



A GESTÃO PÚBLICA BRASILEIRA:

um balanço histórico das principais reformas administrativas do Estado

Luís Fernando Iozzi Beitem¹

Resumo: O presente trabalho tem como objetivo sintetizar, ainda que brevemente, alguns marcos principais correspondentes às reformas administrativas ocorridas em âmbito nacional, desde a década de 30 até o primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso, em 1995. O trabalho fundamenta-se, essencialmente, em identificar a criação de novos projetos e instituições públicas e relatar algumas das principais políticas adotadas para os planos de reforma administrativa do Estado. A intenção, portanto, é traçar um balanço histórico das principais ações governamentais destinadas à racionalização e modernização da gestão pública brasileira.

Palavras-chave: reforma administrativa; gestão pública.

Abstract: This paper aims to synthesize some milestones for the major administrative reforms that have occurred at the national level, since the 30s up to the first government of Fernando Henrique Cardoso, in 1995. The search is based, essentially, to identify the creation of new projects and institutions and report some of the major policies for the administrative reform plans of the State. The intention therefore is to provide a historical review of the main government actions aimed at streamlining and modernization of public management in Brazil.

Keywords: administrative reform; public management.

¹ Mestrando. Universidade Estadual Paulista. E-mail: fernando.unesp@gmail.com



1. INTRODUÇÃO

Com o fim da República Velha, a administração pública brasileira dá início, ainda que de forma branda, a um processo pioneiro de reflexão sobre a estrutura administrativa do Estado. A partir da Revolução de 30, o Brasil torna-se palco de novas atuações governamentais que representam a busca pelo fortalecimento do poder central e pelo desenvolvimento dos padrões técnicos dos órgãos da administração federal.

O escopo deste trabalho é, portanto, reconstituir historicamente algumas das políticas que marcaram as principais vias de reforma administrativa no país. Para tanto, o tema principal foi repartido em algumas seções, em ordem analítica: a fase precursora da racionalização e modernização administrativa (1930-45); a retomada aos moldes iniciais, após mais de cinco anos de atividades vegetativas e rotineiras na gestão pública (1951-63); o reaparecimento da reforma administrativa como tarefa formal do Estado (1964-78); as etapas de implementação dos planos de burocratização e desestatização (1979-82); a fase que compreendeu os processos de redemocratização nacional (1985-88); e por fim a roupagem gerencial adotada pelo Estado (1995-1998).

2. O PIONEIRISMO MODERNIZADOR (1930-1945)

Foi a partir da década de 30, com o egresso do governo de Getúlio Vargas, que se iniciou uma gama de formulações e estudos preocupados em aprimorar as veias administrativas do Estado. Surgiam nesse período os primeiros ensaios voltados a reformas administrativas, no entanto, parecia ainda não haver relativos esforços em adotar qualquer tipo de plano formal ou teoria administrativa. Durante o Estado Novo, os processos caminharam paralelamente à centralização administrativa, à concepção de novas organizações e à busca pela racionalidade, o que culminou na criação de determinadas agências peculiares. Um dos principais marcos no desenvolvimento gerencial do setor público foi a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), em 1937.

Impulsionado pela mecânica descentralizadora da administração varguista, o Dasp preocupou-se em racionalizar o gerenciamento administrativo diante do Estado Novo, simplificar e padronizar processos administrativos, além de implantar novas técnicas de controle orçamentário. Porém, constata-se que tais ações não lograram somente em modernizar as vias gerenciais federais. Segundo Edson Nunes (2003), pensador das gramáticas políticas do cenário público brasileiro, o processo de centralização do Dasp atingiu também os estados. Estes eram compelidos a criar departamentos de administração



("Daspinhos"), os quais se reportavam diretamente à matriz federal e supervisionavam as atividades de prefeitos e interventores, seus recursos orçamentários, leis e decretos.

Mario Wagner Vieira da Cunha (1963) explicita que essa instituição, imobilizada pelas exigências do ditador Vargas,

"(...) não pode imprimir à administração pública brasileira senão falsas medidas de eficiência e não impediu o exagerado crescimento de um corpo burocrático céptico, mal disciplinado e mal pago". (CUNHA, 1963, p.93).

De qualquer forma, iniciava-se, portanto, no final da década de 1930, um novo processo de formação e treinamento de administradores para o serviço público brasileiro.

Os intentos da reforma administrativa do período de 1930-45 trouxeram meios de reorganização do aparato estatal voltados ao aumento da eficiência e da produtividade. Além disso, normas e métodos de trabalho redefiniram-se a partir de preceitos burocráticos, recursos financeiros e materiais foram readequados e um sistema seleção, recrutamento e aprimoramento do quadro de funcionários foi elaborado a partir de princípios meritocráticos. No entanto, Warlich aponta que,

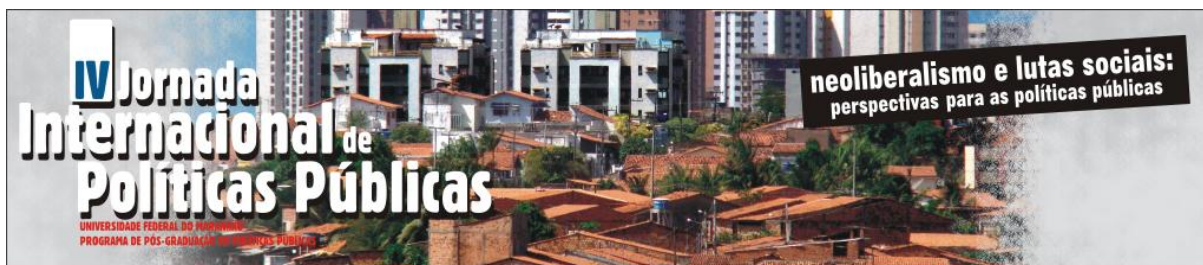
"(...) esse sistema fechado ruiu parcialmente, com o fim do regime Vargas, em agosto de 1945. Nos cinco anos que se seguiram, a reforma administrativa foi conduzida como uma ação governamental rotineira e sem importância". (WARLICH, 1982, p.51).

3. A REAFIRMAÇÃO PRECURSORA (1951-1963)

No período relativo ao tópico anterior, percebe-se que vias de reformas não vingaram aprovações formais. Seis anos depois, as intenções deverão culminar em tentativas de retorno aos desígnios do final da década de 30. Sendo assim, a partir de 1951, diversos estudos

"(...) referiam-se a um realinhamento e a um reagrupamento geral de departamentos executivos (ministérios), conselhos e comissões; à descentralização gerencial em todos os níveis com o fortalecimento do papel dos ministros na relação com o primeiro mandatário; e a uma revisão completa dos procedimentos contábeis e de auditoria". (WARLICH, 1982, p.51).

Em 1956, no governo Juscelino Kubitschek foram criadas uma série de instituições da administração direta, dentre estas, destaque para: a *Comissão de Estudos e Projetos Administrativos (CEPA)*, responsável por gerar um projeto nacional de planejamento com a finalidade de apropriar os elementos orçamentários do país. Além de objetivar transformações nos processos administrativos, buscava reformas ministeriais mais endêmicas; a *Comissão de Simplificação Burocrática (COSB)* – Decreto nº. 39.605, de 16/07/1956 – era delegada a cumprir reformas administrativas gerais, com o intuito de



descentralizar serviços, de modo que a prestação de contas fosse mantida centralizada; o *Conselho de Desenvolvimento*, como órgão centralizador da política econômica nacional, do Conselho de Política Aduaneira e da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE).

Além da elaboração de conselhos e comissões, foi organizado um anteprojeto de reforma geral da administração pública, em nível federal, com argumentos favoráveis à descentralização administrativa. Já pelo fim do período em questão, em 1963, foram apresentados quatro projetos que objetivavam

“(…) uma reorganização ampla e geral da estrutura e das atividades do governo; a expansão e o fortalecimento do sistema do mérito; novas normas de aquisição e fornecimento de material no serviço público; e a organização administrativa do Distrito Federal (Brasília)”. (WARLICH, 1982, p. 51).

Importante ressaltar que, todos os novos recursos implantados na gestão pública, compartilhavam com as premissas econômicas estabelecidas no Plano de Metas do governo Kubitscheck.

4. A FORMALIZAÇÃO DA REFORMA ADMINISTRATIVA ENQUANTO PLANO DE GOVERNO (1964-1978)

A partir do governo do presidente Castello Branco, em 1964, o ambiente reformista foi fortemente influenciado pela ascensão de civis ou militares que haviam cursado a Escola Superior de Guerra, nos cargos da administração federal. Em 9 de novembro de 1964, foi instaurada, pelo Ministro do Planejamento, a *Comissão Especial de Estudos de Reforma Administrativa (COMESTRA)*. Esta foi responsável pela organização do anteprojeto que se transformou no Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, e constituiu uma ampla reforma administrativa com o desígnio de oferecer ao serviço público maior eficiência operacional, nos moldes de organizações privadas.

Durante o período em questão, a reforma administrativa engendrou três marcos principais: (1) a Constituição Federal de 1967, no que se refere ao “Orçamento” e à “Fiscalização Financeira e Orçamentária²”; (2) Decreto Lei n.º 199, de 25 de fevereiro de 1967, dispondo sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas; (3) Decreto-Lei n.º 200, de 25

² Artigos 63 a 70 e Arts 71 a 73.



de fevereiro de 1967, sobre a disposição da Administração Federal, que estabeleceu novas diretrizes à reforma.

No entanto, a liderança da reforma administrativa entre os anos 1967 a 1979, ficou a cargo da Subsecretaria de Modernização e Reforma Administrativa (Semor); da Secretaria de Planejamento (Seplan); e do Dasp. Em conjunto, os órgãos agiram a favor de reformas organizacionais em departamentos governamentais; publicaram estudos relativos à reforma dos serviços públicos; realizaram esforços referentes ao planejamento e desenvolvimento do setor de recursos humanos.

5. OS PLANOS DE DESBUROCRATIZAÇÃO E DESESTATIZAÇÃO (1979-1982)

A pauta principal da reforma administrativa, a partir de 1979, era justamente criar parâmetros referentes à desburocratização e desestatização. O Programa Nacional de Desburocratização³, de 18 de Julho de 1979, objetivava simplificar e racionalizar os processos organizacionais e, conseqüentemente, aumentar a eficiência e o dinamismo da gestão pública. Previa, portanto, a eliminação de informações desnecessárias, bem como a melhoria do atendimento ao cidadão, já que esse esforço social ainda não havia sido parte das preocupações passadas.

Já o Programa de Desestatização, decretado em 15 de Julho de 1981, tinha como objetivo principal as privatizações de empresas estatais. Seguem alguns de seus principais pressupostos:

“- a organização e a exploração das atividades econômicas competem preferencialmente à empresa privada, na forma estabelecida na Constituição brasileira. O papel do Estado, no campo econômico, é de caráter suplementar, e visa, sobretudo, encorajar e apoiar o setor privado;

- o governo brasileiro está firmemente empenhado em promover a privatização das empresas estatais nos casos em que o controle público se tenha tornado desnecessário ou injustificável”. (WARLICH, 1992, p.54)

6. A NOVA REPÚBLICA (1985-1988)

Em 1985 iniciava-se um novo processo de redemocratização no Brasil. O governo de José Sarney foi palco para a criação de novas instituições públicas. Dentre elas a *Secretaria de Administração Pública da Presidência da República (SEDAP)*, cuja finalidade era

³ Posteriormente revogado pelo Decreto nº 5.378, de 23 de fevereiro de 2004, que instituiu o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GESPÚBLICA) e o Comitê Gestor do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização.



supervisionar, coordenar, orientar e controlar as atividades relativas à administração de pessoal civil e de serviços gerais. Era também de sua competência instituir meios para a modernização e organização administrativas, bem como parâmetros à desburocratização. Foi através do Decreto n.º 93.211 de 03 de setembro de 1986, que o SEDAP extinguiu e tomou conta das atribuições do Dasp. Criou ainda a *Comissão Especial de Reforma da Administração Pública* (GERAP); o *Cadastro Nacional do Pessoal Civil* (CNPC)⁴; a *Escola Nacional de Administração Pública* (ENAP), delegada à formação, aperfeiçoamento e profissionalização do quadro técnico estatal; e o *Centro de Desenvolvimento da Administração Pública* (CEDAM), que também agia através de atividades de treinamento dos servidores civis.

No entanto, um dos principais marcos da época foi, sem dúvida, a instauração da *Constituição de 1988*. Dentre sua vasta gama de preceitos, previa: Menor autonomia do poder Executivo na organização da administração que responsabilizava o Congresso Nacional para dispor de toda organização administrativa; Descentralização de recursos orçamentários e maior autonomia de serviços públicos para Estados e Municípios; Plano de carreira para servidores da Administração Direta; e Regime Jurídico Único para todas as esferas de governo.

7. A REFORMA GERENCIAL (1995-1998)

Após a reforma de cunho burocrático implantada em 1937, o governo de Fernando Henrique Cardoso foi responsável por mais uma ampla reforma administrativa do Estado brasileiro. Com a criação do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), foi implementada a Reforma Gerencial de 1995, constituída, inicialmente, a partir do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado e de um projeto de emenda constitucional que, após três anos de discussão no Congresso, resultou na Emenda 19, de abril de 1998. Segundo Luiz Carlos Bresser Pereira, ministro do MARE na época,

“A Reforma Gerencial de 1995 pode ser vista sob dois ângulos: o estrutural e o da gestão. Sob o ângulo da gestão, um número crescente de organizações públicas vem elaborando planos estratégicos no quadro de uma administração por resultados, e a todo o momento vemos a implantação de sistemas de gestão baseados na motivação positiva dos servidores públicos que alcançam metas ou apresentam melhores desempenhos. No plano estrutural, a partir da identificação pela reforma do núcleo estratégico do Estado, ocorreu a valorização das carreiras públicas de alto nível que participam desse núcleo” (BRESSER-PEREIRA, 2008b, p.150).

⁴ Decreto nº. 93.213, de 03 de setembro de 1986.



No plano dos processos administrativos da gestão pública, pode-se relatar que, em síntese, a Reforma Gerencial de 1995 engendrou, ao menos em teoria: maior flexibilização de estruturas e funcionamento das organizações públicas; promoção da propagação das experiências do Contrato de Gestão; otimização do processo de descentralização; reformulação do Programa de Privatização; implementação de sistemas de carreiras para o aparato técnico estatal; “responsabilização” dos cidadãos nos processos de gestão do Estado; valorização da ENAP como órgão fomentador na formação e pesquisa da administração pública; e estreitamento das relações ente o Setor Público e o Privado.

8. CONCLUSÃO

A partir da discussão proposta é possível perceber que os primeiros intentos de reforma administrativa iniciaram-se há praticamente 80 anos e, de lá para cá, sofreram inúmeras transformações. No decorrer desses anos, a implementação de novos processos administrativos sofreu oscilações e pode-se considerar que a fase negativa prevaleceu. O fato principal deve-se à existência de uma forte essência personalista dentro da esfera estatal. Ou seja, embora as reformas proovessem métodos formais e impessoais, o aparato técnico e governamental do Estado ainda mantinha-se subserviente a valores estritamente patrimonialistas.

Importante ser ressaltado que as vias pioneiras de reforma administrativa no Brasil foram fortemente marcadas por influências exógenas. Assim se deu a primeira grande reforma de caráter burocrático, instaurada em meados da década 30. No entanto, no período inicial da II Guerra Mundial, o avanço natural da administração pública brasileira resultou em amplo desenvolvimento de novos estudos e políticas de gestão. As influências externas, por sua vez, eram cada vez mais substituídas por elementos nacionais, que passaram a balizar os próximos planos, projetos e reformas no país.

Contudo, os primeiros programas vinculados às desestatizações, no fim da década de 70, mostravam que o país estava disposto a optar por uma economia de mercado e, dessa forma, exaurir-se de responsabilidades públicas ou simplesmente deixar em mãos particulares aquelas empresas estatais que, originalmente, eram legitimamente públicas. De qualquer forma, esse modelo de gestão voltado ao modelo de privatização voltou a ser utilizado com vigor a partir de 1995, com a Reforma Gerencial. De qualquer forma, dentro dos órgãos públicos foram inseridos novos métodos de gestão administrativa, de modo a incorporar o sistema gerencial antes mesmo de alguns países desenvolvidos.



Essa breve síntese nos ilustra, portanto, que após tantos anos de práticas administrativas, o funcionalismo público brasileiro ainda necessita de ampla evolução. As práticas de cunho patrimonialistas, clientelistas e corporativistas parecem ser um dos principais embates a serem vencidos pela administração pública. Resta saber até que ponto novos métodos, conceitos, fórmulas e reformas administrativas conseguirão suprir por completo, os valores personalistas incrustados no antro do Estado.

9. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRESSER-PEREIRA, L. C. *Os primeiros passos da reforma gerencial do estado de 1995*. Revista Brasileira de Direito Público, v. 23, p. 145-186, 2008.

_____. *A Reforma Gerencial do Estado de 1995*. Revista Brasileira de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 34, n. 4, p. 7-26, 2000.

CASTOR, B. V.; FRANÇA, Célio. *Administração pública no Brasil: exaustão e revigoração do modelo*. Revista de Administração Pública, jan./mar, Rio de Janeiro, 1984.

DIAS, J. de Nazaré T. *A reforma administrativa de 1967*. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1969.

NUNES, Edson. *A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro: ENAP/Jorge Zahar, 1997. v. 1.

SKIDMORE, T. *Brasil: de Castelo a Tancredo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SKIDMORE, T. *Brasil: de Getúlio a Castelo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

VIEIRA DA CUNHA, M. W. *As publicações de administração pública no Brasil: 1938-1945*. Revista Sociologia v.16, n.1, p.20 – 45, mar. 1954.

_____. *O sistema administrativo brasileiro (1930-1950)*. Centro Brasileiro de Pesquisas Educacionais – Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos. Ministério de Educação e Cultura – Brasil. Rio de Janeiro, 1963.

WARHLICH, B. M. S. *A reforma administrativa na era de Vargas*. Rio de Janeiro: FGV, 1983.



_____. *A reforma administrativa no Brasil: Experiência anterior, situação atual e perspectivas – uma apreciação geral.* Revista de Administração Pública, jan./mar, Rio de Janeiro, 1984.

WEFFORT, Francisco. *Formação do pensamento político brasileiro.* São Paulo, Editora Ática, 2006.