

**CENAP**  
**CADERNOS**

---

---

**Reforma da Administração Pública e  
Cultura Política no Brasil:  
uma visão geral**

---

**8**

Brasília, 1995



# ENAP

ESCOLA  
NACIONAL DE  
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Cadernos ENAP

---

## Reforma da Administração Pública e Cultura Política no Brasil: uma visão geral

Luciano Martins

Diretoria de Estudos e Pesquisas

Brasília-DF

1995



**Cadernos ENAP** é uma publicação da Fundação Escola Nacional de Administração Pública.

**Editora**

VERA LÚCIA PETRUCCI

**Apoio Editorial**

OSWALDO HENRIQUE PINTO DE FARIAS

**Editoração Eletrônica e Capa**

JOSÉ ANTONIO DE ARAÚJO

**Tiragem:** 1.000 exemplares

**Distribuição:** Fundação Escola Nacional de Administração Pública

Diretoria de Estudos e Pesquisas

SAIS - Área 2-A - Brasília/DF

CEP 70610-900

Fone: (061) 245 5086

Fax: (061) 245 2894

Título original

**Reform of Public Administration and Political Culture in Brazil: an overview**

[Background Paper] para o Banco Interamericano de Desenvolvimento

Tradução: ISTVAN VADJA

© ENAP, 1995

ISSN 0104-7078

Martins, Luciano.

M383

Reforma da Administração Federal e cultura política no Brasil : uma visão geral / Luciano Martins. [s.l.] : ENAP, 1995.

39 p. (cadernos ENAP; n. 8)

1. Administração pública 2. Reforma administrativa I. Título

CDU: 354001.7(81)

CDD: 350.5



Apresentação

Introdução

1. Introdução

1.1. A Economia da América Latina e o Brasil

1.2. O Brasil sob o Regime Autoritário

2. Desempenho da Nova Economia e o Contexto

2.1. A Política de Inflação e o Mercado

2.2. A Nova Constituição e a Reforma

2.3. Uma Revisão das Políticas

3. Implicações para a Política Pública

4. Conclusões e Perspectivas

5. Anexos e Referências

6. Referências Bibliográficas

7. Uma Nota sobre o Autor

**NOTA DO AUTOR**

O presente ensaio foi escrito em Washington, entre setembro e dezembro de 1993, como *Background Paper* para o Departamento de Operações do Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID. O trabalho foi escrito a partir dos dados empíricos à época disponíveis e à luz do contexto político então existente.

É desnecessário dizer que as análises e opiniões constantes do trabalho são de exclusiva responsabilidade do autor e não envolvem a Instituição que o patrocinou.



# Sumário

<b>Apresentação</b>	<b>7</b>
<b>Sumário Executivo</b>	<b>9</b>
<b>Introdução</b>	<b>13</b>
<b>1. A Evolução da Administração Pública no Brasil</b>	<b>14</b>
1.1 O Estado sob o Regime Autoritário	18
<b>2. Democratização, a Nova Constituição e o Estado</b>	<b>24</b>
2.1 A Ausência de uma Estratégia de Reforma	24
2.2 A Nova Constituição e a Administração Pública	25
2.3 Uma Revisão das Questões Atuais	28
a) Tamanho e custos da administração pública	28
b) Estrutura de cargos e planos de carreira	31
c) Experiências em descentralização	33
d) Reflexões sobre clientelismo, populismo e corrupção	34
<b>3. Um arcabouço para a Reforma</b>	<b>38</b>





# Apresentação

Com o trabalho do prof. Luciano Martins, inauguramos uma nova fase nos *Cadernos ENAP*, que passam, agora, a publicar densos relatórios de pesquisa sobre temas voltados à gestão pública, relacionando Estado e administração. Esta reorientação, que se completa com duas outras publicações da ENAP - "Textos para Discussão" e "Revista do Serviço Público", tem por objetivo focar a linha editorial em três produtos básicos, com perfil e público-alvo bem identificados.

Assim, a série "Textos para Discussão" divulga artigos em fase de pré-publicação, com o objetivo de fomentar o debate direto entre o leitor e o autor, sobre temas essencialmente polêmicos e atuais. Sua distribuição é dirigida a especialistas em gestão pública, situados no meio acadêmico ou em postos decisórios de governo.

Já a Revista do Serviço Público passa a ser um veículo de caráter acadêmico especializado, com avaliação dos artigos por *Referees*, visando atingir, como público-alvo, a comunidade de pesquisadores e altos administradores públicos interessados nos temas da administração pública e gestão governamental.

Completa a linha editorial da ENAP a publicação de livros, em co-edição, de autores brasileiros e estrangeiros.

Dentro desta política editorial, é com satisfação que inauguramos a nova fase dos "Cadernos ENAP" com o trabalho de Luciano Martins, inicialmente escrito como *Background Paper* para

o Departamento de Operações do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

Trata-se de uma revisão importante da evolução da administração pública no Brasil que tem, entre outros, o mérito de ser didática - apresentando a construção (e desconstrução) do aparelho de Estado no Brasil dos anos 1930 aos anos 1990, retomando ainda, em largos traços, a herança colonial.

O texto foi escrito em 1993, e como afirma o autor, é informado pelos "dados empíricos à época disponíveis e à luz do contexto político então existente". Enfoca a deterioração da administração pública federal no Brasil e discute diretrizes para sua reforma, apontando problemas e resistências políticas a serem enfrentadas. Segundo o autor, as questões relativas ao redesenho do Estado e da burocracia não constituíam, então, *questões políticas* no Brasil. Por outro lado, o Estado brasileiro estava ainda "enredado em problemas de estabilização e de inflação", o que talvez tenha retardado sua reconversão - no que se refere à revisão do papel do Estado na economia - quando comparado a outros países latino-americanos.

Dois anos após, o cenário parece ter se modificado substancialmente. Com a inflação sob controle, o atual governo vem impulsionando um amplo programa de reformas estruturais no Estado brasileiro. Hoje, a revisão das estruturas e da forma de organização do aparelho do Estado conquistou o *status* de tema político nacional. Debate-se uma proposta de reforma do aparelho de Estado que reformula profundamente sua herança varguista,

visando conferir maior agilidade e eficácia às ações do Estado, deslocando o debate em termos de "direitos do servidor público" para o compromisso público com os "direitos do cidadão", e conseqüentemente com a melhoria efetiva dos serviços prestados ou assegurados pelo Estado.

Neste momento, portanto, tem enorme interesse a leitura do trabalho de Martins, que já apontava, em 1993, "os obstáculos jurídicos concretos existentes (tais como algumas disposições constitucionais) e as resistências culturais ou políticas arraigadas (oriundas da 'classe política' ou de interesses corporativistas)" que iriam se antepor às propostas de reforma das estruturas do Estado no Brasil. Sugeriu, então, o autor, a "adoção de uma estratégia de reforma flexível, baseada em mudanças incrementais", pressupostos para "qualquer tentativa 'realista' de reformar a administração pública brasileira".

Consideramos que o leitor será atraído pela comparação das análises e sugestões do autor com as propostas do atual governo para a reforma do aparelho estatal, servindo o texto como guia para a leitura dos debates atuais, permitindo a identificação dos atores e interesses em jogo. Minha leitura me leva a afirmar que história, cultura e política são aspectos fundamentais da administração pública. E ainda que inovação, ousadia e factibilidade, apesar da difícil conjugação entre elas, são conteúdos fundamentais de propostas que visem *refundar* a administração pública no Brasil, tendo como compromisso maior o resgate da função pública e a melhoria de desempenho do Estado face às crescentes demandas da sociedade brasileira.

**REGINA SÍLVIA VIOTTO M. PACHECO**

Presidente da ENAP

Brasília, 24 de outubro de 1995



# Reforma da Administração Pública e Cultura Política no Brasil: uma visão geral

LUCIANO MARTINS

Professor de Ciência Política da Universidade Estadual de Campinas - UNICAMP (licenciado)

## SUMÁRIO EXECUTIVO

Este documento trata, em primeiro lugar, da atual deterioração da administração pública federal no Brasil; em segundo lugar, das questões, problemas e resistência política que podem dificultar a reforma das estruturas do Estado; em terceiro lugar, das diretrizes necessárias para qualquer tentativa de reforma. O Brasil é um interessante estudo de caso sobre as causas da deterioração do serviço público, porque ele se tornou conhecido como tendo uma das melhores burocracias públicas da América Latina.

### Redefinindo a questão

A natureza ideológica do recente debate sobre o papel do Estado na sociedade torna necessários alguns esclarecimentos. Evidentemente, por mais orientadas para o mercado que sejam as sociedades, somente o Estado pode fornecer os meios para que os governos possam formular, implementar e fiscalizar a implementação de políticas públicas. Isso é particularmente verdadeiro quando os governos precisam ser extremamente sensíveis aos desafios sociais para a consolidação das instituições democráticas.

Apesar dessas noções de senso comum, em muitos países latino-americanos tem-se formado um *consenso negativo* com respeito ao Estado. Em parte como reação contra os baixos níveis de prestação de serviços públicos, mas também porque a ênfase nas questões de privatização e desregulamentação deixou de lado a urgente e necessária reforma das estruturas do Estado e da administração pública. A reabilitação do Estado para melhorar a prestação de serviços públicos e a administração dos recursos públicos, juntamente com a erradicação da corrupção, têm-se tornado hoje questões políticas tão importantes quanto a da redução do papel do Estado na economia. Na verdade, a reforma das estruturas do Estado é uma condição para ampliar a governabilidade e reforçar a confiança da sociedade nas instituições democráticas.

### A abordagem

O pressuposto metodológico deste documento é que qualquer tentativa para reformar os aparelhos do Estado na América Latina precisa levar em consideração pelo menos duas questões:



primeiro, a cultura política particular sob a qual a administração pública formou-se e evoluiu; em segundo lugar, os processos concretos que levaram às presentes disfunções do serviço público. O estudo de como essas duas variáveis interagem poderá mostrar onde se localizam as principais resistências à mudança, e que estratégias de reforma podem ser adotadas.

## Os objetivos do documento

---

São três os objetivos deste documento: em primeiro lugar, colocar a cultura política brasileira em uma perspectiva histórica e relacionar algumas de suas características (patrimonialismo, clientelismo, etc.) aos processos que contribuíram para colocar em risco a eficácia (qualidade) e a eficiência (produtividade) da administração pública; em segundo lugar, mapear algumas das áreas onde essas deficiências podem dificultar a estabilidade econômica ou o desenvolvimento, tornar problemáticas as reformas sociais, desarticular a governabilidade ou tornar-se um obstáculo à consolidação da democracia; em terceiro lugar, discutir um quadro conceitual para orientar uma estratégia de reforma *realista* que tenha como objetivo melhorar a oferta de serviços públicos e a administração dos gastos públicos. Este documento deve ser considerado apenas como um ponto de partida para uma análise conceitual e empírica mais ampla.

## Principais padrões, descobertas e conclusões

---

A cultura política do Brasil é profundamente enraizada em uma herança colonial patrimonialista. Apesar das enormes mudanças econômicas e sociais que o país sofreu, o nepotismo, o favoritismo e o clientelismo, sob

diferentes formas, tornaram-se características culturais persistentes, e têm sido reforçadas através do populismo. Isso moldou tanto a percepção da sociedade com respeito ao Estado, como a organização da administração pública.

A reforma modernizante mais importante das estruturas do Estado no Brasil data do final da década de 30, mas ela foi transformada, depois de pouco tempo, em um meio-termo entre a modernização e a síndrome cultural-populista. Estabeleceu-se desde então um padrão duplo e persistente. Para os altos escalões da burocracia, foram adotados acesso mediante concurso, carreiras, promoção baseada em critérios de mérito e salários adequados. Para os níveis médio e inferior, a norma era a admissão por indicação clientelista; as carreiras eram estabelecidas de forma imprecisa; o critério de promoção baseava-se no tempo de serviço e não no mérito; e a erosão dos salários tornou-se intermitente.

Em decorrência, foi formada uma *elite burocrática*, que concebeu e implementou planos de desenvolvimento e que demonstrou altos padrões de eficiência no trato com governos estrangeiros e instituições internacionais; ao mesmo tempo, um quadro de servidores de baixa qualificação, eivado de rotinas e desmotivado, ficou responsável pela prestação de serviços públicos à população. Essa é a razão pela qual, ainda hoje, a eficiência do Estado brasileiro, vista do exterior, difere radicalmente da percepção que dele se tem dentro do país: cada público trata com atores diferentes no âmbito da burocracia.

A partir do final da década de 70, os caminhos dessas duas esferas da administração pública passaram a se separar ainda mais - e em ambas começou a se deteriorar o *ethos do servidor público*. Durante o regime autoritário, o debilitamento dos padrões da administração central, através da erosão salarial e da migração de seus melhores quadros para o setor paraestatal, foi de alguma forma obscurecido pela natureza autoritária do regime. Na verdade, os governos



militares perderam o controle da expansão do setor paraestatal semi-independente: 60% das empresas públicas, fundações, autarquias e empresas estatais existentes foram criadas entre 1966 e 1976.

Como consequência, sobre a estratificação horizontal da burocracia foi sobreposta uma estratificação vertical, provocando fraturas no aparelho estatal. O relacionamento entre o governo central e um setor paraestatal quase autônomo passou a ser complicado, tornando bastante difícil a coordenação de políticas públicas. Apesar disso, algumas *ilhas de excelência* foram criadas, ou sobreviveram, dentro da administração federal, e até certo ponto garantiram a governabilidade durante a transição para o regime democrático.

Sob os governos civis, especialmente durante o governo Collor, desorganizou-se ainda mais o aparelho estatal. A configuração das altas estruturas estatais (ministérios ou secretarias) era *redesenhada* de forma contínua e errática (mais de 40 mudanças desse tipo até esta data); os salários da administração federal foram cada vez mais corroídos, e a burocracia foi desmoralizada por ataques verbais indiscriminados. Os melhores quadros migraram para o setor privado e algumas das principais *ilhas de excelência* (IBGE, IPEA, Receita Federal, entre outros) foram parcialmente desmanteladas. Por último, a administração pública tornou-se vítima da corrupção generalizada.

Embora os limites entre o *público* e o *privado* sempre tenham sido um pouco nebulosos no Brasil, a corrupção nunca atingiu as atuais formas e dimensões. Na verdade, tornou-se um problema *sistêmico*. Vale a pena observar que a descoberta de crimes só foi possível através de denúncias fortuitas oriundas da sociedade. Quer dizer: o Estado não está equipado para detectar irregularidades e para controlar os gastos públicos.

A Constituição de 1988, embora tenha estabelecido alguns princípios pertinentes para a modernização da administração pública, tornou, de forma contraditória, bastante difícil

qualquer reforma das estruturas do Estado, ao conceder benefícios aos servidores públicos sem deveres correspondentes (o que torna a introdução do critério da produtividade quase impossível) e ao conceder estabilidade a todos os servidores com mais de cinco (e em alguns casos apenas dois) anos de serviço. Em resumo, a Constituição conseguiu congelar o *status quo*.

Uma observação interessante é que, de acordo com os dados oficiais disponíveis (muito embora eles nem sempre sejam compatíveis entre si), o tamanho do quadro de pessoal do governo federal estabilizou-se nos últimos cinco anos, ou até mesmo diminuiu. Isso também é verdade para a folha de pagamento, embora o tamanho e os custos dos aposentados e do pessoal inativo tenham aumentado constantemente. Por outro lado, os gastos com pessoal de estados e municípios, aos quais foi outorgada uma maior autonomia pela Constituição de 1988, cresceram consideravelmente durante o mesmo período, mostrando que a descentralização pode ser uma faca de dois gumes. Os dados a respeito da estabilização dos quadros do governo federal são interessantes, porque desafiam a relação comumente aceita entre ineficiência e uma burocracia inchada. Este trabalho aponta outras causas para explicar a falta de eficácia e de eficiência na administração pública brasileira.

A conclusão é que qualquer tentativa de reforma da administração pública no Brasil terá que tratar com fortes obstáculos e resistências de caráter legal, corporativista e político. Entretanto, a reforma é possível se for adotada uma estratégia *realista* e flexível, tendo como meta mudanças parciais e incrementais, visando gerar um efeito-demonstração. As instituições multilaterais poderão ter um papel importante no auxílio a tal projeto e à implantação dessas tentativas de reforma.







## Introdução

Se não fossem os remanescentes de natureza ideológica e dos termos confusos do recente debate sobre o papel do setor público nas sociedades, afirmar que os governos devem ser mais do que os guardiães da estabilidade econômica e social seria uma declaração ociosa. Parece óbvio que governos também são agentes de mudanças econômicas e sociais, tanto mais em um contexto de ambientes nacionais e internacionais em transformação, de competição global, e de rápida aceleração do tempo histórico.

É evidente, de outro lado, que estabilidade ou mudanças podem ser alcançadas se os governos não dispuserem de meios apropriados para formular, implementar e garantir a execução de políticas públicas. É indiscutível que, por mais orientada para o mercado que seja uma sociedade, somente o Estado pode fornecer esses meios. Portanto, equipar os aparelhos do Estado para executar essas tarefas é uma questão política importante, particularmente em países cujos governos precisam ser altamente sensíveis a demandas sociais, como condição para a consolidação de instituições democráticas.

Não obstante, a discussão a respeito da redefinição do papel do Estado, como desenvolvida em muitos países latino-americanos, parece se ter fixado preponderantemente nas questões da privatização e da desregulamentação. Uma atenção menor tem sido dada aos problemas da organização interna dos aparelhos do Estado e ao desempenho de suas burocracias, a não ser para sua rejeição pura

e simples, através de acusações indiscriminadas de ineficiência ou de corrupção generalizadas. Ambas as acusações podem ser verdadeiras, no todo ou em parte, para este ou aquele país - mas têm que ser qualificadas.

Na verdade, nessa forma indiscriminada, essas críticas só podem alimentar um *consenso negativo* sobre o Estado. Como tal, isso tem que ser visto mais como um indicador de uma percepção ainda confusa e reativa do papel do Estado na sociedade, do que como uma proposta articulada e orientada para sua reforma: uma espécie de atalho obscuro da *Estadolatria* à *Estadofobia* - um atalho que não leva a lugar nenhum.

Se a tendência atual em direção ao necessário redirecionamento e redução do papel do Estado nas economias latino-americanas quiser ser seguida por uma melhoria da eficácia (qualidade) e da eficiência (produtividade) dos serviços públicos, bem como da administração dos gastos públicos, como condição funcional para a ampliação da governabilidade e para um uso mais eficiente de recursos nacionais ou de empréstimos internacionais, entre outras coisas, então a questão da reforma da administração pública nos países latino-americanos tem que ser urgentemente abordada em termos mais adequados.

O principal pressuposto metodológico deste trabalho é que qualquer tentativa de reforma das estruturas do Estado, para que possa ser bem-sucedida, deve levar em consideração pelo menos três aspectos: em primeiro lugar, a cultura política particular sob a qual a administração pública evoluiu em cada país; em segundo lugar, os processos que levaram (tradicionalmente ou recentemente) às disfunções do serviço público; e em terceiro lugar, a localização dos principais gargalos da administração pública.

Como veremos, a ênfase na cultura política como uma variável independente, deve-se ao fato de que ela estabelece os *limites do possível*: a zona cinzenta onde o desejo de reforma e as condições políticas interagem, com resultados incertos.<sup>1</sup> Tanto quanto é do nosso conhecimento, não existe ainda

1. "Cultura política" pode ser resumidamente definida como o sistema de crenças, condutas e orientações avaliativas com respeito ao governo e a política que molda o comportamento político individual ou coletivo. A importância da cultura política com respeito às questões da administração pública é amplamente reconhecida por recente estudo do Banco Mundial. Cf. Governance and Development. Washington: A World Bank Publication, 1993.



um arcabouço conceitual abrangente ou estudos empíricos recentes para ampliar o conhecimento e as relações entre administração pública e cultura política para a maioria dos países latino-americanos.<sup>2</sup>

Tomando o Brasil como um estudo de caso, algumas dessas questões serão aqui examinadas como uma eventual contribuição a um estudo posterior, mais aprofundado, sobre o assunto. Levando-se em conta a diversidade econômica e regional do Brasil, juntamente com as peculiaridades de cada um dos seus três níveis de governo (federal, estadual e municipal), somente os problemas da administração federal e do seu relacionamento com o setor paraestatal sob sua jurisdição podem ser abordados aqui.

Dessa forma, são três os objetivos deste trabalho. Em primeiro lugar, colocar a cultura política do Brasil em perspectiva histórica, e relacioná-la aos fatores que recentemente contribuíram para que fosse colocado em risco a eficácia e a eficiência da administração federal brasileira. Em segundo lugar, mapear as principais questões e áreas onde essas deficiências poderão dificultar a estabilidade econômica ou o desenvolvimento, tornar problemáticas as reformas sociais, desarticular a governabilidade e/ou tornar-se um obstáculo à consolidação da democracia. Em terceiro lugar, discutir um quadro conceitual para uma estratégia *realista* de reformas com o objetivo de melhorar o serviço público e a administração dos recursos públicos no Brasil.

## 1. A evolução da administração pública no Brasil

---

Para entender o significado histórico de uma redefinição do papel do Estado na sociedade brasileira, e a resistência cultural profundamente enraizada à reforma de suas estruturas, é preciso lembrar algumas características persistentes da herança colonial do Brasil e de sua cultura política patrimonialista. Esse procedimento pode ser considerado como um pouco estranho, uma vez que documentos como este normalmente tratam de questões e recomendações em lugar de mencionar raízes históricas da situação que está sendo discutida. Entretanto, neste caso, não podemos proceder de outra forma: essas características persistentes precisam ser levadas em conta tanto como parte do problema como de sua solução.

Naturalmente, é muito difícil resumir em umas poucas linhas a herança cultural colonial de um país. Mas, pelo menos, alguns de seus padrões têm que ser lembrados para colocar as questões que serão discutidas em perspectiva histórica.

Como é bem conhecido, Portugal passou ao largo das duas grandes transformações que trouxeram uma nova era ao mundo: a Revolução Industrial e o Iluminismo. Vamos dizer, de forma brusca, que isso contribuiu para prolongar a existência de uma estrutura de poder baseada:

---

2. Há um número crescente de publicações do Banco Mundial sobre reforma da administração pública, mas tratam principalmente de países da África e da Ásia Oriental. Veja, por exemplo: LINDAUER, David, NUNBERG, Barbara (eds.). *Rehabilitating Government: Pay and Employment Reform in Developing Countries*. Mimeo, março de 1993; NUNBERG, Barbara. *Managing the Civil Service - What LDCs Can Learn from Development Country Reforms*. *The World Bank Working Papers*, WPS 945, 1992; NUNBERG, B., NELLIS, John. *Civil Service Reform and the World Bank*. *The World Bank Working Papers*, WPS 422, 1990; NUNBERG, B. *Public Sector Management Issues in Structural Adjustment Lending*. *World Bank Discussion Papers*, 1990; NUNBERG, B. *Public Sector Pay and Employment Reform*. *World Bank Discussion Papers*, 1989. Com respeito a raros estudos empíricos relativos ao Brasil, uma notável exceção é o excelente Projeto ENAP/PNUD/CEDEC-BRA/90/017, *Diagnóstico e Perspectivas da Administração Pública Federal no Brasil*, mimeo, 3 v. maio de 1993, que será aqui extensivamente citado. Também com respeito ao Brasil, veja o estudo de: SCHNEIDER, Ben Ross. *Politics within the State - Elite Bureaucrats and Industrial Policy in Authoritarian Brazil*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1991. Para uma abordagem histórica com respeito às propostas de reforma, veja o excelente ensaio: CAVALCANTI DE ALBUQUERQUE, R. *A Estratégia da Reforma: visão de síntese*. *Fórum Nacional, O Leviatã Ferido: A Reforma do Estado Brasileiro*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1991, p. 5-34.



(i) no poder absolutista de uma monarquia que se mantinha através do monopólio que possuía sobre o comércio; e (ii) em um enorme aparelho estatal ocupado por uma classe economicamente improdutiva, formada por uma antiga *nobreza de espada*, que, uma vez terminadas as guerras contra os mouros e a Espanha, não sabia o que fazer com suas armas. A descoberta de novas rotas marítimas para a exploração e conquista de novos territórios de pilhagem, sob o controle direto e em nome da Coroa, tornou-se uma das principais fontes da receita estatal portuguesa.

Essa estrutura de poder, sua *mentalidade* e sua burocracia foram totalmente transplantadas ao Brasil, que, também devemos lembrar, era uma colônia de exploração e não de povoamento. A ocupação extensiva das terras e as primeiras atividades econômicas (madeira, ouro e pedras preciosas), estavam submetidas à concessão do Estado e eram atribuídas a uma clientela restrita. Também foi assim, mais tarde, com respeito ao primeiro empreendimento realmente capitalista (a produção de cana-de-açúcar) no Brasil: os engenhos de açúcar dependiam de licença do Estado, e a comercialização do produto na Europa foi mantida como privilégio da Coroa. Para fazer cumprir essas regras, fazia-se necessário uma grande burocracia. Não por acaso, as pessoas empregadas na administração colonial eram conhecidas como *filhos da folha* (significando *vivendo às custas da folha de pagamento do Estado*).

Fazendo outra drástica redução histórica, podemos dizer que esses padrões mantiveram-se basicamente por mais três séculos, com as insurreições locais contra os privilégios econômicos da Coroa sendo facilmente esmagadas. A independência não resultou de uma *guerra de independência*, mas foi outorgada por um príncipe português, que se tornou o primeiro imperador do Brasil.

Após a independência, essa herança colonial ininterrupta fez surgir um conglomerado de estruturas oligárquicas de poder espalhadas pelo país. Algumas delas organizaram-se como *sistemas fechados*, baseadas em latifúndios improdutivos, na escravidão e na regra senhorial que foi temperada pela administração política de favores aos clientes locais. Até as primeiras décadas do século XX, a

acumulação capitalista e as atividades de exportação (tais como o café) eram extremamente dependentes da manipulação da taxa de câmbio pelo Estado, com o objetivo de compensar as oscilações do preço dos produtos agrícolas no mercado internacional. Por outro lado, o progresso das iniciativas manufatureiras no sul do Brasil era ainda mais dependente das tarifas protecionistas do Estado, como, mais tarde, o foi a industrialização por substituição de importações.

É claro que, outros países passaram por situações semelhantes. A proteção de *indústrias nascentes* da competição internacional, por exemplo, certamente não é uma contribuição brasileira à *teoria econômica*. O que torna a experiência brasileira diferente, são basicamente duas coisas. Em primeiro lugar, a autonomia adquirida pelo Estado, como parte da herança histórica e como uma condição funcional para transformar regiões díspares do ponto de vista sócio-econômico em uma nação; em segundo lugar, a disputa pelo Estado e pelos favores de sua burocracia à qual foram levados os interesses heterogêneos e não-hegemônicos.

Essa é, naturalmente, uma simplificação extrema, quase perigosa. Mas ela ajuda a entender o seguinte aspecto: o patrimonialismo, o clientelismo, a burocracia extensiva e a intervenção do Estado na economia estão inscritas na tradição brasileira como características persistentes da herança colonial.<sup>3</sup>

Alguns desses traços também tornaram-se profundamente enraizados na cultura política brasileira e, de forma surpreendente, sobreviveram às enormes mudanças que o país atravessou nos últimos 50 anos. Talvez seja por isso que a *política* parece sempre estar em descompasso com as transformações econômicas e sociais.

A modernização das estruturas do governo federal e a profissionalização dos quadros da administração pública tornou-se uma questão importante somente nos meados dos anos 30, na onda de centralização e tendências reformistas trazidas pela Revolução de 1930. Mas foi durante a ditadura Vargas (1937-1945), que a reforma do Estado foi realmente iniciada e implementada.

Até o final da década de 30, além dos militares, que seguem os seus próprios princípios de

3. Sobre isso, veja os estudos clássico de: BOXER, C.R. *The Golden Age of Brazil*. California: University of California Press, 1962; e de: STEIN, Stanley, STEIN, Barbara. *The Colonial Heritage of Latin America*. New York: Oxford University Press, 1970.



organização, somente dois órgãos do governo federal (o Itamaraty e o Banco do Brasil) eram bem estruturados, tinham instituído normas para ingresso no serviço público, tinham criado planos de carreira, regras para promoção baseadas no mérito, e tinham alimentado uma burocracia profissional com um *ethos* de serviço público. Os servidores que constituíam a elite da administração pública naquela época eram fornecidos principalmente por estes dois órgãos, sendo que o primeiro ainda os fornece.

Vale a pena observar que foi essa elite burocrática, aliada aos militares e inspirada por uma idéia de construção nacional, que concebeu e implementou, na década de 30, três importantes intervenções estatais na economia, orientadas para o desenvolvimento: a nacionalização dos recursos minerais (1934), a nacionalização de jazidas de petróleo (1938), e a construção da primeira siderúrgica moderna (estatal) no Brasil (1939-41).<sup>4</sup> A nacionalização *preventiva* do petróleo (cujas reservas ainda não haviam sido descobertas) salienta o fato de que essa elite burocrática foi capaz de desenvolver e implementar uma estratégia nacional de longo prazo, baseada na percepção então corrente de que a forte regulamentação estatal e a sua intervenção direta na economia eram essenciais para industrializar o país através da substituição de importações. E, como sabemos, essa foi uma história de industrialização bem-sucedida.

Em 1933, Vargas encarregou um importante diplomata (o embaixador Maurício Nabuco) da tarefa de estudar a reforma da administração pública. Três diretrizes principais foram propostas e apoiadas por Vargas, inspiradas no serviço público britânico: critérios profissionais para o ingresso no serviço público, desenvolvimento de carreiras, e regras de promoção baseadas no mérito. Um novo órgão, o Departamento de Administração do Serviço Público (DASP) foi criado e encarregado, durante a ditadura Vargas, (chamada, de forma condizente, de Estado Novo), de implementar essas diretrizes, de supervisionar a administração pública, e de formar os recursos humanos para os altos escalões do serviço público, de definir escalas de salários para o setor público, e até de fixar o orçamento nacional. Entretanto,

pressões populistas-clientelistas limitariam o escopo dessa ambiciosa reforma.

Na verdade, um padrão duplo foi estabelecido. Os altos escalões da administração pública seguiram essas normas e tornaram-se a melhor burocracia estatal da América Latina; os escalões inferiores (incluindo os órgãos encarregados dos serviços de saúde e de assistência social então criados) foram deixados ao critério clientelista de recrutamento de pessoal por indicação e à manipulação populista dos recursos públicos.

É importante ter em mente que esse duplo padrão tornar-se-ia um padrão estrutural que permanece até hoje. É por isso que serviços diplomáticos estrangeiros e instituições internacionais, que somente lidam com esses altos escalões, percebem a burocracia brasileira como competente e eficiente; a população, que precisa tratar no dia-a-dia com o outro lado da moeda, tem uma percepção completamente diferente.

A queda da ditadura Vargas e a democratização do Brasil em 1945 não ajudaram muito a modernizar a administração pública como um todo. Se, de um lado, foram estabelecidos procedimentos mais transparentes para tornar a administração pública responsável perante o Congresso, de outro lado, esse mesmo instrumento foi usado pelos partidos políticos para ampliar suas práticas clientelistas profundamente enraizadas. Ser indicado para um cargo na administração pública - em um país onde a economia não criava empregos na mesma velocidade do crescimento demográfico - tornou-se a aspiração da classe média baixa e dos estratos socialmente menos privilegiados. Prover (e indicar para) esses cargos, por sua vez, era evidência de influência política e quase uma condição para o sucesso eleitoral.

A prática do uso dessa *moeda de troca* implicou em manter frouxas as regras para ingresso no serviço público e, ao mesmo tempo, em tornar inevitável a erosão da remuneração de seus quadros, graças ao inchamento e à baixa qualificação dos servidores da administração pública. As características típicas das administrações públicas dos países mais subdesenvolvidos tornaram-se características do

4. Para uma discussão alongada das circunstâncias e o ambiente político (inclusive a decisão de Roosevelt de financiar a siderúrgica estatal) veja: MARTINS, Luciano. Pouvoir et Développement Économique - Formation et Évolution des structures politiques au Brésil. Paris: Éditions Anthropos, 1976, p. 225-33.



grosso da burocracia do Brasil: excesso ou má distribuição de pessoal, absentéismo, a ocupação simultânea de dois ou mais cargos públicos pela mesma pessoa, atividades paralelas e baixa produtividade.<sup>5</sup>

Durante as duas décadas que se seguiram, essas características tornaram-se, de maneira geral, a regra. Entretanto, os altos escalões da burocracia e a administração das grandes empresas estatais (criadas durante o segundo governo de Vargas, no início dos anos 50), foram mantidas, também como regra geral, relativamente livres das investidas clientelistas, e tiveram sucesso na melhoria das práticas de administração pública e na preservação do *ethos* do servidor público. Isso aconteceu, entre outras razões, porque eles percebiam-se como agentes de um *projeto nacional* de desenvolvimento liderado pelo Estado - o que eles realmente eram.

Em resumo, um variante estrutural do *spoils system* - que no Brasil foi chamado de *Estado cartorial* - tornou muito difícil a modernização da maior parte da administração pública, e transformou as poucas tentativas para reformá-la em sucessivos fracassos.<sup>6</sup> O DASP continuou a existir, mas na verdade foi transformado em um órgão ultrapassado de controle, dedicado a impor procedimentos burocráticos e a regular escalas de salários baixos ou desequilibrados; por isso, entrava em conflito quase permanente com os quadros da administração pública. Quando exigiram-se habilidades técnicas mais sofisticadas para resolver novos problemas societários ou para estimular o desenvolvimento econômico, eram criados novos órgãos públicos, ou forças-tarefa *ad hoc* (gozando de *status* especial).

Como conseqüência, os aparelhos e os quadros do Estado seguiram um padrão de crescimento por sedimentação de estruturas sobrepostas e diferentes - quase como camadas geológicas - com padrões decrescentes de eficácia e eficiência dos serviços públicos nas camadas inferiores ou mais antigas.

O *Estado desenvolvimentista* dos anos Kubitschek (1955-60) foi a verdadeira imagem

dessas disparidades: ele proveu o governo de uma equipe altamente competente de servidores públicos capazes de projetar e implementar metas ambiciosas de desenvolvimento; e, ao mesmo tempo, os serviços públicos a cargo da burocracia do dia-a-dia continuaram a apresentar padrões extremamente baixos. A bizarra decisão de Juscelino Kubitschek de construir Brasília apenas agravou essa ambigüidade.

A mudança do governo federal do Rio de Janeiro para o meio do cerrado onde se erguia a nova capital, produziu quatro conseqüências inevitáveis: os órgãos do governo foram divididos, as comunicações dentro do serviço público foram interrompidas, a moradia para a burocracia absorveu investimentos consideráveis, e um pacote de salários compensatórios e de benefícios adicionais teve que ser oferecido para estimular os servidores a mudarem-se para lá. De fato, Brasília adicionou mais uma *camada* à administração pública, sob a forma de uma burocracia quase paralela. O fato de que 33 anos após a inauguração de Brasília, 23,6% dos servidores públicos federais ainda vivem e trabalham no Rio de Janeiro diz tudo.<sup>7</sup> Em resumo, para entender os acontecimentos subseqüentes, deve-se ter em mente duas características.

Em primeiro lugar, a tentativa feita na década de 30 e nos meados da década de 40 para modernizar a administração e formar em todos os níveis do aparelho estatal algo parecido com uma burocracia *weberiana*, foi parcialmente distorcida e, mais tarde, abandonada pela cultura política clientelista profundamente enraizada. Dessa tendência resultaram duas conseqüências políticas importantes e mutuamente relacionadas, tanto com respeito à natureza do relacionamento entre Estado e sociedade como no que se refere à governabilidade.

De um lado, como o pessoal não-qualificado que geralmente se constituía no objeto (na demanda) dessas práticas clientelistas era geralmente destacado para fornecer os serviços públicos costumeiros de atendimento à população, esses serviços (por razões compreensíveis) foram se

5. Sobre esses aspectos gerais, veja NUNBERG, Barbara. Public Sector Pay, *op. cit.*

6. Como se sabe, a expressão "spoils system" (o uso da nomeação para cargos públicos para recompensar aqueles que deram apoio ao partido vencedor) foi criada em discurso do Senador William Marcy em 1832 ("to the victor belongs the spoils" [N.T.: ao vencedor pertence a pilhagem]). Somente 50 anos mais tarde, com a lei Pendleton de 1883, é que foi adotado o concurso de acesso, que marcou a introdução gradual de um sistema de mérito na administração pública dos Estados Unidos.

7. Cf. Diagnóstico e Perspectivas, *op. cit.*, Parte I, p. 34.



deteriorando continuamente. A pequena corrupção, na forma do *jeito*, tornou-se regra geral e fez surgir uma profissão única e próspera: a do despachante, aquele que conhece os labirintos da burocracia e é capaz de *facilitar* as coisas para os demandantes de bens e serviços públicos.

Por outro lado, na medida em que o uso intensivo do aparelho do Estado para garantir ou negar acesso a empregos e a outros benefícios (isto é, *favores*) tornou-se um bem político importante, quase todos os partidos políticos (e não apenas o vencedor de eleições) tornaram-se também cada vez mais dependentes do Estado. Em outras palavras, a responsabilidade dos partidos políticos para com seus eleitores vinha da sua capacidade de dar-lhes acesso a emprego no aparelho do Estado e/ou de manipular recursos ou subsídios públicos do seu interesse pessoal ou corporativo - em lugar de agregar e converter demandas sociais em políticas públicas orientadas para reformas.<sup>8</sup> Esse é o cerne da cultura política populista-clientelista.

Em segundo lugar, se os altos escalões da burocracia - aqueles que estabelecem o nexo político-administrativo de decisões e políticas de governo - foram preservados em parte dessa tendência, eles tiveram, entretanto, que enfrentar duas outras limitações. De um lado, um DASP fossilizado estabelecendo regulamentações burocráticas e escalas de salários para os quadros do governo federal, que eram percebidos por esses altos escalões como incompatíveis com a sua capacidade criativa em potencial e com suas qualificações profissionais (e realmente eram). Por outro lado, o nexo político-administrativo que eles deveriam estabelecer era submetido a mudanças periódicas. Na verdade, ao assumir suas funções, cada nova administração não apenas recrutava uma nova equipe (o que é compreensível), mas também via-se tentado a redefinir o cenário institucional do aparelho de tomada de decisão herdado do seu antecessor - às vezes por bons motivos e com resultados inovadores, mas muitas vezes por razões sem sentido e com efeitos extremamente negativos sobre a estabilidade da

organização interna do Estado e sobre a *memória* das suas operações.

Esses altos escalões da burocracia do governo federal começaram então a desenvolver duas táticas defensivas: ou *emancipavam-se* dessas limitações, criando (ou migrando para) órgãos semi-independentes da administração indireta (autarquias, fundações, empresas públicas e empresas estatais), ou conseguindo tornar-se *insubstituíveis* nos órgãos governamentais que chefiavam, mantendo para si o monopólio da competência ou da informação nas áreas sob sua jurisdição, dessa forma transformando esses órgãos em *feudos* dentro do aparelho estatal.<sup>9</sup>

Por diferentes razões e circunstâncias, essas duas principais características serão reforçadas durante o regime militar autoritário (1964-1985), ou adquirirão novas características sob os três governos civis que o sucederam até o momento. A partir do início dos anos 80, uma nova variável será adicionada ao processo de deterioração da administração pública: a crise fiscal do Estado.

## 1.1 O Estado sob o regime autoritário

Muito embora tivessem um discurso anti-estatizante, os dois primeiros governos do regime autoritário aumentaram consideravelmente as receitas do Estado (um crescimento, em termos reais, de 80% entre 1965 e 1971, correspondente a 1% de um PIB em crescimento). Ao mesmo tempo, os gastos com o pessoal civil da administração direta, no mesmo período, reduziram-se em 6,5%, em termos reais (entretanto, os gastos com o pessoal militar aumentaram em 81,5%, em termos reais, no mesmo período).<sup>10</sup>

Isso não foi devido a uma redução nos quadros do pessoal civil, mas sim à uma erosão dos

8. Sobre isso, veja o estudo aprofundado: MAINWARING, Scott. Brazilian Party Underdevelopment in Comparative Perspective. *The Helen Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame, Working Paper n° 134, janeiro de 1990.*

9. Isto também acontece, evidentemente, em outros contextos, porém muito mais como uma anomalia dentro da organização do Estado do que como uma tendência (exceção feita, talvez, para os "mandarins" da França). O exemplo mais conhecido disso como uma anomalia é o de J. Edgar Hoover, que dirigiu o FBI por 48 anos, de 1924 até a sua morte em 1972.

10. Cf. MARTINS, Luciano. Estado Capitalista e Burocracia no Brasil Pós-64. *Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985, Tabela 1.3, p. 245-46.*



salários, e, mais provavelmente, devido também à migração de pessoal da administração direta (Poder Executivo) para o setor paraestatal. Esse último setor sofrerá enorme expansão durante o regime autoritário, como será visto adiante.

Apesar disso, em 1967 o regime autoritário executou uma ambiciosa reforma das estruturas do Estado e dos procedimentos burocráticos, embora com resultados nem sempre esperados. O uso de Decreto-Lei (nº 200) tornou possível implementar a reforma sem submetê-la ao Congresso (e dessa forma, livre das pressões de suas bases eleitorais) para discussão e votação; um Congresso, que de qualquer maneira, tinha seus poderes enormemente reduzidos pelos militares.

A filosofia básica dessa reforma tinha dois aspectos. De um lado, exigia diretrizes normativas centralizadas no âmbito do governo federal, através da instituição: (1) de um plano geral de governo; (2) de planos setoriais plurianuais; (3) de novas normas para as alocações orçamentárias; e (4) da programação de despesas de médio prazo em uma tentativa de introduzir previsibilidade (Decreto-Lei nº 200 de 1967, Art. 7). De outro lado, a idéia era de diversificar a natureza dos órgãos estatais (autarquias, empresas públicas, fundações, etc.) para promover a descentralização funcional do aparelho do Estado, mediante a delegação de autoridade a esses órgãos da administração indireta para a consecução de muitas das funções e das metas do governo.<sup>11</sup> Em resumo, a reforma modernizante implicou em um tipo de divisão de trabalho entre agências e estruturas do Estado.

Na verdade, a racionalidade pretendida através da centralização normativa foi prejudicada pela concentração de poder, pessoal e arbitrária, alimentada pelo *ethos* autoritário; além disso, as ações de descentralização funcional foram parcialmente desviadas de sua intenção original, a qual tinha dois objetivos: em primeiro lugar, contornar a rigidez das estruturas da administração direta e, em segundo lugar, introduzir o espírito gerencial privado na administração do setor paraestatal (isto é explicitamente declarado no Art. 27 do Decreto-Lei nº. 200).

Essa reforma foi chamada de a *revolução silenciosa* pelo ministro (Hélio Beltrão) que a concebeu e executou.<sup>12</sup> E realmente o era. Mas, boas intenções à parte, ela conduziu a alguns resultados infelizes. O que foi projetado para ser uma divisão racional de trabalho, no âmbito do Estado converteu-se em relacionamento tenso. Isso ocorreu, basicamente, por dois motivos.

Em primeiro lugar, a criação de órgãos semi-independentes, empresas públicas e empresas controladas pelo Estado (cada uma dessas categorias com um tratamento jurídico diferente) ensejou uma enorme expansão desses três níveis da administração pública. Na verdade, o governo autoritário perdeu o controle sobre essa expansão, em parte porque as vantagens de se ver livre da rigidez burocrática e dos maus salários da administração direta tinha um grande atrativo para uma burocracia na qual o regime autoritário tinha que se apoiar; e, no que diz respeito às empresas estatais, uma vez que foram estimuladas a adotar uma atitude mais empresarial, as administrações dessas empresas se sentiram à vontade para expandir amplamente suas atividades e criar tantas subsidiárias quantas quisessem.

A taxonomia das empresas criadas (ou fortalecidas) pelo Decreto-Lei nº 200 pode ser resumida como segue: (1) empresas públicas encarregadas de serviços públicos básicos (urbanização, eletricidade, água); (2) empresas criadas ou expandidas para desenvolver setores considerados como *estratégicos* (aço, mineração, material bélico, serviços de informática, etc.); (3) empresas em setores que eram monopólios do Estado desde a década de 50 (petróleo, telecomunicações, geração de energia elétrica, transportes). Uma categoria adicional mas muito especial é o das inúmeras empresas privadas que estavam à beira da falência, e que, por estarem altamente endividadas com o Estado, ou porque supunha-se que ameaçavam a *estabilidade do mercado* caso viessem a falir, foram absorvidas pelo Estado e colocadas sob a administração das burocracias de bancos públicos para serem *recuperadas*.

Na metade dos anos 70, ninguém era capaz de dizer com certeza quantas fundações públicas, autarquias, empresas públicas e empresas

11. Isto foi seguido, dez anos mais tarde, por um programa de "desburocratização" que pretendia - com poucos resultados - reduzir o excesso de trâmites burocráticos e tornar o burocrata mais responsável perante o público.

12. Cf. MARTINS, Luciano. Estado.... Op. cit., p. 75-76



estatais existiam no país. Uma pesquisa que conduzimos na época, cobrindo apenas empresas públicas e empresas controladas pelo Estado, encontrou 571 delas nos três níveis administrativos, sendo que 60% das mesmas havia sido criada entre 1966 e 1976.<sup>13</sup>

Durante o governo Geisel (1974-78), adotaram-se diretrizes para que a criação de novas subsidiárias pelas principais empresas estatais fosse submetida à aprovação prévia do presidente da república, e para reduzir os privilégios fiscais gozados por essas empresas estatais com respeito ao imposto de renda. Mas era, talvez, tarde demais. Além disso, a primeira dessas diretivas foi abandonada pelo governo militar subsequente.

De qualquer modo, um estudo de 231 empresas públicas e empresas estatais realizado em 1976, mostrou que elas tinham-se espalhado por todos os setores da economia, aumentando consideravelmente a presença do Estado no sistema produtivo, embora metade dessas empresas atuasse na prestação de serviços públicos.<sup>14</sup>

Esse último fato também tem implicações importantes. Muitos serviços públicos típicos (a instalação de esgotos, por exemplo) começaram a ser realizados por empresas públicas. Elas não adotaram necessariamente práticas gerenciais para a sua organização ou para a execução de suas atividades (como esperava a *reforma*), mas em muitos casos elas certamente adotaram uma abordagem de custo/benefício para a alocação de investimentos. Como resultado disso, comunidades locais pobres, consideradas como financeiramente pouco sólidas para produzir retornos, muitas vezes tiveram negadas a implantação ou melhoria de tais serviços públicos (isto foi documentado no município de Camaçari, Bahia, e há razões para crer que este não foi o único caso).<sup>15</sup>

Em segundo lugar, as empresas estatais do setor produtivo (sem mencionar as instituições financeiras

controladas pelo Estado) se sentiram à vontade para se organizarem de acordo com práticas e padrões típicos de empresa privada. Foram criadas empresas *holding*, bem como novas subsidiárias; as atividades relacionadas com negócios mais lucrativos foram expandidas em um padrão de conglomerado; foram adotadas regras especiais para recrutamento e treinamento de pessoal qualificado; faixas salariais, fundos de pensão e benefícios adicionais foram livremente estabelecidos por cada empresa; e, em pelo menos um caso documentado, foram iniciadas ou expandidas atividades em outros países. Em meados da década de 70, a Petrobrás, por exemplo, controlava ou tinha participação em 35 outras empresas; possuía uma refinaria na Itália, tinha criado uma *trading company* internacional bem-sucedida e estava realizando prospecção de petróleo em oito países diferentes.

Na verdade, não há nada necessariamente errado com essas expansões em si; e isso não é um fenômeno novo ou excepcional se considerarmos as experiências de outros países, inclusive de países em desenvolvimento.<sup>16</sup> Essa é também a forma característica como, por exemplo, operam as empresas estatais européias, pela simples razão que essas empresas, além de serem estatais, são também grandes empresas capitalistas.

Além disso, no caso brasileiro, a extraordinária expansão dessas empresas foi *legitimizada*, por assim dizer, pelo fato de que algumas das empresas nas quais o Estado detinha maioria acionária, mas não detinha o total de ações (economia mista) tornaram-se *blue chips* em um mercado de ações altamente especulativo. Acresce que, era parte essencial da estratégia econômica do governo naquela época incentivar o setor público a investir pesadamente. Vale a pena lembrar que em meados da década de 70 a poupança do setor público representava um terço da poupança interna do Brasil, e era um componente importante da capacidade total de investimento do país.<sup>17</sup>

13. Cf. MARTINS, Luciano. Estado.... *Op. cit.*, p. 62-67

14. *Ibid.*

15. Sobre isso, veja: MARTINS, Luciano. La Problématique des Pôles de Développement et l'Experience de Camaçari à Bahia. *Cahiers de L'Amérique Latine*. Paris: IHEAL, 1981.

16. Na verdade, as atividades "multinacionais" de empresas públicas de países em desenvolvimento, por exemplo, não são novas e cresceram consideravelmente nas décadas de 70 e 80. Veja: WELLS, L.T. Third World grows its own multinationals. *International Management*. Maidenhead, 1982, p. 39. Veja também: Las Empresas Publicas Mixtas en los Países en Desarrollo, *Gestión y Problemas Fundamentales*, ONU, ST/TCD/SER.E/6, Nova Iorque, 1989, especialmente a p. 38.

17. Para uma excelente análise global sobre o papel do setor público naquela época, veja: WERNECK, Rogério F. Public Sector Adjustment to External Shocks and Domestic Pressure in Brazil. Em LARRAIN, F., SELOWSY, M. Public Sector and Latin American Crisis. São Francisco: ICS Press, 1991, p. 53-83.



Entretanto, a fraca institucionalização por parte do Decreto-Lei nº 200 de normas para regulamentar e supervisionar essa expansão da administração indireta, trouxe um número razoável de conseqüências negativas para a organização interna do Estado. Essas conseqüências podem ser resumidas em dois aspectos.

O primeiro refere-se ao relacionamento difícil, quando não conflitante, entre as duas esferas (direta e indireta) da administração pública. A ausência de regras institucionais claras, como por exemplo, nos contratos de gestão europeus, para regulamentar os vínculos entre o Poder Executivo do governo e a administração do setor paraestatal e das empresas controladas pelo Estado, introduziu uma espécie de tensão permanente nesse relacionamento, quando não efeitos desastrosos para ambos os lados.

De um lado, as empresas estatais do sistema produtivo, bem como outras entidades da administração indireta lutavam constantemente para aumentar sua autonomia, tanto por razões boas, como por más razões. Na verdade, cada uma dessas empresas desenvolveu um forte *esprit de corps*, baseado na percepção de que elas eram estranhas no ninho pouco confortável e ineficiente da administração pública - e que elas queriam permanecer assim: seja para poderem estabelecer seus próprios objetivos de longo prazo (muitas vezes mais racionais), seja para preservar seus privilégios corporativos dentro das estruturas do Estado. Por outro lado, as tentativas do Executivo de limitar essas tendências de emancipação (uma espécie de *fronde* dentro do aparelho do Estado sob um regime autoritário) foram malsucedidas ou tiveram importantes efeitos colaterais negativos.

Como regra geral, quando um *estranho* (significando um representante ou um órgão do governo) era designado para *disciplinar* essas agências ou empresas, tal representante ou órgão era sabotado pelas equipes dessas entidades ou era forçado a aceitar a sua *lógica*. A única intervenção

*vitoriosa* do Executivo, em empresa estatal do setor produtivo, nessa época, teve efeitos perniciosos de médio e longo prazos.

Quando o então todo-poderoso ministro Delfim Netto (o czar da economia por 13 dos 21 anos do regime autoritário) decidiu optar por uma política de crescimento com endividamento externo, ele conseguiu forçar as principais empresas controladas pelo Estado a irem ao *euromarket*, que alegremente abriu-lhes as comportas dos petrodólares. Não houve supervisão governamental sobre as taxas de juro e os *spreads* individualmente negociados por essas empresas, uma vez que não havia uma entidade oficial capaz de realizar tal supervisão - e isso tornou-se uma nova fonte *moderna* de corrupção. De qualquer modo, essas empresas estatais do setor produtivo contraíram pesadas dívidas para atender as necessidades do governo (e não as suas próprias). Ao mesmo tempo, como parte de uma política antiinflacionária, foi imposto o congelamento de tarifas e a redução dos preços reais de bens e serviços produzidos pelas empresas estatais.

Para fazer frente a essa política, mesmo aquelas empresas que não haviam sido levadas pelo governo a assumir empréstimos externos, viram-se compelidas a assim proceder para atender suas próprias necessidades. No caso de empresas estatais menos produtivas, isso resultou em endividamento excessivo, o que, por sua vez, causou uma crescente pressão sobre o governo para subsidiá-las, uma vez que as tentativas subseqüentes de impor tetos orçamentários sobre tais empresas geralmente não tiveram resultado.<sup>18</sup>

Quando as taxas de juros internacionais explodiram ao final da década de 70 e foi realizada a maxidesvalorização do Cruzeiro, o serviço da dívida tornou-se uma carga ainda mais pesada para essas empresas. Werneck mostra que as despesas financeiras, que em 1980 representavam 6,8% de suas despesas correntes agregadas, cinco anos mais tarde haviam aumentado para 19,1%.<sup>19</sup> Mesmo as grandes *holdings* do aço (Siderbrás), da energia

18. Aparentemente, Delfim Netto implementou sua política com respeito às empresas estatais pressionando seus dirigentes (ou mesmo ameaçando aconselhar o presidente a demiti-los) através de canais informais, graças à ausência de formas institucionalizadas e eficazes para regular o relacionamento entre o governo e as empresas estatais. De qualquer forma, estimular o endividamento era mais fácil do que reduzir os gastos: era parte da filosofia do governo naquela época. Somente em 1979 foi criada a Secretaria de Controle das Empresas Estatais (SEST) como um órgão de supervisão que deveria controlar os gastos dessas empresas. Entretanto, muitos administradores de empresas estatais simplesmente ignoraram os tetos orçamentários da SEST. Alguns anos mais tarde a SEST foi extinta. Cf. SCHNEIDER, B.R. *Politics. Op. cit.*, p. 91-117.

19. Veja WERNECK, *op. cit.*, p. 79.



elétrica (Eletrobrás) e do petróleo (Petrobrás) atravessaram uma situação financeira perigosa e desconfortável. Na segunda metade da década de 80, o governo federal foi compelido a aumentar os subsídios. As transferências de capital para as empresas estatais que no período 1980-85 representavam uma média de 0,78% do PIB, alcançaram 1,65% do PIB no período 1986-1988.<sup>20</sup>

Aparentemente, essas intervenções discricionárias e às vezes contraditórias por parte do governo tiveram um efeito opressivo sobre a moral de muitos dos altos executivos dessas empresas, na medida em que eles percebiam que seus esforços - dos quais eles se orgulhavam - para desenvolver padrões sólidos de administração empresarial estavam sendo sabotados. Como lembrou mais tarde o presidente de uma dessas empresas, eles *se sentiram usados* pelas políticas do governo - expressão que diz o suficiente sobre o seu relacionamento tenso com o Executivo.<sup>21</sup>

É possível supor que episódios como esses estão na raiz (ou justificaram) as práticas cada vez mais corporativistas que os administradores de muitas dessas empresas começaram a desenvolver. É como se eles se sentissem *justificados* em apropriar em seu benefício (através de aumentos de salários e enormes contribuições aos seus próprios fundos de pensão) uma parcela crescente dos resultados dessas empresas. Mas isto é, reconhecidamente, uma explicação insuficiente para essa tendência, entre outras razões, porque espalhou-se para outras empresas estatais que não haviam sido submetidas aos mesmos constrangimentos.

De qualquer modo, há sólida evidência de que nessa época a remuneração nas principais empresas estatais começou a crescer consideravelmente. De fato, embora o número de seus servidores tenha decrescido em termos relativos na década de 70 (de 14,8% para

10,2% do número de empregados na indústria, por exemplo), os salários aumentaram de 1,82% para 2,5% do PIB entre 1970 e 1980.<sup>22</sup> Dois estudos mostraram que a remuneração nessas empresas ultrapassou aquelas praticadas em grandes empresas privadas nos mesmos setores - em contraste agudo com os salários decrescentes na administração direta.<sup>23</sup> É preciso dizer que a prática então corrente de empregar no setor paraestatal oficiais militares recentemente aposentados certamente ajudou a dar apoio a essa prática e a tornar mais fácil o caminho para a generalização da tendência corporativista.

O segundo ponto a ser salientado a respeito desse modo de expansão da administração indireta é a crescente disparidade estabelecida entre ela e a maioria dos órgãos do Poder Executivo, graças à sua evolução diferente e ao *status* distinto de seus respectivos quadros. Isso é visível em termos de escalas de salários, de capacidade de tomar decisões, de capacitação em recursos humanos, e de capacidade em implementar políticas ou produzir bens. Em resumo, a distância entre as duas esferas do aparelho estatal aumentou consideravelmente. Como conseqüência, enquanto o setor paraestatal floresceu, a prestação dos serviços públicos básicos à população (tais como saúde, educação, assistência social e segurança pública), que estavam a cargo da administração direta, continuaram a deteriorar.

Embora os Estados sejam, em qualquer lugar, entidades mais ou menos fragmentadas, e sejam muitas vezes o cenário de intensas lutas interburocráticas, o mínimo de coordenação institucional e interpessoal no serviço público é geralmente condição para governabilidade e para a inovação nas práticas de governo.<sup>24</sup> O que aconteceu no Brasil é muito mais complexo do que isso.

Começaram a coexistir (ou, de forma mais apropriada, foram mais uma vez justapostas), dentro

20. Cf. HADDAD, Paulo R. et al. Brazil: Macroeconomics Assessment Paper. Relatório preliminar preparado para o BID, mimeo, 1993, p. 31.

21. Entrevista no Rio de Janeiro em 6 de junho de 1993.

22. Cf. WERNECK. Public Sector. Op. cit., p. 61-67.

23. Cf. WERNECK. Public Sector. Op. cit., p. 67.

24. Sobre isso veja: HALL, Peter A. Policy innovation and the Structure of the State: The Politics-Administration Nexus in France and Britain. *Annals of The American Academy of Political and Social Sciences*. Nº 466, março de 1983, p. 43-59.



do Estado, não apenas duas esferas públicas, mas também dois tipos de servidores sociologicamente diferentes. Como *tipos ideais*, eles poderiam ser descritos como segue: de um lado, o burocrata mal pago, de baixa qualificação, de visão estreita e desmotivado da administração direta; de outro lado, socialmente ascendente o *executivo público* do setor paraestatal, muitas vezes mais competente, *resourceful*, com uma cultura gerencial quando não tipicamente empresarial.<sup>25</sup>

Isso é mais do que a estratificação horizontal normal e bem conhecida dentro de qualquer administração pública. No caso brasileiro, essa tendência produziu uma fratura *vertical* dentro do aparelho do Estado. As diferenças entre esses dois universos tornam a sua interface extremamente problemática. Por exemplo, a negociação de políticas articuladas entre ministros de Estado e presidentes de empresas estatais tornou-se uma tarefa tensa e muitas vezes impossível. Isso tende a solapar seriamente a coerência interna e a implementação de políticas públicas; em síntese, em solapar a governabilidade.

Outro padrão, relacionado ao anterior, deve ser mencionado. A supressão ou obstrução, pelo regime autoritário, dos canais institucionais de representação de interesses, juntamente com a autonomia adquirida por alguns órgãos governamentais, fez surgir novas formas de articulação e relacionamento entre a burocracia pública e os interesses privados. Grupos de interesses especiais, empreiteiras de obras públicas, e outros, começaram a estabelecer relações diretas e pessoais ou *privilegiadas* com setores da administração direta, ou com empresas estatais, das quais de alguma forma dependiam.

Isso, novamente, não é incomum, salvo pela quase total falta de transparência e de definição de responsabilidades no caso brasileiro. Para colocar de outra maneira, uma vez que a supervisão por parte da sociedade e a

intermediação política foram suprimidas pelo regime autoritário, esse novo padrão de relacionamento (o que Fernando Henrique Cardoso uma vez chamou de *anéis burocráticos*) fez surgir um tráfego novo e incontrolável entre os interesses públicos e privados - indo muito além dos limites das práticas convencionais de *lobby*, e assentando os fundamentos do que mais tarde assumiria a forma de corrupção generalizada nos altos escalões do aparelho do Estado. Não menos importante, a captura de setores e de recursos do Estado por interesses privados tornou ainda menos claros os limites entre *público* e *privado* - para ambos os lados. Discutiremos o papel desempenhado por esse fenômeno na transição de clientelismo para corrupção mais adiante.

Apesar de todos esses acontecimentos, é preciso dizer que durante o regime autoritário algumas *ilhas de excelência* foram criadas, ou conseguiram sobreviver na administração direta e nas empresas públicas, nas autarquias ou nas fundações. Alguns desses órgãos melhoraram a capacitação de seu pessoal, estabeleceram planos de carreira, em pelo menos um caso criaram incentivos à produtividade, forneceram um fluxo de informações confiáveis para as decisões do governo, e, por último, mas não menos importante, mantiveram vivo o *ethos* do servidor público. Na verdade, eles tornaram-se, até certo ponto, os alicerces da governabilidade, e a sua criação ou sobrevivência foi um subproduto positivo da reforma administrativa executada em 1967.<sup>26</sup>

Essas foram as principais tendências e questões geradas nas décadas de 40 e 50, de outro lado, as estruturas de Estado e os problemas da administração pública que foram transmitidos pelo regime militar aos seus sucessores civis.

25. Os indicadores caracterizando ambos os tipos ideais (níveis de escolaridade, habilidades técnicas, percepção de papel, "mentalidades", visão de mundo, salários, etc.) encontram-se em: MARTINS, Luciano. Estado... Op.cit. Para um estudo mais recente onde este problema também é abordado, mas de um ângulo diferente, veja: SCHNEIDER, Ben Ross. Politics. Op. cit., passim.

26. O Decreto-Lei nº 200 tornou possível a criação ou a sobrevivência de tais órgãos permitindo que o Executivo (por ordem do presidente) desse autonomia para a organização interna e a criação de escalas especiais de salários para certos órgãos que necessitavam de pessoal altamente especializado. Este foi o caso, por exemplo, da reorganização da Receita Federal ou da criação do Instituto de Política Econômica Aplicada (IPEA). Entrevista com Reis Velloso, 31 de outubro de 1993.



## 2. Democratização, a nova Constituição e o Estado

No período que se inicia em 1985, com a restauração do regime democrático, três acontecimentos principais irão marcar a organização dos aparelhos do Estado e irão influenciar o desempenho da administração pública. Uma vez que esses desenvolvimentos se sobrepõem, a enumeração que se segue deve ser entendida como uma distinção analítica, e não como uma seqüência de eventos. Esses desenvolvimentos são os seguintes:

Em primeiro lugar, as decisões tomadas pelos governos civis de *redesenhar*, sucessivamente (à discrição de cada um) os altos escalões da administração pública; em segundo lugar, as disposições inconseqüentes com respeito às estruturas do Estado e ao seu pessoal, instituídas pela nova Constituição de 1988; em terceiro lugar, a nova natureza e metas das práticas clientelistas e os níveis (sem precedentes) atingidos pela corrupção.

### 2.1 A ausência de uma estratégia de reforma

Durante os três governos civis que se seguiram ao regime militar (mas especialmente sob o caótico governo Collor), a organização e as estruturas dos altos escalões da administração pública foram modificadas de forma constante e errática. Novos ministérios, secretarias, e órgãos de alto nível do Poder Executivo eram criados apenas para serem extintos meses depois, ou fundidos com outros, ou recriados sob um nome diferente, ou designados para

desempenhar outras tarefas. O governo Collor foi especialmente destrutivo, pela desorganização imposta às estruturas do governo federal (o que abriu o caminho para a corrupção de alto nível) e pela desmoralização ainda maior da burocracia pública, quer através de ataques verbais indiscriminados, quer pela demissão arbitrária e inócua de servidores, como veremos a seguir.

Durante os cinco anos do governo Sarney e os dois anos e meio do governo Collor, para acomodar interesses políticos ou por razões tópicas, foram perpetradas nada menos que 35 (!) mudanças desse tipo, afetando 25 ministérios ou órgãos da macroestrutura do governo.<sup>27</sup> O governo Itamar Franco, seguiu o mesmo caminho, e em menos de um ano introduziu seis mudanças arbitrárias em nível de ministério ou secretarias de governo.

Ironicamente, uma boa ilustração dessas mudanças é dada pela trajetória do órgão teoricamente responsável pela reforma da administração pública. Após assumir o governo nas circunstâncias dramáticas que conhecemos, o vice-presidente Sarney executou os planos de governo herdados do infortunado Tancredo Neves. Esses planos tinham como objetivo acomodar no governo a ampla e heterogênea coalizão política que Tancredo costurou para garantir a transição do regime militar para o governo civil. A solução encontrada foi a de criar tantos ministérios ou secretarias quantas fossem necessárias para satisfazer os diferentes partidos políticos que formaram a coalizão. Entre estes novos ministérios, estava o Ministério da Desburocratização [sic].

Em 1986, esse órgão foi rebatizado por Sarney como Ministério da Administração. Ele absorveu as funções do DASP e parecia ter marcado um tento ao designar uma *comissão de alto nível* para a reforma administrativa - um esforço, entretanto, que nunca produziu resultados. Meses depois, este ministério foi por sua vez extinto e substituído pela Secretaria da Administração Pública (SEDAP), ligada diretamente à Presidência da República. De 1989 a 1990, esta secretaria foi realocada para a jurisdição da Secretaria de Planejamento, e foi dividida em duas subsecretarias (Recursos Humanos e Modernização Institucional). Em 1990, foi

27. Cf. Diagnóstico e Perspectivas, *op. cit.*, Parte II, p. 192; veja também: PIQUET CARNEIRO, J. G. Requisitos Políticos e Técnicos da Reforma do Estado. Documento apresentado no V Fórum Nacional, São Paulo, 1993.



novamente fundada em um único órgão, sob o nome de Secretaria da Administração Federal (SAF) e voltou a colocar-se sob a Presidência da República até 1992. No início de 1992, passou a ser vinculado ao Ministério do Trabalho. Mas aparentemente isso não foi suficiente, já que, no final de 1992, retornava novamente ao comando direto da Presidência da República.<sup>28</sup>

Como é fácil entender, essas mudanças erráticas confundiram e desarticularam ainda mais as burocracias (agora itinerantes) desses órgãos, descoladas que foram de um lugar ou tarefa para outro, sem saber por quê ou para que. Essas mudanças contínuas, das quais o caso acima é apenas um exemplo, juntamente com os salários irrealisticamente baixos para os altos escalões do governo, resultaram também na desorganização ou mesmo na destruição de algumas das *ilhas de excelência* remanescentes dentro da administração pública.<sup>29</sup> Em resumo, ficou clara a ausência de vontade política e de uma estratégia de reforma administrativa sob o governo civil. Isso irá também permear a elaboração da nova Constituição.

## 2.2 A nova Constituição e a administração pública

O segundo desenvolvimento a ser considerado diz respeito à Constituição de 1988. As estruturas do Estado, a administração pública e os seus quadros são extensivamente regulamentados através de mais de 20 artigos e de inúmeros parágrafos da nova Constituição. A seguir são discutidas algumas de suas principais características (muitas vezes contraditórias), bem como suas implicações.

A primeira coisa a ser dita é que a maioria dessas disposições não deveria ser assunto de regulamentação constitucional, mas sim objeto de legislação ordinária, como é em outros países. O fato dos legisladores brasileiros terem revelado uma vontade quase compulsiva para inserir na Constituição um grande leque de assuntos, tem que ser entendido à luz da cultura política e do sistema de partidos políticos do Brasil.

O grande número de partidos políticos criados após a queda do regime autoritário, tornaram, juntamente com a sua heterogeneidade interna e indisciplina partidária, extremamente difícil qualquer maioria coerente e estável na Assembléia Constituinte.<sup>30</sup>

Como conseqüência, somente podiam ser formadas coalizões *ad hoc* e maiorias voláteis. A sua composição era baseada em intensas negociações pessoais entre congressistas (*vote pelo meu projeto, que eu votarei pelo seu*), que iam além das filiações partidárias ou linhas ideológicas. Inscrever alguma coisa na Constituição (que só pode ser alterada mediante procedimentos especiais) tornou-se, assim, uma garantia contra humores instáveis e maiorias políticas mutáveis. Não é por outra razão que a Constituição brasileira tem 315 artigos e mais de 2.000 cláusulas! *Lobbies* de interesses especiais (incluindo o *lobby* extremamente ativo dos servidores públicos), tinham naturalmente consciência disso - e agiram em conseqüência.

Isso poderá ajudar a entender porque os constituintes seguiram um padrão de comportamento duplo e contraditório com respeito à reforma da estrutura do Estado e da administração pública. Em muitos casos, a contradição não é apenas entre padrões diferentes, mas internos a cada um, como veremos a seguir.

28. Cf. Diagnóstico e Perspectivas, *op. cit.*, p. 181 e 243.

29. Um exemplo disso é a Receita Federal, o órgão responsável pela coleta dos tributos e auditoria dos contribuintes. Entre 1979 e 1992, ela perdeu, por demissão ou aposentadoria antecipada, metade dos seus auditores altamente qualificados - isso no meio de uma séria crise fiscal do Estado. Alguns deles tornaram-se "consultores privados", o que provavelmente significa ensinar empresas privadas a usar brechas na legislação ou práticas de evasão fiscal. Outro exemplo é o Instituto de Política Econômica Aplicada (IPEA), que tradicionalmente fornecia ao governo excelentes documentos de análise e crítica da política econômica. No início da década de 90, a erosão salarial acumulada desestimulou os seus quadros e tornou quase impossível o recrutamento de novos servidores. A fundação pública responsável pela coleta e processamento das estatísticas nacionais (IBGE) também foi prejudicada por essa síndrome. O Itamaraty conseguiu de alguma maneira sobreviver a esse cataclisma, graças principalmente a suas funções especiais e ao espírito de corps desenvolvido pela sua burocracia para a sua própria proteção.

30. Dez partidos políticos eram representados no Congresso que redigiu a Constituição. Embora um deles (PMDB) tivesse a maioria das cadeiras (54%), as suas divisões e a falta de disciplina interna tornaram essa maioria apenas nominal. Hoje o Brasil possui quase 40 partidos políticos, 19 dos quais estão representados no Congresso. Nenhum deles tem mais de 20% dos votos parlamentares. Apenas recentemente foi aprovada legislação para limitar o número de partidos políticos nas próximas eleições.



O primeiro padrão pode ser exemplificado pelas diretrizes abaixo (entre outras). Em primeiro lugar, as empresas públicas, as empresas estatais, as autarquias ou as fundações públicas somente podem ser criadas através de lei específica; a criação de subsidiárias dessas entidades deve ser aprovada previamente pelo Congresso (Art. 37, XIX e XX). Em segundo lugar, para eliminar as diferenças entre os três níveis de governo e entre a administração direta e o setor paraestatal, foi adotado (Art. 39) o critério de regras e hierarquias iguais para todos (Regime Jurídico Único). Em terceiro lugar, a reestruturação de ministérios, secretarias e outros órgãos da administração pública também foi submetida à aprovação prévia do Congresso (Art. 48, XI). Finalmente, o ingresso no serviço público foi restrito àqueles aprovados através de concurso público baseado em critérios profissionais (Art. 37, II), exceção feita àqueles nomeados para funções temporárias (*cargos de confiança*) nos altos escalões do governo.

À primeira vista, poder-se-ia concluir que os legisladores estavam conscientes dos principais problemas estruturais do Estado e da administração pública, e que eles tinham mostrado vontade política para remediá-los. Na verdade, o diagnóstico estava correto. Entretanto, o remédio adotado, salvo a primeira disposição mencionada acima, resultou ser problemático ou ineficaz.

Um bom exemplo da primeira situação foi a colocação das autarquias e fundações sob as mesmas regras administrativas e regime jurídico da administração direta. A natureza e as necessidades dessas entidades são diferentes. As fundações públicas, por exemplo, têm como objetivo supervisionar ou executar atividades de pesquisa em áreas que exigem pessoal especializado e flexibilidade de ação (agricultura, saúde, economia, pesquisa científica, estatística, e assim por diante). As ações corretas deveriam ter sido controlar a sua expansão e melhorar sua *accountability*, e não dificultar suas atividades ou estrangular sua capacidade de inovação.<sup>31</sup>

As medidas que se tornaram inúteis foram exatamente aquelas mais necessárias para dar alguma estabilidade aos órgãos do Poder Executivo e para

aumentar a eficiência da administração pública. A disposição de que a estrutura do Executivo não poderia ser modificada sem a aprovação prévia por parte do Congresso foi facilmente contornada, como vimos, graças ao uso intenso, durante os governos Sarney e Collor, de outro artigo da Constituição (Art. 62), que permite ao presidente tomar medidas com força de lei, *ad referendum* do Congresso (medida provisória). Teoricamente, o Congresso tem 30 dias para aprovar ou não tais medidas; na prática, entretanto, uma vez que são tomadas (produzindo imediatamente o efeito desejado), tornam-se um *fait accompli*.

O caso mais extremo de contradição foi o de limitar o acesso ao serviço público a critérios de mérito, e, ao mesmo tempo, conceder estabilidade a todos os servidores existentes com mais de cinco anos na função, independentemente de sua atual situação legal. É importante observar que esse direito foi estendido aos três níveis de governo e a todas as autarquias ou fundações do setor paraestatal (Art. 19 das Disposições Transitórias). A qualificação feita a essa norma pelo parágrafo 1º do mesmo artigo (o tempo de serviço será contado como título quando estes servidores se submeterem a concurso) é redigida de forma tão vaga (ela nem mesmo estabelece um prazo para isso) que não gera obrigação.

Para dar uma idéia das dimensões do problema, é suficiente dizer que somente levando em conta os servidores do governo federal, os beneficiários dessa proteção permanente estão estimados cerca de 300.000 servidores - mais da metade do número total estimado de servidores do governo federal, das autarquias e das fundações, somados.<sup>32</sup> Isso faz com que hoje seja impossível qualquer redução racional e melhoria de qualidade do serviço público sem uma reforma constitucional.

Deve ser acrescentado que o governo Collor, de acordo com dados oficiais, demitiu 108.000 servidores dentre os com menos de cinco anos de serviço; na verdade, quase a metade deles foi colocada *em disponibilidade*, significando que foi mandada para casa - mas mantendo os seus salários. Essa demissão em massa não se seguiu a nenhum plano de reformas, e foi tão arbitrária, que

31. Para uma análise pertinente desse tópico veja: Diagnóstico e Perspectivas, *op. cit.*, Parte I, p. 45.

32. Cf. Diagnóstico e Perspectivas, *op. cit.*, Parte I, p. 56.



cerca de 67.000 servidores processaram o governo e provavelmente serão readmitidos.<sup>33</sup>

O segundo padrão trata principalmente dos direitos e prerrogativas do servidor público, e não dos seus deveres. Isso tem implicações diferentes e precisa ser discutido em duas partes.

Em primeiro lugar, a Constituição inovou ao estender à burocracia do Estado muitos dos *direitos sociais* que concedeu (ou restabeleceu) aos trabalhadores do setor privado. Esses direitos incluíam, entre outros, os seguintes: salário mínimo; décimo-terceiro salário; remuneração adicional para trabalho noturno ou para atividades penosas, insalubres ou perigosas; salário-família; licença de quatro meses à gestante; licença-paternidade (com prazo não especificado); férias remuneradas com um terço a mais que o salário normal (Art. 39). Também foi garantido aos servidores públicos o direito à sindicalização e à greve, dependendo de regulamentação em lei complementar (Art. 37, VII).

A complementação de salários, na forma de benefícios sociais como esses, são prática comum em muitos países em desenvolvimento, como uma forma de compensar os baixos salários pagos no serviço público e a erosão dos salários provocada pela inflação.<sup>34</sup> Tendo em mente o perfil de distribuição de renda e as altas taxas de inflação então vigentes no Brasil é difícil argumentar contra essas práticas, salvo por dois aspectos. Em primeiro lugar, elas não ajudam a racionalizar o sistema global de remuneração (elas devem ser estendidas a todos) ou a melhorar a qualidade do serviço público (não foram adotados deveres proporcionais aos salários). Em segundo lugar, se a intenção era a de eliminar as distorções nos salários pagos pelo governo, nenhum resultado desse tipo ocorreu: em maio de 1983, a razão entre as diferenças de salários dentro da

administração direta era de 1:58! (Na França, por exemplo, é de 1:6,7; e na Itália é de 1:5)<sup>35</sup>

Dois outros aspectos controvertidos contribuem para dificultar a reforma da administração pública e a melhoria da alocação dos gastos do governo com pessoal: a instituição do princípio da isonomia e das regras de aposentadoria.

No âmbito da administração pública, isonomia significa pagamento igual por tarefas ou funções iguais. A Constituição introduziu esse princípio como válido dentro e entre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, com respeito a cargos com atribuições iguais ou *assemelhadas* (Art. 39, Par. 1º). Além das evidentes dificuldades em definir equivalências, particularmente quando se considera a expressão vaga *assemelhada*, isso abre caminho para uma enxurrada de pressões díspares e demandas controvertidas - como já aconteceu, uma vez que os níveis salariais do Legislativo e do Judiciário são, em média, três vezes maiores que os do Executivo.<sup>36</sup> Mais importante do que isso, é que o princípio da isonomia tornou quase impossível a definição de planos de carreira e a introdução de critérios de produtividade para a administração pública.

A Constituição confirmou a legislação anterior a respeito das normas para a aposentadoria. Um dos critérios adotados para a aposentadoria dos servidores públicos foi o tempo de serviço. Qualquer servidor público tem o direito a aposentadoria, com salário integral (Art. 40), após 35 anos de serviço (para homens) ou 30 anos (para mulheres). Esse limite é reduzido em cinco anos para professores universitários. Isso não apenas priva a administração pública de seu pessoal mais experiente, mas também aumenta os dispêndios do Estado com pessoal inativo. Na verdade, como veremos, este último representa uma parte substancial dos gastos totais do governo com pessoal.<sup>37</sup>

33. *Secretaria da Administração Federal, relatório publicado no Jornal do Brasil de 6 de outubro de 1993, p. 12.*

34. *Sobre essas práticas veja o excelente documento: NUNBERG, Barbara & NELLIS, John. Civil Service Reform and the World Bank. Washington: Banco Mundial, 1989.*

35. *Cf. Diagnóstico e Perspectivas, op. cit. Parte I, p. 143-144.*

36. *De acordo com dados oficiais recentemente publicados, o salário médio (novembro de 1993) no Executivo é de Cr\$ 124.700 (cerca de 500 dólares por mês); no Judiciário é de Cr\$ 343.900 e no Legislativo é de Cr\$ 371.000. Cf. Gazeta Mercantil, 25 de novembro de 1993. Para uma discussão sobre os aspectos jurídicos da isonomia, veja: BANDEIRA DE MELLO, C. A.. Regime Constitucional dos Servidores da Administração Direta e Indireta. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1991, p. 113-118.*

37. *Os dados oficiais a respeito dos gastos com pessoal nem sempre são coerentes, como será discutido adiante. Os valores referentes à parcela (8 bilhões de dólares), dentro da folha de pagamento do Governo Federal para 1993, correspondente ao montante estimado de 750.000 inativos foi recentemente publicado na imprensa - e contradiz dados oficiais anteriores. Se este valor for correto, significa que os dispêndios com o pagamento dos servidores públicos aposentados equivale a quase metade do montante gasto com os 14,5 milhões de aposentados existentes no país. Cf. O Globo, 14 de novembro de 1993, p. 3.*



Em resumo: de um lado, a Constituição restringe a expansão do Estado; limita a autonomia concedida pelo Decreto-Lei nº 200 para alguns de seus órgãos; restringe as modificações erráticas do Executivo, elimina as diferenças entre duas esferas do aparelho estatal e introduz normas rígidas para o ingresso no serviço público. De outro lado, a mesma Constituição tornou inócua a maioria dessas disposições, e aumentou consideravelmente os direitos e privilégios da burocracia, sem criar deveres em contrapartida ou de identificar fontes para financiar essas despesas adicionais.

Isso quer dizer que foi dado um passo na direção da definição do que deveria ser a modernização da administração pública, e foi dado um passo para trás ao congelar o seu *status quo*. Como vimos, isso é típico da forma de tratar a reforma da administração pública no Brasil: cada vez que se sente a necessidade de uma burocracia com novas aptidões, esta deve ser acrescentada como uma nova *camada* à burocracia existente - para evitar qualquer reforma estrutural que possa prejudicar interesses corporativos e o patrimônio eleitoral dos patrocinadores políticos.

Esse tipo de arranjo político entre clientelismo e modernização funcionava, no passado, embora às custas da eficiência global da administração pública, quando não havia uma crise financeira do Estado limitando os gastos do governo. Isso não é mais assim.

A partir do que vimos, é fácil concluir que a reforma da administração pública no Brasil exige uma reforma da nova Constituição. O próprio fato da Constituição ter sido redigida há somente cinco anos (e o fato de que os políticos foram muito receptivos às demandas corporativas dos servidores públicos) sugere que essa possibilidade não é muito grande. A esse respeito, é importante observar que a reforma da administração pública não parece ser percebida pela maioria dos parlamentares como uma questão importante.<sup>38</sup>

Entretanto, pode-se especular que a atual crise fiscal do Estado pode constranger os interesses

e as práticas políticas que normalmente se oporiam a tal reforma a comportarem-se de forma diferente, isto é, *pragmaticamente*, como foi recentemente o caso da questão da privatização. Se constrangimentos objetivos podem modificar características de uma cultura política, especialmente quando elas têm implicações eleitorais, é algo a ser esclarecido pela atual tentativa de revisão da Constituição de 1988.

○ terceiro acontecimento mencionado antes, com respeito à corrupção, será discutido mais adiante.

## 2.3 Uma revisão das questões atuais

Recentes estudos sobre a reforma da administração pública em países em desenvolvimento geralmente destacam quatro desequilíbrios genéricos como as fontes de seu mal desempenho, em termos de eficácia e eficiência: servidores em excesso, legislação confusa a respeito dos salários no serviço público, erosão dos salários do serviço público e compressão do leque de salários.<sup>39</sup> Embora a maioria desses estudos focalize mais especificamente os países da África e da Ásia Oriental, parece haver características recorrentes em outras áreas em desenvolvimento. Nesta seção examinaremos as duas primeiras dessas questões em relação à administração pública no Brasil, adicionando a elas três outras variáveis: estrutura de cargos e planos de carreira, as experiências em descentralização e a passagem do comportamento clientelista à corrupção.

### a) Tamanho e custos da administração pública

○ que atualmente sabemos sobre o tamanho e os custos da administração pública no Brasil, é que ninguém sabe com certeza quantos servidores há ou quanto eles custam. Em relação ao tamanho, as estimativas variam de sete a oito milhões de servidores para os três níveis de governo; também

38. Uma pesquisa recente mostra que apenas 24% dos parlamentares ouvidos considera que a reforma da administração pública é uma questão importante; na classificação de prioridades, fica em oitavo lugar. Cf. PIQUET CARNEIRO, J. G. *Requisitos Políticos e Técnicos da Reforma do Estado*. Mimeo, documento apresentado no V Fórum Nacional, São Paulo, 1993.

39. Além dos estudos do Banco Mundial já mencionados na nota nº 2, veja também: STEVENSON, Gail. *How Public Sector Pay and Employment Affect Labor Markets*. Washington: World Bank Working Papers, WPS 944, agosto de 1992.



estima-se que sua distribuição seria a seguinte: 24,6% em nível federal, 49,1% em nível estadual, e 26,3% em nível municipal.<sup>40</sup> Com respeito aos custos do governo federal e do setor paraestatal à sua volta, o Tesouro (que paga) e a Secretaria de Administração Pública (que supervisiona) têm dados diferentes, tanto para os gastos, como para o número de servidores.

Levando isto em conta, utilizaremos para tamanho dos efetivos os dados hoje disponíveis (abril de 1993) do Sistema Integrado de Pessoal Civil (SIPEC), como consta no melhor estudo recente sobre o assunto.<sup>41</sup>

Como mostra a Quadro I, de 1988 a 1992 os servidores públicos civis do governo federal diminuíram em número de forma quase contínua, exceto as fundações e as empresas públicas. A redução drástica entre 1989 e 1991 na administração direta provavelmente corresponde às demissões feitas pelo governo Collor. Não temos informação suficiente para saber se o aumento relativamente pequeno de pessoal nas fundações e empresas públicas é devido a novas admissões ou à criação de novos órgãos nessas duas categorias.

### Quadro I

#### Governo Federal, Setor Paraestatal e Empresas Estatais

Número de Servidores (1000)

Esferas de Administração	1988	1989	1990	1991	1992
Adm. Direta (Gov.Fed.)	221.447	226.929	120.823	116.261	136.769
Autarquias	380.784	381.315	340.119	321.738	324.125
Fundações	103.317	104.496	130.434	121.679	122.854
Empresas Públicas	178.484	210.640	208.531	200.375	200.632
Empresas Estatais	649.350	604.675	587.922	525.902	503.021
<b>Total</b>	<b>1.533.382</b>	<b>1.528.055</b>	<b>1.387.829</b>	<b>1.285.955</b>	<b>1.287.401</b>

Fonte: SIPEC, apud *Diagnóstico e Perspectivas*, op. cit

Entretanto, dados anteriormente publicados (janeiro de 1993) por outro departamento (Gerência de Cadastro e Lotação) mostra um quadro diferente para 1992. O número de servidores nas autarquias, fundações e empresas públicas é praticamente o mesmo quando comparado com os dados mencionados acima, mas os números

referentes ao governo federal e às empresas estatais são maiores em 20.000 e 185.000, respectivamente.<sup>42</sup> Não há como saber, no momento, se essas discrepâncias são devidas a critérios diferentes de coleta de dados ou se apenas refletem a desarticulação dos controles internos do Estado - e uma coisa não exclui a outra.

40. Cf. *Diagnóstico e Perspectivas*, op. cit. Parte I, p. 32-33; também: TREVISAN, A.M. "O papel do governo na sociedade brasileira". Em REIS VELLOSO, João Paulo (ed). *O Leviatã Ferido: A Reforma do Estado Brasileiro*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1991, p. 138.

41. Cf. *Diagnóstico e Perspectivas*, op. cit., Parte I, p. 29-34.

42. *Ibid.*



Qualquer que seja o caso, essa última fonte fornece duas informações adicionais interessantes para 1992: (a) na esfera do governo federal, o número de autarquias é de 115, o de fundações públicas é de 39 e o de empresas públicas é de 22; (b) mais importante, porém, é que o pessoal aposentado e inativo somou, em 1992, 547.307 pessoas (vide um valor muito maior para 1993 na nota nº 35). Apesar da discrepância de dados, três observações preliminares podem ser feitas a partir deles.

Em primeiro lugar, há uma aparente tendência na direção da estabilização ou da redução do número de servidores públicos (dependendo da fonte utilizada). Mesmo considerando como correta (o que é questionável) a surpreendente informação sobre o aumento de servidores nas empresas estatais, o valor mencionado é somente um pouco superior àquele disponível para 1988 (vide Quadro I). Essa tendência é importante e necessita de alguma discussão adicional.

Em estudos recentes sobre a reforma da administração pública, tem sido dado ênfase à diminuição do número de servidores públicos como condição para o atingimento da eficiência. Porém, tanto quanto é de nosso conhecimento, não há modelos teóricos que definam qual deva ser o tamanho ótimo, ou mesmo quais os indicadores (razão entre número de servidores públicos e população total, entre servidores públicos e força de trabalho, etc.) que devem ser usados para avaliar se há ou não um número excessivo de servidores públicos. Salvo em casos óbvios, a ênfase no tamanho dos efetivos pode ser uma abordagem enganosa. A administração pública brasileira, por exemplo, é certamente ineficiente. Entretanto, se medirmos o número total de servidores do governo federal e do setor paraestatal à sua volta (1.287.401 de acordo com o Quadro I), quer em relação à população total, quer em relação à força de trabalho, encontraremos razões (9 por mil habitantes, e 2% da força de trabalho) extremamente baixas em comparação, por exemplo, às dos países europeus.<sup>43</sup> Em resumo, a eficiência da administração pública deve ser avaliada através de outros critérios.

Em segundo lugar, o fato de o número de servidores empregados pelas autarquias, fundações e empresas públicas (totalizando cerca de 650.000 pessoas, de acordo com ambas as fontes) ser mais de quatro vezes o número de servidores da burocracia do governo federal, confirma a tendência de expansão e/ou migração para o setor paraestatal, observada anteriormente.

Em terceiro lugar, não temos dados comparáveis disponíveis para anos anteriores com respeito ao número de aposentados e inativos, mas há razão para crer que seu número extraordinário pode ser explicado, de um lado, pelos direitos concedidos aos servidores públicos pela Constituição de 1988, e de outro lado, pela presença dentre eles de um contingente, impossível de estimar, de *fantasmas*. A razão para essa última suposição é que a informatização dos serviços e a correta administração da Previdência Social no atual governo conseguiu, em 1993, identificar e eliminar da folha de pagamento de pensões e aposentadorias, somente na zona rural, nada menos que 600.000 casos de fraude ou de *fantasmas*.<sup>44</sup>

Com respeito aos gastos do governo federal com pessoal, só dispomos de dados agregados, e esses nem sempre concordam entre si. No período 1980-1985 (os últimos anos do regime autoritário), a conta de salários permaneceu praticamente inalterada em cerca de 2,5 ou 2,86% do PIB.<sup>45</sup> Com respeito ao primeiro valor (2,5%), isso representa 1% a menos que o montante gasto em 1970, redução que se deve provavelmente às demandas decrescentes sobre um sistema político esvaziado de poder pelo regime autoritário.

Nos anos de 1988 e 1989, os gastos com pessoal do governo federal aumentaram consideravelmente, alcançando 4,11% do PIB em 1989, caindo em 1990 para 3,63% do PIB, e subindo de novo em 1992 para 4,0% do PIB, apesar da erosão provocada pela inflação.<sup>46</sup> É importante observar que os gastos com pessoal de

43. Se tomarmos a razão de servidores públicos por mil habitantes, teremos 91,4 na Inglaterra, 65 na Itália e 46,4 na França. Se for considerada a razão entre servidores públicos como percentagem da força de trabalho, os valores são: 18,9 (Inglaterra), 16,1 (Itália) e 17 (França). Cf. Diagnóstico e Perspectivas, op. cit., Parte I, p. 32.

44. Os "fantasmas" são pessoas falecidas cujos nomes permanecem na folha de pagamento (e cujos proventos são recebidos por outra pessoa), ou pessoas fictícias cujos salários são reclamados por terceiros. A existência de "fantasmas" nas folhas de pagamento de governos foi também detectada em muitos países africanos. Veja: NUNBERG, B., NELLIS, J. Civil Service Reform. Op. cit. p. 17.

45. O primeiro valor encontra-se em: BID, Socioeconomic Report — BRAZIL. Julho de 1993, p. 78; o segundo encontra-se em: HADDAD, P. R. Brazil.... Op. cit., p. 7.

46. BID. Socioeconomic Report. Op. cit., p. 79. O valor para 1992 está em REIS VELLOSO, Raul, mencionado na nota nº 47.



estados e municípios tiveram um aumento de mais de 22% em 1990 (um ano eleitoral), para um recorde de 6,86% do PIB (em 1988 estes gastos representavam 4,71% do PIB).<sup>47</sup> Mais tarde examinaremos o possível significado dessa última tendência com respeito à descentralização.

Uma estimativa feita para 1993 sinaliza um crescimento nos gastos com pessoal do governo federal para este ano (4,4% do PIB) e o seu crescimento contínuo ao longo de 1995.<sup>48</sup> Isso deve-se, pelo menos em parte, aos novos direitos concedidos pela Constituição a todos os servidores públicos civis e ao reajuste mensal do salário mínimo. Dessa forma, a pressão que a conta de salários exerce sobre as receitas disponíveis do orçamento federal tenderá a aumentar, especialmente porque uma emenda constitucional aprovada em 1993 proíbe o governo federal de usar os recursos do sistema de previdência social para pagar os seus próprios servidores aposentados ou inativos, o que representa cerca de 1,5% do PIB.<sup>49</sup>

É importante observar, como um elemento adicional para compreender a desorganização interna do Estado, os desequilíbrios salariais dentro dos aparelhos estatais. Dados oficiais recentemente publicados mostram que 75% da folha de pagamento global da União (Executivo, Legislativo e Judiciário) é apropriado por 28% dos seus servidores! Graças a concessões clientelistas, *lobbies* corporativistas eficientes ou brechas na legislação, os oficiais da Polícia Federal, por exemplo, têm um salário (Cr\$ 1.097.000 em novembro de 1993, ou quase 5.000 dólares por mês) que é quase duas vezes o de um ministro de Estado; e um motorista empregado pelo Congresso tem um salário médio (por uma semana de trabalho de três dias, porque há tantos deles) mais alto que o de um professor universitário (cerca de 1.200 dólares por mês) e dezessete vezes mais alto que o de um professor de faculdade de administração pública.<sup>50</sup>

Deve ser dito que os gastos com pessoal no serviço público somente se tornam um problema no Brasil em função de seu peso relativo dentro do orçamento governamental. Esse poderia ser um critério *pragmático* mas não um bom critério conceitual: o que é importante, é estabelecer o relacionamento entre a conta de salários e a eficiência e a eficácia do serviço público. Sem isso poderíamos supor que, uma vez debelada a crise fiscal, as portas dos gastos serão reabertas, independentemente de qualquer aumento de produtividade.

Tanto quanto é de nosso conhecimento, esse critério mais elaborado hoje não existe. Na experiência internacional, a conta de salários é medida com respeito às seguintes variáveis: o orçamento governamental global, o total das receitas do governo, o PIB, ou as despesas recorrentes.<sup>51</sup> Todos esses critérios de mensuração são relativamente subjetivos, exceto, evidentemente, quando os gastos com a folha de pagamento atingem níveis absurdos, como tem ocorrido em alguns estados brasileiros (principalmente no Nordeste), onde a conta de salários *excede* o total das receitas tributárias.

Esses valores conflitantes, bem como a ausência, novamente, de qualquer arcabouço conceitual para avaliar o volume ideal que deveriam (ou poderiam) ter as despesas públicas com pessoal em países como o Brasil, torna difícil qualquer argumentação adicional nessa questão. Isso quer dizer que são necessários mais estudos conceituais e empíricos para desenvolver ferramentas analíticas mais precisas para avaliar qual deve ser atualmente no Brasil o nível ideal de gastos com pessoal por parte do governo.

## **b) Estrutura de cargos e planos de carreira**

A estrutura de cargos do governo federal tem dois segmentos: os *cargos efetivos*, de caráter permanente, e os *cargos em comissão*, de caráter

47. Cf. BID. Socioeconomic Report. *Op. cit.*, p. 79. Na mesma página são discutidas inconsistências a respeito dos dados.

48. Documento preparado por Raul dos Reis Velloso para o V Fórum Nacional, São Paulo, abril de 1993.

49. O Brasil possui vários orçamentos sobrepostos dentro do orçamento federal (tal como o orçamento da Previdência Social), o que torna muito difícil a compreensão das contas nacionais. Sobre isso veja: REIS VELLOSO, João Paulo. Reforma Fiscal, Inflação e Sociedade. Mimeo, agosto de 1993.

50. Os dados foram publicados pelo chefe da Secretaria da Administração Federal (SAF). Cf. O Globo, 25 e 26 de novembro de 1993, p. 4 e 10; também Gazeta Mercantil, 25 de novembro de 1993.

51. Sobre isso veja: NUNBERG, Barbara. Public Sector Pay and Employment - A Review of the World Bank Experience. *Washington: World Bank Discussion Papers*, 1989, p. 3.



temporário. O acesso ao primeiro deles é (teoricamente) sujeito à concurso público. Para o último, adota-se o critério da indicação, com algumas qualificações que serão discutidas a seguir.

Os concursos para os cargos efetivos seguem regras diferentes e não claramente definidas. Geralmente, as qualificações pessoais do candidato são medidas por nível de escolaridade, combinado com o seu desempenho em provas escritas. Os aprovados, são (teoricamente) submetidos a um estágio probatório de dois anos, após o qual tornam-se *efetivos* ou não. De 1989 a 1993, somente 19 concursos foram realizados, num total de 3.600 pessoas. Na verdade, os critérios de seleção são pouco rígidos e nem sempre adequados às exigências do cargo, e o estágio probatório é quase fictício.<sup>52</sup> Além disso, a Constituição garantiu estabilidade também àqueles aprovados em concurso que tenham pelo menos dois anos de exercício no cargo, sem mencionar a exigência de estágio probatório (Art. 40).

O segundo tipo de função (também conhecido como DAS ou Direção e Assessoramento Superior) foi originalmente criada ou para o administrador de alto nível e com alta qualificação, ou para trazer aos altos escalões da administração profissionais selecionados de fora do serviço público. Em qualquer caso, alocados para funções temporárias específicas.

Para aumentar a flexibilidade da escolha, foram criadas seis faixas de DAS, com níveis ascendentes de remuneração. Entretanto, a lei que regulamentou essas práticas (Lei nº 8.460 de dezembro de 1992), estipula que pelo menos 50% dos três primeiros níveis de DAS devem ser ocupados por servidores efetivos, independentemente de sua qualificação. Na verdade, os cargos de DAS têm sido usados quer como complementação salarial, quer como um novo campo para o clientelismo. Essa última característica é mostrada pela distribuição dos 16.363 cargos de DAS disponíveis (1992). Por exemplo, a proporção de cargos de DAS criados no Ministério da Educação é de 1 para 272,4 servidores; na Legião Brasileira de Assistência, uma autarquia tradicionalmente clientelista, a razão é de 1 para 4,2 servidores.<sup>53</sup>

Entretanto, o mais importante é a desorganização dos planos de carreira, isto é, do sistema baseado no mérito e nos padrões profissionais que definem cargos e funções, sua hierarquia, sua escala de remuneração, e os critérios para promoção. É amplamente reconhecido que planos de carreira burocráticos são essenciais para motivar os servidores, para desenvolver habilidades especializadas, para premiar o bom desempenho, e para introduzir a produtividade como critério de promoção. Em resumo, é essencial para aumentar a eficácia e a eficiência da administração pública. Como vimos, essa foi uma das mais importantes reformas modernizantes introduzidas na década de 30 na administração pública brasileira. A partir dos anos 50, esse sistema deteriorou, apesar de duas tentativas, na década de 70, de reorganizar os planos de carreira.<sup>54</sup>

Embora haja um dispositivo constitucional (Constituição de 1988) determinando a adoção de planos de carreira (Art. 39), isto por enquanto não foi regulamentado por legislação complementar. Além disso, a introdução do princípio da isonomia, também pela Constituição, torna as coisas ainda mais complicadas. Atualmente, existem planos de carreira relativamente bem organizados somente para os diplomatas, os servidores do Tesouro, do Banco Central, da Polícia Federal, dos Correios e das universidades públicas.

Há uma relação clara entre a existência de planos de carreira e a criação de centros de formação e treinamento para o servidor público. Sem o primeiro, o último é quase inútil. Certamente não é coincidência que as entidades que têm plano de carreira (mencionadas acima) são também as únicas que criaram as suas próprias escolas de formação e treinamento de pessoal dentro do governo federal.

A esse respeito, a experiência da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) é um bom exemplo. Essa escola foi criada em 1989, com a assistência da bem conhecida *École Nationale d'Administration* da França, com o objetivo de formar os administradores públicos de alto nível (gestores) para toda a administração pública - como o DASP já havia tentado há 50 anos. Para começar, durante os seus seis anos de existência, a escola teve seis

52. Cf. Diagnóstico e Perspectivas, *op. cit.*, Parte I, p. 53 et seq.

53. Cf. Diagnóstico e Perspectivas, *op. cit.*, Parte I, p. 62-63.

54. A primeira tentativa foi através da Lei nº 5.645 de dezembro de 1970; a segunda foi mediante iniciativa do DASP, patrocinado pelo governo Geisel. Para uma análise dessas tentativas veja: Diagnóstico e Perspectivas. *Op. cit.*, Parte I, p. 53-56.



presidentes diferentes. Mais importante do que isso, a formação dos gestores supunha a existência de uma carreira especial na administração pública, uma vez que eles seriam os únicos a ingressar no serviço público como chefes de departamento. Essa carreira especial não foi criada, a burocracia existente liderou uma feroz oposição aos gestores, e a erosão salarial fez o resto. Dos 106 gestores formados em 1990, cerca de 20% abandonaram o serviço público, e dos restantes, em 1993, somente 67 ocupavam postos importantes em nível de DAS.<sup>55</sup>

### c) Experiências em descentralização

Descentralizar a administração pública significa, no atual contexto, transferir recursos e delegar autoridade a governos subnacionais (estados e/ou municípios), para a consecução de certas funções públicas que antes faziam parte da competência do governo federal. Como veremos a seguir, a Constituição de 1988 ampliou consideravelmente a importância dos municípios no sistema federativo brasileiro; aumentou também sua autonomia, bem como os seus recursos financeiros.

Dois argumentos principais têm sido apresentados em favor da descentralização: (i) em um país com as dimensões continentais do Brasil, a prestação de bens e serviços públicos tende a ser mais eficiente quando a carga das autoridades municipais; (ii) as autoridades municipais são mais sensíveis ao seu eleitorado, e portanto, a responsabilidade política será melhorada através da descentralização.

Ambos os argumentos são persuasivos na sua coerência lógica interna. Entretanto, a sua pertinência não pode ser avaliada sem levar em conta situações concretas. Por exemplo, o Brasil possui atualmente 4.493 municípios (dos quais mais de 4.000 têm uma população com menos de 50.000 habitantes) espalhados em regiões sócio-econômicas muito diferentes. Na verdade, cerca de dois terços deles estão em regiões tão díspares (em termos de atividades econômicas, renda *per capita*, ou

desenvolvimento político) como o Nordeste e o Sudeste. Isso torna a descentralização no Brasil uma questão extremamente complexa, que exige muita pesquisa empírica para avaliar como os municípios estão desempenhando suas novas tarefas, e como estão utilizando os recursos financeiros que lhes foram concedidos pela Constituição de 1988. É por isso que nos limitaremos aqui a algumas poucas observações.

A Constituição concedeu autonomia política e administrativa aos municípios, considerando-os parceiros iguais na distribuição das responsabilidades dentro da federação (Arts. 10, 18 e 28). Os municípios tornaram-se responsáveis pela educação, saúde, assistência social, serviços públicos e segurança nas áreas sob sua jurisdição. Para financiar essas novas competências, 21% das receitas do governo federal oriundas do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) são transferidos para o Fundo de Participação dos Municípios, que é distribuído entre os municípios de acordo com sua população e sua renda *per capita*.

Como conseqüência, os recursos municipais em 1990 foram estimados em 5,2% do PIB, mais do que o dobro do seu nível de 1985 (isto deve-se à transferências por parte do governo federal, porque as receitas próprias dos municípios somam apenas cerca de 1% do PIB). Ao final de 1993, os municípios receberam o aumento completo concedido pela Constituição (23% da receita total do governo federal oriunda do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados).<sup>56</sup>

Os municípios estão livres para alocar esses recursos, exceto por sua obrigação de dispender 25% de seu orçamento em educação. De acordo com um estudo do Banco Mundial, atualmente as escolas municipais no Brasil atendem cerca de 33% dos estudantes em idade pré-escolar, 30% dos estudantes de primeiro grau, 4% dos estudantes de segundo grau e 5% dos estudantes de ensino superior.<sup>57</sup> Mas esses são dados agregados para todos os municípios, cobrindo desde aqueles com menos de 10.000 habitantes até aqueles com mais de um milhão de habitantes, como o Rio de Janeiro e São Paulo.

55. Cf. Diagnóstico e Perspectivas. *Op. cit.*, Parte I, p. 102-103.

56. Com respeito aos dados, veja o excelente estudo do Banco Mundial, Brazil: The Challenge of Municipal Sector Development in the 1990s, Report nº 10161-BR, julho de 1992, vol. I, p. 3.

57. *Ibid.*, p. 7.



Dois importantes conjuntos de questões podem ser levantados com respeito a essas experiências em descentralização.

Em primeiro lugar, obrigar os municípios a gastarem um quarto de sua receita em educação parece ser uma decisão política corrente. Mas quais são os padrões de educação municipal, como variam de um município a outro, e em que medida o clientelismo conseguiu penetrar nos sistemas de educação municipal das regiões menos desenvolvidas? Não temos respostas para essas questões, mas a sua importância para uma avaliação confiável das experiências de descentralização parece evidente. Por exemplo, o salário mensal médio de um professor (o que geralmente é um indicador de qualificação profissional) varia muito de região para região. No Rio Grande do Norte, 78% dos professores das escolas municipais percebem menos de um salário mínimo (menos de 60 dólares por mês, em dezembro de 1993); no Paraná, esse mesmo indicador é de apenas 17,7%.<sup>58</sup>

Em segundo lugar, há alguma razão para crer que o aumento nas suas receitas, graças às transferências exigidas pela Constituição, estão levando muitos municípios a aumentar, inicialmente, os seus gastos com pessoal, como mencionado antes, e, em segundo lugar, também o seu endividamento geral, utilizando-se basicamente dos créditos dos fornecedores. Uma vez que as fontes das transferências (Imposto de Renda e Imposto sobre Produtos Industrializados) dependem do crescimento da economia (que está além da capacidade de influência ou previsão dos municípios), é razoável formular hipóteses sobre sua crise de endividamento potencial.<sup>59</sup> Devemos nos arriscar, por uma boa causa (a descentralização) a somar à crise fiscal do Estado a crise de endividamento dos municípios?

Essas rápidas observações são para dizer que a questão da descentralização deve ser endossada sem reservas, e que deve ser objeto de estudos empíricos posteriores.

#### d) Reflexões sobre clientelismo, populismo e corrupção

O fato de o clientelismo estar profundamente arraigado em uma dada cultura política é uma referência histórica importante para compreender a sua difusão e a predisposição da sociedade em questão em aceitá-lo como uma prática *normal*. Entretanto, isso não é suficiente para explicar, quer a sua persistência como padrão político, quer suas mudanças adaptativas a novas situações, muitas vezes mediante sua transformação em corrupção aberta.

Embora o populismo e o clientelismo sejam fenômenos distintos, é difícil, no presente caso, dissociar um do outro. Na verdade, a intermediação populista entre estruturas rígidas de poder ou sistemas arraigados de privilégios e as camadas inferiores da sociedade não poderia ser executada sem fazer das práticas clientelistas o seu principal modo de operação. A sua afinidade eletiva é gestada pela sua função de *ersatz*, quer para representação política, que para políticas sociais. Três circunstâncias combinadas contribuíram para essa estreita associação entre populismo e clientelismo.

Em primeiro lugar, a representação de interesses bem organizada e independente do Estado (através de sindicatos, grupos de interesse ou associações voluntárias) era limitada, até há bem pouco, à exclusiva camada social superior. Tendo em mente os enormes desequilíbrios sociais e econômicos da sociedade brasileira, não é difícil compreender por que a representação política e a legitimação do poder dependiam em grande parte da manipulação dos símbolos nacionais e da existência de partidos políticos que atendessem a todos os gostos (*catch-all political parties*).

Em segundo lugar, a urbanização no Brasil sempre precedeu à industrialização, fazendo surgir o bem conhecido fenômeno do desemprego estrutural. Mesmo quando o desenvolvimento econômico e a industrialização se aceleraram, a criação de empregos quase nunca acompanhou o crescimento demográfico. Isso estimulou uma competição cruel por um lugar ao sol - o que ironicamente significava, na melhor tradição histórica, estar sob o guarda-chuva do Estado.

58. *Ibid.*, vol. II, Tabela V-7, p. 88.

59. *Essa crise em potencial é discutida no estudo do Banco Mundial mencionado acima; cf. vol. II, p. 50-51.*



Em terceiro lugar, o grande número de regulamentações das atividades econômicas e os benefícios sociais oferecidos pelo Estado tornaram uma necessidade premente o acesso direto às agências do Estado; e deram algum poder político, ou posição social, àqueles que ocupavam cargos públicos intermediários, tornando essas ocupações especialmente atraentes.

Dadas essas circunstâncias, abriu-se um amplo espaço para a intermediação política de caráter populista-clientelista. Esse espaço foi ocupado através de três procedimentos básicos: em primeiro lugar, pela organização preventiva de representação de interesses (as associações tanto de empresários como de trabalhadores, estavam, desde a década de 30, sob a tutela do Estado); em segundo lugar, pela cooptação das demandas sociais com o objetivo de higienizá-las e devolvê-las como favores (tais como acesso a subsídios e benefícios do Estado, nomeações a cargos públicos, etc.); em terceiro lugar, pela manipulação dos símbolos nacionais, com o objetivo de desviar a atenção das desigualdades sociais para os objetivos nacionais; em resumo, a idéia de *nação* como substituto para *cidadania*. A propósito, deve ser dito que se, de um lado, a intermediação populista distorceu a representação política, de outro lado, ela tornou compatíveis acumulação capitalista e tensões sociais, em uma sociedade com enormes desigualdades sociais.

Quaisquer que tenham sido os procedimentos adotados para a representação de interesses, o acesso aos recursos do Estado tornou-se essencial. Dada essa engenharia política, a herança histórica do papel do Estado como o ator principal do processo brasileiro foi protraída - e o Estado tinha que se apresentar (e era percebido como tal) como uma entidade acima da sociedade. Essa última característica ajuda a compreender dois fenômenos interrelacionados de psicologia social. Em primeiro lugar, a relação entre os recursos do Estado e a sua origem (os contribuintes) foi afastada; como conseqüência, a responsabilidade política pela administração dos recursos públicos foi raramente exigida como um direito de cidadania. Na verdade, o princípio de que não há tributação sem

representação é completamente estranho à cultura política brasileira. Em segundo lugar, a dissipação dos recursos do Estado raramente foi levada em conta, o que conduziu à prática comum de se programar dispêndios sem identificar as respectivas fontes de financiamento.<sup>60</sup>

Atualmente, esse cenário social e político está atravessando mudanças importantes (embora algumas vezes perversas), modificando também a natureza da intermediação política, as práticas populistas-clientelistas e as atitudes com respeito ao Estado. A esse respeito, três características devem ser mencionadas.

A primeira delas, e talvez a mais importante, é a proliferação de associações autônomas de interesses, bem como a criação de sindicatos de trabalhadores relativamente fortes e muito dinâmicos. Atualmente o Brasil tem mais de 10.000 associações de empregados e de empregadores, sendo que quase 70% delas foram criadas nas últimas duas ou três décadas.<sup>61</sup> Desde a queda do regime autoritário, isso tem aumentado substancialmente a capacidade potencial da sociedade para a representação autônoma de interesses, tornando menos importante a intermediação populista tradicional. O surgimento de sindicatos independentes e organizados de trabalhadores e de um partido político (PT) que se diz *dos trabalhadores*, por exemplo, privou o populismo tradicional de sua principal importância política como intermediário: o de apresentar-se como o porta-voz dos *setores populares*.

Entretanto, isso também introduziu um sério desequilíbrio no sistema político. De um lado, essa capacidade de auto-representação recentemente adquirida é geralmente limitada - e de forma compreensível - à articulação de interesses corporativistas regionais ou locais; de outro lado, os partidos políticos ainda não desenvolveram a capacidade de agregar essas demandas segmentadas para convertê-las em políticas públicas ou questões políticas nacionais. A isso deve ser acrescentado que o eleitorado tem crescido de forma ainda mais rápida que o processo de organização de interesses. Esses desequilíbrios dão uma sobrevida ao populismo, ou

60. Meus agradecimentos a José Tavares de Araujo Jr. por uma discussão que ajudou a esclarecer este ponto. Veja o seu *The Latin American Monetary System after the end of inflation*, mimeo, dezembro de 1993.

61. Cf. DOS SANTOS, Wanderley G. Razões da Desordem. Rio de Janeiro: Rocco, 1992, p. 85-86.



abrem o caminho a demagogos carismáticos que se apresentam não mais como porta-vozes do trabalho não-organizado, mas como porta-vozes das maiorias silenciosas ou das massas heterogêneas - independentemente do sistema de partidos políticos.

A segunda característica é que a enorme expansão da economia informal nos principais centros urbanos, juntamente com a erosão salarial no setor público, provavelmente atenuou a demanda por tais empregos, exceto nas regiões mais pobres. Isso pode explicar tanto a estabilização do tamanho do quadro de servidores do governo federal, como o aumento dos gastos com pessoal nos estados mais atrasados, como mencionado antes. O clientelismo adaptou-se a essas mudanças, e conseguiu sobreviver ampliando sua atenção das demandas individuais para as demandas corporativas, como mostram algumas das disposições da Constituição. Apesar disso, o fato de que a *mentalidade* populista-clientelista foi mantida intacta é demonstrado pela prática persistente de programar gastos sem identificar suas fontes de receita, independentemente da atual crise fiscal do Estado.

Finalmente, a terceira característica trata especificamente da corrupção. Como é constantemente repetido, a matriz tanto do clientelismo como da corrupção - ou o deslocamento do primeiro para a última - surge dos limites nebulosos entre as esferas *pública* e *privada*. Até que ponto o surgimento difícil de uma *sociedade civil* e de uma *cultura cívica* em países como o Brasil é consequência ou causa dessas fronteiras pouco claras, é assunto para discussões sem fim. De qualquer modo, manter-se nesse nível de abstração poderá levar a não se evoluir em relação ao assunto.

O Brasil não é certamente o único caso de mau uso do poder ou da influência para ganho

pessoal, e a corrupção sempre existiu no país de uma forma ou de outra, assim como em todos os outros países. Entretanto, na atual situação, não estamos mais tratando de casos *tradicionais* de favoritismo, nepotismo, suborno ou corrupção ocasional como subprodutos de uma cultura política não-cívica. O fato de que agora enfrentamos a corrupção em larga escala (pelo tamanho que adquiriu, pelos altos valores monetários envolvidos, e pela diversificação das categorias de perpetradores) mostra que a corrupção tornou-se um fenômeno sistêmico.

Em resumo, o Estado foi transformado de um ator central *acima* da sociedade em um alvo a ser rapinado de maneira selvagem. Na verdade, um alvo para assaltos múltiplos e organizados: por interesses privados especiais, por setores de sua própria burocracia, e por cliques constituídas dentro da *classe política*. Isso foi demonstrado de forma clara pelas comissões do Congresso que investigaram os escândalos do governo Collor, o mau uso dos recursos dos fundos de pensão, e, mais recentemente, a manipulação fraudulenta dos recursos orçamentários por parlamentares, quer através do desvio de recursos públicos para entidades por eles controladas, quer através da alocação de recursos públicos a empreiteiras mediante suborno.<sup>62</sup>

Esse não é o lugar para se realizar a sociologia da corrupção (se tal coisa existe), mas, no interesse de nosso tema, algumas distinções precisam ser feitas entre as causas gerais e específicas da corrupção.<sup>63</sup>

Com respeito às causas gerais, nós podemos facilmente compreender a destruição de referências éticas em uma sociedade estimulada a ser altamente competitiva sob um *capitalismo selvagem*

62. Apenas para mencionar alguns casos recentemente provados. As fraudes no sistema da previdência social montam a pelo menos 352,2 milhões de dólares em apenas um caso flagrado (O Estado de S. Paulo, 3 de dezembro de 1993, p. A-10). De acordo com o chefe das investigações da Polícia Federal, de março a junho de 1992 o governo Collor assinou 2.540 contratos para execução de obras públicas, dos quais estima-se que 1,7 bilhão de dólares foram pagos por empreiteiras como suborno ao grupo de Collor (O Estado de S. Paulo, 7 de novembro de 1993). Um relatório preliminar publicado pela CPI do Congresso sobre as fraudes perpetradas pelos membros da Comissão de Orçamento da Câmara dos Deputados mostrou que 36% (!) das despesas globais em obras públicas eram destinadas a empresas e parlamentares com elas envolvidos (A reportagem foi publicada na Folha de S. Paulo, em 2 de dezembro de 1993, p. 4). Com respeito à apropriação de recursos públicos em nome da burocracia estatal, em apenas 30 meses (de janeiro de 1990 a junho de 1992), sete empresas estatais ou autarquias alocaram a seus próprios fundos de pensão um valor estimado em 1,27 bilhão de dólares [sic] além do limite legal máximo de 7% sobre a folha de pagamento. Cf. Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito nº 376/92. Brasília: Senado Federal, março de 1993, p. 323.

63. Para uma avaliação da corrupção política nos Estados Unidos e no México, veja, respectivamente: DE LEON, Peter. Thinking About Political Corruption. Nova Iorque: M.E. Sharpe, 1993, e MORRIS, Stephen D. Corruption & Politics in Contemporary Mexico. Tuscaloosa: The University of Alabama Press, 1991.



e que, ao mesmo tempo, experimenta frustração, ressentimento ou cinismo, resultados de uma longa tradição de impunidade, de uma década sem crescimento, da persistência de altas taxas de inflação, de uma distribuição perversa de renda, da percepção de que a mobilidade social para cima agora encontra-se bloqueada, da experiência diária de que os salários estão sendo continuamente corroídos;<sup>64</sup> e que, ao mesmo tempo, é uma sociedade amplamente exposta às mensagens dos meios de comunicação sugerindo que somente o consumo de luxo abre o caminho para a felicidade pessoal total. Nesse leito de *Procusto*, é inevitavelmente estimulada a vulnerabilidade das classes alta e média à corrupção, bem como a condenação das classes baixas e pouco educadas ao comércio de drogas e ao banditismo.

Com respeito a causas mais específicas e imediatas da corrupção política, duas características devem ser observadas, embora não possamos discuti-las aqui com profundidade. A primeira é que a desarticulação das estruturas do Estado, a desmoralização da sua burocracia, a perda do *ethos* do servidor público, a erosão dos salários do setor público, a certeza de que a impunidade é propiciada pela fragilidade dos controles internos e externos, entre outros fatores, abriram a porta para uma mentalidade de *salve-se quem puder* dentro dos aparelhos do Estado. Sem a cumplicidade da burocracia, (e em alguns casos, das instâncias inferiores do Poder Judiciário) as amplas fraudes no sistema da previdência social, por exemplo, não poderiam ter sido perpetradas.<sup>65</sup>

A segunda característica é que a legislação que disciplina o financiamento das eleições *institucionalizou* a corrupção política, proibindo contribuições financeiras a campanhas políticas por parte de pessoas jurídicas. Levando em conta que os gastos de uma campanha eleitoral, por exemplo, para um deputado federal por São Paulo, são estimados em cerca de 10 milhões de dólares, o

financiamento da campanha obviamente só pode vir de contribuições privadas secretas. A falta de transparência inevitavelmente recobre esquemas ocultos de retornos esperados sobre esse investimento.<sup>66</sup>

Infelizmente, as forças políticas que levaram à transição do regime autoritário ao regime democrático, têm mostrado uma óbvia falta de vontade política para eliminar essas duas causas imediatas de corrupção, como se a corrupção política generalizada não corresse a confiança por parte do público nas instituições democráticas.

Vale a pena observar, a esse respeito, que os escândalos do governo Collor e os referentes à manipulação dos recursos orçamentários foram descobertos graças apenas a denúncias fortuitas. Isto quer dizer: o aparelho do Estado não está equipado ou não é capaz de analisar os gastos públicos e de detectar formas modernas de corrupção.

Apesar da falta de iniciativas institucionais, a reação vigorosa e indignada da opinião pública (o que, espera-se, pode anunciar o surgimento de uma cultura cívica) é um fato altamente positivo; e mostra o surgimento de uma nova atitude com respeito à chamada à responsabilidade, pela sociedade, dos atores da esfera pública. Certamente, sem a automobilização da opinião pública, o *impeachment* do presidente Collor por denúncias de corrupção não teria sido possível. Isso quer dizer que há razões para crer que tentativas bem planejadas de reformar as estruturas do Estado e a administração pública para aumentar a sua transparência e responsabilidade política, podem ter uma chance de ser implementadas com sucesso. Por isso, é fundamental estabelecer algumas diretrizes sólidas para tais reformas.

64. É importante observar que a pesquisa realizada pelo Prof. José Pastore mostra altas taxas de mobilidade social ascendente na classe média baixa até o final da década de 70. Depois disso, a mobilidade social parece ter estagnado ou até mesmo regredido. Cf. PASTORE, J., ZYLBERSTAJAM, H. "Tendências de Mobilidade Social". Em Fórum Nacional, Estratégia Social e Desenvolvimento. Rio de Janeiro: José Olympio, 1992, p. 193-218.

65. O exemplo paradigmático de conluio entre funcionários, advogados "espertos" e os níveis intermediários do Judiciário é dado pelo caso de um motorista de caminhão que recebeu como indenização por um suposto acidente de trabalho nada menos de 80 milhões de dólares [sic].

66. Apenas para evidenciar a declaração: o presidente de uma das maiores empreiteiras de obras públicas (Cecílio R. Almeida) testemunhou recentemente perante a Comissão Parlamentar de Inquérito que sua empresa contribuiu (ilegalmente) com 700.000 dólares para a campanha eleitoral de Collor. Cf. Jornal do Brasil, 3 de dezembro de 1993, p. 4.



### 3. Um arcabouço para a reforma

Nesta seção trataremos de um arcabouço conceitual para uma reforma da administração pública no Brasil, à luz das questões examinadas nas seções anteriores, e tentando classificar alguns pontos sobre as mudanças que estão ocorrendo na visão da América Latina com respeito ao Estado.

A primeira coisa a dizer é que, idealmente, uma reforma coerente das estruturas do Estado e da administração pública somente pode ser desencadeada após terem sido resolvidas três questões preliminares e interrelacionadas: (i) que tipo de Estado queremos; (ii) que tipo de burocracia melhor o atende; e (iii) que coalizão política irá apoiar a reforma: Embora essas questões venham sendo discutidas em círculos acadêmicos, aparentemente elas ainda não se tornaram *questões políticas* no Brasil.<sup>67</sup>

Isso, naturalmente, não deve inibir tentativas de reforma das estruturas do Estado e da administração pública, mas precisa ser levado em consideração, juntamente com a cultura política clientelista ainda dominante. Em síntese: somente parecem ter chance de sucesso as iniciativas *realistas* de reforma. Para subsidiar este argumento, alguns esclarecimentos precisam ser feitos, como segue.

Sem dúvida, está ocorrendo uma mudança na América Latina com respeito ao conceito de

desenvolvimento econômico e do papel do Estado na economia.<sup>68</sup> Não por acaso, o que antes era chamado de *Consenso de Washington*, agora foi rebatizado de *Consenso Latino-Americano*.<sup>69</sup> Entretanto, cabe destacar duas observações. Em primeiro lugar, o Brasil, de certa forma, chegou tardiamente a esse processo, apesar de ter adotado políticas de liberalização de mercados e de privatização, provavelmente porque ainda está enredado em problemas de estabilização e de inflação. Em segundo lugar, e mais importante, embora a privatização e a desregulamentação se tenham tornado tendências universais, elas podem levar a avaliações equivocadas se também forem tomadas como indicadores de um *consenso* no que se refere à uma reforma mais ampla do Estado. Pelo menos a julgar pelos dados que se dispõem no momento em que escrevo.

Na verdade, as razões e circunstâncias que estão levando tantos países a aderirem às tendências de privatização e de desregulamentação não são necessariamente as mesmas. Em alguns casos, a redefinição do papel do Estado resultou de uma prévia mudança ideológica que só agora alcançou sua sedimentação cultural.<sup>70</sup> Quando surge a oportunidade política para tal mudança, forma-se facilmente uma forte coalizão de forças em seu apoio. A Inglaterra é provavelmente o exemplo paradigmático disso, e vale a pena observar que a privatização e a desregulamentação foram seguidas por uma ampla reforma das estruturas do Estado e da administração pública. Em resumo, um novo *tipo* de Estado deu lugar, de forma coerente, a um novo *modelo* de administração pública.

Em outros casos, como eu suspeito seja o caso do Brasil, a privatização, por exemplo, não resultou de uma *mudança cultural* (embora a lei da privatização tenha sido aprovada pelo Congresso), mas sim de uma decisão pragmática, vinculada a

67. Com respeito a contribuições acadêmicas, além de Diagnóstico e Perspectivas, *op. cit.*, abundantemente citado neste documento, veja os ensaios patrocinados pelo Fórum Nacional em O Leviatã Ferido, *op. cit.*

68. Para uma boa síntese dessa mudança, veja: IGLESIAS, Enrique. Latin America: The Change in Economic Thinking and Planning. Em BID, Latin America: The New Economic Climate. Washington: BID, 1992, p. 1-7.

69. Veja, por exemplo: EDWARDS, Sebastian. Latin America: A decade after the Debt Crisis. Washington: Banco Mundial, mimeo, julho de 1993.

70. Em tais casos, essa tendência nada tem a ver com "a queda do muro de Berlim", como inclinam-se a pensar aqueles que buscam causas gerais em eventos simbólicos. Na verdade, um grande número de sociedades está atravessando mudanças econômicas e sociais de caráter estrutural (inclusive na organização da produção capitalista), levando a uma nova valorização da iniciativa e do comportamento individuais, às custas de ideologias estatais. Como consequência, o relacionamento entre a sociedade e o Estado também está mudando.



realidades externas, à crise fiscal do Estado e ao *lobby* de interesses especiais, atraídos por condições de pagamento muito favoráveis oferecidas pelo governo. Na verdade, e até o momento, a privatização no Brasil tem que ser considerada como uma *venda* de algumas empresas estatais mais do que como uma *mudança de visão do mundo*, resultante de uma nova concepção com respeito ao papel do Estado.

Pode-se argumentar que, uma vez a decisão política tomada, as mudanças, quer venham *de baixo*, quer *de cima*, tornam-se *faits accomplis*, e geram um processo. Esta é uma meia-verdade. Naturalmente, as empresas vendidas ao setor privado não retornarão à esfera estatal, e a falta de uma oposição forte à sua venda mostra uma predisposição a aceitá-la, ou uma indiferença em relação a ela. Mas também pode-se argumentar que isso ainda é parte do *consenso negativo* com respeito ao Estado, como mencionamos anteriormente, e não um indicador de uma mudança consistente de curso. Além disso, um segundo esclarecimento precisa ser feito, embora não possa ser desenvolvido aqui, mas apenas mencionado (será objeto de um segundo estudo).

É importante distinguir duas tendências. A primeira delas trata de mudanças de ponto de vista com respeito ao *modelo* de desenvolvimento; a segunda, trata da reforma das estruturas do Estado. Essas duas tendências estão intimamente ligadas, mas elas também avançam em ritmos diferentes. No caso do Brasil, a percepção da queda do *nacional-desenvolvimentismo* parece estar mais avançada (embora ainda não exista um modelo alternativo de desenvolvimento) que a percepção da necessidade da reforma das estruturas do Estado.

De qualquer maneira, os obstáculos jurídicos concretos existentes (tais como algumas disposições constitucionais) e as resistências culturais ou políticas arraigadas (oriundas da classe política ou de interesses corporativistas), devem ser necessariamente levados em conta em qualquer tentativa *realista* de reformar a administração pública brasileira.

Apesar de todas essas restrições, há margem de manobra em frentes diferentes e

simultâneas, quer pela aplicação da legislação existente, quer pela introdução de mudanças de base, com o objetivo de criar um efeito-demonstração.<sup>71</sup> Isso aponta na direção da adoção de uma estratégia de reforma flexível, baseada em mudanças incrementais.

Com essas diretrizes, projetar tal estratégia de reforma, baseada na identificação de áreas-alvo onde a intervenção é possível, e onde pode-se esperar o efeito-demonstração das reformas, é assunto para pesquisa sistemática subsequente.

71. A administração da cidade de Curitiba, e, mais importante, as reformas político-administrativas extremamente bem-sucedidas executadas pelos dois últimos governos do estado do Ceará, para mencionar apenas dois exemplos, mostram que algumas reformas podem ser realizadas com sucesso.



ESTA OBRA FOI IMPRESSA  
PELA IMPRENSA NACIONAL,  
SIG, QUADRA 6, LOTE 800,  
70604-900, BRASÍLIA, DF,  
EM 1995, COM UMA TIRAGEM  
DE 1.000 EXEMPLARES







78050449

ap 18

**Cadernos ENAP**  
títulos publicados

- 1** Gestão de Recursos Humanos, Relações de Trabalho e Direitos Sociais dos Servidores Públicos
- 2** Cultura e Memória na Administração Pública Brasileira
- 3** Gestão Municipal e Revisão Constitucional
- 4** A Questão Social no Brasil
- 5** Recursos Humanos, no Setor Público
- 6** Planejamento e Orçamento
- 7** Reforma do Estado