

Em busca da flexibilidade do Estado: o desafio das reformas planejadas no Brasil*

Gileno Fernandes Marcelino**

SUMÁRIO: 1. Introdução; 2. O modelo clássico; 3. O modelo de “administração para o desenvolvimento”; 4. A reforma administrativa da Nova República; 5. A reforma do governo Collor; 6. A reforma do Estado do governo FHC; 7. Breve avaliação das reformas administrativas/de Estado no Brasil; 8. À guisa de conclusão.

SUMMARY: 1. Introduction; 2. The classic model; 3. The “management for development” model; 4. The New Republic management reform; 5. The Collor administration reform; 6. The FHC administration State reform; 7. Brief assessment of the management/State reforms in Brazil; 8. Concluding remarks.

PALAVRAS-CHAVE: Estado; reforma administrativa; flexibilidade.

KEY WORDS: State; management reform; flexibility.

Este artigo analisa as reformas administrativas planejadas, desenvolvidas no país desde 1930 até nossos dias. O artigo apresenta um breve histórico dos processos e uma descrição dos modelos de administração pública implantados no Brasil, essencial à compreensão da busca da modernidade do Estado. Avalia, especialmente, as reformas administrativas propostas a partir de 1985 e descreve a busca de um novo modelo de Estado, com os avanços e retrocessos ocorridos, sob a égide dos governos Sarney, Collor e Fernando Henrique Cardoso.

* Este artigo, recebido em dez. 2002 e aceito em maio 2003, foi originariamente apresentado no painel “Em busca da flexibilidade do Estado”, realizado em Madri, Espanha, de 14 a 17 out. 1998.

** Administrador, doutor em administração pela USP, professor do Departamento de Administração da UnB, professor visitante da J. L. Kellogg Graduate School of Management, Northwestern University (EUA), pesquisador, consultor e autor de diversos trabalhos publicados. E-mail: gmarcel@solar.com.br.

In search of State flexibility: the challenge of the planned reforms in Brazil

This article analyzes the planned management reforms that have been developed in Brazil since 1930. The article summarizes the history of those processes and describes the public management models implemented in Brazil, essential to the understanding of the State's search for modernity. It makes a special assessment of the management reforms that have been proposed since 1985 and describes the search for a new State model, with its advances and drawbacks, under the Sarney, Collor, and Fernando Henrique Cardoso administrations.

1. Introdução

No Brasil, o moderno Estado administrativo foi estruturado, inicialmente, nas décadas de 1930 e 40, durante o governo Getúlio Vargas, por intermédio da primeira reforma administrativa planejada que o país conheceu. Esse modelo somente foi substituído na década de 1960, quando o Estado institucionalizou seu papel de intervenção na vida produtiva nacional. Ambos os modelos, não por coincidência, foram desenvolvidos em períodos autoritários.

Com a redemocratização do país, os governos civis tentaram, sem sucesso, adaptar as velhas estruturas governamentais aos papéis que a Constituição de 1988 lhes reservou. Os governos Sarney e Collor iniciaram processos de reforma administrativa que não se completaram. Somente a partir de 1995 o governo Fernando Henrique Cardoso implementou mais um processo de reforma, desta vez denominada reforma do Estado, em busca de uma redefinição do papel do Estado e, conseqüentemente, de um terceiro modelo de administração pública federal.

Este artigo se propõe analisar as reformas administrativas planejadas, desenvolvidas no país desde 1930 até nossos dias. Para melhor compreensão da busca da modernidade do Estado, o artigo faz um breve histórico dos processos e descreve os modelos de administração pública implantados no Brasil. O artigo avalia, especialmente, as reformas administrativas propostas a partir de 1985 e descreve a busca de um novo modelo de Estado, com os avanços e retrocessos ocorridos, sob a égide dos governos Sarney, Collor e Fernando Henrique Cardoso.

2. O modelo clássico

É importante rever, para compreensão do momento atual e das disfunções do Estado brasileiro, os diversos processos planejados de reforma administrativa realizados no Brasil. Eles podem ser divididos em três períodos:

- † a partir de 1930 até meados de 1945 (com extensão de 1952 até meados de 1962, quando se realizaram estudos não-implantados);
- † a partir de 1964;
- † após 1985 até os nossos dias.

O último período receberá um tratamento mais detalhado por ser o objeto central do artigo.

O primeiro período, portanto, se inicia na década de 1930 (mais precisamente em 1937), quando se desenvolveu, até 1945, todo um esforço de inovação e renovação do aparato governamental. As premissas fundamentais eram a reforma do sistema de pessoal, a implantação e simplificação de sistemas administrativos e das atividades de orçamento, para, de acordo com o modelo weberiano, dar maior eficiência à administração pública federal. Nesse período, foi criado o Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp), a grande agência de modernização do primeiro processo planejado de reforma administrativa.

Assim, a característica mais marcante desse período foi a de conferir maior ênfase à reforma dos meios (atividades de administração geral) do que à reforma dos fins (atividades substantivas).

Essa reforma obedeceu a uma orientação autocrática e impositiva por ocorrer num período ditatorial (1937-45), o que contribuiu para que a administração assumisse características de um sistema fechado. Com ênfase na administração de pessoal, o Dasp tentou universalizar o sistema do mérito no Brasil. Teve relativo êxito durante o período; mas, já no início do processo de democratização, em 1945, foram nomeados os primeiros extranumerários do serviço civil. Era o embrião das 104 tabelas especiais que persistiram até 1985 e significaram o desvio do modelo de administração de pessoal implantado.

Esse modelo estendeu-se à área de material, através da tentativa de simplificação e de padronização da compra de material de consumo e material permanente, e ao orçamento usado como plano administrativo. Como já mencionado, essa etapa visava a uma revisão da estrutura da administração pública federal e a uma atualização de sistemas e métodos governamentais, configurando a implantação do que denomino em trabalho anterior (Marcelino, 1987) “modelo clássico” da administração pública brasileira. O impulso reformista entrou em colapso após 1945, com a queda do Estado Novo, regime autoritário implantado por Getúlio Vargas em 1937. Somente sete anos mais tarde, em 1952, esboçou-se um novo ciclo, que se estendeu por 10 anos, durante os quais se realizaram estudos e se elaboraram projetos que não chegaram, entretanto, a se concretizar.

Foi também a partir da segunda metade da década de 1950 que começou a configurar-se um projeto nacional de desenvolvimento. Ainda que tenham ocorrido anteriormente outras tentativas de melhoria da ação públi-

ca, foi a partir dessa época que se constatou a profunda ineficiência do instrumental administrativo que pretendia respaldar a ação do Estado brasileiro. A medida objetivava a reorganização geral dos serviços públicos para o cumprimento de metas ambiciosas em termos de prazos e resultados. Essa nova consciência de ação governamental surge com a “década do desenvolvimento” (1950), proposta pela ONU e tão bem simbolizada no Brasil pelo governo Juscelino Kubitschek e seu Plano de Metas (1955-60).

3. O modelo de “administração para o desenvolvimento”

O “modelo clássico” de administração foi, praticamente, substituído a partir de 1967. Nessa mesma época, consolidava-se o modelo chamado “administração para o desenvolvimento”, voltado fundamentalmente para a expansão da intervenção do Estado na vida econômica e social e para a substituição das atividades de funcionários estatutários por celetistas e a criação de entidades da administração descentralizada para realização da intervenção econômica do Estado.

A tentativa de modernização do aparelho do Estado, especialmente a partir da década de 1960, teve como consequência a multiplicação de entidades da administração indireta: fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista e autarquias. A expansão e a multiplicação de novos centros da administração indireta buscavam maior agilidade e flexibilidade de atuação dessas entidades, melhor atendimento às demandas do Estado e da sociedade, facilidade de aporte de recursos e, naturalmente, facilidade de recrutamento, seleção e remuneração de pessoal.

Em sua maior parte, essas entidades eram pessoas jurídicas de direito privado (cerca de 55%), fundações ou sociedades civis ou concessionárias do setor público. Esse fato demonstrava que, basicamente, o Estado estava procurando a flexibilidade que a legislação comercial e civil proporcionava e que o direito administrativo não possibilitava para promover sua pretendida descentralização.

Registrou-se, também, até certo ponto, uma expansão da administração direta, fundamentalmente através do desmembramento de ministérios. Mas, sem dúvida, predominou no modelo o crescimento da administração indireta a tal ponto que existe ainda hoje uma dicotomia entre o Estado tecnocrático e moderno, representado pelas entidades da administração indireta, e o Estado burocrático, formal e defasado, que é o Estado da administração direta, apesar da reforma administrativa de março de 1990.

Somente em 1967, e com base nos estudos anteriores, foi editado o Decreto-lei nº 200, introduzindo profundas alterações na organização e funcionamento do Estado administrativo legado pela Segunda República.

A filosofia básica para atingir os objetivos pretendidos era, inicialmente, a adoção de vigorosa “política de descentralização em três planos”: dentro dos quadros da administração federal; da administração governamental para a órbita privada; e da União para os governos locais.

Nesse contexto, a edição do Decreto-lei nº 200 representou, sem dúvida, um segundo momento importante nas tentativas de reforma administrativa promovidas pela administração pública brasileira, ao estabelecer uma nova abertura conceitual, permitindo acelerar um processo de adaptação da máquina administrativa para torná-la mais eficaz, especialmente através da expansão da administração indireta.

Note-se bem que o entendimento não é de que o Decreto-lei nº 200 propiciou o desenvolvimento de um programa oficial de reforma administrativa bem-sucedido e sim de que aquela norma legal facilitou o processo de mudança em andamento, na medida em que estabeleceu alguns preceitos adequados à evolução da administração federal. A partir de sua implementação consolidou-se o modelo de “administração para o desenvolvimento” que marcou até hoje a evolução da administração pública brasileira.

Ao contrário das tentativas anteriores de reforma administrativa marcadas por um sentido de condução do processo e pelas tentativas de soluções globais, o Decreto-lei nº 200 constituiu-se mais em um plano indicativo ou carta de intenções, estabelecendo conceitos e princípios, do que em uma norma determinística.

4. A reforma administrativa da Nova República

O clima político-institucional dos governos autoritários gerou um modelo organizacional que se caracterizou pela centralização através de um complexo aparelho burocrático.

Um dos grandes desafios da Nova República, governo civil que assumiu o poder em 1985, era reverter esse quadro transformando o aparelho administrativo em ente reduzido, orgânico, eficiente e receptivo às demandas da sociedade.

A reforma administrativa proposta pelo governo Sarney pretendia resgatar o compromisso com as mudanças a serem implantadas na reorganização do Estado, que se encontrava com a máquina governamental desarticulada, anacrônica, desestimulada e cada vez mais distante da sociedade que ansiava por democracia.

O complexo e difícil caminho rumo a um regime democrático, a crise econômica e as desigualdades sociais, além das distorções administrativas (como: a imagem do serviço público como fonte geradora de privilégios e ineficácia; as 104 tabelas especiais e emergenciais criadas desde 1946, com 396

níveis de vencimento, 97 tipos de gratificações e os 100 mil empregados que ingressaram no serviço público sem concurso durante o período autoritário; as superposições de tarefas e conflitos de atribuições) eram dificuldades que interferiam no projeto de reforma (Sedap, 1988).

Em processos de reforma administrativa, a administração pública precisa ser repensada para produzir mudanças e atender as demandas da sociedade. O desafio dos anos 1980 era instalar sistemas administrativos que pudessem acelerar o desenvolvimento e possibilitar ao país o uso efetivo de seus recursos. No entanto, o complexo processo de reforma administrativa vincula-se ao contexto econômico, social, político e cultural do país, não podendo, dessa forma, ser tratado somente com ênfase sob os aspectos legal e técnico.

Por reforma administrativa pode-se considerar a mudança da “máquina estatal”, com o objetivo de “tornar as instituições estatais e governamentais socialmente eficazes”, ou seja, uma “administração pública ágil na resposta às demandas populares” (Nascimento, 1989).

No governo da Nova República, através dos discursos do presidente e dos documentos oficiais, a reforma administrativa era compreendida como “um processo dinâmico e permanente que deveria permear toda a máquina administrativa no esforço de alcançar maior eficiência e eficácia, pela implantação de novos modelos gerenciais que lhe permitissem atender, de forma adequada, as exigências e aspirações da sociedade brasileira” (Marcelino, 1988).

Nesse contexto, a reforma trazia os princípios que o novo governo considerava essenciais para a reorganização da administração pública, explicitados em documento da Comissão Geral da Reforma (Brasil, 1985):

- † restauração da cidadania para prover os cidadãos de meios para a realização de seus direitos, obedecendo aos critérios de universalidade e acesso irrestrito;
- † democratização da ação administrativa em todos os níveis do governo, através de dinamização, redução do formalismo e transparência dos mecanismos de controle, controle do Poder Executivo pelo Poder Legislativo e pela sociedade, e articulação e proposição de novas modalidades organizacionais de decisão, execução e controle administrativo-institucional;
- † descentralização e desconcentração da ação administrativa com o objetivo de situar a decisão pública próxima do local de ação, além de reverter o processo de crescimento desordenado da administração federal;
- † revitalização do serviço público e valorização dos serviços;
- † melhoria dos padrões de desempenho a fim de promover a alocação mais eficiente de recursos.

Ao assumir o poder, em março de 1985, o governo civil tomou a primeira medida de reforma administrativa, designando um ministro extraordinário para assuntos de administração, que passou a supervisionar o antigo Dasp. Diversas propostas, visando racionalizar e dar maior austeridade ao serviço público, foram elaboradas.

Em 31 de julho de 1985 foi instalada a Comissão Geral do Plano de Reforma Administrativa. Essa comissão era subdividida em câmaras que passaram a atuar em projetos específicos de avaliação da administração pública federal e de definição de diretrizes para áreas prioritárias como a própria organização da administração federal, a área de recursos humanos, ou ainda a informatização do setor público.

A Comissão de Reforma trabalhou de agosto de 1985 a fevereiro de 1986, quando suas atividades foram interrompidas em razão da prioridade dada ao Plano Cruzado, de estabilidade econômica. Um grupo de estudos informal do próprio governo foi constituído e a partir de abril reiniciou-se o processo de reforma administrativa a ser implementado pelos próprios órgãos que o executariam. Seis meses depois, setembro de 1986, surgiram as primeiras medidas efetivas de desenvolvimento do programa de reforma. Conforme consta das diretrizes estratégicas da reforma aprovada em Exposição de Motivos de setembro de 1986, o programa tinha três objetivos fundamentais: racionalização das estruturas administrativas, formulação de uma política de recursos humanos e contenção de gastos públicos (Brasil, 1986).

Assim, do ponto de vista de estrutura, havia o objetivo de fortalecer e modernizar a administração direta a partir do diagnóstico de que houve uma fuga ou “escapismo” para a chamada administração indireta por motivos justificados ou não. Tentou-se, mais uma vez, fortalecê-la, de certa forma voltando-se às raízes do modelo “clássico” de administração. Partiu-se, como consequência, para a tentativa de se reverter o processo de crescimento da administração indireta e de se reduzir o número de órgãos e entidades superpostos ou duplicados. Foi elaborada uma primeira versão da Lei Orgânica da Administração Pública Federal, que substituiria o Decreto-lei nº 200.

Do ponto de vista dos recursos humanos, havia um claro objetivo de valorização da função pública e de renovação dos quadros. A Secretaria de Administração Pública (Sedap), através da instituição de uma nova Secretaria de Recursos Humanos e da Fundação Centro de Formação do Servidor Público (Funcep), desenvolveria o pessoal do setor público, especialmente através da Escola Nacional de Administração Pública (Enap) e do Centro de Desenvolvimento da Administração Pública (Cedam). Este promoveria o treinamento e reciclagem dos servidores públicos a serem eventualmente remanejados. A Enap, por sua vez, se encarregaria de formar quadros de carreira e novos quadros de dirigentes do setor público.

Existia, ainda, o objetivo de se promover a avaliação do desempenho do servidor, através da institucionalização do sistema do mérito, graças ao

novo plano de carreira, ao Estatuto do Funcionalismo Público e a um plano de retribuições.

Pode-se resumir a atuação da Sedap no período mencionado dizendo que ela teve relativo sucesso em iniciativas de reforma como a implantação da Enap e alguns instrumentos na área de serviços gerais. Assim, a implantação da “mala oficial”, uma espécie de correio que distribuía a correspondência oficial entre os órgãos sediados em Brasília e o Senapro, um sistema centralizado para a classificação e *follow-up* de arquivos oficiais, é exemplo de iniciativa de racionalização. Da maior importância foi o desenvolvimento do Cadastro Nacional do Pessoal Civil (CNPC), um instrumento essencial para a reforma do serviço civil.

A Sedap não teve sucesso, no entanto, no desenvolvimento de uma nova política de recursos humanos. Na realidade, nesta área, cujos princípios foram promovidos pela Sedap e aceitos pelos legisladores constituintes sob a forma de um regime jurídico único e um sistema de carreiras (ingresso, desenvolvimento, classificação, promoção e remuneração), houve profundas alterações introduzidas pela reforma do governo FHC, como o fim do regime jurídico único e a perda do instituto da estabilidade.

5. A reforma do governo Collor

A busca da superação da crise em que se encontrava o setor público levou o novo governo a propor e implementar ampla reforma administrativa, já em 15 de março de 1990.

Essa reforma tinha o objetivo de “racionalização do setor público, recuperando-se a capacidade de gestão e controle de suas atividades”. O saneamento da ação devia contemplar a “correção das distorções e ineficiência embutidas que deram causa à desarticulação interna, com a prevalência de unidades descentralizadas e o crescimento exagerado do corporativismo”. “A apropriação do Estado por segmentos de sua própria burocracia contrapõe-se aos interesses globais da sociedade”, segundo o documento *Diretrizes de ação do governo Collor*.

O programa de reforma administrativa iniciou-se com uma ampla reestruturação ministerial, objetivando rever a estrutura então vigente, herança ainda da era getulista, desdobrada no tempo, com competências, atribuições e objetivos definidos, evitando-se conflitos e superposições entre ministérios e dentro deles. Os ministérios foram reduzidos de 18 para 12 (incluindo três militares) e fez parte desse programa a priorização das atividades-fim, limitando-se a não mais que 30% os recursos a serem utilizados nos órgãos-meio.

A modernização organizacional permitiu a reincorporação à administração direta das funções de governo que estavam inadequadamente atribuídas à administração indireta. Assim, “evita-se a proliferação de estatais sem objeto empresarial e fundações sem fontes próprias de recursos, assegurando-se, ao mesmo tempo, eficiência na sua gestão, de acordo com princípios adequados de organização administrativa”, de acordo com o já citado documento.

No que se refere às empresas do setor produtivo estatal, buscou o novo governo “aumentar o grau de controle e avaliação de seu desempenho e produtividade; tornar mais visíveis e disponíveis ao público as informações referentes a esse desempenho; implantar procedimentos de fiscalização e auditoria interna e dar seguimento ao processo de extinção e privatização de atividades próprias ao setor privado ou desnecessários ao Estado”.

Segundo dados da Secretaria de Administração Federal (SAF), o “desmonte” do aparato governamental afastou, até janeiro de 1991, 221.308 servidores e extinguiu vagas no serviço público; desse total, 134.912 servidores foram demitidos, 33.174 aposentados e 53.222 foram colocados “em disponibilidade”, uma solução administrativa adotada pela reforma, que significou, na realidade, colocar os servidores em casa, recebendo sem trabalhar, uma vez que o Supremo Tribunal Federal julgou inconstitucional a redução dos seus vencimentos.

É importante mencionar que, desse total, os “disponíveis” retornaram ao serviço público para atender a carência de pessoal dos seus antigos órgãos, após a “criação” de novas vagas por aposentadoria, demissão ou morte.

6. A reforma do Estado do governo FHC

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado é o documento apresentado à nação pelo presidente da República, em novembro de 1995, no qual é desenhada uma nova concepção do Estado e de seu funcionamento. Essa concepção tem por base a distinção entre duas funções primordiais do Estado: a primeira, em nível estratégico, que é a de formular e avaliar diretrizes e políticas públicas, garantindo que sua implementação se dê em benefício de todos os cidadãos; a segunda, em nível executivo, que é a de implementar as políticas formuladas, com observância das diretrizes definidas. Ambas são funções de competência exclusiva do Estado, não podendo, portanto, ser delegadas a entidades que estejam fora do âmbito estatal. As agências executivas se situam na função de caráter executivo.

Algumas atividades exclusivas do Estado são de fácil identificação: a formulação de políticas públicas e, na dimensão da função de implementação, as atividades de arrecadação de impostos, de promoção da seguridade social básica, de garantia da segurança pública, de regulamentação e regu-

lação de mercados e de fiscalização do cumprimento de determinações legais. Entretanto, nem sempre é possível identificar, prontamente e de forma inequívoca, a característica de exclusividade de alguns serviços e atividades hoje a cargo de entidades estatais. Para subsidiar essa reflexão, o Plano Diretor focaliza o exercício do poder típico de Estado como o marco distintivo do que seria atividade de sua exclusiva competência.

A fim de esclarecer a forma de atuação do Estado hoje, o Plano Diretor distingue alguns setores de atuação, em relação aos quais elabora diferentes proposições. Entre eles, destacamos os setores a seguir:

- † *Núcleo estratégico*, que corresponde ao Ministério Público, ao Poder Legislativo e, no Poder Executivo, à Presidência da República e aos ministérios. É no núcleo estratégico que as diretrizes, as leis e as políticas são formuladas e avaliadas e seu cumprimento é cobrado.
- † *Setor de atividades exclusivas do Estado*, no qual são implementadas as políticas públicas, por meio de prestação de serviços e execução de atividades que só o Estado pode realizar. É neste setor que se insere o projeto de agências executivas.
- † *Setor de serviços não-exclusivos do Estado*, composto por autarquias ou fundações públicas e por empresas públicas ou de economia mista que operam em serviços públicos ou setores considerados estratégicos. O Estado atua com outras organizações públicas não-estatais como as universidades, os hospitais, os centros de P&D e museus.
- † *Setor de produção de bens e serviços para o mercado*, caracterizado pelas atividades econômicas voltadas para o lucro como siderurgia, telecomunicações e energia elétrica, que foram assumidas pelo Estado durante o período de “administração para o desenvolvimento”. É o setor em processo de privatização.

O Plano Diretor da Reforma do Estado inovou ao propor a substituição do *modelo burocrático weberiano* pelo *modelo de administração gerencial*. Do ponto de vista organizacional, a *administração gerencial* passa a ser o principal instrumento do governo em busca da flexibilidade do Estado.

As proposições do Plano Diretor, restritas à esfera do Poder Executivo e concebidas a partir das distinções entre os diferentes setores de atuação do Estado, têm como diretriz norteadora a concentração da função de formulação e avaliação de diretrizes e política pública, exclusivamente, no denominado núcleo estratégico e da função de implementação de política em instituições descentralizadas, da chamada administração indireta.

Na verdade, no Brasil já se havia dado conta da necessidade dessa distinção de funções em diferentes esferas de gestão quando, por meio do Decreto-

lei nº 200, de 25-2-1967, foi realizado um esforço de reforma administrativa orientado, entre outras diretrizes, pela atribuição das atividades de execução a entidades descentralizadas, na forma de autarquias, fundações e empresas estatais. A justificativa para essa separação ainda é hoje a mesma válida àquela época: a implementação de políticas, na qual se executam atividades e se prestam serviços públicos, exige agilidade e flexibilidade por parte das instituições que vão realizá-las, diferentemente da função de formulação.

Nesse sentido, o Brasil antecipou uma estratégia que somente nos últimos anos outros países vêm adotando, que é a de descentralizar as atividades de execução, oferecendo às instituições descentralizadas um maior grau de autonomia de gestão, imprescindível para a realização eficaz e eficiente de sua missão. Mas, o visionário esforço de organização do aparelho do Estado pretendido pelo Decreto-lei nº 200/67 foi aos poucos desfeito, na medida em que não se efetivou, conjuntamente, um esforço de acompanhamento e avaliação da atuação das instituições descentralizadas. Assim, pouca atenção foi dada à definição clara de resultados a serem atingidos pelas instituições e, menos ainda, ao seu desempenho, aos resultados que deveriam ser apresentados.

Além disso, a autonomia concedida foi bem administrada por algumas instituições, mas não por todas. Ao contrário, muitos abusos foram cometidos, alguns dos quais pelos ministérios supervisores, que usaram as instituições a eles vinculadas para fugir da rigidez administrativa a que estavam — e à qual permanecem — atrelados. Assim foi que, com o decorrer do tempo, na busca de maior controle e no combate aos abusos cometidos, o Estado voltou a centralizar, no núcleo estratégico, uma série de atividades de execução, além de diminuir, progressivamente, o grau de autonomia das instituições descentralizadas, inclusive em decorrência de disposições da Constituição Federal de 1988. A tal ponto se restringiu a autonomia que originariamente caracterizava as autarquias e fundações públicas e as empresas estatais que hoje, principalmente na gestão de meios e recursos, há muito pouca diferença entre as denominadas administrações direta e indireta.

Sob o ponto de vista da descentralização, no caso em que a execução de atividades e a prestação de serviços de competência exclusiva do Estado estejam sendo realizadas no âmbito de um ministério, é necessário que se promova a discussão sobre a possibilidade de sua transferência para uma instituição descentralizada já existente e que atue em área compatível. Com isso, evita-se a criação desnecessária de novas instituições, racionalizando a ação do Estado, evitando superposições e concentrando, numa mesma entidade e sob a supervisão de um mesmo ministério, atividades e serviços que estejam a ele subordinados. Na impossibilidade de agregá-los em uma instituição já existente, torna-se necessária a criação de uma entidade, preferencialmente autarquia e, eventualmente, dependendo das características das atividades e serviços, fundação.

Desonerado das atividades de execução, o núcleo estratégico tem melhores condições de se dedicar às suas atividades precípua, que são as de formulação e avaliação de diretrizes e políticas públicas e a de acompanhamento e avaliação das instituições descentralizadas sob sua supervisão, de forma a garantir a implementação das políticas e a observância das diretrizes por ele formuladas. Assim, o núcleo estratégico se fortalecerá de duas maneiras: 1. concentrando atenção na função principal de formulador e avaliador de políticas; e 2. dispondo de instrumentos e ferramentas para realizar um acompanhamento e uma supervisão efetivos das instituições descentralizadas a ele vinculadas.

As atividades descentralizadas poderão ser organizadas sob as formas de agências executivas ou organizações sociais, modelos que o Plano Diretor foi buscar no programa Next Steps Initiative do governo inglês. A denominação agência executiva é uma qualificação a ser concedida, por decreto presidencial específico, a autarquias e fundações públicas responsáveis por atividades e serviços exclusivos do Estado. O Projeto Agência Executiva, portanto, não institui uma nova figura jurídica na administração pública, nem promove qualquer alteração nas relações de trabalho dos servidores das instituições que venham a ser qualificadas. É também importante ressaltar que a inserção de uma instituição no projeto se dá por adesão, ou seja, os órgãos e entidades responsáveis por atividades exclusivas do Estado candidatam-se à qualificação, se assim o desejar a própria instituição e, obviamente, seu ministério supervisor.

Não basta, entretanto, a manifestação da vontade das instituições e respectivos ministérios.

Conforme estabelecido na Medida Provisória nº 1.549-28, de 14-3-1997, a qualificação de uma instituição como agência executiva exige como pré-requisito básico que a instituição candidata tenha: um plano estratégico de reestruturação e desenvolvimento institucional em andamento e um contrato de gestão firmado com o ministério supervisor. Do primeiro pré-requisito — plano estratégico — devem resultar, entre outras, ações de aprimoramento da qualidade da gestão da instituição, com vistas à melhoria dos resultados decorrentes de sua atuação, do atendimento aos seus clientes e usuários e da utilização dos recursos públicos. O contrato de gestão, por sua vez, estabelecerá objetivos estratégicos e metas a serem atingidos pela instituição, em determinado período de tempo, assim como os indicadores que permitirão mensurar seu desempenho na consecução dos compromissos pactuados no contrato.

Além dos pré-requisitos acima expostos, conforme caderno publicado pelo Ministério de Administração e Reforma do Estado (Mare), um outro aspecto distingue as autarquias e fundações qualificadas como agência executiva das demais: o grau de autonomia de gestão que se pretende conceder às instituições qualificadas. Com a ampliação de sua autonomia de gestão, busca-se oferecer às instituições qualificadas como agências descentralizadas

melhores condições de adaptação às alterações no cenário em que atuam — inclusive com relação às demandas e expectativas de seus clientes e usuários — e de aproveitamento de situações e circunstâncias favoráveis ao melhor gerenciamento dos recursos públicos, sempre com vistas ao cumprimento de sua missão. A concessão de autonomia, entretanto, está subordinada à assinatura do contrato de gestão com o ministério supervisor, no qual se firmarão, de comum acordo, compromissos de resultados.

7. Breve avaliação das reformas administrativas/de Estado no Brasil

A proposta de reformular o aparato estatal sempre foi consenso nacional. Em verdade, esse discurso tem constado da plataforma de todos os candidatos à Presidência da República, quer pela noção de que o Estado se expandiu exageradamente e invadiu todos os setores da vida produtiva nacional, quer pela exaustão financeira do Estado brasileiro.

A tradição e a extensão do clientelismo político do serviço civil, a falta de cultura quanto ao sistema do mérito, o corporativismo dos servidores, o patriarcalismo da classe dirigente e as iniquidades do sistema de remuneração de servidores públicos são obstáculos que só podem ser enfrentados com tempo e muita vontade política. No caso da remuneração, um fator importante a considerar é a exaustão das finanças públicas.

Na realidade, os problemas do serviço público brasileiro, nos anos 1980, situam-se em três planos, todos eles profundamente necessitados de decisão e vontade política. De um lado, as questões de comportamento, com distorções longamente enraizadas no próprio caráter nacional, de outro, os problemas de organização, divisão e funcionamento, resultantes da profunda simetria e padronização das soluções formais; finalmente, há muitas áreas de mero formalismo e muitos equívocos resultantes da falta de criatividade e inovações, facilitando a importação e transplante de idéias que acabam disfuncionais.

Para exemplificar o que foi dito acima, convém registrar a falta de credibilidade que, no período analisado, permeou os planos e decisões do governo; a falta de senso de missão e de compromisso com resultados; a abulia da grande massa de servidores, acomodada pela ausência de cobrança e de exigência e a predominância das soluções paternalistas incentivadoras das ineficiências.

É visível, também, o monumental volume de leis, decretos e portarias com força normativa e prescritiva sobre os diversos assuntos de administração; o baixo nível de atuação operacional, denunciando o despreparo de um número significativamente grande de pessoal; a uniformização e padronização de soluções funcionais e estruturais, abrigando ou relevando quase nenhuma se-

leção entre recursos disponíveis e finalidade; o globalismo das iniciativas de mudança que pretendem mudar “tudo de uma vez”, como se todos os problemas fossem igualmente importantes; a desfiguração dos regimes jurídicos pela universalização das vantagens e pela redução das responsabilidades e o desinteresse pela noção de custos, gerando multiplicidade de meios, formas de desperdício e paralelismo.

Finalmente, como agregados das situações anteriores, havia e ainda há problemas no serviço público federal, como: a grande distância entre o que se discute e o que se faz; o visível equívoco ao se investir em facilidades “de” e “para” treinamento na presunção de resolver problemas de recrutamento e seleção de pessoal; a descaracterização dos concursos classificatórios que acabam por escalonar todos ao longo do tempo; o desvirtuamento dos processos de enquadramento, que na maior parte dos casos servem como instrumentos de legitimação de situações, insustentáveis funcionalmente; a inflexibilidade gerada pelos quadros de lotação, que descaracteriza o processo de planejamento e controle de recursos humanos; o uso muito freqüente da expansão da estrutura administrativa para resolver problemas de melhoria salarial; a orientação das medidas de reforma, como se o Poder Executivo fosse toda a administração pública; a paridade salarial entre os poderes e, nestes, entre posições e funções não necessariamente análogas.

Esse, em linhas muito amplas, é o diagnóstico “clínico” da administração pública. Se, por um lado, evidencia a inadequação em face da realidade e das demandas da sociedade brasileira das reformas administrativas planejadas, promovidas desde a década de 1930; por outro, pode servir de parâmetro para futuras mudanças do setor público.

8. À guisa de conclusão

A avaliação das tentativas de reformas administrativas planejadas realizadas até hoje demonstra a insuficiência desses processos, pelo menos em termos de melhoria da eficácia e eficiência da ação pública.

As propostas de reforma administrativa surgem a partir do novo papel intervencionista que o Estado assumiu, no Brasil e na América Latina, após a década de 1930 e da necessidade de melhorar a capacidade de gestão. Foi, na realidade, a percepção dessa necessidade que levou os países da região a realizar, nos últimos 60 anos, amplos programas de reforma administrativa com resultados, no mínimo, duvidosos.

As reformas administrativas oficiais promovidas até agora em nosso país apresentam grandes inadequações em face da realidade, hoje em dia já bem diagnosticadas em pesquisa que realizei (Marcelino, 1988) e que poderiam ser resumidas nos seguintes aspectos:

- † elaboração segundo modelos ou concepção de realidade não-ajustáveis à realidade brasileira;
- † atuação preferencial sobre os meios, não estando direcionados para o objetivo de instrumentação das políticas do setor público;
- † falta de uma concepção de estratégia que permita a viabilidade de projetos de acordo com políticas de superação de resistências, acomodação de conflitos, adequação aos recursos disponíveis e determinações de finalidade no tempo.

Analisando o contexto econômico, político e institucional, é possível refletir sobre as principais restrições ao processo de reforma administrativa no período pós-85.

O governo Sarney recebeu uma herança político-institucional de coalizões e alianças amplas e heterogêneas que impossibilitou formar uma base política forte, não conseguindo, dessa forma, um apoio significativo no Congresso Nacional.

O governo carecia de direcionamento e liderança na articulação política. Por um lado, a aliança democrática enfrentava dissensões internas, com a divisão ideológica de seus principais componentes — PMDB e PFL. Por outro, o governo não possuía um articulador político, dificultando, com isso, o entendimento entre o Planalto e o Congresso. Este, por sua vez, em 1986, ano de eleições para a Câmara dos Deputados e governadores, fazia acirradas críticas ao presidente Sarney, criando um ambiente de conflito permanente entre o Executivo e o Legislativo.

Situado num contexto de crise econômica, abrandado efemeramente, de fevereiro de 1986 a meados do mesmo ano, pelo Plano Cruzado, o governo da Nova República carecia de instrumentos legais e institucionais para coordenar as ações político-econômicas. Eram apresentados planos após planos, todos fadados ao fracasso.

A partir de março de 1990, com o governo Collor, estabeleceu-se um processo drástico de cirurgia cuja avaliação mais profunda ainda está por ser feita mas que teve, certamente, implicações traumáticas no funcionalismo público e na administração pública federal.

A reforma administrativa do governo Collor, com a finalidade de modificar a cultura administrativa, propôs uma estratégia em que as regras, métodos e normas de administração seriam condicionados pelos objetivos a atingir e os programas e projetos a desenvolver. No entanto, na prática, isso não aconteceu, predominando a antiga estratégia de orientação processualista.

As medidas de extinção de órgãos e entidades e de demissão e disponibilidade de servidores provocaram uma atitude de insegurança e inércia dos funcionários públicos acarretando uma certa paralisia da máquina, refletindo

negativamente no processo reformista. Por sua vez, os projetos voltados para a formação, aperfeiçoamento e treinamento dos servidores, indispensáveis para o andamento da reforma, não foram implementados.

A proposta de Reforma do Aparelho do Estado do governo FHC foi elaborada inicialmente em agosto de 1995. Após uma polêmica tramitação no Congresso Nacional, foi promulgada somente em junho de 1998. A sua implementação ainda depende, em grande parte, de legislação complementar. Portanto, é ainda muito cedo para se fazer uma avaliação do seu impacto e implicações no aparato governamental brasileiro.

Embora as diretrizes e princípios das reformas administrativas planejadas atendam às demandas sociais — tais como o enxugamento do Estado e a contenção de gastos públicos —, elas deixaram, até o momento, de ser implementadas por restrições legais e institucionais, insucesso esse interpretado principalmente pela mídia como falta de vontade política.

No plano social, as aspirações e prioridades, afloradas com o processo de transição política, são traduzidas em pressões para mudanças político-administrativas. Mas transformar um aparato administrativo inorgânico, ineficiente, agigantado, em “instituições socialmente eficazes”, ou seja, “ágeis nas respostas às demandas da população” é uma tarefa audaciosa e extremamente complexa.

A administração pública, desde 1930, traz toda uma característica autocrática e impositiva concentrada nos meios, orientada para instrumentos, métodos e processos. Tanto isso é verdade que os dois processos de reforma administrativa, efetivamente implementados, foram desenvolvidos em períodos autoritários: o Estado Novo de 1937 e o regime militar pós-1964. Assim, o aparelho administrativo do governo, agravado pela herança do regime militar e pelos insucessos dos sucessivos governos civis, permaneceu desarticulado, inflexível e centralizado.

Em trabalho de pesquisa para identificar a percepção da imprensa e da sociedade sobre implementação de programa de reformas (Marcelino, 1988), mencionei, fundamentado em ampla literatura e experiências da América Latina (especialmente nos trabalhos de Kliksberg), algumas características de um Estado moderno e que deveriam orientar futuros processos de reforma/modernização do Estado:

- † as estruturas estatais deveriam ser altamente flexíveis, ao contrário da rigidez atual, para enfrentar as turbulências e incertezas dos dias de hoje. Isto implicaria se deixar de lado a tecnologia clássica das reestruturações organizacionais e buscar novas formas, como o gerenciamento de projetos ou a estrutura matricial, em vez de detalhar organogramas, regimentos internos ou descrever funções;

- † o perfil organizacional deveria estimular e provocar o pensamento estratégico. Assim, propõe-se uma busca de melhor monitoramento e integração com o meio ambiente e a revisão de procedimentos e práticas atuais em vez de buscar torná-los eficientes por instrumentos modernos como o computador;
- † em decorrência dessa busca de flexibilidade e estratégia, dever-se-ia procurar desenvolver a capacidade do Estado de promover projetos multi-institucionais, projetos que logrem quebrar a barreira da departamentalização tradicional existente nas organizações burocráticas. A realidade é multidimensional e interdisciplinar e necessita de diferentes órgãos e entidades para sua transformação e mudança;
- † em quarto lugar, o Estado moderno deveria incentivar a participação e a motivação dos seus servidores. Os modelos burocráticos tradicionais, pela sua neutralidade e mentalidade, sufocam essa motivação. As organizações do futuro devem ser crescentemente participativas;
- † um quinto ponto do perfil organizacional desse Estado do futuro é o estabelecimento de um intercâmbio absolutamente ativo com a sociedade e os cidadãos. Este é, aliás, um princípio básico dos regimes democráticos e é, também, uma exigência em termos de eficiência administrativa;
- † uma decorrência desse ponto e, é claro, da própria crise que assola a América Latina, é a capacidade gerencial do Estado em um clima de “administração de escassez”. Isto é tão mais importante na medida em que, por sua crise, o Estado brasileiro fez uma opção por programas sociais que exigem capacidade gerencial porque são, essencialmente, programas multiinstitucionais;
- † por último, o Estado deve melhorar a infra-estrutura institucional para o desenho de suas políticas públicas. O Estado brasileiro, em particular, e latino-americano, em geral, deve desenvolver condições de eficiência organizacional com adequados sistemas de informação e suporte institucional para continuar desempenhando seu papel de indutor e promotor do processo de desenvolvimento econômico, ao mesmo tempo em que percorre o complicado caminho da integração regional.

À guisa de conclusão, diríamos que os processos de reforma/modernização desenvolvidos em nosso país continuam sem atingir esses objetivos. A reforma administrativa do governo Sarney, frustrada em seu desenvolvimento por problemas políticos e institucionais, e a reforma do governo Collor, brutal em sua execução e sem rumos definidos, foram tentativas malsucedidas de mudanças da administração pública brasileira. A reforma do governo FHC teve estratégias definidas e condições de se transformar, possivelmente, em um terceiro modelo de administração pública no país. Mas, deixou a desejar

em termos de implantação, dificultada pela posterior extinção do antigo Mare e a perda de prioridade na agenda governamental dos estudos sobre a função pública no Brasil.

Referências bibliográficas

BRASIL. Secretaria Geral do Ministério da Administração. *Reforma pública federal: proposta da Comissão Geral de Reforma da Administração Pública Federal*. Brasília, MA, 1985.

———. Exposição de Motivos s/nº, 3-9-1986. *Diário Oficial da União*. Brasília, 4-9-1986. Seção I.

———. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. *Plano diretor da reforma do aparelho do Estado*. Brasília, Mare, 1995.

———. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. *Programa de reestruturação e qualidade dos ministérios*. Caderno n. 12, Brasília, 1998.

KLIKSBERG, Bernardo. Nuevas fronteras tecnologicas em matéria de gerencia em America Latina. *Revista de la Cepal*, n. 31, p. 179-199, abr. 1987.

LAMOUNIER, B.; MENEGUELLO, R. (Orgs.). *Partidos políticos e consolidação democrática, o caso brasileiro*. São Paulo: Brasiliense, 1986.

LOPES, Francisco. *Choque heterodoxo: combate à inflação e reforma monetária*. Rio de Janeiro: Campus, 1986.

MARCELINO, Gileno. *Evolução do Estado e reforma administrativa*. Brasília: Sedap, 1987.

———. *Governo, imagem e sociedade*. Brasília: Funcep, 1988.

———. Administração pública brasileira: modelos, reformas e perspectivas. In: Colóquio técnico sobre "Rol, funciones y tamaño del sector público en iberoamericana y el Caribe". *Anales...* Ciudad de Guatemala, 1989.

MOISES, J. A.; ALBUQUERQUE, J. A. Guilhon. *Dilemas da consolidação da democracia*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

NASCIMENTO, Elimar Pinheiro do. Transição política: antecedente, natureza e cenários. *Sociedade e Estado*. v. IV, n. 1, jan./jun. 1989.

O'DONNELL, Guillermo. Os atores do ato democratizante. Reflexões sobre a transição brasileira. In: SIMPÓSIO A TRANSIÇÃO POLÍTICA: NECESSIDADE E LIMITES DA NEGOCIAÇÃO. São Paulo, USP, 1987.

SEDAP/PR/FUNCEP. *No presente com os olhos no futuro: uma reforma democrática*. Brasília: Funcep, 1988.

STEPAN, Alfred. *Os militares: da abertura à Nova República*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

WALDO, Dwight. *The administrative state revisited*. Berkeley: Institute of Government Studies, 1965.

WARHLICH, Beatriz M. de Souza. Reforma administrativa federal: passado e presente. *Revista da Administração*, v. 8, n. 2, p. 27-75, abr./jun. 1974.