

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS

Democracia, ditaduras e reformas administrativas brasileiras: Desafios, contextos e
continuidades

Aluno: Michael Cerqueira de Oliveira

Orientador: Fernando Luiz Abrucio

São Paulo

2013

Sumário

| | |
|---|----|
| 1. Introdução..... | 3 |
| 2. Metodologia..... | 4 |
| 3. Objetivo..... | 4 |
| 4. Democracia, ditaduras e reformas administrativas brasileiras: Desafios, contextos e continuidades..... | 5 |
| 4.1 As origens da administração pública brasileira..... | 6 |
| 4.2 O Governo Vargas e a Reforma do DASP..... | 7 |
| 4.3 De Vargas à Ditadura Militar: As comissões para a reforma administrativa | 9 |
| 4.4 Decreto-lei 200..... | 11 |
| 4.5 Redemocratização..... | 13 |
| 4.6 Reforma Gerencial..... | 14 |
| 5. Desafios e continuidades das reformas..... | 17 |
| 6. Conclusão | 19 |
| 7. Anexos..... | 20 |
| 8. Bibliografia..... | 25 |

1. Introdução

Pensado inicialmente como um projeto que viria a reunir os principais documentos da administração pública brasileira em conjunto com relatos de estudiosos, políticos e outros atores relacionados ao assunto, encontraram-se obstáculos no decorrer da pesquisa e foi necessária a readequação do relatório. Uma vez que o acesso a documentos nas bibliotecas nacionais do Rio de Janeiro e de Brasília exige uma logística dispendiosa e a marcação das entrevistas outro esforço homérico, o planejado para esse trabalho acabou não acontecendo. O esforço na realização do projeto de pesquisa esteve, então, em uma profunda análise dos diferentes momentos da administração pública brasileira, tendo contato com diferentes bibliografias, visões e análises sobre as rupturas – ou continuidades – dos processos de reforma da administração pública no Brasil. Nesse sentido, o presente relatório tem por objetivo construir uma análise contextual das principais reformas, buscando demonstrar que a construção de mudanças institucionais e seus impactos estão relacionados aos períodos políticos em que estão inseridos. A pesquisa também se valerá de uma entrevista com Luís Carlos Bresser Pereira, buscando ouvir um ator relevante para o processo de reformas administrativas no Brasil, que será transcrita ao final do trabalho.

Um relatório que se propõe a analisar as continuidades e desafios da reforma administrativa do Brasil e as analisa a luz dos contextos políticos nas quais elas estavam inseridas precisa retomar uma série de discussões já estabelecidas. O estudo de diferentes óticas e autores e o olhar sobre as diferentes legislações e suas tramitações é importante para que se construa um panorama dessas reformas e que se possa entender parte de seus impactos e de suas falhas em cumprir o que propunham. É necessário ressaltar que atribuir somente ao contexto político os acontecimentos referentes à elas é bastante limitado e incompleto, no entanto trazer essa discussão e estabelecer comparativos pode ser importante para se entender a atual situação da gestão pública brasileira.

Dessa maneira se utilizará diferentes autores inseridos em diferentes contextos além da fala de Bresser Pereira para se construir um panorama das reformas brasileiras e um levantamento de seus contextos. Nesse sentido textos de Beatriz Wahrlich, Frederico Lustosa, Fernando Abrucio e do próprio Bresser Pereira são importantes.

2. Metodologia

Para a elaboração do trabalho foram percebidos diferentes momentos no tocante a metodologia. Durante os primeiros meses, no qual o cronograma inicial era ainda utilizado, o foco estava na realização da preparação para o campo, reunindo diferentes insumos para se compreender as reformas e construir o ferramental necessário para o recolhimento dos documentos e da entrevista com os atores da área. Entretanto a partir do segundo semestre e da percepção de que não seria possível realizar o planejado em tempo hábil, houve uma alteração nos rumos do projeto de pesquisa.

O trabalho esteve centrado, a partir de então, no aprofundamento das discussões sobre as reformas no Brasil com especial atenção para a compreensão dos diferentes marcos temporais. Nesse sentido foram privilegiados autores que viessem a construir comparativos das reformas e que viessem a demonstrar as principais diferenças entre elas. A análise da legislação foi também fonte de prospecção, buscando abarcar suas diferenças.

A entrevista com Bresser Pereira é utilizada como forma de manter parte do que se pensou no cronograma inicial e de se ter uma fala de um ator importante para se compreender as questões levantadas por esse trabalho. Se a ideia é construir comparativos das reformas construídas em momentos ditatoriais com a reforma em período democrático, a entrevista com Bresser Pereira foi bastante elucidativa, uma vez que ele já esteve na elaboração desses marcos regulatórios e é um pesquisador respeitado na área.

3. Objetivo

A ideia é construir um quadro comparativo das reformas administrativas brasileira, com atenção especial às ocorridas durante o Governo Vargas e a do Governo de Fernando Henrique Cardoso construindo uma análise dos momentos políticos, do conteúdo das reformas, dos debates que elas suscitaram e dos impactos que elas deixaram para a sociedade brasileira. Será utilizado para reforçar a comparação o Decreto-Lei 200, mostrando uma reforma pensada durante um momento autoritário, e as diferentes Comissões realizadas entre o Governo Vargas e a ditadura militar, para se expressar os diferentes debates incitados durante um período de relativa democracia.

4. Democracia, ditaduras e reformas administrativas brasileiras: Desafios, contextos e continuidades.

“[...] o Governo Castello Branco, preferiu este expedir por decreto-lei a Reforma, em vez de submetê-la ao Congresso [...] Se assim não tivesse agido o Governo Castello Branco, talvez até hoje não houvesse sido aprovada a Reforma Administrativa [...]”. (WARHLICH, 1974)

A leitura de Beatriz Wahrlich é essencial para se compreender a lógica das reformas administrativas no Brasil. Analisando-as, interpretando-as e vivendo o decreto-lei 200 é possível extrair bastantes insumos de suas obras. Em um dos seus artigos para Revista do Setor Público o trecho destacado é emblemático. A partir da divagação da tramitação das propostas de reforma no Congresso a autora justifica a escolha da publicação da reforma por meio de um decreto como forma de assegurar que ela ocorreria.

Esse argumento é interessante pois diz respeito sobre nossos processos de reforma. Com uma história entrecortada por diferentes momentos autoritários, uma parte significativa de nossos marcos regulatórios se deu em momentos de ditadura. Ao centrarmos essa análise na administração pública brasileira veremos que as primeiras instituições nascem em um cenário monárquico e que as principais iniciativas no sentido de se criar um aparato estatal meritocrático e impessoal se deu em momentos de exceção – Governo Vargas e Ditadura Militar.

Essa base argumentativa pode levar a diferentes perguntas. Seriam reformas realizadas em momentos ditatoriais mais efetivas, uma vez que não sofreriam diferentes pressões e poderiam ser implantadas livremente? Ou a falta de discussão e construção entre os diferentes entes e atores deslegitima o processo? A forma de governo explica os impactos que as reformas tiveram no Brasil? Para responder a essas questões é preciso compreender as origens da administração pública brasileira, suas principais questões e como os projetos transitaram e como reverberaram na estrutura brasileira.

4.1 As origens da administração pública brasileira

Falar de uma administração pública que preceda a de Vargas é discutível. Autores como Wahrlich e Abrucio em diferentes artigos iniciam sua análise a partir da Revolução de 1930 e o Ministro Bresser Pereira é enfático durante a entrevista ao afirmar que Vargas é o primeiro marco ao se pensar em Estado Nacional no Brasil. Entretanto retomar a construção das principais instituições pode contribuir para a construção do argumento desse relatório, uma vez que se fala de um momento no qual as decisões estavam centradas na figura do Rei de Portugal e reverberavam a estrutura portuguesa. Já que não podemos falar de uma administração pública organizada e estruturada, é necessário falar de alguns dos esforços realizados em buscas de se padronizar a governança do país e permitir maior controle por parte da coroa aos recursos brasileiros.

Lustosa (2008) destaca a presença de estruturas coloniais aparelhadas. Tentativas de inserção de instituições no Brasil, como as capitanias hereditárias e o Governo Geral demonstram um ímpeto em se gerir a colônia. Mesmo com suas limitações, se desenvolveram aparatos estatais nas áreas administrativa, militar e fazendária, exemplificada na figura das câmaras, senado, linhas de tropas e nas juntas fazendárias. É destacável, no entanto, seu caráter centralizador, a ausência de diferenciação de funções, o mimetismo, o formalismo e a corrupção ao se analisar esse período.

Com a vinda da família real ao Brasil a estrutura estatal se complexibiliza, instalando uma série de órgãos no país, e é possível começar a falar de um Estado Nacional. Estruturas como a Academia Militar, Fábrica da Pólvora, Biblioteca Nacional e o Banco do Brasil, além da elevação do Brasil a sede do império permitiu maior institucionalidade e grandes impactos na situação social e política brasileira, culminando na independência do Brasil em 1822 e a futura proclamação da república, nascida de elites gerenciadas durante o século XIX. De toda forma a noção daquilo que era público e privado era tênue. A administração à época tinha caráter centralizador e era utilizada muitas vezes como moeda de troca, além de ser o destino quase que natural da elite brasileira, devido à limitação econômica que gerava o sistema abolicionista (NABUCO, 2000).

Todavia, por mais incipiente que fosse a administração pública – se que é podemos chama-la dessa maneira – ela podia ser dividida em diferentes áreas: as instituições metropolitanas, a administração central, a administração regional e a administração local,

importantes para a manutenção da unidade territorial e que criou estruturas burocráticas para o país.

Com a República Velha as instituições pouco mudaram (COSTA, 2008). A noção do que é público era pouco clara e práticas como a patronagem tornaram-se institucionais devido ao coronelismo. No entanto, são dessa época importantes instituições que se basearam em valores como a meritocracia – conceito que se opõe diretamente aos critérios subjetivos presentes em práticas como o clientelismo – sendo eles o Itamaraty, preocupado com a necessidade de articular problemas fronteiriços e o Exército na tentativa de extinguir a Guarda Nacional e criar uma estrutura institucional que permitisse a interferência na ordem política. (ABRUCIO, PEDROTI, PÓ, 2010).

Desta maneira, o que vemos no Brasil são estruturas difusas, organizadas sem um norte orientador e repletas de práticas patrimoniais. O caráter centralizador do império e a ausência de práticas democráticas afastavam a população do processo de decisão e a lógica de prestação de serviços e garantia de direitos não era clara. Nesse sentido a formação de uma administração pública impessoal e estruturada era dificultada. Uma vez que não havia apelo popular e não era considerado eixo estratégico para os dirigentes à época. Essa conjuntura serve de insumo ao se entender os momentos reformistas futuros e seus desafios.

4.2 O Governo Vargas e a Reforma do DASP

Em um cenário no qual o Brasil se apresentava como uma nação majoritariamente rural e periférica e em meio a crise financeira do *crash* da bolsa de Nova York, era preciso construir soluções para que o Brasil não entrasse em colapso. Isso unido a um cenário político bastante ativo, com o movimento tenentista forte e as elites oligárquicas insatisfeitas com a política de alternância de poder entre São Paulo e Minas Gerais. Havia um quadro favorável à transformação do Estado (COSTA, 2008).

Vargas e a Revolução de 30 são emblemáticas nos mais diferentes sentidos. Se a partir de seu governo é possível falar de industrialização, garantia de direitos aos trabalhadores e limitação de poder das elites agrárias, podemos falar também do primeiro esforço concreto de tentativa de racionalização da administração pública brasileira. A ideia era promover uma ampla reforma administrativa para tornar mais eficiente a ação estatal (PIMENTEL, 2008). A

reforma promovida pelo presidente foi “a primeira estrutura burocrática Weberiana destinada a produzir políticas públicas em larga escala”¹ transcendendo o Itamaraty e o exército. É o que Bresser em sua entrevista chamará de Estado Liberal.

A ênfase das reformas em um primeiro momento esteve centrada nas áreas meio, buscando impactar nas áreas de administração de pessoal (com o objetivo de se inserir como norte a implementação de um sistema de mérito), de material (buscando simplificar e padronizar as compras do governo) e de orçamento (buscando utilizá-lo como plano de administração), tudo isso inserido numa reestruturação e racionalização das formas de ação do governo. (WARHLICH, 1974)

Suas primeiras ações nesse sentido se deram com a criação da Comissão Permanente de Compras em 1931, visando a padronização da aquisição de materiais para o Estado e a instalação do princípio do mérito, instrumentalizado na figura do concurso público como via de acesso à parte das vagas do governo em 1934. Em 1935 foi criada a Comissão Nabuco (ou Comissão Mista de Reforma Econômico-Financeira) que resultou na promulgação da Lei do Reajustamento, que permitiu um novo ordenamento no sistema de pessoal do governo. (COSTA, 2008)

No entanto a ação mais emblemática está na estruturação e regulamentação do DASP – Departamento Administrativo do Setor Público – nascido do projeto lei 579 de 1938. Seu objetivo era de definir e executar a política para o pessoal civil – organizando os concursos públicos e a capacitação técnica dos funcionários do Estado –, promover a racionalização de métodos de gestão e a elaboração de orçamentos. Contudo, a figura do departamento é bastante ambígua, uma vez que se propunha a modernizar o Estado em meio a estrutura autoritária (ABRUCIO, PEDROTTI, PÓ). Apesar das reformas propostas serem bem sucedidas na capacitação de parte do setor público e terem iniciado uma tendência de padronização e criação de estruturas burocráticas, a transformação promovida pelo DASP foi conservadora (CODATO, 2011). Aliada a um projeto de governo que visava a criação de um país moderno, mas sob o controle de um governo central forte, a reforma foi autoritária. Na visão de Codato,

“A função fiscalizadora – política e administrativa – atribuída ao aparelho sugeria a

¹ ABRUCIO, PEDROTTI, PÓ.

preocupação de Vargas em dotar o sistema político de um mecanismo de contrapeso ao poder dos interventores, em que o próprio presidente surgisse como árbitro final das disputas intrarregionais”.

Sendo assim o objetivo do governo em se construir as bases para o desenvolvimento brasileiro, por meio da industrialização sob a égide da substituição de importações e com fortes intervenções estatais, além do controle sobre a relação entre as classes médias urbanas e o proletariado foi cumprido. (MARCELINO, 1987) Além disso, é possível delinear outros aspectos do primeiro governo de Vargas. Segundo a análise de Wahrlich, há uma difusão da necessidade de modernização do estado, promovida por meio da introdução da noção de eficiência, do sistema de mérito, do orçamento como plano de trabalho, da profissionalização dos funcionários públicos e da importação da teoria administrativa, culminando futuramente na criação da Fundação Getulio Vargas.

O que é destacável nesse sentido é que o caráter autoritário do momento em que acontecem essas reformas dá a Vargas um poder bastante concentrado. O fato das decisões se darem por decreto – o que também ocorrerá durante a ditadura militar – permite que se haja menos discussões e que o projeto inicial não seja alterado. Essa diferenciação é importante para se entender outros momentos da administração pública, como o momento subsequente e a reforma de 95 que envolveram grandes disputas nas câmaras de representação.

4.3 De Vargas à Ditadura Militar: As comissões para a reforma administrativa

Com o fim do Estado Novo e a reinstalação da democracia a estrutura dos DASP perde força e concursos públicos são cancelados. O Departamento perde seu prestígio no governo e uma série de funções é reduzida, como o controle pessoal e de orçamento dos ministérios. Com a ausência dessa função a lógica clientelista de distribuição de cargos volta a orientar a relação entre política e administração. (REZENDE, 2004) Com a promulgação da nova Constituição pouca atenção é dada aos esforços reformistas e apesar dele manter algumas estruturas, o assunto não é tratado.

A questão da reforma administrativa somente volta para a agenda com o segundo governo Vargas. Em 1952 é criado o Estatuto dos Funcionários Públicos, reforçando a necessidade dos concursos. Além disso, no mesmo ano é desenvolvido um projeto para a reforma, buscando inserir em seus objetivos a descentralização da gestão; o planejamento e a coordenação; e a reorganização dos órgãos públicos, aumentando o número de ministérios e organizando a administração indireta. (WAHRLICH, 1974) Esse plano foi ao Congresso e houve um esforço para que ele fosse aprovado, no entanto mesmo com construção de alianças o projeto não obteve pareceres a respeito das comissões permanentes.

Com Juscelino Kubitschek, houve um comprometimento com sua continuidade. Alguns deputados – Gustavo Capanema apresentando o projeto nº 3463/53 tratando da estrutura administrativa e Afonso Arino relator dos demais aspectos do projeto – assumiram a responsabilidade de continuarem o projeto, mas em meio a discussões dentro do Congresso, ele pouco avançou e acabou não acontecendo.

Mesmo com o insucesso da proposta é preciso destacar uma série de estruturas criadas que foram importantes para se compreender as origens do Decreto Lei 200. Temendo que o Congresso não retomasse efetivamente a discussão sobre a reforma, se criou a Comissão de Estudos e Projetos Administrativos (CEPA). Sua função era durante o mandato de Kubitschek elaborar e apresentar projetos para a reforma. Em sua história foram dois estudos, seis projetos, incluindo decretos e leis. Entre suas principais recomendações estavam a descentralização da execução, a centralização do controle, profissionalização dos funcionários públicos, sistema de mérito e a desburocratização. Muitas das propostas já estavam inseridas naquilo que se propunha o DASP, mas questões como a descentralização da execução irão impactar no que se formulou no Decreto Lei 200.

É de se destacar que apesar dos esforços no sentido de se promover a reforma da administração, foi no governo de JK que se criou a chamada ‘administração paralela’. Seu objetivo era criar estruturas qualificadas que fossem mais flexíveis em relação a burocracia comum visando permitir que seu plano de desenvolvimento fosse efetivado. Com a construção de Brasília, a abertura de novas estradas e outros investimentos diversos em infraestrutura se buscava promover a dinamização da indústria brasileira. (REZENDE, 2004)

Com o fim do governo JK e um cenário político bastante conturbado, com a confusa regra de eleição para presidente e vice-presidente e a renúncia de Jânio Quadros, João Goulart assume a presidência. Em seu governo diferentes bandeiras são levantadas, como a reforma

agrária, e a situação política tencionava-se. No entanto é preciso destacar em um trabalho como esse os esforços do Ministério Extraordinário para a Reforma Administrativa, cujo chefe era o Almirante Amaral Peixoto. Um de seus principais resultados foi a elaboração do “Anteprojeto de Lei Orgânica do Sistema Administrativo Federal” com quase 622 artigos. Elogioso por trazer clareza à teoria administrativa da época pecou-se na extensão do projeto fazendo com que não se avançasse no Congresso. No entanto o levantamento realizado pela comissão deu origem a boa parte das ideias do período de reforma do governo seguinte.

4.4 Decreto-lei 200

Com a tomada do poder pelos militares e a posse de Castelo Branco em 1964, a democracia uma vez mais no Brasil havia levado um golpe. Buscando encontrar legitimidade se desenvolveu um discurso tecnoburocrata e antipolítico que serviu de preleção para legitimar a ideia de um regime modernizador da sociedade brasileira. Para tal, o regime militar viu na reforma do Estado a concretização desse intento. (ABRUCIO, PEDROTTI, PÓ)

Ela se deu, em parte, pela atuação da Comissão Especial de Estudos da Reforma Administrativa (COMESTRA) que tinha como finalidade a análise dos projetos já presentes no Congresso e o preparo de novos estudos de forma a possibilitar a realização da reforma. Após uma série de reuniões plenárias se criou um ‘Anteprojeto de Lei de Reforma Administrativa’. Ele se transformou nos decretos-lei nº 199 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas) e nº 200 (Lei de Reforma Administrativa). Vale destacar que ao contrário dos esforços de períodos anteriores, a reforma foi promulgada por meio de decreto, tirando a necessidade de aprovação por parte das casas legislativas.

O decreto-lei 200 era organizado por uma série de princípios. Eram eles: o planejamento, a coordenação, a descentralização, a delegação de competência e o controle. Sua articulação era pensada de forma a promover o desenvolvimento econômico-social e a segurança nacional a partir de planos e programas, ações de coordenação, realização de atividades divididas entre as unidades federadas e o setor privado e o controle dessas ações. (WAHRLICH, 1974) O que se viu foi a proliferação de autarquias, fundações, empresas públicas e de economia mista. Dado o caráter autoritário do regime foram incentivados

também órgãos de controle e coordenação, gerando estruturas ligadas ao planejamento, orçamento, auditoria e compras e informação e estatística. (ABRUCIO, PEDROTI, PÓ)

Contudo, assim como a reforma promovida pelo DASP, os esforços promovidos pela ditadura falharam ao atingir o espectro local da administração pública e na profissionalização de setor (JUNIOR, 1998). Apesar do esforço em se descentralizar a administração, a reforma tinha caráter centrista no âmbito federativo. O que se observou foi a criação de pequenos polos de excelência na administração indireta e poucos resultados efetivos na direta. Apesar de Lei de Cargos de 1970 e do sucesso das áreas tributária e diplomática, os instrumentos de aferição de resultados foram insuficientes.

Bresser Pereira é enfático ao destacar que o decreto-lei 200 é inovador em alguns sentidos. Citando os exemplos das fundações, ele demonstra como elas se aproximam da ideia das Organizações Sociais que virão a ser desenvolvidas futuramente. Caracterizando-as como uma das suas inspirações para a construção da Reforma de 95, Bresser inclusive aponta a tentativa de reforma como uma das primeiras tentativas de se inserir o pensamento gerencial na administração brasileira. (BRESSER PEREIRA, 1998) No entanto, esses aspectos que são destacados como positivos, no entanto geraram consequências não esperadas. A descentralização e a tentativa de dar maior autonomia a esses entes acabaram por gerar órgãos especializados que não dialogavam com o resto da gestão pública – o que é definido por Fernando Henrique Cardoso como insulamento burocrático – e também significou na reafirmação de práticas que se buscava evitar. A flexibilização no sentido de permitir a contratação de funcionários sem a necessidade de concurso público, fez com que práticas patrimoniais continuassem, uma vez que não se tinha mecanismos de controle ao acesso ao Estado. Ademais a ênfase no processo de descentralização criou a alcunha de burocracia ineficiente à administração indireta, que não foi alvo de atenção da reforma, reafirmando o processo de insulamento.

Com a crescente mobilização popular em busca da redemocratização e o cenário de crise financeira estruturas institucionais começaram a ser discutidas para esse movimento de transição. Em 1979, o Plano Nacional de Desburocratização, foi uma tentativa de aumentar a transparência a nível federal, buscando facilitar o acesso do cidadão aos documentos. No entanto, face ao medo da democracia em setores do regime, a ideia não vingou. (ABRUCIO, PEDROTI, PO)

4.5 Redemocratização

Com a eleição de um presidente civil e abertura de uma nova Constituinte, a discussão sobre como construir uma nova sociedade voltou à tona. Contudo, a grande preocupação estava em reparar os erros da Ditadura Militar e não de construir estruturas institucionais desenhadas para os desafios históricos brasileiros. A reforma do Estado esteve em pauta – de forma que a importância a que se foi dada é discutível – garantindo algumas mudanças. No governo Sarney é criado Ministério Extraordinário para Assuntos Administrativos e com ele a Comissão Geral do Plano de Reforma Administrativa que como resultado apontou propostas centradas na racionalização das estruturas administrativas, uma nova política de recursos humanos e contenção dos gastos públicos. A partir desses resultados se criou a Secretaria de Administração Pública da Presidência da República (SEDAP) que tinha como objetivo promover a reforma. Em seu escopo estava a Fundação Centro de Formação do Servidor Público (FUNCEP) que se uniu a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) criada em 1986 para dar suporte ao planejamento administrativo de alto nível hierárquico. Cabe destacar também às Diretrizes da Lei Orgânica da Administração e do Estatuto dos Servidores Públicos Civis da União que não tiveram continuidade devido a instalação da Assembleia Constituinte (JUNIOR, 2009).

Cabe destacar ainda que algumas estatais e órgãos ministeriais foram excluídos e que a Reforma pretendida por Sarney acabou transformando-se em dispositivo do Ato das Disposições Transitórias, onde se reconheceu a necessidade de uma reforma administrativa no país. Além disso, os estudos da comissão foram o primeiro a buscar resgatar a lógica da função social da administração pública trazendo o cidadão como centro das decisões, caráter inovador à época. Há também a indicação de rompimento com a lógica do globalismo e do imediatismo das reformas, buscando trazer as ideias de gradualismo e instrumentalismo das mesmas. (MARCELINO, 1987).

Com a promulgação da Constituição estão algumas novidades. Dentre elas estavam novos princípios para a administração pública, como o da publicidade, buscando maior transparência; a criação de novos mecanismos de controle, como os conselhos e os referendos; a profissionalização meritocrática do serviço civil por meio de concurso público universalizado; planos de carreira e direito a greve, além da busca de aproximar o cidadão do poder público – expresso na municipalização do SUS (ABRUCIO, 2007).

Apesar desses avanços, a concretização deles é ainda alvo de discussão atualmente. Os tribunais de contas não cumprem sua função e os conselhos carecem de autonomia. Houve um aumento desenfreado de municípios no país, aumentando o custo da administração pública e reafirmando o patrimonialismo. Além do problema decorrente da estabilidade adquirida pelos funcionários públicos não concursados. Nesse sentido começou-se a construir o discurso de que o governo viveu durante a década de 90 uma crise fiscal (ABRUCIO, 2007).

Para resolver esse assunto diferentes abordagens foram tentadas. Collor viu na figura do Estado Mínimo e na ‘caça aos marajás’ – funcionários que fraudavam seus rendimentos mensais – uma maneira de resolver a questão. Para tal políticas públicas foram descontinuadas e com isso se passou a disseminar a ideia da administração pública como um problema (ABRUCIO, 2007). Entre suas ações estiveram a demissão ou dispensa de 112 mil servidores e na criação da polêmica PEC Nº 59 que visava restringir a estabilidade às áreas de segurança, diplomacia, advocacia e defensorias públicas, controles interno e externo, tributação, arrecadação e fiscalização de tributos. (JUNIOR, 2009) Todas essas medidas mostraram-se desastrosas e contribuíram para o aumento do engessamento da área.

Com o impeachment e a subida de Itamar Franco estudos sobre a área foram realizados. Criaram-se diagnósticos, o que facilitou seu sucessor Fernando Henrique Cardoso ao colocar em prática as diversas reformas ocorridas à época (ABRUCIO, PEDROTTI, PÓ, 2010) e estruturas como o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) e a Secretaria Federal de Controle.

4.6 Reforma Gerencial

A chamada Reforma Gerencial é o terceiro grande momento, ou o segundo na visão de Bresser Pereira, da administração pública brasileira, onde uma série de medidas foi tomada em busca de se promover um serviço mais eficiente e menos custoso ao tesouro nacional. A ideia era promover a meritocracia nos órgãos e a gestão por meio de resultados em busca de um governo voltado à cidadania. (BRESSER-PEREIRA, 1999). Para tal foram criados o Ministério da Administração e da Reforma do Estado (MARE), que promoveu a criação de um espaço público não estatal, buscando maior capilaridade nos estados e municípios. Nasceram as Organizações Sociais (OS) e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse

Público (OSCIP). Aspectos da constituição federal foram revistos nessa reforma, como a atenção a restrição orçamentária, a otimização de políticas e a desburocratização da gestão pública. Parte dos bastidores e alguns dos autores envolvidos encontram-se detalhados na transcrição da entrevista com o Ministro.

Nessa reforma se destaca uma série de estudos e problematizações criados pelo MARE, cuja produção intelectual fora intensa durante os anos que existiu. Dentre eles, um dos mais famosos é o plano diretor da reforma, que conta com a estratégia da reforma do aparelho do Estado.

FIGURA 1 – ESTRATÉGIA DA REFORMA DO APARELHO DO ESTADO

| | FORMA DE PROPRIEDADE | | | FORMA DE ADMINISTRAÇÃO | | Instituições Estratégicas |
|--|----------------------|---------------------|---------|------------------------|---------|---------------------------|
| | ESTATAL | PÚBLICA NÃO ESTATAL | PRIVADA | BUROCRÁTICA | PRIVADA | |
| Núcleo Estratégico: Legislativo, Tribunais, Previdência, Cúpula dos Ministérios. | ○ | | | | ○ | Carreiras e Concursos |
| Atividades Exclusivas: Segurança Pública, Controle, Fiscalização, Subsídios, Seguridade Social Básica. | ○ | | | | ○ | Agências Executivas |
| Serviços Não-Exclusivos: Universidades, Hospitais, Centros de Pesquisa, Museus. | | ○ | | | ○ | Organizações Sociais |
| Produção para o Mercado: Empresas Estatais. | | | ○ | | | Empresa Privada |

Fonte: BRESSER PEREIRA (1996, p. 284)

Esse quadro é emblemático pois resume a ideia geral da reforma. Por meio de uma série de ações, definições dos nichos de atuação se distribuiu aquilo que deve ser feito exclusivamente pelo Estado e o que pode ser delegado. Nas palavras de Bresser o Estado continuaria tendo um gasto público grande, mas sem que ele fosse inchado. Nessa organização há quatro divisões: O núcleo estratégico; as atividades exclusivas; os serviços não exclusivos e a produção para o mercado. O Núcleo Estratégico é responsável pela criação e coordenação das principais políticas públicas. As Atividades Exclusivas são serviços realizados pelo poder público exclusivamente em nível estatal como a fiscalização, fomento e regulamentação da previdência social básica e da segurança pública. Já os Serviços Não

Exclusivos são compostos por universidades e hospitais, por exemplo. Nesta esfera há a cooperação e parceria entre o Estado e outras instituições públicas não estatais ou privadas. A ideia é que esta atuação conjunta gere um funcionamento mais eficaz e eficiente de serviços que, no entanto, ainda devem estar sob a tutela estatal, posto que fazem parte de direitos fundamentais dos cidadãos. Há, portanto, a clara noção de que se trata de um setor que trabalha com bens públicos, ou seja, de interesse e benefício geral da nação. A ideia é que por meio do processo de publicização essas propriedades estatais tornem-se em públicas não estatais. É nesse nível que as OS's e OSCIP's atuam. Por último, há o setor de Produção de Bens e Serviços Para o Mercado, composto pelas empresas estatais. Entram aqui empresas, como as de infraestrutura, que visam o lucro, mas que, ainda assim, permanecem sob os cuidados do Aparelho Estatal. Segundo Bresser, são instituições que, aos poucos, deveriam ser privatizadas, passando de uma propriedade pública para uma privada.

No entanto, assim como outras reformas, ela encontrou bastante dificuldade para se estabelecer. Houve resistência na União e na sociedade civil, que via na reforma, uma série de medidas neoliberais. Há também o alerta de alguns autores de que a reforma gerencial não se atentava a aspectos ligados a gestão democrática e cidadã. Frederico Costa falando genericamente sobre as reformas destaca:

“Esse repertório (o da reforma gerencial) deixa de lado uma série de questões relativas ao alcance da intervenção legítima do Estado, ao exercício dos direitos de cidadania, às formas de representação de interesses e de participação (política e cidadã) e ao caráter redistributivo do sistema tributário e das políticas públicas.” (COSTA, 2010).

Nesse sentido a reforma foi insuficiente em tornar-se lei, mas diferentes ideias se concretizaram. Conseguiu-se acrescentar aos princípios da administração pública a ideia da eficiência, a publicização de diferentes instituições ocorreu, além do processo de privatização de estatais.

Entretanto, é destacável a insuficiência em se criar mecanismos de controle, avaliação e regulação da administração direta (ABRUCIO, 2007). Com o segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, o MARE fora excluído da grade ministerial e o assunto perde a importância. Contudo, avanços são realizados, como a Lei de Responsabilidade Fiscal e o fortalecimento do planejamento – como, por exemplo, os planos plurianuais. De toda forma na conversa com o Ministro ele é enfático em caracterizar a reforma como sucesso e cita como indicador desse a proliferação de estruturas semelhantes às organizações sociais pelo Brasil.

Tais dificuldades são somadas ao fato de ser a primeira grande alteração no setor dentro de um cenário democrático. Ao se comparar com as reformas do DASP e da Ditadura Militar elas não precisaram de aval do Congresso e se fizeram possíveis devido a decretos. Apesar de ampla movimentação e processo de convencimento a Reforma não avançou no âmbito legal, o que não necessariamente significa sucesso ou fracasso ao serem implementadas.

Com a eleição do presidente Lula, a administração pública contou com o reforço de diversas carreiras, com maior importância a controladoria geral da União e com maior uso dos Planos Plurianuais. Os escândalos envolvendo a administração pública federal também trouxeram à tona a necessidade de profissionalização da burocracia, evitando práticas como o clientelismo e patronagem na hora de divisão dos cargos. Dessa necessidade nascem importantes programas destinados a diagnosticar a área, buscando soluções, destacando-se o Programa Nacional de Apoio a Modernização da Gestão e Planejamento dos Estados e Distrito Federal (PNAGE) e o Programa de Modernização do Controle Externo dos Estados e Municípios Brasileiros (PROMOEX) (ABRUCIO, PEDROTI, PÓ).

5. Desafios e continuidades das reformas

Os problemas aos quais as reformas administrativas se referem parecem ser constantes. Se inicialmente a Reforma do DASP buscava acabar com o patrimonialismo e a ausência de mecanismos meritocráticos para acesso ao Estado, o decreto-lei 200 e a Reforma Gerencial, de alguma forma, também se referem a esse problema. E ao aprofundarmos nossa análise aos diferentes níveis de governo veremos que há muito que se realizar.

Ao se observar os contextos dessas reformas e as dificuldades que elas tiveram ao avançarem com suas discussões nos fazem pensar sobre os empecilhos que uma reforma pode encontrar. Se por um lado governos autoritários abdicam da discussão e promulgam suas decisões sem a devida discussão, governos democráticos precisam referendar seus planos no Congresso e lá podem ver seus esforços mutilados devido a interesses corporativos. No entanto, a experiência brasileira é bastante clara ao demonstrar que indiferente ao sistema de governo que rege no país, os resultados das reformas são semelhantes. Elas não conseguem resolver os problemas de forma abrangente. E elas dizem mais sobre a sociedade a qual a essa reforma se refere do que ao contexto na qual ela se insere.

March e Olsen, ao analisar a experiência em reformas administrativas dos Estados Unidos, são enfáticos ao afirmarem que as mudanças mais significativas são aquelas que são graduais, cujas mudanças acontecem conforme sua maturação. Não se muda uma estrutura como um Estado a partir da promulgação de uma lei. Ainda mais quando esta se propõe alterar uma cultura enraizada. São conflitos de interesses que ao serem disputados causarão desgastes e que precisam ser debatidos. As reformas precisam refletir os interesses daqueles que serão afetados por elas.

De toda forma, existem avanços. Hoje o planejamento, a lisura fiscal e a parcimônia no gasto público estão bastante difundidos. O sistema de meritocracia é conhecido e é régua em diferentes níveis do governo federais, estados e municípios da federação. Isso sem contar na atuação dos setores de fiscalização, que permitiram que práticas patrimoniais fossem ao menos publicizadas.

Todas as reformas possuíram limitações. O decreto-lei 200 teve seus objetivos de disseminação de valores modernizadores esbarrando nos mesmos limites que Vargas havia encontrado. A Reforma Bresser também avançou pouco nas áreas de fiscalização e controle, com esforços retomados a partir do governo Lula.

Nesse sentido dentre os principais problemas da gestão pública brasileira ainda se destacam: a profissionalização, a eficiência, a efetividade e a transparência e a accountability. Em todos os casos fica clara os avanços já conquistados, mas se destaca o quanto precisaremos progredir. O comissionamento de cargos, a mudança na lógica dos orçamentos, o pensamento sobre a contratualização e a pactuação de resultados e a ampliação de estruturas de participação e transparência precisam ser discutidas resultando em novas estruturas para que isso possa ser possível.

Essa discussão nos traz para a necessidade de observarmos que nenhuma reforma conseguirá resolver os problemas da administração de uma forma mágica. Os ganhos são complementares. Cada reforma permitiu que o Brasil partisse de outro patamar na hora de discutir seus problemas. Eles resistem, mas não será um governo que irá resolvê-los. Seja ele uma ditadura ou uma democracia.

6. Conclusão

Analisar os contextos das reformas administrativas e compará-las é um excelente exercício para se entender a dificuldade que projetos possuem para serem aprovados no Congresso brasileiro. Mesmo que estejamos falando de bons projetos, com intenções louváveis, seu tamanho e seu conteúdo podem inviabilizá-lo. Como observamos nos esforços reformistas do governo JK e Sarney. No entanto é preciso ter cuidado para não cair na falácia de que períodos autoritários são mais eficientes na promulgação de leis, uma vez que por meio de decretos é possível instaurar as decisões propostas. A história brasileira é clara ao demonstrar que essa oposição inexistente. As reformas pensadas em momentos democráticos e autoritários contaram com problemas semelhantes e também tiveram resultados limitados.

A reforma do DASP buscava inserir a ideia de um Estado meritocrático, acabando com as práticas patrimoniais de outrora. Se por um lado foi sucedida por transformar o Estado Brasileiro e criar estruturas que viriam a impactar o nosso desenvolvimento e inserir a discussão da reforma, ela foi limitada em diferentes níveis e não conseguiu acabar com uma série de práticas. A Reforma de 95 buscava trazer a reforma um nível mais alto, discutindo temas como eficiência, quando problemas da época de Vargas ainda assolavam a gestão pública no Brasil. No entanto ela permitiu que novas instituições fossem criadas e trouxe a discussão a um novo patamar.

Essas limitações demonstram que os avanços e desafios das reformas estão inseridos na lógica do serviço público brasileiro e não nos contextos a que elas estão inseridas. Não é um melhor projeto de lei que necessariamente resultará em transformações mais efetivas. São ganhos e mudanças constantes e que pouco a pouco vão transformando o cenário da administração brasileira.

7. Anexos

Entrevista Bresser Pereira, realizada no dia 06 de Setembro de 2013 às 16:25 no escritório do Ministro. Vale ressaltar a transcrição tentou ser fiel ao máximo, retirando somente as partes que não eram importantes para o trabalho.

Michael Cerqueira: O objetivo da pesquisa que realizo é construir um comparativo entre os contextos das principais reformas do Brasil. O senhor poderia indicar quais são elas e quais os avanços e desafios deixados por elas?

Bresser Pereira: *Eu acho que as duas reformas que são realmente importantes no Brasil foram a de 37 e a 95. A de 37 porque é a Reforma Burocrática ou em inglês 'The Civil Service Reform' ou a Reforma Weberiana. É a reforma que torna profissional o serviço público. O serviço público que era patrimonialista passa a ser profissional. Esse tipo de reforma é muito importante em todos os países, mas essa é uma reforma que é também, mas que é também própria do estado liberal. Na minha periodização das formas de Estado Moderno, nos temos primeiro o Estado Patrimonialista, o Estado Liberal ou Burocrático e depois nós vamos ter o Liberal Democrático e então a Reforma Gerencial. Porque agora você precisa um Estado muito maior, não só somente quatro ministérios como no Estado Liberal, você precisa que os grandes serviços sociais que o Estado presta sejam eficientes, para que tenham legitimidade política e os progressistas possam derrotar os conservadores e aumentar os impostos. No caso do Brasil, essas foram as duas reformas que tivemos.*

No meio nós tivemos a reforma do decreto-lei 200, que ao meio foi uma reforma pioneira, algumas das ideias eu me inspirei nela, inclusive. A ideia das fundações, que se você pensar bem é parecida com as das organizações sociais, buscando informalizar mais. Por outro lado eu dei mais ênfase na continuidade do serviço público, deixei com mais clareza quais eram as funções próprias do Estado, onde devia ter servidores públicos concursados devidamente e onde não. No decreto-lei 200 isso está muito confuso. Na verdade, o decreto-lei abriu espaço para que praticamente que todo mundo de nível superior, exceto advogados e diplomatas fossem celetistas ou que não fossem servidores públicos concursadas. E isso é demais, fez com que as carreiras respectivas perdessem força, seus salários fossem ridículos...

E quando veio 1988, a minha reforma não é um complemento ou uma contradição a Constituição. Porque na Constituição de 88 eles querem simplesmente voltar a 1937. Mas isso foi bom até certo ponto, por exemplo quando estabeleceu o concurso público obrigatório, porque tinha afrouxado a certo ponto, tinha ficado uma bagunça. Agora não, eu procurei partir das ideias novas do decreto lei 200 e também do New Public Management – mas eu não sou new public management, porque eu tenho outras origens, graças a Deus, sobre todos os aspectos, se você procurar na minha obra, minhas referências ao New Public Management são mínimas. Então essas são as duas grandes reformas da administração Brasileira. São dois momentos do Estado brasileira, em que se estava instalando no Brasil o Estado Liberal, quer dizer ainda no Estado Autoritário em vias de se instalar o Estado Liberal e depois em 95 – inclusive a Constituição previa isso – a instituição de um Estado social democrático, todos os direitos que eles põe lá, para começar o mais importante, o direito universal a saúde, exige um grande aparelho do Estado. Ou seja, não exige um grande aparelho do Estado, mas sim grandes despesas públicas. E eu inventei um jeito, que é a Organização Social em que pode ter um Estado muito grande do ponto de vista da despesa pública, mas um estado pequeno em termos do número de servidores. Porque toda lógica da minha reforma é que a gente deve ter poucos servidores públicos concursados, estatutários, mas servidores muito bem pagas em princípio, servidores que tenham o mínimo de mestrado. Eu discuti isso várias vezes na minha época, mas eu descobri que eu não tinha entre 95 e 98 condições de colocar isso em prática. Mas isso para mim era óbvio, eu não queria admitir no serviço público nenhum servidor sem mestrado, foi a política que adotei no meu ministério. Isso é coerente com a ideia de que preciso pouco. E eu estava pensando somente no governo federal.

Eu só fiz a reforma porque sabia que era o tempo dela. E agora o que você quer saber?

Michael Cerqueira: Um ponto importante para a pesquisa é um texto da Beatriz Wahrlich, mostrando as tramitações de diversas comissões entre o governo Vargas e o Decreto-Lei 200 e suas dificuldades, o que foi diferente com a sua reforma, uma vez que ela foi criada durante um período democrático e a de Vargas durante um período autoritário, o que não exigia a pactuação no Congresso. Eu, inclusive, estive com o presidente Fernando Henrique Cardoso na terça feira (03.09.2012) e o questioneei sobre isso e ele comentou da dificuldade de passar a reforma no Congresso. Nesse sentido queria ouvir do senhor, as

dificuldades, as negociações, se o senhor precisou mudar alguma coisa do que se havia pensando inicialmente. Entender um pouco dos bastidores.

Bresser Pereira: *Em síntese, como eu fui tesoureiro do FHC, ele tinha que me dar um ministério e ele me deu duas opções, ou as relações exteriores, o que ele quase me deu, mas felizmente não aconteceu, ou você me dá uma pequena secretaria – a SAF, Secretaria da Administração Federal, que era o que cuidava da administração pública e como eu acho o Estado uma coisa muito importante, um grande instrumento de ação coletiva da nação, eu me interessava por ele e fui convidado para o segundo. Eu não ocupo cargos políticos. Nunca me candidatei a nada. Eu tenho uma ideia, algo que vale a pena. Dessa forma eu cheguei com a ideia de fazer alguma coisa, não exatamente o New Public Management, mas algo que viesse a mudar as estruturas, tendo em vista o decreto lei 200 e as coisas que eu sabia na época. Isso não estava no plano de governo, não havia sido discutido no governo, não tinha acontecido nada. Então quando eu cheguei, quando o presidente me convidou eu disse: estou interessado em fazer isso aqui (a reforma) e ele respondeu, não está na agenda. Mas ele é um homem muito democrático, simpático e disse: se você quer fazer, vamos ver. Não me prometeu apoio. Mas ele fez com que no início do governo, houvesse um seminário organizado pela presidência, no qual os ministros que estivessem envolvidos em reformas constitucionais devessem falar em vários dias sucessivos às bancadas dos partidos. Ao PSDB, PMDB, PFL etc... E eu fui colocado nessa lista. Nem todas minhas ideias estavam prontas... Então eu expus minhas ideias e ao expô-las eu percebi onde eu podia ter apoio. Pois antes de fazer o ministério eu fiz uma declaração dizendo que tinha como intenção fazer uma reforma que viesse a flexibilizar a gestão e fui uma enxurrada de críticas do tamanho de um bonde, pauleira em cima de pauleira. Engraçado porque uma semana após a posse eu mostrei meu discurso para o FHC e ele disse: mas não é isso que estão dizendo, eles estão exagerando. Mas eu vi então que eu precisava de apoio. E percebi que os governadores e prefeitos de grandes cidades estavam precisando de uma reforma mais diretamente. E eu fui atrás disso. E o Jobim que era o ministro da justiça, que representava o FHC, dizia que a reforma ainda não está na agenda, vamos ver. Ou seja, ele dizia para ver se eu conquistava apoio. Quando o presidente viu que eu estava conseguindo apoio com os governadores e que a imprensa começava a acalmar, aí então ele concordou que a reforma fosse para frente. No entanto a reforma continuou sendo uma coisa muito minha e da minha equipe. Eu tinha dois problemas: Eu precisava formular um conceito claro da reforma, por isso decidir fazer o Plano Diretor. Mas calma, estou pulando umas coisas. Uns três meses antes eu viajei a*

Inglaterra para ver o que lá estava acontecendo, e vi um livro que fazia uma análise objetiva da reforma de lá para explicar para os operários. Foi inclusive nesse livro que retirei o termo gerencial. Depois eu saí da Inglaterra e fui para a Espanha, onde eu tinha uma reunião de administração pública. E eu tinha uma fala, mas eles estavam no século passado, discutindo ainda burocratismo. E fiquei pensando, o que vou falar para esse pessoal. Lá eu montei minha matriz, a que você conhece, foi lá que ela nasceu. Quando voltou ao Brasil chamei a equipe e disse: vamos montar o plano diretor daqui.

A partir daí eu fui aperfeiçoando as ideias. E toda vez que eu apresentava elas eram um sucesso. A ideia é que haviam três tipos de ministérios: os econômicos, que são ricos os que mandam no orçamento; os de planejamento que são coordenados por engenheiros, onde a reforma não ajudou muito; e a terceira área era a social, que era o foco da minha reforma. Como um social democrata eu precisa prover uma boa administração, eficiência para melhorar a prestação de serviços. Engraçado porque o Marcos Tavares disse que pela primeira vez na administração pública ela via alguma coisa que fazia sentido. Nesse sentido o Plano Diretor vinha dando certo aqui e lá fora. Principalmente para os servidores. Os políticos era uma questão de emenda. Para isso eu conto uma história engraçada. Sentei um dia com dois assessores, que nem eram advogados, e decide vamos fazer a reforma. O presidente havia dito que a reforma era simples. Era simplesmente desconstitucionalizar. Pegamos o capítulo da Administração Pública e corta tudo. Mas eu não fiz isso, eu fiz algo parecido durante 50 minutos, peguei o artigo 38 se não me engano, então eu peguei o artigo e no caput eu inseri o princípio da eficiência. Isso foi na primeira hora, ninguém mexeu. Inciso 1 deixa, inciso 2 corta e fui fazendo esse exercício. E eles disciplinadamente foram me seguindo. Mas então eu percebi que estava fazendo besteira, uma vez que ao desconstitucionalizar eu estava retirando direitos. Os servidores tinham posto na Constituição um monte de direitos e não dá para tirar direitos assim tão fáceis e mesmo quando abusivos você precisa fazer em parte. Nesse momento encerrei e conversei e disse vamos pensar melhor sobre o assunto. E durante uns três meses fui conversando com pessoas e em um longo processo de debate com assessores, com conferencistas eu ia adicionando no projeto de lei. Fui também buscar apoio com os líderes da câmara, o Michel Temer, sem ele não se conseguia fazer nada, e outro que não me recordo o nome. Eu precisava do apoio deles para mexer com direitos dos servidores. Quando a reforma ficou pronta, eu tinha muito claro uma coisa seguinte, eu queria fazer uma reforma que fizesse sentido para os servidores públicos. Eu queria prestigiar o servidor público, mas aqueles que são honestos,

competentes. No entanto, a estabilidade era o principal problema. Mas no final eu acho que acabei chegando ao modelo bastante equilibrado. Então o projeto ficou pronto, mandei para a Casa Civil e eles me aborreceram muito... E entramos com a emenda no Congresso. E aí veio a desgraça, a indicação do Moreira Franco para relator do projeto. Ele é um político politiqueiro. Político esperto, do PMDB, mas um homem que achava que entendia administração pública, uma vez que tinha tido uma experiência nos EUA e era genro do Getúlio. Eu acho que você devia fazer a história da minha reforma, as outras reformas já tem muitas histórias. E esse Amaral Peixoto me deu muito trabalho, e pessoas que achavam que para fazer reforma era só contratar um guru de administração de empresas, criando oposições formais na Câmara. Eu tinha então uma situação complicada. O relator queria fazer mudanças. Então foram dois anos de muita dificuldade. Mas eu tinha uma coisa a meu favor a minha reforma era sólida. As coisas estavam bem amarradas. Era difícil sair fora. Os direitos estavam garantidos. Claro que continuei negociando com o Eduardo Jorge (Casa Civil) e com o relator. E claro que não deixava de falar com as lideranças no Congresso. Só não consegui falar com a bancada do PT, eles não queriam conversa de jeito nenhum.

Até que marquei um churrasco com várias lideranças do PT, só então que consegui falar com várias dele. Hoje eles acham ótimo, mas na época me deram trabalhos. Ótimos deputados, mas me deram trabalho.

Michael Cerqueira: E hoje como o senhor avalia os resultados da sua reforma e os desafios vindouros?

Bresser Pereira: *Ao contrário do seu orientador, não sei o que ele tá pensando hoje, mas minha reforma foi um sucesso. Porque essa reforma vai acontecer de qualquer jeito. Ou retornaremos ao estágio de estado liberal. Eles tentaram de todas as formas, mas o povo não quis. A democracia no Brasil é social. O que hoje precisamos pensar é a captura do Estado. Pois eu penso em um Estado grande em termo de despesa, desenvolvimentista e social. Tem que tomar cuidado com o rent seeking, porque quando o Estado se torna o inimigo do povo. Nesse sentido é preciso pensar nos direitos republicanos ou seja no direito que os serviços públicos sejam usados com fins públicas, ou seja que eles não sejam capturados.*

O Estado precisa mudar. Não podia parar em 37. Já em 37 as coisas foram limitadas. JK já usava da administração paralela em 55...

Segue com indicações de livros para o trabalho e agradecimentos finais.

8. Bibliografia

ABRUCIO, Fernando Luiz; PEDROTI, Paula; PÓ, Marcos Vinícius. A Formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas.

ABRUCIO, Fernando Luiz. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. RAP. Revista Brasileira de Administração Pública, v. 1, p. 77-87, 2007.

BRASIL. Decreto-Lei nº 579, de 30 de Julho de 1938. Organiza o Departamento Administrativo do Serviço Público, reorganiza as Comissões de Eficiência dos Ministérios e dá outras providências. Diário Oficial da União - Seção 1 - 30/7/1938, Página 15168.

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. Diário Oficial da União - Seção 1 - Suplemento - 27/2/1967, Página 4

BRASIL. Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado. Plano diretor da reforma do aparelho do Estado. Brasília, DF, 1995

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995. Revista do Serviço Público, Rio de Janeiro, ano 50, n. 4, p. 05-26, out./dez. 1999.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Uma reforma gerencial da Administração Pública no Brasil. Revista do Serviço Público, Rio de Janeiro, Ano 49, n. 1, p. 05-41, Jan-Mar 1998.

CODATO, Adriano. Intervenção estatal, centralização política e reforma burocrática: o significado dos Departamentos Administrativos no Estado Novo. Revista do Serviço Público, 2011.

COSTA, Frederico Lustosa Da. Contribuição a um projeto de reforma democrática do Estado. Rev. Adm. Pública [online]. 2010, vol.44, n.2, pp. 239-270.

COSTA, Frederico Lustosa Da. Historia das Reformas Administrativas no Brasil. Revista do Setor Público. 2008. Vol. 59, n.3

COSTA, Frederico Lustosa Da. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. Revista de Administração Pública, vol. 42, núm. 5. 2008, pp. 829-874

JUNIOR, Olavo Brasil de Lima. As Reformas Administrativas no Brasil Modelo, sucessos e fracassos. Revista Do Serviço Publica. Ano 49. Número 2. 1998.

MARCELINO, Gileno Fernandes. (1989), “Administração pública brasileira: evolução, situação atual e perspectivas futuras”. Revista do Serviço Público, Brasília, v. 117, Nº 2, set./dez.

MARCH, James e OLSEN, Johan. (1989), Rediscovering institutions. The organizational basis of politics. Nova York: The Free Press, cap. 5, p. 69-94.

NABUCO, Joaquim. O abolicionismo. São Paulo: Publifolha, 2000. (Grandes nomes do pensamento brasileiro da Folha de São Paulo).

PIMENTEL, A. Fonseca. Dinâmica da Reforma Brasileira. Revista do Serviço Público. Vol. 106 Nº3. 1971.

REZENDE, Flavio da Cunha. Por que falham as reformas administrativas. Rio de Janeiro, Editora FGV, 2004

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. Rev. Adm. Pública [online]. 2009, vol.43, n.2, pp. 347-369.

WAHRLICH, Beatriz M. De Souza. Reforma Administrativa Federal Brasileira: Passado e presente. Rev. Adm. Pública. 1974 abr./jun. Rio de Janeiro