

UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
FACULDADE DE CIÊNCIAS SOCIAIS
CURSO DE CIÊNCIAS SOCIAIS – BACHARELADO – HABILITAÇÃO EM POLÍTICAS
PÚBLICAS.

Reforma Administrativa e Qualidade Burocrática: um estudo do Brasil contemporâneo.

Aluna: Núbia Mesquita de Lima

Goiânia
2017/2

Reforma Administrativa e Qualidade Burocrática: um estudo do Brasil contemporâneo.

Aluna: Núbia Mesquita de Lima

Trabalho de conclusão do Curso Apresentado ao Curso de Graduação em Ciências Sociais Habilitação em Políticas Públicas da Faculdade de Ciências Sociais, como parte do requisito exigido para a conclusão do curso, da Universidade Federal de Goiás.

Orientadora: Prof^ª Dr^ª Ana Karina Pereira

Goiânia
2017/2

Reforma Administrativa e Qualidade Burocrática: um estudo do Brasil contemporâneo.

Aluna: Núbia Mesquita de Lima

Agradecimentos

Gostaria de agradecer a minha orientadora Prof^a Dr^a Ana Karina Pereira, pelo apoio e dedicação que sempre demonstrou na relação que construímos durante este ano. Foram muitos aprendizados em nossas conversas e reuniões. Esteve sempre muito empenhada, colocando-se à disposição em qualquer momento dessa trajetória.

Aos amigos da graduação pelas trocas de ideias e convivência, em especial ao meu amigo e maior incentivador a continuar a concluir o curso Dercideo Soares Ferreira.

A todos vocês que, de algum modo, fizeram parte da minha vida acadêmica. Muito obrigada!
O mérito é de todos nós.

Resumo

A proposta deste trabalho é realizar uma análise dos impactos das reformas administrativas, no Brasil contemporâneo, na qualidade burocrática. Este debate é influenciado pelas perspectivas neoweberiana – que defende que certas características da burocracia representam elementos essenciais para a capacidade estatal - e da escolha pública - em que o burocrata é entendido como um maximizador de seus interesses individuais, sendo propenso à corrupção. Assim, o objetivo deste trabalho é investigar, a partir da revisão de literatura e de normativas específicas, se as reformas administrativas contemporâneas estimularam o surgimento de uma burocracia que se alinha aos pressupostos weberianos ou se produziu uma administração pública que se comporta como as previsões da vertente da escolha pública. Esta análise é realizada a partir da ênfase nas seguintes características da burocracia: recrutamento meritocrático; profissionalização; aversão à corrupção; agilidade e proatividade. O foco do trabalho recai em dois momentos específicos vividos no País: as reformas dos governos de Fernando Henrique Cardoso (1995 a 2002) e Luiz Inácio Lula da Silva (2003 a 2010).

PALAVRAS-CHAVE: Reforma Administrativa. Governo Federal. Qualidade Burocrática.

SUMÁRIO

Sumário

1. Introdução:	5
2. Referencial Teórico	7
2.1 O Debate entre as Escolas Neoweberiana e da Escolha Pública.....	7
2.2 A Evolução da Administração Pública Brasileira	10
2.2.1 O Histórico Detalhado da Construção da Administração Pública Brasileira.....	15
3. Metodologia	21
4. Reformas administrativas dos governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e de Luis Inácio Lula da Silva (2003-2010)	23
4.1 Governo de Fernando Henrique Cardoso, (1995-1998 e 1999-2002).....	23
4.2 Governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006 a 2007-2010).	28
5. Considerações Finais	31
Referências	33
BITTENCOUR, Isabela Cristina Pedrosa. Os modelos organizacionais e a reforma administrativa. Brasília DF: 21 jun. 2014. Disponível em: http://www.conteudojuridico.com.br	33

1. Introdução:

A experiência de reformas burocráticas e administrativas no setor pública tem uma longa história no Brasil, sendo marcada, por um lado, por aspectos evolutivos - com a tendência á profissionalização, inovações e profundas modernizações - e por outro, por resultados desiguais e fragmentados (Lima Junior: 1998).

Este trabalho se propõe a fazer uma análise dos impactos das reformas administrativas na qualidade burocrática. A qualidade burocrática é entendida como um conjunto de características inspiradas no modelo burocrático weberiano - tais como profissionalização, meritocracia e preparo técnico - e que são associadas a um melhor desempenho da atuação estatal (Evans e Rauch, 1999).

A importância desse debate remete à polarização entre neoweberianos e os teóricos da Escolha Pública sobre os efeitos da burocracia para a efetividade da atuação estatal. Os neoweberianos apresentam uma visão positiva sobre os efeitos da burocracia sobre a atuação estatal. Para o neoweberianos para alcançar uma administração eficiente, teriam como alguns dos principais dos requisitos a busca pela racionalidade, a normatização, a hierarquia, a especialização, a impessoalidade, e formalidades nos atos e comunicações. (OLIVEIRA, 1970).

Por sua vez, a Escola da Escolha Publica adota uma perspectiva mais negativa. Essa vertente interpreta o utilitarismo humano como princípio básico das interações econômicas, sociais e políticas (Borges: 2001). Para os teóricos dessa linha ineficiências estatais são explicadas pelo fato dos gestores públicos estarem, primordialmente, interessados em atender os interesses particulares, tanto seus quanto dos grupos de interesses que o cercam, esquecendo que a sociedade possui demandas infinitas e os orçamentos públicos são finitos.

Diante desse contexto, este trabalho pretende aplicar esse debate no caso do Brasil, já que um dos principais gargalos que é sempre apontado para o desenvolvimento do país, e para que o Estado seja capaz de atuar em diferentes áreas (econômica, social), é a inexistência de uma burocracia profissionalizada.

A análise proposta neste trabalho é guiada pelos efeitos de duas reformas administrativas contemporâneas brasileiras, que ocorreram no período dos governos de Fernando Henrique Cardoso (1995 a 2002) e de Luiz Inácio Lula da Silva (2003 a 2010). O objetivo é analisar como essas reformas administrativas recentes contribuíram no sentido de qualificar a burocracia a cumprir o papel de capacitar o Estado, para formular e implementar políticas públicas efetivas. Assim, é investigado em que sentido essas reformas prescreveram

para uma administração pública marcada pelo recrutamento meritocrático, profissionalização, inibição da corrupção, estímulo à proatividade e iniciativa. Pretende-se verificar se, no caso do Brasil, a hipótese weberiana de que administração pública é um elemento essencial para a capacidade estatal é orientada a partir das reformas administrativas contemporâneas; ou se essas reformas produziram uma administração pública que confirma a perspectiva da Escola de Escolha Pública, marcada pelo auto interesse e pela corrupção.

Estudos recentes confirmam a hipótese weberiana de que a qualidade burocrática é essencial para o desenvolvimento econômico (Rauch e Evans, 1999) e para a implementação de agendas governamentais desenvolvimentistas (Evans, 1995). Este trabalho se associa a essas pesquisas ao partir do pressuposto de que a qualidade burocrática é um elemento essencial para a efetividade da atuação estatal do Brasil contemporâneo.

No caso específico do Brasil, a qualidade burocrática tem sido apontada como uma lacuna, o que desencadeou processos e propostas de reformas administrativas. Essa lacuna se torna mais evidente a partir dos anos de 1930, quando surgiram diferentes propostas e programas governamentais com o intuito de modernizar a economia a partir da industrialização do país. Mais recentemente, as questões social e ambiental também têm ganhado destaque em diferentes agendas governamentais. Essa função transformativa do Estado requer um apoio administrativo e burocrático robusto.

Nesse contexto, é de extrema importância entender os impactos das reformas administrativas, que ocorreram no Brasil contemporâneo, na criação de uma administração pública profissionalizada e eficiente. A intenção aqui é suprir algumas lacunas importantes no que se refere às reformas administrativas. O desenvolvimento do trabalho será composto da forma seguir: No Referencial Teórico (capítulo 2 e seus subcapítulos 2.1/, 2.2/ 2.21) são apresentados os teóricos importantes na periodização referenciada, com a sua correspondente caracterização histórica, analítica e teórico-conceitual, bem como os autores que os compõem, as variáveis com as quais trabalham e suas respectivas abordagens ou problematizações, com algumas comparações importantes para compreensão da totalidade. No Capítulo 3, é descrita a metodologia da pesquisa, contendo o seu detalhamento, os procedimentos específicos adotados. No Capítulo 4, são apresentadas as reformas administrativas dos governos Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e Luis Inácio Lula da Silva (2003-2010), já no capítulo 5, são feitas algumas observações finais sobre a pesquisa (seus resultados, importância, possibilidades).

2. Referencial Teórico

2.1 O Debate entre as Escolas Neoweberiana e da Escolha Pública

O objetivo desta seção é realizar uma análise dos pensamentos da Escola Neoweberiana e Escolha Pública. Essa análise é necessária devido à problemática geral da pesquisa, que gira em torno do papel da burocracia na melhoria e no fortalecimento da atuação do Estado. Diante dessa problemática, há uma polarização na literatura: a perspectiva Neoweberiana interpreta a atuação da burocracia como um elemento positivo para a atuação do Estado; a abordagem da Escolha Pública apresenta uma visão pejorativa das consequências da burocracia para a efetividade estatal.

Weber em seu livro “Economia e Sociedade” introduz e inspira a visão positiva. Segundo o autor, o social se constrói a partir de ações individuais, e para entender isso busca explicá-la causalmente em seu desenvolvimento e efeitos, estudando e compreendendo um dos elementos mais importante que é a dominação. A dominação abrange o problema para a continuidade das relações sociais, sendo o apoio e sustentação da legitimidade destas relações. A base da organização social está ligada diretamente ao poder e à dominação. Para Weber, enquanto o conceito de poder é socialmente amorfo (não se limita a nenhuma circunstância social específica), a dominação está baseada numa probabilidade de obediência a certo mando. A dominação pode ser identificada por dois tipos de representação:

(1) numa situação de monopólio, mediante uma constelação de interesses, como é o caso do mercado monopolista;

(2) por meio da autoridade (poder de mando e dever de obediência), como é o caso do poder exercido pelo pai de família, pelo funcionário ou pelo príncipe.

Nos estudos feitos por Weber, as estruturas de dominação são caracterizadas em três formas básicas ou ideais: carismática, tradicional e a racional-legal,

Quanto à dominação carismática, pode-se dizer que ela está centrada na crença da santidade, do heroísmo ou exemplaridade de determinada personalidade e nas ordenações ou regras por ela criadas ou reveladas por meio da devoção. Na tradicional, a base da legitimidade são as tradições e costumes de uma dada sociedade, personificando as instituições enraizadas no seio desta sociedade na figura do líder. Acredita-se na santidade das

ordenações e dos poderes senhoriais, em um "estatuto" existente desde o princípio. Neste tipo, quem ordena é o senhor e quem obedece são os súditos. As regras são determinadas pela tradição e regida pela honra e a boa vontade do senhor. Há uma prevalência dos princípios de equidade material em detrimento dos formais na atividade administrativa. Na dominação racional ou legal o sistema de leis e normas é aplicado (judicial ou administrativamente) de acordo com determinados princípios, valendo para todos os membros do grupo social. Assim, a organização fundamenta-se em normas e a racionalização tende a reduzir a importância relativa de outras influências (riqueza, costumes, parentesco e amigos) e a substituí-los por leis ou regulamentos de administração.

O quadro administrativo da dominação racional-legal é a burocracia. A burocracia é entendida como um tipo de poder, onde a divisão do trabalho se processa racionalmente em função dos fins propostos, havendo coerência da relação entre meios e fins. Além disso, a burocracia implica predomínio do formalismo, da existência de normas escritas, da estrutura hierárquica, da divisão horizontal e vertical do trabalho e, finalmente, da impessoalidade do recrutamento de pessoal. A burocracia é entendida como uma maneira consciente de organizar pessoas e atividades na busca de objetivos específicos, enfatizando a organização racional e eficiente em função destes objetivos.

As principais características da burocracia weberiana são: os funcionários que ocupam cargos burocráticos são considerados servidores públicos; funcionários são contratados em virtude de competência técnica e qualificações específicas; funcionários cumprem tarefas que são determinadas por normas e regulamento escritos; a remuneração é baseada em salários estipulados em dinheiro; funcionários estão sujeitos a regras hierárquicas e códigos disciplinares que estabelecem as relações de autoridade.

Se, por um lado, Weber reconhece os perigos da burocracia para a democracia; ele também enfatiza a superioridade da burocracia como forma de organização (em contraposição ao patrimonialismo, por exemplo). A burocratização - por sua previsibilidade e racionalidade - seria um elemento essencial para a modernização e transição para o capitalismo moderno. (WEBER, 1999)

Um dos motivos de superioridade da burocracia é que o poder é impessoal, obedecendo-se à regra estatuída e não à pessoa. A administração é extremamente profissional, podendo assim consolidar o sistema capitalista de produção, que realizou a transição da sociedade baseada em valores (tradicional) para uma orientada para objetivos, com regras e controle racional dos meios para atingir os fins.

Weber deu origem a uma corrente teórica neoweberiana. Os Neoweberianos apresentam uma visão positiva de organização que garante a eficiência através dos requisitos da racionalidade, da normatização, da hierarquia, da especialização, da impessoalidade, nas formalidades nos atos e comunicações. Evans e Rauch (2000) evidenciam a importância e necessidade de se ter uma burocracia weberiana, pois esta é caracterizada por um elevado grau de profissionalismo e preparo técnico no exercício de suas funções. Essa burocracia abrange diversos aspectos, desde a atração de mão de obra qualificada por meio de concursos baseados no mérito e salários competitivos até a regulação das competências, implicando estabilidade e previsibilidade nos procedimentos adotados por essa estrutura. A burocracia weberiana capacitada tecnicamente é interpretada como uma condição necessária para uma atuação estatal coesa e coerente.

Nos estudos realizados por Evans e Rauch (2000) em mais de trinta países, eles perceberam que os que tiveram maior crescimento econômico são os que possuem uma burocracia com moldes weberianos. Assim, os países do leste asiático tiveram maior crescimento do PIB, entre os anos de 1970 a 1990, por terem uma burocracia pautada pelo recrutamento meritocrático e pela evolução previsível na carreira. Outro ponto relevante dessa forma de burocracia weberiana é o fato dos indivíduos pertencentes a ela condicionarem a sua maximização individual de utilidade aos objetivos da burocracia como um todo, com a possibilidade de implementar de forma eficiente projetos de transformação econômica.

Já os pensamentos da Escola da Escolha Pública adotam uma perspectiva mais negativa da burocracia ao aplicar pressupostos econômicos ao funcionamento da política. Essa teoria tem assimilando o utilitarismo humano como princípio básico das interações econômicas, sociais e políticas. Esses autores propõem um ajuste do aparelho estatal, defendendo a implantação de uma cultura de gestão importada do setor privado (Borges, 2001). Procurando sempre entender a eficiência e a ineficiência da gestão estatal em um contexto em que as disfunções estatais são aplicadas pelo fato dos gestores públicos estarem, primordialmente, interessados em atender os interesses particulares. Esses teóricos argumentam que a maioria dos atores políticos tem interesse pessoal em aumentar o Estado, muito além do que as pessoas concordariam no contrato social. Assim, eles defendem que o Estado deve ser limitado, para evitar que ele vá muito além do que deveria ser sua correta função.

Para essa escola não é sua responsabilidade do Estado, promover qualquer tipo de bem-estar social. Isso iria muito além do contrato Social. Para eles, os benefícios dos

programas governamentais concentram-se nas mãos de um número relativamente pequeno de pessoas, enquanto que os custos desses programas são diluídos por um grupo muito maior, sendo que também a maioria das leis e programas governamentais é determinada por um pequeno grupo de pessoas, beneficiários concentrados daquela política, quase sem influência daqueles que arcam com os custos: consumidores e pagadores de impostos.

Diante dessa polarização em relação aos efeitos da burocracia, este trabalho aborda a questão sobre qual seria o papel da burocracia na melhoria e no fortalecimento da atuação do Estado. Mais especificamente diante dessa problemática, poderíamos considerar o Brasil como tendo uma burocracia weberiana, com objetivos específicos, que enfatiza a organização racional e eficiente? Ou predomina uma administração pública híbrida: weberiana, mas com algumas características das previsões da Escolha Pública? Além disso, como as reformas administrativas vividas pelo país contribuíram para aproximar a burocracia brasileira das previsões weberianas e para afastá-la dos pressupostos da Escola da Escolha Pública?

2.2 A Evolução da Administração Pública Brasileira

O Brasil contemporâneo é marcado por diversas mudanças referentes às suas instituições políticas e às agendas governamentais. Especificamente, a partir de 1930, é possível observar uma alternância entre regimes democráticos e autoritários; agendas desenvolvimentistas e neoliberais. Essas alterações foram acompanhadas de propostas de reformas administrativas, uma vez que a administração pública é considerada como um fator essencial para capacitar os Estados a realizarem essas mudanças institucionais e a implementar novas agendas governamentais.

O objetivo desta seção é apresentar uma análise histórica, construindo uma linha temporal dos modelos organizacionais que têm inspirado o desenho das estruturas e processos das reformas da administração pública do Brasil. Além disso, é acionada uma literatura que aponta os impactos dessas reformas na qualidade burocrática e na efetividade da atuação estatal.

Reformas administrativas são movimentos permanentes e contínuos de ajustamento da Administração Pública às alterações do ambiente, às necessidades e anseios da sociedade e às políticas globais do governo. (pág. 23 da EGRSP). Reformas administrativas também podem ser entendidas como um conjunto de ações de caráter transversal ou horizontal e processos de mudanças que devem ser empreendidos para que os serviços públicos prestados nos diferentes setores sejam melhorados. (pág. 48 da EGRSP).

O objetivo das reformas é melhorar a Administração Pública de um dado país, de forma a torná-la, por um lado, mais eficiente na prossecução dos seus fins e, por outro lado, mais coerente com os princípios que a regem (Amaral, 1999:199). A reforma administrativa serve para se conseguir uma Administração Pública eficiente e coerente.

O Brasil, assim como outros Estados Ocidentais, passou por profundas transformações nos últimos anos relacionadas a novos desafios provocados pelas mudanças sociais, econômicas, políticas e, no caso brasileiro, constitucionais, que trouxeram para a agenda da gestão pública novos dilemas a serem enfrentados. Para serem superados esses dilemas, foi criado o termo “reforma administrativa”, expressão em uso entre o final dos anos 1960 e início dos anos 1970 e cujo significado englobava mudanças nos elementos que compõe a administração pública, como a administração de pessoal, fluxo de processos, estrutura administrativa entre outros. (Spink, 1998).

As reformas administrativas brasileiras são pautadas pelos diferentes planos governamentais, representando uma tentativa de viabilizar a concretização dessas agendas políticas a partir da criação de um quadro administrativo que capacite o Estado. A palavra “tentativa” é usada de forma proposital aqui, uma vez que as propostas de reforma se diferenciam dos resultados produzidos por elas. A tabela abaixo sintetiza essas principais tentativas.

Quadro 1. **TENTATIVAS DE REFORMA**

Nº	ANO	TENTATIVA DE REFORMAS
1º	1936	Com criação do Departamento de Administração do Serviço Público Federal - DASP foi à primeira tentativa de implantar uma administração pública burocrática no Brasil, a Lei 284/36 criou o Conselho Federal de Serviço Publico que em 1938 transformou-se no DASP. A metodológica usada no das foi utilizado o modelo Weberiano Burocrático, além disso utiliza os princípios de Administração Científica de (Taylor e Fayol). O DASP foi pautado pela separação entre as atividades-fins a atividade-meio, difundindo o princípio da departamentalização.
2º	1967	Decreto da Lei 200 Dispõe sobre a organização da administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. O surgimento desse decreto pode ser compreendido como uma tentativa de superar a rigidez da burocracia e introduzir um modelo de administração pública gerencial.

3º	1979	Foi criado o Ministério Desburocratização. Esta foi à primeira tentativa oficial de direcionar as atividades da Administração Pública para o atendimento das demandas dos cidadãos.
4º	1988	Constituição Federal de 1988
5º	1990-1999	Emenda constitucional nº de 19 de 1998. Em 1995, no governo de Fernando Henrique Cardoso foi criado o Ministério de Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), Em sequência foi aprovado o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) a partir de conceitos provenientes da Nova Administração Pública.
6	2003	Mudanças e reformas do governo Luiz Inácio Lula da Silva, foram conduzindo de um modo aparentemente descoordenado e fragmentado seguindo o modelo gerencialista. Mas com mudanças significativas.

Fonte: elaboração da autora

Ao realizar um levantamento dessa trajetória de movimentos de reformas, podemos destacar quatro principais transformações da administração pública brasileira. Tais transformações iniciam-se com a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), em 1936, que promovia uma administração nos padrões weberianos, com as características de impessoalidade, formalidade e profissionalismo. Em seguida, tem-se a publicação do Decreto Lei nº 200/67 durante o Regime Militar e, posteriormente, com a promulgação da Constituição de 1988, são introduzidas mudanças tanto na estrutura administrativa, como na dimensão política. Por último, a reforma dos anos de 1990, que teve início no governo Collor e que foi consolidada nos dois governos de Fernando Henrique Cardoso, tinha como proposta a adoção de um modelo de administração pública gerencial.

Na evolução da administração pública brasileira, é possível identificar o predomínio de três modelos básicos de administração: o patrimonialista, o burocrático e o gerencial. O primeiro deles é o “Patrimonialismo”, modelo bastante persistente na história brasileira e típico do período conhecido como República Velha (1889-1930). O Patrimonialismo pode ser entendido como uma forma de administração em que predomina a incapacidade ou relutância

de o príncipe distinguir entre o patrimônio público e seus bens privados. A administração é pautada pela racionalidade sendo baseada em privilégios, tradição, parentesco e outros critérios distantes da meritocracia do modelo burocrático. É um modelo de administração típico do período pré-capitalista. Neste período, o aparelho do Estado funcionava como uma extensão do poder do soberano, e os seus auxiliares (servidores) possuía um status de nobreza real. Conseqüentemente, a corrupção e o nepotismo eram inerentes a esse tipo de administração.

A administração pública chamada de burocrática surge da evolução histórica cronológica dos modelos de administração. No Brasil, as primeiras tentativas para sua implementação surgem com o primeiro governo Vargas. Caracteriza-se por uma racionalização dos processos administrativos e uma profissionalização do quadro do funcionalismo. Este modelo é de certa forma uma resposta ao modelo anterior onde a permeabilidade entre o público e o privado era praticamente ilimitado, gerando ineficiências. Com a burocratização há a tentativa de separação entre os interesses pessoais do detentor do poder e os instrumentos colocados à disposição do Poder Público para garantir a satisfação do interesse público. A burocratização tem como objetivo defender a sociedade contra o poder arbitrário do soberano. E essa administração pública burocrática traz, em seu cerne, as ideias de profissionalização, de carreira, de hierarquia funcional, impessoalidade e formalismo, sustentando uma autoridade racional-legal, enfatiza-se o controle sobre o processo de tomada de decisões. Entretanto, com o decorrer do tempo esse modelo de administração, passou a ser visto como insuficiente, na verdade a administração burocrática seria lenta, muito cara, com pouca ou nada orientada para o atendimento aos cidadãos.

Para mudar esse cenário, o governo de Fernando Henrique Cardoso tinha como objetivo transformar o aparelho administrativo em um ente reduzido, orgânico, eficiente e receptivo às demandas da sociedade. Então foram criadas as diretrizes para o início de uma ampla reforma do aparelho estatal. Criado assim Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado - PDRAE que trazia objetivos no intuito de reforçar a governança do Estado por meio da implantação da administração gerencial. (Reis, 2014, p. 21).

Em linhas gerais, a proposta era abrangente e visava, dentre outras finalidades, aumentar a governança do Estado com efetividade e eficiência; limitar a ação do Estado àquelas funções que lhe seriam próprias; descentralização; substituir a administração pública burocrática, (rígida, voltada para o controle a priori dos processos), pela administração pública gerencial.

A administração pública gerencial surge também em resposta à falta de eficiência para atender as novas demandas do mundo globalizado, aliado ao desgaste do modelo burocrático de administração. É implementada a partir de 1995, fazendo com que o Estado, deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se a função de promotor e regulador desse desenvolvimento. Bresser Pereira (2005) define algumas características básicas do referido modelo:

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

Após a reforma citada acima tivemos algumas alterações com a sucessão de FHC, o governo Lula. Entretanto, é importante destacar que o ponto mais visível da presidência de Lula no campo da administração pública foi a sua incapacidade de estabelecer uma agenda em prol da reforma da gestão pública. O governo Lula deu continuidade a uma série de iniciativas advindas da experiência anterior da modernização do Estado brasileiro, com ênfase na reprodução de algumas práticas gerencialistas da reforma de 1995. Porém, agregou em seus projetos maior ênfase a programas sociais e inclusão social, reforçou algumas carreiras, no campo do governo eletrônico e na nova moldagem que deu à Controladoria Geral da União, que representa hoje um importante instrumento no combate à ineficiência e à corrupção. Outra iniciativa foi o aprofundamento da democracia participativa para discutir mais e melhor o PPA (Plano Plurianual) com a sociedade, realizando um avanço no campo do planejamento. (Abrucio, 2007)

É importante ressaltar que nenhuma dessas iniciativas foi totalmente bem-sucedida. Porém, cada uma dessas tentativas de reforma deixou a sua contribuição para a configuração atual da administração pública brasileira. Para o autor Lima Junior:

Na maior parte do período pós-1945, foram tímidas as iniciativas reformistas. A partir de 1964, com a Comissão Amaral Peixoto, até 1978, a reforma administrativa fez parte da agenda governamental com grande recorrência, mas nem sempre com o continuísmo necessário para sustentar as mudanças propostas, sendo com frequência utilizada para objetivar políticas e modelos de desenvolvimento diversos. (LIMA JUNIOR, 1998, pag. 08)

2.2.1 O Histórico Detalhado da Construção da Administração Pública Brasileira

O histórico de construção de uma administração pública no Brasil remonta o período colonial, marcado pelo surgimento de uma estrutura burocrática similar a de Portugal: sobreposição de órgãos e normas; baixa diferenciação de competências; e predomínio do patrimonialismo. Esse processo é intensificado com a chegada da família real portuguesa no Brasil, em 1808, e sua preocupação em se criar uma administração central para evitar invasores e replicar, no Brasil, a estrutura de administração portuguesa para a realização da gestão do reino português.

É verdade que, até 1808, existia no Brasil e, sobretudo, na sede do governo geral (vice-reino) uma administração colonial relativamente aparelhada. Mas a formação do Reino Unido de Portugal, Brasil e Algarves e a instalação de sua sede na antiga colônia tornaram irreversível a constituição de um novo Estado nacional. Todo um aparato burocrático, transplantado de Lisboa ou formado aqui, em paralelo à antiga administração metropolitana, teve que ser montado para que a soberania se afirmasse, o Estado se constituísse e se projetasse sobre o território, e o governo pudesse tomar decisões, ditar políticas e agir. (Costa, 2008:831).

Nesse momento, o quadro administrativo patrimonialista é intensificando. Para Bresser Pereira (1996, p.3), “o Estado era entendido como propriedade do rei”. O autor ainda relata que a corrupção, o empreguismo e o nepotismo eram regras neste tipo de administração. A ética e a legalidade estavam em um segundo plano neste modelo de gestão. Os auxiliares e servidores do Estado detinham status de nobreza real.

O período da República Velha é caracterizado pelo início da vida republicana no Brasil. Entretanto, a adoção do modelo republicano não é acompanhado por muitas mudanças nas estruturas políticas e administrativas do Brasil em relação à forma de governo anterior.

Com a revolução de 1930 deu-se a ascensão de Getúlio Vargas ao poder, o que representa para Lima Junior (1998) a quebra da espinha dorsal das oligarquias regionais. Vargas rompe com as administrações anteriores, marcada pela ineficiência, patrimonialismo e autoritarismo, que denotará sua preocupação com as questões do funcionalismo e importará na realização de reformas que busquem trazer maior economia e eficiência no serviço público e profissionalização e impessoalidade na função administrativa. Entre alguns pontos da era varguista, considerando que foram destaque para o Brasil neste momento da história foi um forte momento de industrialização e de intervenção do Estado no setor produtivo, havendo a tentativa de implantar estruturas gerenciais e de coordenação; processo de racionalização;

surgimento das primeiras carreiras burocráticas; tentativa de adoção do concurso como forma de acesso ao serviço público. A reforma burocrática teve uma relevância para da emergência do capitalismo moderno; mudanças na forma de gestão dos recursos humanos e orçamentários; implantação de mecanismos de controle na burocracia para romper com o clientelismo e com o patrimonialismo.

Tem-se uma tentativa de profissionalizar a administração pública com a criação do Departamento de Administração do Serviço Público – DASP. Por intermédio do DASP, promovem-se a estruturação básica do aparelho administrativo instituindo o concurso público, as regras para admissão e treinamentos dos servidores. Além da criação do DASP, o governo de Getúlio Vargas foi marcado pelas conquistas sociais, como as leis trabalhistas, o voto secreto e o direito de voto para as mulheres.

A burocracia inspirada nestes paradigmas foi constituída por princípios que enfatizavam a racionalização da administração pública em busca da eficiência através da profissionalização, formalismo, impessoalidade e hierarquia funcional.

Mas apesar da criação do DASP e dessa nova política de reformas, ainda era preciso realizar novas mudanças, pois o relacionamento entre política e administração não havia mudado totalmente. No ambiente de estabilidade do regime autoritário criada pelo governo Vargas, o Estado Burocrático funcionou bem, mas foram gradativamente se tornando retrógrado e ineficiente, moldado pelo patrimonialismo e clientelismo, velho resquícios do regime político oligárquico.

Após a queda de Vargas, em 1945, faltavam lideranças institucionalizadas em posição legítima, o que fez com que a presidência da República fosse entregue ao presidente do Supremo Tribunal Federal, que realizou transição e convocou as eleições e a Assembleia Nacional Constituinte. A Constituição de 1946 restabeleceu o estado de direito e as garantias individuais, restaurou a divisão de poderes da República, devolveu a autonomia dos estados (Costa, 2008 846/847). Dutra foi eleito em dezembro de 1945 e sua posse ocorre em Janeiro do mesmo ano. Nenhum grande programa foi implementado neste período. Contudo, cabe ressaltar algumas alterações ocorridas.

Já na implementação do Plano de Metas no governo de Kubitschek (1956-1961) tinha como objetivo continuar a política de industrialização e de substituição das importações. . Segunda Costa (2008), durante o plano ocorreu uma expansão da burocracia por meio da criação de novas unidades administrativas descentralizadas. O Plano de Metas que tinha como slogan “fazer o Brasil crescer cinquenta anos em cinco”, o governo de Kubitschek adotou o

planejamento como função-chave desse processo. Além disso, foi criada a Comissão de Estudos e Projetos Administrativos (CEPA) que teria a incumbência de assessorar o presidente em tudo que se referisse aos projetos de reforma administrativa. Em linhas gerais, a administração paralela foi um artifício utilizado pelo governo JK para atingir o seu Plano de Metas (50 anos em 5) e seguir firme no seu projeto desenvolvimentista (Lima Junior, 1998). Ele surgiu com a criação de estruturas alheias à Administração Direta para, dessa forma, fugir das amarras burocráticas. Tais estruturas – também chamadas de ilhas de excelência – eram criadas via decreto presidencial, era formada por pessoas com boa formação técnica e não precisa cumprir uma série de restrições normativas aplicadas à administração direta (COSTA, 2008).

Após este período, surgem grupos de políticas baseado na ideia de "administração para o desenvolvimento". Este grupo de políticas foi caracterizado pela expansão do Estado e pela descentralização de suas funções. Neste período, os servidores públicos passaram a ser regidos pela CLT (Consolidação de Leis Trabalhistas), que havia sido criada na era Vargas. (Lima Junior: 1998)

No regime militar, houve a criação do Decreto de lei 200, de 1967, que propôs a criação da administração pública indireta, efetivada pela forma de autarquias, concedendo mais autonomia, o que deveria se traduzir na prestação serviços de melhor qualidade para a população. (Bresser Pereira, 1996).

Mas com a crise do regime militar e a crise econômica mundial na década de 1970, a reforma do DL 200/1967, tal como ocorreu com o DASP, não chegou a ser consolidada, ou seja, não foi implementada completamente. Esse Decreto constitui um marco na busca de superar a rigidez da burocracia. Além disso, podemos considerar como um primeiro contato da Administração Pública brasileira com o gerencialismo.

Na década 1980 foi criado o Ministério Extraordinário de Desburocratização. Esta foi a primeira tentativa oficial de direcionar as atividades da Administração Pública para o atendimento das demandas dos cidadãos. O principal objetivo da desburocratização seria frear o excessivo crescimento da Administração Indireta. (Lima Junior: 1998). Diferente dos outros programas, o da desburocratização privilegiava o usuário do serviço público (Costa, 2008:855/856).

Com a Constituinte de 1988, houve um novo retrocesso com colocação dos servidores públicos sobre o regime jurídico único e o engessamento da atuação das fundações e autarquias. Um dos principais resultados deste período foi ocupação de diversos cargos

públicos da administração indireta pelos políticos dos partidos vitoriosos. O PDRAE (Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado) afirma que a Constituição de 1988 acabou por levar a um retrocesso burocrático sem precedentes, provocando um engessamento do aparelho do Estado ao estender para os serviços do Estado e para as próprias empresas estatais praticamente as mesmas regras burocráticas rígidas adotadas no núcleo estratégico do Estado. (Lima Junior: 1998). Bresser Pereira apresenta interpretação semelhante.

Em síntese, o retrocesso burocrático da Constituição de 1988 foi uma reação ao clientelismo que dominou o país naqueles anos, mas também foi uma afirmação de privilégios corporativistas e patrimonialistas incompatíveis com o *ethos* burocrático. Foi, além disso, uma consequência de uma atitude defensiva da alta burocracia, que, sentindo-se acuada, injustamente acusada, defendeu-se de forma irracional. (Bresser Pereira, 1996).

Podemos sintetizar que a constituição de 1988 não conseguiu atingir totalmente as suas finalidades, que era estabelecer os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência como elementos norteadores da Administração Pública.

Com os episódios de hiperinflação, em 1990, no final do governo Sarney, que a sociedade abrirá os olhos para a crise econômica e administrativa. Em consequência as reformas econômicas e o ajuste fiscal ganham impulso no governo Collor. Será esse governo contraditório, senão esquizofrênico - que afinal se perdeu em meio à corrupção generalizada. (Bresser Pereira, 1996:11).

No governo Collor há um desmonte do Estado (redução do Estado sem se preocupar sua a eficiência do mesmo), a extinção de órgãos e demissão em diversas áreas desestatizadas, privatizações, uma redução da remuneração dos servidores, chegando ocorrer o encaminhamento de uma Proposta de Emenda Constitucional (PEC) para retirar estabilidade do servidor. Entretanto. “O governo fracassara devido a um diagnóstico equivocado da situação (...) sendo o mesmo tirado da presidência por meio de Impeachment”. (Bresser Pereira: 1996).

È no governo de Fernando Henrique Cardoso que surge a Reforma Gerencial como novo modelo de Administração Pública num contexto do fim da era de ouro do capitalismo mundial, crise do petróleo (1970- 1990), e esgotamento do Estado de bem-estar social devido a crise fiscal. Soma-se a e tudo isso a Globalização. Neste momento, o Estado deixa de ser responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social para tornar seu promotor e regular (ideologia neoliberal). Esse período é marcado pelos seguintes processos: diminuição do alcance do governo a fim de fazê-lo funciona melhor; desregulamentação, que é a menor

interferência estatal nas relações que se estabelecem entre os agentes privados (leis trabalhistas e ambientais); privatizações, representadas pela retirando do Estado das atividades não exclusivas e transferências dessas para o mercado.

Esta reforma tem como fundamento a qualidade do serviço público, profissionalizando, aperfeiçoando e qualificando seus servidores, em prol do cidadão. Ela é orientada predominantemente pelos valores da eficiência e qualidade na prestação de serviços públicos e pelo desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações, constituindo um avanço e, até certo ponto um rompimento com a administração pública burocrática. Não significa, entretanto, que recuse todos os princípios burocráticos. Pelo contrário, a administração pública gerencial está apoiada na anterior, da qual conserva, embora flexibilizando, alguns dos seus princípios fundamentais, como a admissão segundo rígidos critérios de mérito, a existência de um sistema estruturado e universal de remuneração, as carreiras, a avaliação constante de desempenho, o treinamento sistemático. A administração pública gerencial foi ou é um modelo normativo pós-burocrático para a estruturação e a gestão da administração pública baseado em valores de eficiência, eficácia e competitividade.

Esse é o modelo adotado pelo governo de Fernando Henrique Cardoso, marcado por iniciativas orientadas para estruturação de uma nova arquitetura organizacional como as agências reguladoras, executivas e organizações sociais. Há a busca de instrumentos gerenciais inovadores para atingir a eficiência e qualidade. Ocorre a defesa da abertura comercial e financeira, as privatizações e as reformas pró-mercado e a condução ortodoxa da política econômica (juros altos e contenção de gastos correntes). Essas reformas não proporcionaram o esperado desenvolvimento, na verdade, produziram uma situação de instabilidade macroeconômica permanente e um padrão de crescimento, dado a elevada vulnerabilidade externa da economia no período, abalado frequentemente pelas turbulências do mercado financeiro internacional, às quais se respondia com juros elevados (para atrair o capital estrangeiro ou desestimular sua fuga) e contenção de gastos e investimentos públicos. Isso conduziu à explosão da dívida pública externa e principalmente a interna. O resultado foi a expressiva queda da formação bruta de capital da economia como porcentagem do PIB, entre 1995 e 2002, elevado desemprego e baixas taxas de crescimento, além da deterioração fiscal (Abrucio, 2007).

Com o fim do mandato de FHC, o Brasil ganha um novo presidente: Luís Inácio Lula da Silva (Lula), com uma plataforma governamental de consolidação de mecanismos institucionais de participação social junto ao Estado e uma maior democratização das

estruturas políticas. Foi um governo que interrompeu o processo reformista da administração, centrando em princípios que dizem mais respeito ao Estado desenvolvimentista. Por outro lado, crescimento do número de ministérios e da administração pública como um todo demonstra que as propostas liberalizantes de “enxugamento” do setor público pertenciam ao passado.

3. Metodologia

Com o objetivo de avaliar os impactos das reformas administrativas dos governos de FHC e Lula, a metodologia utilizada para a coleta de dados foi à consulta eletrônica dos periódicos indexados nas bases de dados do Google acadêmico e Scielo, publicados no idioma português. Os descritores utilizados para a busca se relacionam com os objetivos gerais da pesquisa, sendo eles: reformas no Brasil, reformas na administração pública brasileiras, reformas gerencialista, administração pública no Brasil, reforma Lulista.

A pesquisa foi realizada entre os dias 05/10 e 16/10 e, no total, foram encontrados 38 textos. Após a leitura dos resumos dos textos, 7 textos foram excluídos, chegando a um total de 31 artigos. A seleção desses textos foi baseada nos seguintes critérios: ano de publicação, entre 1996 e 2017; e temática convergente com o objetivo deste trabalho.

Os 32 artigos foram publicado em revistas acadêmicas, anais de eventos científicos (como simpósio e congressos) e um dos textos foi encontrado direto no site do autor (www.bresserpereira.org.br). A tabela abaixo sistematiza os meios de publicação dos textos selecionados:

Quadro 2

RSP: Revista do Serviço Público
RAP: Revista de Administração Pública do Rio de Janeiro
Revista Acadêmica da FACE Porto Alegre
Revista do Serviço Público Brasília
RP3 Revista de Pesquisa em Políticas Públicas
Revista Prim@ Facie
RERE: Revista Eletrônica Sobre a Reforma do Estado Salvador – Bahia
Revista; ponto-e-vírgula, 6:2009
Revista Virtu@l, Lua Nova
Revista de Cultura e Política
V Congresso Latino americano de Ciência Política, Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires, 2010.
VI Congresso CONSAD (Conselho Superior de Administração) de Gestão Pública
VII Congresso da Associação de Estudos Brasileiros BRASA 2004
XIII: SEGeT: Simpósio de Excelência em Gestão e Tecnologia 2016
10º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP)

XXXVII Encontro da ANPAD Rio de Janeiro 2013
www.bresserpereira.org.br

Fonte: elaboração da autora

4. Reformas administrativas dos governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e de Luis Inácio Lula da Silva (2003-2010)

Nesta seção, serão abordados os efeitos das reformas administrativas dos governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e de Luis Inácio Lula da Silva (2003-2010) para uma gestão de qualidade do setor Público. Mais especificamente, pretende-se analisar em que sentido essas reformas inauguraram uma administração pública pautada pelo: recrutamento meritocrático; profissionalização; inibição da corrupção; agilidade, estímulo à proatividade e iniciativa.

4.1 Governo de Fernando Henrique Cardoso, (1995-1998 e 1999-2002).

A Administração Pública Federal passou por mudanças significativas em face da chamada "Reforma Gerencial". Para os gestores responsáveis por essa Reforma, um dos focos era melhorar a eficiência no serviço público, com a aprovação de normas que instituiriam práticas gerenciais, fazendo a substituição da administração burocrática, então existente no país. Havia uma crença de que o modelo então existente, baseado, em regra, na concepção de Max Weber sobre burocracia, era ultrapassado e produzia ineficiências - como dificuldade de adaptação a contextos de crise e inflexibilidades. Dessa forma, era necessária à modificação das estruturas e incentivos para a atuação da administração pública para que o País ingressasse no novo século seguindo a onda reformista praticada noutros países.

No Governo de Fernando Henrique Cardoso foi criado o Ministério de Administração Federal e Reforma do Estado, (MARE), cujo papel principal era não só criar as diretrizes da reforma, mas trabalhar pela implementação das mudanças no âmbito do Congresso Nacional. Em sequência, foi aprovado o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) (BRASIL, 1995), que orientaria os passos a serem dados.

Alguns objetivos da reforma eram a redução dos gastos do governo, a melhoria na eficiência dos serviços públicos e um aumento na governabilidade. Uma das frentes da reforma administrativa gerencial de 1995 diz respeito à governança. Segundo Bresser Pereira, existe governança em um Estado quando "[...] seu governo tem as condições financeiras e administrativas para transformar em realidade as decisões que toma". A reforma apresentou rígidos controles de política fiscal e de controles de gastos, resultando, na promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal no ano 2000.

A ideia da burocracia não é totalmente afastada no texto da reforma gerencial, pois o mesmo prevê um "fortalecimento e aumento da autonomia da burocracia estatal" e a manutenção do modelo burocrático nos órgãos que exerceriam atividades típicas de Estado (advocacia, diplomacia, políticas públicas, polícia e fiscalização) (Souza, 2017). Assim, nesse ponto, a reforma compartilhou da ideia de burocracia weberiana. Outro ponto que merece ser destacado também são as formas de controle, sendo requisito fundamental o controle de resultados, em vez do controle do processo. Mesmo com algumas mudanças um dos objetivos básicos dessa reforma destaca-se o princípio da eficiência, que também estava prevista no modelo weberiano de burocracia, sendo consequência natural e esperada da hierarquização dos cargos e da impessoalidade.

O período de transição entre o primeiro e o segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso foi caracterizado por muitas mudanças no nível ministerial. A mais importante no que se refere à reforma administrativa foi à extinção do MARE, em 1999. O próprio ex-ministro Bresser Pereira considerou o fato uma decorrência "natural" da fragilidade do MARE frente à extensão de sua missão. Com essa extinção, renasce um novo contexto no segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso: perdeu-se o dinamismo e a priorização da reforma administrativa. Além das perdas resultantes da saída das principais lideranças associadas à reforma e do rebaixamento de nível hierárquico, houve também a perda de memória administrativa, conhecimento e experiência acumulados pelas equipes anteriores, assim como a diminuição drástica de sinergia entre a secretaria formuladora e as secretarias operacionais. Com a extinção do MARE, pela medida provisória nº 1.795/99 suas atribuições foram transferidas para então Ministério do Orçamento e Gestão, atual Ministério do Planejamento, pelo decreto presidencial nº 2.923/99. Apesar de sua perda de relevância política no segundo mandato do governo FHC, o legado gerencialista do PDRAE continuou válido e influenciando a gestão pública no governo de nível do Federal, Estadual e Municipal.

Em seguida serão analisados os efeitos da reforma administrativa desse período para a qualidade burocrática.

- **Recrutamento meritocrático;**

O objetivo da reforma foi o de levar a administração pública a ser gerencial, tendo por princípio a busca de resultados, conceitos novos, não bem trabalhados ou conhecidos nos órgãos públicos. Na época, então, passaram a ser incorporado no cotidiano administrativo o

critério meritório. Isso ocorreu especialmente a partir da valorização das chamadas carreiras típicas de Estado implementadas pela Reforma, fazendo com que se fortalecesse o núcleo estratégico burocrático, priorizando as carreiras típicas de Estado e dando conotação maior à separação entre os níveis de servidores formados segundo o grau de instrução e a importância de suas funções, criando uma hierarquia de cargos mais nítida. Prestigiu, ainda, o critério de mérito através da elaboração de calendários contínuos de concursos públicos e através da criação de escolas de gestão e aperfeiçoamento de servidores.

Segundo Celina Souza a meritocracia foi concentrada no chamado núcleo estratégica do Estado, que abrigaria, na terminologia do Plano, cinco carreiras típicas de Estado: advocacia, diplomacia, políticas públicas, polícia e fiscalização. Para a formação desses quadros, foi criada a Escola Nacional de Administração Pública (Enap).

No texto de Bresser ele coloca que um dos princípios fundamentais da reforma 1995-1998 é que o Estado só deve executar diretamente as tarefas que são exclusivas de Estado, que envolve o emprego do poder de Estado, ou que aplique os recursos do Estado, sendo que todos demais serviços que a sociedade decide prover com os recursos dos impostos, não devem ser realizados no âmbito da organização do Estado, podendo ser terceirizadas. Sendo assim Junior esclarece que:

O núcleo estratégico inclui o governo (os três Poderes), seus assessores e auxiliares imediatos. Compete a esse núcleo a definição de leis e de políticas públicas: aqui, as decisões devem ser as melhores, atender ao interesse nacional e ter efetividade. O regime de propriedade deve ser necessariamente estatal.

O setor de atividades exclusivas inclui a prestação de serviços que só o Estado pode realizar: regulamentar, fiscalizar e fomentar. São exemplos típicos: polícia, cobrança e fiscalização de impostos, serviço de desemprego, educação básica, entre outros. Nessa área o critério eficiência se torna fundamental e a propriedade só pode, também, ser estatal.

No terceiro setor, serviços não exclusivos, o Estado atua em conjunto com outras organizações não estatais e privadas. Aí se situariam as universidades, os hospitais, os centros de pesquisa e os museus. A situação ideal de propriedade é, nesse caso, a pública não estatal. Finalmente, há a produção de bens e serviços para o mercado, setor de atuação das empresas, em que a propriedade privada é a regra. Também nesse segmento a administração gerencial é a ideal.

O Plano Diretor da Reforma do Estado aponta, ainda, para outras dimensões importantes. A estabilidade do servidor só é administrada para os dois primeiros setores, o núcleo estratégico e as atividades exclusivas. Prevê a elaboração de uma política de recursos humanos e a criação de dois órgãos novos: as agências executivas que cuidariam das atividades exclusivas do Estado (de direito público) e as organizações sociais (de direito privado) para gerenciarem os serviços não exclusivos do Estado. (Junior, 19-20)

Segundo Cruz (2009) que a previsão do MARE de que o recrutamento de novos quadros levaria a um aumento do contingente de servidores efetivos ocupantes de DAS não registrou grande avanço no governo Fernando Henrique.

- **Profissionalização:**

A reforma gerencial promoveu objetivos gerais e específicos relacionados às mudanças na Administração Pública Federal. Dentre as quais, merecem destaques, consoante item 06 do Plano Diretor da Reforma, as seguintes: instaurar política de profissionalização do serviço público; capacitar os servidores para gerenciar e supervisionar os contratos de gestão; controlar *a posteriori* os resultados; possibilitar o controle social das políticas públicas; aumentar a eficiência e a qualidade dos serviços. A Reforma de 1995 não contrariou tal ideia, pois previu uma política de profissionalização do corpo administrativo, através de políticas de carreiras, de concursos públicos anuais, de programas de educação continuada permanentes, de uma efetiva administração salarial, bem como de uma cultura baseada na avaliação de desempenho, como preceitua o item 6. 2 do Plano.

Com a elaboração do Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado, houve uma grande concentração da profissionalização nos cargos pertencentes ao núcleo estratégico como os Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental e corpo diplomático.

- **Inibição da corrupção:**

Houve pouca Inibição da corrupção durante os governos de Fernando Henrique Cardoso, uma vez que nenhuma das varias denúncia de corrupção foi investigada;

A tabela abaixo sintetiza as denúncias de corrupção do período, de acordo com Borges (2015).

Caso Sivam: No início do seu primeiro mandato de FHC, surgiram denúncias de tráfico de influência e corrupção no contrato de execução do Sistema de Vigilância e Proteção da Amazônia (Sivam/Sipam). O escândalo derrubou o brigadeiro Mauro Gandra e serviu para FHC “punir” o embaixador Júlio César dos Santos com uma promoção. Ele foi nomeado embaixador junto à FAO, em Roma, “um exílio dourado”. A empresa ESCA, encarregada de incorporar a tecnologia da estadunidense Raytheon,

foi extinta por fraude comprovada contra a Previdência. Não houve CPI sobre o assunto. FHC bloqueou.

Privatização da Telebrás: O jogo de cartas marcadas da privatização do sistema de telecomunicações envolveu diretamente o nome de FHC, citado em inúmeras gravações divulgadas pela imprensa. Vários “grampos” comprovaram o envolvimento de lobistas com autoridades tucanas. As fitas mostraram que informações privilegiadas foram repassadas aos “queridinhos” de FHC. O mais grave foi o preço que as empresas privadas pagaram pelo sistema Telebrás, cerca de R\$ 22 bilhões. O detalhe é que nos dois anos e meio anteriores à “venda”, o governo investiu na infraestrutura do setor mais de R\$ 21 bilhões. Pior ainda, o BNDES ainda financiou metade dos R\$ 8 bilhões dados como entrada neste meganegócio. Uma verdadeira rapinagem contra o Brasil e que o governo FHC impediu que fosse investigada.

Pasta Rosa: Em fevereiro de 1996, a Procuradoria-Geral da República resolveu arquivar definitivamente os processos da pasta rosa. Era uma alusão à pasta com documentos citando doações ilegais de banqueiros para campanhas eleitorais de políticos da base de sustentação do governo. Naquele tempo, o procurador-geral, Geraldo Brindeiro, ficou conhecido pela alcunha de “engavetador-geral da República”.

Fonte: Elaboração da autora com dados de Borges (2015)

Apesar dessas denúncias, poucas pessoas foram punidas. Como exemplo, podemos citar o caso mais gritante de corrupção do governo FHC, em tudo similar ao “mensalão”, a compra de votos para a emenda da reeleição, nunca chegou ao Supremo Tribunal Federal nem seus responsáveis foram punidos porque o procurador-geral simplesmente arquivou o caso.

- **Agilidade, estímulo à proatividade e iniciativa"**

Para ter uma administração que opera com agilidade e estímulo, a profissionalizações dos servidores publico é fundamental. Neste governo, há vários projetos, mas pouca iniciativa, uma vez que o contexto era da privatização e terceirização dos serviços públicos. Ou seja, a produção de bens e serviço para o mercado é realizada pelo Estado através das empresas de economia mista, que operam em setores de serviços públicos e/ou em setores considerados estratégicos, isso faz com que o funcionalismo fique desmotivado.

Finalizando ao longo dos dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso, o desenho organizacional foi discutido e minuciosamente detalhado, resultando em extensa lista de leis, Medidas Provisórias e decretos. Ao controle da atividade administrativa, a Reforma não trouxe novidades para a Administração Pública brasileira, eis que, nas atividades que continuaram diretamente controladas pelo Estado. As mudanças, assim, não tiveram o impacto inovador ressoado, além de tudo houve uma diminuição geral do emprego público, fato que pode ser explicado pelo aumento da terceirização e pela privatização de agências estatais ocorridos no período.

4.2 Governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006 a 2007-2010).

Com alguns planos não tão bem sucedidos e retrocessos durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, observa-se uma notável inflexão no governo posterior, de Luis Inácio Lula da Silva (2003 -2010). Inicialmente destaca-se que, ao contrário do governo de FHC, o governo Lula não organizou claramente sua proposta de gestão pública, conduzindo suas iniciativas de gestão de um modo aparentemente descoordenado e fragmentado.

As prioridades do governo Lula foram à estabilização macroeconômica e a promoção da inclusão social e a implementação de projetos de infraestrutura. Neste período, houve uma retomada do crescimento do funcionalismo, com destaque para o crescimento da contratação dos servidores estatutários via concurso público. Podendo ser uma experiência bem-sucedida realizadas no governo Lula, Abrucio cita as ações que foram bem-sucedidas: o Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados e do Distrito Federal (Pnage) e o Programa de Modernização do Controle Externo dos Estados e Municípios Brasileiros (Promoex). Tendo esses projetos tinham como objetivos modernizar a administração pública das instâncias subnacionais, particularmente no nível estadual. Mas ainda assim nem tudo foi maravilhas, muitas promessas eleitorais feitas não puderam ser cumpridas, por ausência de um projeto de reforma.

Seguem os pontos importantes que serão analisados da reforma administrativa durante seus mandatos.

- **Recrutamento meritocrático;**

De acordo com Souza (2017), a partir de 2003, tem início uma política agressiva para recompor a burocracia federal por meio da realização de concursos, sendo que a proposta de fortalecer apenas as chamadas carreiras típicas de Estado foi substituída por uma política agressiva de recrutamento de servidores, principalmente para cargos de nível superior. Neste mesmo ano, foram autorizadas 213.015, tendo aumentado o quantitativo de servidores com nível superior, que cresceu de 182.303, em 1997, para 223.404, em 2009.

Profissionalização dos cargos de direção: projeto de Lei nº 3.429/08 cria as Funções Comissionadas do Poder Executivo (FCPE), que destinam parte dos cargos de livre provimento a servidores públicos do quadro efetivo, com a definição de requisitos de mérito para sua ocupação.

Realização de eventos de capacitação em Processo Administrativo Disciplinar para todos os servidores de carreira do Poder Executivo Federal.

- **Profissionalização:**

Verificou-se que a agenda de profissionalização teve maior influência na política de gestão de recursos humanos do governo Lula tanto no primeiro como no segundo período abordado, sendo que a agenda de profissionalização parece ter tido um impacto ligeiramente superior.

Segundo Marini (2009), houve uma Estruturação e profissionalização das agências reguladoras, essas agências passam a contar com carreiras próprias, há uma intensificação de programas de capacitação, com destaque para ações de qualificação dos gestores públicos federais na área de avaliação e monitoramento, havendo também a realização de eventos de capacitação em Processo Administrativo Disciplinar para todos os servidores de carreira do Poder Executivo Federal, um estabelecimento de percentuais mínimos para ocupação de cargos de livre provimento por servidores de carreira.

Nesse período há elaboração de projeto de lei sobre a democratização e solução de conflitos nas relações de trabalho, dispendo sobre a negociação coletiva e o direito à greve e associação sindical, programas prioritários do governo (PAC): substituição de terceirizados, retenção de talentos (Marine, 2009). Durante o governo Lula, o crescimento da quantidade de funcionários públicos atingiu 1,7% ao ano, que seria uma media normal.

Neste período do governo Lula, Pacheco (2004) recomenda destacar alguns retrocessos, como o retorno à “administração burocrática”- caracterizada por ser altamente

politizada e pelas indicações para cargos baseados em critérios políticos - e o aumento dos salários dos servidores públicos proporcionalmente acima da taxa de inflação vigente.

- **Inibição da corrupção:**

Lula deixou como legado positivo o aperfeiçoamento de alguns importantes mecanismos de controle da corrupção. Dando mais autonomia às ações da Polícia Federal e, principalmente, os trabalhos da Controladoria Geral da União são inegáveis avanços da gestão petista que devem ser definitivamente incorporados pelo Estado brasileiro. Havendo hoje maior combate à ineficiência e à corrupção. (BITTENCOUR, 2014).

- **Agilidade, estímulo à proatividade e iniciativa:**

Neste período governamental, houve Reajuste salarial para todos os s servidores públicos, aumento de gratificações e capacitações e autorização de concursos para substituir os trabalhadores terceirizados em situação irregular no Poder Executivo Federal, é aprovado o projeto de Lei n. 1992 (2007): que autoriza regime de previdência complementar para servidores públicos, implementação de sistemática para avaliação de desempenho individual dos servidores: Lei nº 11.784/08, implantação do Sistema de Desenvolvimento na Carreira (SIDECA) pela Lei nº 11.890/08, e a alterações na Lei nº 8.745/93, que dispõe sobre a contratação temporária de agentes públicos, autorizando, por exemplo, a contratação de agentes temporários para situações emergenciais. (Marini, 2009)

Os oito anos do governo Lula se distinguem por terem sido o período de maior estabilização social do regime político que surgiu no Brasil desde 1985 com o fim da ditadura militar.

Em seu governo Lula continuou reproduzindo as práticas gerencialistas da reforma de 1995. No entanto, agregou em seus projetos maior ênfase a programas sociais de inclusão social.

5.Considerações Finais

Este trabalho busca salientar, através de uma revisão de literatura, os impactos das reformas administrativas na qualidade burocrática, nos períodos do governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e Luis Inácio Lula da Silva (2003-2010). Em linhas gerais, e para além das particularidades de cada período, argumenta-se que – no que se refere à adoção de mecanismos de controle da administração – houve um processo cumulativo de mudanças, com avanços exponenciais no governo Lula, porém neste governo, teve um aumento considerável do número de concursos públicos (fortalecendo o recrutamento meritocrático), houve também o fortalecimento das carreiras de controle externo e combate à corrupção. Quando se observam as mudanças em favor de mais controle de resultados, houve forte continuidade entre os governos Cardoso e Lula.

Do ponto de vista substantivo, as propostas sempre foram globais e gerais, com isso houve poucas mudanças de acordo com cada governo, sendo que na maioria das vezes as reformas não tiveram sequência e não obtiveram os resultados desejáveis em decorrência de erros de estratégia política. As reformas oscilam entre o fortalecimento da administração direta e a descentralização administrativa.

As mudanças, assim, não tiveram o impacto inovador ressoado. Com base na literatura que analisa as várias reformas administrativas e as propostas não efetivadas, è possível relatar que o País talvez, de fato, nunca logrou implantar uma burocracia do tipo weberiano. Até porque, os textos legais que mais se aproximaram desse ideal abriam brechas que se contrapunham ao espírito da burocracia racional-legal. Creio que, independentemente de regime político e de governo, o país sempre conviveu com segmentos dispersos de uma burocracia weberiana em vários níveis da administração, interpenetrada e convivendo com um alto teor de patrimonialismo burocrático, que provavelmente nunca de fato completamente extirpado da administração pública.

As ondas de reformas que iniciaram com mais força na década de 1990 se tratava de um conjunto de reformas cujos objetivos eram “incrementar” a avaliação do desempenho, o monitoramento, a transparência, a comparação, a descentralização, a regulação e a gestão financeira sólida (SALOOJEE e FRASER-MOLEKETI, 2010). Orientada pela ideia da nova administração pública, as reformas deveriam produzir um setor público com maior desempenho. E mais voltado para atender aos cidadãos com melhores serviços públicos

(REZENDE, 2002, p. 61). O objetivo era realizar medidas concretas de ajuste fiscal e realizar uma mudança institucional, visando criar uma nova estrutura institucional para organizar o funcionamento da administração pública orientada pela performance. Entretanto, houve as falhas sequenciais que ocorreriam porque as reformas atuais exigiriam, contraditoriamente, mais controle fiscal e menos controle gerencial; este seria o “dilema do controle”. Além disso, a profissionalização e o recrutamento meritocrático foram restritos aos núcleos estratégicos do Estado, causando fragmentação na administração pública.

Sem contar que a corrupção na tornou-se um dos principais problemas para a administração pública e para a democracia, influenciando a legitimidade dos governos, a capacidade de governar. A corrupção, no Brasil, tem produzido um tipo de histeria ética calcada em um clamor por maior moralização da política e da sociedade no Brasil. Apesar do reconhecimento atribuído pela Constituição à importância das reformas na administração pública, a corrupção permaneceu como uma prática corriqueira e cotidiana na cena pública, havendo uma sucessão de escândalos que atestam a ineficiência dos meios administrativos.

Abrucio aponta ainda o reforço de quatro eixos centrais nas reformas da administração pública brasileira, nos quais o governo Fernando Henrique Cardoso e o governo Lula pouco avançaram, que são: i) a profissionalização da burocracia brasileira, especialmente nos cargos considerados estratégicos; ii) a eficiência dos serviços prestados; iii) a efetividade das políticas públicas; e iv) a accountability e o reforço da transparência nas relações entre Estado e sociedade (Abrucio, 2007).

Mas, mesmo com o histórico problema na estruturação das reformas, ainda podemos ter algum tipo de esperança. De acordo com Luiz Fernando Abrucio (2007), apesar dos percalços pelos quais as reformas administrativas dos governos passaram, houve avanços nos mecanismos de gestão e uma mudança cultural no interior do serviço público brasileiro.

A organização administrativa atual e a herança dos governos anteriores que retratam a sobreposição de lógicas reformistas que, sendo diversas em seus princípios e fragmentadas ou parciais em seus objetivos originais, deixaram como desafio e legado a necessidade de integrar de forma mais fluida sua estrutura de funcionamento (Martins, 2002). Entre os desafios do presente, na administração Federal poderia reduzir o nível de patronagem política dos quadros da administração, em especial, no âmbito federal. Atualmente, o governo federal ainda dispõe de vários desses cargos, que poderia ser ocupados por profissionais, com neutralidade, mérito e profissionalismo, com isso poderia ter uma administração pública mais eficiente.

Referências

ABRUCIO, Fernando Luiz. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. RAP, Rio de Janeiro, Edição especial comemorativa, 1967-2007.

AMARAL, Diogo Freitas do: Curso de Direito Administrativo, Vol. I, Livraria Almedina, 2ª Ed. Lisboa, 1994.

ALTAMIRO, Borges, Os 11 crimes da era FHC. www.cartamaior.com.br/19/08/2015

BITTENCOUR, Isabela Cristina Pedrosa. Os modelos organizacionais e a reforma administrativa. Brasília DF: 21 jun. 2014. Disponível em: <http://www.conteudojuridico.com.br>

BORGES, André. Democracia vs. Eficiência: a teoria da escolha pública. Lua Nova, n. 53, 2001.

BRASIL (1995). Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração federal e Reforma do Estado.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: 05.10.1988. Texto publicado no DOU em 5.10.1988.

BRASIL. Decreto-Lei nº 200 – de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. República Federativa do Brasil. In: Coleção Leis da República Federativa do Brasil. Brasília. Páginas: 864-900. 1990.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 19, de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Brasília, 4 de junho de 1998. Secretaria Especial de Editoração e Publicações do Senado Federal – Brasília/DF.

BRESSER PEREIRA, L. C. Da administração pública burocrática à gerencial. In Revista do Serviço Público, 47(1) janeiro-abril 1996.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Do Estado Patrimonial ao Gerencial. In Pinheiro, Wilhelm e Sachs (orgs.), Brasil: Um Século de Transformações. S.Paulo: Cia. das Letras, 2001: 222-259.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Uma Reforma Gerencial da Administração Pública no Brasil. Brasília: Revista do Serviço Público, Ano 49, número 1, janeiro-março 1999.

COSTA, Frederico Lustosa. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. Rev. Adm. Pública, v. 42, n. 5, 2008.

CRUZ, Rachel Pellizzon. Carreiras Burocráticas e Meritocracia: O Impacto do ingresso de novos servidores na última década sobre a dinâmica do preenchimento dos cargos em Comissão do Governo Federal Brasileiro. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 2, 2009, Brasília.

ESTRATÉGIA Global da reforma do setor público 2001-2011: Imprensa Nacional, Maputo, 2001.

EVANS, Peter. O Estado como Problema e Solução, Lua Nova, São Paulo, n. 28 e 29, 1993.

JAMES E. Rauch, **EVANS**, Peter. Burocracia e crescimento: uma análise internacional dos efeitos das estruturas do Estado “weberiano” sobre o crescimento econômico. Revista do Serviço Público Brasília 65 (4): Out/dez 2014

LIMA JUNIOR, Olavo Brasil. As reformas administrativas no Brasil: sucessos e fracassos. Revista do Serviço Público, ano 49, n. 2, Abr-Jun 1998.

LOUREIRO, Maria R. e **ABRUCIO**, Fernando L.: Política e burocracia no presidencialismo brasileiro: o papel do Ministério da Fazenda no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol.14 nº41: São Paulo, out. 1999.

MARTINS, Humberto. Reforma do Estado e coordenação governamental: as trajetórias das políticas de gestão pública na era FHC. In: **ABRUCIO**, L.; **LOUREIRO**, M. (Orgs.). O Estado numa era de reformas: os anos FHC. Brasília: MP; Seges, 2002.

MELLO, Evaldo. Cabral. Pernambuco no período colonial. In: **AVRITZER**, L. et al. (Orgs.). Corrupção: ensaios e críticas. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2008.

Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE (1995) Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília: Imprensa Nacional, novembro 1995. Plano aprovado pela Câmara da Reforma do Estado da Presidência da República em setembro de 1995. Disponível em:

OLIVEIRA, Gercina Alves. A Burocracia Weberiana e a Administração Federal Brasileira. Revista de Pesquisa em Políticas Públicas Rio de Janeiro, v 4 (2): 47-74, jul./ dez. 1970.

PACHECO, Regina Silvia (2004). “Governo Lula: ausência de uma política para a gestão pública”. Texto apresentado à 2004 IPMN Conference - International Public Management Network. Rio de Janeiro: EBAPE.

PIMENTA. Carlos Cesar. A reforma gerencial do Estado brasileiro no contexto das grandes tendências mundiais. RAP. Rio de Janeiro 2 (5): In,99. SET/OUT. 1998

REIS, Marcelo Loureiro. Reforma Do Estado: Da Administração Burocrática à Administração Pública Gerencial: O Caso Brasileiro: FOCO: revista de Administração e Recursos Humanos da Faculdade Novo Milênio. V.7, nº1, Janeiro/Julho. 2014

REZENDE. As reformas e as transformações no papel do Estado: o Brasil em perspectiva comparada. In: **ABRUCIO**; **LOUREIRO** (org.). O Estado numa Era de Reformas: os anos FHC – parte 1. Brasília: MP, SEGES. 2002, p. 163-207.

SALOOJEE, Anver; **FRASER-MOLEKETI**, Geraldine. Desafios comuns à reforma administrativa em países em desenvolvimento. In: **PETERS**, Guy; **PIERRE**, Jon (Org.). Administração pública: coletânea. São Paulo: Editora Unesp, 2010. p. 491-512.

SEGES (2009). Inventário das Principais Medidas para melhoria da Gestão Pública no Governo Federal Brasileiro. Brasília: Ministério do Planejamento. Trabalho realizado por Caio Marini.

SOUZA, Celina. Modernização do Estado e construção de capacidade burocrática para a implementação de políticas federalizadas. *RAP*, Rio de Janeiro 51(1):27-45, jan. - fev. 2017

SPINK, Peter Kevin. **Possibilidades técnicas e imperativos políticos em 70 anos de reforma administrativa**. In: **BRESSER PEREIRA**, Luiz Carlos; **SPINK**, Peter Kevin. Reforma do Estado e administração pública gerencial. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998.

WEBER, Max. Sociologia da Dominação. O nascimento do Estado racional. In: Economia e Sociedade Fundamentos da Sociologia Compreensiva Volume 2. Brasília DF: Editora Universidade de Brasília, 1999.