

# BUROCRACIA E DESBUROCRATIZAÇÃO: BREVE ANÁLISE DAS REFORMAS ADMINISTRATIVAS REALIZADAS NO BRASIL.

*Anna Luiza Dunstan Curado Moraes de Aguiar<sup>1</sup>*

## RESUMO

A administração pública brasileira apresenta déficits muito evidenciados na prestação de serviços públicos e na elaboração de políticas públicas de qualidade. A despeito de ter sido objeto de inúmeras tentativas de reforma, a performance da máquina pública no Brasil ainda é insuficiente para atender às necessidades e demandas de uma sociedade dinâmica e cada vez mais complexa. Diante desse impasse, este trabalho se propõe a analisar a formação e evolução da Administração Pública no Brasil e refletir sobre a influência das reformas administrativas. Para isso, foram analisados os principais marcos reformistas ocorridos no país, avaliando-se suas características e peculiaridades, identificando quais foram os impactos gerados na Administração. A conclusão foi no sentido de que as reformas administrativas empreendidas careceram, principalmente, de envolvimento social, transversalidade e força política.

**Palavras-chave:** Administração Pública. Reforma Administrativa. Desburocratização. Serviços Público.

## ABSTRACT

The Brazilian public administration presents very explicit deficits in the provision of public services and in the elaboration of quality public policies. In spite of having undergone numerous attempts at reform, the performance of the public machine in Brazil is still insufficient to meet the needs and demands of a dynamic and increasingly complex society. Faced with this impasse, this paper proposes to analyze the formation and evolution of public administration in Brazil and reflect on the influence of the administrative reforms already practiced. To that matter, the main reformist milestones in the country were analyzed, assessing their characteristics and peculiarities, identifying which were the impacts generated in the Administration. The conclusion was that the administrative reforms undertaken lacked, mainly, social involvement, transversality and political strength.

<sup>1</sup> Graduada em Direito pela Universidade de Brasília. Técnica Judiciária no Tribunal Superior do Trabalho. Assistente no Gabinete da Ministra Maria Helena Mallmann.

**Keywords:** Public Administration. Administrative Reform. Reduction of Bureaucracy. Public Service.

## INTRODUÇÃO

A atuação administrativa, seja em sua forma direta, por meio da prestação dos serviços públicos, seja em sua forma indireta, mediante regulação, é elemento indispensável para a conformação de qualquer organização social e econômica. Cabe ao Estado, nesse panorama, promover o bem comum ao mesmo tempo em que resguarda as atividades e interesses particulares. Dessa forma, ao garantir a realização do interesse geral, as sociedades atingem seu fim primordial, qual seja, permitir que os particulares possam exercer suas atividades em plenitude. (DALLARI, 2015)

Tendo em vista esse entendimento, podemos concluir que, quando o Estado é incapaz de promover o bem geral, estamos diante de uma atuação disfuncional e anômala da Administração. Esse fenômeno se apura, no entanto, com bastante intensidade nos Estados Constitucionais da atualidade. Em sua obstinação em respeitar formas e procedimentos, a Administração acaba colocando em coadjuvância o interesse do particular, destinatário final de sua atuação (MERTON, 1952). A interferência estatal, em subversão ao que deveria oferecer, e a pretexto de atingir o bem comum, não o atinge mais, atuando de maneira indesejadamente paternalista. (SUNSTEIN, 2013).

É esta, na verdade, a conjuntura que explica a concepção negativa que se assume do termo “burocracia”. A desburocratização, por sua vez, é um conceito que deriva desse entendimento pejorativo da organização burocrática, e significa o processo de reestruturação da administração pública ao estado de efetivo serviço ao bem comum.

No Brasil, as disfunções de nossa Administração Pública são históricas. A incapacidade da máquina pública em atender demandas dos cidadãos e, efetivamente, servir ao bem comum, é latente. Muito embora tenham sido abundantes as tentativas de modernização e reforma do nosso paradigma administrativo, poucos foram os resultados obtidos. Tendo isso em vista, o objetivo deste trabalho será o de avaliar o contexto de formação de nossa administração pública, os modelos de reforma administrativa pelos quais ela se submeteu e, com base nos resultados obtidos, fazer uma reflexão crítica a respeito dos sucessos e falhas desses empreendimentos.

Primeiramente, será necessariamente fazer esclarecimentos conceituais. O termo burocracia, que se caracteriza, como um termo verdadeiramente polissêmico, assumirá significado específico nesse

trabalho. É essencial compreender a distinção entre a burocracia como sistemática administrativa (WEBER, 2004) e como disfunção administrativa (MERTON, 1952). O sentido da palavra “desburocratizar” também deve ser trabalhado de forma a dissociá-la de concepções puramente ideológicas.

Em um segundo momento, passar-se-á à análise de nossa formação burocrática, analisando os vícios e problemas com os quais a administração pública teve de coexistir e as reformas administrativas que buscaram modernizar e desburocratizar sua atuação. Serão debatidos os temas do patrimonialismo, do clientelismo e o fenômeno do insulamento burocrático (FAORO, 1997).

Além disso, as principais reformas administrativas já intentadas no Brasil serão listadas e analisadas. O objetivo é entender o contexto diante do qual surgiu nossa burocracia e como ela se desenvolveu. Dessa forma, além de fazer uma contextualização, buscaremos enfatizar três grandes fases da história administrativa até agora: o primeiro governo de Getúlio Vargas e o Departamento Administrativo de Serviço Público (DASP); o regime militar e o Decreto-Lei nº 200/67 juntamente ao Programa Nacional de Desburocratização e a reforma gerencial empreendida no governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC).

Posteriormente, pretende-se fazer um breve panorama a respeito do contexto administrativo atual no país, avaliando o desempenho da administração pública em exercer suas funções básicas - em especial, a de prestar serviços e a de produzir regulação, tendo em vista a importância estratégica dessas funções para a sociedade.

As reformas serão, então, avaliadas a partir das mudanças que causaram e o legado que deixaram para a realidade administrativa brasileira. Ponderar-se-á, ao fim, a respeito dos motivos principais pelos quais as reformas administrativas no Brasil não foram capazes de obter resultados expressivos em suas tentativas de aperfeiçoar a atividade estatal (MARTINS, 1995).

## **1. BUROCRACIA E REFORMA ADMINISTRATIVA**

### **1. TEORIA DA BUROCRACIA: CONCEITOS**

Os assuntos relativos à burocracia são pautados em vários setores da sociedade, considerada sua relevância econômica, política e administrativa. Têm, portanto, uma teoria própria formulada em diversas áreas do conhecimento, como a sociologia – campo no qual se verificaram estudos célebres a respeito da questão -, a ciência política, o direito, a ciência da administração, etc. É certo também que ao tema foram dadas diferentes abordagens, a depender da perspectiva disciplinar que sobre ele recaía.

A primeira utilização do termo se deve ao Marquês de Gournay, um negociante e economista francês que, no século XVIII, ao criticar o funcionamento de repartições e servidores públicos, indicou a existência de uma nova forma de governo, na qual as formalidades e procedimentos exerciam a soberania, em detrimento do próprio interesse público. Deve-se a isso a junção dos termos *bureau* (escrivania) e *cracy* (poder) (ALBROW, 1970). Desde então, no entanto, o significado do termo tomou novos contornos e abrange, atualmente, significados variados.

A conceituação sociológica clássica da burocracia tem como obra célebre o trabalho de Max Weber (2004), sendo este autor considerado o fundador do estudo sistemático da burocracia. O trabalho de Weber, vale observar, foi base para o desenvolvimento de estudos em burocracia, até mesmo em outras correntes epistemológicas. Assim, o ponto de partida para compreensão do conceito burocrático, sua evolução e desdobramentos, perpassa quase que obrigatoriamente pelo estudo desse autor.

Afastando-se do sentido pejorativo dado por Gournay, Max Weber define a burocracia como o aparato legal e racional mediante o qual a Administração exerce autoridade. Entre as categorias fundamentais desse sistema, estão: a) a organização de funções oficiais fixadas por normas; b) a criação de esferas específicas de competência; c) a observância ao princípio da hierarquia; d) o fato de que funcionários não são os proprietários dos meios de produção e administração – devendo, portanto, sempre prestar contas; e o e) registro de atos, processos e decisões administrativas (WEBER, apud MERTON *et al*, 1952, p. 18).

A análise weberiana da burocracia consiste, portanto, em uma descrição estrutural da autoridade. Em seu “Ensaio de Sociologia”, o sociólogo descreve as vantagens técnicas da organização burocrática, realçando sua superioridade técnica:

Precisão, velocidade, clareza, conhecimento dos arquivos, continuidade, disciplina, unidade, subordinação rigorosa, redução do atrito e dos custos de material e pessoal – são levados ao ponto ótimo na administração rigorosamente burocrática, especialmente em sua forma monocrática. Em comparação com todas as formas colegiadas, honoríficas e avocacionais de administração, a burocracia treinada é superior, em todos esses pontos. (WEBER, 1982, p. 249)

Do ponto de vista de Weber, portanto, a burocracia é tida como uma forma de organização vantajosa para materialização do poder. Constitui, por isso, forma típica de sistematização da administração pública nas sociedades organizadas. Em suas palavras, “a burocratização

seria fenômeno paralelo da democracia” (WEBER, 2004, p. 220). Ora, enquanto a democracia prevê que o poder emane do povo (*demos*), pouco diz sobre como se estruturará administrativamente. A burocracia surge, portanto, como o arranjo administrativo que sustenta o desenvolvimento democrático.

Com uma definição próxima à dada por Weber – em uma abordagem muito mais filosófica do que sociológica, no entanto - Hegel (1952) já havia definido a burocracia (à qual se referia como “poder executivo”) como o setor responsável por mediar os interesses particulares por meio da legalidade, prezando pela realização do interesse universal do Estado<sup>2</sup>. A concepção hegeliana foi, inclusive, alvo de críticas de Marx (2010), que entendia a burocracia como uma participação privilegiada no poder, fazendo com que o “interesse estatal se torne um fim privado particular” (p. 67).

Vale observar que Max Weber já apontava em suas obras problemas que poderiam ser causados pela rápida expansão burocrática na Era Moderna. Diferentemente das principais críticas feitas à administração burocrática atualmente – referente à sua inércia frente às reais necessidades da sociedade – a principal preocupação de Weber era relativa à quantidade de poder que tendia a se concentrar no burocrata. Para o autor, a burocracia, representante da “técnica” e da “perícia”, acabaria por se sobrepujar à força política, “impotente diante do conhecimento superior do perito burocrático” (WEBER, 2004, p. 269-271)

Merton (1952), por sua vez, se dedicou a indicar as disfunções da organização burocrática, reanimando o sentido negativo da palavra como apresentado por Gournay. O autor se remete ao termo da “incapacidade treinada”, cunhado pelo economista e sociólogo estadunidense Thorstein Veblen<sup>3</sup>. Para Merton, o fato de a estrutura burocrática funcionar com metodismo, disciplina e legalismo - atuando sempre sob padrões determinados de conduta - pode fazer com que os meios se sobreponham aos fins para os quais a burocracia se propõe. Em suas próprias palavras:

A aderência às regras, originalmente concebida como um instrumento de atuação, transformou-se em um “fim em si mesmo”, verificando-se o processo familiar de substituição

---

<sup>2</sup> Nas palavras de Hegel: “The maintenance of the state’s universal interest, and of legality, in this sphere of particular rights, and the work of bringing these rights back to the universal, require to be superintended by holders of the executive power, by (a) the executive civil servants, and (b) the higher advisory officials (who are organised into committees). These converge in their supreme heads who are in direct contact with the monarch”. (HEGEL, 1952, p. 283)

<sup>3</sup> Thorstein B. Veblen (1857-1929) foi economista, sociólogo, filósofo e precursor da Economia Institucional, corrente de pensamento econômico que se baseava no estudo da função das instituições na economia.

de objetivos, em que o elemento instrumental se torna um elemento final. (MERTON, 1952, p. 365, tradução nossa)

Ainda Merton:

Um produto extremo desse processo de substituição de objetivos é o “burocrata virtuoso”, que nunca esquece uma única regra concernente à sua atuação e, por isso mesmo, é incapaz de ajudar muitos de seus clientes. (MERTON, 1952, p. 365, tradução nossa)

Com efeito, ao longo do processo de expansão burocrática, o fenômeno descrito por Merton passou a ser cada vez mais evidenciado. Fora dos meios acadêmicos, na verdade, a palavra “burocracia” carrega forte carga pejorativa, indicando a ineficiência estatal e seus rigores formais. Nas palavras de Johan P. Olsen, “[...] a nível retórico, Weber fracassou. “Burocracia” se tornou um veículo para sentimentos anti-governo e anti interesse público e o termo é usado como um invectiva em cruzadas ideológicas e competições para atribuir culpa”. (OLSEN, 2008, p. 24, tradução nossa)

Nessa esteira é que este trabalho busca trabalhar a burocracia: entendida em sua concepção estruturalista, aquela cunhada por Weber e Hegel. Admite-se, portanto, a importância da estrutura burocrática como forma de organização administrativa do poder estatal, essencial para a sustentação do regime democrático e das prescrições constitucionais da isonomia, da legalidade e da impessoalidade.

Importante enfatizar, igualmente, que o termo “desburocratização” não será utilizado no sentido da extinção da burocracia. Significa, na verdade, a redução da burocracia injustificada, ou seja, da burocracia que não cumpre os interesses gerais aos quais ela se propõe servir.

## **1.1. REFORMA ADMINISTRATIVA**

Compreende-se, até agora, que o aparelho burocrático, por mais útil e frutuoso que seja para as sociedades organizadas, também apresenta disfunções. Essas disfunções, por sua vez, devem ser combatidas com vistas ao aperfeiçoamento da administração pública como um todo, e os temas da desburocratização e da simplificação administrativa se evidenciam irremediavelmente associados a esse processo de potencialização administrativa.

Na prática, esse dilema foi assumido e enfrentado por uma quantidade relevante de países, principalmente ao final do século XX, uma vez que o surgimento de uma nova conjuntura social, política e econômica obrigou à flexibilização da burocracia rígida, procedimentalista e hierárquica que havia prevalecido durante grande parte daquele século. (BUTCHER; MASSEY, 2004)

A globalização econômica e social introduziu um intercâmbio cultural e tecnológico que impactou a maneira como a qual a sociedade respondia aos atos da Administração. Nesse novo paradigma, tornou-se imprescindível o aperfeiçoamento da gestão pública, uma vez que a tradicional estrutura burocrática não era mais capaz de fornecer serviços em conformidade com os desejos de uma clientela cada vez mais exigente. A insuficiência na prestação dos serviços públicos, ocasionada, muitas vezes, pelo procedimentalismo excessivo, gerou o descontentamento geral entre usuários, que reivindicavam a prestação de serviços públicos idealizados para a ponta. (BUTCHER; MASSEY, 2004)

Assim, a demanda por melhores serviços, a limitação orçamentária e o fortalecimento do controle público sobre a utilização de recursos fez surgir um movimento global de alteração do paradigma burocrático. (BUTCHER; MASSEY, 2004)

Essa “era da modernização” ficou marcada de tal forma, que Christopher Hood qualificou as mudanças no serviço público como um “paradigma global” e uma série de especialistas classificaram a ocorrência como uma “revolução global da gestão pública”, conduzida através de um conjunto de reformas (PAL, 2009).

Rezende (2004) também discorre a respeito do movimento reformista verificado no século passado:

Sem exageros, pode-se considerar os anos 1990 como a década das reformas da administração pública. Uma combinação de fatores como a crise fiscal do Estado, a escala e a magnitude dos processos de democratização política e de globalização econômica, bem como o declínio de desempenho e *accountability* nas relações Estado-sociedade, aliados à urgente necessidade de rever padrões de intervenção do Estado na economia e nas políticas sociais, contribuíram decisivamente para a difusão em escala jamais vista das políticas de reforma do aparato burocrático do Estado. (REZENDE, 2004, p. 112)

Para Hood (1991), a mudança na gestão pública pode ser considerada um fenômeno universal por dois motivos específicos. O primeiro é devido à sua portabilidade e difusão: a necessidade de resolver problemas de gestão foi verificada nas mais diferentes conjunturas, seja em países desenvolvidos, seja em países em desenvolvimento. Assim, apesar das contextualizações necessárias, a reforma administrativa mantém seu *framework* básico.

O segundo aspecto das reformas administrativas que as torna universal é o seu caráter politicamente neutro. O aperfeiçoamento da gestão pública pode se amoldar em uma variedade de conjunturas políticas.

É, na verdade, um instrumento eficiente para cumprir os objetivos fixadas por representantes políticos, seja qual for o viés ideológico. (HOOD, 1991)

O Brasil, em adesão a esse movimento, também se viu obrigado a remodelar sua administração pública e aperfeiçoar o sistema burocrático para atender às novas demandas da sociedade. As reformas administrativas aqui empreendidas buscaram superar problemas endêmicos na conformação administrativa, que vão muito além da questão organizacional e procedimental da máquina pública, apesar de estarem fortemente vinculadas a estas. (REZENDE, 2004)

## **2. BUROCRACIA E REGULAÇÃO NO BRASIL**

### **2.1. A FORMAÇÃO BUROCRÁTICA NO BRASIL**

#### **2.1.1. BASES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA**

No período colonial, era a metrópole portuguesa que mantinha o controle administrativo central no Brasil. A estrutura administrativa existente nessa época era caracterizada pelo excesso de regulamentos e normas, buscando fazer com que prevalecesse a ordem burocrática em detrimento dos interesses da própria sociedade. Para além da administração central, ainda existiam focos locais de poder no país, que, por sua vez, eram marcados por redutos patrimonialistas de administração. (FAORO, 2001, apud ABRUCIO; PEDROTI; PÓ, 2010).

Quanto ao patrimonialismo, trata-se de característica fortemente presente na formação administrativa brasileira, desde seus primórdios. Holanda (1995) definiu o funcionário patrimonial como aquele que gerencia a coisa pública como se fosse um assunto particular. Dessa forma, o propósito de sua atuação não são interesses objetivos, da forma como vislumbrou Weber, mas sim, interesses pessoais do gestor público.

Era também com base na concepção patrimonialista de Estado que se desenvolvia a atividade regulatória. Uma vez que o Estado era entendido como propriedade privada do governante, a regulação não se performava mediante princípios voltados ao bem comum, mas sim, a partir de vontades subjetivas da metrópole portuguesa. (IORIO, 2015)

Após a chegada de Dom João VI ao Brasil, trazendo consigo a família real e a corte portuguesa, o Brasil passou então a ser a sede do Governo Português, e as bases para o Estado nacional começaram a se estabelecer. (ABRUCIO, PEDROTI e PÓ, 2010)

Após a independência do país, a administração político-administrativa passou a ser centralizada, devendo isso, principalmente, à atuação de uma alta burocracia que contribuiu em muito para a unidade

nacional. Nessa época, os agentes da burocracia eram também atores políticos, vez que os ocupantes de órgãos decisórios no Império eram, em grande parte, indivíduos com carreira no funcionalismo público, que possuíam certa experiência no exercício da administração. (ABRUCIO, PEDROTI e PÓ, 2010)

No entanto, a burocracia no Império, ao mesmo tempo em que era formada por atores experientes, também era palco para “apadrinhamentos” e barganha. Esse fenômeno, descrito como “patronagem”, se baseava na distribuição de empregos públicos com o objetivo de angariar apoio político. Diante disso, conclui-se que o serviço público nessa época era composto tanto por agentes experimentados nos assuntos políticos e burocráticos, quanto por funcionários lá postos apenas em função de apadrinhamento. (ABRUCIO, PEDROTI e PÓ, 2010)

Dessa forma, a burocracia tinha um viés profissional ao mesmo tempo em que sustentava uma política patrimonialista. Assim, por mais que houvesse algum ensaio meritocrático no Estado, a organização administrativa daquela época, de forma geral, não se deu com base em princípios democráticos, possuindo, na verdade, forte orientação autoritária, vez que não buscava servir à sociedade, mas sim, aos interesses políticos dos agentes no poder. (ABRUCIO, PEDROTI e PÓ, 2010)

### **2.1.2. O DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE SERVIÇO PÚBLICO (DASP)**

Quase 50 anos depois da proclamação da república, durante o governo de Getúlio Vargas, o Brasil viria a experimentar a primeira reforma administrativa coordenada a nível nacional.

Na busca de formar uma burocracia científica, a contrassenso da cultura clientelista até então generalizada, instituiu-se o DASP, Departamento Administrativo do Serviço Público, através do Decreto nº 579/1938. A ideia era repensar a estrutura administrativa federal como um todo, de modo a torná-la mais racional e integrada. (SOUZA, 1994)

O órgão foi capaz de promover novos métodos de funcionamento do serviço público, universalizando e padronizando procedimentos administrativos, instituindo mecanismos meritocráticos de admissão e investindo em aperfeiçoamento do funcionalismo. (SOUZA, 1994)

Foi, também, nessa época que o gasto público começou a ser sistematizado, com a criação das primeiras normas orçamentárias, elaboradas pela Comissão de Orçamento do Ministério da Fazenda. Além disso, o concurso passou a ser o principal método de ingresso no serviço público, e o Conselho Federal do Serviço Público Civil instituiu normas

para regulamentar cargos, remunerações e promoções, tendo como base o princípio da meritocracia. (ABRUCIO, PEDROTI e PÓ, 2010)

Iglesias (1993) ressalta esse marco na história administrativa do Brasil:

A burocracia era ainda bem primitiva, pautando-se apenas por critérios de simpatia, relações pessoais e apadrinhamento, quando passa a ser orientada pela competência. Verifica-se a superação da administração cartorial, fundada em favores, pela administração burocrática, fundada na eficiência, no preparo, com a seleção feita por concursos abertos a todos e com o estabelecimento de carreiras, com promoções baseadas no mérito. (IGLESIAS, 1993, p. 254)

Fernanda Lima Rabelo (2011), por sua vez, sumariza muito bem as características do modelo administrativo que foi instituído na época:

A burocracia, no departamento, seria um elemento organizador de uma cultura científica, cultura esta assegurada por uma elite técnica e especializada. O conceito de burocracia adotado por este grupo seria de normatização e regulação no campo de trabalho e também da vida social, pois se inferia que a mentalidade do funcionalismo público deveria ser mudada e essa mudança só ocorreria com a adoção da meritocracia e padronização do funcionalismo, afastando a influência política presente na distribuição de cargos e promoções. (RABELO, 2011, pág. 135),

O serviço público daspiano foi concomitante, no entanto, a um Estado autoritário, que, apesar de buscar uma administração técnica e científica em contrapartida ao modelo oligárquico, também perpetuava traços da patronagem, sustentando os privilégios das elites agrárias. As práticas clientelistas não foram, portanto, abolidas, verificando-se um fenômeno denominado “insulamento burocrático” (NUNES, 1985, *apud* GOUVEA, 1994), que se constituía pela “blindagem” do núcleo técnico do Estado, contra pressões políticas e práticas clientelistas de gestão pública.

A ideia seria proteger a atuação de órgãos e setores específicos para que fosse possível realizar determinados objetivos. Significaria, portanto, a criação de “ilhas de racionalidade”. Esse fenômeno de reforma pontual da administração pública jamais seria capaz de implicar em uma ampla mudança do *modus operandi* da Administração Pública. Não existia vontade de profissionalizar a Administração de uma forma geral, e quando as tarefas pretendidas eram realizadas, o núcleo técnico era desmontado para voltar a dar lugar à interferência dos interesses privados. (GOUVEA, 1994, p. 66)

Com o fim do Estado Novo, o DASP perdeu a influência que exercia na gestão pública e a burocracia brasileira passou por um período de retrocessão. O antes órgão diretor da administração pública federal

passou a ser instância apenas consultiva, e muitos dos avanços propostos e ensaiados na era Vargas foram interrompidos. (CARVALHO, 2011)

Ao fazer um panorama geral de sua atuação, é forçoso concluir que o DASP representou o surgimento de um “espírito reformador” na administração, contribuindo em muito para desenvolver a capacidade da burocracia federal de propor novos desenhos institucionais em prol da mudança estrutural do Estado (ABRUCIO, PEDROTI e PÓ, 2010). Pode-se dizer também, no entanto, que a herança daspiana para a Administração Pública foi muito mais cultural do que estrutural:

(...) os resultados da ação do DASP foram muito mais visíveis na formação de uma mentalidade entre os novos servidores públicos do que na estruturação organizacional do Estado (...). Esta mentalidade se fortaleceu nos anos seguintes, o que acabou credenciando nossa burocracia para desempenhar um importante papel no desenho e no (re)desenho institucional do Estado.” (GOUVEA, 1994, p. 102)

Bresser-Pereira (1998, *apud* REZENDE, 2002), também ressalta dois outros aspectos positivos decorrentes das atividades do DASP durante o período em que funcionou como superintendência da administração pública federal. Para o autor, a maciça institucionalização de programas de formação e profissionalização de servidores públicos e a criação de unidades administrativas descentralizadas favoreceram a profissionalização da burocracia e a flexibilização de seu funcionamento, avanços que foram absorvidos pelos governos subsequentes, em certa medida.

Nos anos seguintes ao DASP, não se verificou nenhuma outra reforma que se assemelhasse em relevância. Vale citar, contudo, o programa administrativo chefiado por Juscelino Kubitschek (JK), durante a execução de seu projeto de governo, o “Plano de Metas”. Mantendo a prática do insulamento burocrático, Kubitschek promoveu dois tipos de governança que coexistiam, paralelamente. De um lado, uma administração clientelista, que agradava forças políticas necessárias à manutenção do poder e de outro, a burocracia funcional e eficiente, restrita a órgãos estratégicos essenciais para a realização do projeto das metas – as “ilhas de excelência” (REZENDE, 2004).

O governo JK foi, na verdade, o auge do insulamento burocrático. O Conselho de Desenvolvimento e os grupos executivos constituíam “uma via alternativa à burocracia tradicional e ao universalismo de procedimentos” (LOUREIRO; OLIVEIRI; MARTES, 2003, p. 99). Por outro lado, a realização de concursos foi drasticamente reduzida, e uma série de nomeações clientelistas tomaram lugar. Esse modelo de gestão evidenciou o fato de que a modernização administrativa não significava uma política

continua, mas se reduzia a planos de ação de governos determinados. (LOUREIRO; OLIVEIRI; MARTES, 2003)

### **2.1.3. O REGIME MILITAR E O DECRETO LEI 200/67**

Destaca-se o período do governo militar como de especial importância no desenvolvimento da estrutura burocrática brasileira, uma vez que a gestão pública passou a ser entendida como uma matéria técnica, distinta da política. Iniciou-se, portanto, uma gestão “tecnoburocrática” da máquina pública. Como a instauração do regime ocorreu de forma autoritária, a ideia de despolitização da burocracia não era fator de deslegitimação do governo, já que os símbolos do patriotismo e do anticomunismo acabaram por justificar a administração militar e seus métodos (ABRUCIO, PEDROTI e PÓ, 2010).

Sendo marcado pela forte intervenção do Estado no domínio econômico, o governo militar expandiu de forma significativa o tamanho da Administração. O Decreto Lei 200/67, que representa o início da reforma administrativa empreendida nesse período, promoveu a descentralização administrativa justamente para viabilizar a participação mais efetiva do Estado no domínio econômico. Dessa forma, desenvolveu-se bastante a administração indireta, verificando-se com intensidade a criação de autarquias, fundações e empresas públicas (CARVALHO, 2011).

O Decreto Lei 200/67 concedeu às estatais condições de funcionamento próprias das pessoas jurídicas de direito privado, no intuito de tornar a administração pública mais competitiva. Para isso, instituiu a duplicidade do regime jurídico de pessoal, com a possibilidade de contratação pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). A ideia era simplificar e agilizar procedimentos nessas entidades (CARVALHO, 2011).

Anos mais tarde, o Decreto Lei 200/67 seria reconhecido como o marco pioneiro da administração gerencial, ou seja, do modelo de gestão pública que buscava a superação da rigidez burocrática praticada na administração central. É certo, no entanto, que suas intervenções não se reduziram a isso. O Decreto também introduziu diretrizes e princípios sobre os quais os administradores deveriam basear sua atuação, determinando metas e disciplinando ações. Constitui, na verdade, uma verdadeira “lei de diretrizes administrativas”, em prol da racionalização dos procedimentos (CÂMARA, 2002).

No entanto, a tecnocracia autoritária, pretensamente dissociada da política, não foi capaz de afastar a administração pública das práticas patrimonialistas. O isolamento político pretendido pelo governo militar implicou no enfraquecimento do controle e da participação da sociedade na formação das políticas públicas. A ideia de que uma burocracia técnica

prescindia da política formou uma administração incapaz de prestar contas de suas atividades, o que a tornava, de forma paradoxal, mais suscetível ao aparelhamento por elites políticas. (ABRUCIO, PEDROTI e PÔ, 2010)

Pontes (2014) esclarece esse fenômeno:

[...] embora uma parte da cúpula do regime tenha agido no sentido de estabelecer um alto grau de autonomia às decisões de caráter técnico da administração de recursos federais e da política econômica, não ocorreu a eliminação completa dos outros “gramáticos”. [...] Dessa forma, o governo não apenas teve de recuar estrategicamente com relação a algumas de suas pautas políticas, como também se viu obrigado a compor alianças com figuras que praticavam a política “clientelista” que, ao menos no plano da retórica oficial, os militares desprezavam. (PONTES, 2014, p. 5)

Bresser-Pereira (1996), que viria a ser o Ministro de Administração e Reforma do Estado mais tarde, indicou que a principal falha do regime militar na formação de uma burocracia profissional foi a opção pelo “caminho mais curto”, recrutando funcionários de empresas estatais para compor a Administração em detrimento de redefinir carreiras e implementar concursos públicos:

Esta estratégia oportunista do regime militar, que resolveu adotar o caminho mais fácil da contratação de altos administradores através das empresas, inviabilizou a construção no país de uma burocracia civil forte, nos moldes que a reforma de 1936 propunha. (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 3)

De fato, a prática patrimonialista no Brasil ainda era bastante difundida, por mais que, culturalmente, houvesse rejeição à essa ideia, em especial no meio castrense. A “institucionalização do patrimonialismo” foi abordada por Fernando Henrique Cardoso (1975) por meio da criação do conceito dos “anéis burocráticos”. Para o autor, uma das funções da burocracia era, justamente, a de “prover favores”. Nesse sentido, institucionalizou-se um sistema em que interesses particulares específicos influenciavam a tomada de decisões. A burocracia seria instrumento de um mecanismo mais amplo, de “anéis” de cumplicidade firmados entre agentes burocráticos e grupos de interesse alheios à administração. (1975, apud GOUVEA, 1994)

#### **2.1.4. O PROGRAMA NACIONAL DE DESBUROCRATIZAÇÃO**

Já no período final do regime militar, um novo esforço reformista se desenrolou. Desta vez, a novidade seria a reavaliação das políticas regulatórias e da utilidade das regras que regiam as relações públicas

e privadas, indo além da mera reestruturação organizacional da Administração.

O Programa Nacional de Desburocratização (PND), introduzido pelo Decreto 83.740/1979, surgiu como uma reanimação da reforma intentada pelo Decreto Lei 200/67, que, à época, já perdia impulso e influência.

O PND teve um viés mais ideológico de atuação, pelo que seu Decreto de instituição se resumia a cinco artigos contendo diretrizes, princípios e orientações gerais. De fato, o Ministro da Desburocratização à época, Hélio Beltrão, buscava uma mudança mais focada na transformação cultural do que, propriamente, estrutural:

Nossa visão do problema da desburocratização, ou da reforma administrativa, sempre foi a de que não se trata de um problema técnico, a ser resolvido apenas através de medidas de reorganização ou racionalização administrativa. Se fosse esse o caso, o problema já estaria resolvido entre nós. (...) Na verdade, a grande alteração a fazer transcende e antecede ao campo técnico, situando-se no plano cultural e institucional, onde estão enraizadas as causas fundamentais do emperramento e da ineficiência. (BELTRÃO, 1981, p. 7)

O diferencial do PND seria o foco em mudar a “fisionomia global” das instituições e corrigir os “vícios fundamentais” na prestação de serviços públicos, fatores que impediam a obtenção de resultados mais amplos e duradouros. O núcleo dessa reforma cultural seria a recolocação do cidadão como destinatário da atuação estatal, na posição de fim primordial das atividades públicas, em detrimento da condição de súdito na qual ele, muitas vezes, se reveste (WAHRLICH, 1984). Era o desmantelamento da ideia do Estado como um fim em si mesmo:

O Programa não se destinava a aperfeiçoar o funcionamento interno da máquina administrativa. Pretendia garantir o respeito à dignidade e à credibilidade das pessoas e protegê-las contra a pressão burocrática. (...) fica assim evidenciada a dimensão política do Programa (...) (WAHRLICH, 1984, p. 73)

Desta vez, a reforma se estendeu também ao âmbito das relações particulares. A máquina pública brasileira, ao longo de sua formação, não apenas tornou complexo seus próprios processos, mas também, por meio da atividade regulatória, acrescentou inúmeras dificuldades aos setores privados (BELTRÃO, 1981). O problema da regulação injustificada foi expressamente comentado e combatido à época:

Ao longo dos anos, a interferência do governo no seu cotidiano tem aumentado progressivamente. Não cabe discutir aqui as razões — certamente explicáveis — que determinaram a criação dos inúmeros órgãos, departamentos, conselhos ou comissões, hoje investidos de poder regulamentar. O que cabe comentar é a

tendência incoercível desses órgãos para ultrapassar os objetivos que lhes justificaram a criação e, em muitos casos, transformarem-se em instrumentos de inibição e asfixia da atividade empresarial. (BELTRÃO, 1981, p. 7)

Depreende-se, portanto, que a prioridade do PND foi atuar com base no atendimento das necessidades do cidadão, expandindo a reforma para fora da Administração e trazendo os cidadãos para participar da mudança.

Nesse sentido, uma de suas iniciativas mais interessantes foi o “Projeto Cidadão”, que consistiu no mapeamento dos principais entraves de natureza burocrática suportados pelos cidadãos ao longo da vida. Foram analisados procedimentos como o de licenciamento de veículos, o de matrícula em escolas públicas, o agendamento de consultas em hospitais públicos, o de registro de escritura de imóveis, de declaração de renda, alistamento militar, etc. A ideia era identificar as prioridades do Programa, ou seja, os setores nos quais a desburocratização poderia gerar os resultados mais significativos. (BRASIL, 1984)

Ao todo, 110 normas regulatórias foram expedidas, por meio de leis e decretos, com o intuito de simplificar procedimentos burocráticos de competência federal. Foi nessa época, também, que o Estatuto da Microempresa (Lei 7.256/1984) teve sua primeira edição, em 1984, eximindo essa categoria empresarial de uma série de formalidades e rigores burocráticos. (WAHRLICH, 1984).

Sem dúvidas, o Programa Nacional de Desburocratização foi ao encontro do iminente e gradual processo de redemocratização que estava em curso na época, vez que intimamente associado ao exercício da cidadania. Para Hélio Beltrão (1981), a desburocratização constituía aspecto importante da reintrodução democrática na medida em que fortalecia o indivíduo como sujeito de direitos, e redefinia o interesse público como finalidade primordial da Administração Pública.

### **2.1.5. A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E A REFORMA GERENCIALISTA**

Pode-se dizer que o Programa Nacional de Desburocratização padecia dos mesmos problemas que as outras reformas administrativas experimentadas no Brasil. Sem força política para se estabelecer como um programa de Estado, foi descontinuado em razão da transição governista que se operava na década de 80, e relegada ao segundo plano em face de outras prioridades fixadas pelos agentes políticos à época.

Anos depois, no entanto, com a promulgação de uma Constituição democrática, um novo paradigma administrativo se instalaria. (ABRUCIO, PEDROTI e PÔ, 2010)

A Constituição Federal de 1988, em contraposição à centralização política praticada no governo militar e varguista, procurou descentralizar as funções administrativas entre os demais entes da federação, aumentando a participação dos Estados e Municípios na gestão pública. O estímulo à gestão pública a nível local buscava aproximar a população do prestador dos serviços públicos e promover maior participação popular nos assuntos burocráticos, comprovando as tendências democratizantes do novo regime. (CARVALHO, 2011)

Além disso, outros fatores notáveis no novo regime constitucional foram a consolidação do concurso público como regra para ingresso nas carreiras públicas e o incremento dos mecanismos de controle e participação social, a exemplo da introdução do princípio da “Publicidade” no rol de princípios da Administração Pública, e o fortalecimento das instituições de controle externo (ABRUCIO, PEDROTI e PÓ, 2010).

As iniciativas, no entanto, não foram capazes de mudar radicalmente a realidade da gestão pública. Para muitos, na verdade, a CF/88 teria contribuído para o engessamento da burocracia, afastando o país da implantação de uma burocracia mais flexível e, portanto, mais eficaz (CARVALHO, 2011).

Além disso, após a redemocratização, especialmente durante o governo de Fernando Collor de Mello, a reforma administrativa consistiu na redução drástica da estrutura burocrática, sendo marcada pela demissão de funcionários e extinção de órgãos públicos. Essas medidas, no entanto, enfraqueceram uma máquina já desorganizada, incapaz de formular políticas públicas eficientes e de prestar serviços de qualidade. Assim, do ponto de vista qualitativo, poucos foram os benefícios decorrentes da política de redução da estrutura burocrática. (BRESSER-PEREIRA, 1996)

Foi essa conjuntura que fez surgir um grande último marco reformista no Brasil, tentado anos depois, no final da década de 90.

Durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, instituiu-se o Ministério da Administração e da Reforma de Estado (MARE), chefiado pelo economista Luiz Carlos Bresser-Pereira. A proposta seria a implementação de uma administração pública gerencial, ou seja, que buscasse a superação da rigidez burocrática por meio de descentralização de funções e do fortalecimento da Administração Indireta, que caracterizaria uma extensão da Administração com métodos de funcionamento mais flexíveis (ABRUCIO, PEDROTI e PÓ, 2010).

A criação de entidades autárquicas e fundações estruturadas de forma mais flexível do que em relação ao modelo tecnocrata clássico seria a melhor forma de regular, com eficiência, as relações econômicas e

sociais, tendo em vista o contexto globalizado e a necessidade de tornar o Brasil um país mais competitivo. Seria, na verdade, o aprofundamento de uma iniciativa que havia começado a ser empreendida por meio do Decreto Lei 200/67. (ABRUCIO, PEDROTI e PÓ, 2010)

A reforma se basearia na manutenção dos elementos positivos das instituições burocráticas - como a exigência do concurso público - ao mesmo tempo em que daria maior liberdade de iniciativa ao serviço público. O foco da administração seria, portanto, a obtenção de um melhor desempenho nas atividades administrativas.

Neste ensejo, a Emenda Constitucional 19/1998 teria como objetivo implementar o “espírito gerencial” na Constituição de 1988, que, até então, trilhava caminhos contrários ao enrijecer a estrutura administrativa (BRESSER-PEREIRA, 1996). Entre as mudanças, a EC 19/98 restringiu o regime estatutário apenas às atividades exclusivas do Estado, suprimiu privilégios como a estabilidade automática e previu a demissão por insuficiência de desempenho (ABRUCIO, PEDROTI e PÓ, 2010).

À época, no entanto, a difícil conjuntura econômica acabou por fazer com que o empreendimento reformista não fosse prioridade do governo. Os avanços empregados se devem muito mais a um esforço pessoal do ministro Bresser-Pereira, uma vez que, no período, o tema da estabilização monetária e o ajuste fiscal balizavam toda e qualquer política pública empreendida (RIBEIRO, 2002).

É certo, no entanto, que a reforma gerencial produziu resultados importantes, sendo capaz de introduzir um modelo de gestão que flexibilizou a atuação da Administração em setores estratégicos. Do ponto de vista gerencial, muito poderia ser aproveitado, e o foi. Mas o papel coadjuvante da reforma administrativa impediu que a iniciativa fosse ampla e continuada (RIBEIRO, 2002).

No segundo governo de Fernando Henrique Cardoso, o Ministério da Administração e da Reforma de Estado foi absorvido pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e os projetos do Plano Diretor de Reforma de Estado foram desacelerados (REZENDE, 2002).

Desde então, a reforma da gestão pública não foi mais pensada como uma agenda governamental central. É certo que, durante os governos seguintes, iniciativas menores de reforma administrativas foram lançadas, como o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GESPÚBLICA), mas sem o mesmo alcance e dimensão que da reforma gerencial.

### 3. ABORDAGEM CRÍTICA DAS REFORMAS ADMINISTRATIVAS

A estrutura administrativa atual é produto do processo de evolução burocrática pelo qual passou o Brasil desde o período colonial. O contexto socioeconômico foi, de certo, um fator muito significativo na formação das bases da nossa máquina pública. As práticas clientelistas, ao lado das experiências autoritárias e centralizadoras, produziram uma verdadeira “burocratização do poder” (ou “politização da burocracia”). A administração foi, portanto, durante grande parte da história do Brasil, cooptada por classes influentes da sociedade civil, tornando-a um instrumento de perpetuação de privilégios (CARDOSO, 1975, apud LOUREIRO, OLIVEIRI e MARTES, 2010).

Pode-se dizer, portanto, que o patrimonialismo e a patronagem foram elementos hegemônicos na formação de nossa burocracia, sendo que a gestão pública, propriamente dita, foi relegada à coadjuvação. Essa tendência é evidente quando analisados os fenômenos do insulamento burocrático, diante do qual tentativas pontuais de profissionalização da burocracia coexistiam, de forma comprimida, com a indústria clientelista. Tudo isso culmina, portanto, em um Estado incapaz de servir ao interesse geral na medida em que demandado.

Rezende (2002) denuncia a incapacidade de nossas reformas administrativas em enfrentar com êxito essas adversidades:

(..) as reformas dificilmente conseguiram alterar a performance do aparato burocrático. Baixa performance e elevados gastos têm sido razões para novas reformas, porém, os “crônicos problemas” persistem: clientelismo, corrupção, reduzida eficiência, reduzido grau de profissionalismo, elevados gastos e déficits no setor público, bem como outros males burocráticos. (REZENDE, 2002, p. 51)

Também cumpre ressaltar, nesse contexto, a questão política relativa ao aparelhamento estatal, aos anéis burocráticos e ao patrimonialismo endêmico no Brasil. Desde o início de sua formação, a estrutura burocrática brasileira não atende aos fins que justificam sua existência, pelo menos a nível prioritário. O desenvolvimento de uma administração reguladora e prestadora de serviços públicos foi prejudicada em razão das funções escusas atribuídas à máquina pública, utilizada historicamente como instrumento de manutenção no poder por parte de uma elite social, o que implicou em seu sucateamento e explica, em grande parte, o baixo desempenho administrativo. (GOUVEA, 1994)

Matias-Pereira (2008) é capaz de descrever de forma sintética a conjuntura administrativa brasileira:

Tendo como base de apoio uma estrutura pesada, burocrática e centralizada, a administração pública brasileira não tem sido capaz

de responder, como organização, às demandas e aos desafios da modernidade. As evidências disponíveis sinalizam como resultado dessas deficiências e distorções: uma reconhecida incapacidade de satisfazer, de forma eficaz e tempestiva, as necessidades dos cidadãos; uma forma de funcionamento que prejudica a concorrência e a competitividade internacional do país e das empresas; falta de coerência do modelo de organização global; processos de decisão demasiado longos e complexos, que impedem a resolução, em tempo útil, dos problemas dos cidadãos e que criam desconfiança em matéria de transparência e de legalidade; falta de motivação dos funcionários e desvalorização do próprio conceito de missão de serviço público. (MATIAS-PEREIRA, 2008, p. 77)

Apesar de compreender a importância de alguns esforços reformistas para a conformação da Administração Pública atual, é importante também admitir que nenhuma delas foi capaz de reinventá-la. Por mais que tenha se verificado avanços em aspectos pontuais, o problema de performance ainda persiste. Nas palavras de Rezende (2002):

Na trajetória acumulada de reformas administrativas (em nível nacional ou sub-nacional), é nítido o fenômeno recorrente de que as reformas tendem a falhar sequencialmente, e os problemas de performance persistem. (...) Neste sentido, pode-se dizer que elas falham sequencialmente. (REZENDE, 2002, p. 50):

A falha sequencial tem a ver com o fato de que todas as reformas engendradas foram descontinuadas ou abandonadas, sendo “muito fáceis de iniciar, porém, muito difíceis de manter no tempo” (REZENDE, 2004, p. 34).

### **3.1. A NECESSIDADE DO CONSENSO NA EXECUÇÃO DE UMA REFORMA ADMINISTRATIVA**

As reformas empreendidas durante nossa formação burocrática, por mais que fossem promissoras do ponto de vista material, nunca constituíram agendas primordiais de governo, e por isso não atingiram resultados de intensidade relevante para redirecionar os caminhos da Administração.

Uma das razões para tal, foi a incapacidade das reformas em formar consenso. Ora, é certo que a realização da reforma depende não apenas da disposição dos agentes públicos que organizam e administram a máquina, mas também da adesão dos diversos setores da sociedade civil. A única forma de fazer com que o processo de modernização da administração se dê de maneira eficiente e legitimada é torná-lo um produto do diálogo e de cooperação entre os grupos responsáveis pelo seu funcionamento e destinatários de seus serviços.

Sobre esse tema, Rezende (2004) cita a dificuldade de se priorizar as ideias reformistas no curso da própria reforma gerencial do Estado, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso. Para o autor, em uma conjuntura de crise fiscal, com forte pressão para a realização de ajustes, iniciativas que pretendam alterar radicalmente o aparato burocrático aspiram ao fracasso, vez que os agentes que desejam cooperar com o ajuste fiscal são, muitas vezes, avessos a mudanças institucionais.

Assim, muito embora a reforma gerencial tenha pretendido, em um contexto de crise fiscal, promover um aumento de performance ao mesmo tempo em que propunha uma redução de gastos com aparelhos estatais pouco eficientes, a ideia de autonomia, credibilidade e descentralização significava, para muitos, descontrole. Houve resistência, portanto, de organizações sociais e agência reguladoras e executivas:

Nesse sentido, o modelo foi encarado como uma “uma ameaça à estrutura de controle e estabilidade” existente na relação entre a administração direta e indireta no governo federal (...) (REZENDE, 2004, p. 132)

O autor também cita a dificuldade para que se abandonasse as tradicionais regras e formalidades de uma burocracia centralizada e controladora:

Por outro lado, a cultura de resultados trazida pela reforma gerencial de 1995 entrava em choque com a cultura burocrática brasileira, orientada pelo apego às regras burocráticas, inibindo a cooperação. (...) Para a sociedade e para os funcionários públicos, a reforma gerencial esteve diretamente associada à questão mais ampla da privatização do Estado e do ajuste fiscal, e não à promoção de um Estado que permitisse uma nova relação com a sociedade. Diante disso, a proposta feita teve dificuldades em alinhar os interesses em torno dos objetivos da reforma e conseguir apoio para uma transformação institucional. (REZENDE, 2004, pág. 132)

Pode-se concluir, diante do exposto, que se verificou uma falha importante no processo de conscientização e diálogo com os vários setores do estado. (REZENDE, 2004)

Ora, se a adesão era insuficiente no setor administrativo, epicentro de eventos para qualquer pretensão reformista, a participação e o chamamento da sociedade civil ao debate era ainda menos expressivo. A incapacidade de diálogo e de envolvimento com os setores interessados, em especial com a sociedade civil, era latente. É justo ressaltar, no entanto, o Programa Nacional de Desburocratização que, nesse quesito, apresentou-se como uma quebra de paradigma, vez que atraiu o cidadão comum para refletir acerca do tema, colocando-o em posição de evidência.

A falha de comunicação, como se deve observar, não se verificou apenas na reforma gerencial de 1995, mas também em todas suas

antecessoras. Muitas das reformas que já haviam sido realizadas reincidiram ao entender a modernização administrativa como um mero rearranjo formal em sua estrutura, um empreendimento que, por se revestir de complexidade técnica, não foi estendido aos atores externos à máquina. Silva e Macedo (1998, p. 7), ao se referir ao conceito da “ideologia eficientista”, denunciou a baixa preocupação das reformas administrativas em fazer com que o cidadão protagonizasse a mudança:

Entendemos que o processo de reforma atual é marcado por esse eficientismo, desprezando-se os problemas políticos e culturais da administração pública e não prevendo os mecanismos de controle adequados. A reforma pressupõe uma participação social ativa, por meio do controle social, e uma responsabilização dos gestores públicos (accountability) que precisa ser concebida dentro do contexto de nossa sociedade. (SILVA; MACEDO, 1998, p. 7)

No meio científico, as reformas administrativas empreendidas até o início da reforma militar já gozavam de baixíssima credibilidade dentro do meio científico e acadêmico. Os escritos de Nelson Mello e Souza (1994) descrevem esse sentimento:

Depois de muitos anos de falácias, as dúvidas cresciam em toda parte sobre a viabilidade da profissionalização do serviço público no Brasil e, ainda mais, sobre a validade do estabelecimento de algum tipo de sinonímia entre “reforma administrativa” e um “serviço civil profissionalizado”. Tínhamos que repensar nossos modelos e que ser mais flexíveis. (...) (SOUZA, 1994, p. 62)

Pode-se, dizer, portanto, que se apresenta como característica comum a todas as reformas administrativas já intentadas a falta de consenso reformista. A incapacidade de dialogar com todos os agentes que deveriam estar envolvidos no processo foi um dos fatores mais marcantes para a ocorrência da falha sequencial das reformas.

A reforma só pode ser revolucionária se contar com esforço multissetorial, contínuo e direcionado. O que se verificou, no entanto, foi a condução do ímpeto reformista por alguns agentes que não conseguiram - ou não procuraram - contagiar os demais setores da administração e da sociedade.

### **3.2. A NECESSIDADE DE SUPERAR A BUROCRACIA PATRIMONIALISTA**

Martins (1997) evidencia o “*ethos* patrimonialista” como força social dinâmica constitutiva da formação burocrática brasileira. A influência do Estado clientelista, na administração é evidente, tal como sua resistência às reformas administrativas ao longo do tempo.

O que se observa durante esse processo de formação, especialmente no século passado, são ímpetos de desburocratização facilmente permeáveis a estruturas patrimonialistas e clientelistas - por mais paradoxal que isso possa soar. Como exemplo mais evidente, temos o fenômeno das “ilhas de excelência” e do insulamento burocrático, eventos que se verificaram com abundância no nosso histórico de reformas administrativas (MARTINS, 1995).

Os reformistas brasileiros buscaram profissionalizar e tornar mais eficiente a administração à revelia das questões políticas e sociais, o que resultou no desenvolvimento de uma burocracia sem racionalidade social<sup>4</sup> (MARTINS, 1995). A reforma gerencialista, pode-se dizer, é um arquétipo dessa tradição. Martins faz duras críticas à incapacidade dos gerencialistas em pautar e combater as raízes de nossas disfunções:

Se por um lado, os atributos intrínsecos e as tecnicidades de modelos e estratégias de inovação gerencial no setor público são exaltadas pelos seus segmentos propositores, por outro, algumas questões básicas têm sido relegadas a um segundo plano: em que extensão a busca da excelência burocrática —ou pós-burocrática— na administração pública brasileira está culturalmente associada com a exclusão da política, haja vista sua condição de portadora de influências e anseios patrimonialistas? Em que extensão a busca de modelos não estatais de formulação e implementação de políticas públicas, em especial aqueles que se colocam no âmbito do terceiro setor (público não-estatal) estarão ou deverão estar imunizados contra as influências da política? (MARTINS, 1997, p. 10)

Identifica-se, no processo reformista brasileiro, o estabelecimento de um sincretismo que se consiste pela conjugação de modelos antagônicos: o sistema clientelista e patrimonial confluyente à administração burocrática gerencial. Martins (1997) atribui a esse fenômeno o conceito de “modernização dissociativa”, quando, em uma pretensão de dissociar a reforma administrativa da política e dos elementos sociais que a definem, obtém-se apenas uma modernização incompleta.

Ora, mesmo na vigência dos regimes autoritários, quando o elemento político foi bastante limitado, as gramáticas clientelistas e patrimonialistas prevaleceram, por mais que se tenha verificado importante avanço no ponto de vista do estabelecimento de uma burocracia mais racional (ABRUCIO, PEDROTI e PÓ, 2010). Pode-se dizer, em verdade, que a separação entre política e burocracia favoreceu a persistência de uma cultura de modernização patrimonialista:

---

<sup>4</sup> Cabível a alusão à Raymundo Faoro, que, ao dissertar a respeito da burocracia patrimonial, enunciou: “No rigorismo da doutrina de Max Weber, haveria, em tais fins, o primado do irracional, mesmo se temperado com técnicas racionais” (FAORO, 1977)

A modernização da administração pública brasileira não pode se limitar ao incremento da racionalidade instrumental dos sistemas burocráticos do estado, senão deve abranger sua totalidade político-administrativa. (...) reintroduzir a racionalidade instrumental nos sistemas burocráticos estatais não significa expropriar sua racionalidade política. (MARTINS, 1995, p. 129)

Conclui-se, portanto, ao avaliar o contexto de formação burocrática no Brasil, que a verdadeira reforma administrativa só impactará relevantemente a administração pública no momento em que as gramáticas políticas e culturais vigentes se modificarem e, para tanto, é necessário incluir a remodelagem do sistema político - consistindo na purgação das práticas fisiologistas e patrimoniais - como elemento primordial das futuras reformas administrativas.

#### **4. CONCLUSÃO**

A falha das reformas administrativas em remodelar a burocracia é indiscutível. As reformas empreendidas não foram capazes de fazer com que a administração pública brasileira passasse a ser capaz de apresentar performance satisfatória, tendo em vista a baixíssima qualidade das políticas públicas elaboradas no país, em especial, no campo regulatório.

Foram duas as razões identificadas para justificar a manutenção do mau desempenho da administração pública brasileira. A primeira é referente à incapacidade das reformas administrativas em formar um consenso a respeito da reforma. A resistência de grupos estratégicos da administração foi crucial para que elas não tivessem continuidade. Da mesma forma, qualquer ímpeto reformista é incapaz de impactar significativamente seu objeto quando se reduz a esforços pontuais e setoriais.

Não apenas, o fracasso das reformas administrativas em alterar paradigmas na administração também é relacionado à ausência da sociedade civil como agente de mudança. Ora, entendendo que a administração deve se amoldar às demandas do interesse público, impensável considerar uma remodelagem sem a participação desse setor.

O segundo fator que contribuiu para os fracassos das reformas administrativas foi a dissociação entre política e burocracia. Em um contexto no qual nossa formação administrativa é diretamente vinculada à conjuntura política que a permeou, compreende-se que qualquer iniciativa de mudança deve atuar sobre o âmbito político e social que conformam nosso setor administrativo. A prioridade de uma reforma administrativa deve ser o combate ao Estado cartorial, patrimonialista, clientelista, que constitui a base de todas as nossas disfunções burocráticas.

## BIBLIOGRAFIA

ABRUCIO, F. L.; PEDROTI, P.; PÓ, M. V. A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas. In: LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L.; PACHECO, R. S. *Burocracia e política no Brasil: Desafios para a ordem democrática no século XXI*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2010. p. 27-71.

ALBROW, M. *Bureaucracy*. London: Mac Millian, 1970.

BELTRÃO, H. Programa Nacional de Desburocratização. *Revista do Serviço Público*, v. 38, n. 4, mai. 1981.

BRASIL. *Projeto Cidadão: Programa Nacional de Desburocratização*. Presidência da República. Brasília, 1984.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Da Administração Pública Burocrática à Gerencial. *Revista do Serviço Público*, v. 47, n. 1, jan./abr. 1996.

BUTCHER, T.; MASSEY, A. *Modernizing Civil Services*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2004.

CÂMARA, L. M. Breves notas sobre o modus operandi do modelo de relacionamento entre instâncias de governo institucionalizado pelo Decreto-lei nº 200/67 em face dos novos desafios do federalismo cooperativo. *Revista de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas*, Rio de Janeiro, v. 36, n. 5, p. 797-809, set. 2002.

CARVALHO, E. D. P. O aparelho administrativo brasileiro: sua gestão e seus servidores – de 1930 aos dias atuais. In: IPEA. *Burocracia e Ocupação no Setor Público Brasileiro*. Rio de Janeiro: IPEA, 2011. P. 19-46.

DALLARI, D. de A. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. São Paulo: Editora Saraiva, 2015.

FAORO, R. *Os Donos do Poder: formação do patronato político brasileiro*. Porto Alegre: Globo, 1977.

GOUVEA, G. P. *Burocracia e Elites Burocráticas no Brasil*. São Paulo: Pauliceia, 1994.

HEGEL, G. W. F. *Philosophy of Right*. Oxford: Oxford University Press, 1952.

HOLANDA, S. B. de. *Raízes do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995

HOOD, C. A. New Public Management for All Seasons. *Royal Institute of Public Administration*, Londres, v. 69, p. 3-19, set./nov. 1991.

IGLÉSIAS, F. *Trajетória Política do Brasil: 1500-1964*. São Paulo: Companhia das Letras, 1993.

IORIO, M. *Manual de Direito Regulatório*. London: Laccademia Publishing, 2015.

LOUREIRO, M. R. ; OLIVIERI, C. ; MARTES, A. C. B. . Burocratas, partidos e grupos de interesse: o debate sobre política e burocracia no Brasil.. In: LOUREIRO, M. R. ; OLIVIERI, C.; PACHECO, R. S. *Burocracia e política no Brasil: Desafios para o Estado Democrático no século XXI*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010, p. 73-108.

MARTINS, H. F. A Ética do Patrimonialismo e a Modernização da Administração Pública Brasileira. In: MOTTA, F. C. P.; CALDAS, M. P (Org.). *Cultura Organizacional e Cultura Brasileira*. São Paulo: Atlas, 1997.

\_\_\_\_\_. *A Modernização da Administração Pública Brasileira no Contexto do Estado*. Dissertação. 1995. 206 f. Dissertação em Administração Pública da Escola Brasileira de Administração Pública. Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 1995.

MARX, K. *Crítica da Filosofia do Direito*. São Paulo: Boitempo, 2010.

MATIAS-PEREIRA, J. Administração pública comparada: uma avaliação das reformas administrativas do Brasil, EUA e União Européia. *Revista de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas*, v. 42, n. 1, p. 61-82, jan/fev. 2008

MERTON, R. *et al. Reader in Bureaucracy*. Illinois: Free Press, 1952.

OLSEN. J. P. *The Ups and Downs of Bureaucratic Organization*. Palo Alto: University of Oslo, 2008.

PAL, L. A. The OECD and Global Public Management Reform. In: WORLD CONGRESS OF THE INTERNATIONAL POLITICAL SCIENCE ASSOCIATION, 21, 2009, Santiago. Disponível em: <<https://hrcak.srce.hr/file/200583>> Acesso em 18 de setembro de 2018.

PONTES, P. A. M. M. Accountability e controle do Executivo durante a Ditadura Militar brasileira. *Revista Enfoques*. Rio de Janeiro, v. 13, n. 2, p. 5-24, dez. 2014.

RABELO, F. L. O DASP e o combate à ineficiência nos serviços públicos: a atuação de uma elite técnica na formação do funcionalismo público no Estado Novo (1937-1945). *Revista Brasileira de História & Ciências Sociais*, Santa Vitória do Palmar, v. 3, n. 6, p. 132-143, dez. 2011.

REZENDE, F. C. *Por que falham as reformas administrativas?* Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

\_\_\_\_\_. REZENDE, F. C. O Dilema do Controle e a Falha Sequencial nas Reformas Gerenciais. *Revista do Serviço Público*, v. 53, n. 3, p. 50-74, jul./set. 2002.

RIBEIRO, S. M. R. Reforma do Aparelho de Estado no Brasil: Uma Comparação Entre as Propostas dos Anos 60 e 90. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 7., 2002, Lisboa. Disponível

em: < <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/clad0043326.pdf>>

SILVA, F. C. C. S.; MACEDO, C. F. *Controle e Reforma Administrativa no Brasil*. Foz do Iguaçu: ENANPAD, 1998.

SOUZA, N. M. Reforma Administrativa no Brasil: um debate interminável. *Revista de Administração Pública*. v. 28, n.1, p. 54-70, jan./mar. 1994.

SUNSTEIN, C. R. *Simpler: The Future of Government*. New York: Simon Schuster, 2013.

WAHRLICH, B. Desburocratização e Desestatização: Novas Considerações sobre as Prioridades Brasileiras de Reforma Administrativa na Década de 80. *Revista de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas*, v. 18, n. 4, p. 72-87, dez. 1984.

WEBER, M. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. São Paulo: Editora Universidade de Brasília, 2004.

\_\_\_\_\_. *Ensaio de Sociologia*. Rio de Janeiro: Guanabara Koogan, 1982.