

O DÉFICIT DEMOCRÁTICO DA REFORMA GERENCIAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

Aragon Érico Dasso Júnior¹

RESUMO: O objetivo principal deste texto é examinar como foi conduzida a reforma gerencial do aparelho do Estado, iniciada em 1995, a partir da publicação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE). Ademais, também busca refletir sobre quais modelos de Estado e de Administração Pública balizaram a mencionada reforma administrativa. Para cumprir com esse objetivo, pretende-se revisar, de forma não exaustiva, a evolução histórica da Administração Pública no Brasil e posteriormente analisar a estratégia utilizada pelo governo Fernando Henrique Cardoso para reformá-la. Justifica-se tal análise, pois no campo do Direito, o objeto quase exclusivo de estudo da reforma gerencial resume-se às alterações implementadas pela Emenda Constitucional nº 19 de 04 de junho de 1998, no tocante à Administração Pública. Dá-se atenção ao produto final e esquece-se do processo. Mais raro ainda é encontrar-se menção aos textos produzidos e publicados por Luiz Carlos Bresser Pereira, principal formulador da reforma.

PALAVRAS-CHAVE: reforma administrativa; reforma gerencial; democracia.

EL DÉFICIT DEMOCRÁTICO DE LA REFORMA GERENCIAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA BRASILEIRA

RESUMEN: El objetivo principal del texto es examinar cómo fue conducida la reforma gerencial del aparato del Estado, iniciada en 1995, a partir de la publicación del Plan Director de la Reforma del Aparato del Estado (PDRAE). También busca reflexionar sobre cuales modelos de Estado y de Administración Pública fueron determinantes para la reforma administrativa. Para alcanzar ese objetivo, preténdese revisar, de forma no exaustiva, la evolución histórica de la Administración Pública no Brasil e posteriormente analizar a estrategia utilizada por el gobierno Fernando Henrique Cardoso. Justifica-se tal análisis, pues en el campo del Derecho, el objeto casi exclusivo de estudio de la reforma gerencial está restringido a las alteraciones implementadas por la Emenda Constitucional nº 19 de 04 de junio de 1998. Hay atención al producto final y se olvida del proceso. Más raro aún es encontrarse mención a los textos producidos y publicados por Luiz Carlos Bresser Pereira, principal formulador de la reforma.

PALABRAS-CLAVE: reforma administrativa; reforma gerencial; democracia.

Introdução

No Brasil, no período compreendido entre as décadas de 1930 e 1980, o Estado atuou diretamente na economia. Esse processo iniciou-se com a política de “substituição de importações”, influenciada também pelo contexto de escassez da Segunda Guerra Mundial, que permitiu desenvolver setores estratégicos para expansão econômica do

¹ Professor Adjunto em Administração Pública da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Doutor em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Especialista em *Políticas de la Integración* (Universidad Nacional de La Plata – UNLP - Argentina).

país. O Estado foi responsável por fornecer a infraestrutura física e financeira necessárias para a industrialização. As tendências da economia mundial, entretanto, impediram que o Estado se limitasse a promover a prestação daqueles serviços, uma vez que culminava o processo de retirada do capital estrangeiro da área de prestação de serviços públicos. Só o Estado podia efetivar o enorme investimento necessário para manter e ampliar a infraestrutura física e fornecer o crédito necessário para os novos empreendimentos industriais.

Na década de 1990, após as “crises do petróleo” dos anos 1970 e a “década perdida” para a economia brasileira dos anos 1980, que contribuíram para fomentar a crise fiscal e o aumento da dívida externa, o Estado, protecionista e intervencionista, foi declarado “em crise”.

O Direito Administrativo no Brasil foi profundamente alterado pela reforma gerencial da Administração Pública, iniciada, especialmente, a partir da publicação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (1995). Nesse contexto, é fundamental recordar que toda reforma da Administração Pública é sempre balizada por um conceito de Estado. Ou seja, é o modelo de Estado que define o modelo de Administração Pública. Este texto parte da premissa que o modelo de Estado que dirige a reforma gerencial da Administração Pública brasileira, a partir dos anos 1990 é o Estado de corte ultraliberal².

1. Antecedentes históricos à reforma gerencial da Administração Pública brasileira

Quando se estuda a história da Administração Pública no Brasil percebe-se a insistência no tema da reforma administrativa³. Faz-se necessário, portanto, definir o que se entende por “reforma administrativa”. Num sentido bastante amplo reforma administrativa é: mudança estruturada teoricamente para modificar práticas e/ou alterar organizações, visando adaptar a Administração Pública a uma determinada concepção de Estado. A partir desse conceito, pode-se afirmar que houve apenas três reformas da Administração Pública brasileira: a primeira acontece no primeiro mandato de Getúlio Vargas, especialmente a partir de 1937, com o “Estado Novo”; a segunda ocorre após o

² Não obstante a disseminação que o termo neoliberal atingiu, o mesmo não é o mais apropriado, pois historicamente, o liberalismo como projeto de dominação nunca cessou. Portanto, não há nenhuma (ou quase nenhuma) novidade substancial nos liberais contemporâneos que justifique o prefixo *neo*. Ademais, em razão da radicalidade tanto dos pressupostos dessa doutrina como da forma de agir de seus adeptos, este trabalho utilizará o termo ultraliberal.

³ Neste trabalho reforma administrativa, assim como reforma da Administração Pública ou reforma do aparelho do Estado, estão sendo utilizados como sinônimos.

golpe militar de 1964, especialmente a partir da promulgação do Decreto-lei nº 200, em 1967; e a terceira acontece no governo de Fernando Henrique Cardoso, a partir da segunda metade da década de 1990.

Flávio da Cunha REZENDE (2004, p.64), analisando o que denomina de “grandes reformas administrativas ocorridas no Brasil”, referindo-se às reformas das décadas de 1930 e 1960 (ele exclui a reforma dos anos 1990 por considerá-la incompleta), conclui que as mesmas só aconteceram em função do contexto autoritário no qual o Executivo podia controlar, em muito, a interferência da política sobre a Administração Pública, aumentando as chances de implementação da reforma pretendida.

Inclui-se também a reforma administrativa da década de 1990 nesse conjunto de “grandes reformas”, por entender-se que a mesma modificou substancialmente a Administração Pública brasileira. Embora não houvesse uma ditadura militar nesse período, o contexto histórico e a pretensão de “pensamento único” do ultraliberalismo, refletido na teoria da “Nova Gestão Pública”, permitiram que o modelo gerencial conseguisse deixar a sua marca.

Flávio da Cunha REZENDE (2004, p.33 e ss), na tentativa de explicar as razões que levam as reformas administrativas a não lograr êxito, utiliza o conceito de “falha seqüencial”, criticando a descontinuidade das mesmas. Nesse sentido, comete um erro muito comum a grande parte dos teóricos da Administração Pública (característica também observada no meio jurídico): é o fato de desconsiderar a “política”. Qualquer estudo a respeito da Administração Pública é um estudo sobre uma concepção de Estado. Sempre há um conceito de Estado por trás de um modelo de Administração Pública e esse debate somente pode ser mediado pela política. Conceber a Administração Pública como neutra é sinal de hipocrisia, de autismo ou de ignorância.

Até a reforma gerencial do governo Fernando Henrique Cardoso, a discussão que sempre acompanhou os estudos sobre Administração Pública no Brasil esteve associada aos modelos patrimonialista e burocrático.

O conceito de patrimonialismo se deve a Max WEBER (1999, p.141) ao se referir a uma variante da dominação tradicional, cuja legitimidade se baseia na crença na “santidade das tradições vigentes desde sempre e na legitimidade daqueles que, em virtude dessas tradições, representam a autoridade”. No patrimonialismo, há uma crença na tradição, uma crença na autoridade derivada desse conceito de que “sempre foi

assim”. Todas probabilidades de apropriação econômica são extraídas, enquanto patrimônio fixo e acabado, da apropriação política, isto é, da apropriação do Estado.

Segundo Antonio CANDIDO (1995, p.17) foi Sérgio Buarque de Holanda quem primeiro utilizou no Brasil, em 1936, “os conceitos de patrimonialismo e burocracia, devidos a Max Weber”. Sérgio Buarque de HOLANDA (1999, p.145-146) ao explicar a dificuldade que tinham os funcionários públicos para compreenderem a distinção entre os domínios do privado e do público, assim introduz os conceitos:

Para o funcionário ‘patrimonial’, a própria gestão política apresenta-se como assunto de seu interesse particular; as funções, os empregos e os benefícios que deles auferem relacionam-se a direitos pessoais do funcionário e não a interesses objetivos, como sucede no verdadeiro Estado burocrático, em que prevalecem a especialização das funções e o esforço para se assegurarem garantias jurídicas aos cidadãos.

Entretanto, é Raymundo FAORO (1989, p.733) quem será celebrado ao descrever o fenômeno do patrimonialismo no Brasil:

De D. João I a Getúlio Vargas, numa viagem de seis séculos, uma estrutura político-social resistiu a todas as transformações fundamentais, aos desafios mais profundos, à travessia do oceano largo. O capitalismo politicamente orientado – o capitalismo político, ou o pré-capitalismo -, centro da aventura, da conquista e da colonização moldou a realidade estatal, sobrevivendo, e incorporando na sobrevivência, o capitalismo moderno, de índole industrial, racional na técnica e fundado na liberdade do indivíduo – liberdade de negociar, de contratar, de gerir a propriedade sob a garantia das instituições. A comunidade política conduz, comanda, supervisiona os negócios, como negócios privados dos seus, na origem, como negócios públicos depois, em linhas que se demarcam gradualmente. O súdito, a sociedade, se compreendem no âmbito de um aparelhamento a explorar, a manipular, a tosquiar nos casos extremos. Dessa realidade se projeta, em florescimento natural, a forma de poder, institucionalizada num tipo de domínio: o patrimonialismo, cuja legitimidade assenta no tradicionalismo – assim é porque assim sempre foi.

Fernando URICOECHEA (1978, p.303), ao descrever a política patrimonialista brasileira durante a fase imperial (1822-1889), conclui, divergindo de Raymundo Faoro, que não é possível enquadrar totalmente à realidade brasileira o conceito weberiano:

O patrimonialismo brasileiro, contudo, não se desenvolveu totalmente. A noção de patrimonialismo está ligada à institucionalização de formas tradicionais de autoridade e numa forma ideal-típica, também à criação de uma ordem estamental, isto é, uma ordem social onde os direitos e obrigações são alocados, basicamente, de acordo com grupos estamentais.

Também Simon SCHWARTZMAN (1988, p.23) estudou o fenômeno do patrimonialismo no Brasil, focando sua atenção, entretanto, nos desdobramentos da política ao longo da República Velha (1889-1930). Para ele, no patrimonialismo “a

Administração Pública é vista como um bem em si mesmo, e a organização governamental tem as características de um patrimônio a ser explorado”.

O PDRAE, ao abordar a Administração Pública patrimonialista, afirma que “no patrimonialismo, o aparelho do Estado funciona como uma extensão do poder do soberano, e os seus auxiliares, servidores, possuem status de nobreza real” (MARE, 1995, p.15).

Dito isso, num esforço de síntese, pode-se afirmar que a Administração Pública no Brasil⁴ foi caracterizada pelo patrimonialismo, no período de 1500 a 1930. No período colonial (1500-1822), segundo Ana Paula Paes de PAULA (2005, p.105) “o aparelho administrativo não seguia normas gerais, hierarquias e definições de competências, pois a legislação da colônia era constituída por determinações particulares e casuísticas”. Durante o Império (1822-1889) e a República Velha (1889-1930) essa situação não sofreu alterações importantes.

A chegada de Getúlio Vargas ao poder, em 1930, representou um marco na história brasileira e um divisor de águas na Administração Pública. O modelo patrimonialista começou a ser questionado, com a introdução de preceitos burocráticos. A reforma da Administração Pública do governo Vargas correspondeu a uma necessidade de controlar o poder que a oligarquia rural tinha sobre o setor público. O fundamento teórico foi o modelo burocrático fundado na impessoalidade, no mérito e na universalidade de procedimentos.

Luiz Carlos BRESSER PEREIRA (2001, p.10), analisando a reforma burocrática no setor público durante o governo de Getúlio Vargas, nos anos 1930, explicou que tal processo havia acontecido na França, Inglaterra e Alemanha, na segunda metade do século XIX, e nos Estados Unidos, na primeira década do século XX.

O principal mecanismo institucional utilizado pelo governo Vargas foi a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP)⁵, pelo Decreto-lei nº 579 de junho de 1938, órgão responsável pela profissionalização do serviço público e pelos Departamentos Estaduais do Serviço Público. As principais realizações do DASP foram: o ingresso no serviço público por concurso; critérios gerais e uniformes de classificação de cargos; organização dos serviços de pessoal; administração

⁴ Inclui-se na expressão “Administração Pública no Brasil” também o período em que o Brasil esteve submetido ao domínio português.

⁵ O DASP substituiu o Conselho Federal do Serviço Público Civil, criado pela Lei nº 284 em outubro de 1936.

orçamentária; e padronização das compras do Estado. O DASP foi o símbolo da reforma burocrática no governo Vargas. O próprio PDRAE denominou esse período como “reforma do DASP” (MARE, 1995, p.18). Os dois principais nomes da reforma empreendida no governo Vargas foram Maurício Nabuco e Luiz Simões Lopes.

Segundo Gileno MARCELINO (2004, p.01) as premissas da reforma da década de 1930 foram “a reforma do sistema de pessoal, a implantação e simplificação de sistemas administrativos e das atividades de orçamento, para, de acordo com o modelo weberiano, dar maior eficiência à Administração Pública federal”.

O PDRAE, ao abordar o fenômeno da Administração Pública burocrática, enumera os seus princípios orientadores: “a profissionalização, a idéia de carreira, a hierarquia funcional, a impessoalidade, o formalismo, em síntese, o poder racional-legal” (MARE, 1995, p.15).

Observa-se que o período em que se inicia a reforma burocrática (1938, com a criação do DASP) coincide com o aparecimento do “Estado Novo” (1937), o que marca fortemente o caráter autoritário da mesma, na medida em que foi implantada de forma impositiva, de cima para baixo. Com a saída de Vargas do governo e o conseqüente término do “Estado Novo”, em 1945, o DASP perdeu grande parte de suas atribuições e houve uma paralisação no processo de reforma da Administração Pública.

O período que vai de 1945 (fim do governo Vargas) até o golpe militar de 31/03/1964 observa poucas alterações na Administração Pública brasileira.

Após o intervalo do governo Dutra, Luiz Alberto dos SANTOS (1997, p.35) recorda que com “o segundo governo Vargas (1951), retorna o espírito reformista”. No mesmo sentido, Gileno MARCELINO (2004, p.02) menciona que em 1952 esboçou-se uma tentativa de iniciar um novo ciclo no processo de reforma da Administração Pública, com a elaboração de diversos estudos e projetos. Porém, neste segundo período Vargas não houve mudanças de impacto na gestão pública.

O governo Juscelino Kubitschek foi caracterizado, no campo da gestão pública, pela “criação dos Grupos Executivos” (Luiz Alberto dos SANTOS, 1997, p.35), um instrumento pragmático de gestão, mas que funcionava paralelamente à estrutura da Administração Pública. Houve nova tentativa no início do governo João Goulart, em 1963, quando foi criado o Ministério Extraordinário para a Reforma Administrativa. Tal ministério foi dirigido por Ernani do Amaral Peixoto, porém seus projetos de descentralização administrativa e flexibilização gerencial por meio da Administração Indireta foram interrompidos pelo golpe militar. Com os militares no governo, em 1964

foi constituída a Comissão Especial de Estudos da Reforma Administrativa Econômica (COMESTRA), composta por nomes como Roberto Campos, José Nazareth Teixeira Dias, Hélio Beltrão, Luiz Simões Lopes, Carlos Veloso, Jorge Flores, entre outros. Após quase um ano de trabalho, duras discussões e algumas baixas a Comissão foi dissolvida. Entretanto, muito do debate interno da COMESTRA levou Teixeira Dias, com delegação de Castelo Branco e de Roberto Campos, a formular uma proposta de reforma que resultaria no Decreto-Lei nº 200 de 1967.

O objetivo do Decreto-lei nº 200 era flexibilizar a Administração Pública, com mecanismos de gestão mais próximos aos do setor privado, especialmente no que concernia à contratação de pessoal para a Administração indireta. Isso levou a autores como Francisco GAETANI (2003, p.24 e ss) e Luiz Carlos BRESSER PEREIRA (2001, p.15) a afirmarem que a “reforma administrativa de 1967” foi precursora de muitos princípios adotados pela reforma gerencial do governo Fernando Henrique Cardoso na década de 1990.

O próprio PDRAE fará questão de resgatar o Decreto-lei nº 200/1967 como um importante precedente da reforma gerencial dos anos 1990, ao afirmar que ele:

constitui um marco na tentativa de superação da rigidez burocrática, podendo ser considerada como um primeiro momento da administração gerencial no Brasil. Mediante o referido decreto-lei, realizou-se a transferência de atividades para autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, a fim de obter-se maior dinamismo operacional por meio da descentralização funcional. Instituíram-se como princípios de racionalidade administrativa o planejamento e o orçamento, o descongestionamento das chefias executivas superiores (desconcentração / descentralização), a tentativa de reunir competência e informação no processo decisório, a sistematização, a coordenação e o controle. O paradigma gerencial da época, compatível com o monopólio estatal na área produtiva de bens e serviços, orientou a expansão da administração indireta, numa tentativa de ‘flexibilizar a administração’ com o objetivo de atribuir maior operacionalidade às atividades econômicas do Estado (MARE, 1995, p.19-20).

Luiz Carlos BRESSER PEREIRA (2001, 14) aponta que a característica mais marcante desse processo de reforma foi:

a desconcentração para a Administração indireta, particularmente para as fundações de direito privado criadas pelo Estado, as empresas públicas e as empresas de economia mista, além das autarquias, que já existiam desde 1938. Através das fundações o Estado dava grande autonomia administrativa para os serviços sociais e científicos, que passavam, inclusive, a poder contratar empregados celetistas. Através da autonomia dada às empresas de economia mista viabilizava-se o grande projeto de industrialização com base em grandes empresas estatais de infra-estrutura e serviços públicos que já havia sido iniciado nos anos 40, com a criação da Companhia Siderúrgica Nacional, e acelerado nos anos 50, com a criação da Petrobrás, da Eletrobrás, e da Telebrás, e do BNDES. Por outro lado, são então criadas ou desenvolvidas novas agências reguladoras, como o Banco Central, que

regulam também com autonomia as atividades econômicas, tendo sempre como critério a promoção do desenvolvimento industrial.

Vários entes da Administração indireta são criados, principalmente nos Estados, após o Decreto-lei nº 200, em especial na década de 1970. A partir de 1979, Hélio Beltrão, que havia participado ativamente do processo de reforma, é nomeado para comandar o Ministério da Desburocratização, no governo Figueiredo. Entre 1979 e 1983, desenvolveu o Programa Nacional da Desburocratização que visava diminuir o formalismo do processo administrativo.

Em 31 de julho de 1985, após a transição de um governo militar para um governo civil, foi constituída a Comissão Geral do Plano de Reforma Administrativa que definiu três eixos para a reforma: contenção de gastos públicos, racionalização das estruturas administrativas e formulação de uma política de recursos humanos. Os estudos realizados por essa Comissão influenciaram o processo constituinte, em 1987, e terminaram, parcialmente, sendo transformados em normas constitucionais, em 1988.

José Luís FIORI (2003, p.13) identifica que neste período houve um projeto de democratização social e política do desenvolvimento, pelo menos nas intenções e ações reformistas de algumas áreas e políticas governamentais, acabando por ocupar um lugar importante no texto da Constituição de 1988.

Entretanto, para os defensores da reforma gerencial, a Constituição de 1988 representou um grande retrocesso. Luiz Carlos BRESSER PEREIRA (1995, p.13) afirmou, à época do lançamento do PDRAE, que a Constituição de 1988 havia ignorado completamente “as novas orientações da Administração Pública. Os constituintes e a sociedade brasileira em geral revelaram nesse momento uma incrível incapacidade de ver o novo”. Luiz Carlos Bresser Pereira desconsidera o que representaram o processo constituinte e a Constituição de 1988 para a população brasileira, após mais de duas décadas de governos militares. Ademais, ao elogiar o processo de reforma administrativa dos militares, parece desconhecer que sempre um modelo de Administração Pública é correspondente a um modelo de Estado. Se o modelo adotado pela ditadura militar era um modelo a ser seguido (e inclusive denominado de precursor da reforma gerencial) resta evidente que para Luiz Carlos Bresser Pereira a democracia não é um valor instrumental da “reforma administrativa”.

Para o ex-Ministro do MARE a instituição da obrigatoriedade de regime jurídico único para os servidores civis e a diminuição da flexibilidade operacional da Administração indireta, ao atribuir às fundações e autarquias públicas normas de

funcionamento semelhantes às que regiam a Administração direta, era o que demarcava o que denominou de “retrocesso”.

Em março de 1990, ato contínuo à posse, Fernando Collor apresentou o seu plano de estabilização monetária (confisco de ativos financeiros por 18 meses), o Programa Nacional de Desestatização (PND) e, mais adiante, um Projeto de Reconstrução Nacional. A retirada do Estado da economia era o ponto central das mudanças, complementadas pela abertura comercial e financeira ao capital estrangeiro e a crença de que o crescimento econômico seria liderado pela iniciativa privada. Sem dúvida, o PND, criado pela Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990, foi o principal legado nefasto deixado por esse governo. Ademais, Fernando Collor havia prometido, no discurso da campanha eleitoral, terminar com os “marajás”, forma como denominou os servidores públicos que recebiam altos salários. Sobre esse tema, recorda Gileno MARCELINO (2004, p.05) que Fernando Collor desmontou o aparato governamental afastando, até janeiro de 1991, 221.308 servidores e extinguindo vagas no serviço público, totalizando 134.912 servidores demitidos, 33.174 aposentados e 53.222 colocados em disponibilidade.

Luiz Carlos BRESSER PEREIRA (2001, p.21), ao analisar o governo Fernando Collor, afirmou que “será esse governo (...) que dará os passos decisivos no sentido de iniciar as necessárias reformas orientadas para o mercado”.

2. A reforma gerencial da Administração Pública brasileira

Com a vitória na eleição presidencial de 1994, Fernando Henrique Cardoso convidou, ainda em dezembro, Luiz Carlos Bresser Pereira, coordenador financeiro da campanha presidencial e seu amigo pessoal, para assumir o Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado (MARE) que viria substituir a Secretaria da Administração Federal (SAF).

Segundo o próprio ex-ministro do MARE essa transformação de status e nome do Ministério representou um desafio a ele e à equipe responsável por reformar a Administração Pública brasileira (Luiz Carlos BRESSER PEREIRA, 2000, p.58). A equipe montada por Luiz Carlos Bresser Pereira era em grande parte constituída por colegas e ex-alunas (os) da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo sobre os quais, portanto, o ex-ministro possuía enorme ascendência (Francisco GAETANI, 2003, p.28).

Em poucas semanas, em janeiro de 1995, Luiz Carlos Bresser Pereira apresentou as primeiras ideias sobre a reforma da Administração Pública: atenuar a estabilidade no

emprego dos servidores públicos, utilizar o setor privado como modelo, usar organizações públicas não-estatais para prestar serviços públicos sociais e científicos, etc. Partia do diagnóstico de que a liberalização do comércio (completada em 1994) e o processo de privatizações, já iniciado no início dos anos 1990, constituíram a primeira geração de reformas na Administração Pública brasileira (Luiz Carlos BRESSER PEREIRA, 1999, p.26). Pode-se concluir, sem receios, que essa “primeira geração de reformas” é parte integrante da “reforma da Nova Gestão Pública”, pois, do contrário, o próprio ex-ministro nunca a teria chamado dessa forma. Teria buscado outra denominação e teria feito questão de desvinculá-la da reforma que ele mesmo conduziu.

A estratégia utilizada pelo MARE foi fazer com que o próprio Bresser fosse à imprensa e pautasse a reforma pela via da reforma constitucional. Apesar da “reação negativa quase universal” (Luiz Carlos BRESSER PEREIRA, 1999, p.11), Bresser e sua equipe conseguiram o que desejavam: ao darem um tratamento constitucional ao tema, asseguraram que a reforma da Administração Pública ocupasse uma posição de destaque na agenda do governo.

No plano institucional, duas importantes instâncias foram criadas para implementar a reforma: a “Câmara da Reforma do Estado” e o “Conselho de Reforma do Estado”.

2.1 A Câmara da Reforma do Estado

Após alguns poucos meses de trabalho, em 20/06/1995, o Decreto nº 1.526 criou a Câmara da Reforma do Estado, com o objetivo de formular políticas, aprovar programas e acompanhar as atividades relativas à Reforma do Estado. A Câmara era uma instância interministerial deliberativa sobre planos e projetos de implementação da reforma, sendo composta por: Clóvis Carvalho, Ministro-Chefe da Casa Civil da Presidência da República (presidente); Luiz Carlos Bresser Pereira, Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado; José Serra, Ministro do Planejamento e Orçamento; Pedro Malan, Ministro da Fazenda; Paulo Paiva, Ministro do Trabalho; e Eduardo Jorge, Secretário-Geral da Presidência da República.

Francisco GAETANI (2003, p.29) aponta três tipos de oposição a Luiz Carlos Bresser Pereira, surgidas na própria Câmara: duas explícitas e uma silenciosa. Examinando-se a composição da Câmara, fica evidente que essas oposições eram internas e faziam parte do próprio governo.

A primeira vinha do Secretário-Geral da Presidência da República, Eduardo Jorge, doutor em Administração Pública, que acreditava que o governo não precisava alterar o texto constitucional para realizar as mudanças que desejava.

A segunda oposição vinha do presidente da Câmara e Ministro-Chefe da Casa Civil da Presidência da República, Clóvis Carvalho, que já havia trabalhado com Luiz Carlos Bresser Pereira no governo Franco Montoro, em São Paulo. Clóvis Carvalho entendia que Luiz Carlos Bresser Pereira disputava espaços de competência que eram próprios da Casa Civil. Um exemplo evidente dessa disputa foi a criação das agências reguladoras, quando Clóvis Carvalho assumiu a coordenação do processo.

Uma terceira oposição foi silenciosa e partiu do Ministério da Fazenda, que desconfiava das críticas que fazia Luiz Carlos Bresser Pereira (ex-ministro da Fazenda) à política macroeconômica conduzida por Pedro Malan.

Os três tipos de oposição que enfrentou Luiz Carlos Bresser Pereira no seio do governo não estavam associados ao conteúdo da reforma. A primeira oposição era quanto à estratégia e as duas seguintes eram disputas por poder no governo. Isso permitiu que, naquele momento, Bresser tivesse condições de levar adiante o projeto de reformar a Administração Pública brasileira. Para tanto, duas medidas foram tomadas no início do segundo semestre de 1995: a apresentação do “Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado” (PDRAE) e o envio do Projeto de Emenda Constitucional (PEC) nº 173 ao Congresso Nacional que, trinta e quatro meses depois seria promulgada com o nome de Emenda Constitucional nº 19 de 1998.

Antes de examinar detalhadamente ambos documentos, uma reflexão preliminar a respeito da estratégia utilizada pelo governo Fernando Henrique Cardoso para reformar o aparelho do Estado merece destaque. Luiz Carlos Bresser Pereira e sua equipe nunca cogitaram travar essa discussão utilizando mecanismos de participação popular. Por que Luiz Carlos Bresser Pereira optou pela estratégia de alterar a Constituição Federal? Por que Luiz Carlos Bresser Pereira nunca sugeriu um plebiscito ou um referendo? Por que não foram criadas assembleias populares por todo o Brasil para discutir o tema da reforma do aparelho do Estado? As respostas a essas perguntas podem ser encontradas no conceito de democracia apresentado pelo próprio Luiz Carlos BRESSER PEREIRA (2002b, p.31): “regime em que há o voto universal”.

Na análise de Luiz Carlos Bresser Pereira, “pai da eforma”, democracia é sinônimo de voto universal, de eleições. Para ele, toda a legitimidade de que necessitava era derivada da vitória de Fernando Henrique Cardoso nas eleições de 1994. O único

obstáculo à reforma era o texto constitucional. Para isso, decidi jogar as regras do jogo democrático da representação e encaminhou uma proposta de emenda constitucional ao Congresso Nacional. Enfrentar esse debate no campo da participação popular nunca passou pelas mentes de Luiz Carlos Bresser Pereira e de sua equipe. Daí deriva o primeiro elemento do déficit democrático da reforma gerencial da Administração Pública brasileira.

2.2 O Conselho de Reforma do Estado e a reforma regulatória

Em 08/12/1995, o Decreto nº 1.738 criou o Conselho de Reforma do Estado, de caráter consultivo, com a finalidade de proceder a debates e oferecer sugestões à Câmara de Reforma do Estado, nos assuntos relativos à reforma do aparelho do Estado.

O financiamento das atividades do Conselho era realizado com recursos do orçamento do MARE. Porém, também estavam previstos recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o que reforça a tese de que havia pressão internacional por reformar a Administração Pública brasileira.

Nesse sentido, Frederico LUSTOSA DA COSTA (2009, p.241) a agenda da reforma gerencial foi definida por organismos internacionais e se propunha, antes de tudo, a reduzir gastos públicos. Assim, aponta que as estratégias principais foram: a “reforma patrimonial”, pelos processos de privatização e terceirização; a reforma fiscal, visando diminuir as despesas e eventualmente aumentar as receitas; e a reforma da Administração Pública, “orientada para o aumento da eficiência dos serviços públicos”.

Fernando Henrique Cardoso, no discurso de instalação do Conselho, já indicava o caminho que deveria orientar o trabalho dos seus membros: “a Administração requer também uma visão, digamos, gerencial, na medida em que incorpore o que foi gerado pelo setor privado como forma de organização” (MARE, 1997). Não precisava ter feito essa recomendação, a composição do Conselho nomeado por ele mesmo já assegurava que a tarefa seria cumprida. Os membros que, supostamente, deveriam representar os segmentos estratégicos da sociedade civil eram: Maílson Ferreira da Nóbrega (presidente do Conselho - economista, consultor de empresas, ex-ministro da Fazenda do governo José Sarney); Antônio Ermírio de Moraes (engenheiro, empresário, vice-presidente do Grupo Votorantim); Antônio dos Santos Maciel Neto (engenheiro, empresário, presidente do Grupo Itamarati, ex-secretário executivo do Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo); Lourdes Sola (cientista política, professora da USP); Celina Vargas do Amaral Peixoto (socióloga, diretora de Desenvolvimento

Institucional da FIRJAN, ex-diretora-geral da FGV); Gerald Dinu Reiss (administrador, consultor de empresas, sócio diretor da CONSENP - Serviços Empresariais Ltda); Hélio Mattar - executivo do Grupo DAKO); João Geraldo Piquet Carneiro (advogado, consultor de empresas, ex-secretário executivo do Ministério da Desburocratização do ministro Hélio Beltrão); Joaquim de Arruda Falcão Neto (advogado, presidente da Fundação Roberto Marinho, membro do Conselho do Programa Comunidade Solidária, ex-presidente do Conselho Consultivo do Meio Ambiente da Eletrobrás); Jorge Wilhelm (arquiteto, coordenador da Conferência Habitat II, da ONU, ex-secretário do Planejamento do governo do Estado de São Paulo); Luiz Carlos Mandelli (economista, consultor de empresas, ex-presidente da Federação das Indústrias do Rio Grande do Sul); e Sérgio Henrique Hudson de Abranches (sociólogo e cientista político, consultor de empresas). Um breve olhar sobre os doze membros do Conselho permite concluir que o critério de escolha utilizado foi absolutamente elitista. Não há entre os membros nenhum representante sindical ou representante de algum movimento social organizado. Em contrapartida há uma forte representação de empresários e de consultores de empresas. Faz-se impossível enxergar a sociedade civil brasileira sendo representada por esses doze nomes. Ademais, participavam oficialmente das reuniões ordinárias do Conselho: Luiz Carlos Bresser Pereira (ex-Ministro do MARE), Cláudia Costin (ex-Secretária Executiva do MARE), Angela Santana (ex-Secretária da Reforma do Estado do MARE), Carlos César Pimenta (ex-Secretário de Articulação Institucional do MARE), Martus Tavares (ex-Secretário Executivo do Ministério do Planejamento e Orçamento) e Silvano Gianni (ex-Subchefe-Executivo da Casa Civil).

O Conselho realizou trinta e uma reuniões ordinárias e uma reunião extraordinária, entre 31/01/1996 e 04/12/1998. A segunda (27/03/1996) e a terceira (23/04/1996) reuniões foram dedicadas ao debate sobre a “reforma regulatória” e o “processo regulatório”, respectivamente. Como síntese dessas reuniões sobre o tema da regulação, em 31/05/1996 apresentou-se Recomendação à Câmara da Reforma do Estado sugerindo a adoção de providências para a construção do marco legal dos entes reguladores.

O exame da mencionada Recomendação apresenta algumas curiosidades que denotam a influência dos preceitos da “Nova Gestão Pública” e, por consequência, da visão ultraliberal que orientou a reforma regulatória. Por exemplo, o Conselho demarcou sete objetivos fundamentais da função regulatória:

promover e garantir a competitividade do respectivo mercado; garantir os direitos dos consumidores e usuários dos serviços públicos; estimular o investimento privado, nacional e estrangeiro, nas empresas prestadoras de serviços públicos e atividades correlatas; buscar a qualidade e segurança dos serviços públicos, aos menores custos possíveis para os consumidores e usuários; garantir a adequada remuneração dos investimentos realizados nas empresas prestadoras de serviço e usuários; dirimir conflitos entre consumidores e usuários, de um lado, e empresas prestadoras de serviços públicos; e prevenir o abuso do poder econômico por agentes prestadores de serviços públicos (MARE, 1997, p.27-28).

Nada mais distante da realidade brasileira. Não há nenhuma menção à redução da pobreza ou à diminuição da desigualdade social ou a uma melhora na prestação do serviço público. O uso de expressões como “competitividade”, “usuários”, “consumidores”, “estimular o investimento privado”, entre outras, são símbolos que denotam claramente a visão exclusivamente economicista, privatista e gerencial do Conselho a respeito da prestação de serviços públicos.

Ademais, a Recomendação sugere que um dos objetivos deve ser “buscar a qualidade e segurança dos serviços públicos”. O que aparentemente representa uma garantia ao cidadão, logo adiante apresenta a verdadeira face ultraliberal, quando estabelece a condição de que esses serviços públicos devem ser prestados “aos menores custos possíveis”. Por que não utilizou o Conselho algo como garantia de um serviço público universal e de qualidade para o cidadão brasileiro, independentemente da sua condição socioeconômica? O quê significa “menores custos possíveis”? Nesse contexto, não há nenhuma dúvida que está se referindo à margem de lucro que satisfaça ao capital privado. Porém, se ainda houvesse dúvida, o objetivo seguinte viria a aclará-la: “garantir a adequada remuneração dos investimentos realizados nas empresas prestadoras de serviço”. Enfim, entre sete objetivos apresentados, o Conselho em nenhum deles utilizou o termo “interesse público”. De fato, o futuro demonstraria que esse nunca foi um objetivo da reforma gerencial brasileira.

O exame das funções desempenhadas pelo Conselho comprova que o objetivo do governo Fernando Henrique Cardoso foi atingido plenamente: mobilizar as elites conservadoras com vistas a viabilizar e legitimar o processo de reforma do Estado. Por trás dessa estratégia, há uma clara crença nas elites, excluindo completamente a cidadania do processo de tomada de decisões.

2.3 O “Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado” (PDRAE)

O “Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado” (PDRAE) foi o documento orientador que propôs um novo modelo para a Administração Pública brasileira, baseado nos princípios da “Nova Gestão Pública”. O PDRAE foi elaborado pelo Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado (MARE), aprovado pela Câmara da Reforma do Estado em sua reunião de 21 de setembro de 1995 e, em seguida, submetido ao Presidente da República, que o aprovou em novembro de 1995.

Quando da apresentação do “Plano”, Fernando Henrique Cardoso, ao prefaciá-lo, já deixou claras as motivações que levaram o governo a optar por reformar a Administração Pública brasileira: “a crise brasileira da última década foi também uma crise de Estado” (MARE, 1995, p.06), causada pelos governos passados que desviaram o Estado de suas funções básicas para ampliar sua presença no setor produtivo, agravando a crise fiscal.

Esse foi um diagnóstico intencionalmente equivocado. A crise do Estado brasileiro era e ainda é uma crise de legitimidade, resultado da insuficiência da representação derivada do modelo de democracia burguesa. Mas isso nunca foi mencionado. A solução foi atribuir ao Estado desenvolvimentista brasileiro, que nunca se acercou ao Estado de bem-estar social europeu em prestação de serviços públicos, a responsabilidade pela crise do capitalismo. Afinal, com a globalização, com o fim da “Guerra Fria” e com a hegemonia do modelo capitalista, o Estado passou a representar um obstáculo para a maximização do lucro do setor privado. Esse contexto, central para a ascensão do Estado de corte ultraliberal, exigiu reformas no aparelho do Estado, com ênfase nas privatizações num primeiro momento e na própria forma de gestão pública num segundo momento.

Fernando Henrique Cardoso, no mesmo prefácio do PDRAE, seguiu com o seu objetivo de justificar a importância da economia de mercado e defendê-la como a única alternativa viável ao afirmar que:

o grande desafio histórico que o País se dispõe a enfrentar é o de articular um novo modelo de desenvolvimento que possa trazer para o conjunto da sociedade brasileira a perspectiva de um futuro melhor. Um dos aspectos centrais desse esforço é o fortalecimento do Estado para que sejam eficazes sua ação reguladora, no quadro de uma economia de mercado (MARE, 1995, p.06).

Conceber a economia como um sistema regido por leis naturais e ao qual a ação política deve estar subordinada é o mesmo que não questionar a “economia de mercado”, aceitando-a como algo natural. De fato, nisto reside uma das propostas do capitalismo contemporâneo, do ultraliberalismo: a dissociação entre a economia e a política. Fernando Henrique Cardoso não disse, mas sabe, que dissociar a economia da política é uma forma de dominação política, pois com isso afasta a cidadania do debate. Se um tema é considerado econômico e, portanto, técnico para os ultraliberais, não há discussão no plano da política e não há razão para a manifestação da cidadania.

Dessa forma, anunciou a necessidade de implantar o modelo de “Estado regulador” no Brasil e para fazê-lo, afirmou que era necessário “viabilizar a implementação de uma Administração Pública de caráter gerencial” (MARE, 1995, p.07).

2.4 A análise do “Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado” (PDRAE)

Cabe agora analisar o “Plano” em si. Isso permitirá compreender a ideologia que fundamentou a reforma ultraliberal da Administração Pública brasileira, assim como desvendar qual a estratégia que o mesmo estabeleceu para conseguir aplicá-la.

O PDRAE foi dividido em nove partes: introdução; explicitação das três formas de Administração Pública; breve histórico da Administração Pública brasileira; diagnóstico; o aparelho do Estado e as formas de propriedade; objetivos; estratégia da transição; projetos; órgãos estratégicos da reforma do aparelho do Estado.

Interessa, sobretudo, determinar as referências estruturantes do PDRAE, os conceitos que justificaram as ações no campo da reforma gerencial da Administração Pública.

Logo na “Introdução” é possível verificar várias das premissas que fundamentaram a proposta de reforma. De pronto, critica o modelo de Estado vigente no país ao afirmar que “no Brasil, o tema adquire relevância particular, tendo em vista que o Estado, em razão do modelo de desenvolvimento adotado, desviou-se de suas funções precípuas para atuar com grande ênfase na esfera produtiva” (MARE, 1995, p.09).

Como assim “desviou-se de suas funções precípuas”? Essa pergunta deveria ter sido respondida, após amplo debate. Porém, o PDRAE já as apresentou como questões que devem ser resolvidas. Não houve espaço para o debate. Pareceu esquecer que uma boa teoria de Estado deve admitir uma Administração Pública que o engendre permanentemente, de forma consciente e participativa.

Posteriormente, concluiu que esse desvio de “suas funções precípua” levou esse mesmo Estado a entrar em crise, que foi definida como “uma crise fiscal caracterizada pela crescente perda do crédito por parte do Estado e pela poupança pública que se torna negativa” (MARE, 1995, p.10). Essa crise também foi apontada pelo PDRAE como resultante do “esgotamento da estratégia estatizante de intervenção do Estado” (MARE, 1995, p.10-11). E, por último, a Administração Pública burocrática foi também taxada de responsável pela crise do Estado (MARE, 1995, p.11).

Conforme já foi apontado, sugerir que a crise desse Estado capitalista pudesse estar associada à própria crise da democracia representativa nunca passou pela mente dos formuladores do PDRAE. O que deveria ser afirmado já o foi, ao caracterizar os dois grandes inimigos do modelo de Estado ultraliberal e do modelo de Administração Pública gerencial: o Estado interventor na economia e o modelo burocrático na Administração Pública. A partir da constatação dessa mencionada crise do Estado, o PDRAE apontou cinco soluções “inadiáveis”:

(1) o ajustamento fiscal duradouro; (2) reformas econômicas orientadas para o mercado, que, acompanhadas de uma política industrial e tecnológica, garantam a concorrência interna e criem as condições para o enfrentamento da competição internacional; (3) a reforma da previdência social; (4) a inovação dos instrumentos de política social, proporcionando maior abrangência e promovendo melhor qualidade para os serviços sociais; e (5) a reforma do aparelho do Estado (MARE, 1995, p.11).

O PDRAE foi uma resposta a uma dessas “soluções inadiáveis”: “a reforma do aparelho do Estado”, entendido este como a “Administração Pública em sentido amplo, ou seja, a estrutura organizacional do Estado, em seus três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) e três níveis (União, Estados-membros e Municípios)” (MARE, 1995, p.12).

O PDRAE fez também questão de definir o Estado, que foi conceituado como: “organização burocrática que tem o monopólio da violência legal, é o aparelho que tem o poder de legislar e tributar a população de um determinado território” (MARE, 1995, p.12). É sintomático que os dois conceitos não tenham contemplado o Estado e o seu aparelho como espaços de disputa. Não interessava ao “Plano” recordar que Estado e Administração Pública são objetos de debate em qualquer regime que se pretenda democrático. A estratégia do PDRAE, como será demonstrada a seguir, foi construir uma linha de raciocínio que percorresse o seguinte caminho: há uma crise do Estado que é definida como fiscal, decorrente do caráter interventor desse próprio Estado, que possui um modelo de Administração Pública burocrático. Portanto, a única solução para

essa crise, no que toca à Administração Pública, é aplicar o modelo gerencial. É um processo que não permite questionar nenhuma das suas premissas. Fazê-lo é o primeiro passo para ser taxado de radical e excluído do debate.

Seguindo na análise do “Plano” chega-se à segunda parte, denominada emblematicamente de “as três formas de Administração Pública”. Será que somente existem três formas de Administração Pública? O PDRAE levou o seu leitor a optar entre o modelo patrimonialista, burocrático ou gerencial, como se não houvesse alternativas. Para conseguir a adesão do leitor, a estratégia foi simples. O patrimonialismo não era e não é uma opção pública de ninguém. Portanto, a estratégia foi “satanizar” o modelo burocrático e elogiar o modelo gerencial. A Administração Pública gerencial deveria ser vista como “resposta, de um lado, à expansão das funções econômicas e sociais do Estado, e, de outro, ao desenvolvimento tecnológico e à globalização da economia mundial” (MARE, 1995, 15-16).

Ao apresentar apenas três formas de Administração Pública, os formuladores do PDRAE anunciaram que qualquer debate possível somente seria aceito naquelas condições, o que determinou a inocuidade do mesmo. Seria um “debate de surdos”, pois um dos lados estava ancorado na convicção de validade *a priori* de suas máximas. Portanto, não via razões para investir em argumentos face às limitações que impediam seus opositores de aceitar essas mesmas máximas. Tal orientação foi claramente percebida no discurso ultraliberal do PDRAE e afastou vários setores da sociedade civil e mesmo partidos políticos do debate.

Nesse contexto, a retórica passou a ser um caminho óbvio e freqüentemente utilizado. Em dado momento, por exemplo, o PDRAE, ao defender a reforma gerencial, afirmou que essa “também está sendo caracterizada como uma forma de defender o Estado enquanto *res* pública, enquanto coisa pública, enquanto patrimônio que, sendo público, é de todos e para todos” (MARE, 1995, p.14). Como pode ser possível afirmar seriamente que privatizar empresas públicas prestadoras de serviços públicos poderia ser uma forma de defender a “coisa pública”? Na medida em que é privatizada, a empresa deixa de ser pública e deixa de ser “de todos e para todos”. Mas pouco importavam aos formuladores do “Plano” essas “pequenas” contradições, o importante era defendê-lo, utilizá-lo como o símbolo de uma reforma que tornaria o país integrado ao mundo globalizado.

Aliás, nesse aspecto, o da retórica, o “Plano” foi brilhante. Um bom exemplo foi quando optou por advogar em nome da participação na gestão pública: “a prática cada

vez mais freqüente da participação e controle direto da Administração Pública pelos cidadãos, principalmente no nível local, é uma nova forma de defender a coisa pública” (MARE, 1995, p.14). Muito bem, quando isso aconteceu na história da Administração Pública brasileira? Quando houve algum referendo ou plebiscito, por exemplo, para autorizar a privatização de alguma empresa pública? Nunca. Ou seja, se a participação direta do cidadão é uma forma de defender a coisa pública e ela nunca foi utilizada, pode-se concluir que existe um importante déficit democrático na reforma gerencial.

O “Plano” defendeu abertamente uma mudança no tipo de gestão que pretendia o governo. Esse novo modelo estava fundamentado na “Nova Gestão Pública”, denominado de Administração Pública gerencial. Três eram os seus principais elementos (MARE, 1995, p.16-17): inspirava-se na administração privada, via o cidadão como contribuinte de impostos e como cliente dos seus serviços e pregava o controle nos resultados.

No tocante ao primeiro elemento, recorda Luiz Alberto dos SANTOS (2000, p.82-83) que:

qualquer análise isenta da Administração Pública conduz à conclusão de que as diferenças entre setor público e setor privado são insuperáveis, no Estado Democrático de Direito. Imaginar, simplificando a abordagem, que a Administração Pública possa submeter-se a regras iguais às do setor privado, é desconhecer a própria natureza dos valores e recompensas associados à gestão estatal. O Estado é instrumento a serviço da sociedade, e deve ser gerido tendo em vista o bem comum, e por isso se submete a condicionamentos e limitações.

Embora não seja uma novidade trazida pela “Nova Gestão Pública”, pois desde há muito tempo que os conceitos relativos aos setores público e privado são conduzidos como se fossem a mesma coisa (vide manuais de Administração Pública), esse é um elemento importante do modelo gerencial.

Imaginar que a mesma teoria, os mesmos métodos e as mesmas ferramentas poderiam e deveriam servir tanto ao planejamento da ação privada como da ação da gestão pública é desconhecer claramente os fins e os meios de ambas. Imaginar que as funções da Administração são universais é o mesmo que imaginar que as funções da Administração são as mesmas em todos os lugares, em todas as organizações. Essa confusão também está presente na diferença entre cliente e cidadão, justamente o segundo elemento apontado. Enquanto o primeiro é resultado das “leis do mercado”, o segundo é fruto de um pacto social em que a equidade é elemento central. Essa é a origem da diferença entre interesse privado e interesse público. Aplicar os princípios da

gestão privada à gestão pública significa aumentar a desigualdade. Não se trata simplesmente de taxar a lógica privada de nefasta, mas sim de determinar a impossibilidade racional do público ser administrado pelo privado.

No setor privado a função da gestão é a maximização dos lucros. Satisfazer ao cliente pode ser desejável, mas não é uma condição. Uma empresa que possui clientes cativos, num regime de monopólio, pode não ter nenhuma preocupação sincera com a satisfação dos seus clientes.

Já na gestão pública o objetivo é atender ao cidadão. Isso é o que justifica o Estado e a Administração Pública como executora. Para que isso aconteça devem ser obedecidos princípios formulados pela própria cidadania. Portanto, na gestão pública a satisfação coletiva e difusa é o objetivo a ser buscado. Nisto reside o interesse público.

Quanto ao terceiro elemento, segundo o PDRAE, a diferença fundamental entre o modelo burocrático e o modelo gerencial residia na forma de controle, que deveria deixar de basear-se nos processos para concentrar-se nos resultados. Na Administração Pública gerencial a estratégia deve estar voltada:

(1) para a definição precisa dos objetivos que o administrador público deverá atingir em sua unidade, (2) para a garantia de autonomia do administrador na gestão dos recursos humanos, materiais e financeiros que lhe forem colocados à disposição para que possa atingir os objetivos contratados, e (3) para o controle ou cobrança *a posteriori* dos resultados (MARE, 1995, p.16).

Ou seja, para o modelo gerencial o relevante está concentrado nas metas, nos números, na quantidade, e como não poderia ser diferente, na lógica da produtividade, isto é, nos resultados finais, o que não é criticável *a priori*, se os “objetivos contratados” forem definidos de maneira a atender a todos.

Diante desse cenário, não resta difícil compreender a origem do rompimento de Luiz Carlos Bresser Pereira e seus seguidores com o modelo burocrático. Na concepção da reforma, materializada no PDRAE, sujeitar o governo a normas e procedimentos era prejudicar o resultado. Entretanto, essa concepção parece desconhecer que a Administração Pública diverge em todos os aspectos centrais da atividade privada. A Administração Pública não se relaciona apenas com os fins para determinar sua eficiência, mas identicamente com os meios pelos quais se realiza. Defender o controle dos resultados é desconhecer a essência moral dos atos da Administração Pública.

Nisto, como em praticamente tudo o mais, essa concepção inscreve-se junto àquelas para as quais os meios são apenas meios que não precisam ser justificados, desde que os fins sejam atingidos. Trata-se assim de um governo de gerentes com

poderes divinos que são capazes de impelir a máquina administrativa estatal a cumprir o que desejam.

Controlar os processos é uma segurança da cidadania que pode, a qualquer momento, verificar os atos praticados e seus fundamentos. A proposta gerencial, ao invés de introduzir processos que removessem o caráter autoritário e casuístico da gestão, tratou de aprofundá-lo com “mais autonomia”, em nome de uma pretensa e improvável maior agilidade na ação da gestão pública.

Evidente que careciam e ainda carecem de remodelagem os processos administrativos públicos para que a gestão seja mais eficiente. A cidadania é quem também reclama. Mas parece certo que a transposição dos métodos do setor privado para a Administração Pública foi uma saída encontrada frente à crise de representação. Se o gestor público detém o poder de sozinho dar rumo às políticas públicas e orientar a cultura do serviço público, nada mais simples do que concluir que ele, gestor, deveria ser um gerente, orientado para resultados. Nisso aparece uma característica essencial da crise do Estado capitalista: a legitimidade na ação dos políticos governantes não resulta unicamente do fato da eleição em si, mesmo que “democrática” sua forma de implementação. Suas ações deveriam estar subordinadas à cidadania e vinculadas democraticamente aos servidores que executarão os projetos. Mas esse modelo de Administração Pública exigiria compartilhar poder, algo impensável para um governo ultraliberal.

No tocante ao “Diagnóstico” que realizou o “Plano” a respeito da Administração Pública no Brasil, o mesmo, após apresentar diversos dados, propôs alguns questionamentos, tais como:

(1) O Estado deve permanecer realizando as mesmas atividades? Algumas delas podem ser eliminadas? Ou devem ser transferidas da União para os Estados ou para os municípios? Ou ainda, devem ser transferidas para o setor público não-estatal? Ou então para o setor privado? (2) Por outro lado, dadas as novas funções, antes reguladoras que executoras, deve o Estado criar novas instituições? (3) Para exercer as suas funções o Estado necessita do contingente de funcionários existente? A qualidade e a motivação dos servidores são satisfatórias? Dispõe-se de uma política de recursos humanos adequada? (4) As organizações públicas operam com qualidade e eficiência? Seus serviços estão voltados prioritariamente para o atendimento do cidadão, entendido como um cliente, ou estão mais orientadas para o simples controle do próprio Estado? (MARE, 1995, p.24-25)

Embora a formulação adotada em algumas dessas perguntas tenha sido claramente influenciada pela “Nova Gestão Pública”, vários são questionamentos essenciais para o debate a respeito do Estado.

É na parte destinada ao “aparelho do Estado e às formas de propriedade” (MARE, 1995, p.40 e ss) que apareceu a proposta organizacional do modelo gerencial para a Administração Pública brasileira, distinguindo quatro setores: “Núcleo Estratégico”, “Atividades Exclusivas”, “Serviços Não Exclusivos” e “Produção de Bens e Serviços para o Mercado”.

O “Núcleo Estratégico” correspondia ao governo, em sentido lato, sendo o setor responsável por definir as leis e as políticas públicas, e cobrar o seu cumprimento. Seria o setor onde as decisões estratégicas deveriam ser tomadas. Correspondia ao Legislativo e Judiciário, ao Ministério Público e, no Executivo, ao Presidente da República, aos ministros e aos seus auxiliares e assessores diretos, responsáveis pelo planejamento e formulação das políticas públicas.

O setor das “Atividades Exclusivas” era o setor em que deveriam ser prestados serviços que só o Estado poderia realizar, serviços em que se exerceria o “poder extroverso” do Estado (o poder de regulamentar, fiscalizar, fomentar), tais como: a cobrança e fiscalização dos impostos, a polícia, a previdência social básica, o serviço de desemprego, a fiscalização do cumprimento de normas sanitárias, o serviço de trânsito, a compra de serviços de saúde pelo Estado, o controle do meio ambiente, o subsídio à educação básica, o serviço de emissão de passaportes, etc. Pode-se concluir que, no que diz respeito ao tema da regulação, as agências reguladoras deveriam fazer parte do setor das “Atividades Exclusivas”, pois são atividades que cabem somente ao Estado prestar, tais como regulamentação e fiscalização.

O setor de “Serviços Não Exclusivos” correspondia ao setor em que o Estado deveria atuar simultaneamente com outras “organizações públicas não-estatais” e privadas. As instituições desse setor não deveriam ser públicas, mesmo que os serviços prestados envolvessem direitos humanos fundamentais, como os da educação e da saúde. Seriam exemplos desse setor as universidades, os hospitais, os centros de pesquisa e os museus.

O setor de “Produção de Bens e Serviços para o Mercado”, correspondia à área de atuação das empresas. Seria caracterizado pelas atividades econômicas voltadas para o lucro que ainda permaneciam no aparelho do Estado.

Daí derivou o elemento central do PDRAE: a alteração das formas de propriedade. O objetivo era claro: “entregar” o patrimônio público para os setores privados. Para fazê-lo, o PDRAE “inventou” a propriedade pública não-estatal. Ou seja, dividiu a propriedade pública em dois tipos: estatal e não-estatal.

Com essa inovação, contrabandeada do conceito de “espaço ou esfera pública não-estatal” (usado para definir uma zona cinzenta, ocupada por setores da sociedade da sociedade civil com interesse público, tais como muitas das ONGs – organizações não governamentais - que atuam na área ambiental), o PDRAE desejava realizar duas tarefas: privatizar prerrogativas e patrimônios de propriedade pública e subsidiar o serviço que seria prestado por empresas privadas disfarçadas de “organizações públicas não-estatais”.

Portanto, a denominação propriedade pública não-estatal era uma novidade que em nada correspondia ao conceito de espaço público não-estatal. Transferir propriedade pública para organizações com ou sem fins lucrativos é o mesmo que privatização. Pouco importa a nomenclatura. O PDRAE inventou a expressão “publicização” para definir a privatização para o setor público não-estatal, com o claro objetivo de confundir. Como pode ser possível chamar de pública uma propriedade que não é estatal e que tem estatuto próprio de formato privado?

Sobre esse tema, Tânia KEINERT (2000, p.185) afirma que o “paradigma do público como estatal constitui-se como referencial para os estudos da Administração Pública no Brasil a partir dos anos 1930”. Ou seja, romper com esse conceito é colocar o Estado em xeque. O governo Fernando Henrique Cardoso poderia ter questionado a legitimidade de um Estado que está sustentado por uma democracia formal e sem conteúdo, ampliando os espaços de participação para a cidadania na gestão pública e rompendo com o conceito de paradigma público como sinônimo de estatal. Mas não o fez, optou pelo caminho típico do capital e questionou a propriedade pública.

Conforme o PDRAE, a cada um dos quatro setores do Estado corresponderia um determinado tipo de propriedade. A propriedade estatal deveria estar presente no “Núcleo Estratégico” e nas “Atividades Exclusivas de Estado”. Já para o setor das “Atividades Não Exclusivas de Estado” a propriedade deveria ser a pública não-estatal. E para o setor de “Produção de Bens e Serviços”, a propriedade, necessariamente, deveria ser a privada.

Quanto ao modelo de gestão, para o PDRAE, no caso do “Núcleo Estratégico” deveriam ser aplicados princípios da Administração Pública burocrática e da Administração Pública gerencial, enquanto que para os outros três setores o único modelo recomendado era o da Administração Pública gerencial.

Com as referências estruturantes apresentadas, os novos setores e suas respectivas formas de gestão e tipos de propriedades definidas, os objetivos “globais” do “Plano” eram:

aumentar a governança do Estado, ou seja, sua capacidade administrativa de governar com efetividade e eficiência, voltando a ação dos serviços do Estado para o atendimento dos cidadãos; limitar a ação do Estado àquelas funções que lhe são próprias, reservando, em princípio, os serviços não-exclusivos para a propriedade pública não-estatal, e a produção de bens e serviços para o mercado para a iniciativa privada; transferir da União para os estados e municípios as ações de caráter local; transferir parcialmente da União para os estados as ações de caráter regional (MARE, 1995, p.45).

2.5 A reforma contada por Luiz Carlos Bresser Pereira

Antes da análise da Emenda Constitucional nº 19 de 1998, a título de complemento à análise da reforma ultraliberal do governo Fernando Henrique Cardoso, pretende-se lançar um olhar inovador às mudanças na Administração Pública brasileira a partir do exame de um texto do idealizador da “reforma”, Luiz Carlos Bresser Pereira, em que relata como se deu o processo, desde a formulação das idéias até a aprovação das mesmas pelo Congresso Nacional. Esse exame incomum na literatura jurídica brasileira permitirá desvendar o conceito de democracia, absolutamente elitista, que permeou a reforma da Administração Pública no Brasil no governo Fernando Henrique Cardoso, demonstrando que a participação cidadã nunca foi um objetivo perseguido pela equipe do MARE.

No final do ano de 1999, Luiz Carlos Bresser Pereira publicou um texto com o título “Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995”, na “Revista do Serviço Público”, em que explicou detalhadamente como planejou a reforma constitucional da Administração Pública brasileira e qual a estratégia que utilizou para aprová-la. Faz-se necessário examiná-lo, pois ele é elucidativo do caráter elitista do conceito de democracia que permeou a reforma gerencial da Administração Pública. Nada melhor que recorrer às próprias palavras de Luiz Carlos Bresser Pereira.

Frente a uma constituição extremamente detalhada, a melhor forma de emendá-la é eliminar dispositivos específicos e substituí-los, se necessário, por princípios gerais. (...) É o que resolvi fazer, quando sentei pela primeira vez com três membros da minha equipe para começar a tarefa de emendar o capítulo da Constituição de 1988 relativo à Administração Pública. Comecei pelo artigo 37, seus itens e parágrafos. O processo era simples: corte este item, deixe esse outro, corte mais aquele, e assim por diante. Continuei dessa forma durante cerca de uma hora. Desconstitucionalizar era simples, direto. Seria mais simples ainda eliminar todo o capítulo sobre a Administração Pública (Luiz Carlos BRESSER PEREIRA, 1999, p.15).

Não há como se equivocar na interpretação. Luiz Carlos Bresser Pereira enxergava o texto constitucional como um obstáculo e, portanto, deveria eliminá-lo. Pode-se discordar de tal premissa, ou com ela concordar. Entretanto, não é este o ponto da discussão. A questão é verificar qual o procedimento que Luiz Carlos Bresser Pereira elegeu para realizar tal tarefa. A estratégia utilizada foi reunir três membros da sua equipe e, imbuídos de “poder divino”, começaram a eliminar tudo aquilo que consideravam inoportuno no texto de uma Constituição pós-ditadura militar, alcunhada de “cidadã” pelo fato de incluir, dentre outros, os dispositivos específicos que os “reformadores” queriam suprimir. Qual o conceito de democracia de Luiz Carlos Bresser Pereira? Consultar a cidadania nunca lhe ocorreu.

Mas o mais curioso é observar o que acontece com Luiz Carlos Bresser Pereira, após ter iniciado o seu trabalho. Deu-se conta de que não teria êxito, que não conseguiria aprovar as alterações constitucionais e isso o fez modificar a sua estratégia.

Se eu continuar nessa direção, os parlamentares vão dizer que o governo está pedindo um cheque em branco. E eles simplesmente não vão aprovar a reforma. Decidi, portanto, interromper meu trabalho e começar tudo de novo, a partir de uma nova premissa: em vez de desconstitucionalizar, escreveria o mais claramente possível as mudanças que eu queria (Luiz Carlos BRESSER PEREIRA, 1999, p.15).

Ou seja, Luiz Carlos Bresser Pereira continuou pensando de forma elitista, não colocou em xeque a sua concepção de democracia. Apenas verificou que não teria êxito na sua empreitada e mudou a estratégia, agindo de forma pragmática.

A continuação da leitura do texto mostra, então como o ex-ministro do MARE começou a operar num pragmatismo desenfreado. Dando-se conta de que necessitaria de aliados, com o trabalho de alteração do texto constitucional já realizado, decidiu que “era essencial persuadir a opinião pública” (Luiz Carlos BRESSER PEREIRA, 1999, p.16). O uso do termo “persuadir” não foi um deslize de redação (ele será repetido diversas vezes ao longo do texto). “Persuadir” significa “levar a crer ou a aceitar” (Aurélio Buarque de Holanda FERREIRA, 1997, p.1085). Luiz Carlos Bresser Pereira não pretendia discutir com a cidadania uma concepção de Administração Pública. Se o desejasse teria primeiro realizado tal tarefa e, após, enviado o resultado do debate ao Legislativo. Primeiro formulou a reforma e depois saiu pelo Brasil a “persuadir a opinião pública”. O resultado dessa ação é descrito assim por ele:

consegui inserir progressivamente as novas idéias, e, aos poucos, começou a ficar claro que eu não era, como meus adversários sugeriam, o ‘carrasco dos servidores públicos’, o ‘neoliberal impiedoso’ ou o ‘defensor xiita do mercado’, e sim que minha mensagem envolvia reconstruir o Estado,

aumentar sua capacidade de desempenhar seu papel clássico de proteção dos direitos humanos, de defesa dos interesses da nação (...) e de proteção dos direitos sociais e dos direitos republicanos. Esses, que defini como sendo direito de cada cidadão de que o patrimônio público seja utilizado para o interesse público (Luiz Carlos BRESSER PEREIRA, 1999, p.16).

Porém, nada é mais esclarecedor do que o momento em que Luiz Carlos Bresser Pereira decidiu identificar aos seus aliados, fora do governo.

Luiz Carlos Bresser Pereira enumera três tipos: os empresários; os prefeitos e os governadores; e os altos funcionários da Administração Pública federal. Vale recordar os motivos utilizados por Bresser para justificar o processo de aliança.

No tocante ao primeiro tipo, singelamente diz que: “meus aliados evidentes fora da Administração eram os empresários, em decorrência do seu permanente conflito com a burocracia” (Luiz Carlos BRESSER PEREIRA, 1999, p.18). Bresser assim justifica a aliança com os empresários. Não dedica tempo a explicar essa relação de aliança, ao contrário dos outros dois tipos de aliados, aos quais dedicará várias páginas. Por quê? Porque para Bresser, era “evidente” que os empresários seriam seus aliados, pois para eles a Administração Pública seria um obstáculo à eficiência do setor privado. Por isso, reformá-la era urgente e, para tal, necessitava alterar a Constituição, tarefa que exigia alianças. Os empresários eram, portanto, os aliados da primeira hora.

Quanto aos governadores e prefeitos, dois argumentos foram utilizados insistentemente: “os salários abusivos de certos servidores (marajás), e (...) a dificuldade de exigir que todos os servidores trabalhassem, dado o requisito constitucional da estabilidade” (Luiz Carlos BRESSER PEREIRA, 1999, p.18). Nos dois casos, Bresser não atacava as causas. Mas isso não foi necessário. Muitos governadores e prefeitos tampouco queriam enfrentar esse debate. Preocupava-lhes apenas reduzir a despesa com os servidores públicos.

Entretanto, é no processo que levou Bresser a identificar os altos funcionários como aliados que se confirma a concepção elitista de democracia que norteou o processo de reforma gerencial da Administração Pública.

Mas, além de debater e de me empenhar em persuadir os altos funcionários, tomei medidas concretas para conseguir seu apoio. Dei especial relevância ao conceito de carreiras típicas de Estado, que envolvem o uso do poder do Estado, como as carreiras de policiais, diplomatas, procuradores, fiscais, auditores, gestores e formuladores de políticas públicas etc. Constatei que essas carreiras são menos remuneradas que empregos semelhantes no setor privado, enquanto servidores públicos comuns, de nível médio, ganham salários superiores em cerca de 50% aos salários do mercado. Portanto, embora aumentos salariais gerais tenham sido suspensos desde 1995, obtive vários aumentos para carreiras específicas. Menores do que eu esperava,

dadas às limitações orçamentárias, porém suficientes para assinalar uma aliança (Luiz Carlos BRESSER PEREIRA, 1999, p.21).

Esta é uma prática típica do patrimonialismo. Luiz Carlos Bresser Pereira confessa, após já ter aprovado a reforma constitucional da Administração Pública, que deu aumentos diferenciados para “carreiras específicas” de altos funcionários. Diz ainda que embora os aumentos fossem inferiores ao que ele esperava eram “suficientes para assinalar uma aliança”⁶.

A opção pelos altos funcionários é uma opção excludente que denota o caráter elitista que subjaz à reforma gerencial. É necessário que não sejam apenas os altos funcionários que participem da definição da Administração Pública. Todos os servidores devem participar, pois a capacidade de realização da Administração Pública decorre também da capacidade de suas áreas internas compreenderem o papel que desempenham como parte indissociada do todo.

Não é difícil compreender, portanto, o motivo que levou Luiz Carlos Bresser Pereira a chamar a reforma administrativa, fundamentada na “Nova Gestão Pública”, de “reforma gerencial”. Bresser personalizou em gerentes, em servidores altamente capacitados a eficiência da gestão. Por trás dessa opção pelos altos funcionários, pelos gerentes, está presente o conceito de democracia da reforma gerencial.

Luiz Carlos BRESSER PEREIRA (1999, p.23) conclui o texto, obviamente ainda sentindo-se triunfante, afirmando que a aprovação da Emenda Constitucional nº 19 foi um êxito “porque resultava de um debate democrático nacional que permitiu persuadir a opinião pública”.

Conforme já foi explicitado por diversas vezes, o conceito de democracia utilizado por Luiz Carlos Bresser Pereira é absolutamente insuficiente, retirando todo o conteúdo substantivo da democracia, priorizando apenas o caráter formal da representação.

Observa-se que Luiz Carlos Bresser Pereira não menciona em nenhum momento os movimentos sociais, nem como aliados e nem como adversários, que prova que não precisava minimamente preocupar-se com os ditos, por serem politicamente ineficientes. Da mesma forma que acontece em outros textos de sua autoria, assim como no PDRAE, os movimentos sociais parecem não existir para Luiz Carlos Bresser

⁶ Há que se recordar que o governo Fernando Henrique Cardoso, nos seus oito anos de mandato (1995-2002), praticou uma política de arrocho salarial com relação à massa dos servidores públicos, que recebeu um único reajuste salarial em 2002, às vésperas da eleição, depois de sete anos de congelamento.

Pereira. Não citá-los é não reconhecê-los. O conceito de democracia utilizado por ele prescinde dos movimentos sociais, desconhece a participação popular e, portanto, exclui a cidadania. Porém, dois anos depois, em 2001, Luiz Carlos Bresser Pereira, fazendo um balanço do longo caminho percorrido até a implantação do modelo gerencial diz que: “a política deixou de ser uma mera política de elites para começar a ser uma democracia de sociedade civil” (Luiz Carlos BRESSER PEREIRA, 2001, p.222).

Conclusão

Defender que o aparelho do Estado deva ser reformado é uma constatação lógica de todos que estão insatisfeitos com o funcionamento do mesmo. Entretanto, não significa que exista apenas um único caminho para a reforma. Há que se questionar qual a finalidade do Estado. Mesmo que pareça um exercício elementar, é necessário fazê-lo, pois a natureza da reforma administrativa dos anos 1990, em consonância com os preceitos da “Nova Gestão Pública” e do ultraliberalismo, excluíram o cidadão, titular exclusivo do poder em uma verdadeira democracia. Portanto, reformar o aparelho do Estado para que ele corresponda a uma “nova necessidade” não é a mesma coisa que remover seu conteúdo original que é o poder do cidadão de participar da tomada de decisões.

A proposta de reforma gerencial foi caracterizada por: adoção de princípios da “Nova Gestão Pública” para a Administração Pública; adoção de um programa de privatização em larga escala; mentalidade voltada para o “mercado” e orientação para o cliente; ênfase na mudança pelas elites; separação de um pequeno “Núcleo estratégico” da grande massa de servidores públicos; ênfase no papel do gerente (daí a expressão “Administração gerencial”); valorização do “técnico” em detrimento do político; aumento do “déficit democrático”, com a criação de novos entes, especialmente as agências reguladoras; quebra da estabilidade do servidor público; ênfase nos “resultados” e menosprezo aos “procedimentos”.

A Administração Pública passou a ser uma grande empresa, uma grande Companhia, conduzida por uma nova tecnocracia de gestores, os gerentes. Esta nova classe de “gestores” foi apresentada como dotada de grande autonomia, pretensamente alheia a interesses políticos e econômicos. Como toda tecnocracia, grande também foi sua “autonomia” (pra não dizer impermeabilidade) em relação aos apelos coletivos, aos chamados “controles sociais”, inerentes à cidadania e ao Estado Democrático de Direito.

A questão em jogo não é questionar se a Administração Pública brasileira naquele momento atendia ou não às demandas da sociedade. Não há dúvidas quanto às falências do serviço público no Brasil. O que se questiona é o modelo adotado e a forma como o mesmo foi encaminhado.

A reforma gerencial da Administração Pública foi marcada por duas características fundamentais: a inspiração ultraliberal, refletida nos princípios da Nova Gestão Pública e a ausência de participação cidadã na tomada de decisões, o que denota evidentemente um claro caso de déficit democrático. Como bem diz LUSTOSA DA COSTA (2009, p. 244), o contraponto à reforma gerencial coloca em primeiro plano a questão democrática. É necessário caminhar-se para uma efetiva reforma democrática da Administração Pública, em que a cidadania brasileira seja protagonista do processo.

Bibliografia

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma gerencial da administração pública brasileira. In: *Moderna Gestão Pública: dos meios aos resultados*. Oeiras: INA, 2000, p. 55-72.

_____. Do Estado patrimonial ao gerencial. In: PINHEIRO, Paulo; WILHEIM, Jorge; SACHS, Ignacy (Organizadores). *Brasil: um século de transformações*. São Paulo: Cia das Letras, 2001, p. 222-259.

_____. La reforma del aparato del Estado y la Constitución brasileña. In: *Reforma y Democracia*, Caracas, nº 04, Julho, 1995, p.07-24.

_____. La reforma gerencial en la administración pública brasileña. In: *Gestión y Política Pública*, México, v.VI, nº 02, 2º Semestre, 1997a, p.421-462.

_____. La restricción económica y la democrática. In: *Política y gestión pública*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica / CLAD, 2004, p.13-42.

_____. Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995. In: *Revista do Serviço Público*, Brasília, ano 50, nº 04, Outubro / Dezembro, 1999, p.05-29.

_____. Reforma da nova gestão pública: agora na agenda da América Latina, no entanto... In: *Revista do Serviço Público*, Brasília, ano 53, nº 01, Janeiro / Março, 2002a, p.05-27.

_____. Una reforma basada en la gestión aplicada a la Administración Pública de Brasil. In: *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, Madri, nº 09, Maio / Agosto, 1997b, p.113-132.

_____. Una reforma gerencial de la Administración Pública en Brasil. In: *Reforma y Democracia*, nº 09, Outubro, 1997c, p.61-102.

_____. Uma nova gestão para um novo Estado: liberal, social e republicano. In: *Revista do Serviço Público*, Brasília, ano 52, nº 01, Janeiro / Março, 2001, p.05-24.

_____. Uma resposta estratégica aos desafios do capitalismo global e da democracia. In: BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Balanço da reforma do Estado no Brasil: a nova gestão pública*. Brasília: Seminário de 06 a 08 de agosto de 2002, 2002b, p.29-35. Mimeo.

CANDIDO, Antônio. O significado de “Raízes do Brasil”. In: HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. 26ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995, p.09-21.

FAORO, Raymundo. *Os donos do poder*. 8ª ed. Rio de Janeiro: Globo, 1989.

- FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Novo dicionário Aurélio da língua portuguesa*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997.
- FIORI, José Luís. *O vôo da coruja*. Rio de Janeiro: Record, 2003.
- GAETANI, Francisco. O recorrente apelo das reformas gerenciais: uma breve comparação. In: *Revista do Serviço Público*, Brasília, ano 54, nº 04, Outubro / Dezembro, 2003, p.23-43.
- HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. 26ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- KEINERT, Tânia Margarete Mezzomo. *Administração Pública no Brasil: crises e mudanças de paradigmas*. São Paulo: Annablume e FAPESP, 2000.
- LUSTOSA DA COSTA, Frederico. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. In: *Revista de Administração Pública*, 2008, vol.42, n.5, p. 829-874.
- MARE. *O Conselho de Reforma do Estado*. Brasília: MARE, 1997.
- _____. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: MARE, 1995.
- MARCELINO, Gileno Fernández. *Em busca do Estado moderno: as reformas planejadas no Brasil*. Apresentado no IX Congresso Internacional do CLAD sobre a Reforma do Estado e a Administração Pública (Painel 66: As reformas do Estado brasileiro: a busca de um modelo), Madri, 02 a 05 de Novembro de 2004.
- PAULA, Ana Paula Paes de. *Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.
- REZENDE, Flávio da Cunha. *Por que falham as reformas administrativas?* Rio de Janeiro: FGV, 2004.
- SANTOS, Luiz Alberto. *Agencificação, publicização, contratualização e controle social: possibilidades no âmbito da reforma do aparelho do Estado*. Brasília: DIAP, 2000.
- _____. *Reforma administrativa no contexto da democracia: a PEC nº 173/95 e sua adequação ao Estado brasileiro*. Brasília: DIAP, 1997.
- SCHWARTZMAN, Simon. *Bases do autoritarismo brasileiro*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Campus, 1988.
- URICOECHEA, Fernando. *O minotauro imperial*. Rio de Janeiro e São Paulo: Difel, 1978.
- WEBER, Max. *Economia e sociedade*. Brasília: Editora UNB, 1999.