

## A Reforma Gerencial no Brasil em 1995 e a “reatualização” da reforma administrativa prevista na PEC 32/2020

DOI: 10.53660/inter-188-SS20

Katiane Emanuele Lemos Neto

*Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri, Brasil*

 <https://orcid.org/0000-0003-4284-4407>

*katianelemosneto@gmail.com*

Marcio Coutinho de Souza

*Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri, Brasil*

 <https://orcid.org/0000-0002-4238-1572>

*marcio.souza@ufvjm.edu.br*

Pedro Henrique Dutra

*Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri, Brasil*

 <https://orcid.org/0000-0001-5587-159X>

*pedrodutrah@gmail.com*

Raquel Cristina Lucas Mota

*Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri, Brasil*

 <https://orcid.org/0000-0003-1543-4306>

*raquel.lucasmota@ufvjm.edu.br*

**Resumo:** O artigo busca analisar a reforma administrativa de 1995, afim de averiguar se a reforma cumpriu seu propósito. Para a realização desta pesquisa, foram utilizadas as pesquisas bibliográficas e documental. Dentre os artigos e textos analisados, foram considerados os que indicavam os benefícios e desvantagens da Reforma. Se fez um debate sobre estas perspectivas diferenciadas. Resultados mostraram que a reforma administrativa de 1995, se deu de forma tecnocrática e, que a forma como foi conduzida trouxe um resultado pífio quanto a capacidade de eficiência do estado brasileiro, como alardeavam os defensores da reforma. O artigo mostra também, a retomada do debate da reforma administrativa, com a PEC 32/2020, o que se considera aqui, como “reatualização” da reforma de 1995 e da manutenção das inconsistências.

**Palavras-chave:** Brasil; Reforma Administrativa; Reforma Gerencial; Crise fiscal; Serviço Público.

*Abstract: The article seeks to analyze the administrative reform of 1995, in order to ascertain whether the reform fulfilled its purpose. To carry out this research, bibliographic and documentary research were used. Among the articles and texts analyzed, those that indicated the benefits and disadvantages of the Reform were considered. There was a debate about these different perspectives. Results showed that the administrative reform of 1995, took place in a technocratic way, and that the way it was conducted brought a meager result in terms of the Brazilian state's capacity for*

*efficiency, as claimed by the defenders of the reform. The article also shows the resumption of the debate on administrative reform, with PEC 32/2020, which is considered here as a “re-updating” of the 1995 reform and the maintenance of inconsistencies.*

**Keywords:** *Brazil; Administrative Reform; Managerial Reform; Fiscal crisis; Public service.*

## **INTRODUÇÃO**

A política da reforma administrativa surgiu em um momento de mudanças na trajetória do desenvolvimento econômico brasileiro no período pós 2º Guerra Mundial. Essas mudanças afetaram diretamente o papel do Estado, no que tange sua organização e sua gestão. Assim como em outras economias na América Latina, a retomada do desenvolvimento econômico e a consolidação dos regimes democráticos foram vistos como fundamentais para equacionar a crise do Estado, que se manifestou na forma de crise fiscal e também crise da forma administrativa do Estado, tão negligenciada durante os anos e que foi ganhando destaque passando a ser objeto de análises e propostas que fundamentaram a reforma administrativa do Estado.

A crise do Estado no Brasil se manifestou de forma mais evidente como uma crise fiscal, a partir do início de 1980. O enfraquecimento da capacidade de investimento do Estado desde então esteve associado de forma decisiva com a queda nas taxas de crescimento econômico, gerando uma inflexão em relação ao ciclo de crescimento acelerado que tinha caracterizado o período compreendido entre as décadas de 1950 e 1970.

De forma menos evidente, mas ganhando ao longo dos anos uma assustadora presença, o declínio da poupança estatal vai se associar com o crescimento acentuado das despesas com a manutenção da administração pública, em especial as despesas de pessoal. O nexos entre a crise fiscal, a crise da forma de atuação do Estado e a crise de gestão da administração pública foi um argumento central na proposição da reforma. A defesa da importância do tema se deu num momento em que a percepção da crise fiscal ainda era influenciada por um enfoque mais estreito que completava apenas o controle de despesas e não a mudança organizacional e gerencial (BRESSER-PEREIRA, 1996).

Até então, esse tema de reforma administrativa do Estado, era um tema que estava distante da agenda política de governo na época, não se tinha análises de informações

básicas e havia poucos dados estatísticos, o que fez com que diagnósticos fossem realizados e que resultariam na constatação de uma desorganização na área de pessoal e na deterioração da capacidade técnica de formulação de políticas e de controle nos ministérios e órgãos centrais do governo.

O presente artigo se propõe a analisar a proposta da reforma administrativa gerencial de 1995, seus avanços e, se de fato, a reforma foi capaz de efetivar um trabalho voltado para o cidadão com ênfase na eficiência, eficácia, efetividade com o enxugamento da máquina pública. Quer verificar também se o ajuste fiscal e de pessoal no sistema do funcionalismo público foi realizado e se gerou os resultados esperados e, por fim, se de fato conseguiu-se implantar uma administração pública gerencial sobre a gestão burocrática.

As questões discutidas nessa pesquisa, perpassam a criação do ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE e da apresentação do Plano Diretor que segundo Bresser-Pereira (1996), apresentou um diagnóstico que trazia como principais problemas da administração Pública Federal: o crescimento dos custos da folha de pagamento ao mesmo tempo em que a estrutura de remuneração era distorcida, o enrijecimento disfuncional da legislação e dos controles burocráticos sobre a administração pública, cristalizados na Constituição promulgada em 1988, a perda de autonomia de gestão das agências operadoras de serviços gerando ineficiência e acomodação e, o enfraquecimento da capacidade de formulação de políticas e de controle por parte dos ministérios e órgãos centrais da administração. Foram estes aspectos que serviram de base para o início da formulação da política da reforma administrativa do governo federal à época, em 1995.

Os resultados dessa pesquisa demonstram que houve uma tentativa de efetividade na implementação da proposta da reforma como política capaz de organizar de forma mais gerencial o Estado, e minimizar a crise fiscal, daí a sua grande relevância científica e social. Porém, é preciso refletir sobre os dados e a realidade e, como essa proposta foi concluída, pois atualmente tramita no Congresso Nacional uma PEC 32/20, que traz propostas de continuidade da reforma, e que se não for bem analisada e conduzida permanecerá nos mesmos erros e imprecisões cometidos pela equipe que conduziu a proposta da reforma de 1995, como veremos mais adiante.

Assim, essa pesquisa traz ganho acadêmico e profissional para os estudiosos de várias áreas do conhecimento e cidadãos que pretendem acompanhar a condução da PEC 32/20, servindo para contribuir com os áridos debates em torno da especificidade e

complexidade da reforma administrativa que já foi feita no Brasil em 1995.

## **METODOLOGIA**

Segundo Gil (1999) uma pesquisa pode ser definida como o processo formal e sistemático de desenvolvimento do método científico, cujo objetivo principal é descobrir respostas para problemas mediante emprego de procedimentos científicos.

Para Marconi e Lakatos (2011), a pesquisa documental engloba “todos os materiais, ainda não elaborados, escritos ou não, que podem servir como fonte de informação para a pesquisa científica”. Já a pesquisa bibliográfica “trata-se do levantamento de toda a bibliografia já publicada em forma de livros, revistas, publicações avulsas e imprensa escrita”. Sua finalidade é colocar o pesquisador em contato direto com tudo aquilo que foi escrito sobre determinado assunto [...] (MARCONI; LAKATOS, 2011, p. 43).

Segundo Vergara (2009), as pesquisas podem ser baseadas em dois critérios: quanto aos fins e quanto aos meios. Quanto aos fins, esta pesquisa pode ser classificada como descritiva por buscar descrever dados teóricos, técnicos e administrativos. A pesquisa descritiva expõe características de determinada população ou fenômeno (MARCONI; LAKATOS, 2011).

Quanto aos meios, esta pesquisa pode ser classificada como documental, pois serão levantadas informações documentais das propostas de reformas administrativas, e também como bibliográfica, pois seu referencial analítico baseia-se em pesquisas acadêmicas (teses, dissertações, monografias e artigos), disponíveis em bases de periódicos como Capes e Scielo, repositórios institucionais de universidades e de órgãos de pesquisa. Dentre os artigos e textos analisados, foram considerados aqueles que indicam os benefícios da Reforma Administrativa do Estado assim como aqueles que apontam suas inconsistências, e com isso fazer uma análise científica sobre seus resultados.

## **RESULTADOS**

Os estudos destacados neste item se desenvolvem visando uma interconexão da revisão integrativa de literatura, apresentando autores da pesquisa bibliográfica e a interlocução realizada com os mesmos. Em associação com a revisão de literatura, realizou-se uma pesquisa com base em periódicos como Capes e Scielo, bem como

pesquisou-se diversas legislações, as quais se apresentam no decorrer deste estudo. A associação das duas pesquisas documental e Bibliográfica exploratória perfazem as reflexões dos três subtítulos a seguir.

## **MODELOS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL**

Para Bresser-Pereira (1996), a administração pública brasileira concentrou-se em três modelos: a) o patrimonialista, baseados em modelos absolutistas, em que o patrimônio do rei/privado se confundia com o patrimônio do povo/público, no qual o clientelismo era muito comum e prevaleciam os interesses dos particulares e a troca de favores; b) o modelo burocrático que surgiu como uma alternativa mais racional para substituir o modelo patrimonialista e tem como base a hierarquia funcional rígida; c) o modelo gerencialista que apresenta uma proposta voltada para a eficiência do Estado e a aplicação de modelos gerenciais nos processos da administração pública.

A Administração pública burocrática veio para substituir a administração pública patrimonialista, que tinha além da constância em confundir o patrimônio público e privado, o nepotismo, o clientelismo e o entreguismo como norma. Com o desenvolvimento do capitalismo e da democracia, percebeu-se a necessidade de desenvolver um tipo de administração que fizesse não apenas essa distinção entre o público e o privado, mas também a separação entre o político e o administrador público.

A administração pública burocrática no Brasil vinha combater o patrimonialismo, desse modo, logo após os primeiros passos da democracia, em meados dos anos 1930, era normal que se desconfiasse de tudo e de todos, desde os políticos até os cidadãos. Era necessário naquele momento ter controles rigorosos e procedimentais. E foi nesse clima que a administração burocrática começou a tomar forma, surgindo a organização burocrática, baseada na centralização das decisões, na hierarquia traduzida no princípio da unidade de comando, na estrutura piramidal do poder, nas rotinas rígidas, no controle passo a passo dos processos administrativos.

Já a administração pública gerencial, implementada no Brasil no início da década de 1990, parte do pressuposto que a administração já chegou a um nível de amadurecimento cultural e político da sociedade, que não tem mais com o que se preocupar, como por exemplo: com o patrimonialismo e o coronelismo, os quais estariam extintos e, também, não caberia preocupação com o burocratismo porque este é ineficiente. Para a administração pública gerencial, é possível desenvolver estratégias

administrativas baseadas na ampla delegação de autoridade e na cobrança dos resultados.

Bresser-Pereira (1998) traz em seus estudos que aos poucos esse discurso foi sendo delineado em vários países, principalmente na Inglaterra, Nova Zelândia e Austrália, com as seguintes linhas de organizações no trabalho da equipe voltada para a implementação de um *modus operandi* de desenvolvimento do trabalho da máquina pública, voltado para a apresentação de resultados para toda a sociedade. Vejamos:

1) descentralização do ponto de vista político, transferindo recursos e atribuições para os níveis políticos regionais e locais; 2) descentralização administrativa, através de delegação de autoridade para os administradores públicos transformados em gerentes crescentemente autônomos; 3) organizações com poucos níveis hierárquicos ao invés de piramidal; 4) organizações flexíveis ao invés de unitárias e monolíticas, nas quais as ideias de multiplicidade, de competição administrada e de conflito tenham lugar; 5) pressuposto de confiança limitada e não de desconfiança total; 6) definição dos objetivos a serem atingidos pelas unidades descentralizadas na forma de indicadores de desempenho, sempre que possível quantitativos, que constituirão o centro do contrato de gestão entre o ministro e o responsável pelo órgão que está sendo transformado em agência; 7) controle por resultados ao invés de controle rígido; 8) administração voltada para o atendimento do cidadão, ao invés de auto-referida (BRESSER-PEREIRA, 1998, p. 10).

A administração pública gerencial foi baseada em um ideal ou concepção de Estado mais democrático e plural, enquanto a burocrática teve viés mais centralizador e autoritário. A administração pública burocrática acredita em uma racionalidade absoluta, enquanto a administração pública gerencial pensa em uma sociedade como um campo de conflito, cooperação, incertezas em que o cidadão defende seus interesses e afirmam sua posição ideológica. Assim, segundo Bresser-Pereira (1998), o problema não é alcançar a racionalidade perfeita, mas definir instituições e práticas administrativas suficientemente abertas e transparentes de forma a garantir que o interesse coletivo na produção de serviços e bens públicos pelo Estado, seja razoavelmente atendido.

Em linhas gerais pode-se considerar a existência de três paradigmas que orientam a administração pública brasileira, quais sejam: patrimonial, burocrática e gerencial, os quais se interconectam na concretude do real. A análise dos dois primeiros paradigmas permite compreender os entraves históricos da administração pública, bem como as formas híbridas que se formaram ao longo da trajetória da formação do Estado brasileiro e a transição para o Estado gerencial, realizada por meio da reforma administrativa do aparelho do Estado, durante o governo do então presidente Fernando Henrique Cardoso. Sobre a reforma gerencial, esta será tratada no próximo tópico.

## DA ADMINISTRAÇÃO BUROCRÁTICA À GERENCIAL NO BRASIL: UM NOVO PARADIGMA

Neste item, há que se retomar como já dito, que o país tem em sua trajetória histórica, o desenvolvimento de modelos de administração pública, que se pode, em linhas gerais, caracterizá-los como: patrimonialista, burocrático e gerencial. O que se verifica no Brasil, a partir de 1930, é a busca por procedimentos operacionais no serviço público que primavam pela organização jurídico-formal, com ênfase em ações sequenciais, voltadas para a racionalização das atividades dos serviços públicos prestados, em busca de se obter resultados isentos e de acordo com as legislações previstas no país à época. Desse modo, a administração burocrática,

Tem como fundamentos um corpo profissional de funcionários, promoções baseadas em mérito e tempo de serviço e uma definição legal rígida de objetivos e meios para alcançá-los. No Brasil, embora tenham sido valorizados instrumentos importantes à época, tais como o instituto do concurso público e do treinamento sistemático, não se chegou a adotar consistentemente uma política de recursos humanos que respondesse às necessidades do Estado. [...]. A administração pública burocrática foi adotada para substituir a administração patrimonialista, que definiu as monarquias absolutas, na qual o patrimônio público e o privado eram confundidos. O nepotismo e o empreguismo, senão a corrupção, eram a norma. Com a emergência do capitalismo e da democracia, tornou-se assim necessário desenvolver um tipo de administração que partisse não apenas da clara distinção entre o público e o privado, mas também da separação entre o político e o administrador público. Começa a tomar forma assim a administração burocrática moderna, racional-legal (nos termos de Weber); surge a organização burocrática, baseada na centralização das decisões, na hierarquia traduzida no princípio da unidade de comando, na estrutura piramidal do poder, nas rotinas rígidas, no controle passo a passo dos processos administrativos, em uma burocracia estatal formada por administradores profissionais especialmente recrutados e treinados, que respondem de forma neutra aos políticos. Max Weber (1922) definiu e descreveu de forma genial esse tipo de administração no início deste século (BRESSER-PEREIRA, 1998, p. 9).

A primeira reforma histórica da organização do Estado no Brasil foi a reforma do serviço público, que representou a transição da administração patrimonial para a administração pública burocrática. Seu marco ocorreu com a criação do departamento Administrativo do serviço público (DASP), já no início do governo de Getúlio Vargas em 1930, e trazia em seu contexto uma burocracia federal com prevalência do patrimonialismo e baixo desempenho estatal. As reformas promovidas por Getúlio

Vargas naquela época, tinham como objetivo expandir o papel do Estado com um projeto nacional de desenvolvimento com foco na criação de quadros burocráticos especializados e competentes, para assim, promover uma modernização econômica.

O segundo marco histórico de reforma administrativa no Brasil, ocorreu durante o regime militar, com o decreto-Lei nº200 de 1967 e tinha em seus objetivos gerais, praticamente o mesmo que ocorreu na era Vargas, o nacional-desenvolvimentismo, que visava essencialmente a expansão da intervenção do estado na vida econômica e social e a descentralização das atividades do setor público. Para Bresser -Pereira (1996) o decreto-lei foi uma tentativa de superação da rigidez burocrática, e estava totalmente voltado a descentralização mediante a autonomia da administração indireta, a partir do pressuposto de uma rigidez da administração direta e da maior eficiência da administração descentralizada. Trouxe ainda, a transferência de atividades de produção de bens e serviços para autarquias, fundações, empresas públicas e sociedade de economia mista.

O decreto lei teve, entretanto, duas consequências inesperadas e indesejáveis. De um lado, ao permitir a contratação de empregados sem concurso público, facilitou a sobrevivência de práticas patrimonialistas e fisiológicas. De outro lado, ao não se preocupar com mudanças no âmbito da administração direta e central, que foi vista pejorativamente como “burocrática” ou rígida, deixou de realizar concursos e de desenvolver carreiras de altos administradores para o bem do desenvolvimento de um serviço público autônomo, capacitado e que devolva serviços qualificados a toda sociedade brasileira (BRESSER-PEREIRA, 1996).

Uma observação importante é o fato de que as duas primeiras tentativas de reformas administrativas ocorreram em períodos autoritários da nossa história, com a diferença principal residindo no caráter inflacionado da ideia da prevalência da técnica sobre a política, o que em termos práticos significou na ampliação dos poderes das instituições públicas em regular suas próprias áreas, tanto em termos de políticas quanto em termos de gestão de pessoas e salários, criando as noções de um Estado dentro do Estado, blindado os anseios populares e sob o império dos tecnocratas pretensamente apolíticos (ABRUCIO; LOUREIRO, 2018).

O terceiro marco de reformas administrativas no Brasil foi com a aprovação da Constituição Federal de 1988, que veio trazendo grandes mudanças nos paradigmas centralizadores das administrações anteriores. O principal desafio posto para administração pública pela nova Constituição foi precisamente a descentralização das políticas públicas para Estados e municípios, tirando o protagonismo político do governo

federal em esferas como meio ambiente, educação, saúde e segurança pública. Os avanços trazidos com essas reformas incluem adesão a termos já internacionalmente em voga, como participação e controle social: surgimento de regras favorecendo a profissionalização dos burocratas; universalização do concurso público; universalização de direitos; e constitucionalização de diversas políticas públicas (ABRUCIO; LOUREIRO, 2018).

O quarto marco histórico ocorreu no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, coordenado pelo Ministério da Administração Pública e Reforma do Estado (MARE), a partir de 1995, por meio do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE). Seu principal objetivo era manter em equilíbrio as contas públicas e, ao mesmo tempo, elevar a capacidade da ação estatal.

Tenório (2011) e Paes de Paula (2005) apontaram um novo modelo. Paes de Paula (2005) denominou-o modelo de administração societal que tem ênfase na dimensão sociopolítica e procura estruturar um projeto político que repense o modelo de desenvolvimento brasileiro, a estrutura do Estado e a gestão pública. Para Tenório (2005) é um processo gerencial dialógico no qual a autoridade decisória é compartilhada entre os participantes da ação com diferentes sujeitos sociais.

No intuito de reformular o Estado e construir um novo modelo de gestão, Paes de Paula (2005) destaca a existência de dois projetos concorrentes em andamento. O primeiro é abordado na vertente gerencial e o segundo têm como referências a vertente social, cujas “raízes no ideário dos herdeiros políticos das mobilizações populares”, nos movimentos sociais, sindicais, ONGS, dentre outros, cujo objetivo central é a participação popular na gestão pública (PAES DE PAULA, 2005, p. 37).

Para Paes de Paula (2005), a gestão social está intimamente relacionada aos processos democráticos deliberativos que devem sustentar a dimensão sociopolítica da administração pública societal. A gestão social representa, em síntese, uma dinâmica intersubjetiva que pressupõe, em espaços públicos e privados, o exercício da cidadania.

Na visão de Bresser-Pereira (1996), a inserção da sociedade civil no processo de mudança social é um fenômeno recente. Para o ex-ministro, a sociedade civil é uma instituição que reorganiza a alocação de recurso, poder e riqueza. Esse tratamento da sociedade civil como instituição e não como agente já sinaliza o caráter limitado da participação social na estrutura e dinâmica governamental da vertente gerencial. Há um discurso participativo na proposta, mas na prática, se enfatiza o engajamento da própria burocracia pública ou dos quadros estabelecidos por via não democrática das

organizações sociais no processo de gestão, o que significa dizer a manutenção do viés do patrimonialismo e burocratismo nas ações da participação social.

Essa mudança de perspectiva, que foi iniciada em 1995, denominada “reforma da administração pública” teve, a partir da decisão do então presidente da república de transformar uma secretaria burocrática que gerenciava serviços públicos em um novo ministério, o da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE). Essa atitude ganhou força e espaço no Brasil, alimentado pela difusão de discursos que enfatizavam a ampla crise da administração pública a paradigmas de gestão, capazes de superar as estruturas centralizadas, as hierarquias formais e os sistemas de controle tayloristas (BRESSER-PEREIRA, 1996).

Em um primeiro momento ocorreu a substituição da administração burocrática, tendo em vista que as disfunções burocráticas não permitiam a eficiência desejada. O excessivo controle voltado para os procedimentos e interesses do Estado acabou tornando-o caro, lento, ineficiente, e distante dos interesses sociais. Então, tem-se início a inserção do modelo gerencial e a busca não somente pela eficiência, mas também pela qualidade, transparência e efetividade na aplicação dos recursos públicos para o alcance das novas demandas do cidadão.

De acordo com Matias-Pereira (2010), a administração gerencial pode ser assim compreendida:

Orientada para o cidadão; busca a obtenção de resultado; pressupõe que os políticos e os funcionários públicos são merecedores de grau de confiança limitado; serve-se da descentralização do poder decisório; incentiva a criatividade; incentiva a inovação; utiliza o contrato de gestão como instrumento de controle dos gestores públicos em suas responsabilidades de operadores da máquina pública (MATIAS-PEREIRA, 2010, p. 115).

Para Bresser-Pereira (1996), a nova Administração pública foi implementada em resposta a crise fiscal, a crise no modo de intervenção do Estado, à crise do modelo burocrático, responsável pela administração do Estado, e também à crise política. Visava, em síntese, a transformação da cultura burocrática que permeava a administração pública brasileira, inculcando uma nova cultura, denominada gerencial.

Essa será a base da reforma implementada no Brasil em 1995, com clara conotação para que os serviços públicos venham, na perspectiva bresseriana assumir matizes de maior compromisso com a sociedade brasileira, no sentido de oferecer uma devolutiva de serviços públicos mais qualificados, efetivos, eficazes e transparentes, de modo que a sociedade brasileira tenha clareza de tudo que é realizado pelo estado brasileiro seja nos

âmbitos da União, estados e municípios e, ainda, de maneira que a sociedade possa vir a participar da construção das ações a serem desenvolvidas pelo estado, mediante a participação e controle social na agenda das políticas públicas a serem pensadas e desenvolvidas. O item a seguir pretende apontar até que ponto a Reforma conseguiu avançar nesses aspectos da implementação da Reforma Gerencial.

### **A REFORMA GERENCIAL DO BRASIL EM 1995, IMPRECISÕES E A “REATUALIZAÇÃO” PREVISTA COM A PEC 32/2020**

A proposta da Administração pública gerencial traz como critério principal um trabalho voltado para o cidadão, com ênfase na qualidade e efetividade dos serviços públicos, baseados em estratégias e objetivos bem definidos para o administrador público, autonomia para o administrador na gestão dos recursos públicos e o controle sobre seus resultados, com critérios que combatam a corrupção e o nepotismo desenfreado, trazido em modelos anteriores da administração pública.

A administração pública gerencial é apresentada como alternativa de solução aos problemas do patrimonialismo e da burocracia, passando a ser o modelo hegemônico. Dentre os seus princípios estava a eficiência da administração pública, a redução dos custos e a melhoria da qualidade dos serviços oferecidos aos cidadãos. Para isso, são adaptadas técnicas de gestão da iniciativa privada com ênfase no desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações, visando resultados e aumento da capacidade do Estado se gerenciar com efetividade. O cidadão passa a ser visto também como cliente dos serviços oferecidos pelo Estado.

A reforma gerencial de 1995 tinha como objetivo fazer um ajuste fiscal e de pessoal no sistema do funcionalismo público. Trouxe como principal meta a curto prazo, um enxugamento no quadro do funcionalismo público e um ajuste fiscal mais equilibrado. Em médio prazo objetivava trazer mais eficiência para os atendimentos do cidadão e modernização para o serviço público.

O ajuste fiscal seria feito com base na exoneração por excesso de quadros e modificação no sistema previdenciário, enquanto a modernização se daria com base no fortalecimento do “núcleo estratégico do estado” e na descentralização da administração pública através das organizações sociais e das agências executivas, as quais estariam ligadas ao Estado por meio do contrato de Gestão (BRESSER-PEREIRA, 1998; BRASIL, 1995).

Não existia uma política remuneratória para os servidores públicos federais

durante o período e isso não foi corrigido com o retorno à democracia. Existia também, enormes disparidades entre as remunerações dentro do Estado, alguns funcionários que faziam tarefas parecidas recebiam remunerações muito diferentes. Estas distorções internas tiveram origem no regime militar, quando o serviço público foi relegado a segundo plano e a burocracia do Estado passou a ser recrutada através das empresas estatais. A consequência foi uma forte redução dos salários dos servidores estatutários, que até hoje se reflete na baixa remuneração.

Para fugir dessa situação, dois tipos de estratégias foram adotadas: o poder judiciário, o Ministério Público e o poder legislativo, tornados fortemente autônomos do ponto de vista administrativo a partir de 1988, trataram de aumentar por conta própria, independentemente do poder executivo, sua remuneração. Por outro lado, o poder Executivo, as categorias tradicionalmente mais poderosas – os procuradores, os delegados de polícia, os diplomatas, os auditores fiscais – e as novas carreiras de administradores/economistas, criadas depois da abertura democrática – os analistas do tesouro e do orçamento e os gestores governamentais – passaram a receber “gratificações de produtividade”, que na verdade, não era outra coisa senão uma estratégia de aumento de salário. Dado seu caráter *ad hoc*, estas duas estratégias, perfeitamente compreensíveis e até certo ponto necessárias, tiveram como resultado o aprofundamento das distorções no sistema remuneratório dos servidores (BRESSER-PEREIRA, 1998).

O ex-ministro Bresser-Pereira (1998) traz ainda que, o número de funcionários ativos chegou a alcançar 713 mil em 1989, baixou para 567 mil em 1995, e 535 mil em 1997. Há claramente uma incoerência no discurso ao se avaliar exatamente os valores da folha de pagamento apresentadas pelo próprio MARE em seus relatórios quando traz que em 1987 a folha de pagamento era de um valor de 18 milhões, passando para 44 milhões em 1995 e 42 milhões em 1997. Para ele a explicação para o aumento da folha tem que ser encontrada no aumento dos salários a partir de 1993, e no custo crescente dos servidores inativos, além do fato de o Brasil contar com o sistema previdenciário mais generoso do mundo.

A reforma trouxe como proposta mudanças em toda a organização do aparelho de Estado brasileiro, que objetivava em primeiro momento substituir a então gestão pública burocrática pela chamada “administração pública gerencial”. Desse modo, a reforma gerencial trazia entre seus objetivos mais almejados a promoção de um Estado efetivo e dotado de capacidade política, administrativa e técnica para promover um Estado de bem estar social para os cidadãos.

A reforma distingue quatro setores no Estado, que são: O núcleo estratégico que formula políticas públicas, legisla e controla sua execução, é um setor relativamente pequeno, formado em nível federal pelo Presidente da República, pelos ministros de Estado e a cúpula dos ministérios, responsáveis pela definição das políticas públicas, pelos tribunais federais encabeçados pelo Supremo Tribunal Federal e pelo Ministério Público e pelos congressistas. O setor de atividades exclusivas, onde são prestados serviços que só o Estado pode realizar, inclui a polícia, as Forças Armadas, os órgãos de fiscalização e de regulamentação e os órgãos responsáveis pelas transferências de recursos para as áreas sociais e científicas.

O setor de serviços não exclusivos, onde o Estado atua simultaneamente com outras organizações públicas não estatais e privadas, são aqueles que embora não envolvendo poder de Estado, o mesmo realiza ou subsidia por considerar de alta relevância, como os serviços sociais e científicos, a saber: escolas, universidades, hospitais, museus, centros de pesquisa, instituições de assistência social, etc, fariam parte desse setor. E por fim, o setor de bens e serviços para o mercado, aquele realizado pelo Estado através de empresas de economia mista, que operam em setores de serviços públicos ou setores considerados estratégicos, a exemplo de empresas não assumidas pelo capital privado.

Para os serviços exclusivos do Estado, a proposta era transformar as autarquias em agências autônomas administradas segundo um contrato de gestão, prevendo-se mecanismos de controle social. Vale ressaltar que a todo tempo a proposta de Bresser-Pereira (1998) apresentou uma grande preocupação com o controle social, porém, durante todo o processo de definição e implantação da proposta do controle social, os critérios para o mesmo não foram apresentados e nem explicados quais seriam. Outra inconsistência da reforma é a falta de atenção dada pela proposta aos conselhos paritários previstos na Constituição Federal de 1988 e que foram esquecidos durante o processo, assim como, o fato de terem se tornado desarticuladas as políticas de previdência social, saúde e assistência social.

Nos serviços não exclusivos, criam-se as organizações públicas não estatais, as organizações sociais, as quais são entidades de direito privado sem fins lucrativos, que celebram um contrato de gestão com o poder executivo, que lhes assegurariam dotação orçamentária. Contudo, estão previstas outras formas de financiamento, incluindo aplicações no mercado financeiro e convênios. Já para o setor de produção de bens para o mercado, a proposta é a privatização.

Outro elemento importante a ser considerado é a separação entre formulação e execução das políticas públicas, de modo que o núcleo duro do Estado formula as ações, e as agências autônomas implementam. Para Diniz (1998), a ênfase na capacidade técnica concentrada nos altos escalões burocráticos e o reforço do núcleo duro do Estado acentuaram o divórcio com a política, percebida, crescentemente, como fonte de distorções e de irracionalidade ou ainda como foco de prática predatória, como o clientelismo e a defesa de privilégios corporativos. Assim, fica claro o distanciamento entre as propostas e a execução da implementação da “reforma”, o que fez com que o Plano diretor e a ideia de “reforma” tão defendida pelo então ministro Bresser Pereira necessite ser reanalisada.

No que se refere a PEC 32/2020, há que se considerar que a mesma vem enquanto uma recomendação pseudo remodelada para se realizar uma reforma, o que no discurso dos propositores da Proposta da Emenda Parlamentar, tem como defesa as seguintes posições:

No que tange aos servidores públicos, a revisão do instituto da estabilidade é o módulo central da reforma administrativa proposta. É eleito, pelo governo, como o ponto mais importante e necessário, e que conta com forte adesão social – até por conta do crescente quadro de desemprego, com o número de demissões impulsionado pela crise econômica aprofundada por conta da pandemia da COVID-19. Com isso, a explicação possível para tamanha adesão social à proposta de quebra de estabilidade no serviço público é que a população veja, no instituto da estabilidade no serviço público, um privilégio indevido; enquanto os trabalhadores da iniciativa privada perderam seus empregos, os servidores públicos continuam empregados, com sua remuneração em dia, na União e na maioria dos Estados, tudo em nome da estabilidade (KURRLE; BERBERI, 2020, p. 442-443).

Mormente, o que se depreende destas considerações em prol da defesa da nova/velha reforma administrativa é uma narrativa que culpabiliza os servidores públicos por sua condição conquistada de estabilidade no emprego público, colocando os trabalhadores brasileiros uns contra os outros, deslocando o debate da reforma, o qual deveria se deter sobre tornar transparente, enfrentar e romper com os privilégios de certas castas de poder político e econômico, vistos na manutenção “no TÍTULO VII, DA ORDEM ECONÔMICA E FINANCEIRA, CAPÍTULO I, DOS PRINCÍPIOS GERAIS DA ATIVIDADE ECONÔMICA” (BRASIL, 1988, s/p).

Ao invés disso, o que se mantém e se reforça, sendo reatualizado com requintes de perversidades, tendo em vista que nenhum trabalhador pode ser culpabilizado por uma pandemia em escala planetária, é o debate da reforma administrativa. Este foi retomado

em 2020 e recolocado nos debates da Câmara dos Deputados de maneira maniqueísta pelos seus defensores. Para estes, são ruins os servidores públicos – os quais tem seus empregos resguardados durante a pandemia e não se abrem ao debate da reforma administrativa – e são bons e injustiçados pela sociedade brasileira, os trabalhadores da iniciativa privada, que não tiveram como fazerem nada quando perderam seus empregos em 2020, e continuam nas mesmas condições inóspitas em 2021.

Daí os defensores desta pseudo reforma, retomaram com toda a força os trabalhos, com o intuito que a mesma seja aprovada no ano de 2021. O que se depreende até então é a reatualização da reforma de 1995, acrescentando ainda maiores e mais profundas perdas para a maioria do funcionalismo público, que historicamente são prejudicados em seus direitos quando se coloca em curso contrarreformas como estas, que tem em seu mote não somente a destruição da carreira de servidores públicos, mas a busca pela destruição da organização de um Estado com prestação de serviços e funcionalidades consolidadas, cujos serviços são conhecidos e acessados pela população brasileira em sua grande maioria. Assim, esta falsa reforma administrativa (PEC 32/2020), quer buscar destruir balizas consolidadas na sociedade brasileira: a da investidura no serviço público pela via dos concursos públicos e, de forma ainda mais brutal, quer buscar destruir a organização e prestação dos serviços públicos consolidados nas instituições públicas do Estado Brasileiro, ao valorizar e estimular a iniciativa privada e até a privatização de certos serviços por parte do Estado. Por fim, deve-se acompanhar todo o processo de controle de apresentação e aprovação dessa “proposta de reforma”, evitando assim, que se tenha ainda mais retrocesso em questões que envolvem os servidores públicos e direitos e garantias já conquistados.

## **DISCUSSÕES**

As reformas administrativas no Estado brasileiro se apresentam como tentativas de evolução da Administração Pública. Trazem um discurso de rupturas com sistemas anteriores, o que na prática não se concretiza totalmente. De fato, uma mudança ou ruptura em velhos sistemas demandaria algo completamente novo, que rompesse em definitivo com toda a herança positiva ou negativa, o que sabemos não é exequível. Nesse sentido, considerando toda a história dos processos de reformas e modernizações promovidas na esfera da Administração Pública brasileira, é possível se perceber que o que se verifica é a tentativa de eliminar práticas consideradas obsoletas, porém, nem

sempre obtendo sucesso na implementação de novas práticas, em especial neste artigo, a prática gerencial.

Percebe-se ainda que apesar das tentativas de introdução de novas práticas, visando a melhoria da performance e resultado das ações das instituições públicas, é perceptível que ainda não foi possível sequer, eliminar de fato alguns traços marcantes, como é o caso do patrimonialismo.

Verifica-se, entretanto, que os movimentos de reforma implantados a partir do governo Getúlio Vargas tiveram uma contribuição para a evolução da administração pública, apesar das disfunções apresentadas paralelamente. Talvez a falha esteja justamente no fato de as propostas estarem centralizadas em proponentes que ficam deslumbrados com o discurso do novo e do enxugamento da máquina pública e se esquecem ou não verificam com maior profundidade a realidade e, assim, promovem reformas mais no discurso, no plano tático, chegando algumas vezes no plano estratégico, mas ao criar as condições para sua operacionalização, a proposta acaba por privilegiar determinados aspectos da proposta da reforma, como aconteceu no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso.

É preciso chamar a atenção para o fato de que nessas propostas de reformas, percebe-se a importância atribuída aos gestores, ao passo que aos servidores que não ascenderam a condição de gestores, o que são a grande maioria, é atribuído o papel de resistentes às mudanças. A Administração Pública é realizada por um contingente de cidadãos que pensam a mesma coisa, ou seja, ficam no campo da elaboração da proposta. Significa dizer que a proposta acaba ficando muito distante da realidade concreta da vida dos cidadãos, que vivem aquela realidade.

Assim, os caminhos para a transformação da administração pública, não deve se iniciar pelos elementos que compõem o subsistema dos líderes ou gestores, mas sim pelo subsistema dos liderados cujo sistema dominante não lhes permite sair da condição de “expectador” ou os estimula a continuar adotando a postura de “evitar o conflito”. Ao transferirem as responsabilidades para cima ou deixarem de exercer sua cidadania, os indivíduos desse subsistema contribuem para a manutenção da concentração de poder nas mãos de poucos, ao mesmo tempo em que alimentam as práticas personalistas.

Guerreiro Ramos (1983) já trazia profeticamente a resposta à definição da nova administração pública que tanto buscamos, para ele:

Em vários círculos de nossa comunidade profissional trava-se o debate sobre o que seja a nova administração pública. O assunto, sem dúvida, é momentoso.

Parece, todavia, cedo demais para procurarmos encontrar o cosmos conceptual que a matéria reclama. Por enquanto, define-se a nova administração pública menos por sentenças conclusivas do que pela atitude de ignorância consciente. Quer isto dizer que a nova administração pública se caracteriza pela percepção do hiato que existe entre o que sabemos e o que precisamos saber para cumprir os deveres específicos de nossa profissão. Na medida em que nos damos conta de quanto nos falta saber, ou seja, em outras palavras, na medida em que delimitamos a nossa ignorância, atingimos o limiar da nova administração pública (GUERREIRO RAMOS, 1983, p. 33).

Fica claro, que há esforços no que se refere ao desenho de um novo modelo de desenvolvimento, mas ainda poucos avanços práticos quanto a uma efetiva democracia participativa e a renovação do perfil dos administradores públicos. Dessa forma, ainda que o movimento gerencialista tenha tomado para si a intenção de fundar uma nova administração pública, este ainda é um projeto em construção.

## CONCLUSÃO

Por todo o exposto, fica claro, que a Reforma apesar de ter como objetivo um Estado mais enxuto e eficiente, não conseguiu fazer com que esse objetivo fosse implementado na sua totalidade no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, como demarcado pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.

Muito se trabalhou nos planos estratégico e constitucional, alguns avanços foram alcançados, leis foram implementadas, ajustes foram realizados, mas não foram suficientes para apresentarem um resultado que desse significado para a proposta do enxugamento efetivo da máquina pública, bem como apresentasse uma prestação de serviços mais eficiente e eficaz. O que se verificou foi uma redução inicial no número de servidores, mas que em nada impactou na diminuição dos números reais da folha de pagamento dos servidores públicos.

Verifica-se também, que nos debates sobre reforma administrativa sempre se destaca um grande desconforto ao se tratar de propostas que tocam apenas parte do funcionalismo, modelando algumas carreiras para lhes encerrar direitos, enquanto outras seguem inalcançáveis com grandes privilégios, sem perspectiva de tratamento isonômico para todo o funcionalismo público.

Tem-se, assim, uma evidente divisão das carreiras públicas discutidas no Congresso Nacional, como se fossem diferentes em uma essência, o que, na realidade concreta/cotidiana, não se consegue explicar pela via do debate teórico-científico, racional e técnico. O grau de proteção que é conferido para algumas carreiras públicas é

claro e reforça uma cultura política no país, calcada no fisiologismo político e no corporativismo de certas carreiras de servidores públicos. Neste processo, observa-se a manutenção da garantia de continuidade dos seus benefícios de segmentos privilegiados de servidores, enquanto se discute o corte de direitos de outras carreiras historicamente já prejudicadas.

Para que a reforma gerencial consiga ser bem sucedida e de fato supere a administração burocrática, é preciso partir para um amplo debate com toda a sociedade e com os servidores públicos. Erram aqueles que identificam no funcionalismo público um foco de resistência à mudança, pois a reforma só terá êxito se for sustentada pelas lideranças do serviço público. Não se quer dizer aqui as lideranças dos núcleos estratégicos ou sindicais, mas sim aquelas lideranças capazes de motivar, mobilizar e entusiasmar o funcionalismo público a renovar-se, a debater uma reforma justa e democrática para todos.

A reforma tem que ganhar o apoio do funcionalismo. É preciso convencê-los da necessidade de deixar de lado os resquícios do patrimonialismo, da troca de favores, das vantagens corporativas e do clientelismo político como ocorre em algumas áreas da administração pública. Significa uma alteração substantiva na nossa cultura política. Ao mesmo tempo, há que se propor uma valorização das carreiras do serviço público, nas quais vão se buscar a abrangência de fato de todas as carreiras, não apenas algumas, dos núcleos estratégicos.

A discussão a respeito da reforma gerencial do Estado entrou na pauta da opinião pública, discutir e debater o papel do Estado deixou de ser algo apenas de cientistas políticos e passou a fazer parte do processo de consolidação da democracia. É indiscutível a importância de haver reformas, é indiscutível que precisamos revalorizar o trabalho do funcionário público, e para isso, é preciso melhorar a construção dos caminhos que levam a essa reforma tão esperada e que se consiga de fato superar gestões administrativas patrimonialistas e burocráticas.

Sobre o estudo realizado neste artigo acerca da reforma gerencial de 1995, é fundamental destacar a necessidade de realização de trabalhos futuros, tendo em vista que tal Reforma será retomada, com elementos diferenciados na implementação da reforma administrativa pelo atual governo, através da PEC 32/20, a qual necessita ser bem conhecida e debatida pela sociedade brasileira e pelos servidores públicos, alvo desta nova proposta, de modo que esta venha a ser estruturada e conduzida sem imprecisões, incoerências e, com o desafio de buscar romper com o fisiologismo político e

corporativismo de certas categorias do funcionalismo público, tal como ocorreu com a reforma administrativa presente na reforma gerencial de 1995.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L., & LOUREIRO, M. R. **Burocracia e ordem democrática: Desafios contemporâneos e experiência brasileira.** In: Pires, R., Lotta, G., & Oliveira, V. E. (Orgs.). *Burocracia e políticas públicas no Brasil: Interseções analíticas.* Brasília: IPEA.(2018)

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.

BRASIL. **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, 1995.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** (1988).

BRASIL. PEC 32/2020. **Proposta de Emenda à Constituição.** Altera disposições sobre servidores, empregados públicos e organização administrativa. (2020).

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Crise econômica e reforma do estado no Brasil.** São Paulo: Editora 34. 1996.

BRESSER PEREIRA, L. C. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista Do Serviço Público,** v. 47, n. 1, p. 7-40. 1996.

BRESSER PEREIRA, L. C. Uma reforma gerencial da Administração Pública no Brasil. **Revista do serviço público.** ano 49, n.1, p. 3-160, 1998.

DINIZ, E. Uma perspectiva analítica para a Reforma do Estado. **Lua Nova – Revista de Cultura e política,** nº 45, 1998.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 5º ed. São Paulo: Atlas, 1999.

KURRLE, Marco Antônio & BERBERI, Marco Antônio Lima. Breves considerações sobre a Proposta de Reforma Administrativa Proposta pela PEC nº 32/2020. In: **Passando a limpo a gestão pública: arte, coragem, loucura** [recurso eletrônico]. Instituto Paranaense de Direito Administrativo; organização de Adriana da Costa Ricardo Schier, Edgar Guimarães, Vivian Cristina Lima López Valle, 1 ed. Curitiba: NCA Comunicação e Editora, 2020.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica.** 7 ed. São Paulo: Atlas. 2011.

MATIAS-PEREIRA, José. **Curso de Administração Pública: Foco nas instituições a ações não governamentais.** São Paulo: Atlas. 2010.

PAULA, A. P. P. de. Administração Pública Brasileira Entre o Gerencialismo e a Gestão Social. **RAE-Revista de Administração de Empresas**, n. 45, v. 1, p. 36-49. 2005.

RAMOS, A. G. A nova ignorância e o futuro da administração pública na América Latina. **Revista de Administração Pública**, v. 17, n. 1, p. 32 -65. Recuperado de (1983).

TENÓRIO, F. G. (Re)Visitando o Conceito de Gestão Social. **Desenvolvimento Em Questão**, v. 3, n. 5, p. 10-124. 2011.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração**. (2009). 11 ed. São Paulo: Atlas. 2009.

*Recebido em: 01/03/2021*

*Aceito em: 20/03/2021*

*Publicado em: 30/03/2021*