade” está sendo, slvo melhor juízo, utilizado de acordo com o entendimento kantiano. Este entendimento delega aos homens sociais a capacidade de produzirem leis universais que deveriam regular todos os seres humanos, expressadas no Imperativo Categórico kantiano: “Age como se a máxima da tua ação se devesse tornar, pela tua vontade, em lei universal da natureza” (Gomes, 1993, p. 94). Cabe destacar que, ao enunciar essa máxima, não só o homem determina e legisla sobre sua própria conduta, como legisla para todos os seres humanos. Percebe-se bem a importância que Kant atribui à vontade. A ela corresponde a condição de uma razão prática e a ela incumbe a produção de leis universais que deveriam regular a ação de todos os seres humanos. O fato de que essas leis universais dirijam a atividade humana dos seres humanos implica que elas não se fundamentem em quaisquer interesses meramente individuais. Ainda o fato de que elas não se determinem senão pela própria vontade conduz à consagração do princípio da autonomia. Este formalismo ético é apropriado posteriormente por Rawls (Teoria da Justiça, em 1971, pela Harvard University Press), cuja deontologia se baseia na concepção ética centrada no dever. No entender do mestrando, a proposta da reforma administrativa, no que se refere à autonomia tem uma forte carga kantiana no sentido que se resgata, via instrumento da “moralidade” pública, uma vontade democrática mais ampla e participativa. Isto é, os estreitos grupos privilegiados dominantes no setor público tendem a se ajustar à demanda social. Neste sentido, o Estado assume seu papel de regulador.

A proposição extingue o instituto da isonomia de vencimentos para os cargos de atribuições iguais ou assemelhados de um mesmo Poder ou entre servidores de Poderes distintos. O objetivo é desconstitucionalizar a política remuneratória da administração pública, transformando-a de um direito subjetivo do servidor em componente da política de recursos humanos. O que se impõe é a instituição de planos de carreira, obedecendo aos princípios do mérito e da capacitação continuada. Desta forma, suprime-se a referência prevista na redação dos artigos constitucionais n^{os} 132, 135 e 241.

Arts. 38 parágs. 1o, 2o, 3o, 5o, 6o e 7o. - política de carreiras e sistemas de avaliação e de treinamento e política remuneratória e disposições acessórias

Esta redação amplia a referência aos “planos de carreira para os servidores da administração direta, das autarquias e das fundações públicas”. Todas elas ficam sujeitas a um processo de avaliação de desempenho, treinamento e desenvolvimento de pessoal. O dispositivo prevê a necessidade de se estabelecer diretrizes gerais mínimas para regular a política remuneratória.

Art. 41: estabilidade do servidor público e estágio probatório

Assunto polêmico, a estabilidade fica sujeita a novas definições. Entre estas: por necessidade da administração, redução do quadro ou reestruturação organizacional. Para adquirir a estabilidade, é obrigatória a avaliação especial de desempenho por comissão instituída para essa finalidade.

Art. 41, parágr. 2º e 3º: disponibilidade do servidor

Uma vez extinto o cargo ou declarada a sua desnecessidade, o servidor ficará em disponibilidade, com remuneração proporcional ao tempo de serviço, até seu adequado aproveitamento em outro cargo. Isto soluciona uma situação desfavorável ao interesse

público, obrigando a administração ao pagamento de remuneração integral àqueles servidores postos em disponibilidade.

10.5. Disposições específicas sobre administração pública

Defesa do usuário de serviço público

Destaca-se a participação da Defensoria Pública na defesa dos direitos individuais do usuário de serviço público que sejam necessitados. O que se quer é dar especial relevo ao usuário, para que ele não fique prejudicado no exercício de seu direito de receber serviço público de qualidade.

Finanças públicas

O substitutivo remete à lei complementar prevista no art. 163, do Capítulo das Finanças Públicas, a fixação de limites e condições para operações de crédito e dívida mobiliária dos entes federados, bem como para concessão de garantia da União naquelas operações.

Empresas estatais

O substitutivo subordina a estatuto jurídico próprio as empresas estatais que exploram atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços. As empresas públicas e as sociedades de economia mista só poderão ser criadas mediante autorização legislativa, mas sob o caráter de contratos de gestão. O mesmo ocorre com as estatais em decorrência de cisão, fusão ou incorporação indispensáveis a programas de desestatização. Busca-se o controle de resultados, a eficiência e o cumprimento da função social das entidades da administração indireta.

Consórcios e convênios

O substitutivo oferece nova redação ao art. 241, estabelecendo a possibilidade de os entes federados disciplinarem consórcios e convênios de cooperação para a gestão associada de serviços públicos bem como para a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.

Entre as disposições específicas encontram-se aquelas que agrupando-as, perderia o sentido esclarecedor. São as mudanças resultantes de ajustes legais e técnicos. Entre eles, poder-se-ia classificar em: subsídios; novas competências do Senado Federal, da Câmara dos Deputados; disciplinamento de carreiras da polícia federal, marítima, aeroportuária e de fronteiras; estatuto jurídico das empresas da administração e indireta, política remuneratória.

10.6. Conclusão

Este capítulo descreveu os pontos básicos que a proposta do MARE pretende alterar na Administração Pública. Verificou-se que os artigos alterados da Constituição são, fundamentalmente, referentes a pessoal. Há fortes indicativos de que o Estado quer desvincular-se dos compromissos com seus funcionários.

Por outro lado, a reforma de Estado busca facilitar o ajuste fiscal particularmente dos 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.” (Bresser Pereira, 1996, p. 23-4).

A modernização ou o aumento de eficiência da administração pública tem desdobramentos que podem assim ser caracterizados: 1) fortalecer a administração pública direta no “núcleo estratégico do Estado”; 2) descentralizar a administração pública através das “agências autônomas” e das “organizações sociais” controladas por contratos de gestão.

11. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

11.1. Preâmbulo

Na justificativa do presente trabalho mencionou-se que o assunto Reforma Administrativa é tema permanente na Administração Pública de muitos países, constituindo-se em constante preocupação dos seus governos. Muitos destes governos, como demonstrado no corpo desta pesquisa, estão passando pela experiência da reformulação do aparelho estatal, numa demonstração inequívoca de que algo está sucedendo na Administração Pública.

Verificou-se que, apesar das diferentes matizes reformistas no Brasil e nos países incluídos na pesquisa, houve uma preocupação em dotar o aparelho estatal de uma máquina administrativa capaz de atender às *funções do Estado*¹³⁸ e cumprir os seus desígnios como entidade representativa e organizada das classes politicamente organizadas. A historiografia da administração pública brasileira, neste trabalho, por seu turno, identificou fatores históricos que influenciaram nos ajustes e reformulações do aparelho estatal. A **contextualização** histórica da Administração Pública, na perspectiva da reforma, mostrou a diversidade de cenários e influências sócio-políticas na configuração da administração pública. Por isto, pode-se afirmar que a Administração Pública nunca esteve imune aos interesses e influências de grupos competitivos no que tange à proteção de seus interesses e na segurança de seus negócios. As críticas identificadas ao longo da revisão da literatura

¹³⁸ A expressão política-administrativa *Funções do Estado* é uma categoria de estudo, nesta pesquisa, considerada problemática visto que ela não se caracteriza pela objetividade de entendimento.

refletiram a presença deste assédio dos grupos de interesses ao aparelho estatal público brasileiro. Assédio, acrescente-se, nem sempre racional.

Os resultados da pesquisa não advogam que a Administração Pública tenha sido irracional. Verificou-se, no entanto, que do ponto de vista político-administrativo, a administração pública brasileira não foi uma consequência das vontades políticas dos cidadãos. Diferentes formas de mitificação se fizeram presentes no aparelho estatal, visando manter inalteradas as relações de poder. Embora as diferentes formas de mitificação não integrem os objetivos desta pesquisa, é de se supor, no entanto, que sejam provenientes da dificuldade de operacionalizar o conceito de nação. Nação, como visto na pesquisa, não é uma realidade de fácil apreensão, pois não possui uma substantividade que a torne localizável numa objetividade sócio-política.¹³⁹

Para enriquecer o entendimento desta questão, pode-se recorrer aos escritos platônicos para expressar o conceito de que a realidade das relações sociais nem sempre é racional. Na edificação da cidade dos homens, Platão (apud Crippa, 1975, 290) percebe que a realidade humana não pode ser equacionada em termos puramente racionais. Numa frase-síntese, é o que revela França (FUNCEP, 1989) ao afirmar que “Os sistemas sociais não são racionais.” No raciocínio platônico, a dimensão mítica é imprescindível na elaboração das leis e na organização da “república dos homens”, porque a realidade profunda que constitui os homens na vida individual e coletiva, expande-se em direções que a razão não alcança. Não porque as relações sociais sejam ininteligíveis, mas apenas porque são mais que racionais. É pertinente a explanação platônica tendo, em vista que a vida associada é muito mais do que a ciência contemporânea pode entender e dizer. Isto, evidentemente, cria

¹³⁹ Segundo Rosenfield (1992, p. 12), “nação não existe senão pelas ações que a foram simbolicamente, e logo realmente, criando. Nesse sentido, a nação é essencialmente o caminho de sua própria constituição, e esse caminho é traçado pela prática política dos cidadãos que formam um país determinado”.

um estado de tensão de forças e conflitos conceituais que interferem na construção do aparelho administrativo estatal de um país.

No caso brasileiro, Beltrão (apud Bresser Pereira, 1996, p. 18) constata que existe entre nós uma curiosa inclinação para raciocinar, legislar e administrar tendo em vista um país imaginário. Em termos lingüísticos e operacionais, usualmente aceita-se a idéia de que só pode *ser feito* o que pode *ser dito*. É compreensível, por outro lado, afirmar que no mundo mítico, o dizer é muito mais importante que o fazer. Aceitando-se que o conceito de mito designa um pensamento expresso em linguagem e representação, as reformas contiveram muito mais linguagem mítica do que realização efetiva. Isto é, a linguagem expressa nas reformas administrativas absorvera muito mais o mítico¹⁴⁰ do que o racional, formando um dilema dramático entre o bem o mal.

11.2. Dilemas da administração pública

O dilema é ainda maior se aceitarmos que a entidade conceitual de democracia no mundo político e, por extensão, da administração pública, é paradoxal. A Declaração dos Direitos do Homem, ao ser traduzida para o plano de realização político-administrativo, revelou o seu caráter abstrato quando confrontada com os problemas concretos e particulares de construção de uma nova sociabilidade humana. Até mesmo nos países democráticos, os problemas práticos e normativos de instituição de uma sociedade democrática e sua operacionalização se fazem sentir na administração da coisa pública. Esta situação agrava-se ainda mais na medida em que a “soberania popular” equivale, na verdade, substituir a noção de “transcendência” (o rei como representante divino) por uma

¹⁴⁰ Homero, na *Ilíada* IX, 443, ensina que “Sua intenção foi que viesse contigo, porque te ensinasse como dizer bons discursos e grandes ações pôr em prática.”

noção de “imanência”, representada pela democracia popular. A determinação do que seja “povo” permanece abstrata enquanto não se determinarem formas concretas de participação política e de controle das decisões estatais. Neste sentido, a proposta teórica da Administração Pública Gerencial acena com a idéia de que os mecanismos de avaliação de desempenho dos serviços públicos, por meio de organizações sociais e contratos de gestão, possam favorecer a participação popular, na medida que os serviços prestados voltam-se para o atendimento dos cidadãos. De qualquer forma, a noção de povo é de significação ambígua na medida em que dela nascem formas “demagógicas” de exercício do poder, miticamente tidas como “representativas” e como capazes de organizar politicamente as relações sócio-econômicas.

O paradoxo reside precisamente nessa constatação de sua virtude, pois o caráter inacabado e aberto do processo político na administração pública é o que permite que, nela, se desenvolvam os confrontos dos discursos e dos argumentos. Nesse contexto, pode-se afirmar que tudo depende dos controles públicos e da concepção pública predominante. Neste sentido, é aceitável a mutabilidade das regras, dos discursos e dos argumentos. A administração pública, como visto nesta pesquisa, constituiu-se numa plethora de mutações. Esta mutabilidade constante, inerente ao caráter democrático, acaba por corroer a própria administração pública. Quando torna-se possível tudo modificar, quando o tempo não consolida o que foi criado, as regras e as normas administrativas no setor público brasileiro perdem progressivamente a sua validade, abrem-se conflitos sobre a legitimidade da própria administração pública, produzindo-se situações onde predomina um “estado de natureza” hobesiano. Neste sentido, a história da administração pública brasileira é pródiga no uso de privilégios de grupos que avocaram para si o direito de fazer valer os “direitos da

transcendência”. Com este raciocínio interpretativo, pode-se dizer que o paradoxo da democracia é absorvido por uma categoria que, *por fas e por nefas*, dela se vale para consolidar a irracionalidade. Ora, quando uma administração pública arvora-se no direito da “transcedência” (aqui entendida como exclusivista) e mostra-se carente de um sistema de referência estável, estimula a criação das condições negativas, conforme demonstradas nesta pesquisa.

A tendência de reformulação do aparelho estatal parece ser universal, porque universal são também os dilemas humanos, mormente quando os princípios e valores democráticos são prezados e praticados politicamente. Pode-se dizer que esta tendência tem impeliu o atual governo a criar o Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), cuja função específica é a de reformar o aparelho do Estado. É uma reforma que se situa num contexto de crise fiscal e crise de governabilidade. Seus contornos básicos visam: (1) descentralização do ponto de vista político, transferindo recursos e atribuições para os níveis políticos regionais e locais; (2) descentralização administrativa, 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 (Bresser Pereira, 1996, p. 11-12).

11.3. Os objetivos do projeto e os resultados

A proposta desta pesquisa assinalava, como objetivo geral, estudar os aspectos fundamentais das reformas administrativas na perspectiva histórico-contextual. A **contextualização** das reformas revelou diversidade de enfoques temáticos de acordo com os momentos históricos.

11.4. Os dois tipos de Administração Pública

As reformas administrativas brasileiras configuraram-se, em decorrência dos enfoques conceituais de administração pública incorporados pelos governos, as concepções de administração pública agruparam-se, basicamente, em torno de dois conceitos: **administração burocrática clássica** e **administração pública gerencial**. Esta classificação, no entanto, não implica em dizer que os dois conceitos sejam excludentes. Os momentos históricos determinam a predominância de uma ou outra. Cada qual, por outro lado, apresenta peculiaridades específicas. Assim é que quando predominou o paradigma da industrialização, o Estado alinhou-se na qualidade de propulsor do processo econômico, ajustando o aparelho estatal para atender a demanda industrial.

A conexão mais remota entre o processo de industrialização capitaneado pelo Estado e a Administração Pública é a introdução dos princípios da administração burocrática clássica nos anos 30. Ela foi introduzida na administração federal através da criação, em 1936, do DASP - Departamento Administrativo do Serviço Público. Mas, segundo observou-se no decorrer desta pesquisa, foi acompanhada dos princípios centralizadores e hierárquicos da burocracia clássica. O momento histórico, quando de sua implantação no Brasil, não permitiu a expansão descentralizada dos serviços públicos,

porque o modelo de industrialização identificava-se com o poder centralizado nas mãos dos capitães de indústria. Por outro lado, o modelo organizacional de produção também se apoiava na centralização das decisões na forma predominantemente piramidal.

A reforma de 1967 - Decreto-Lei 200 - foi uma tentativa de superação da rigidez burocrática. A ênfase desta reforma recaiu sobre a descentralização, mediante a autonomia da administração indireta, a partir do pressuposto, entre outros, da maior eficiência da administração descentralizada. Autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista procuravam dar, na prática, um sentido de racionalização dos serviços públicos. O número de empresas sob a administração indireta chegou a uma quantidade exagerada. Se bem que algumas empresas obtiveram êxito e perduraram até nossos dias, a grande maioria, no entanto, endividou-se, constituindo-se em vilãs da crítica nos anos 80.

Caracterizou-se, também, a reforma de 1967 pela racionalidade administrativa: o planejamento e o orçamento, a descentralização e o controle dos resultados. Nas unidades descentralizadas foram utilizados empregados celetistas, inclusive nas autarquias, submetidos ao regime privado de contratação de trabalho. Este contexto era marcado pela expansão econômica, investimentos maciços em infra-estrutura. Buscava-se a eficiência das atividades econômicas do Estado. Este contexto era fortalecido pelas alianças políticas entre a alta tecno-burocracia estatal, civil e militar, e a classe empresarial.

No entanto, todo este desenvolvimento econômico foi acompanhado de práticas patrimonialistas e fisiológicas, tanto na contratação de pessoal quanto no controle do processo administrativo. Ou seja, o paradigma descuidou-se das mudanças estratégicas, no que se refere à preparação de administradores públicos de alto nível. Pode-se dizer que o setor público foi capturado pelo setor privado. Nos anos 80, este processo é identificado

como um sistema burocrático autoritário e em pleno processo de degeneração. Por isso, pode-se afirmar que a reforma de 1967 resultou em fracasso.

A falta de administradores e políticos de alto nível para gerenciar o aparelho estatal provocou dissonâncias políticas e falta de encaminhamentos de políticas públicas consistentes, deixando a máquina estatal à mercê das tendências da euforia democrático-populista. Constatou-se, durante a pesquisa, que a transição democrática dos anos 80, conforme já dissera Bresser Pereira (1996, p. 14), introduziu um modelo clássico de administração populista sob a égide das coalizões políticas. Com esta visão, as tentativas de reformas que antecederam à Constituição de 1988 podem ser classificadas de administração pública arcaica, burocrática, centralizada e, sobretudo, retornando à administração direta.

No que se refere a pessoal, a máquina estatal tornou-se rígida e engessada, eliminando a flexibilidade e autonomia das autarquias e fundações públicas para contratarem funcionários. De forma muito ampla, a Administração Pública consagrada na Constituição de 1988 foi uma reação ao clientelismo que dominou o país em épocas anteriores, mas também foi uma afirmação de privilégios corporativistas e patrimonialistas da burocracia. Enquanto os países pesquisados no período posterior a 1970 promoviam reformulações em seus aparelhos estatais, em função de crises fiscais e crises do modo de intervenção do Estado na Economia e na sociedade, a Administração Pública Brasileira criava mecanismos de engessamento do Estado, na medida em que assumia a rigidez burocrática na gerência dos serviços públicos.

O movimento de recuperação dos serviços públicos pós-período militar objetivava, segundo Alves (1986), a moralização e o profissionalismo dos serviços. A deficiência destas propostas, no entanto, era manifesta, visto que seus princípios calcavam-se nos padrões de

uma administração pública burocrática tradicional. Estes padrões adotavam o Estado de Bem-Estar clássico keynesiano como monitor da economia.

Uma outra manifestação do modelo burocrático é a confirmação contida na Constituição de 1988 de um sistema rígido de estabilidade de funcionários. É essa inflexibilidade que torna o sistema de administração pública ineficiente, ineficaz e labiríntica (Silva, 1962; Ramos, 1983; Carvalho e Tonet, 1994; Nogueira, 1994; Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, 1995 e, principalmente, Bresser Pereira (1996).

A burocracia tradicional, no afã de oferecer uma alternativa democrática, não percebeu a lenta agonia do Estado keynesiano. Isto manifestava-se na crise fiscal e no questionamento sobre os níveis de despesa nas questões sociais. A idéia ou o desejo de obter os benefícios do Estado foi um tema persistente e emergente na administração pública brasileira após o regime autocrático-militar. Ou seja, a burocracia e os partidos raciocinaram segundo a ótica de quem tinha sido explorado ao longo da história.¹⁴¹ Buscou-se, desesperadamente, o abrigo e a proteção do Estado. Ocorre que o papel e a função do Estado, quanto ao seu gerenciamento, já estavam merecendo revisões conceituais a nível internacional. Era o que estava ocorrendo em outros países como Japão, Nova Zelândia, Inglaterra, Estados Unidos, e, incipientemente, Chile e Argentina. O perfil de reforma e de reestruturação do aparelho administrativo estatal desses países contemplava o modelo gerencial, imprimindo-lhe nova dinâmica funcional, enquanto que no Brasil retornava-se ao modelo burocrático clássico.

¹⁴¹ Rosenfield (1992, p. 18) retrata este período sob o ponto de vista da ética na política. Ele menciona o aspecto da frustração e da decepção que tomou conta daqueles que vêem reduzidos à posse de uma cidadania capenga. Sob os aspectos sociais e econômicos desse período, observa o autor que se produziu um dilaceramento do tecido social, aumentou a criminalidade, a perda de confiança nas instituições públicas e o desregramento da própria vida cotidiana.

Sob o ponto de vista da caracterização do poder estatal na administração pública republicana, Tomelin (1987) historiografa o poder estatal com a simbologia fisiológica da sístole e da diástole. O autor mostra que a Administração Pública brasileira obedece a um ritmo fisiológico de contração e dilatação históricas. A caracterização do poder estatal na administração pública brasileira assume significado expressivo para a reforma, porque indica o ambiente político predominante. Em consequência, dele resultam o modelo administrativo predominante e os enfoques gerenciais.

Após a coleta de dados e informações do Plano Diretor da Reforma Administrativa do Estado do atual governo através do MARE, poder-se-ia acrescentar que o poder estatal reveste-se de uma característica diferenciada das anteriores, pois centraliza-o nos núcleos estratégicos e delega a realização dos serviços não-estatais através do regime de contratos.

11.4.1. Aspectos principais das reformas no Brasil e em outros países

Uma característica marcante das reformas no Brasil é que elas acompanharam o modelo adotado pela administração pública para resolver os problemas pertinentes nos períodos estudados. Ainda que a literatura periodize a administração pública conforme os enfoques adotados por cada autor, de maneira geral, verifica-se que: 1 - desde a Independência até 1930, a administração pública atendeu à necessidade de absorver o excedente de mão-de-obra que o incipiente sistema produtivo do País não podia absorver. Verificou-se, segundo Ramos (1983, p 344), na estrutura burocrática, a absorção de pessoas qualificadas com predominância do trabalho administrativo jurídico-legal. Esta ocorrência relaciona-se com a constatação de Joaquim Nabuco (Wahrlich (1976, p. 41) de

que a reforma administrativa era necessária porque muitas das despesas provinham exatamente do sistema administrativo. Vê-se, aí, plantada a primeira preocupação em reformar o aparelho estatal com base na argumentação do excesso de pessoal.

Já a partir de 1930, o imperativo da administração pública é a eficiência. Mas uma eficiência que significava reduzir os quadros de funcionários públicos, colocando-os dentro das estritas necessidades do serviço. Novamente aqui, o segmento dos servidores era o alvo das reformas.

De 1945 a 1967, a ênfase da administração pública recai sobre a planificação e o desenvolvimento social. Embora não se implemente propriamente “reforma” neste período, foram verificadas tentativas diversas cujo conteúdo básico referia-se a pessoal. Ao enfatizar o planejamento, a formação de grupos executivos e de grupos de trabalho para suprir as deficiências da administração tradicional, processavam-se alterações no sistema de pessoal. A descentralização administrativa e a criação de novos entes públicos (autarquias, empresas de economia mista, fundações) sinalizavam para diferenças de contratação de pessoal, com o intuito de que o serviço público pudesse operar com a eficiência da empresa privada (mensagem presidencial de 1965, apud Dias, 1969, p. 50).

Com a proposta do MARE e as Medidas Provisórias fica patenteada que a reforma administrativa atual preocupa-se, enfaticamente, com o tema da economia, sobretudo a economia (cortes) relacionada com o funcionalismo. A tônica é, entre outras, a redução do quadro de pessoal, das despesas, da estrutura, da folha de pagamentos e dos gastos operacionais.¹⁴²

¹⁴² Para exemplificar: Veja, nº 39, 25 set 1996; Folha de S. Paulo, 12 out 1996; Medidas Provisórias nº 1.522, 1523 e 1524 e os Decretos nº 2.027, 2.030 e 2.031 de 11 de outubro de 1996. O próprio “Jornal do Servidor”, v. 1, n. 9, nov. 1996, MARE: Brasília, esmiuça as medidas de redução do custo do serviço público.

O estudo da reforma administrativa, quanto ao seu conteúdo, nos países pesquisados, demonstra que a questão dos servidores civis é um tema recorrente. Na prática, o tema servidor público ou civil é um verdadeiro calcanhar de Aquiles das reformas administrativas, porque altera e modifica interesses de grupos estabelecidos, principalmente daqueles que consideram a Administração Pública uma extensão de seus interesses particulares.

11.4.2. Descrição dos fatores determinantes da atual reforma administrativa

Quanto a este objetivo da proposta da atual reforma administrativa foram evidenciados evidenciados os fatores internos e externos. Por interno são entendidas as disfunções e os desvios do modelo burocrático clássico, associadas à crise fiscal e ao esgotamento do próprio modelo burocrático. Por externos são entendidos os fatores macrossociais (desregulação econômica, tecnologia e outros).

11.4.3. Análise da proposta de reforma do MARE com base nas reformas já ocorridas

Se, historicamente, a reforma administrativa era condicionada por fatores múltiplos, hoje ela se manifesta de forma mais uniforme quanto aos objetivos e aos alcances. Antes, o capital repatriava-se, obedecendo a uma divisão geográfica diferenciada. Hoje, entretanto, o capital não tem pátria e não respeita culturas, etnias e nem as realidades locais dos países. O capital constitui-se na mão invisível que exige cada vez mais desempenho produtivo em todos os setores, inclusive no setor público.

Assim, a lógica “econômica” da reforma administrativa do aparelho estatal sugere uma fundamentação diferenciada, se comparada às reformas antecedentes. Se nas reformas antecedentes a abrangência delimitava-se às estritas dimensões geográficas, tendo a nação como mote ideológico de organização humana, a organização humana e administrativa atual tende a favorecer a globalização, principalmente através da tecnologia.

Na tecnologia estão agregadas a complexidade e a multiquificação. A constatação pertinente à reforma administrativa, na perspectiva da conclusão desta pesquisa, é a de que, se antes vivíamos em grandes impérios e blocos com conotação marcadamente político-culturais, hoje voltamos a reagruparmos em grandes blocos declaradamente econômicos. Neste sentido, a organização humana adquire novas feições.

A conformação da organização humana, em geral, readquire feições inusitadas, cuja fundamentação envolve novos conceitos. As novas feições implicam no desenvolvimento de novos valores e novos atributos de práticas administrativas diferenciadas. Vislumbra-se, por exemplo, um novo papel do gerente como agente modernizador na área pública. Assim é que a planificação social estatal cede lugar à planificação de mercado e esta à autogerência de unidades menores localizadas no ambiente social.

Se ante o Estado planificador manipulava o homem e o agregava, hoje o mercado manipula e manobra o homem e suas organizações. Ramos (1983) citando Manhein, já na década de 60, preconizava que a tecnologia tendia a ser o atributo essencial do pensamento funcional e multidimensional e que se aplicaria a todos os domínios da vida (p. 101).

Não se pode negar que algumas nações estão sendo impelidas a embarcarem na nave da globalização, sob pena de permanecerem arcaicas e à margem de um processo de

inovação. Evidentemente que não se pode esperar que estas tendências sejam uma panacéia, mas indicam um caminho.

Pode-se observar que o drama do moderno e do novo está evidente em toda a história das organizações públicas. Esta pesquisa permite divisar um cenário dinâmico de adesão à economia de mercado, que se expande a partir da geração das novas tecnologias e da extensão do setor de serviços. Para manter a conexão destas tendências, o setor público está abraçando um perfil de administração pública gerencial, pois esta supre a complexidade e proporciona a autogerência de unidades menores localizadas no microssocial.

11.5. RECOMENDAÇÕES

Considerando a tendência geral do setor público e as constatações desta pesquisa, recomenda-se:

- 1) dar prosseguimento aos estudos da administração pública em seus aspectos conceituais;
- 2) aprofundar estudos específicos que dêem suporte e embasamento teórico à administração pública.
- 3) criar grupos de estudos que viabilizem propostas governamentais na perspectiva da reforma administrativa.
- 4) ampliar pesquisas na linha de recursos humanos no serviço público federal, na perspectiva das tendências organizacionais.
- 5) ampliar e consolidar rede de contatos com agências financiadoras de projetos.

12. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS E BIBLIOGRAFIA

- ABBAGNANO, Nicola. **Dicionário de Filosofia**. Tradução, coordenação e revisão Alfredo Bosi. 2.ed. São Paulo: Mestre Jou, 1982. p. 347.
- ABRANCHES, Sérgio Henrique et al. **A empresa pública no Brasil: uma abordagem multidisciplinar**. Brasília: IPEA/SEMOR, 1980. (Coletânea de monografias).
- ABRANCHES, Sérgio Henrique et al. A questão da empresa estatal - economia, política e interesse público. **Revista de Administração Empresarial**. Rio de Janeiro, 19(4):95-105, out./dez. 1979.
- ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de. **Reconstrução e reforma do Estado**. In: **Governabilidade e reformas**. João Paulo dos Reis Velloso e Roberto Cavalcanti de Albuquerque (Coordenadores [et al]. Rio de Janeiro. José Olympio, 1995.
- ALCOFRADO, Fernando. **Globalização e caminho alternativo para o Brasil**. **Folha de S. Paulo**, 21 ago. 1996.
- ALLEN, David P. The achieving organization. **Public Manager**, EUA, v. 24, nº 1, p. 15-17, Spring 1995.
- ALVES, Zélia Maria Mendes Biasoli. **Planejamento de pesquisas qualitativas em educação**. In: **Cad. Pesq.**, São Paulo, (77):53-61, maio 1991.

- ALVES, Zélia Maria Mendes Biasoli. Intersecções das análises quantitativas e qualitativas. In: **ANAIS DA 18ª REUNIÃO ANUAL DE PSICOLOGIA**. (1988: São Paulo). Anais... São Paulo, Faculdade de Psicologia de Ribeirão Preto, 1988, p. 487-491.
- AMATO, Pedro Munõz. **Introdução à Administração Pública**. 2a. Trad. de Benedito Silva. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1971.
- ANDRADE, Regis de C. A reforma institucional no Brasil. São Paulo, **Lua Nova: revista de cultura e política**, n. 28/29, 1993.
- ANDRÉ, Marli E. A. O qualitativo e o quantitativo: oposição ou convergência? In: **ANAIS DA 18ª REUNIÃO ANUAL DE PSICOLOGIA** (1988: São Paulo). Anais. São Paulo, Faculdade de Psicologia de Ribeirão Preto, 1988, p. 493-496.
- ANÍBAL, José. A previdência e os véus. **Folha de S. Paulo**, 13 fev. 1996.(Tendências/Debates).
- ARAGÃO, João Guilherme. Governo e Administração. **RSP**, Rio de Janeiro, ano xxi, v. 81, n. 1, p. 5-12, out. 1958.
- ARISTÓTELES. **A Política**. Trad. Roberto Leal Ferreira. São Paulo: Martins Fontes, 1991.
- AUFRECHT, Steven E. Reform with chinese characteristics: the context of chinese civil service reform. **Public Administration Review**. EUA, v. 55, n. 2, March/April 1995.
- BAER, Werner et al. As modificações do papel do Estado na Economia Brasileira. Rio de Janeiro. **Pesquisa e Planejamento**, v. 3, n. 4, dez. 1978.
- BAER, Werner et al. **As modificações do papel do Estado na Economia Brasileira**. Rio de Janeiro, **Pesquisa e Planejamento**, v. 3, n. 4, dez. 1978.

- BALÁZS, István. The transformation of hungarian public administration. **Public Administration**, London, v. 71, p. 75-88, Spring/Summer 1993.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Prestação de Serviços Públicos e Administração Indireta**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1975.
- BAVU, Immanuel Kilima. A burocracia em mudança: uma visão diagnóstica. **Revista de Administração Pública/FGV**, Rio de Janeiro, 8(3):5-24, jul./set. 1974.
- BELLON, Martine. A concepção francesa das reformas administrativas. **Revista de Administração Pública/FGV**, Rio de Janeiro, 18(1):22-26, jan./mar. 1984.
- BELLON, Martine. La réforme administrative: une utopie réaliste? **La revue administrative**. Paris, v. 36, n. 215, p. 505-508, Septembre/Octobre, 1983.
- BERNAL, Geraldo Lubin Burgos, COVELLI, Tatiana Rincon. Descentralização na Colômbia: um modelo que se renova. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, 29 (2), p. 184-7, abr./jun 1995.
- BOBBIO, Norberto, BOVERO, Michelangelo. **Sociedade e estado na filosofia política moderna**. 3a. ed. Trad. Carlos Nelson Coutinho. São Paulo: ed. Brasiliense, 1986.
- BOBBIO, Norberto. **A teoria das forma de governo**. Trad. de Sérgio Bath. Brasília: editora UnB, 1980.
- BOBBIO, Norberto. **Direito e estado no pensamento de Emanuel Kant**. Trad. de Alfredo Fait. Brasília: editora Universidade de Brasília, 1984.
- BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade - para uma teoria geral da política**. 4a. ed. Trad. Marco Aurélio Nogueira. Rio de janeiro: Paz e Terra, 1987.
- BOBBIO, Norberto. **O conceito de sociedade civil**. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: edições Graal, 1982.

- BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia; uma defesa das regras do jogo**. Trad. de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986. p. 129-171 (Pensamento crítico, 63).
- BOECKH, Andreas. The debt crisis and the crisis of the bureaucratic development state in Venezuela. **Economics**, Berlin/Tübingen, v. 45, Institute for Scientific Co-operation, 1991.
- BONASSA, Elvis Cesar. Sociólogo inglês defende globalização humanista. **Folha de São Paulo**, 18 abr. 1996.
- BORGES, Antonio Cesar G. As universidades e as reformas. **Folha de S. Paulo**, 29 mar. 1996. (Tendências/Debates).
- Brasil Exame 95**, São Paulo, p. 20-26.
- BRASIL. Ministério de Estado Chefe da Secretaria da Administração Federal. ENAP. **Experiências de gestão**. Brasília, 1994. (Retratos da Administração Pública Brasileira, 1).
- BRASIL/SEPLAN. **Estado e planejamento: os sonhos e a realidade**. Brasília: IPEA/CENDIC, 1980.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. 'Colapso da modernização' ou crise cíclica?. **Novos Estudos/CEBRAP**, Brasília, n. 36, p. 42-48, jul 1993.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma do aparelho do Estado e a Constituição Brasileira.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma regeneradora. **Folha de S. Paulo**, 14 ago. 1996. (Tendências/Debates).

- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Estado, aparelho do Estado e sociedade civil.** Brasília/DF: MARE/ENAP, 1995-A (textos para discussão, n. 4).
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. La crisis de América Latina. Consenso de Washington o crisis fiscal. **Pensamiento Iberoamericano. Revista de Economía Política**, v.19, p. 13-36, enero/junio 1991.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. O fim do triunfalismo neoliberal. **Folha de S. Paulo**, 17 jul. 1994. Suplemento Mais!
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. O público não-estatal. **Folha de S. Paulo**, 29 dez. 1995. (Tendências/Debates).
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Reformas: França e Brasil. **Folha de S. Paulo**, 24 dez. 1995. (Tendências/Debates).
- BUAIZ, Vitor. A reforma do Estado. **Folha de S. Paulo**, 27 dez. 1995.
- BUECHNER, John C., KOPROWSKI, Eugene J. **Public administration.** California: Dickenson Publishing, 1976, p. 126.
- CAIDEN, E. Gerald. Desafio ao Estado Administrativo. **Revista de Administração Pública/FGV**, Rio de Janeiro, 15(4):34-44, out./dez. 1981.
- CAIDEN, Gerald E. **Administrative reform.** Harmondsworth: Penguin, 1969.
- CAIDEN, Gerald E. **Administrative reform comes of age.** Berlin: Walter de Gruyter & Co., 1992
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. Poder Executivo. Relator Moreira Franco. 10 jul 1996.
- CAMPOS, Roberto. A praga do fim de século. **Folha de S. Paulo**, 5 abr. 1996.
- CAMPOS, Roberto. A praga do fim de século. **Folha de S. Paulo**, 15 abr. 1996. (Tendências/Debates).

- CAMPOS, Roberto. A psicanálise dos mitos. **Folha de S. Paulo**, 31 mar. 1996.
- CAMPOS, Roberto. Cadê o liberalismo. **Folha de S. Paulo**, 10 mar. 1996.
- CAMPOS, Roberto. Erros antigos e conseqüências novas. **Folha de S. Paulo**, 18 fev. 1996.
- CAMPOS, Roberto. Mais perplexidades. **Folha de S. Paulo**, 21 jan 1996.
- CAMPOS, Roberto. O nó da questão. **Folha de S. Paulo**, 4 fev. 1996.
- CAMPOS, Roberto. *Pas d'argent...* **Folha de S. Paulo**, 17 dez. 1995.
- CAMPOS, Roberto. Perplexidades... **Folha de S. Paulo**, 24 dez. 1995.
- CAMPOS, Roberto. Reflexões sobre a privatização. **Folha de S. Paulo**, 10 fev. 1996.
- CAMPOS, Roberto. A reinvenção do Estado. **Folha de S. Paulo**, 18 ago. 1996.
- CAMPOS, Roberto. *Eine grosse sakanage...* **Folha de S. Paulo**, 11 fev. 1996.
- CANHIM, Romildo. Redesenho do Estado. **RSP**, ano 45, v. 118, nº 1., jan/jul 1994.
- CARDOSO, Fernando Henrique. **Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 21, p. 21, julho-agosto-setembro 1977.
- CARMONA, Fernando Gomez. A estabilidade dos servidores públicos deve ser extinta?
Sim. **Folha de S. Paulo**, 13 abr. 1996. (Tendências/Debates)
- CARROLL, James D. "Reinventing" Public Administration. **Public Administration Review**, EUA, May/June, v. 56, no. 3, p. 245-246, 1996.
- CARVALHO, M. do S. M. Vieira de, TONET, Helena Correa. Qualidade na administração pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, 28(2):137-52, abr./jun. 1994.

- CARVALHO, Maria do Socorro Macedo Vieira de. Desenvolvimento gerencial no setor público: velhas questões e novos desafios. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, FGV, 1980.
- CASADO, José. STF proíbe acúmulo de aposentadoria e salário. **Folha de S. Paulo**, 24 mar 1996.
- CASTAÑEDA, Jorge. Protestos contra privatização agora mobilizam América Latina. **Folha de S. Paulo**, 21 abr. 1996.
- CASTANHAR, José Cezar. Cem dias do Governo Collor: avaliação da reforma administrativa. **Revista de Administração Pública/FGV**, Rio de Janeiro, 25(1):35-81, nov. 1990/jan. 1991.
- CASTOR, Belmiro Valverde J., FRANÇA, Célio. Administração Pública no Brasil: exaustão e revigoramento do modelo. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, 20(3):3-26, jul./set. 1986.
- CASTOR, Belmiro Valverde Jobim e outros. As relações entre o Estado e os empresários: o capitalismo administrativo brasileiro. **Cadernos FUNDAP**. São Paulo, v. 7, n. 14, p. 37-40, out. 1987.
- CASTOR, Belmiro Valverde Jobim e outros. **Estado e Administração Pública: reflexões**. Brasília, FUNCEP, 1987.
- CASTRO, Altino Carlos de. A reformulação do Estado Brasileiro. **ENAP/Cadernos. Reforma do Estado**, Brasília, v. 2, n. 4, dez. 1994.
- CAVALCANI, Araújo. Delineamentos gerais da reforma administrativa. **Revista do Serviço Público**, Rio de Janeiro, v. 95, n. 4, p. 14-25, out./nov./dez. 1963.

- CAVALCANTI, Araújo. Reorganização do Sistema Administrativo da União. **RSP**, v. 96, n. 1, p. 49-68, jan. fev. e março 1964.
- CHAMPION, Dean J. **A sociologia das organizações**. Trad. Auriphebo Berrance Simões. São Paulo: Saraiva, 1979.
- CHÂTELET, François & PISKER-KOUCHNER, Évelyne. **As concepções políticas do século XX: história do pensamento político**. Tradução Carlos N. Coutinho & Leandro Konder. Rio de Janeiro: Zahar, 1983.
- CHEVALIER, Jean-Jacques. **As grandes obras políticas de Maquiavel a nossos dias**. Trad. Lydia Christina. Rio de Janeiro: Livraria Agir editora, 1957. (Col. do Instituto de Estudos Políticos e Sociais, n. 3).
- CHEVALIER, Jean-Jacques. **História do pensamento político**. Trad. Álvaro Cabral. Rio de Janeiro: Zahar ed., 1979.
- CHIZZOTTI, Antônio. **Pesquisa em ciências humanas e sociais**. São Paulo: Cortez, 1991. Biblioteca educação. Série 1, Escola; v. 16) (Cap. II).
- CHOMSKY, Noam, DIETERICH, Heniz. **La sociedad global - educación, mercado e democracia**. México: Contrapuntos, 1995.
- COLBY, A. KOHLBERG, L. **The measurement of Moral Development**. New York: Cambrigde, 1987. (v. 1).
- COSTA, Frederico Lustosa de, CAVALCANTI, Bianor Scelza. Mudança organizacional no setor público. **Revista de Administração Pública/FGV**, Rio de Janeiro, 25(1):82-106, nov. 990/jan. 1991.
- CRIPPA, Adolpho. Mito e sabedoria. In: **Convivium - revista de investigação e cultura**. São Paulo, v. 18, n. 4, ano XIV, p. 187-305, jul./ago. 1975.

- CRUZ JUNIOR, João Benjamim da. Organização e administração de entidades públicas: aspectos políticos, econômicos e sociais de um paradigma emergente. **Revista de Administração Pública/FGV**, Rio de Janeiro, 22(3):3-21, jul./set. 1988.
- DAFFORY, Séamus. Reforms in the US Federal Civil Service Personnel Systems. **Administration**, Institution of Public Administration, Dublin, v. 27, n. 4, p. 428-448, Winter 1979.
- DAMÁSIO, Antônio R. **O erro de Descartes - emoção, razão e o cérebro humano**. São Paulo: Cia das Letras, 1995.
- DAVID, Hume. **Sumário do tratado da natureza humana**. Trad. de Anoar Aiex. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1975.
- DEMARCO, John J., NIGRO, Lloyd G. Implementing performance appraisal reform in the United States Civil Service. **Public Administration**. EUA, v. 61, p. 45-57, Spring, 1983.
- DIAS, Otávio. O século radical. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 30 jul. 1995. Suplemento Mais, p.5-7 (Entrevista com Eric Hobsbawn).
- DIMOCK e WHITE, de Gaus. Fronteiras da administração pública - sentido e escopo da administração pública. Trad. de Tomás de Vilanova Monteiro Lopes. In: **RSP**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 3, p. 114-118, dez. 1951.
- DRAIBE, Sonia Miriam. Qualidade de vida e reformas de programas sociais: O Brasil no cenário latino-americano. São Paulo, **Lua Nova: revista de cultura e política**, n. 31, 1993.
- DREIFUS, René Arnand. **Política, Poder, Estado e Força - uma leitura de Weber**. Rio de Janeiro: Petrópolis, 1993.

- DRUCKER, Peter. **The age of discontinuity**. Londres: Pan, 1972
- DRUCKER, Peter. The new society of organizations. **Harvard Business Review**, USA, v. 70, n. 5, p. 95-104, Set/Oct. 1992.
- DRYDEN, Gordon., VOS, Jeannette. **Revolucionando o aprendizado**. São Paulo: Makron books, 1996.
- DUHRAM, Eunice Ribeiro. A autonomia em questão. **Folha de S. Paulo**, 10 mar. 1996.
- ENAP/Cadernos. Mudança de governo: propostas para uma reforma administrativa democrática. In: Reforma do Estado, Brasília, v. 2, n. 4, dez. 1994.
- ENAP/MARE, Brasília, n. 1, 1995. (Textos para discussão).
- ESSER, Klaus. Latin America: some comments on economic and political transition. **Economics**, v. 45, Berlin/Tübingen, Institute for Scientific Co-operation, 1991.
- EVANS, Peter. Estado, reformas e desenvolvimento. São Paulo, **Lua Nova: revista de cultura e política**, n. 28/29, 1993.
- FAORO, Raimundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. Porto Alegre: Globo, 1976.
- FARAH, Marta Ferreira Santos. Gestão do setor público e reforma da educação no Brasil. **Revista Brasileira de Administração Contemporânea /ANPAD**, v. 1, n. 8, p. 137-150, Rio de Janeiro: ANPAD, 1995. ANAIS: 19o ENANPAD, set. 1995.
- FARAH, Marta Ferreira Santos. Reconstruindo o Estado. Gestão do Setor Público e Reforma da Educação. **Planejamento e Políticas Públicas**. Brasília, IPEA, n. 11, p. 189-236, jun./dez. 1994.
- FARIA, Luiz Augusto Estrella. A crise do Estado brasileiro. **Análise**, Porto Alegre, v. 2, n. 2, p. 3-10, 1993.

- FARIA, Luiz Augusto Estrella. A crise do Estado Brasileiro. *Análise*, Porto Alegre, v. 3, n. 2, p. 3-10, 1992.
- FELICÍSSIMO, José Roberto. Os impasses da descentralização político-administrativo na democratização do Brasil. **Revista de Administração Pública/FGV**, São Paulo, v. 32, n. 1, p. 16-15, jan./mar. 1992.
- FGV. **Inovação na administração pública**. Trad. de Ana Maria de Carvalho Coelho. Rio de Janeiro: FGV, 1974.
- FIORI, José Luís. Globalização, Estados Nacionais e Políticas Públicas. **Ciências Hoje**, São Paulo, v. 16, n.96, p.24-31, dez. 1993.
- FOGAÇA, José. O papel do servidor público frente à reorganização da administração pública federal. In: **Reorganização da Administração Pública Federal: relações governamentais**. Brasília, FUNCEP, 1989 (v. 2) (p. 169).
- Folha de S. Paulo**. FHC analisa conseqüências da globalização, 21 fev. 1996.
- Folha de S. Paulo**. O mito da globalização., 10 ago. 1996.
- FORGEOT, Jean. Governo e Administração na França. **RSP**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 78-83, jan. 1953.
- FOSTER, Christopher. Rival explanations of public ownership, its failure and privatization. **Public Administration**, v. 72, p. 489-500, Winter, 1994.
- FOUCAULT, Michel. **A Arqueologia do Saber**. Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1987, p. 1-20, 145-160.
- FOUCAULT, Michel. **Microfísica do Poder**. Org. Renato Machado. Rio de Janeiro: Graal, 1979. p. VII-XXIII, 1-4.

- FOUCAULT, Michel. The Subject and Power. In DREYFUS, Hubert, e RABINOW, Paul (org.). **Beyond structuralism and hermeneutic**. Chicago: The University of Chicago Press, 1983. p. 208-226;
- FRANKE, Hans. Desenvolvimento e conceituação da ciência administrativa. **Revista do Servidor Público**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 1, ano III, abr. 1940.
- FREITAG, Bárbara. **Itinerários de Antígona: a questão da moralidade**. Campinas: Papirus, 1992.
- FURUHASHI, Genrokuro. Esforços de reforma administrativa de pós-guerra no Japão. **Revista de Administração Pública/FGV**, Rio de Janeiro, 18(1):69-75, jan./mar. 1984.
- GARCÍA, José Constantino Nalda. A administração pública para a democracia: alguns aspectos estratégicos - III. **Revista de Administração de Empresa**, São Paulo, v. 33, n. 6, p. 74-83, nov./dez. 1993.
- GARCÍA, José Constantino Nalda. A administração pública para a democracia: alguns aspectos estratégicos - II. **Revista de Administração de Empresa**, São Paulo, v. 33, n. 5, p. 50-66, set./out. 1993.
- GETTEL, Raymond. **A história das idéias políticas** Tradução Eduardo Salgueiro. 3.ed. Lisboa: Inquérito, 1950.
- GODOY, Arilda Schmidt. A pesquisa qualitativa e sua utilização em administração de empresas. In: **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 35, n. 4, p. 65-71, jul./ago. 1995. (B)

- GODOY, Arilda Schmidt. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. In: **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 35, n. 2, p. 57-63, mar./abr. 1995. (C)
- GODOY, Arilda Schmidt. Pesquisa qualitativa - tipos fundamentais. In: **Revista de Administração de empresas**, São Paulo, v. 35, n. 3, p. 20-29, mai./jun. 1995. (A)
- GOMES, José Mauro. O “Washington Consensus” e as implicações para a administração pública. **Revista Brasileira de Administração Contemporânea /ANPAD**, v. 1, n. 8, p. 187-199, Rio de Janeiro: ANPAD, 1995. ANAIS: 19o ENANPAD, set. 1995.
- GONÇALVES, Marcos Augusto. Conforto mental. **Folha de S. Paulo**, 14 abr. 1996.
- GOODMAN, John B., LOVEMAN, Gary W. Does privatization serve the public interest? USA, **HBR**, p. 26-38, Nov./Dec. 1991.
- GRIFFITHS, John. Australian administrative law: institutions, reforms and impact. **PublicAdministration**, v. 63, p. 445-463, Winter, 1985.
- GUERREIRO RAMOS, Alberto. A modernização em nova perspectiva: em busca do modelo da possibilidade. **Revista de Administração Pública/FGV**, Rio de Janeiro, 17(1):5-31, jan./mar. 1983.
- GUIMARÃES, Roberto P. O Leviatã encurralado: continuidade e mudanças no papel do Estado na América Latina. **Planejamento e Políticas Públicas**. Brasília, IPEA, n. 4, p. 5-36, dez. 1990.
- GUTIERREZ, Gustavo Luis. A metodologia científica e o estudo das organizações. **Revista de Administração de Empresa**, São Paulo, v. 26, n. 1, p. 91-96, jan./mar. 1986.

- HALL, Richard H. **Organizações - estrutura e processos**. Trad. Wilma Ribeiro. 3a. ed. Rio de Janeiro: Prentice-Hall do Brasil, 1982.
- HANDY, Charles. **The age of unreason**. Londres: Century Hutchinsonson, 1992.
- HASSARD, John. Postmodern organizational analysis: toward a conceptual framework. **Journal of Management Studies**, EUA, v. 31, n. 3, p. 303-324, 1994.
- HENDRYCH, Dussan. Transforming Czechoslovakian public administration: traditions and new challenges. **Public Administration**, London, v. 71, p. 41-54, Spring/Summer 1993.
- HESSE, Joachim Jens. From transformation to modernization: administrative change in central and eastern Europe. **Public Administration**, London, v. 71, p. 219-257, Spring/Summer 1993.
- HIRSCH, Joachim. Observações teóricas sobre o Estado burguês e sua crise. In: **O Estado em crise; sob a direção de Nicos Poulantzas**, Trad. de Maria Laura Viveiros de Castro. Rio de Janeiro: Graal, 1977).
- HOBBS, Thomas. **Leviatan: o la materia, forma y poder de una república, eclesiastica y civil**. 2.ed. 5ª. reimpressão. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 1992 .
- HOLANDA, Nilson. Reforma administrativa e reforma do Estado. In: ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO. (1989: Belo Horizonte). **Anais da XIII reunião anual**. Belo Horizonte/MG, 1989, p. 1619-1634. v. 3.
- HOOD, Christopher. Beyond 'progressivism': a new 'global paradigm' in public administration. **International Journal of Public Administration**, EUA, v. 19, nº 2, p. 151-177, Feb 1996.

- ILÍADA (HOMERO). Trad. Carlos Alberto Nunes. São Paulo: Melhoramentos, 1962.
- INK, Dwight. Características da moderna reforma administrativa nos EUA. **Revista de Administração Pública/FGV**, Rio de Janeiro, 18(1):60-68, jan./mar. 1984.
- JAGUARIBE, Hélio. Mudança política: revolução e reforma. **Revista Argumento**, Rio de Janeiro, ano 1, n. 2, p. 57-71, nov. 1973.
- JOHNSON, Nevil. Change in the civil service: retrospect and prospects. In: **Public Administration**, v. 63, p. 415-433, Winter, 1985.
- JOVENEL, Bertrand de. **As origens do Estado moderno - uma história das idéias políticas no século XIX**. Trad. Mamede de Souza Freitas. Rio de Janeiro: Zahar ed. 1978.
- KAMENSKY, John. Role of the "Reinventing Government" Movement in Federal Management Reform. **Public Administration Review**, EUA, May/June, v. 56, no. 3, p. 247-255, 1996.
- KANDIR, Antônio. Chega! Gastos com pessoal na receita da União. **Folha de São Paulo**, 14 abr. 1996.
- KARIEL, Henry. **Political and Administrative Development**. Durham, NC: Duke University Press. 1969.
- KEINERT, Tania Margarete Mezzomo. Os paradigmas da administração pública no Brasil (1900- 92). **Revista de Administração de Empresas**, v. 34, n. 3, p. 41-48, mai./jun. 1994.
- KELLY, Des. The public service reform programme. **Administration**, Institution of Public Administration, Dublin, v. 27, n. 4, p. 408-414, Winter 1979.

- KIMM, Victor J. GPRA: early implementation. **Public Manager**, EUA, v. 24, n^o 1, p. 11-14, Spring 1995.
- KLIKSBURG, Bernardo. Uma gerência para os novos tempos. **RSP**, Brasília, v. 118, n. 1, p. 119-142, jan./ jul 1994.
- KÖNIG, Klaus. Administrative transformation in Eastern Germany. **Public Administration**, London, v. 71, p. 135-149, Spring/Summer 1993.
- KOUZMIN, Alexander, DIXON, John, WILSON, James. Commercializing 'Washminster' in Australia: What lessons? **Public Money & Management**, EUA, v. 15, n^o 2, p. 55-62, Apr. Jun. 1995.
- KRAVCHUK, Robert S. The "New Connecticut:" Lowell Weicker and the Process of Administrative Reform. **Public Administration Review**, v. 53, n. 4, July/August, 1993.
- KUHN, Thomas S. **The Structure of Scientific Revolution**, 2^a ed., Chicago: University of Chicago Press, 1970.
- KULESZA, Michal. Options for administrative reform in Poland. **Public Administration**, London, v. 71, p. 33-40, Spring/Summer 1993.
- LAKATOS, Eva Maria, MARCONI, Maria de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 3^a. ed. rev. ampl. São Paulo: Atlas, 1993.
- LANGROD, G. Orientations et réalitions réformatrices récentes de l'administration fédérale mexicaine. **La revue administrative**, Paris, v. 31, n. 186, p. 670-672, Novembre/Décembre, 1978.
- LANGROD, G. Tentatives et perspectives de la réforme administrative en Australie. **La revue administrative**. Paris, v. 31, n. 182, p. 208-211, Mars/Avril, 1978.

- LECHNER, Norbert. Estado, mercado e desenvolvimento na América Latina. São Paulo, **Lua Nova: Revista de cultura e política**, n. 28/29, 1993.
- LHULLIER, Louise A. Autoritarismo, autoridade y consciencia moral. **Psicología Política**, Universidade de Barcelona, n. 11, p. 69-84, 1995.
- LIKERT, Rensis. **A organização humana**. São Paulo: Atlas, 1975.
- LODI, João Bosco. **História da administração**. São Paulo: Pioneira, 1971.
- LODOVICI, E. Samek, BERNAREGGI, G. M. (organizadores). FINGERMANN, Henrique (org. ed. brasileira). **Parceria público-privado**. Trad. de Nilson Moulin Louzada. São Paulo: Summus, 1992.
- LOMBARDO, Andres Caso, CASTRO, Alejandro Carrillo. A reforma administrativa no México. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, 8 (2): p. 77-90, abr./jun. 1974.
- LOPES FILHO, Osiris. Castração da administração pública. **Folha de S. Paulo**, 14 jan. 1996. (Finanças).
- LÜDKE, Menga. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas**. São Paulo: EPU, 1986
- MACEDO, Arthur Roquete. Nivelando por baixo. **Folha de S. Paulo**, 11 mar. 1996.
- MACHADO, Roberto. **Ciência e Saber: A trajetória da Arqueologia de Foucault**. Rio de Janeiro: Graal, 1982. Cap. 3. p. 123-158).
- MACIEL, Everardo. Administração para o Desenvolvimento: funções de administração e planejamento das ações governamentais. In: **Reorganização da Administração Pública Federal: Administração do Desenvolvimento e Reordenamento dos Sistemas Administrativos**. Brasília: FUNCEP, 1989, v. 3. (Palestras)

- MACIEL, Everardo. Administração para o desenvolvimento: funções de administração e planejamento das ações governamentais. **Reorganização da Administração Pública Federal: administração do desenvolvimento e reordenamento dos sistemas administrativos**. Brasília: FUNCEP, 1989. (v. 3, p. 32-46).
- MAGALHÃES, Olinda Ribeiro de. Privatização: a experiência internacional e nacional. ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO. (1991: Salvador). **Anais da xv reunião anual**. Salvador/BA, 1991. p. 67-77. v. 2: Administração Pública.
- MAGGIOLINI, Piercarlo. **As negociações trabalhistas e a introdução de inovações tecnológicas na Europa**. Petrópolis: Vozes/IBASE, 1988.
- MAQUIAVEL, Nicolau. **O Príncipe**. Trad. de Brasil Bandecchi. São Paulo: Ed. Parma, 1981.
- MARCELINO, Gileno Fernandes, SOUZA, Eda Castro Lucas de. A proposta de reforma administrativa na “Nova República”: algumas reflexões. In: ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO. (1991: Salvador). **Anais da XV reunião anual**. Salvador/BA, 1991. p. 41-54. v. 2: Administração Pública.
- MARCELINO, Gileno Fernandes. A nova estratégia de reforma do Estado. **Revista de Administração Pública/FGV**, Rio de Janeiro, 24(3):54-61, maio/jul. 1990.
- MARCELINO, Gileno Fernandes. A reforma do estado: um novo modelo de reforma administrativa. ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO. (1988: Belo Horizonte). **Anais da XII reunião anual**. Natal/RN, 1988. p. 1129-1152. v. 2.

- MARCELINO, Gileno Fernandes. A reforma do Estado: um novo modelo de reforma administrativa. In: ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO. (1988: Natal/RN). **Anais da XII reunião anual**. Belo Horizonte/MG, 1988, p. 129-1152. v. 2.
- MARCELINO, Gileno Fernandes. O Estado brasileiro de Cabral a Sarney. **Revista do Serviço Público/Funcep**, Brasília, ano 43, v. 115, n. 7, p. 14-20, 1987.
- MARTIN, Roscoe. Sobre a natureza da administração pública. Trad. de Tomás de Vilanova Monteiro Lopes. **RSP**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 3, p. 64-72, dez. 1951.
- MARTINS, Gilberto de Andrade. In: **Cadernos de pesquisas em administração**, São Paulo, FEA/USP, p. 2-6, jul./dez. 1994.
- MARTINS, Luciano. Reforma da Administração Pública e Cultura Política no Brasil: uma visão geral. **ENAP/Cadernos. Reforma do Estado**, Brasília, v. 2, n. 4, p. 9-39, dez. 1994.
- MARTINS, Luciano. Reforma da administração pública e cultura política no Brasil: uma visão geral. (s.l.), **ENAP**, 1995.
- MARTINS, Luiz Arrobas. Administração Pública e Administração de Empresas. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, 3 (2): p. 123-130, jul./dez. 1969.
- MASCARENHAS, R. C. Building an enterprise culture in the public sector: reform of the public sector in Australia, Britain, and New Zealand. **Public Administration Review**, 53(4):319-339, July/August 1993.
- MASSEY, Andrew. Public management and administration: an introduction. **Public Administration**, v. 73, p. 86-7, Spring, 1995

- MATOS, Hélio Jaguaribe de. O papel do servidor público frente a organização da Administração Pública Federal. In: **Reorganização da Administração Federal: reflexões governamentais**. Brasília: Funcep, 1989. (p. 185-192).
- MATTHEWSON, Donald J. Welfare reform and comparative models of bureaucratic behavior: Budget maximizers and bureau shapers in the United States and France. **American Review of Public Administration.**, EUA, v. 26, n° 2, p. 135-158, Jun 1996.
- MATTOSO, Jorge. Tecnologia e trabalho. **Folha de S. Paulo**, 3 mar. 1996. Suplemento Mais! p. 5-13.
- MCCRINDELL, James Q. Improved administration through executive teamwork. **CMA Magazine**, Canadá, v. 69, n° 6, p. 29, Jul/Aug 1995.
- MCCURDY, Howard E. **Public administration: a bibliographic guide to the literature**. New York: Marcel Dekker, 1986.
- MEDEIROS, José. A dinâmica da reforma administrativa. **RSP**, Brasília, v. 105, n.1, p. 43-44 jan./abr. 1970.
- MENA, Luis Rodríguez. Algumas considerações sobre a reforma administrativa na Venezuela. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, 9 (3): p. 69-91, jul./set. 1975.
- MENZEL, Ulrich. The end of the "third world" and the failure of the grand theories. A self-critical look at the sociology of a discipline. **Law and State**, v. 45, Tübingen, 1991.
- MESQUITA, Luciano F. Panorama da administração pública (1). **RSP**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, out 1952.

- MITRAUD, Aliysson Darowish, MATTOS, Custódio Antonio de, Z Aidamn, Luiz. Panorama da administração federal brasileira e reforma administrativa. **Revista de Administração Pública/FGV**, Rio de Janeiro, 11(4)165-199, out./dez. 1977.
- MOE, Ronald C. "Law" versus "Performance" as objective standad. **Public Administration Review**, EUA, v. 48, nº2, p. 674-675, Mar/Abr 1988.
- MORGAN, E. Philip, SHIN, Roy. From retrenchment to performance: civil service reform in Africa. **International Journal of Public Administration**, Indiana, 18(9), 1423-1445, 1995.
- MOSCOVICI, Serge. **A máquina de fazer deuses: sociologia e psicologia**. Trad. de Maria de Lourdes Menezes. Rio de Janeiro: Imago ed. 1990.
- MOTTA, Fernando C. Prestes, BRESSER PEREIRA, Luiz C. **Introdução à organização burocrática**. São Paulo: Brasiliense, 1980.
- MOTTA, Paulo Roberto. Modernização administrativa: propostas alternativas para o Estado latino-americano. **Revista Brasileira de Administração Pública**. Rio de Janeiro, 21(4):31-61, out./dez. 1987.
- MOTTA, Paulo Roberto. Perspectivas da administração pública pós-constituente. **Reorganização da Administração Pública Federal: uma nova configuração da Administração Federal**, SEPLAN/FUNCEP/ENAP, Brasília, v. 4, p. 71-119, 1989.
- MOTTA, Paulo Roberto. **Revista de Administração Pública/FGV**. Rio de Janeiro, 13 (1):8, jan./mar. 1979.
- NAISBITT, John. **Megatrends**. Nova Iorque: Warner Books, 1992.
- NAISBITT, John, ABURDENE, Patricia. **Reinventing the corporation**. Londres: MacDonald, 1986.

- NAKASONE, Yashuiro. Objetivo da reforma administrativa. **Revista de Administração Pública/FGV**, Rio de Janeiro, 18(1):76-103, jan./mar. 1984.
- NASCIMENTO, Kleber Tatinge. Implicações do moderno conceito de administração para a formulação de uma estratégia de reforma administrativa. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, 6(1):5-31, jan./mar. 1972.
- NASCIMENTO, Kleber Tatinge. Reflexões sobre estratégia de reforma administrativa: a experiência federal brasileira. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 1, p. 11-50, 1978.
- NORBERT, Elias. **O processo civilizador: formação do estado e civilização**. Trad. de Jungamann. Rio de Janeiro: Jorge Zahar ed. 1993.
- NOVY, Andrea. “As aparências enganam”: sobre a modernização pós-moderna, a destruição do moderno e a recaída no tradicional. **Análise**, Porto Alegre, v. 4, n. 1, p. 19-36, 1993.
- O’DONNELL, Guillermo. Sobre o Estado, a democratização e alguns problemas conceituais. In: ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO. (1988). **Anais da reunião anual**. Belo Horizonte/MG, 1988, p. 1129-1152. v. 2.
- OERTZEN, Hans-Joachim von. Alguns projetos de reforma administrativa na República Federal da Alemanha. **Revista de Administração Pública/FGV**, Rio de Janeiro, 18(1):27-33, jan./mar. 1984.
- OLIVEIRA, Rezilda Rodrigues. Dimensões políticas na administração pública: um estudo exploratório. In: ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PROGRAMAS DE PÓS-

- GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO. (1988: Natal/RN). **Anais da XII reunião anual**. Belo Horizonte/MG, 1988, p. 1067-1080. v. 2.
- OLSON, Jeff. **Are you ready for 2001?** Soundview executive book summaries, Bristol, Winter, 1995.
- OSBORNE, David, GAEBLER, Ted. Reinventado o governo; como o espírito empreender está transformando o setor público. Trad. de Sérgio Fernando Guarischi Bath e Ewandro Magalhães Jr. 6ª ed. Brasília: MH Comunicação, 1995.
- OSBORNE, David. Reinventing Government. Businesses strive to increase productivity every year. Why shouldn't government do the same? **Dialogue**, n. 102, p. 20-23, apr. 1993.
- PAIVA NETTO, Jacintho. Contribuição ao estudo dos problemas de reforma administrativa do Governo federal no Brasil. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, 8(3): 25-68, jul./set. 1974.
- PALOMBINI, Bruno Carlos. Universidade sem pesquisa? **Folha de S. Paulo**, 8 de abr. 1996.
- PARDO, Maria del Carmen. Mexican public administration: limits and challenges. **International Journal of Public Administration**, EUA, v. 19, nº 9, p. 1447-1463, Sep 1996.
- PAZ, Octavio. **Los hijos del limo**. Colombia: Editorial La Oveja Negra, 1974.
- PERRONE, Fernando. Privatizações: no Brasil e no mundo. **Folha de S. Paulo**, 31 mar. 1996. (Opinião Econômica).

- PETERS, Tom. **Rompendo as barreiras da administração - a necessária desorganização** BRAND, Stewart. **The media lab: inventing the future at MIT**. Nova Iorque: Penguin, 1987.
- PIMENTA, Cornélio Octavio Pinheiro. A administração pública brasileira e o modelo burocrático de Max Weber: uma tentativa de abordagem histórico-comparativo. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 12, n. 1, p. 135-6, jan./mar. 1967.
- PIMENTEL, A. Fonseca. A experiência brasileira. **RSP**, Brasília, v. 106, n. 3, p. 191-205, set./dez. 1971.
- PIMENTEL, A. Fonseca. Política e Administração. **RSP**, Brasília, v.105, n. 1, p. 36-42 jan/abr 1970.
- PINTO, Luiz. Ciclos administrativos do Brasil. **RSP**, Rio de Janeiro, v. 69, n. 2, p. 121-126, nov. 1955.
- PIZZA JÚNIOR, Wilson. Burocracia (s) e (des) burocratização. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, 18(1):4-17, jul./set. 1984.
- PLOWDEN, William. A reforma administrativa na Grã-Bretanha (1965-1982). **Revista de Administração Pública/FGV**, Rio de Janeiro, 18(1):34-48, jan./mar. 1984.
- PLOWDEN, William. What prospects the civil service? **Public Administration**, UK, v. 63, p. 393-414, Winter, 1985.
- POLANYI, Karl. **A grande transformação**. Boston: Beacon Press, 1957.
- PRAZERES, Oto. Política e Administração. **RSP**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 1, p. 34-36, jul. 1944.

- PRZEWOSKI, Adam. A falácia neoliberal. São Paulo, **Lua Nova: revista de cultura e política**, São Paulo, n. 28/29, 1993.
- QUERMONNE, Jean-Louis, ROUBAN, Luc. French public administration and policy evaluation: the quest for accountability. **Public Administration Review**, EUA, v. 46, nº 5, p. 379-391, Sept/Oct 1986.
- RAMOS, Guerreiro. **Administração e contexto brasileiro: esboço de uma teoria geral da administração**. 2ª. ed. Rio de Janeiro: ed. da FGV, 1983.
- RAMOS, Guerreiro. **Administração e Estratégia do Desenvolvimento: elementos de uma Sociologia Especial da Administração**. Rio de Janeiro: ed. da FGV, 1966.
- RAMOS, Naimar Mendanha et alii. **Modernização administrativa**. II. Brasília: IPEA/SEMOR, 1980. (Coletânea de monografias II).
- RAMOS, Naimar Mendanha. Modernização administrativa e estratégias de mudança: algumas reflexões sobre o caso brasileiro. **Revista de Administração Pública**, v. 15(ed. extra):168-190, 1981.
- RAW, Isaias. O financiamento das universidades. **Folha de S. Paulo**, 07 fev. 1996. (Tendências/Debates).
- REID, William K. Changing notions of public accountability. **Public Administration**. UK, v. 70, p. 81-87, Spring, 1992.
- REIS VELLOSO, João Paulo dos. Modernidade e pobreza: a construção da modernidade econômico-social. In: **Modernidade e pobreza**. João Paulo dos Reis Velloso e Roberto Cavalcanti de Albuquerque organizadores. São Paulo; Nobel, 1994.
- REVEL, Jean-François. **O estado e o indivíduo**. Org. por Carlos Tavares e Mario Chamie. São Paulo: Sesi, 1985.

- REVISTA de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 28, n. 3, jul./set. 1994.
- REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO**, Rio de Janeiro, v. 94, n. 4, out./nov./dez. 1962
(editorial).
- REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO**, Rio de Janeiro, v. 95, n. 2, abr./maio/jun. 1962
(editorial).
- REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO**, Rio de Janeiro, v. 95, n. 2, abr./maio/jun. 1963
(editorial).
- REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO**, Rio de Janeiro, v. 98, n. 3, jul./ago./set., 1966
(editorial).
- RIFKIN, Jeremy. **O fim dos empregos: o declínio inevitável dos níveis dos empregos e a redução da força global de trabalho**. Trad. Ruth Gabriela Bahr: Rev. técnica Luiz Carlos Merege. São Paulo: Makron Books, 1995.
- RIOS, José de Almeida. A dinâmica do processo brasileiro de evolução social, política e econômica. **Revista do Serviço Público**, Rio de Janeiro, v. 96, n. 1, p. 7-48, jan./fev./março 1964.
- ROBERT, Julio Canesca. A reforma administrativa chilena. **Revista de Administração Pública/FGV**, Rio de Janeiro, 13(1):141-150, jan/mar 1979.
- RODRIGUES, Leôncio Martins. O furacão neoliberal. **Folha de S. Paulo**, 4 set. 1995.
(Jornal de resenhas).
- ROHEDEN, Huberto. **A filosofia contemporânea**. 4a. ed.. São Paulo: Alvorada, 1988. (v. 2).
- ROMANO, Roberto. **Universidades: o assassinato do espírito**. **Folha de S. Paulo**, 15 abr. 1966.

- ROSEMBERG, Luís Paulo. Estatismo ou liberalismo: o falso dilema. **Folha de S. Paulo**, 12 mar. 1996.
- ROSENBLOOM, David H. The context of management reforms. **Public Manager**, EUA, v. 24, nº 1, p. 3-6, Spring 1995.
- ROSENFELD, Denis. **A ética na política**. São Paulo: Brasiliense, 1992
- ROSSETTI, Fernando. Aposentadorias desfalcam universidades. **Folha de S. Paulo**, 21 abr. 1996.
- ROSSETTI, Fernando. Universidades públicas resistem a buscar financiamento não-estatal. **Folha de S. Paulo**, 4 fev. 1996.
- ROTY, Richard. Dúvidas para os pensadores do próximo milênio. **Folha de S. Paulo**, 3 mar. 1996. Suplemento Mais!, p. 5-7.
- SANGMEISTER, Hartmut. Lessons from the decade of debt: reform policies in Latin America. **Economics**, v. 47, p. 7-24, Berlin/Tübingen, Institute for Scientific Co-operation, 1993.
- SAYAD, João. É possível ter um Estado desenvolvimentista. **Folha de S. Paulo**, 8 abr. 1996.
- SCHACHTER, Hindy Lauer. Reinventing government or reinventing ourselves: two models for improving government performance. **Public Administration Review**, EUA, v. 55, nº 6, p. 530-537, Nov/Dec 1995.
- SCHUTTE, Giorgio Romano. Globalização: mito ou realidade. **Folha de S. Paulo**, 17 ago. 1996.
- SCHWARTZ, Gilson. Gasto com servidor é arma retórica. **Folha de S. Paulo**, 24 mar. 1996.

- SILVA, Benedicto. Ensaio de análise do Estado Moderno. **RSP**, v. 1, n. 1, jan 1939.
- SILVA, Benedicto. Evolução da organização administrativa brasileira. **Revista do Serviço Público**, v. 94, n. 1, p. 9-28, jan./fev./março 1962
- SILVA, J. J. R. Fraústo da. **Reforma administrativa: o tempo e o modo**. Universidade do Minho: Portugal, 1988 (mimeo.).
- SILVA, Paulo Vieira da. Centralização: ainda uma variável conspícua na sociedade brasileira. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, 21(2):92-104, abr./jun. 1987.
- SIQUEIRA, Moema Miranda de. Eficácia da administração pública: imposição democrática. **Revista de Administração de Empresa**, São Paulo, v. 30, n. 1, p. 65-72, jan./mar. 1990.
- SOBRINHO, Jorge Hage. Três experiências em reformas administrativas estaduais 1965-1967. **Revista de Administração Pública/FGV**, Rio de Janeiro, n. 2, p. 285-295, 2o. sem. 1967.
- SOUZA, Celina Maria de, PAZ, Raul José. Plano Collor frente a um novo Estado e a uma nova administração pública. **Revista de Administração Pública/FGV**, Rio de Janeiro, 25(2):167-172, jan. 1991 (Depoimentos).
- SOUZA, Celina Maria de. A crise do Estado e do seu aparelho. **Revista de Administração Pública/FGV**, Rio de Janeiro, 25(3):17-30, jul./set. 1991.
- SOUZA, Nelson Mello e. Reforma administrativa no Brasil: um debate interminável. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 28, n. 1, p. 55-70, jan./mar. 1994.

- SOUZA, Sérgio Alves de. Tecnoburocratismo e modernização administrativa: um exemplo interpretativo. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, 13(2):37-48, jul./jun 979.
- SOUZA, Telma de, DANIEL, Celso, LAURA, Mara. A estabilidade dos servidores públicos deve ser extinta? Não. **Folha de S. Paulo**, 13 abr. 1996. Tendências/Debates).
- SPENGLER, Oswal. **A decadência do ocidente - esboço de uma morfologia da História Universal**. Trad. Herbert Caro. 3a. ed. Rio de Janeiro: Zahar editores, 1982. p. 379-441.
- STEVEN, E. Aufrecht. Reform chinese characteristics: the context of chinese civil service reform. **Public Administrativon Review**, 55(2):175-182, March/April 1995.
- STEWART, John, WALSH, Kieron. Change in the management of public services. **Public Administration**, v. 70, p. 499-518, Winter, 1992.
- STEWART, William S. Atitudes em relação à eficiência e inovação na reforma burocrática da Venezuela. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, 7(4): 35-69, out./dez. 1973.
- STONIER, Alfred W., HAGUE, Douglas Douglas C. **Teoria Econômica**. Trad. Cassio Fonseca. 7ª Ed. Rio de Janeiro: Zahar ed. 1970.
- SZABÓ, Gábor. Administrative transition in a post-comunist society: the case of Hungary. **Public Administration**, London, v. 71, p. 89-103, Spring/Summer 1993.
- THIOLLENT, Michel Jean-Marie. Aspectos qualitativos da metodologia de pesquisa com objetivos de descrição, avaliação e reconstrução. **Cad. Pesquisa**, v. 49, p. 45-50, maio 1984.

- TOBAR , Frederico. O conceito de descentralização: usos e abusos. In: **Planejamento e Políticas Públicas**, IPEA, Brasília, n. 5, p. 31-51, jun. 1991.
- TOLEDO, José Roberto. FHC investe menos em educação e saúde. **Folha de S. Paulo**, 16 mar 1996.
- TOONEN, Theo A. J. Analysing institutional change and administrativa transformation: a comparative view. In: **Public Administration**, London, v. 71, p. 151-168, Spring/Summer 1993.
- TOURAINÉ, Alain. **Crítica da modernidade**. Trad. Elia Ferreira Edel. Petrópolis/Rio de Janeiro: Vozes, 1994.
- TOURAINÉ, Alain. Riscos do pensamento único. **Folha de S. Paulo**, 18 fev. 1995. Suplemento Mais!, p. 5-7.
- TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987. Cap. 5.
- TSAO, King K, WORTHLEY, John Abbot. Chinese public administration: change with continuity during political and economic development. **Public Administration Review**, EUA, v. 55, nº 2, p. 169-174, Mar/Abr 1995.
- VEREBÉLYI, Imre. Options for administrative reform in Hungary. **Public Administration**, London, v. 71, p. 105-120, Spring/Summer 1993.
- VIDLÁKOVA, Olga. Options for administrative reform in the Czech Republic. **PublicAdministration**, London, v. 71, p. 65-74, Spring/Summer 1993.
- VIEIRA, Astério Dardeau. Seleção do pessoal e promoções de funcionários. **Revista do Servidor Público**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 1, ano III, abr. 1940.

- VILLANUEVA, Luis F. Aguilar. Current challenges of the Mexican state and of mexican public administration. **International Journal of Public Administration**, EUA, v. 19, nº 9, p. 1419-1434, Sep 1996.
- VOLEK, Emil. **Cuatro claves para la modernidad**. Madrid: Editorial Cedros, 1984.
- WAHRLICH, Beatriz. **Reforma administrativa na era de Vargas**. Rio de Janeiro: FGV, 1983.
- WAHRLICH, Beatriz. Desburocratização e desestatização: novas considerações sobre as prioridades brasileiras de reforma administrativa na década de 80. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, 18(4):72-87, out./dez. 1984.
- WAHRLICH, Beatriz Marques de Souza. Reforma administrativa na América Latina: semelhanças e diferenças entre cinco experiências nacionais. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 8, n. 4, p. 1/52, out./dez. 1974.
- WAHRLICH, Beatriz Marques de Souza. Reforma administrativa federal brasileira: passado e presente. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, (8):27-75, abr./jun. 1974.
- WAHRLICH, Beatriz. A reforma administrativa no Brasil: experiência anterior, situação atual e perspectiva. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 1, p. 49-59, jan./mar. 1984.
- WAHRLICH, Beatriz. A reforma administrativa no Brasil: experiência anterior, situação atual e perspectiva. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 1, p. 49-59, jan./mar. 1984.
- WARREN, Christopher. United Nations reform. **Vital Speeches of the Day**, EUA, v. 62, nº 1, p. 2-5, Oct. 1995.

- WATANABE, Yasuo. Reforma administrativa no Japão: tendências recentes. **Revista de Administração Pública/FGV**, Rio de Janeiro, 18(1):104-110, jan./mar. 1984.
- WERNER, B. SIMCHA. The political reversibility of administrative reform: a case study of the United States Postal Service. **Public administration**, v. 60, p. 320-338, Autumn 1982.
- WHITE, Leonard D. Fronteiras da administração pública II - significado dos princípios em administração pública. Trad. de Tomás de Vilanova Monteiro Lopes. **RSP**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 114-118, dez. 1951.
- WILENSKI, Peter. Administrative reform - general principles and the Australian experience. **Public Administration**, London, v. 64, p. 257-276, Autumn, 1986.
- WILLIAMS, J. Oliver. Inside Chinese bureaucracy: civil service reform in the ministry of light industry, **Internacional Journal of Public Administration**, North Carolina, 16(7), p. 1035-1051, 1993.
- WILLIAMSON, John. Reformas políticas na América Latina. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 12, n. 1 p. 43-49 jan./mar 1992.
- WINCKLER, Carlos Roberto. A crise do Estado Desenvolvimentista. In: **Análise**, Porto Alegre, v. 4, n. 2, p. 55-60, 1993.
- WISTRICH, Enid. Restructuring government New Zealand style. **Public administration**, v.70, p. 119-135, Spring 1992.
- WOLFE, Richard A. Organizational Innovation: review, critique and suggested research directions. **Journal of Management Studies**, EUA, v. 31, n. 3, p. 405-432, 1994.

WRIGHT, Deil S., SAKURAI, Yasuyoshi. Administrative Reform in Japan: Politics, Polcy, and Public administration in a Deliberate society. **Public Administration Review**, EUA, v. 47, nº 2, p. 121-134, Mar/Apr 1987.

ZAINA, Neuranildes da Costa. Percepção e análise de variáveis organizacionais e individuais em entidades públicas - esperanças e realidades. **Revista de Administração Pública/FGV**, Rio de Janeiro, 21(3):2-34, jul./set. 1987.