

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA

ELITES ESTATAIS E REFORMA DO ESTADO NA NOVA REPÚBLICA: O PROJETO
ENAP E A FORMAÇÃO DA CARREIRA DE GESTOR GOVERNAMENTAL NO BRASIL

Autor: André Teles Guedes

Brasília, 2012

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA

ELITES ESTATAIS E REFORMA DO ESTADO NA NOVA REPÚBLICA: O PROJETO
ENAP E A FORMAÇÃO DA CARREIRA DE GESTOR GOVERNAMENTAL NO BRASIL

Autor: André Teles Guedes

Tese apresentada ao Departamento de
Sociologia da Universidade de
Brasília/UnB como parte dos requisitos
para a obtenção do título de Doutor.

Brasília, dezembro de 2012

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA

TESE DE DOUTORADO

ELITES ESTATAIS E REFORMA DO ESTADO NA NOVA REPÚBLICA: O PROJETO
ENAP E A FORMAÇÃO DA CARREIRA DE GESTOR GOVERNAMENTAL NO BRASIL

Autor: André Teles Guedes

Orientador: Doutor Carlos Benedito Martins (UnB)

Banca: Prof. Dr. Carlos Benedito Martins (PPGSOL/UnB)
Prof. Dr. Gileno Fernandes Marcelino (FA/UnB)
Prof. Dr. Rubens de Oliveira Martins (UPIS)
Profa. Dra. Mariza Veloso Motta Santos (PPGSOL/UnB)
Profa. Dra. Fernanda Antônia da Fonseca Sobral (PPGSOL/UnB)
Profa. Dra. Maria Francisca Coelho (PPGSOL/UnB) (Suplente)

AGRADECIMENTOS

Trabalho de Pesquisa apoiado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPQ), pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e pela Fundação de Ciência e Tecnologia de Portugal.

Ao Prof. Dr. Carlos Benedito Martins pela orientação sempre solícita e objetiva.

A Profa. Dra. Maria Manuel Vieira, do ICS-UL, pelo apoio durante o estágio de doutoramento.

A Jéssica Radel, minha esposa e companheira de todas as horas.

A M^a Conceição Teles Guedes e Antônio M. Guedes, meus pais, Alexandre T. Guedes e Marcos A. T. Guedes, meus irmãos, e Solano R. Guedes, meu sobrinho, pelo carinho e apoio.

A Terêncio Linz, Patrícia Vieira, Rosi Radel, Elenice Passamani, Eduardo Souza e Adriana Barbosa, pelo apoio com a transcrição dos depoimentos, tradução dos resumos, revisão e diagramação da tese.

A Aleksandra Santos e Jean Alves pela ajuda na obtenção de dados, contatos e documentos.

Ao Prof. Dr. Edson Farias e seu grupo de orientandos, pela oportunidade de aprendizado.

Aos amigos Ricardo Goes, Josi Paz, Claudete Radel, Rachel Almeida, Darlene Moura, Taíse Liocádio, Eliete Marin, Clarissa Barros, Leônio Matos, Cláudia Paula, Aline Natividade, Pedro Afonso e Juliano Pirajá.

A Camila Akemi e colegas da CGIM-INEP, pela compreensão e apoio.

As funcionárias do Arquivo do MPOG.

Aos funcionários do PPGSOL.

RESUMO

Os objetos desta pesquisa são: 1) a atuação das elites burocráticas do Poder Executivo Federal no processo de transição política no Brasil, nos anos 1980; 2) as frentes de reforma na Nova República, nas áreas social, econômica e administrativa e 3) as tentativas de renovação da gestão pública representadas pela criação da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) e da Carreira de Gestor Governamental (EPPGG). Esse era um contexto de reinstitucionalização da função diretiva do Estado e de deslocamento das fronteiras entre o burocrático e o político no setor público brasileiro. A hipótese central aqui defendida é de que a ENAP e a Carreira de Gestor Governamental eram duas opções inovadoras frente ao dilema sobre quais seriam os papéis cabíveis a políticos e administradores na nova ordem democrática, mas também eram opções sem enraizamento nos pactos e agendas de prioridades que viabilizaram a mudança de regime no país. A Escola e a Carreira estavam em dissonância com as principais tendências de recomposição das elites estatais na transição a partir do regime militar e sofreram bloqueios em razão disso, mas a pesquisa procurou desconstruir algumas narrativas sobre esses conflitos interburocráticos, que associam as resistências impostas à ENAP e à Carreira pelos grupos de funcionários da Fazenda e Planejamento a interesses meramente corporativistas. Com um trajeto pelos estudos sobre as burocracias dos regimes militares e sobre as transições no Brasil e na América Latina, buscou-se aqui uma melhor identificação dos grupos integrantes das “tecnoburocracias” e de suas contribuições para a modernização administrativa e econômica do país, na segunda metade do século XX. Buscou-se revelar algumas confluências entre as ideias de tecnocratização e profissionalização das altas funções públicas e seus elos com as aspirações pela reconstrução do Estado sob bases mais democráticas, mostrando que, nos anos 1980, as propostas da SEDAP não eram os únicos projetos de modernização em curso, tampouco os grupos que a elas se opuseram representavam interesses univocamente antidemocráticos.

ABSTRACT

The aims of this work are: 1) the actions of the bureaucratic elites of the government's in the transition process to the democracy of Brazil in the eighties; 2) the process of reform in the social, economic and administrative areas in the Brazilian New Republic and 3) the attempt to innovate the public administration brought by the creation of Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) and the career of Gestor Governamental (EPPGG) (career of Government Managers). It focuses on the context of reinstitutionalization of the steering function of the State and on the displacement of the borders existing between bureaucracy and politics in the Brazilian public sector. The main hypothesis being sought is that ENAP and the Carreira de Gestor Governamental were two innovative agents able to manage the dilemma about the appropriate roles of politicians and executive directors in the new democratic order, but also were freestanding options within the pacts and agendas of priorities that made the changes in the governance regime, once the “Escola” and the “Carreira” were in dissonance with the main tendencies of recomposition of the bureaucratic elites in the transition process of the military regime and because of this they suffered restrictions. The academic research tried to deconstruct some narratives about the bureaucratic conflicts which assigned the resistance imposed to the career by the groups of employees of the ministries of Fazenda and Planejamento to merely corporatist interests. Starting from the studies about the bureaucracies of the military regime and the transitions in the Brazil e and Latin America, we intended to properly identify the groups of the “tecnobureaucracy” and their contributions to the administrative and economics modernization of the country in the second half of the twentieth century to reveal the link between the idea of professionalization of the high public careers and the aspirations for the reconstruction of the State grounded on more democratic findings, showing that proposals of SEDAP were not the only projects of the ongoing modernization, neither the opponent groups represented only antidemocratic interests.

RÉSUMÉ

Les objectifs de cette recherche sont: 1) la performance des élites bureaucratiques de l'administration fédérale dans le processus de transition politique au Brésil, durant les années 1980; 2) les fronts de réforme à l'intérieur de la Nouvelle République, par rapport à la vie sociale, économique et administrative et 3) les essais de renouvellement de l'administration publique représentés par la création de l'École nationale d'administration publique (ENAP) et la Carrière de Gestionnaire Public (EPPGG). Il s'agit d'un contexte de réintégration de la fonction directive de l'État, ainsi que de déplacement des frontières entre le secteur politique et bureaucratique publique au Brésil. L'hypothèse centrale soutenue ici est que l'ENAP et la Carrière de Gestionnaire Public étaient deux options innovantes en face du dilemme sur quels seraient les rôles applicables aux politiciens et aux administrateurs dans le nouvel ordre démocratique, pourtant étaient également des options sans enracinement dans les pactes et l'agenda de priorités qui ont engendré le changement de régime dans le pays. L'École et la Carrière étaient en contradiction avec les tendances principales de recomposition des élites de l'Etat dans la transition du régime militaire et à cause de cela, l'ont elles ont subi des blocages, mais l'étude a cherché à déconstruire certains discours sur les conflits inter-bureaucratiques qui combinent la résistance imposée à l'ENAP et à la Carrière par les groupes des employés des Finances et de la Planification seulement aux intérêts corporatistes. À travers un parcours pour les études sur les bureaucraties des régimes militaires et sur les transitions au Brésil et en Amérique latine, ici nous avons cherché à mieux identifier les groupes qui composaient les "techno-bureaucratic" et leur contribution à la modernisation économique et administrative du pays, dans la deuxième moitié du XXème siècle. Nous avons cherché à révéler des confluences entre les idées de technocratisation et la professionnalisation des hautes fonctions publiques et ses liens avec les aspirations à la reconstruction de l'Etat sous des bases plus démocratiques, et nous montrons que, pendant les années 1980, les propositions de SEDAP n'étaient pas les seuls projets de modernisation présents, ni ses groupes opposés représentaient des intérêts uniquement antidémocratiques.

A Jéssica e Santiago.

Esta é a história de uma das maiores trapalhadas em que se meteu o presidente José Sarney — e que dá bem a medida da confusão em que transcorre seu governo até agora. Por enquanto, a história está incompleta, embora tenha começado a ser escrita em setembro de 1986 quando o presidente decidiu criar a Escola Nacional de Administração Pública, destinada a formar quadros de elite para gerirem a máquina do governo. No ano seguinte ao da criação da escola, o presidente autorizou a abertura de um concurso público, de âmbito nacional, para selecionar os candidatos à função de "especialista em política pública e gestão governamental". Cerca de 20 mil pessoas participaram do concurso em todo o país. O concurso foi rigoroso. Apenas 120 pessoas foram aprovadas e admitidas na escola. Deslocaram-se às suas próprias custas para Brasília. Ao longo do ano passado, e deste, elas ganhariam uma bolsa de estudos e seriam treinadas. Depois, acabariam efetivadas nos cargos de direção da própria escola e em ministérios e autarquias. Para isso, o presidente remeteu ao Congresso projeto de lei criando as vagas necessárias à efetivação dos aprovados no concurso. O projeto desembarcou no Congresso ainda em 1987. Não foi apreciado no ano passado. No início de setembro último, a quatro meses do final do treinamento dos 120 selecionados em concurso, o Congresso aprovou o projeto de lei. Com a assinatura do presidente do Senado, o senador Nelson Carneiro, o projeto foi despachado para o Palácio do Planalto e oferecido à sanção do presidente da República. Caberia ao presidente de duas, uma: sancionar o projeto ou vetá-lo. Naturalmente, ele o sancionaria. Foi o que fez. Escreveu: "Sanciono". Datou: 8 de setembro. Depois, assinou embaixo. A confusão teve início, justamente, nesse momento. Um assessor de Sarney o advertiu para uma suposta oposição movida pelos ministros da Fazenda e do Planejamento a qualquer medida que ampliasse os gastos do governo. "O senhor deve vetar o projeto", aconselhou o assessor. Mas o presidente já tinha escrito "Sanciono". Então ele escreveu por cima: "Não". Ficou "Não Sanciono". A crônica dos atos formais da presidência não conhecia a fórmula "Não Sanciono". A fórmula usual é "Veto". Mas sempre haverá a primeira vez para que se introduza uma novidade — e de mais a mais, "Veto" e "Não sanciono" significam a mesma coisa. Em respeito à tradição, o Diário Oficial do dia 11 de setembro publicou como "Veto" o ato praticado pelo presidente. Foi publicado, ali, que o presidente vetou o projeto por considerá-lo contrário "ao interesse público" — embora o Congresso tivesse se limitado a aprovar o que ele, presidente da República, lhe pedira. Os ministros da Fazenda e do Planejamento levaram um susto quando leram o Diário Oficial do dia 11 de setembro. Sarney foi informado de que eles nada tinham, de fato, a opor ao projeto vetado. De resto, o que fazer com as 120 pessoas selecionadas em concurso e às vésperas de concluírem seu treinamento? Não haveria mais tempo para que o presidente despachasse para o Congresso um novo projeto de lei. A tramitação de um projeto é capaz de se arrastar durante anos. Finalmente, encontrou-se uma saída: o presidente restabeleceria os termos do projeto que sancionou e, depois, vetou, através de uma medida provisória. [...]

Ricardo Noblat. "Così é: se vi pare".
Jornal do Brasil. 3 de outubro de 1989.

SUMÁRIO

RESUMO.....	III
ABSTRACT	IV
LISTA DE SIGLAS	IX
CAPÍTULO 1 TECNOCRATAS OU TÉCNICOS POLÍTICOS?	15
1.1 AS ELITES ADMINISTRATIVAS DO REGIME MILITAR NO BRASIL.....	29
1.2 BUROCRACIA E AUTORITARISMO NA AMÉRICA LATINA: O CASO CHILENO	50
1.3 BUROCRACIA E POLÍTICA NOS PROCESSOS DE TRANSIÇÃO DEMOCRÁTICA	64
CAPÍTULO 2 NOVA REPÚBLICA... NOVAS ELITES?	75
2.1 DO DASP À SEDAP: A REFORMA ADMINISTRATIVA DO GOVERNO JOSÉ SARNEY	82
2.2 O REFORMISMO DAS POLÍTICAS SOCIAIS: DO PROGRAMA DO PMDB À CONSTITUINTE	107
2.3 "VELHAS" E "NOVAS ELITES"	126
CAPÍTULO 3 REFORMA MERITOCRÁTICA OU PROJETO FORA DE LUGAR? .	144
3.1 A CRIAÇÃO DA ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	151
3.2 A CRIAÇÃO DA CARREIRA DE GESTOR GOVERNAMENTAL.....	165
3.3 SISTEMA DE CARREIRAS VERSUS SISTEMA DE CARGOS: ESCOLHAS HISTÓRICAS E RECONSTRUÇÃO DO PRESIDENCIALISMO NO BRASIL.....	182
CONCLUSÃO.....	203
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	208

LISTA DE SIGLAS

(ANESP) Associação Nacional dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental	Pública
(ANPEC) Associação Nacional de Pós-Graduação em Economia	(IBGE) Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
(ARENA) Aliança Renovadora Nacional	(IBRE) Instituto Brasileiro de Economia
(ASSEJUS) Associação dos Servidores do Ministério da Justiça	(ILPES) Instituto Latino-americano e do Caribe de Planificação Econômica e Social
(BNDES) Banco Nacional do Desenvolvimento	(INAMPS) Instituto Nacional de Assistência Médica e Previdência Social
(CACEX) Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil	(INCRA) Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
(CEBRAP) Centro Brasileiro de Análise e Planejamento	(INPES) Instituto de Pesquisa do IPEA
(CEDAM) Centro de Desenvolvimento da Administração Pública	(IPEA) Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
(CEDEC) Centro de Estudos da Cultura Contemporânea	(IPLAN) Instituto de Planejamento do IPEA
(CEDI) Centro Ecumênico de Documentação e Informação	(MDB) Movimento Democrático Brasileiro
(CENDEC) Centro de Treinamento para o Desenvolvimento Econômico	(MEC) Ministério da Educação
(CEPAL) Comissão Econômica para a América Latina e Caribe	(MIRAD) Ministério da Reforma e Desenvolvimento Agrário
(CIEPLAN) Cooperação de Estudos Latino Americanos	(MPOG) Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão
(CIP) Conselho Interministerial de Preços	(ODEPLAN) Oficina de Planificación Nacional- Chile
(CMN) Conselho Monetário Nacional	(OGU) Orçamento Geral da União
(CNA) Confederação Nacional da Agricultura	(PAEG) Plano de Ação Econômica do Governo
(CNI) Central Nacional de Informações	(PAG) Programa de Ação Governamental
(CONASP) Conselho de Administração da Saúde Previdenciária	(PDS) Partido Democrático Social
(CONTAG) Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura	(PFL) Partido da Frente Liberal
(CRA) Conselho Regional de Administração	(PL) Partido Liberal
(CVRD) Companhia Vale do Rio Doce	(PMDB) Partido do Movimento Democrático Brasileiro
(DAS) Direção e Assessoramento Superior	(PNRA) Plano Nacional de Reforma Agrária
(DASP) Departamento Administrativo do Serviço Público	(PREVSAUDE) Programa Nacional de Serviços Básicos em Saúde
(DINA) Direção Nacional de Inteligência	(PSDB) Partido da Social Democracia Brasileira
(DNPM) Departamento Nacional de Produção Mineral	(PT) Partido dos Trabalhadores
(EAESP) Escola de Administração de Empresas de São Paulo	(PTB) Partido Trabalhista Brasileiro
(EBAP) Escola Brasileira de Administração Pública	(PUC) Pontifícia Universidade Católica
(ENA) École Nationale d'Administration	(SAF) Secretaria de Administração Federal
(ENAP) Escola Nacional de Administração Pública	(SEAC) Secretaria Especial de Ação Comunitária
(EPPGG) Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental	(SEAP) Secretaria de Abastecimento e Preços
(ESAF) Escola Superior de Administração Fazendária	(SEDAP) Secretaria de Administração a Presidência da República
(ESG) Escola Superior de Guerra	(SEMOR) Secretaria de Modernização Administrativa
(FAESP) Federação da Agricultura do Estado de São Paulo	(SEPLAN) Secretaria de Planejamento da Presidência da República
(FASE) Federação dos Órgãos para a Assistência Social e Educacional	(SERPRO) Serviço Federal de Processamento de Dados
(FEA) Faculdade de Economia e Administração da Universidade de São Paulo	(SNI) Serviço Nacional de Informações
(FESP) Fundação Escola do Serviço Público do Estado de São Paulo	(SOF) Secretaria de Orçamento e Finanças
(FGV) Fundação Getúlio Vargas	(STN) Secretaria do Tesouro Nacional
(FIPE) Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas	(SUDENE) Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste
(FLACSO) Faculdade Latino Americana de Ciências Sociais	(SUMOC) Superintendência da Moeda e do Crédito
(FUNCEP) Fundação Centro de Formação do Servidor Público	(SUNAB) Superintendência Nacional do Abastecimento
(FUNDAP) Fundação do Desenvolvimento Administrativo	(UFMG) Universidade Federal de Minas Gerais
(GEPP) Grupo de Estudos de Políticas Públicas	(UNICAMP) Universidade de Campinas
(GERAP) Grupo Executivo da Reforma da Administração	(USAID) United States Agency for International Development - EUA

INTRODUÇÃO

Na América Latina, a forte presença de elites técnicas no comando das burocracias estatais foi a tônica de alguns regimes militares durante os anos 1960 e 1970 e prosseguiu como aspecto fundamental das democracias nascentes nos anos 1980. Saber como essas elites atuaram nos processos de abertura e construção dos novos regimes é um dos interesses de fundo desta pesquisa. No Brasil, segmentos de altos burocratas formados durante o regime militar, pertencentes especialmente à área econômica e ao planejamento, influenciaram a agenda de reformas da Nova República (1985-1990). Tais segmentos bloquearam projetos e formularam alternativas às pautas de reformas de vários ministérios. Teria sido esse o caso do bloqueio às propostas de revisão do sistema de políticas sociais, trazidas ao governo por setores do PMDB e, principalmente, o caso dos bloqueios ao modelo de reforma administrativa defendido nesse contexto pela Secretaria de Estado de Administração Pública (SEDAP).

Os quatro pontos principais da proposta de reforma da SEDAP, entre 1985 e 1987, giravam em torno da profissionalização da função pública: 1) a universalização do concurso como forma de acesso aos cargos públicos; 2) a instituição de um novo regime jurídico e de um sistema de carreiras para o serviço civil da União; 3) a construção de uma Escola de Governo para o aperfeiçoamento dos quadros de nível superior e para o recrutamento e formação de uma nova categoria de gestores governamentais; e 4) a criação de uma carreira específica para esses gestores, no topo da hierarquia ministerial.

Os projetos da SEDAP implicavam uma clara ameaça às jurisdições profissionais e posições de comando de altos funcionários admitidos durante a ditadura em importantes órgãos das políticas econômicas e de planejamento. A presença desses grupos no governo da Nova República esteve relacionada com o modo como se deu a transição política no país: negociada e controlada pelas elites militares e políticas. Mas as explicações presentes na

maioria dos depoimentos de gestores admitidos durante o governo Sarney reforçam o papel de interesses corporativos e a atuação quase conspiratória dessas “elites consagradas pelo regime autoritário” na reprodução dos seus espaços e no bloqueio a reformas como as propostas pela SEDAP. Nesses depoimentos, as designações comuns para esses altos funcionários são “tecnocratas” e “tecnoburocracia”.

Os termos gestor público e gestão pública eram bem pouco usuais até meados dos anos 1980. O termo mais comum na imprensa até esse período para os altos funcionários do poder Executivo era tecnocrata. Desde meados dos anos 1970, na crítica dos jornais que começavam a se projetar contra a política econômica do regime militar, a tecnoburocracia é apresentada como insensível às pressões sociais e incapaz de diálogo político. Mas o uso desse conceito é marcado por uma forte ambiguidade. Sua polissemia (indicativo de um grupo, categoria, extrato, classe?) era o resultado de uma espécie de jogo de classificações. Essa tensão entre o significado político e sociológico do conceito de tecnocracia é uma boa chave para o entendimento das disputas em torno da transição política e das tentativas de reforma do Estado nos anos 1980. O termo tecnocrata não designava um ator social específico, mas a visão que os grupos de oposição tinham das elites da área econômica do regime militar, que era, como outras esferas do Estado, uma espécie de caixa preta para a sociedade civil.

Os discursos e propostas dos burocratas da cúpula da Fazenda e SEPLAN durante o governo Sarney não podem ser explicados com afirmações generalizantes sobre os legados da experiência ditatorial. Além disso, os altos burocratas do Executivo não têm suas condições de atuação anuladas de uma hora para a outra. Mesmo em um contexto de ativação da sociedade civil e de rearticulação dos partidos, eram diversos os papéis que esses atores podiam desempenhar. Tendo isso em conta, metodologicamente, a tentativa foi de capturar o modo como a discussão sobre a burocracia foi sendo textualizada em artigos e notícias de jornais, programas partidários, discursos de parlamentares e nas memórias e análises de atores que integraram a cúpula do Executivo no governo Figueiredo e na Nova República. Nessa direção, foi feito uso de pesquisa documentária, de entrevistas semiestruturadas, de análise de biografias e trajetórias profissionais, assim como um grande esforço de exploração bibliográfica.

Pelo desenho da reforma administrativa da SEDAP, os primeiros funcionários a povoar a nova estrutura governamental estariam integrados em uma carreira para administradores públicos, formada por uma Escola de Governo similar à francesa *École Nationale d'Administration* (ENA), a ser criada ainda durante a gestão de José Sarney. Assim nasceram os projetos da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), e da Carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (mais conhecida como Carreira de Gestor Governamental). Essa nova categoria de funcionários foi pensada como um conjunto de decisores com perfil híbrido, ao mesmo tempo especializado e polivalente, que teriam uma atuação transversal, com possibilidades de ocupação de postos em toda a administração direta. O topo dessa Carreira seria o cargo de secretário-geral, o segundo na hierarquia de cada ministério, como o cargo de embaixador é para os membros da carreira diplomática. A bandeira da SEDAP era recompor o funcionalismo, criando uma elite de “funcionários cidadãos”, com base no mérito.

Entretanto, os programas da SEDAP não eram as únicas alternativas de reforma institucional em curso. Ainda em 1982 foi instituída a Comissão para o Reordenamento das Finanças Públicas, um grupo de 106 técnicos do Ministério da Fazenda, SEPLAN, Banco Central e Banco do Brasil, no contexto pós-acordos com o Fundo Monetário Internacional. As sugestões dessa Comissão incluíam a unificação do orçamento da União e a exigência de sua aprovação pelo Congresso Nacional; a transformação do Banco do Brasil em uma entidade comercial e o fim de sua autonomia no repasse de recursos aos estados e municípios; a institucionalização do Tesouro Nacional (sob a forma de uma secretaria) e controles sobre o sistema bancário nacional; e a transferência para o Ministério da Fazenda das principais funções de gestão da dívida pública. Tais alterações ampliariam a independência do Banco Central e o controle sobre recursos historicamente ligados à política clientelista. Assim seriam bloqueados os mecanismos ligados ao financiamento indiscriminado do déficit da União, aumentando os níveis de transparência e controle sobre o gasto público.

Os principais integrantes da Comissão de Reordenamento das Finanças Públicas, logo no início da Nova República, se agruparam na assessoria econômica do Ministro da Fazenda, Francisco Dornelles. Esses técnicos ficaram sob a coordenação do secretário-geral João Batista Abreu (um defensor das propostas da Comissão que, em 1988, se tornaria Ministro chefe da SEPLAN). Durante a implementação do Plano Cruzado, esses assessores cooperaram em várias frentes de governo com as equipes de economistas do PMDB. Ao longo dessa experiência a percepção sobre a necessidade de reformas institucionais se tornou comum a quase todas as alas de técnicos da Fazenda e Planejamento. Órgãos com maiores condições para influenciar a Presidência, alocar os recursos necessários e definir a ordem de prioridades do Poder Executivo.

Esta pesquisa examina como se constituíram as pautas de reforma na SEDAP e na Fazenda, e que atores, estratégias e conflitos se ligaram as suas tentativas de implementação. Paralelamente ao desenvolvimento da reforma administrativa, o Ministro chefe da SEDAP, Aluizio Alves, teve de efetivar milhares de funcionários sem concurso público por pressões da Presidência e decisões judiciais. Além disso, de acordo com alguns depoimentos, a partir de 1988 surgiram fortes resistências aos projetos da SEDAP. O Projeto de Lei que criava a Carreira de Gestor Governamental chegou a ser vetado por Sarney, por recomendação da Procuradoria da Fazenda.

A leitura de documentos, textos e depoimentos revelou a esta pesquisa uma tensão entre dois projetos com diferentes potenciais de modernização para a gestão econômica e administrativa do Executivo federal. A tese defendida é a de que os bloqueios à ENAP e à Carreira de Gestor Governamental não podem ser associados apenas a resistências corporativas. Os projetos da SEDAP pretendiam reestruturar todo o sistema de recrutamento, formação e ascensão dos servidores públicos na administração federal. Tinham como foco a profissionalização da gestão e a qualificação das lideranças no setor público. Os projetos da Fazenda e da SEPLAN tinham como alvo a ampliação da transparência e do controle sobre o gasto público, questões que estavam na raiz da crise de gestão do setor público brasileiro, diagnosticadas já no início dos anos 1980. Estavam em jogo visões distintas sobre as prioridades de reforma, mas visões democratizantes e modernizadoras.

As propostas da SEDAP foram lidas por dirigentes da burocracia econômica como descabidas, porque mobilizavam recursos e esforços gigantescos contra a estrutura de cargos; retiravam as prerrogativas do Planejamento na área de coordenação da política de recursos humanos e desconsideravam as iniciativas já consolidadas de formação e profissionalização da gestão no Poder Executivo Federal. Esses atores não apostariam na alocação massiva de recursos (escassos naquele momento) nos programas da SEDAP, quando órgãos de comprovada tradição e eficiência no planejamento e recrutamento de altos quadros para o governo, como, por exemplo, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), se encontravam em crise.

A Carreira de Gestor Governamental tem seu formato alterado e sua consolidação adiada em função da tensão e interferência da Fazenda e SEPLAN, mas as disputas em torno da reforma se vinculam ao debate mais amplo sobre o sistema de governo e de gestão do setor público frente a uma crise para qual (após o fracasso do Cruzado) não se enxergavam soluções em curto prazo. Para os dirigentes e importantes segmentos técnicos dessas duas pastas o principal requisito para a consolidação do novo regime se ligava a resolução dos problemas da inflação, da dívida pública e do desajuste fiscal e não propriamente a questão dos perfis e da qualificação dos decisores públicos no governo federal.

O Primeiro Capítulo da Tese abriga um percurso pelos estudos sobre os regimes autoritários na América Latina, na segunda metade do século XX, e sobre a transição para a democracia no Brasil, na década de 1980. A partir da abordagem de textos considerados clássicos e de algumas pesquisas mais recentes, são apresentados conceitos chave para a compreensão dos sistemas burocráticos e elites estatais formadas por esses regimes. Dentro dessa bibliografia, praticamente todas as comparações apontam para semelhanças entre as elites civis das ditaduras de Pinochet no Chile e do regime militar no Brasil. Em um dos tópicos do capítulo são destacadas algumas dessas semelhanças. Em seguida, são examinadas as teses relativas ao caráter tecnocrático da burocracia do regime militar brasileiro e os papéis atribuídos a suas elites no contexto de transição para a Nova República por esses estudos.

O Segundo Capítulo faz uma análise dos projetos de profissionalização da gestão pública desenvolvidos pela equipe da SEDAP, da nova agenda de políticas sociais trazida ao governo pelo PMDB e das propostas dos economistas ligados a Comissão de Reordenamento das Finanças Públicas, que atuaram no governo Sarney. São apresentados alguns aspectos da chamada crise de gestão pela qual passava o Estado brasileiro e descritas as assimetrias de organização e poder no interior da burocracia do Executivo. Além disso, são analisados os modelos de reforma defendidos pelos referidos grupos e as disputas em torno de sua priorização e concretização.

O Terceiro Capítulo focaliza os conflitos interburocráticos associados ao processo de criação da ENAP e da Carreira de Gestor durante o Governo Sarney. A trajetória desses dois projetos expõe os limites do discurso de reconstrução do Estado difundido no início da Nova República. Por fim, são analisadas as relações entre o bloqueio à reforma, a manutenção do sistema de cargos (em detrimento de um modelo baseado em carreiras), e os primeiros efeitos da opção pelo presidencialismo de coalizão sobre a esfera da gestão pública federal no fim dos anos 1980 e início da década seguinte. No fim desse capítulo são discutidas algumas razões para esse bloqueio e suas implicações para a liderança no setor público e para os padrões de formulação e implementação das políticas na ordem democrática nascente.

CAPÍTULO 1 - TECNOCRATAS OU TÉCNICOS POLÍTICOS?

A construção da democracia no Brasil dos anos 1980 foi também uma batalha retórica, uma batalha de classificações conceituais. Os discursos da militância pela anistia, por eleições diretas e por reformas sociais captavam essas disputas com um dualismo conceitual bastante simples: os novos movimentos da sociedade civil, o novo sindicalismo, algumas alas do “empresariado nacional”, os intelectuais retornados do exílio e os “pmdbistas históricos” eram vistos como “progressistas”, identificados com a reconstrução da democracia. Os outros grupos políticos representavam o controle e a continuidade que os generais tentaram imprimir sobre o processo de transição. Entre esses grupos “reacionários”, além dos parlamentares do Partido Democrático Social (PDS) e da Frente Liberal, estava a espécie de entidade, extrato ou classe denominada na época de “tecnoburocracia”.

Conta-se em dezenas os manifestos e as declarações de associações empresariais publicados na imprensa durante o governo Figueiredo (1979-1985) contra a tecnoburocracia estatal e suas políticas de austeridade. Nessa linha, alguns autores pareciam atribuir a tecnoburocracia um grande nível de unidade e controle sobre o processo de Abertura. O conceito é usado sem que sejam citados nomes, cargos ou órgãos específicos. É o caso de um dos artigos para o jornal *Folha de São Paulo*, escrito por Luiz Alberto Bahia (1979, p.2). O jornalista comenta a votação dos parlamentares da Aliança Renovadora Nacional (ARENA), partido que formava a base no Legislativo de apoio ao regime militar, contra a chamada “emenda Benevides”, que restabeleceria eleições diretas nas prefeituras das capitais do país em 1980:

Essa é a política da tecnoburocracia que predomina no País. Jamais permitir que o poder representativo se renove de modo a significar desafio ao monopólio do Poder Executivo eleito indiretamente. Sem lideranças novas a classe política não conseguirá levar a cabo a política de valorização dos legislativos e, em consequência realizar a devolução de poderes ao Congresso e às Assembléias.

Tecnoburocracia parece significar, para o colunista, uma ditadura do Poder Executivo sobre o Legislativo. Outros autores reconheciam na cúpula do regime autoritário a existência de uma “burguesia de Estado”, comandando os ministérios e as empresas estatais com grande nível de autonomia. A tônica estava na insensibilidade e ilegitimidade desse ator. A tecnoburocracia estatal era vista como a encarnação do regime e como principal obstáculo à superação da crise econômica e implementação da institucionalidade democrática no país. Na medida em que extrapola os textos acadêmicos, a trajetória desse conceito sinaliza fases importantes na história das lutas políticas contra o regime autoritário e dos discursos de oposição ao governo Sarney.

De acordo com Lahuerta (1999), essa imagem, em tons mais sutis, também está presente em vários estudos acadêmicos sobre a transição, escritos por intelectuais que atuaram politicamente nesse contexto. Trata-se de um discurso que enfatiza a oposição entre sociedade civil e burocracia estatal, salientando a capacidade transformadora da primeira e a tradição autoritária em que se inscreve a segunda. O autor relaciona essa imagem às interpretações sobre a transição desenvolvidas na segunda metade dos anos 1970 pelos intelectuais ligados ao Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP), ao Centro de Estudos da Cultura Contemporânea (CEDEC) e ao Partido dos Trabalhadores (PT)¹. Emerge a partir desses centros uma das mais sistemáticas críticas ao autoritarismo estatal no país.

Nesses centros foram experimentadas novas relações entre pesquisa acadêmica e ação política. No seu âmbito articulou-se o reconhecimento de novos sujeitos coletivos e a reconstrução da cidadania e da representação política pelo ângulo de uma sociedade civil emergente e de uma profunda renovação das estruturas e práticas dos partidos no país: o CEBRAP seguindo uma via institucional, cooperando com os programas do MDB e em diálogo com a crítica econômica; o CEDEC mais próximo dos movimentos sociais urbanos e

¹ De acordo com Lahuerta (1999, p.220), o CEBRAP reuniu intelectuais de diferentes origens e formações acadêmicas como Fernando Henrique Cardoso, Francisco Weffort, Chico de Oliveira, Carlos Estevam Martins, Bolívar Lamounier, Leôncio Martins Rodrigues, Vilmar Faria, José Serra, Luiz Carlos Bresser-Pereira, Maria Hermínia Tavares de Almeida, José Augusto Guilhon de Albuquerque, José Lavaro Moisés. O núcleo mais próximo de Cardoso se vinculou ao MDB e se manteve no PMDB até 1988, quando foi fundado o PSDB. Entre os intelectuais que apoiaram a fundação do CEDEC e depois se engajaram na formação do PT estavam Weffort, Jacó Bittar, Marco Aurélio Garcia, José Álvaro Moisés, Marilena Chauí, Mário Pedrosa e Lélia Abramo.

rurais, tentando se fazer um canal para projeção dos conhecimentos e demandas desses movimentos sobre o processo de construção de uma nova agenda de políticas públicas para o país.

A “dissidência” do CEBRAP, que funda o CEDEC, em 1976, e outros organismos intelectuais, como o Centro Ecumênico de Documentação e Informação (CEDI) e a Federação dos Órgãos para a Assistência Social e Educacional (FASE), radicaliza a denúncia da transição política em curso como farsa e rejeita o economicismo de algumas análises sobre a crise do regime². Seus estudos sobre a transição se concentram nos movimentos sociais (o sindicalismo do ABC paulista, as associações de bairro em várias cidades do país, as comunidades eclesiais de base e os movimentos pela reforma agrária), considerados os principais dinamizadores da sociedade civil. As análises do CEDEC colocavam em destaque os engajamentos não institucionalizados e a legitimidade de seus saberes e práticas políticas, por oposição a ineficiência, desperdício e autoritarismo implicados nas políticas estatais³. Nas palavras de Lahuerta (1999, p.213):

A valorização dos “movimentos sociais” serviu para alimentar uma visão idílica, como se o mero fortalecimento da sociedade civil fosse condição suficiente para garantir a democratização do país e controlar o poder e as ações do Estado. A teoria do autoritarismo trazia embutido esse desvio teórico de tomar a idéia de sociedade civil e de seu fortalecimento como equivalente funcional de democracia. Ao concentrar sua ênfase na contradição Estado X Sociedade civil, efetivava-se um deslocamento ideológico como se esse Estado não fosse também o Estado dessa sociedade civil. E como se o autoritarismo fosse um atributo exclusivo dele, enquanto a sociedade civil, paraíso das virtudes públicas, contivesse uma propensão inexorável à democracia.

A dualidade “sociedade civil *versus* Estado” esteve presente nos discursos de movimentos políticos pela democratização, em diferentes países e teve o sentido de isolar as ditaduras e suas burocracias. Nessa perspectiva, a sociedade civil tende a se tornar o elemento

² A partir de 1974, vários intelectuais do CEBRAP se filiaram ou passaram a cooperar na formulação de propostas para o MDB, o que também foi rejeitado pelo grupo de Weffort. Esse grupo só se aproximaria da política partidária e institucional após 1980, no contexto de construção do PT.

³ Essa perspectiva de valorização da sociedade civil, apesar de originada no CEBRAP, perde importância na leitura de cenário de alguns dos seus membros. Segundo Lahuerta (1999, p.218), a ênfase no poder da “sociedade civil” passa a ser vista por Fernando Henrique como uma versão ingênua e limitada de um discurso “basista”, que associa com frequência democracia apenas à participação civil.

de uma nova cultura política, autogestionária e participacionista. Como uma espécie de ideia-força, a sociedade civil torna-se o símbolo da resistência e da aspiração democrática, mesmo em países com pouca tradição nesse tipo de regime, como o Brasil dos anos 1980.

O processo de expansão da burocracia estatal e o caráter tecnocrático do regime militar no Brasil inspiraram, a partir da década de 1970, uma série de discussões nas ciências sociais. Luiz Carlos Bresser Pereira (1972), Carlos Estevam Martins (1974) e Fernando Henrique Cardoso (1972) estão entre os autores que mais contribuíram para a definição da “tecnoburocracia” como um tema central do pensamento social brasileiro nesse contexto⁴. As representações sobre burocracia estatal sedimentadas nos jornais, discursos e manifestos contra os militares dialogam fortemente com reflexões desses autores.

Os governos pós-1964 buscaram promover a imagem de uma administração racional dos interesses nacionais⁵ e seus projetos econômicos conduziram às altas esferas do executivo e das empresas estatais um conjunto de novas elites técnicas. No estudo dessas elites esses três autores constroem interpretações distintas e bem delineadas: Bresser Pereira (1972) atribui a essas elites um caráter de classe e ressalta seu papel no sistema de alianças que sustentava o regime. Martins (1974) aborda a identificação profissional e os sentidos do tecnocratismo

⁴ Além dos três, nos anos 1970 uma série de autores também desenvolveram estudos e artigos mais pontuais sobre o tema, como Maurício Vinhas de Queiroz (1972), Luís Alfredo Galvão (1974), José Arthur Giannotti (1977) e Luiz Antonio Oliveira/Luiz Gonzaga de Mello Beluzzo (1978) e Maria de Lourdes Manzini Covre (1978).

⁵ Dirigentes do regime militar como Mário H. Simonsen e João Paulo dos Reis Velloso chegaram a expressar sua identificação com o conceito de tecnocracia. Um dos principais expoentes do regime, na sua fase de implantação, Roberto Campos, se definiu como um tecnocrata em um texto de 1967 em resposta às críticas sobre os efeitos recessivos das medidas tomadas pelo governo Castelo Branco no combate à inflação. O texto é escrito em um momento em que a ditadura era acusada de pretender a desindustrialização do país e os técnicos da Fazenda e do Planejamento vistos como coniventes com o autoritarismo e despreparados para a atuação política. Segundo Campos (1967), o populismo havia pulverizado os recursos públicos e aprofundado o quadro de irracionalidade administrativa. O Executivo e o Legislativo tinham sido tomados pelo clientelismo e por uma “lógica pré-técnica” de formulação das normas e execução das políticas. O economista faz então a defesa das medidas de austeridade adotadas na gestão Castelo Branco, afirmando que seria impossível humanizar uma política que tinha por essência a administração de perdas. No texto, além disso, a capacidade de mediação e interlocução do tecnocrata é comparada com a obtusidade dos atores políticos. Diante de um quadro de desordem econômica do país, o autor evoca o sentido de urgência das medidas tomadas por sua equipe no Ministério do Planejamento e a de Bulhões, na Fazenda, elogiando a diversidade e aceleração das reformas em curso. Para Campos (1967), o Legislativo era incapaz de lidar com leis relativas ao mercado de capitais ou ao sistema de tributos. Dadas essas limitações, e a premência das medidas, era razoável que elas fossem aprovadas em um regime de exceção. O regime de exceção havia se tornado, segundo o autor, um grande laboratório voltado para a racionalização da burocracia, reordenamento político e modernização econômica do país.

enquanto ideologia política. Já Cardoso (1972) tenta compreender o padrão de interação dessas elites com os grupos de interesses envolvidos no processo de construção das políticas do regime militar⁶.

Bresser Pereira (1972) se filia à tese da revolução gerencial, segundo a qual, a grande corporação capitalista moderna teria resultado de uma mudança no sistema de propriedade, uma separação entre o controle das empresas e sua posse formal. Com a concentração do capital e o avanço das sociedades anônimas, as empresas deixam de ser administradas pelos proprietários e passam a ser geridas por segmentos de administradores profissionais. Em países “subdesenvolvidos” como o Brasil, onde o Estado assumiu a tarefa de condução do processo de industrialização, o fenômeno de importância correspondente foi a emergência das Forças Armadas e a formação de instituições como Petrobras, Eletrobras, DASP e BNDE nos anos 1940 e 1950.

Segundo o autor, diferentemente do que sucedeu nos países desenvolvidos, em muitos países subdesenvolvidos foi o Exército e não a empresa capitalista, a primeira organização burocrática a se estabelecer. Na segunda metade do século XX, a burocratização e profissionalização dos exércitos havia alcançado um nível que os tornava em alguns países o único elemento de estabilidade e racionalização no interior do Estado. As intervenções anteriores eram, lideradas por caudilhos e não por exércitos, que muitas vezes serviam a interesses oligárquicos. Algumas crises políticas ampliaram o protagonismo político das Forças Armadas no mesmo passo em que suas intervenções buscavam se revestir cada vez mais de um sentido de missão e de uma retórica modernizante.

Os governos militares foram capítulos fundamentais da emergência das tecnoburocracias civis ao poder em boa parte da América Latina. As Forças Armadas passam

⁶ Bresser Pereira (1972), Martins (1974) e Cardoso (1972) são protagonistas no Brasil de um debate similar ao ocorrido nos Estados Unidos entre os anos 1930 e 1960. Nos EUA, os estudos sobre tecnocratização das empresas e governos no sistema capitalista têm início com *The modern corporation and private property* (1932), de Adolf Berle e Gardner Means, e *The managerial revolution* (1941) de James Burnham. No pós-Segunda Guerra destacam-se os estudos de Paul Sweezy, Wright Mills, Ralph Miliband e John K. Galbraith. Bresser Pereira esteve nas universidades de Michigan e Harvard no início dos anos 1960, contexto de bastante repercussão desse debate. Para uma visão detalhada desse debate e referências à autores de outros países, ver Capítulo V de Bresser Pereira (1982), e Capítulo I de Covre (1991).

a investir na formação de especialistas em diferentes áreas e a absorver cada vez mais segmentos civis de perfil técnico. Um ideário comum dentro desse tipo de corporação representa os grupos reunidos em partidos como corruptos e irresponsáveis. Os oficiais militares costumam em países da região cultivar uma identificação com as classes médias, o que lhes dá mais legitimidade para o exercício do poder. Após a tomada de poder, esses atores, que já dispunham do poder das armas e de uma grande capacidade técnica e organizacional, podem passar a cultivar sentidos de missão e perspectivas mais definidas em matéria de política externa e modelos de desenvolvimento. Por isso as intervenções militares se espalharam de maneira tão rápida e tão facilmente se estabeleceram como regimes autoritários de perfil tecnoburocrático na América Latina.

O regime militar, desde sua instalação, em 1964, ampliou o número de instâncias sob o controle de elites profissionais, intensificando um processo iniciado ainda nos anos 1940. Dezenas de canais na administração indireta e nas instâncias de coordenação das políticas econômicas e setoriais foram abertos pelo regime para alguns tipos de profissionais, em especial economistas, engenheiros e administradores. Bresser Pereira (1974, p. 21) afirma:

Hoje já não é mais possível confundir o Exército, a Marinha ou a Aeronáutica no Brasil com corpos armados a serviço de oligarquias ou caudilhos. Transformaram-se em burocracias modernas, dotadas de alto grau de racionalização administrativa, e capazes de desenvolver, com razoável autonomia, uma ideologia própria. Finalmente, os próprios setores públicos tradicionais passaram por um processo de burocratização e modernização, levando o Estado a perder aos poucos seu caráter cartorial de grande agência de empregos sem nenhuma operacionalidade, que fora dominante até os anos 1930. O desenvolvimento dessa tecnoburocracia civil e militar ocorria ao mesmo tempo que o Estado dobrava sua participação no produto bruto, e multiplicava por muitas vezes sua participação no investimento total anual do país. Na verdade o primeiro fenômeno era em grande parte consequência do segundo, e ambos, em conjunto, vão tornar possível, a partir de 1964, o controle político do Brasil por uma tecnoburocracia civil ou militar.

Dadas as dificuldades da classe empresarial brasileira em definir e protagonizar um projeto de desenvolvimento para o país, essa burocracia estatal assume progressivamente um papel enquanto agente econômico. Essa tecnoburocracia assume posições chave no Estado e acaba protagonizando um novo pacto político para o país, do qual estava excluída a representação dos trabalhadores. Tecnoburocracia, burguesia local e capitalismo internacional

estavam na base da liderança autoritária constituída pelos militares. Para o autor, a maioria dos setores empresariais locais procurava, ao mesmo tempo, conservar-se sob a proteção do Estado e em consórcio com o capital internacional. O alinhamento entre esses atores fazia com que internacionalização comercial e a industrialização avançassem sem levar o país a superar sua condição de subdesenvolvimento. A aliança entre essas frações das classes dominantes foi possível, segundo o autor, até a redução do processo de expansão econômica, na segunda metade dos anos 1970.

Tem início uma crise financeira e de endividamento que está na origem das campanhas contra estatização movidas por empresários e meios de comunicação a partir do fim daquela década. Daí em diante, a ação do Estado passa a ser acusada de autoritária, ineficiente e bloqueadora da livre iniciativa. É o que Bresser Pereira (1977, p.3) aponta em janeiro de 1977, em um artigo para o jornal *Folha de São Paulo* intitulado *Os limites do subdesenvolvimento industrializado*:

Podemos afirmar que a Revolução de 1964 terminou em 1974. Os militares e seus associados, os tecnoburocratas civis e a classe capitalista continuam no poder, mas perderam grande parte de sua legitimidade. Por outro lado a fase de altas taxas de crescimento terminou. Dessa forma a divisão do excedente, que em um Regime tecnoburocrático capitalista como o brasileiro, é realizada muito mais administrativamente, via Estado, do que através dos mecanismos de mercado, torna-se muito mais difícil. Enquanto o excedente está crescendo rapidamente, é fácil dividi-lo administrativamente entre os membros das classes dominantes. Os eventuais desequilíbrios serão relevados. O mesmo não acontece quando o excedente decresce ainda que relativamente. Nesse momento a classe dominante se divide. Capitalistas criticam os ordenados e mordomias dos tecnoburocratas. Estes pensam em limitar os lucros dos capitalistas. Entre os capitalistas, os financeiros procuram elevar suas taxas de juros contra os interesses dos industriais e comerciantes. Os exportadores querem a desvalorização cambial, contra qual se levantam o sistema financeiro e as empresas endividadas no exterior.

O primeiro sinal de perda de legitimidade do regime veio com a expressiva vitória do MDB nas eleições legislativas de novembro de 1974. O MDB obteve 72% dos votos válidos conseguindo eleger 16 senadores e 160 deputados. O avanço do MDB sinalizou à cúpula militar que a abertura do sistema eleitoral poderia levar rapidamente à derrota do regime. A agenda de distensão foi formulada em reação a esse prognóstico. Em um regime no qual o

poder não estava encarnado em um ditador (houve rotatividade de presidentes) ou em uma instituição (as Forças Armadas estavam separadas do governo) a tecnoburocracia assume a representação do Estado. Vários artigos de Bresser Pereira comunicam essa ideia. Com o avançar da crise as elites burocráticas são identificadas com o *timing* do projeto de distensão, vistas em condição de progressivo isolamento e sob uma perspectiva de antagonismo com a sociedade civil.

Martins (1974) analisa as várias dimensões do conceito de tecnocratização e aponta inconsistências nos argumentos de Bresser Pereira sobre a formação e atuação da tecnoburocracia. Para o autor, um regime tecnocrático não envolve apenas reposicionamento de especialistas, mas a institucionalização de uma nova fonte de legitimidade política. O tecnocrata é o ator que toma decisões apenas com base em sua capacitação técnico-científica. Segundo Martins (1974), o poder tecnocrático implica conexões com as esferas científicas de produção de conhecimento e a institucionalização de uma autoridade autônoma legitimada pela posse de um saber específico. A autonomização de alguns espaços e processos baseados nesse tipo de capacidade é um fenômeno próprio das sociedades industrializadas e não está necessariamente associado à emergência de regimes autoritários.

A ascensão de recursos humanos qualificados ao topo da cadeia de comando administrativo era, de fato, um processo intrínseco aos chamados regimes autoritário-burocráticos. Esta, no entanto, é uma condição associada ao processo de tecnocratização, e não sua expressão final. Também supõe critérios universalistas nos processos de recrutamento e alocação do pessoal. O conceito de burocrata e tecnocracia implica, além disso, fontes de legitimação distintas. O poder do burocrata emana de sua posição e funções na organização, enquanto o do tecnólogo deriva da sua formação profissional.

Martins (1974) discorda da ideia de que a burocracia do regime militar se constituiu como uma tecnocracia, uma classe ou estrato único, munido de uma visão de mundo e projetos próprios. Essa afirmação negligenciava, para o autor, a profunda diversidade de interesses entre categorias de técnicos das várias áreas de governo. Diversidade ligada a clara predominância de especialidades profissionais em certos setores de governo, principalmente

na área econômica. O autor vê com descrença a idéia de regimes políticos, blocos de poder ou sistemas de alianças hegemônicas comandados por cientistas e técnicos, e considera a experiência do regime militar brasileiro muito longe disso. Para esse autor, o que aconteceu nesse período foi a ascensão de algumas categorias profissionais, que ele chama de tecnólogos, ao terceiro e segundo escalão do governo, e não a institucionalização no plano político de um poder advindo do saber técnico-profissional, como pressupunha o modelo tecnocrático de dominação, tal como definido por autores como James Burnham (1942), George Gurvitch (1949) e John K. Gabraith (1967).

O processo do planejamento das políticas públicas incentivou a formação no interior de certas agências do governo de novos grupos sociais. Mas a ascensão de seus integrantes à condição de dirigentes depende do uso de instrumentos políticos e burocráticos. A base de poder do tecnólogo é externa a administração, é autônoma. As competências do tecnólogo não podem ser construídas fora do sistema de ensino. O conceito de tecnoburocracia, para o autor, é contraditório, na medida em que implica a concepção de um poder formado fora de sua base social. A tecnocracia não constituiu um modo de organização do poder nesse regime, mas um fenômeno ideológico associado à desvalorização ou anulação do papel da política na condução do processo decisório e implementação das ações estatais. Uma ideologia com efeitos desmobilizantes.

A parte empírica de seu livro está dedicada ao estudo da penetração desse tipo de ideologia entre especialistas de diferentes áreas profissionais, faixas de renda e tipos de vinculação com os mercados e governos. O *survey* aplicado pelo autor entre 200 especialistas indagava sobre aspirações, comportamento político, auto percepção e avaliação sobre a ideia de tecnocracia. Uma das conclusões de Martins (1974, p.191) é a de que a percepção do fenômeno tecnocrático variava de acordo com o pertencimento a determinadas profissões. Nessa direção, o autor constata uma crença bastante forte entre economistas e engenheiros entrevistados no caráter tecnocrático do regime militar (muito maior do que entre os cientistas sociais e naturais). Tal crença estava acompanhada de uma maior vocação para o exercício de cargos de chefia e assessoramento técnico na esfera governamental e empresarial.

Comunidades profissionais ou técnico-científicas não são unidades sociais coesas, sem diferenciações internas e imunes a determinações externas. As diferenças de posições no interior das organizações e a variação dos níveis de remuneração condicionam as percepções dos tecnólogos e invalidam a ideia de um poder impessoal. Como burocratas, os especialistas são tão vulneráveis à influência econômica quanto qualquer outra espécie de funcionário. A socialização nos altos escalões marca mais a identidade desses atores do que as culturas profissionais. Nas palavras de Martins (1974, p.145):

Os integrantes desse conjunto não só diferem entre si em termos de pensamento e ação, como também – e esse é o ponto crucial – a origem causal dessas diferenças é constituída por fatores exógenos facilmente manipuláveis pelas classes dominantes da sociedade capitalista. O aumento ou a diminuição da autonomia ideológica e política da comunidade técnico-científica é uma possibilidade que não está nas mãos dos homens de saber, individual ou coletivamente considerados.

O processo decisório está nas mãos de atores sem respaldo imediato de suas comunidades acadêmicas. Os assessores e dirigentes com perfil técnico dispõe de autonomia limitada pelas diretrizes do regime. A ampliação dos papéis assumidos por indivíduos com formação universitária e treinamento científico nos processos de gestão é um aspecto das organizações modernas, e está relacionada à sua busca constante por inovações tecnológicas e administrativas. Este tem sido um aspecto das burocracias privadas e do setor público dos países desenvolvidos e poderia ter se desenvolvido no Brasil sem o apoio de um regime autoritário. De fato, várias ações desse regime e de suas empresas tiveram um caráter modernizante e patrocinaram a formação de arranjos institucionais cada vez mais complexos. O caráter autoritário das políticas do regime derivava do seu componente militar e do bloqueio aos canais democráticos de representação e não da mera presença de técnicos nos altos escalões.

Houve um aumento do peso dos conhecimentos técnicos no processo decisório, que, entretanto, não alterou sua condição instrumental para o processo global de execução das políticas. Um tipo de dominação tecnocrática implicaria formas de autoridade baseadas numa ligação forte com as esferas de produção de conhecimento técnico-científico, que jamais foram estabelecidas durante o regime militar no Brasil. O tecnocratismo, na medida em que

representava o processo decisório governamental como atividade despolitizada, era apenas um componente legitimador das posições políticas assumidas por alguns grupos com formação técnica na esfera burocrática.

Para Fernando Henrique Cardoso (1972), o golpe militar de 1964 promove o reposicionamento dos interesses empresariais no processo de decisão e implementação das políticas em diferentes setores do Estado. O bloqueio inicial da intermediação leva os interesses da indústria, construção civil e agentes financeiros a buscarem novas conexões com o Estado. Crescem os círculos informais de pressão e influência sobre os burocratas. Esses interesses se articulam como anéis em torno dos projetos governamentais, especialmente junto à administração indireta. Com a anulação do Legislativo, altos funcionários de ministérios, agências e empresas estatais tornam-se, por vezes, os intermediários mais importantes nos processos de definição de isenções e investimentos públicos.

No regime, mesmo a condução de reformas modernizantes não seguia fórmulas institucionais e transparentes de diálogo com os setores alvo. As metas eram perseguidas ao preço da concessão de uma autonomia distorcida aos técnicos e da repressão a qualquer atividade contestatória de perfil mobilizante. Assim foi gerada uma burocracia sobre a qual a sociedade não exercia qualquer controle. Uma burocracia em processo de ampliação, mas fragmentada; “forte para reprimir, mas fraca para implementar com eficiência as políticas”. Nas palavras de Cardoso (1972, p.24):

Os regimes de “autocracia-burocrática” civis ou militares, como os da Argentina, Brasil e mesmo México, onde, em graus e sob formas variáveis, existe uma política repressiva e liberticida, mas, ao mesmo tempo, são feitos esforços ingentes para garantir o atendimento de metas econômicas de crescimento, e, às vezes, se sustentam até políticas socialmente integradoras. A forma política de controle do Poder e as regras de sucessão, nestes casos, podem adequar-se, como no México, a um jogo formal de partidos ou podem, sendo de fato independentes deste jogo, coexistir com ele, como no Brasil. Porém, o decisivo para sua caracterização é que as questões políticas fundamentais (e às vezes mesmo as secundárias) dependem de um mecanismo burocrático e autocrático. As classes economicamente dominantes quando opinam fazem-no quase corporativamente por seu entrosamento direto com o aparelho do Estado e este está controlado por um sistema burocrático (de predominância civil, no caso do México, ou militar, nos outros casos) baseado em conhecimentos técnicos, movido por objetivos

desenvolvimentistas, organizado hierarquicamente e controlado autocraticamente não por um líder, mas por setores funcionais da sociedade.

Para o autor, a tecnoburocracia está subordinada à correlação de forças entre as classes dominantes. Os grupos de técnicos que lideram alguns setores desses regimes vêm ampliando seu poder de decisão na medida em que se põem em acordo com as diretrizes do modelo de desenvolvimento adotado. Os regimes autoritários associavam liberdades civis ao caos social e enfraquecimento nacional. Para Cardoso (1972), o desafio naquele período era evitar que em nome do desenvolvimento econômico se prosseguisse com a construção de regimes burocráticos, desmobilizadores e repressivos. Para o autor, as pressões das forças sociais pela manutenção das liberdades políticas podiam ter bloqueado o caminho dessas ditaduras, mas elas fraquejaram frente à repressão e ambiguidades das políticas conduzidas por essas burocracias. Algumas delas conseguiram promover períodos de progresso econômico, mesmo que à custa de um aprofundamento das desigualdades de renda.

As concepções sobre tecnoburocracia de Bresser-Pereira, Carlos E. Martins e Fernando H. Cardoso estão ligadas a um contexto em que as interpretações marxistas dominavam o discurso teórico da política brasileira. Nessa perspectiva, o Estado era visto como a cristalização de pactos entre os grupos dominantes e da dependência externa do país. Afirmar sobre a contribuição da política industrial para a diversificação produtiva e para a diminuição da dependência do país eram rejeitadas como reacionárias e antinacionais. As grandes lideranças intelectuais no país ou exiladas não acreditavam na legitimidade e eficácia das reformas econômicas promovidas dentro da ordem institucional construída pelo regime militar. Não se reconhecia no estatismo dos militares qualquer traço de defesa dos mercados ou interesses nacionais, mas funcionalidades do ponto de vista da ação do capital estrangeiro. A maioria dos intelectuais de oposição não acreditava na possibilidade de construção de uma liberal-democracia no país e na quase totalidade dos países latino-americanos.

Uma série de eventos nos anos 1970 alteraria esse quadro: a derrota dos movimentos políticos ligados à luta armada, o início das dificuldades econômicas decorrentes da crise do petróleo, a derrota eleitoral da ARENA, em 1974, e a sinalização do presidente Ernesto Geisel e de seu ministro Golbery do Couto e Silva no sentido de uma abertura gradual do regime. A

partir daí, uma série de intelectuais de esquerda aderem ao MDB e um grande número de novas concepções políticas passa a figurar nos discursos de oposição ao regime. Proliferam as críticas ao marxismo leninismo e aos movimentos e partidos ditos de vanguarda. As trajetórias de vários acadêmicos ligados ao CEBRAP e CEDEC são ilustrativas desse movimento. Na virada para os anos 1980, caminha-se de um cenário de hegemonia da perspectiva marxista para outro, em que se fortalecem concepções associadas ao liberalismo político e à social democracia.

De acordo com Daniel Pécaut (1990), a partir de 1975, assiste-se a uma importante mudança na história do pensamento social brasileiro, expressa em uma ampla valorização da idéia de democracia. Nesse contexto, processa-se uma espécie de “descoberta” da democracia, representativa no pensamento social brasileiro ligada ao incentivo à participação e da autonomia dos novos movimentos sociais. Inicia-se um processo de desconstrução da legitimidade do intelectual de vanguarda e da ideia de *intelligentsia*. O autor destaca que entre as décadas de 1930 e 1950 a democracia foi frequentemente identificada com liberalismo oligárquico ou de tipo burguês e desacreditada em vista da imaturidade e baixa capacidade cívico-organizativa da sociedade brasileira. A visão mais comum até o início dos anos 1970 reportava a dois diagnósticos: 1) como parte do projeto de revolução nacional burguesa, a democracia havia fracassado no país e 2) tal sistema tardaria a se tornar possível, dada à funcionalidade do autoritarismo político e o capitalismo dependente nos cenários brasileiro e latino-americano. Segundo Pécaut (1990, p.192):

A partir de 1975, “democracia” torna-se a palavra chave do discurso intelectual. Uma palavra que demonstra não só a hostilidade ao regime, mas também a descoberta de uma “ideia nova”: a de que a democracia é, ao mesmo tempo, um modo de instituição do campo político e um modo de reconhecimento do social com suas divisões. Aliás, o uso da palavra “democracia” difunde-se junto com a expressão “sociedade civil”. Assim, simboliza-se a ruptura com a crença no Estado como agente da “formação” do social. A sociedade é chamada a se constituir pela via democrática.

O exílio colocou dezenas de lideranças intelectuais em contato com o sistema de Bem Estar Social europeu e com as linhas teóricas do Eurocomunismo e da Social Democracia. O ambiente universitário também foi modificado pela reforma de 1968 e pela disseminação das

estruturas de departamentos nas Universidades. Grandes lideranças intelectuais haviam perdido seus postos acadêmicos. As universidades caminhavam para se tornarem cada vez mais apenas espaços de especialização profissional, só que fragmentados e despolitizados. Pressões similares também atingiram os polos autônomos de pesquisa, como o CEBRAP e o CEDEC, que careciam de financiamento para suas atividades. Com a diferença de que os apoios recebidos pelo MDB, por governos estaduais e por associações e movimentos sociais conduziram os intelectuais desses centros a formas completamente novas de interlocução com diferentes setores sociais e com a esfera política.

Em suma, a primeira década de regime autoritário impôs aos intelectuais marxistas uma espécie de aprendizagem forçada sobre o valor da democracia⁷. Redescobre-se o valor das eleições para a representação dos interesses e a importância de mecanismos de controle social sobre o Estado. Essa mudança está na raiz de outra idéia de ator político e de esfera pública. Essa é uma das questões cruciais para se pensar a transição democrática no Brasil. A passagem para a Nova República colocava em pauta a necessidade de renovação da liderança e inteligência estatal. Alguns discursos concebiam essa como uma solução para a chamada “crise da gestão governamental”, que foi um dos dilemas que acompanhou a transição para a democracia no país e que estava na raiz das discussões sobre a implantação de um sistema de mérito na administração e de modelos mais abertos e descentralizados de gestão pública.

⁷ Pécaut (1990, p.193) lembra de alguns dos livros em forma de “manifestos” publicados que demarcam essa descoberta do tema da democracia: *Autoritarismo e democratização* (1975), de Fernando Henrique Cardoso; *A democracia como valor universal* (1980), de Carlos Nelson Coutinho; *Cultura e Democracia* (1981), de Marilena Chauí; *Direito, Cidadania e participação* (1981), publicação organizada por Weffort, Maria Vitória Benevides e Bolívar Lamounier e; *Por que Democracia?* (1984) de F. Weffort.

1.1 AS ELITES ADMINISTRATIVAS DO REGIME MILITAR NO BRASIL

Os estudos sobre a burocracia do regime militar brasileiro elaborados a partir dos anos 1980 caminharam no sentido de um mapeamento mais apurado dos perfis e dos espaços em que atuavam as elites técnicas reunidas sob o conceito de tecnoburocracia⁸. Os levantamentos sobre os órgãos mais modernos e profissionalizados do regime apontavam, com poucas variações, para uma lista bem definida de instituições: as Secretarias de Política Macroeconômica e Tributária do Ministério da Fazenda, a SEPLAN e o IPEA, o Banco do Brasil, o BNDE, o Banco do Nordeste, os Conselhos de Política Industrial e de Minas e Energia, além de empresas como Petrobras e Vale do Rio Doce e seus conjuntos de empresas subsidiárias. Nos estudos de Luciano Martins (1985), Ben Ross Schneider (1994) e Maria Rita Loureiro (1997), a ideia de tecnoburocracia cede lugar a caracterizações mais detalhadas e conceitos mais ricos do ponto de vista empírico; que apontam para a diversidade identidades e trajetórias de carreiras dos vários grupos de altos funcionários do regime militar. Esses autores também acrescentam muito à discussão sobre a composição e funcionamento das estruturas de altos cargos, especialmente sobre o peso relativo dos laços pessoais, relações informais e competências profissionais na dinâmica de gestão dos referidos órgãos.

Martins (1985) focaliza as interações entre agências, empresas e bancos estatais com os ministérios formalmente responsáveis pelas diretrizes das políticas setoriais e agentes externos ao Estado. Para o autor, a marca mais importante que o regime deixou sobre a burocracia foi a gigantesca expansão e autonomização dos aparatos e investimentos públicos nas áreas de infraestrutura e indústria, em detrimento da capacidade coordenativa e fiscalizatória dos ministérios setoriais. Para captar essa tendência, o autor representa o Estado

⁸ Essa categoria é revisitada principalmente pela Ciência Política, em estudos sobre a cultura organizacional (Nunes, 1997) e a burocracia das políticas econômicas (Gouvêa, 1994) e industriais (Schneider, 1994), e pela Sociologia das Profissões, por pesquisas sobre as trajetórias de profissionalização dos economistas (Loureiro, 1997), engenheiros (Gomes; Dias; Motta, 1994) e administradores (Covre, 1991) no país. Destacados aqui apenas os estudos mais conhecidos (e traduzidos para o português) sobre cada tema.

durante o regime militar como dividido em duas grandes áreas, designadas com os termos “setor governo” e “setor produtivo”.

Para Martins (1985), o setor governo corresponde ao núcleo central do Estado formado pelos ministérios e autarquias diretamente ligadas ao Executivo. Com exceção da Presidência e dos Ministérios da Fazenda e do Planejamento, o setor governo era marcado por uma grande precariedade de recursos humanos e materiais. Com baixíssimo investimento na coordenação interna, a lógica imperante nos gabinetes dos governos militares era, segundo o autor, completamente estranha a hierarquias organizacionais pressupostas, por exemplo, pelo modelo de Estado racional legal. Havia centralização e insulamento nos órgãos de política macroeconômica, politização em vários projetos de política industrial e o abandono ou bloqueio a órgãos setoriais de regulação e fiscalização⁹.

A tônica na maior parte dos ministérios, especialmente na área social, era a superposição de competências, insuficiência de recursos técnicos e saturação de funções. Para o autor, se houve traços de uma “gestão tecnocrática” na área econômica, de maneira alguma era possível estender esse atributo as outras áreas de governo, em especial a política industrial, dada à fragmentação das iniciativas e o nível de infiltração clientelista a que estavam expostas. A gestão dos subsídios e financiamentos estava relacionada a algo como uma “compra de apoio” para a burocracia. Martins (1985) distancia-se das teses comuns na época sobre o chamado “capitalismo monopolista de Estado”, que afirmavam o caráter subordinado e instrumental do Estado frente às grandes corporações internacionais. O autor capta entre os funcionários das agências de fomento e regulação traços de uma ideologia de fortalecimento da empresa nacional e de relativa rejeição da empresa estrangeira.

O setor produtivo era integrado pelas empresas e fundos estatais, pelas sociedades de economia mista e pelas *joint ventures* e *holdings* com participação do capital estatal. Para

⁹ O Conselho de Desenvolvimento Industrial (CDI), por exemplo, foi durante longo tempo propositalmente enfraquecido na relação com as empresas estatais. O volume de projetos sob análise e a precariedade dos quadros administrativos no setor governo tornavam difícil ou quase impossível a análise sistemática dos projetos e o acompanhamento criterioso das ações em andamento nas autarquias e empresas vinculadas ao Ministério da Indústria e Comércio. O autor lembra ainda que a função de assessoramento no BNDE envolvia como piso salarial uma remuneração que era mais que o dobro da remuneração média dos funcionários do CDI.

Martins (1985), de maneira geral, esses eram espaços marcados por uma grande autonomia gerencial, abundância de recursos, flexibilidade no recrutamento de pessoal e por condições de remuneração significativamente maiores que as do setor governo. Foi através desse eixo de instituições e empreendimentos que o regime militar se constituiu como agente fundamental para a consolidação do capitalismo no país. Politicamente, foi o desempenho desse setor o principal componente de legitimação do regime. Na falta de canais institucionais de representação de interesses um conjunto de afinidades eletivas entre burocracia econômica e empresariado tornou-se a chave para a manutenção de várias alianças chave para os governos militares. Um Estado que se interpôs às classes, permitindo que as principais mudanças na configuração socioeconômica ocorressem desarticuladas das tensões e conflitos políticos.

A profissionalização da gestão econômica no setor governo e a expansão do setor produtivo abriram espaço para a admissão de novos grupos de especialistas, dentre os quais se destacam os formados nas Engenharias, em Economia e Administração¹⁰. Profissões que ao longo da ditadura tiveram sua condição de reprodução ampliada pela reforma do sistema universitário de 1968. Martins (1985) também discute esses perfis de altos funcionários dos ministérios e diretores das empresas públicas no período ditatorial. O autor capta nas opiniões de funcionários das empresas, ministérios e agências traços de uma ideologia de fortalecimento da empresa nacional e certa restrição ao capital internacional. Traços que apontam para uma relação mais paternalista que instrumental entre Estado e empresariado nacional.

É constatada uma tendência predominante de movimentação de altos funcionários do setor governo para o setor produtivo. A grande amplitude dos salários pagos no setor produtivo, quando comparados aos pagos na administração direta exerciam atração não só sobre os quadros externos ao Estado, mas também sobre os funcionários dos ministérios. As diferenças entre setor governo e o setor produtivo, geraram uma espécie de estratificação dos funcionários (em termos de prestígio, salários e influência) e o surgimento de uma nova categoria de atores públicos, chamados pelo autor de executivos de Estado. Algo que subvertia

¹⁰ A profissão de administrador é regulamentada pela Lei n. 4760, de 8 de setembro de 1965.

a relação formal entre formuladores e executores das políticas públicas De acordo com Martins (1985, p.80):

O controle do setor produtivo do Estado pelo setor Governo é um problema que se coloca em qualquer país. O que chama a atenção no caso brasileiro, entretanto, é a defasagem, em termos de instrumentos operacionais, entre a “máquina” governamental e a empresa governamental, entre o *status* do burocrata do setor Governo e o do “executivo de Estado” da empresa pública.

Os resultados do *survey*¹¹ trazidos pelo autor, esboçam o perfil típico de “executivo de Estado” legado pelo regime militar à Nova República: o gerente bem qualificado, oriundo da classe média, mas com gostos e perspectivas remodeladas por um padrão de consumo enormemente ampliado; com uma mentalidade estatista, mas bastante pragmática. Um ator que se via bem mais próximo do gerente das corporações privadas que dos técnicos da administração direta. Profissional com um baixo sentido de *accountability* e uma rede de relações e contatos bem mais voltada para o mercado do que para o setor governo ou para o campo político-partidário. Martins (1985) também afirma que as agências que estudou cumpriam papéis de articulação de interesses que, em outros regimes democráticos, cabiam tipicamente aos partidos políticos e, cotidianamente, funcionavam com baixíssima interferência da cúpula militar, mesmo tendo sob seu controle mecanismos de decisão e recursos financeiros bastante expressivos.

Em suma, o aparato burocrático construído pelos militares no poder Executivo sofria com descompassos de estruturas e dificuldades de articulação entre administração direta e indireta. Na cúpula dos Ministérios responsáveis pelas políticas econômica e industrial e na direção das principais agências, bancos e empresas estatais o autor vê emergirem dois tipos de atores, com níveis similares de qualificação, habilidades e perspectivas profissionais bem próximas do setor privado. O autor capta uma forte identificação dos altos funcionários do “núcleo” do Executivo com o modo de atuação dos executivos das empresas estatais, uma espécie de atração do setor produtivo sobre as elites burocráticas dos ministérios econômicos e

¹¹ Martins (1985) baseia parte de sua análise em um *survey* aplicado entre 107 indivíduos situados em altas posições em diferentes ministérios (41) e empresas públicas (66).

setoriais. O “executivo público” estudado por Martins (1985) é dotado de habilidades de gestão quase empresariais¹².

No setor governo, o primeiro importante processo social a que está ligado essa tecnoburocracia é o avanço do planejamento estatal. A expansão da burocracia estatal e do seu papel regulador na economia é um traço do regime constituído pelos militares no país. Essa homologia entre os sistemas de interesses da burocracia governamental e das corporações empresariais era escamoteada por uma representação do planejamento como supraclasse, como um processo técnico que deveria se dar acima dos interesses imediatos da política.

A partir de 1964, a ruptura com a ordem democrático representativa e a interrupção dos canais de pressão dos sindicatos, movimentos e partidos de esquerda alterou as condições da atividade de formulação, acompanhamento e avaliação dos planos. O sistema de planejamento do regime militar foi construído sob uma visão pretensamente técnica e apolítica. Traços de desenvolvimentismo orientaram os governos, especialmente após Castelo Branco, mas dentro de desenhos de execução ao encargo quase que total de burocratas. A centralização do processo decisório tornou-se a tônica do regime militar em diferentes setores, mas assumiram um caráter exponencial no Ministério da Fazenda.

Durante o Governo Castelo Branco, o Ministro da Fazenda, Octávio Gouveia de Bulhões, e o do Planejamento, Roberto Campos, tiveram uma autonomia até então inédita na montagem de suas equipes e condução dessas pastas. Nesse contexto foi criado o Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG)¹³ e o Escritório de Pesquisas Econômicas Aplicadas (EPEA), reunindo os técnicos que formularam o PAEG. Essa equipe de economistas seria ainda a responsável pelo Plano Decenal, transformado em Plano Estratégico de Desenvolvimento para o período 1967-1970, após a subida do presidente Costa e Silva ao poder, em 1967. Nesse mesmo ano, o EPEA foi transformado em uma fundação e recebeu o

¹² Algo bem distinto do grupo de economistas de mentalidade liberal que passou a comandar a Fazenda durante o governo Figueiredo.

¹³ Com o PAEG o governo buscou combater a inflação via aumento de impostos e controle sobre os gastos públicos. Além disso, tentou financiar a dívida pública, substituindo as emissões de papel moeda pela venda de títulos da dívida pública. As taxas de inflação reduziram-se significativamente, mas no final do Governo Castelo Branco, em 1967, tais medidas haviam provocado um quadro fortemente recessivo.

nome de Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA). A história da institucionalização do planejamento e da gestão econômica no governo federal se confunde com a história desse Instituto.

O Instituto começa a notabilizar-se por seus levantamentos e diagnósticos setoriais. Com o governo Costa e Silva, a perspectiva de planejamento e de investimentos por parte do setor público é fortemente alterada. Nesse momento Campos e Bulhões são substituídos, respectivamente, por Delfim Neto e Hélio Beltrão. Respaldados por uma ideologia intervencionista, esses dois ministros dão início a um processo de montagem e consolidação de um grande aparato indutor de desenvolvimento, que envolveu a criação e/ou o fortalecimento de bancos públicos, fundos fiscais atrelados à área de infraestrutura, tecnologia e agricultura, além de dezenas de empresas estatais. Delfim montou uma equipe na Fazenda com jovens economistas, vários deles, seus ex-alunos na Universidade de São Paulo (USP)¹⁴.

Dentro desse novo cenário, os funcionários do IPEA ganham um progressivo espaço em diferentes setores de governo, da pasta de Minas e Energia até os Ministérios da Educação e Saúde. Nos Governos Médici (1969-1974) e Geisel (1974-1979) seus técnicos envolvem-se na redação e acompanhamento dos dois grandes Planos Nacionais de Desenvolvimento¹⁵. Em 1974 o Ministério do Planejamento é transformado em Secretaria de Planejamento e sua direção entregue ao então diretor do IPEA, João Paulo dos Reis Veloso. A partir de então, é possível encontrar técnicos do Instituto também na definição do orçamento, junto com os funcionários da Secretaria de Orçamento e Finanças (SOF). O IPEA, a Fazenda e a SEPLAN eram tidas como ilhas de excelência no Poder Executivo, visto como clientelista e cartorial.

¹⁴ Entre os economistas que Delfim Netto levou de São Paulo para o Ministério da Fazenda estavam: Affonso Celso Pastore, Paulo Yokota, Milton Dallari, Eduardo de Carvalho, Flávio Pécora, Carlos Antônio Rocca, Carlos Viacava, Carlos Alberto Andrade Pinto, Nelson Mortada, Eduardo Pereira de Carvalho, Akihiro Ikeda e Gustavo Silveira. Esse grupo era chamado pela imprensa da época de “Delfim Boys”.

¹⁵ O I PND (1972-1974) seguiu as linhas do estímulo ao mercado interno e a empresa privada nacional. As áreas prioritárias de investimento são: a indústria básica, os sistemas de abastecimento, a tecnologia industrial, a agricultura, a educação superior e o setor de habitação. O II PND (1975-1979) focalizou a política energética e a adaptação da economia brasileira ao cenário de aumento do valor do petróleo no mercado internacional. Foram previstos investimentos nas áreas de pesquisa e exploração do petróleo, na construção de hidrelétricas e no programa nuclear brasileiro. Além disso, é desenhado nesse plano um programa de incentivos à produção do álcool, o Pró-álcool. Foram previstas linhas de crédito para a indústria de base e a alocação de mais recursos para as políticas de redução dos desequilíbrios econômicos regionais.

O IPEA assumiu papéis destacados na produção de diagnósticos econômicos, na elaboração de planos e como espaços de recrutamento de assessores para o regime militar. O recurso à nomeação de especialistas externos vindos dos institutos de pesquisa se intensificou durante o regime militar. Contribuíram para isso a perseguição a dezenas de quadros e lideranças partidárias e intelectuais, as resistências ao regime no ambiente universitário e a insuficiência das carreiras técnicas no âmbito governamental. Desempenharam papéis similares alguns órgãos de pesquisa aplicada como Institutos de Pesquisas Econômicas da Faculdade de Economia da Universidade de São Paulo (IPE-USP), e o Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas (IBRE-FGV). Considerando o número expressivo de técnicos do IPEA deslocados para funções diretivas em vários ministérios e agências do Poder Executivo¹⁶ e o número de quadros dirigentes com passagens pelo IBRE, pela IPE e FIPE, pode-se dizer que esses institutos contribuíram nesse período para a internacionalização de uma fatia importante das elites administrativas no país, concedendo bolsas de estudo fora do país e promovendo contatos e intercâmbios técnico-acadêmicos. Nas palavras de Loureiro (1997b, p.224):

Os laços com os organismos estatais sempre estiveram presentes nos institutos não-governamentais como IBRE e FIPE e, no caso do IPEA, os vínculos com os meios acadêmicos constituíram sua marca diferencial dentro do governo. Na verdade, as relações com as universidades nacionais e estrangeiras fizeram com que os institutos de pesquisa aplicada se caracterizassem como organizações acadêmicas e cosmopolitas, frequentemente transformadas em espaços privilegiados de debates, como foram o IBRE, nos seus primeiros anos de existência, e o IPEA, durante o período da ditadura militar.

Na dinâmica de funcionamento do governo tornaram-se cada vez mais importantes os subsídios de informação sobre o desempenho da economia do país, em termos de preços, de produtos, funcionamento da balança comercial e níveis de despesas públicas. Sem condições de produzirem por si sós essas informações, os Ministérios e agências passaram a recorrer de maneira crescente aos institutos de pesquisas, que se constituíram em circuitos pelos quais se

¹⁶ Segundo Mattos (1994, p.12), na década de 1980 ocorre uma espécie de êxodo de técnicos do Instituto que culminou, no início dos anos 1990, com um cenário no qual metade dos seus quadros (227 em um total de 440) se encontrava em outros órgãos, em cargos comissionadas ou em funções de direção e assessoramento.

projetariam importantes segmentos de altos funcionários, assessores e dirigentes públicos. Os institutos de pesquisa aplicada, além de produzirem informações para a formulação de políticas em diferentes áreas, cumpriram um papel de intermediação entre os espaços acadêmicos e governamentais, contribuindo para o recrutamento e aperfeiçoamento de funcionários para os altos escalões ministeriais do regime militar.

Loureiro (1997b) analisa a produção de informações e indicadores econômicos para o Executivo durante o regime militar e a contribuição desses institutos de pesquisa para a visibilidade e legitimação dos economistas enquanto interlocutores políticos. IPEA e FGV mantiveram fortes laços de intercâmbio com organizações multilaterais e com centros de pesquisas no exterior, principalmente nos EUA. O IPEA enviou dezenas de altos quadros para estágios e cursos em universidades estrangeiras, em especial norte-americanas. Desde a admissão, seus técnicos eram estimulados a realizar o doutoramento no exterior, com licença e remuneração integral.

A cooperação com o Instituto e a participação em seus cursos foi um fator de alavancagem para as carreiras de dirigentes como João Sayad, Miguel Colasuonno e Ibrahim Eris (ex-ministros e presidentes do Banco Central), e para a trajetória de dezenas de funcionários de segundo e terceiro escalão. Isso fomentou algo como um círculo de influência do IPEA, pois quando instados a funções diretivas, esses atores frequentemente se empenhavam em reforçar as parcerias e convênios com esse Instituto, contribuindo para sua subsistência e prestígio. De acordo com o depoimento de Holanda (2005, p.23):

Como é que o governo selecionava as pessoas para os seus mais altos cargos? Procurava na burocracia estatal aqueles órgãos que eram mais ricos em recursos humanos e cooptava essas pessoas com o oferecimento de apartamento funcional e DAS-5. Por exemplo, durante certo tempo, o Banco do Brasil supriu muita gente para o governo. Depois veio a ser o IPEA. O IPEA investiu bastante em formação de quadros e gerava recursos humanos que iam sendo aproveitados pelo governo em diferentes áreas.

O IPEA criou o Centro de Treinamento para o Desenvolvimento Econômico (CENDEC), uma das mais importantes iniciativas de capacitação de servidores públicos nas áreas de planejamento econômico e social nos anos 1970 e 1980. O CENDEC ministrou

cursos para centenas de funcionários do governo federal e das secretarias estaduais de planejamento e de orçamento, que passaram a integrar o chamado sistema nacional de planejamento. Os técnicos capacitados pelo CENDEC constituíram uma grande rede de informações, contatos e potenciais colaboradores do Instituto¹⁷. O IPEA também construiu fortes e estratégicos vínculos com Universidades e Associações científico-profissionais, por meio de bolsas de estudo para estudantes e intercâmbio de pesquisadores, além de repasses de recursos para eventos, como os encontros da Associação Nacional de Pós-Graduação em Economia (ANPEC), sempre frequentados por seus próprios técnicos.

O sucesso de sua montagem permitiu que o Instituto se tornasse, nas duas décadas seguintes, um dos principais polos irradiadores de modelos e técnicas de planejamento estatal no país. Seus funcionários estavam entre os mais prestigiados na Esplanada dos Ministérios e gozavam de uma grande condição de mobilidade. Nos anos 1970 podiam ser encontrados funcionários do Instituto nos mais variados ministérios. Apesar de criado e patrocinado por um regime ditatorial, em vários episódios as pesquisas produzidas no IPEA contrariaram os discursos do Governo. Isso aconteceu, por exemplo, quando Albert Fishlow (1975) divulgou seus estudos sobre a concentração da renda, em pleno “milagre econômico”.

Ao mesmo tempo, em ambos os setores, as soluções na área de capacitação e treinamento de funcionários eram bastante diversas e fragmentadas. Na administração direta, com exceção do Centro de Treinamento para o Desenvolvimento Econômico (CENDEC), as iniciativas eram exclusivas de alguns ministérios e carreiras de nível superior. No setor produtivo o comum era que cada empresa constituísse seu próprio programa de capacitação de quadros e o BNDE, por exemplo, chegou a desenvolver uma das experiências mais bem sucedidas nesse sentido, assim como o Banco do Brasil e o Banco do Nordeste na formação e aperfeiçoamento dos seus quadros. Essas instituições e iniciativas contribuíram fortemente

¹⁷ Criado pelo Ministro do Planejamento e Coordenação Econômica, via portaria nº 14, de janeiro de 1966, o CENDEC ganhou atribuições na área de treinamento, assessoria técnica e pesquisas na área de planejamento. O CENDEC estabeleceu convênios com entidades como o Banco Mundial, a OEA e a CEPAL e organizou cursos em cooperação ou sob financiamento dessas entidades internacionais (exemplos: Curso Regional de Projetos de energia elétrica, Cursos em Projetos para o Setor Agropecuário, Cursos de Planejamento Social, para o Desenvolvimento Regional e para o Setor de Transportes). O corpo discente do CENDEC era composto por consultores e acadêmicos brasileiros e estrangeiros sob regimes de contratação temporária.

para a projeção dos economistas no interior da burocracia do regime militar, especialmente via constituição de jurisdições técnicas e pela possibilidade dada a esses especialistas de deslocamento para instâncias no setor governo¹⁸. O cenário descrito pelas pesquisas e depoimentos é que, nos anos 1970, centenas de técnicos admitidos pelo IPEA e pelos Bancos estatais atuavam nas Secretarias do Ministério da Fazenda e do Planejamento. Mesmo lotados há vários anos fora de seus órgãos de origem, continuavam tendo seus salários pagos por eles, em níveis sensivelmente maiores que os pagos pelos ministérios aos seus próprios quadros.

Loureiro (1997) classifica as carreiras dos economistas no governo em dois tipos: o funcionário-economista e o economista dirigente-político. O primeiro tipo diz respeito aos diplomados em Economia que ingressaram via concurso ou nomeação direta nos órgãos especificamente ligados à gestão e planejamento econômico e que aí desempenham atividades circunscritas às suas competências técnico-profissionais. A maioria dos economistas que tinham esse tipo de carreira permanece nos escalões intermediários dos organismos governamentais. Muitos desses funcionários tinham origem social mais modesta, inclusive com formação inicial em contabilidade em escolas de menor prestígio, especializando-se em economia de maneira intermitente em períodos de estudo ao longo de suas trajetórias na burocracia. Iniciando em cargos nos escalões mais baixos ou nas agências bancárias do interior alguns chegaram à condição de dirigentes nos Ministérios da Fazenda e Planejamento.

Segundo a autora, esse tipo de ascensão esteve geralmente relacionado a vínculos pessoais de lealdade e retribuição entre elites. Uma trajetória exemplar desse tipo de carreira foi a de Ernani Galvêas, ex-funcionário do Banco do Brasil, que galgou postos diversos na hierarquia dos órgãos de gestão econômica até chegar à posição de Ministro da Fazenda no governo Figueiredo. Ator com ligações com o grupo de Eugênio Gudin e Octávio Bulhões, posteriormente transferidos para o ministro Delfim Neto.

Galvêas nasceu em 1922, em Cachoeira de Itapemirim, (ES). Foi admitido no Banco do Brasil em 1942. Depois de se formar em Contabilidade e Economia, na década de 1950,

¹⁸ Segundo Gouvêa (1994), no início da Nova República o Banco do Brasil dispunha de aproximadamente quinhentos funcionários de nível superior cedidos para os órgãos do poder executivo.

estudou no Instituto de Economia de Wisconsin e, em 1959, na Universidade de Yale, EUA, onde obteve o título de mestre. Paralelamente, ocupou cargos de chefia na SUMOC. Em 1961, tornou-se assessor do Ministro da Fazenda. Em 1962, participou dos Conselhos Deliberativos da SUDENE e da SUNAB. No ano seguinte, assumiu a direção financeira da Marinha Mercante, onde permaneceu até 1965. Em 1966, Galvêas é nomeado diretor da CACEX. Em 1968, assume a direção do Banco Central, permanecendo nesse cargo durante a gestão de Delfim Netto na Fazenda. Durante a presidência de Ernesto Geisel, esteve fora do governo, na presidência da Aracruz Celulose (empresa na qual o BNDES mantinha importante participação acionária e ligada a um dos setores mais beneficiados pelo II PND). Galvêas retorna à presidência do Banco Central no início do governo Figueiredo. Em 1980 é nomeado Ministro da Fazenda. Nesse período, sob a gestão de Galvêas foi criada a Comissão de Reordenamento das Finanças Públicas¹⁹ (FGV/CPDOC/DHBB).

Na burocracia econômica do regime militar, o cargo de secretário-geral tendeu a se constituir como meta de carreira em espaços altamente profissionalizados e competitivos. É destacada por vários autores a passagem frequente dos ministros dos governos militares pela condição de secretário-geral. Além disso, várias fontes apontam a permanência desse tipo de funcionário nos altos escalões do Executivo durante a passagem para a Nova República. Alguns funcionários-economistas tiveram mesmo a possibilidade de ascender à condição de dirigentes nos ministérios de Sarney.

O segundo tipo de carreira é a do economista dirigente político, objeto de maior interesse de Loureiro. A esse tipo de carreira correspondem os acadêmicos de prestígio, alguns deles construtores institucionais, recrutados nos principais centros de pesquisa econômica, especialmente de São Paulo e do Rio de Janeiro. A maioria desses economistas, após passagens por cargos nos governos estaduais, ascendeu diretamente ao primeiro escalão do Executivo federal. Exemplos desse tipo de carreira são João Paulo Reis Veloso, Delfim Netto e

¹⁹ Com o início da Nova República, Galvêas passou a atuar como consultor no setor privado. Foi também Secretário Geral do Comitê Brasileiro da Câmara de Comércio Internacional, membro do Conselho de Administração da FGV e Consultor Econômico do Governo do Espírito Santo, durante a gestão de Vítor Buaiz (PT), entre 1995 e 1999. Foi, depois disso, membro dos Conselhos de Administração da Aracruz Celulose e do Grupo Lorentzen; sócio em empresas de consultoria econômica e Presidente da Confederação Nacional do Comércio.

Mário Henrique Simonsen. Para esse tipo de ator, ser convidado para o governo é expressão do reconhecimento de sua competência técnica. Após as primeiras experiências como dirigentes, vários deles passariam pelo meio empresarial²⁰.

Para além das características de cada tipo de carreira cabem alguns apontamentos sobre a interface entre o campo profissional da Economia e o campo burocrático. O regime militar representou um ponto fundamental na trajetória dessa especialidade técnico-acadêmica no país, no sentido de uma acelerada ampliação do seu poder como campo profissional. Na década de 1970, a SEPLAN e o Ministério da Fazenda se tornaram polos de atração para dezenas de jovens economistas sem experiências em funções de governo.

Quanto mais distante da burocracia econômica e de ministérios tradicionais como Justiça e Relações Exteriores, menor o peso da profissionalização e do planejamento na gestão das políticas. Outro grande eixo de expansão da burocracia do Executivo federal nesse período teve lugar nos ministérios e autarquias da área social. A gestão de programas sociais demandava mais esforços de coordenação e acompanhamento, mas seus formuladores eram menos qualificados do ponto de vista acadêmico, que os das políticas econômicas e industriais.

As políticas sociais do regime militar foram marcadas pela alocação de recursos expressivos, fragilidade dos aparatos de formulação e implementação e pouca efetividade na melhoria dos indicadores relativos às populações mais pobres. Segundo dados do Banco Mundial levantados por Castro e Faria (1989), os governos militares nos anos 1970 destinaram em média 18% do PIB para políticas voltadas para área social. Essa era uma média similar à dos países desenvolvidos naquela década e na seguinte, mas que não resultou em melhorias significativas nos sistemas de proteção social para os seguimentos mais pobres da população.

A dimensão desses recursos se devia principalmente aos números expressivos das políticas previdenciária e habitacional, cujo perfil dos investimentos era quase todo de tipo

²⁰ Durante a Abertura, jovens economistas acadêmicos tornaram-se atores importantes também nos meios políticos de oposição ao governo militar, com papéis de destaque nas políticas de estabilização monetária. Vários desses economistas alcançaram projeção nos fóruns empresariais e nos meios de imprensa, sendo responsáveis pela disseminação de um novo vocabulário nos debates em torno das políticas econômicas nos anos 1980.

autofinanciado. O processo decisório nesses setores tornou-se algo como um subproduto do padrão de gasto público determinado pelo Plano de Ação Econômico do Governo (PAEG) que, em um cenário de combate à inflação, restringiu as políticas redistributivas financiadas por fontes fiscais, estimulando políticas autofinanciadas. O padrão regressivo de alocação dos recursos revestia de “critérios técnicos” o desenho das políticas e a escolha das populações alvo nesses setores.

Segundo Fagnani (2005), isso fez com que a maioria das ações fosse perdendo o foco nos segmentos mais pobres da população e se dirigindo para os segmentos de classe média. A estes setores se atribuía a condição de principal base social de apoio à ditadura. O autor destaca o poder político e capacidade de centralização das burocracias formadas para lidar com os programas no setor habitacional e previdenciário e a importância desses investimentos para a legitimação dos regimes. Os grandes aparatos ligados aos sistemas de previdência social (SINPAS) e financiamento habitacional (SFH) destoaram de outros setores da área social, como a da segurança alimentar, por exemplo, muito mais atingidos pela interferência clientelista.

Para além do caráter regressivo e da concentração de recursos de poder em alguns órgãos com autonomia financeira, como o Banco Nacional da Habitação (BNH), os aspectos mais marcantes da burocracia das políticas sociais eram a fragmentação institucional e o baixo controle público. Mesmo reformas com potencial modernizante tenderam a não se distanciar desse quadro. Um exemplo é o da reforma da educação superior, em 1968, que substituiu a estrutura de cátedras pela de departamentos. Reforma desenhada por uma missão estrangeira e instituída em um cenário de repressão à política universitária e perseguição aos docentes.

Para Fagnani (2005) a piora dos índices de redistribuição de renda em um cenário de expansão do gasto social era também o resultado de distorções ligadas à privatização do espaço público²¹. O autor destaca, entre outros setores, a grande permeabilidade das políticas

²¹ Em 1974, o diagnóstico de baixa efetividade das políticas levou o governo a uma tentativa de fortalecimento das ações na área social. Neste ano é criado o Conselho de Desenvolvimento Social (CDS) como instância interministerial de controle setorial que envolvia representantes da SEPLAN e dos ministérios da Previdência Social, Educação, Trabalho e Saúde. Segundo Fagnani (2005, p.73), o CDS ambicionava a retomada do controle

de saúde a interesses econômicos e particularistas. Durante o regime militar a assistência em saúde se dava através da compra de serviços médicos do setor privado credenciado. Em um contexto de baixíssima informatização, o INAMPS deveria gerenciar um gigantesco sistema de fiscalização sobre a prestação desses serviços e pagamentos pelos procedimentos médicos e cirúrgicos. Durante os anos 1970, foram inúmeras as denúncias de fraudes envolvendo as faturas desses serviços.

O segundo grande processo a que se liga a formação de uma nova burocracia durante o regime militar é a ampliação do aparato das políticas industriais, especialmente nos setores siderúrgico, petroquímico e de infraestrutura energética. Schneider (1994) questiona como uma estrutura administrativa tão pouco institucionalizada conseguiu produzir efeitos tão significativos no desenvolvimento industrial do país. A expansão do Estado durante o regime militar não se baseou em amplos processos de fortalecimento institucional. Muitas agências, conselhos e empresas tinham visivelmente um caráter transitório e de acomodação de interesses, sendo mesmo assim instrumentais para políticas e órgãos maiores.

Para esse autor, as políticas bem sucedidas foram, em geral, resultantes da construção de coalizões burocráticas eficazes. Os critérios técnicos raramente eram impostos como condições irremovíveis para o processo de implementação. O foco do autor são as carreiras e redes de contatos e sociabilidades no interior da administração (redes construídas em torno dos projetos e programas, mais do que compromissos em torno de lideranças ou órgãos). Os três últimos governos militares tornaram o desenvolvimento por projetos um elemento central de suas estratégias econômicas e políticas.

As mudanças das políticas acompanham geralmente recomposições no alto escalão e com ou sem alterações na estrutura organizacional, novos funcionários podem abrir canais de interlocução e viabilizar novos projetos. Segundo Schneider (1994, p. 58):

Quanto menos se considera a organização com relação ao futuro da carreira, mais contam os contatos pessoais como meio de promoção. Ademais, depois

e fiscalização sobre a burocracia, a racionalização e articulação das ações setoriais e a definição de prioridades e metas para o gasto social. O CDS passou a contar com instrumentos de apoio financeiro, mas não chegou a ser constituir como canal de coordenação das ações dos ministérios.

de algumas mudanças entre diferentes órgãos, todo burocrata pertence a uma rede de ex-colegas de trabalho, agora distribuídos pelo aparato do Estado, com os quais pode contar para informação e apoio. A circulação, portanto, cria não apenas o desejo como também a oportunidade para a política pessoal.

O autor analisa o processo de tomada de decisão no setor de mineração e siderúrgico estatal. Para Schneider (1994) o fechamento dos partidos e do Congresso não interrompeu a política, simplesmente a canalizou para a burocracia. A formulação e aprovação das políticas nesses setores frequentemente dependiam da construção de acordos informais e de alianças com instâncias que estavam fora da burocracia federal: nos governos estaduais e municipais, junto a investidores privados ou nas comissões dirigidas por parlamentares. Era impossível operar nesses espaços apenas com conhecimentos e habilidades acadêmicas.

As trajetórias de carreira estudadas pelo autor indicavam que para ascender na estrutura burocrática e participar dos processos decisórios nas empresas estatais, agências, conselhos e ministérios econômicos eram necessários o domínio combinado de competências técnicas e políticas. Na condução dos projetos do regime, os resultados tinham muito mais importância que os procedimentos e alguns segmentos da burocracia do regime militar contrariavam fortemente as idéias de insulamento e tecnocracia.

Os incentivos ao desempenho desses altos funcionários, segundo Schneider (1994), vinham das possibilidades de circulação e ascensão na estrutura de cargos. A mobilidade tinha uma importância fundamental para as carreiras dos altos-burocratas e reduzia os efeitos da rigidez institucional. Nas dezenas de histórias individuais que esse autor mapeou, era comum o atrelamento entre carreiras e as trajetórias de alguns projetos e políticas. A política não era exterior à burocracia, e a descrição do modo como foram conduzidos alguns projetos evidencia a perícia de alguns altos burocratas em driblar as pressões e interesses de grupos de empresários e elites regionais. A imagem dos anéis não indica o poder e a disposição de segmentos da burocracia de se por à frente do empresariado na promoção de alguns setores.

Na diversidade de espaços e formas de atuação das elites burocráticas do regime militar foram raras as oportunidades de insulamento total. Os altos funcionários da área econômica, assim como os diretores de empresas estatais, não possuíam firmes compromissos

ideológicos com o regime. As linhas que tentam explicar as deficiências da burocracia enfatizando as tradições clientelistas e patrimonialistas no Estado brasileiro desconsideram o tipo de racionalidade inscrita no cultivo do personalismo. A informalidade e os contatos pessoais contrabalançavam a rigidez dos papéis institucionais. As políticas industriais estiveram sob o encargo de um pequeno grupo de aproximadamente duzentos ocupantes de altas funções, entre ministros, secretários-gerais, assessores e diretores de empresas estatais. Esses contatos muitas vezes reportavam a laços familiares, universitários ou profissionais e eram maneiras possíveis, segundo o autor, de lidar com a incerteza intrínseca a esse ambiente e com a fragmentação dos espaços burocráticos. Nas palavras de Schneider (1994, p.125):

As trocas pessoais informam a maioria das altas nomeações, mas não justificam rótulos de clientelismo ou panelinha. Esses termos sistêmicos são inadequados para caracterizar trocas que são específicas, de curto prazo e instrumentais. A troca pessoal constitui um meio de controlar a incerteza e assegurar uma performance eficaz e, a qualquer momento dado, um burocrata está engastado em uma rede de trocas informais. Essas redes, no entanto, se rompem periodicamente e outras estão em constante formação.

Para Schneider, nos cenários da política industrial, os pactos e coalizões entre dirigentes e altos funcionários contaram mais que as posições institucionais e os interesses políticos organizados. Esse padrão colocava em evidência os funcionários que dominassem as linguagens técnicas, mas fossem, ao mesmo tempo, capazes de se comportar como empreendedores político-burocráticos. Foi esse o caso com Antônio Dias Leite, Fernando Roquette Reis e Eduardo Carvalho, economistas sem formação na área de alumínio, que redefiniram a produção nacional e o papel do Estado no setor.

As carreiras desses três técnicos políticos se cruzam fortemente com grandes projetos do Ministério de Minas e Energia e da Companhia Vale do Rio Doce (CVRD) nos anos 1970 e 1980: a *Mineração Rio Norte*, consórcio de empresas lideradas pela CVRD para a extração do minério de bauxita no Vale do Rio Trombetas, no estado do Pará; a *Albrás*, que viria a se tornar uma das maiores fábricas de alumínio do mundo, construída em parceria com um conjunto de empresas japonesas; e a *Valesul*, fábrica de alumínio no Rio de Janeiro, subsidiária da CVRD.

Os percursos desses projetos indicam, na visão do autor, até onde podiam ir as alianças baseadas em contatos pessoais no interior do Estado e o tipo de atuação empresarial de alguns segmentos da burocracia. Os projetos brasileiros no setor siderúrgico invertiam a lógica mundial do comércio, na qual o país figurava como um exportador de minério, e contribuía para a balança comercial com o fim da importação de alumínio²². De um produtor insignificante na década de 1970 o Brasil se tornou no final dos anos 1980 o quarto maior exportador e o quinto maior produtor mundial de alumínio. Os projetos do regime militar em siderurgia revelam a diversidade de caminhos de formulação e implementação de políticas com grande nível de efetividade. Problematizam ideias como a da autonomia e do insulamento como componentes principais de atuação da “tecnoburocracia”.

Na política industrial, que estava no centro do projeto de desenvolvimento defendido pelo regime, os processos de insulamento foram raros e só se tornaram viáveis pela proteção de presidentes ou ministros ou por coalizões político-burocrática eficazes. Segundo Schneider (1994), mesmo os funcionários de perfil estritamente técnico sabiam que o completo isolamento político era incompatível com a condução dos seus projetos e aprovavam que as nomeações ligassem seus órgãos a outros interlocutores e decisores importantes do ponto de vista político, daí a importância e maiores condições de ascensão de que dispunham os técnicos com habilidades políticas.

Para Schneider (1994), pela formação, socialização, trajetória de carreira e pela contribuição que podiam trazer às políticas, os altos funcionários e dirigentes da burocracia econômica podiam ser classificados em quatro tipos: 1) os políticos, titulares de cargos eletivos deslocados para posições na administração pública, funcionários que estavam geralmente envolvidos na representação de interesses regionais e no processo de barganha entre Executivo e Legislativo; 2) os militares, em sua maioria engenheiros vindos dos quadros

²² De acordo com Schneider (1994), em 1978, os países industrializados produziam 82% do alumínio mundial, mas só 16 % da bauxita, e seis corporações multinacionais eram responsáveis por 77% da produção mundial (fora dos países socialistas) e controlavam 55 % da mineração de bauxita no mundo. Já se sabia das enormes reservas de bauxita na Amazônia, mas a extração da bauxita, refinação para obter alumina e sua transformação em alumínio exigiam investimentos em minas, fábricas, transporte fluvial, portos e estradas.

técnicos das Forças Armadas²³ com a missão de zelar por políticas consideradas estratégicas em áreas como energia nuclear, informática ou telecomunicações; 3) os técnicos, que desenvolviam avaliações especializadas das políticas, construindo suas carreiras atreladas mais frequentemente a um só órgão, e que eram, em sua grande maioria, formados em engenharia, economia, administração, contabilidade e direito; 4) os técnicos-políticos, tipos sociais híbridos, com experiências de intermediação entre a burocracia e os campos político e empresarial, que dispunham de grande mobilidade e habilidades na construção de alianças em torno dos projetos.

Para o autor, o tipo de funcionário em condições de melhor se aproveitar dessas redes e ascender na hierarquia administrativa era o técnico-político. Os critérios técnicos, assim como as alegações em torno dos interesses de cada organização eram recursos na política do processo decisório, geralmente utilizados pelos funcionários de escalões mais baixos, mais em sintonia com o modo como esses funcionários avaliavam as políticas. O tipo de carreira de um técnico-político colocava-o mais próximo da imagem de um empresário, uma espécie de empresário-burocrático, reconhecido por sua capacidade de desencadear grandes projetos. Schneider (1994, p.205) é bastante enfático nesse ponto: “se as decisões no setor industrial tivessem dependido apenas de critérios e atores técnicos, o Brasil ainda estaria importando maioria do aço de que necessita e a produção do país estaria concentrada em São Paulo.”

Um funcionário de perfil técnico, em uma conjuntura que exija a autonomia da organização da qual faz parte, pode ascender à condição de dirigente. Do mesmo modo que um grupo de técnicos pode se projetar com o desencadeamento de uma política com a qual esteve inicialmente comprometido. Mas a grande maioria dos funcionários que ascenderam à condição de dirigentes durante o regime militar seguiu outro desenho de carreira, menos fiel às organizações e especialidades profissionais.

²³ O autor se baseia em dados que apontam uma participação de 11% a 25% desse tipo de funcionários nos ministérios civis e, mais precisamente, 15% de oficiais militares em cargos de direção na burocracia econômica. Uma parte desses militares é designada pelo autor pelo termo “anfíbio”. Esses funcionários não dispunham de uma perspectiva de militarização das políticas e atuaram como técnicos civis nos ministérios, agências e empresas (Schneider, 1994, p.89).

O autor avalia que para efeito de ascensão na rede de cargos, era a reputação de realizador que contava para o técnico-político. O regime militar construiu um modelo de Estado em que o alcance das metas era perseguido em detrimento das regras e procedimentos formais. O êxito de um projeto nesse modelo se media por sua contribuição efetiva para o processo de industrialização, bem mais do que por sua eficiência na utilização dos recursos públicos.

Dentro da tipologia estabelecida por Schneider (1994), altos funcionários com perfil especificamente técnico possuíam menos chances de ascensão, careciam de aliados pessoais ou políticos e tinham dificuldades para estabelecer coalizões. A formulação tecnocrática de políticas podia até ser incentivada como modo de proteção de certos órgãos, como aconteceu algumas vezes com a Petrobras. Mas a articulação dos técnicos em prol da autonomia de um órgão era eficaz quando, em determinado contexto, interessava aos dirigentes superiores manterem aquele órgão protegido de conflitos ou pressões externas. Esses dirigentes podiam precisar dos conhecimentos especializados dos seus técnicos para defender-se de investidas de caráter técnico ou para encontrar falhas técnicas em projetos concorrentes.

Neste ponto, as observações de Schneider parecem mais próximas dos argumentos de Martins (1974). Em poucos órgãos e conjunturas houve condições para a atuação completamente autônoma de equipes técnicas. Os poderes administrativos dos órgãos e equipes com perfil mais técnico não estavam institucionalizados. Eram quase sempre reversíveis e dependentes de fontes de autoridade política superiores. A diferença entre os argumentos é que, enquanto Martins (1974) se refere à condição estrutural de um grupo, Schneider (1994, p.80) se expressa em termos de trajetórias típicas de carreira, coalizões e contextos burocráticos:

Os termos tecnocrata e tecnocracia conotam um poder maior do que esse grupo em realidade possui. Não dirige, mas tem poder delegado. A burocracia tem poder contínuo, os burocratas e os tecnocratas não. Apesar de a burocracia brasileira ter dominado a sociedade civil, a sociedade política e a economia, o poder de cada funcionário sempre dependeu de superiores burocráticos – o presidente e seu círculo interno e, em última instância, os militares. Ademais, enquanto que a burocracia como um todo decreta políticas, o poder de burocratas individuais frequentemente deriva antes de

laços informais do que dos atributos de sua posição ou conhecimento especializado.

Um currículo que pode ser definido como típico de um “técnico-político” ligado ao setor produtivo do regime militar é a de Henrique Brandão Cavalcanti. Henrique Brandão era o típico membro de uma profissão de elite tradicional oriundo de uma família com cargos de importância, desde o Segundo Reinado²⁴. Seu pai foi um dos juristas responsáveis pela Constituição de 1967 e escreveu textos em defesa das eleições indiretas. Em uma trajetória como essa, como isolar dentro do compósito de vantagens relativas à sua ascendência social, formação acadêmica e experiência administrativa, àquelas relativas especificamente ao mérito? Essa talvez não seja uma biografia exemplar dos membros do extrato de técnicos-políticos levados à condição de dirigentes das empresas estatais durante esse período.

Brandão nasceu no Rio de Janeiro em 1929. Filho do magistrado Temístocles Brandão Cavalcanti, que foi procurador-geral da República (1946-1947) e ministro do STF (1967-1969). Formou-se em engenharia civil em 1951 pela Universidade Mc Gill, em Montreal, Canadá. Voltando ao Brasil, iniciou sua carreira na Companhia Auxiliar de Empresas Elétricas Brasileiras. Em 1958, diplomou-se pela Escola Internacional de Engenharia e Ciência Nuclear, em Illinois, EUA. Na primeira metade dos anos 1960 foi professor da PUC-RJ e da UFRJ, ao mesmo tempo em que, como consultor, atuou em projetos de energia no sul e sudeste do país, sendo por isso convidado a integrar o Comitê de Estudos Energéticos da Região Centro-Sul. Em 1965 tornou-se diretor na Sociedade Termoelétrica de Capivari (SOLTECA) e em seguida diretor-superintendente da Companhia de Força e Luz do Paraná. Em 1967 foi então convidado para o cargo de secretário-geral do Ministério de Minas e Energia, na gestão do ministro José Costa Cavalcanti. Iniciava-se aí sua carreira no Executivo, sendo pouco depois chamado a ocupar esse mesmo cargo no Ministério do Interior, chefiado pelo general Afonso de Albuquerque Lima. Nessa condição, participou do conselho administrativo do BNH e da Comissão de Regiões Metropolitanas e de Política Urbana, do IBGE. Em 1975 é atraído por uma posição no setor produtivo, tornando-se chefe de gabinete do presidente da Eletrobrás, Mário Bhering, e, meses depois, diretor industrial da Siderbras, condição que o levou a

²⁴ Seu avô, Vital Brandão Cavalcanti, foi engenheiro naval da Marinha, durante o Império, e seu Tio Avô, José Pereira da Graça Aranha, um diplomata durante a Primeira República. (CPDOC/FGV/DHBB)

presidência da *holding*, durante o governo de Figueiredo. Aposentou-se como funcionário da Eletrobrás, em 1985 (FGV/CPDOC/DHBB).

A trajetória de Brandão, como a de muitos outros altos funcionários, se ligou de uma maneira bastante singular a um conjunto de projetos prioritários para o regime militar nos setores de infraestrutura industrial. Após atividades de consultoria na área ambiental e no setor de mineração, Brandão retornaria ao Executivo, como Ministro do Meio Ambiente e Amazônia Legal, durante a presidência de Itamar Franco, e no governo Fernando Henrique Cardoso, em 1995, como presidente da Comissão de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas, posto que ocupou até 1996, quando retornou a suas atividades no setor privado.

Schneider (1994) focaliza as trajetórias desse tipo de integrantes da burocracia e avalia que eles estavam menos interessados na maximização de ganhos materiais imediatos, do que na construção de reputações que lhe garantissem ganhos duradouros ao longo de suas carreiras e oportunidades futuras dentro ou fora da burocracia estatal. Os militares mudaram os critérios para ascensão profissional no interior da máquina administrativa federal, o que foi extremamente eficaz na reorientação do comportamento dos altos funcionários e dirigentes públicos. A reputação de grande realizador passou a garantir melhores oportunidades de progresso nos altos escalões.

Os procedimentos que mais resultados trouxeram as políticas industriais foram os baseados na articulação, mesmo que informal e pessoalizada, de influências técnicas e políticas. É possível compreender a “tecnoburocracia” como um grupo envolvido em malhas de interesses difusos. Mas a imagem do “balcão de negócios”, a relação cartorial entre empresas privadas e governo é um ponto de vista sobre um cenário que também pode ser descrito como uma confluência entre as diretrizes do modelo de desenvolvimento patrocinado pelo regime e os interesses de empresários em determinados setores.

1.2 BUROCRACIA E AUTORITARISMO NA AMÉRICA LATINA: O CASO CHILENO

Algumas semelhanças entre as experiências ditatoriais e de transição política no Chile e no Brasil merecem ser destacadas: elas passam pela longevidade de suas ditaduras e por seus êxitos no massacre às oposições, mas também alcançam aspectos mais específicos, relativos à composição de suas elites estatais e aos papéis desempenhados por elas na sustentação e legitimação desses regimes. Ambos os regimes abrem amplos espaços para novas especialidades técnicas e buscam ancorar sua institucionalização em promessas de “assepsia” política e modernização administrativa. Diferenças também merecem ser destacadas: entre as elites dirigentes do regime militar brasileiro houve menor coesão de perspectivas em torno de um projeto de reconstrução nacional e uma maior segmentação das elites administrativas do Poder Executivo Federal. A doutrina de segurança nacional, que no país teve mais peso nos discursos da cúpula militar foi construída sem o apoio de qualquer grupo civil. Enquanto entre as elites civis do regime de Pinochet houve forte adesão à pauta liberal, no Brasil os segmentos técnicos ligados à política econômica e ao planejamento contribuíram para que a intervenção do Estado na economia do país alcançasse um nível até então jamais visto²⁵. Além disso, no Chile essas elites se concentraram no núcleo do Estado (nos pólos de formulação das políticas, ministérios e agências de planejamento), ao passo que os principais segmentos de elites técnicas no Estado brasileiro habitaram principalmente as empresas e agências da chamada administração indireta.

Até a instalação do regime de Pinochet, em 1973, a democracia no Chile esteve entre as mais enraizadas e estáveis da América Latina. Com partidos consolidados, eleições regulares e relativamente poucos episódios de interferências militares no processo político, o país construiu, nesse sentido, uma tradição diferente da brasileira, marcada por golpes e interferências recorrentes das Forças Armadas no processo político. A democracia no Brasil, até o último quartel do século XX, não podia ser considerada como um tipo de experiência

²⁵ As concepções liberais que chegaram a ter espaço no gabinete de Castelo Branco, primeiro presidente militar, foram em seguida abandonadas em favor de um consenso de tipo estatizante.

social consolidada. Patrício Silva (2006) concorda com essa singularidade da história política chilena frente à maioria dos exemplos latino-americanos, mas também ressalta que, ao longo do século XX, os partidos e movimentos sociais estiveram longe de monopolizar a ação política no país.

De acordo com esse autor, o Chile conta com uma das mais longas tradições tecnocráticas na América Latina. Governos comandados por elites técnicas atuaram no país desde 1920 e protagonizaram reformas associadas à redução da influência oligárquica sobre o Estado chileno. Foi o caso com as presidências de Arturo Alessandri (1920-1924) e Carlos Ibáñez (1927-1931 e 1952-1958). Grupos de tecnocratas também coordenaram projetos de industrialização nos anos 1940, a partir de instituições de planejamento como a Agência de Desenvolvimento Econômico do Chile e da Corporação de Fomento da Produção. E nas duas décadas seguintes, o planejamento e a perspectiva tecnicista de controle da mudança socioeconômica também inspiraram os governos de Eduardo Frei Montalva (1964-1970) e Salvador Allende (1970-1973), pela influência da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) sobre intelectuais e políticos democrata-cristãos e socialistas no Chile.

A partir da instalação da Ditadura, em 1973, essa tendência foi impulsionada por Pinochet, através da elevação de um grupo de jovens economistas à condição de dirigentes em vários ministérios. Quase todos os membros da chamada “equipe econômica” de Pinochet tinham se formado na Universidade de Chicago, nos EUA, sob orientação de ícones do pensamento neoliberal, como os economistas Milton Friedman e Arnold Harberger. Esse grupo ficou conhecido como *Chicago boys*²⁶: uma elite internacionalizada e integrada em redes as quais também se ligavam consultores de organizações multilaterais, executivos do setor financeiro e altos funcionários de vários governos na América Latina, EUA e Europa. A Ditadura de Pinochet também recebeu apoio de departamentos acadêmicos e instituições de pesquisa de perfil conservador, como o Instituto de Economia da Universidade Católica do

²⁶ Equipes de perfil similar também se formaram em outros países latino-americanos. No Brasil, na primeira metade dos anos 1970, os integrantes da equipe do Ministro da Fazenda Delfim Netto eram chamados de “Delfim Boys”. Esses técnicos foram os principais artífices do chamado Milagre Econômico, que obteve um expressivo crescimento do PIB brasileiro nesse período. No México esse processo se iniciou com o governo de Miguel de La Madrid (1982-1988), e foi chamado de “revolução tecnocrática” no período seguinte, durante a presidência de Carlos Salinas (1988-1994). No Peru, essa tendência marcou o governo de Alberto Fujimori (1990-2000).

Chile (IEUC), que serviria, ao longo dos anos 1970 e 1980, ao recrutamento de economistas para os altos escalões do governo.

Para Manuel A. Garretón (1988), desde o início da construção do regime de Pinochet são perceptíveis dois eixos dominantes: um formado pelos agentes e órgãos de informação e repressão política e o outro integrado por tecnocratas, no comando de alguns ministérios e dos órgãos de política econômica. As principais instituições ligadas ao primeiro eixo eram a Direção Nacional de Inteligência (DINA) e a Central Nacional de Informações (CNI)²⁷. Dentro do segundo eixo, estavam os Chicago Boys, grupo de técnicos que, após uma série de êxitos na área econômica, passou a comandar os principais ministérios de Pinochet, e os chamados *gremialistas*, altos-funcionários ligados a um dos movimentos civis que apoiaram a instalação da Ditadura e que, a partir de 1974, passaram a se concentrar na Oficina de Planificação Nacional e Cooperação (ODEPLAN), um escritório de planejamento criado durante o governo de Frei Montalva. *Chicago boys* e *gremialistas* representavam, segundo Garretón (1988), a dimensão fundacional do regime, associada à reconstrução da ordem política institucional e ao realinhamento econômico e internacional do país.

O movimento *gremial* foi fundado por Jaime Gusmán no interior da Universidade Católica do Chile, ainda em 1965. Em oposição às correntes socialistas, o gremialismo ganhou projeção no movimento estudantil durante a década seguinte. Os discursos de suas lideranças pela independência da universidade e contra o reformismo socialista transformariam o movimento em um dos principais polos de oposição ao governo de Allende. Entre seus membros se destacavam figuras como Hernán Larrain, Juan Antônio Coloma, Andrés

²⁷ A DINA foi a polícia secreta do regime de Pinochet até 1977. Atuou na perseguição aos grupos de esquerda e ex-apoiadores de Allende. A esse organismo se atribuí centenas de sequestros, procedimentos de tortura e assassinatos. Em 1977, as repreensões da Igreja, de organismos internacionais e mesmo de representantes de países que haviam apoiado o golpe levaram a Junta Militar a uma tentativa de maior controle da violência política. Pinochet assume esse papel. Ele transforma a DINA em CNI e centraliza sobre seu comando os aparatos de informação e repressão. Cria dispositivos e ritos processuais mínimos tentando com isso legalizar as prisões, por fim aos desaparecimentos e encobrir as práticas de espionagem. Esse processo contribui para reforçar o poder pessoal de Pinochet. Segundo Carlos Huneeus (1998), a DINA/CNI construiu uma rede com dezenas de milhares de funcionários, agentes e informantes no Chile e no exterior, para eliminar dissidentes no exílio. Manteve contatos com a CIA e com os serviços de inteligência de outros regimes autoritários latino-americanos. A CNI foi extinta em 1990. Estima-se que mais de trinta mil pessoas tenham sido torturadas por agentes desses dois órgãos ao longo da vigência do regime.

Chadwick e Miguel Kast, parlamentares ou burocratas que viriam a integrar o círculo mais próximo à Pinochet²⁸.

Após a derrubada do Governo Allende e o apoio inicial prestado pela Democracia Cristã à Junta Militar que assumiu o poder, muitos gremialistas ganharam posições na administração e o movimento acabou tendo um papel fundamental na institucionalização do regime e legitimação da liderança de Pinochet. Em troca do apoio, aos gremialistas é entregue o comando da ODEPLAN. Esses atores logo o transformariam em um centro de referência na preparação dos planos de reforma econômica e no recrutamento de pessoal destinado aos altos postos de governo.

Grupos de tecnocratas planejaram e implementaram uma série de reformas orientadas por princípios liberais, que levaram o Chile ao controle da inflação e a um vigoroso crescimento econômico nos primeiros anos do regime²⁹, processo conhecido como o “milagre chileno”. As principais diretrizes do Ministério da Economia envolviam a redução do gasto público, o avanço das privatizações³⁰ e a modernização administrativa. Entre gremialistas e *Chicago Boys* não havia apenas trajetórias acadêmicas e de militância confluentes. Essa colaboração ocorreu em vários ministérios e secretarias de governo. Alcançados os primeiros êxitos e ampliada sua autonomia por Pinochet, dirigentes e técnicos desses dois grupos iniciaram uma série de reformas no sistema tributário, nas políticas agrícolas, na legislação trabalhista e nas redes de seguridade e educação, todas sob uma lógica de descentralização e abertura ao mercado. Esses altos funcionários e dirigentes deslocados agiram no sentido de ampliar a cooperação de seus novos órgãos e ministérios com a ODEPLAN.

Segundo Carlos Huneeus (1998), os membros dessa tecnocracia cultivaram ideologias e estratégias de poder em longo prazo e formaram um projeto que buscava conciliar autoritarismo político, liberalismo e modernização econômica do país. Também ambicionaram

²⁸ Destaca-se nesse grupo a liderança de Miguel Kast, que fez pós-graduação em Chicago, dirigiu a ODEPLAN e ajudou tanto na construção de pontes entre os gremialistas e a equipe econômica, quanto no alinhamento dos primeiros a uma perspectiva neoliberal.

²⁹ Entre os que chegaram às chefias ministeriais de Pinochet podem ser citados Pablo Baraona, Álvaro Bardón, Hernán Büchi, Jorge Cauas, Sergio de Castro, Miguel Kast e Roberto Kelly.

³⁰ Além de reverter as nacionalizações conduzidas pelo Governo Allende, foram promovidas privatizações de setores ligados a energia, telecomunicações e infraestrutura.

se apresentar como o movimento político mais forte e organizado quando o regime militar se desfizesse e fossem convocadas as primeiras eleições livres. A ODEPLAN distribuiu bolsas e assinou vários acordos de cooperação, transferindo grandes quantidades de recursos para o Instituto de Economia da Universidade Católica do Chile, onde se encontravam suas bases intelectuais de apoio. Contribuiu, além disso, para a disseminação do modelo neoliberal, formulando programas de caráter distributivo que amenizavam as distorções geradas pelas políticas de abertura dos serviços públicos à iniciativa privada.

No discurso gremialista, a tradição democrática chilena anterior ao golpe era referida como demagógica e irracional, contraposta à administração técnica e eficiente do regime de Pinochet. Sua perspectiva de reconstrução do Estado chileno ultrapassava a doutrina de segurança nacional, forjada pelos militares. A fórmula defendida por esse grupo era chamada de “democracia protegida”, um sistema político com partidos e eleições, mas tutelado pelo poder militar, modelo que esperavam viesse a suceder a Ditadura. Ao mesmo tempo em que flertavam com o fascismo, os intelectuais da ODEPLAN apoiavam a internacionalização econômica e a privatização dos serviços e empresas estatais que interessassem ao mercado explorar.

A partir de 1981, a desaceleração econômica e a reativação das oposições começaram a afetar a unidade de comando do regime de Pinochet e de suas equipes de economistas. Algumas importantes instituições bancárias entraram em falência nesse período e o governo teve de mobilizar vultosos recursos para resgatá-las. Paralelamente, foram divulgados índices que apontavam para o aprofundamento dos níveis de concentração de renda e a para a desindustrialização do país. Segundo Garretón (1988), esse é um momento em que o regime militar deixa de lado sua dimensão fundacional e passa apenas a administrar crises.

O aumento do desemprego passou a afetar os setores técnico-profissionais em que havia se apoiado o pinochetismo. Ocorria um afastamento do regime em relação às classes médias e tem início as primeiras manifestações massivas de descontentamento. Emergem protestos em várias cidades do país e passa a se disseminar em alguns meios de imprensa e

acadêmicos, antes simpáticos ao pinochetismo, uma visão bastante negativa das elites do regime e da ideia de tecnocracia.

As oposições que lideraram esses protestos, entretanto, são bem diferentes das lideranças partidárias do período anterior ao golpe. A repressão aos partidos alterou profundamente a estrutura de representação política da sociedade chilena. Segundo vários autores, no início dos anos 1980 era perceptível a emergência de um novo conjunto de movimentos sociais. Movimentos sem ligações com os sistemas sindical e partidário e, por vezes, sem nenhum tipo de mediação institucional. Em sua maioria associações civis de articulação popular, ligadas à defesa de minorias, como as várias entidades feministas surgidas no país neste período, até as organizações com base nas periferias, voltadas para a promoção de direitos coletivos, como o Serviço de Paz e Justiça.

Um grande número de entidades de perfil voluntário é criado, em resposta às demandas sociais não contempladas pelo modelo de desenvolvimento chileno, de perfil neoliberal. De acordo com Joseph R. Thomé (1989), a reconstrução das oposições no país deu-se pela articulação desses movimentos e sem o protagonismo de sindicatos e partidos. A abertura chilena começou como uma espécie de “transição microscópica”, ligada à atuação dos movimentos sociais. A transição no Chile, segundo esse autor, deve ser pensada primeiramente como um processo de ressocialização da sociedade civil, que só confluiu para os partidos no fim da década de 1980, na fase de maior agitação e protestos pelo fim ditadura.

As mobilizações em curso tinham a pretensão de reconstruir o espaço público na sociedade chilena. Em vez do fortalecimento dos partidos, baseavam-se no reconhecimento das diferenças, no incentivo a participação civil e na valorização da autonomia e das iniciativas locais. Além de exigir o reconhecimento de direitos e de identidades de classe, vários movimentos apoiaram-se no voluntariado para chegar a setores da população que as políticas do regime de Pinochet não haviam alcançado. Nessa direção, as organizações civis, que em 1985 passavam de 1.100 (Thomé, 1989, p.312), assumem funções informais de Estado nas áreas de educação, habitação e segurança alimentar.

Também no início da década de 1980, a política acadêmica é reativada no Chile. Em um cenário de repressão ao ambiente universitário, dois centros de estudos assumem papéis importantes na oposição ao regime: a Corporação de Estudos Latino Americanos (CIEPLAN) e o Escritório da Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (FLACSO). Formulando críticas à política econômica e propostas para os partidos recém-liberados, os pesquisadores desses centros patrocinaram alguns importantes estudos sobre o modelo de desenvolvimento chileno.

As críticas que esses centros produziram sobre as ações da equipe econômica de Pinochet foram progressivamente incorporadas e amplificadas pelas lideranças dos partidos nascentes. Além disso, esses centros acabaram integrando uma rede de pesquisadores e servindo ao recrutamento de quadros para esses partidos. Vários economistas da *Concertación*, aliança de partidos contrários ao regime de Pinochet, foram projetados pelo CIEPLAN.

A rearticulação dos partidos no Chile se deu apenas na segunda metade dos anos 1980, durante a mobilização contra o plebiscito convocado por Pinochet, que definiria a continuação do seu mandato. A consulta pública ocorreu em 1988 e o regime foi surpreendido pela formação de uma ampla aliança entre as oposições, que fez repercutir em âmbito nacional uma campanha pela saída do ditador. O Partido Socialista, a Democracia Cristã, o Partido Radical e o Social-Democrata lideraram a campanha, chamada na época de "Concertación de partidos por el NO", e conseguiram a derrota de Pinochet no Plebiscito. O voto NÃO venceu com uma maioria de 54% e uma eleição geral foi convocada para 1989.

Um ano após a legalização dos partidos, as mobilizações em torno do Plebiscito viabilizam um intenso diálogo entre lideranças partidárias, intelectuais e organizações civis. A coalizão dos partidos de oposição muda seu nome para *Concertación de Partidos por la Democracia*, define uma lista comum de candidatos ao parlamento e consagra o nome do democrata cristão Patricio Aylwin como candidato às eleições presidenciais. Após a derrota no plebiscito, Pinochet se empenha, então, em construir uma série de enclaves autoritários no Judiciário e nas Forças Armadas. O ditador e sua junta de governo implementam uma reforma

institucional que limitaria fortemente os poderes do próximo presidente eleito³¹. Em poucos meses é criada uma imbricada rede de instituições e dispositivos legais que permitiriam a Pinochet, entre outras coisas, permanecer como comandante em chefe das Forças Armadas por mais seis anos e ser nomeado senador vitalício.

Mesmo sob ameaças de regressão autoritária e bloqueios ao novo governo, a *Concertación* ganha as eleições. Patricio Aylwin derrota Pinochet, mas só obtém a maioria na Câmara dos Deputados. Além de conferir certa “legitimidade” política aos enclaves institucionais e a permanência de Pinochet no comando das Forças Armadas, a performance eleitoral dos partidos ligados ao pinochetismo, como a União Democrática Independente e a Renovação Nacional, acabaram tornando necessárias concessões e redefinições por parte da *Concertación*, de alguns quesitos de seu programa de governo.

A presença desses partidos e a fidelidade do Exército a Pinochet permitiram, além disso, a manutenção de espaços de poder e imunidades ao seu grupo, que chegou a ser definido na época como um “Estado dentro do Estado”. Além do bloqueio à apuração dos crimes cometidos pelo regime anterior, esses dois apoios permitiram a Pinochet negociar as condições para sua saída e para a manutenção de centenas de altos funcionários e oficiais do regime anterior nas direções de departamentos públicos, universidades e destacamentos militares.

Diante do irredutível conjunto de obstáculos plantados pelo regime anterior no seu ambiente de governo, a *Concertación* optou por aceitar algumas dessas condições no jogo da democratização, em troca do apoio ao desbloqueio no parlamento das várias pautas de reformas e políticas econômicas. Imaginava-se que assim o novo governo democrático ganharia os apoios sociais necessários para a anulação, em médio prazo, dos enclaves e das posições ocupadas por Pinochet e seu grupo no campo militar. Só que ao longo do tempo,

³¹ Pouco antes de se retirar do poder, em 1989, Pinochet se outorgou o direito de nomear 9 dos 47 membros do Senado. Esses senadores designados comprometeram as tentativas do novo governo e sua base parlamentar de alterar os principais dispositivos da Constituição (que exigiam 60% dos votos). Inclua-se aí a lei que conferiu a Pinochet a prerrogativa de inamovibilidade, na qualidade de chefe do Exército, e condições semelhantes a outros ex-membros da Junta militar do regime autoritário, pertencentes à Aeronáutica, Marinha e a Polícia.

mesmo com os apoios necessários na sociedade civil, a coalizão democrática teve enormes dificuldades nesse sentido, pois as tentativas de revisão constitucional esbarravam no Conselho de Segurança Nacional e nos tribunais, todos repletos de figuras nomeadas por Pinochet.

A *Concertación* teve, no início, muitas dificuldades para demarcar as diferenças entre seu governo e o recém-deposto. Isso, não só porque o trabalho de reconstrução do Estado estava legal e institucionalmente limitado, mas porque as estruturas construídas pelo pinochetismo eram em vários sentidos irreversíveis. O regime autoritário havia feito uma escolha histórica de um modelo de desenvolvimento. Alterar a base econômica desse modelo não seria viável a não ser em longo prazo e ao custo de reformas muito difíceis. Dentro desse modelo neoliberal havia regras, linguagens técnicas e formas possíveis de promoção do crescimento econômico e da modernização do país. A *Concertación* optou por tentativas de reformas dentro desse quadro, apontando para algumas correções que os próprios tecnocratas do regime autoritário já reconheciam como necessárias.

Essa dimensão de continuidade esteve indissociavelmente ligada à reprodução do fenômeno tecnocrático no Chile, sendo uma das principais semelhanças entre as transições chilena e brasileira. O tecnocratismo havia se ampliado ao longo do regime autoritário. O cenário, entre 1990 e 1994, indicava que a institucionalização da gestão econômica como uma esfera técnica, pretensamente neutra e superior às demais áreas de governo não só sobreviveria à transição política, seria impulsionada por ela. A principal evidência a esse respeito se vinculou à ascensão, nas presidências seguintes, de elites de economistas com perfis e vocabulários bastante similares aos do *Chicago boys*.

Durante os 1980, as oposições no Brasil e no Chile buscaram incorporar atores que pudessem responder ao debate sobre as ações de política econômica dos regimes autoritários. A incorporação da linguagem e dos temas próprios dessa área pelos partidos opositores contribuiu para uma atenuação dos conflitos ideológicos e para construção de uma visão mais incrementalista sobre o avanço do processo de desenvolvimento e democratização nesses países. No Brasil, várias discussões de perfil técnico estavam fadadas a ganhar centralidade

nos meios de comunicação e na arena política, devido aos efeitos cada vez mais nocivos da crise de endividamento e do aumento da inflação. Quando esses temas se tornavam o foco principal do debate com as lideranças do regime militar, os economistas do PMDB, dos centros de pesquisa independentes e dos departamentos acadêmicos mais prestigiados assumiam o lugar dos políticos tradicionais, formulando as críticas e embasando o discurso das oposições. Processo similar ocorria no Chile durante os anos 1980. Na fase final do período Pinochet, essa projeção dos economistas da oposição contribuiu fortemente para construção de uma imagem de eficiência política para os partidos da *Concertación*, uma imagem que os Chicago Boys pretenderam monopolizar até então.

No Brasil, ao longo do governo Figueiredo, as lideranças militares buscavam se afastar da cena política e dos ataques de uma imprensa cada vez mais livre da censura. Eram os membros da “tecnoburocracia” que assumiam essas posições. O discurso hegemônico do lado do governo Figueiredo era o dos técnicos da Fazenda e da SEPLAN. E isso tornava quase que inescapável a projeção nas oposições daqueles que eram os debatedores mais capacitados e legítimos. A questão aqui é que o padrão de transição, em ambos os países, garantiu um forte nível de continuidade e estabilidade para a burocracia econômica, durante a mudança de regime. O segundo escalão de setores estratégicos dos Ministérios da área econômica e do planejamento, nos governos de Patricio Aylwin e José Sarney, permaneceram ocupadas por funcionários técnicos de carreira. E os grupos de economistas dos partidos da Aliança Democrática, no Brasil, e da *Concertación, no Chile*, convidados a comporem o governo tiveram de construir suas equipes com os operadores de um modelo ao qual haviam criticado até bem pouco tempo.

Nos primeiros governos democráticos os conflitos iniciais entre esses grupos de técnicos foram sucedidos com certa rapidez por fases de interlocução e cooperação. No Brasil, as tensões, ao longo de 1985, entre os ministros do Planejamento, João Sayad e da Fazenda, Francisco Dornelles, identificados respectivamente com a oposição e com as carreiras de técnicos do regime militar, foram sucedidas por uma aproximação crescente entre as equipes de velhos e novos economistas. Proximidade que viraria convívio e cooperação ao longo das experiências de implementação e acompanhamento do Plano Cruzado.

No Chile, segundo Loureiro (1997, p.172), o governo transicional reconheceu logo o papel que os integrantes da “tecnoburocracia” podiam cumprir nas negociações com os organismos financeiros multilaterais, com a comunidade financeira internacional e com os grandes empresários nacionais. De acordo com a autora, eles puderam ser aproveitados pelos canais de que dispunham com essas instancias, sem prejuízo ao processo especificamente político de instalação de instituições democráticas.

Durante o governo de Aylwin (1990-1994), a tecnocracia continuou com um papel chave no processo de governo. Não só pela influência desse grande extrato de técnicos que permaneceu no segundo escalão dos ministérios, mas também pelo perfil dos “especialistas” que apoiaram a *Concertación* e foram nomeados para a chefia da política econômica. Alguns autores, no entanto, não concordariam com essa distinção entre “tecnocratas” e “especialistas”.

Patrício Silva (2006) é o que melhor expõe os termos dessa divergência: primeiro, o protagonismo político de elites técnicas é uma vertente tradicional da cultura administrativa e política chilena, com ocorrências bem anteriores ao regime de Pinochet. Segundo, “tecnocrático” é, na verdade, a maneira como os partidos e militantes de centro e esquerda qualificam os processos de modernização econômica e administrativa do Estado dos quais não participaram. Democratas Cristãos, socialistas e social-democratas chamam as equipes econômicas de Pinochet de tecnocráticas, mas negam esse mesmo rótulo aos grupos de técnicos no comando da política econômica dos governos de seus partidos, mesmo tendo também essas equipes perfis acadêmicos internacionalizados, fortes níveis de autonomia frente ao campo político e diferenciais de poder em relação às outras áreas de governo. O terceiro ponto é que aquilo que a maior parte dos autores chilenos definia como posicionamentos da tecnocracia correspondem às visões convencionais sobre o comportamento político das classes médias: o medo da agitação popular, o anseio por ordem social e a valorização do mérito. Em síntese, seguidas gerações de elites técnicas desempenharam importantes papeis no Estado chileno, em regimes inegavelmente autoritários e em regimes com todas as instituições democráticas em funcionamento.

Lideranças partidárias e intelectuais de um lado e elites burocráticas de outro protagonizaram disputas e debates em vários países latino-americanos na segunda metade do século XX. A associação entre tecnocratismo e autoritarismo tinha relação com as tensões e batalhas classificatórias entre esses grupos. Os intelectuais humanistas, em sua maioria sociólogos, cientistas políticos e filósofos, criticam os tecnocratas por sua insensibilidade às questões sociais e por sua estreiteza de análise, incapaz de ultrapassar variáveis técnicas. Também os consideram manipuláveis e cínicos. Os tecnocratas, por sua vez, vêem as lideranças políticas como parciais e facilmente corrompíveis e os intelectuais como irresponsáveis e despreparados para o exercício das altas funções de Estado.

Ao mesmo tempo em que bloqueava o discurso crítico dos intelectuais humanistas com perseguições e censura, o regime de Pinochet, assim como outras ditaduras na América latina dos anos 1970/80, também contribuía para a academicização dos intelectuais e para a alteração da linguagem e das pautas do debate político. Silva (2006) nota nos principais líderes intelectuais chilenos durante os anos 1980 uma adesão ao discurso incrementalista e a crítica específica e tecnicamente embasada contra o regime. As Ciências Sociais, bem mais profissionalizadas e internacionalizadas, voltaram-se, no geral, para discussões sobre a eficácia e transparência de políticas públicas setoriais, relegando a segundo plano os grandes temas da tradição marxista, dominantes até os 1970. Nas palavras de Silva (2006, p.177):

Tras la restauración democrática en 1990 se ve una fuerte expansión del rol de tecnócratas en los cuatro gobiernos concertacionistas del período 1990-2006 en donde economistas de fuerte seño tecnopolítico, como Alejandro Foxley, Eduardo Aninat, Nicolás Eyzaguirre Y Andrés Velasco se convertirán en figuras claves en los gobiernos de Aylwin, Frei, Lagos y Bachelet. Finalmente, también se puede constatar que el propio proyecto de modernización e internacionalización de la economía y sociedad chilena impulsado por los gobiernos de la concertación a partir de 1990 ha posicionado a los tecnócratas como actores claves para los próximos años. Estos tecnócratas no solo han sido los principales implementadores de políticas y programas, sino que, además, han a menudo proporcionado a los movimientos políticos de las herramientas necesarias para articular sus proyectos de sociedad. Una de las características principales de los tecnócratas ha sido su continua presencia en el aparato del estado, entregando estabilidad político-administrativa en momentos de fuerte inestabilidad política (como lo fue el período 1931-1938); facilitando acuerdos y acercamientos (como fue el caso en el período 1988-1990); fortaleciendo la

democracia vía éxito económico e internacionalización de la economía y sociedad chilena (1990-2006).

De maneira sintética, é possível dizer que os políticos atribuem sua legitimidade ao poder de representação dos interesses coletivos, ao passo que os tecnocratas acreditam que sua legitimidade resulta da utilização de critérios técnico-científicos na tomada de decisões. E nesse aspecto seriam úteis também a regimes democráticos, tanto quanto os atores partidários. Durante os regimes autoritários, os partidos perderam para as universidades sua importância como canais de recrutamento para posições na burocracia. Constata-se uma projeção tecnocrática sobre o sistema de posições no espaço político administrativo, baseada na ampliação do peso do mérito no recrutamento de funcionários públicos. A circulação das elites no interior do Estado e as especialidades técnicas absorvidas pelos regimes autoritários alteraram as agendas e linguagens do setor público. Regimes como o de Pinochet, tornaram mais tênues as diferenças entre políticos e tecnocratas e produziram novos perfis de funcionários e dirigentes, os quais Silva (2006) também designa com a expressão "técnico-políticos".

A transição democrática no Brasil é caracterizada como um caso clássico de transição pactuada. Em casos assim, dirigentes do regime autoritário e lideranças de perfil moderado conseguem estabelecer a agenda e os marcos legais do processo de transição para o novo regime. Essa mudança então se desenvolve mediante acordos entre elites e sem rupturas institucionais. Os legados econômicos positivos deixados pelo regime militar brasileiro, a solução representada pela eleição indireta e a “elástica” coalizão negociada por Tancredo Neves contribuíram para que a transferência de poder no país se desse com grande nível de estabilidade, comparável aos casos espanhol³² e chileno, após as saídas de Franco e Pinochet.

³² A Espanha esteve sob um regime autoritário entre 1936 e 1976. O general Francisco Franco criou, ao longo desse período, uma forte estrutura institucional, cuja inspiração ideológica foi um nacionalismo de tipo fascista. Com a morte de Franco, em 1975, a Falange Espanhola e o Movimento Nacional, principais instâncias políticas do regime, foram incapazes de formular um projeto de manutenção do poder e abriram espaço para uma transição negociada. Houve, a partir daí, forte compromisso de algumas lideranças do regime, entre as quais o Rei Juan Carlos I, e das oposições, especialmente as do Partido Socialista Obreiro Espanhol (PSOE) e do Partido Comunista de Espanha, para a formulação de um pacto de abertura e de um cronograma eleitoral. Nesse contexto, as *Cortes*, o parlamento de perfil corporativista que havia servido ao franquismo, votou por sua própria extinção. Várias lideranças, mesmo comprometidas com o regime franquista, estiveram fortemente empenhadas na articulação de eleições gerais livres e com a reconstrução do poder legislativo. Em junho de 1977, foram

Para O'Donnel (1988), no Brasil, a estabilidade do processo transicional não tornou mais fáceis as tarefas posteriores, associadas à fase de consolidação da democracia. A morte de Tancredo e as ligações históricas de seu sucessor, José Sarney, com o regime militar, inspirariam, desde o início da Nova República, dúvidas sobre a legitimidade e capacidade de atuação do novo governo.

O regime militar brasileiro e o regime de Pinochet no Chile se basearam fortemente na modernização das burocracias ligadas ao planejamento e gestão econômica. Mesmo com agendas de reformas e projetos distintos (estatizante no caso brasileiro e neoliberal no Chile), esses regimes desenvolveram políticas com grande efetividade para o crescimento econômico e para a consolidação do capitalismo em ambos os países. Após duas décadas de autoritarismo burocrático, o resultado foi uma massiva projeção de técnicos-políticos em pólos estratégicos dos altos escalões governamentais. Traço que acabou sendo herdado pelas experiências democráticas nascentes, atravessadas por instituições e categorias de técnicos que representavam, ao mesmo tempo, os pólos mais modernos e profissionalizados da burocracia e, em vários casos, os mais sofisticados e enredados enclaves autoritários.

realizadas eleições livres e a coalizão em torno da União do Centro Democrático (UCD) saiu vitoriosa. Adolfo Suarez, líder da UCD que havia sido primeiro ministro durante a transição, se elegeu presidente da Espanha, e cumpriu seu mandato, encerrado em 1981.

1.3 BUROCRACIA E POLÍTICA NOS PROCESSOS DE TRANSIÇÃO DEMOCRÁTICA

Para Linz e Stepan (1999), as experiências ditatoriais latino-americanas podem ser pensadas a partir da idéia de uma balança entre cooptação e repressão. Governos como o de Jean-Claude Duvalier, no Haiti, entre 1971 e 1986, e de Rafael Trujillo, na República Dominicana, entre 1939 e 1961, fizeram uso contínuo e sistemático de repressão brutal aos grupos de oposição. O regime de Pinochet e o regime militar brasileiro estavam entre os poucos capazes de unir repressão brutal e um sistema sofisticado de cooptação de lideranças intelectuais e empresariais. Os governos de Duvalier e Trujillo podem ser vistos como exemplos da forma mais extrema de patrimonialismo que um regime pode assumir. Linz e Stepan (1999, p.70) usam o conceito de sultanismo para dar conta dessas experiências ditatoriais:

No sultanismo, o privado e o público encontram-se fundidos, há uma forte tendência ao poder familiar e à sucessão dinástica e nenhuma distinção entre uma carreira no Estado e o serviço pessoal ao governante, há uma falta de ideologia impessoal racionalizada, o sucesso econômico depende de uma relação pessoal com o governante e, acima de tudo, o governante age apenas segundo seu ilimitado arbítrio, sem quaisquer objetivos maiores e impessoais.

Nesses regimes, prevalece o personalismo político e um baixíssimo nível de institucionalidade. Regimes desse tipo não tendem a se apoiar em ideologias sofisticadas, mas principalmente na glorificação do líder que governa com as Forças Armadas e um círculo de funcionários, fazendo uso intenso de violência e cooptação³³. Até os anos 1980 era comum que as ditaduras latino-americanas fossem qualificadas com base nesse conceito. Estudos comparativos ampliaram a compreensão dos regimes não democráticos da América Latina. As ditaduras do Cone Sul diferiram em muitos aspectos das autocracias sultanísticas da América Central. Regimes não democráticos como o brasileiro, apesar da repressão política e do

³³ Segundo Linz e Stepan (1999), exemplos de sultanismo foram os governos de Jean-Bédél Bokassa, na República Centro Africana (1966-1976), Ferdinando Marcos (1965-1986), nas Filipinas, o Irã sob domínio de Reza Pahlavi (1941-1979), a Romênia, sob Nicolae Ceausescu (1965-1989) e a Coreia do Norte, de Kim Il Sung (1948-1994).

inegável clientelismo na gestão dos recursos públicos, tenderam a tolerar uma semioposição e abrigar burocracias formalmente estruturadas sob bases racional-legais. Além disso, regimes como o chileno e o brasileiro, apoiaram períodos de expressivo desenvolvimento econômico.

As burocracias podem desempenhar papéis importantes nos processos de transição para a democracia. É fato que movimentos sociais e partidos têm lugar de destaque em um processo de reconstrução democrática, mas nas transições a partir de regimes autoritários, quase nunca há protagonistas puros e naturais. Algumas importantes tarefas da democratização dizem respeito a alterações no tecido institucional. A afirmação da autonomia das sociedades civis teve grande efeito sobre a mobilização das oposições aos regimes militares na América latina. Mas a reconstrução das instituições ligadas à promoção dos direitos sociais e individuais depende tanto de uma sociedade civil participativa, quanto de uma burocracia profissionalizada e disposta a cooperar com a agenda de reformas dos novos atores políticos.

Para Linz e Stepan (1999, p.32), o processo de democratização surge de mudanças e interações entre pelo menos quatro campos: a) uma sociedade política, que deve buscar representatividade e autonomia frente a outros poderes; b) um Estado de Direito que caminhe no sentido de se tornar eficaz e abrangente; c) um sistema econômico minimamente institucionalizado e dinâmico e; d) uma burocracia estatal que possa servir ao regime democrático. São as interações entre esses atores que impulsionam o processo de transformação de um regime não democrático em uma democracia consolidada.

Associações civis podem produzir novas lideranças e exercer pressões e controles legítimos sobre o Estado e seus agentes. Mas sua “política espontânea” e seu *timing* de mobilização e ação são bem diferentes da rotina institucional, das intermediações e dos acordos característicos da sociedade política; e ainda mais diferentes da dinâmica do espaço burocrático. Em um contexto pós-autoritário, o tempo e a dinâmica dos sistemas administrativos dificilmente estarão em sintonia com as expectativas produzidas no âmbito das lutas e movimentos civis. Nesse contexto, uma questão chave diz respeito ao nível de comprometimento com a democracia por parte das categorias de funcionários e dirigentes estatais.

O tipo de compromisso assumido pela burocracia com o regime anterior pode ser um problema para os protagonistas de uma transição. Se a burocracia formada pelo regime autoritário não foi politizada e manteve padrões profissionais, é possível que o regime pós-autoritário não precise imediatamente de uma reforma administrativa. Quanto mais doutrinário do ponto de vista ideológico foi o regime não democrático anterior, maiores serão as dificuldades na renovação das práticas de planejamento e gestão das políticas. A remoção de atores no Judiciário e nas Forças Armadas pode ser suficiente para um recomeço estável. Mas se o regime não democrático anterior esteve sob comando de uma cúpula ou liderança de tipo militar, como no Brasil (1964-1985) e no Chile (1973-1990), tal remoção, segundo os autores, tenderia a ser bastante difícil.

Nas análises comparativas sobre transições para a democracia um dos tópicos mais importantes diz respeito ao tipo de fórmula constitucional adotada. Os diferentes tipos de contextos e fórmulas constituintes representam caminhos diferentes para a consolidação da democracia. Pode se estar falando desde a restauração de um texto constitucional anterior ao período autoritário, como no Uruguai e Argentina, a um processo constituinte livre e consensual, como na Espanha. A manutenção de uma constituição criada por um regime não democrático abrigando reservas de domínio e entraves ao processo de deliberação dos novos atores políticos. O exemplo mais claro desse tipo de cenário é o Chile.

Para Linz e Stepan (1999, p.106-107), esse é como se fosse o “preço que o “antigo regime” conseguiu extrair em troca de abrir mão do controle formal do aparato do Estado. Se a Constituição sacramenta reservas de domínio não democráticas, a transição não se completará até que sejam retirados esses domínios”. As disputas em torno da anulação desses dispositivos geraram tensões em vários processos de transição para a democracia na América do Sul. No Brasil a passagem de regime acontece sob a égide de uma Constituição autoritária, emendada com alguns dispositivos que tornavam a liberalização do regime viável. As forças democráticas já no início do novo governo conseguem articular a instalação de uma assembléia constituinte.

Também nos estudos comparados sobre regimes autoritários e transições políticas, o conceito de Estado Burocrático-Autoritário é um das principais chaves explicativas para as formas assumidas pelos regimes militares no Brasil (1964-1984), Argentina (1966-1973 e 1976-1983), Chile (1973-1990) e Uruguai (1973-1985). Esses regimes identificaram-se como modernizantes³⁴ e formularam discursos nos quais as políticas de governo apareciam reduzidas a questões de gerenciamento técnico. Para O'Donnell (1982), a coação aos opositores e movimentos sociais, a despolitização do processo decisório no setor público e o aprofundamento das relações externas de dependência econômica compõem o quadro que tornou possível o avanço do capitalismo nesses países na segunda metade do século XX.

Regimes formados por Estados burocrático-autoritários tenderam a oportunizar a ascensão de elites técnicas e a introdução de novos padrões de comando na esfera administrativa. Mas essa tendência não resulta das estruturas dos regimes e sim do sistema econômico que esses regimes ajudaram a consolidar. Os economistas, engenheiros e administradores, além de suprir a demanda por quadros antes recrutados nos partidos, tinham a vantagem de dominar a linguagem dos investidores privados.

Também de acordo com O'Donnell (1989), além da repressão a lideranças partidárias e movimentos sociais, os regimes com esse tipo de Estado são os que mais controles podem exercer sobre sua própria desmontagem. Nos casos de desmontagem controlada e lenta de regimes burocrático-autoritários os diferentes grupos no interior da burocracia tendem a se articular com vistas à reprodução de suas posições no regime seguinte. Atores infiltrados em enclaves autoritários podem usar os recursos de que dispõem para negociar seu recuo ou manter certas posições. Na passagem de um regime para outro os funcionários técnicos não vinculados aos órgãos de informação e repressão têm mais chances de serem mantidos pelas forças de transição. O tema da substituição ou ressocialização dos funcionários públicos marcou o fim de várias experiências autoritárias. Discussão importante na medida em que as

³⁴ Rótulo plausível para o Brasil e Chile, mas completamente inconsistente para o caso argentino e uruguaio, dado o nível de desorganização do Estado e da economia promovido por suas ditaduras nos anos 1970 e início dos anos 1980.

forças democráticas necessitavam conhecer os atores com os quais poderiam contar na construção do novo regime.

O'Donnell (1988) ressalta o risco na utilização de categorias de análise até então convencionais. Em resposta a aceleração das mudanças nas regras do jogo e ao aumento da incerteza nas interações no espaço político, indivíduos e grupos assumem, durante as mudanças de regime, novos ou múltiplos papéis, muitas vezes difíceis de serem classificados. Os novos regimes têm de lidar com o risco de que a democracia não prossiga em direção a uma plena concretização.

Os estudos clássicos sobre transições na América Latina chamam de tuteladas as democracias incapazes de transformar as estruturas de autoridade e representação política legadas pelo regime anterior. Como produzir mudanças no aparelho de Estado mantendo-o em funcionamento, em meio às resistências e bloqueios às reformas? Como promover mudanças procedimentais e de engenharia institucional em aparelhos colonizados por interesses informais? Entre as tarefas necessárias da democratização está a subordinação da burocracia ao controle social e fiscalização da sociedade civil e do Legislativo.

Uma das primeiras tarefas do novo regime é criar instituições capazes de mediar os conflitos sociais e promover o atendimento público aos grupos até então não atingidos pelas prioridades estatais. A estabilidade do processo de transição distingue o Brasil de outros casos latino-americanos e do Sul da Europa. A maioria dos países de ambas as regiões apresentou nesse período padrões de mudanças mais descontínuos. A estabilidade com que transcorreu a transição brasileira é ainda mais flagrante quando comparada às transições a partir de regimes autoritários com fortes componentes patrimonialistas, como a Nicarágua e o Paraguai.

Nesse tipo de transição, os atores democráticos, ainda em minoria, tendem a evitar soluções radicais e limitar seus planos de reforma se esses suscitarem algum risco de regressão autoritária. As transições a partir de regimes burocráticos autoritários tendem a não alterar de imediato os eixos de poder no aparelho de Estado. Prevalece, assim, uma espécie de defasagem entre a mudança de regime e sua repercussão na composição e funcionamento da esfera administrativa. Isso pode aumentar as vantagens dos segmentos mais organizados da

burocracia. Os papéis desempenhados por algumas corporações e segmentos das elites estatais no processo de democratização não pode ser, de maneira alguma, negligenciado. Nas transições pactuadas as regras de participação política estão nas mãos de representantes do regime em descenso. Assim operam-se as primeiras mudanças nas regras do jogo político. Ainda nesse tipo de transição, o recuo das práticas ditatoriais costuma ser instável e sujeito a retrocessos. Especialmente se a abertura implicar riscos imediatos para os grupos que controlam o Estado.

Na fase de consolidação democrática, O'Donnell (1988) considera necessárias reformas institucionais capazes de desmontar os aparelhos coercitivos e de informação montados pelo regime antecessor. A transição implica por parte do novo governo formas combinadas de ações de curto e de longo prazo. No Brasil, todas as vantagens que permitiram aos militares operar com segurança sua saída de cena não geraram condições mais estáveis para a fase seguinte da transição.

A liberalização criou condições de poder e interferência na fase de consolidação democrática para vários grupos de interesses formados durante o regime militar. A burocracia em nenhum momento esteve sob risco de colapso ou sofreu violentas interrupções. E mesmo órgãos fortemente identificados com as políticas de repressão do regime militar, como o Serviço Nacional de Informações (SNI), permaneceram em funcionamento durante toda a Nova República. No Brasil houve um forte investimento na modulação de um processo de anistia que contemplou os agentes da repressão e dos serviços de inteligência. Durante todo o governo da Nova República, os agentes do SNI estiveram próximos das principais articulações e decisões do presidente Sarney³⁵.

O destino do campo burocrático também dependerá da disposição mais ou menos reformista do novo governo democrático. Uma coalizão moderada talvez encontre nos técnicos e elites burocráticas legadas pelo regime autoritário, interlocutores e aliados capazes

³⁵ Consta, por exemplo, que no seletto grupo de funcionários que esteve a par da preparação do Plano Cruzado estava o general Ivan de Souza Mendes, chefe do SNI (Sardenberg, 1987, p.232). O SNI, um dos maiores símbolos do regime militar, foi extinto pela Medida Provisória n.150, de 1990, passando suas atribuições à Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE) da Presidência da República e à Polícia Federal.

de colaborar com o funcionamento da máquina e com suas propostas de desenhos institucionais. Coalizões mais radicalmente em oposição ao regime deposto podem duvidar da capacidade de adaptação da antiga burocracia ao período democrático, como aconteceu com a Junta de Governo formada em Portugal após a Revolução dos Cravos³⁶.

Nas análises clássicas sobre as transições a partir de regimes autoritários o tema da burocracia aparece associado primeiramente ao risco de formação de enclaves autoritários pelos setores ligados aos sistemas de repressão e informação instituídos anteriormente e, em segundo lugar, à continuidade dos padrões tecnocráticos de gestão das políticas estatais, e suas implicações em um contexto de ampliação das demandas sociais sobre o Estado. Para O'Donnell (1989), no Brasil, um projeto de democratização viável não estaria ligado à redução da presença do Estado, mas à redefinição dos canais de representação dos interesses sociais.

O Estado brasileiro foi dotado durante o regime militar de uma rede bastante ineficiente de serviços públicos e de proteção social. Para o autor, a solução democrática no país passaria pela ativação da sociedade civil, mas não pelo seu afastamento frente ao Estado. Seria impossível o desenvolvimento sem intervenção do Estado. O poder público ali se constituiu sob uma contradição básica: ele é um conjunto entranhado de relações de dominação e, ao mesmo tempo, o principal ou por vezes o único instrumento de amparo social. De acordo com O'Donnell, (1988, p.84):

³⁶ Portugal esteve sob um regime autoritário entre 1933 e 1974. O poder político nesse período estava concentrado na Presidência do Conselho de Ministros (CPM) ocupada por Antonio Salazar. Apesar de formalmente próximo do parlamentarismo, o regime funcionava como uma ditadura personalista, sob forte controle do primeiro ministro. Esse regime foi derrubado quatro anos após a morte de Salazar, quando chefiava o CPM, o jurista Marcelo Caetano. A chamada “Revolução dos Cravos” foi liderada por um grupo de militares de baixa e média patente, intitulado Movimento das Forças Armadas (MFA), insatisfeitos com a guerra contra a independência nas colônias portuguesas na África. Os revolucionários foram saudados pela população nas ruas com cravos vermelhos e brancos. O MFA, no controle do chamado Conselho da Revolução, apoiou a instituição de um governo de transição para a democracia, mas manteve grande influência sobre seu funcionamento, até a revisão constitucional de 1982 e eleição de um presidente civil, Mário Soares, em 1986. Além da consolidação do semipresidencialismo, a fase inicial da democracia em Portugal foi também marcada por uma grande renovação da burocracia. Sob comando da Comissão de Saneamento e Reclassificação Interministerial, a maioria dos diretores-gerais e diretores de serviços administrativos nomeados durante o salazarismo foi substituída por simpatizantes da revolução de 1974 e normas instituídas por essa Comissão passaram a permitir a demissão de funcionários “inadaptados ao regime democrático”. (Lobo, 2005)

Como em poucos países, no Brasil, a tarefa de construir uma democracia política inclui a de lograr graus razoáveis (eu não posso precisar com exatidão, mas que certamente seriam significativamente mais avançadas que os atuais) de modernização e democratização de certas relações sociais (a começar pelas de trabalho) e um papel do Estado (começando pelas políticas sociais) consistente com esses avanços. A meta seria ir conseguindo condições que permitam, muito mais plena e livremente que hoje, o surgimento, expressão e representação institucionalizada de identidades e interesses do setor popular.

Qual a eficácia da democracia em moldes liberais clássicos para a resolução dos problemas sociais do país?³⁷ Até então, a vulnerabilidade da perspectiva democrático-liberal no Brasil era reforçada pelas inflexões no discurso dos militares, expressas em categorias como a de “democracia relativa”, de Ernesto Geisel. Nesses discursos estava presente a idéia de que povo e as forças partidárias no país ainda não estavam preparados para o exercício pleno da democracia ou para uma abertura rápida do regime. No discurso de vários dirigentes do regime militar, a democracia plena parecia ser pensada como uma construção de longo prazo, difícil ou inviável no país.

Enquanto os movimentos sociais reivindicavam uma ampliação da presença do Estado junto aos setores e regiões mais pobres, desde o final dos anos 1970, assistia-se a um ressurgimento do discurso liberal no país. Nas análises dos intelectuais brasileiros inspiradas em Gramsci (em torno das quais se criaram vários lugares-comuns), essa “repentina” descoberta da democracia liberal estava relacionada a contradições no “bloco de poder”. De acordo com o sociólogo Herbert de Souza (1983, p.155):

Neste momento, a contradição entre o Estado e a Sociedade Civil adquiriu aos olhos de alguns setores da própria burguesia a forma de uma dissociação absoluta, que deveria ser superada através de um novo modelo político. Na medida em que setores da própria burguesia abriram o debate, veio à tona a existência dessa fratura nas alturas, com o surgimento de uma oposição entre a facção dirigente, no governo, e setores da burguesia fora do governo. Em certa medida poder-se-ia dizer que o regime implantado para atender os interesses da grande burguesia já não era reconhecido por alguns dos seus setores importantes como a melhor forma para atendê-los. É a partir desse

³⁷ Um dos diagnósticos mais consolidados no início dos anos 1980 apontava para o aprofundamento das desigualdades de renda e para precariedade dos sistemas de proteção social no país. Para várias lideranças da Aliança Democrática, a continuidade do processo de democratização passaria pela construção de um pacto capaz de viabilizar a extensão e melhoria dos serviços públicos essenciais.

momento, nos últimos anos do período Geisel, que uma burguesia que havia abandonado a retórica democrática e negado sua ideologia liberal, tenta reencontra-se com o liberalismo e apresentar-se ao conjunto da sociedade como força interessada na democracia.

A valorização da democracia liberal dialogava com uma fase nova no pensamento social das esquerdas no país. A aceitação dessa perspectiva passou a soar razoável, tendo em vista o quadro de esgotamento da idéia de revolução nacional burguesa e da via armada de luta pelo socialismo. Entre várias vertentes de intelectuais de esquerda, assiste-se a disseminação da crença na democracia como um fim em si mesmo e a evocação de pactos, composições e soluções de compromisso como estratégias para a reconstrução democrática. Assiste-se também a uma valorização dos mecanismos típicos das democracias liberais como o sufrágio universal, as eleições com alternância de poder, a independência entre Legislativo, Executivo e Judiciário e o controle social do setor público. Essas interpretações, fortes inclusive no discurso de importantes intelectuais marxistas, reconheciam a diversidade de identidades e interesses da sociedade brasileira após uma década de autoritarismo e acelerado crescimento econômico.

Até o início da transição, a democracia liberal jamais havia contado com uma ampla adesão entre os intelectuais brasileiros. Na maioria das linhagens de estudos marxistas no país, as instituições políticas democráticas eram até então desacreditadas como mistificações e formalismos de tipo burguês. Tinham valor apenas em termos táticos, na medida em que ampliavam os canais para mobilização das classes trabalhadoras. A democratização real implicava não só mudanças institucionais, mas a transformação do conjunto das relações econômicas que marcavam a sociedade brasileira sob o capitalismo dependente.

A partir final dos anos 1970, em diferentes posições do campo intelectual, percebe-se uma ampliação das menções à mobilização da sociedade civil e a formação de alianças. O regime militar, que era visto como expressão normativa e política de um pacto inabalável entre as classes dominantes, passa a ser encarado pela perspectiva da desmontagem e da devolução do poder aos civis. O cenário em torno do processo de distensão, iniciado por Geisel, era o de empoderamento da sociedade civil, aumento do número de dissidentes do regime e visível

infiltração de algumas pautas de políticas públicas nos discursos e em algumas ações do Executivo.

As transformações em setores das políticas sociais e o desencadeamento de uma agenda de desburocratização do Estado e serviços públicos, no início dos anos 1980, sinalizam alguns aspectos dessa revisão de valores políticos na direção da democracia. A valorização da democracia nesse contexto está diretamente associada às ideias de dívida social, de ampliação da transparência e do controle público sobre o Estado. Essas ideias apontam para frentes de reformas, que teriam uma sedimentação relativamente longa, dentro da qual a mudança de regime foi um dos capítulos decisivos, mas não o primeiro.

A primeira vista, o gestor governamental tal como pensado pela reforma administrativa da Nova República, parece uma espécie de ator público esperado, prenunciado desde os anos 1970, no pensamento social brasileiro. O perfil do gestor governamental tinha sido pensado por oposição ao tecnoburocrata do regime militar, conjunto de atores nos quais se sobressaíam economistas, administradores e engenheiros. Mas algumas das características desses altos funcionários da ditadura militar, melhor apanhadas pelos estudos realizados após a mudança do regime, coincidem claramente com o perfil do gestor governamental apresentado nos documentos da reforma: a polivalência, a disposição para a mobilidade e a postura diligente, dinâmica.

Dentro dessa linhagem de estudos sobre elites estatais no Brasil, no decorrer dos anos 1980, a expressão tecnoburocrata é substituída por outros conceitos mais matizados: executivo público, alto funcionário, técnico-político. Entre vários estudos desenvolvidos com um nível maior de aproximação o tipo de carreira de alto funcionário mais bem sucedido estava mais próxima da imagem de um empreendedor ou de um mediador político, do que a de um especialista insulado.

De um modo geral, esses estudos desconstruem a idéia de tecnoburocracia desenvolvida nos anos 1970. Nessas leituras, a tecnocratização, entendida como assimilação de perfis e competências técnico-profissionais aos espaços e processos estratégicos para a construção de políticas públicas, tem uma duração mais longa e uma dimensão mais profunda do que a da mudança de regime, apontando para o processo de complexificação sócio-

econômica resultante da industrialização e internacionalização comercial, a que seus Estados, sob qualquer tipo de regime, dificilmente, estariam imunes, e que no Brasil tinha ocorrido com protagonismo do investimento produtivo do regime militar. Esse tipo de reconhecimento não implica em negar o caráter brutal da Ditadura na sua relação com os militantes e intelectuais de esquerda e com várias as lideranças políticas do período anterior.

Os estudos de Martins (1985), Schneider (1994) e Loureiro (1997), no entanto, visualizam o regime militar no decorrer das suas várias fases e rupturas internas. Rejeitam a perspectiva comum do Estado como um bloco e não deixam dúvidas de que a grande maioria dos altos funcionários da burocracia econômica e do planejamento no regime militar não estavam comprometidos com as práticas de repressão política. Fora do SNI, as elites de burocratas podiam contribuir para os êxitos econômicos dos governos militares ou para a reprodução dos seus aparatos de clientela, fatores sobre os quais se assentavam sua legitimidade.

Altos funcionários desses segmentos podiam manter uma concordância tácita ou explícita com o papel histórico que os discursos da cúpula militar atribuíam ao regime: de progresso econômico, autonomia nacional, estabilidade política e segurança frente aos conflitos internacionais. Mas no cotidiano das políticas industriais e macro-econômicas, na atuação como especialistas em finanças públicas ou articuladores de projetos setoriais, os altos funcionários das empresas estatais, de Ministérios como o da Fazenda, Minas e Energia, Indústria e Comércio, assim como os técnicos da SEPLAN, IPEA e BNDES, estavam quase sempre completamente afastados da discussão de temas imediatamente centrais para os rumos políticos do regime. Nada podiam decidir diretamente sobre o alinhamento internacional, as atuações dos militares “Linha Dura”, a gestão dos aparatos de repressão, as relações com os grupos de oposição e com o MDB e menos ainda sobre o ritmo e calendário do processo de distensão.

CAPÍTULO 2 - NOVA REPÚBLICA... NOVAS ELITES?

O conjunto de propostas formuladas pela SEDAP, no governo Sarney, representaram a primeira tentativa de reforma do Estado conduzida em um contexto de democracia no país. Isso porque a criação do DASP, em 1938, e a reforma do Decreto-Lei nº 200, em 1967, ocorreram durante a vigência de regimes ditatoriais. As imposições desses regimes, especialmente sobre a classe política, garantiram os êxitos dessas reformas, mas não impediram que elas sofressem reorientações, resultassem em transformações não previstas e acabassem bloqueadas durante as fases seguintes, de redemocratização. Essas reformas contribuíram para uma gigantesca expansão do Estado e de sua ação na esfera produtiva, mas ensejaram dilemas, relativos especialmente a divisão entre formulação e execução das políticas, que demorariam décadas para serem resolvidos.

Flávio da Cunha Rezende (2004) considera as reformas administrativas políticas de baixa eficácia, no sentido de que raramente conseguem atingir seus objetivos iniciais. Fazendo referência a reformas administrativas em diferentes países na segunda metade do século XX, o autor destaca que essas tendem a ser mais lentas e menos efetivas que as reformas políticas e as reformas dos sistemas econômicos. O mais comum é o cenário em que novas reformas são produzidas para sanar os problemas não resolvidos ou os efeitos negativos das reformas anteriores. O autor chama esse tipo de processo de “falha sequencial” relacionando-o a pelo menos cinco tipos de contextos.

As falhas sequenciais tendem a ocorrer quando: 1) algum dos componentes fundamentais de uma reforma administrativa é abandonado; 2) seu desenho não incorpora satisfatoriamente a diversidade institucional do aparelho que se pretendia reformar; 3) quando são diferentes os princípios norteadores do governo seguinte e se reduzem as adesões a sua ideologia e projetos; 4) ampliam-se as resistências por parte de dirigentes e categorias de

funcionários estratégicos e; 5) os objetivos da reforma se tornam conflitantes com as disponibilidades orçamentárias.

As duas últimas explicações são as mais recorrentes nas narrativas sobre a reforma administrativa dos anos 1980, no Brasil. As reformas não são feitas a partir de um conjunto neutro de princípios. Normatizações, textos e discursos sobre a necessidade de modernização e melhoria do desempenho não costumam ser suficientes para a construção dos compromissos em torno delas. Reformas construídas sem acordos suficientes, com baixa amarração entre os atores, podem não resistir a transições de governo ou a trocas ministeriais no âmbito de uma mesma gestão. Segundo o autor, é comum que reformas administrativas ocorram em meio a cenários de endividamento do setor público e inflação. Nas agendas de reforma construídas nesse tipo de contexto, mesmo as mudanças dos instrumentos de gestão, que a médio ou longo prazo visem trazer eficiência, esbarram nos limites orçamentários e nas prioridades de retomada do equilíbrio fiscal. Essa a explicação de Rezende (2004, p.50) para as dificuldades enfrentadas pela reforma administrativa da Nova República, contexto de crise inflacionária e do sistema de financiamento do setor público.

A tônica das tentativas de reforma administrativa no país ao longo do século XX foi a alternância de tendências centralizadoras e descentralizadoras e o DASP é citado por vários autores como a instituição que melhor sintetiza essa dinâmica da história da administração brasileira. Instituição que introduziu no país os valores relativos ao mérito e profissionalização administrativa e que terminou como o símbolo da ineficiência, do clientelismo e do sucateamento da política de recursos humanos na burocracia federal. O DASP cristalizava, pouco antes de ser “extinto”, em 1986, os valores e a memória dos tempos da gestão de Luís Simões Lopes, mas também o ônus de todas as políticas de “não decisão” em que foi envolvido após 1945 e os efeitos colaterais do modelo de gestão construído ao longo do regime militar. A trajetória do Departamento, cuja estrutura acabou sendo herdada pela SEDAP, expressa de maneira exemplar a idéia de falha sequencial.

Durante a primeira década de existência, o DASP introduziu no setor público novos modelos e técnicas nas áreas de planejamento e programação orçamentária. Também inovou

instituindo o critério do mérito no recrutamento e promoção do quadro de funcionários. Seus programas de aperfeiçoamento contribuíram para a disseminação dos princípios da administração científica e para a evolução do ensino de administração no país. Além disso, o DASP reuniu o primeiro grupo de técnicos especializados em questões administrativas no Brasil, integrantes do que Gláucia Villas Boas (2006) denominou geração de “mannheimianos”.

Até 1945, o DASP teve sua ação dirigida para a construção de um sistema coordenador, no qual uma combinação de centralismo e racionalização administrativa permitiu à presidência um forte controle sobre os governos e elites políticas estaduais. As ramificações do DASP nos estados apoiaram o intervencionismo presidencial. Os departamentos estaduais sob controle federal, chamados de “daspinhos”, tornaram-se os principais mecanismos institucionais da ditadura varguista na interação com as elites regionais. Além disso, as Comissões instaladas nos ministérios permitiram ao DASP exercer um papel de coordenação e controle na gestão de todo o gabinete de Vargas. O Departamento serviu, além disso, para uma estrita fiscalização sobre os ministérios. O DASP tornou-se um departamento de administração geral com canais nos diversos órgãos e instancias de governo e diretamente ligado ao chefe do Executivo.

Com o fim do Estado Novo e saída de Vargas em 1945, fortalecem-se as correntes de perfil liberal na política brasileira. No governo Gaspar Dutra (1946-1951) o DASP foi identificado com o legado institucional da ditadura varguista e ameaçado de extinção³⁸ e assim

³⁸ O debate sobre a extinção do DASP ganhou projeção em 1947 quando o ministro da Fazenda, Correia e Castro, enviou proposta nesse sentido ao presidente Dutra. O Ministro alegava tanto razões de economia de gastos, quanto a necessidade de que fossem restabelecidas as prerrogativas das autoridades financeiras do país sobre a coordenação orçamentária. De acordo com Sônia Draibe (2004), a grande questão colocada pela manutenção ou não das atribuições do DASP era em que medida o planejamento se justificava em um período de democracia. Devolvidas as prerrogativas de controle sobre a formulação do orçamento para o Ministério da Fazenda, aparecia o dilema sobre como governar estruturas complexas sem entregar todo o poder que emana da representação política à gestão técnica. A constituição de 1946, dispensava a existência de um órgão de supervisão das atividades ministeriais. Assim as funções administrativas do DASP foram descentralizadas em divisões de gestão em cada ministério. A burocracia do DASP buscou articulações no parlamento e junto à presidência e tentou impedir a anulação das suas atribuições. Nesse contexto, houve o primeiro importante debate no país sobre a relação entre técnicos e políticos e sobre os riscos do poder tecnocrático para a democracia. A burocracia tentava conter os efeitos da visão liberalizante sobre a re-estruturação do Estado e da economia do país. Começa a se disseminar a idéia de planejamento democrático. Os técnicos do DASP passam a defender essa idéia

perdeu o controle sobre o orçamento e sobre grande parte da política de pessoal, retendo apenas algumas funções na área de estudo e planejamento administrativo. Além disso, foi subtraída do DASP a função de acompanhamento da gestão dos governos estaduais e extintas as “comissões de eficiência” que haviam servido de canais do DASP nos ministérios. A subtração das atribuições do departamento não pode ser revertida durante o atribulado retorno de Vargas à presidência (1951-1954) e menos ainda dentro da engenharia montada por Kubitschek (1956-1961) para o seu Plano de Metas³⁹.

Na primeira metade dos anos 1960, o Departamento acaba sofrendo infiltrações de tipo clientelista⁴⁰. Em 1967, o artigo 212 do Decreto-lei 200, de 1967, retirou as funções de planejamento governamental que ainda restavam ao DASP e as atribuiu ao recém-criado Ministério do Planejamento e Coordenação Geral. Essa medida formalizou um esvaziamento já em curso no DASP desde o fim do Estado Novo.

Os diagnósticos da comissão responsável pela reforma administrativa de 1967 relacionavam-na à necessidade de ampliação dos controles sobre orçamento. A decisão foi pela criação de um novo regime de contratação de pessoal e pela descentralização dos mecanismos de recrutamento e aperfeiçoamento. Apesar de o Artigo 115 do Decreto-lei 200 atribuir ao DASP a direção da política de pessoal da administração direta, o departamento acabou se tornando uma sessão de pessoal, basicamente encarregado do controle sobre a movimentação de funcionários entre os ministérios. O DASP não centralizava mais informações sobre o orçamento e outro órgão não havia assumido esse papel. A supervisão das políticas de recursos humanos, mesmo dentro de único setor ou ministério era frequentemente inexistente e a centralização decisória que então marcava o Executivo federal, estava associada a certos cargos e não a instituições ou sistemas de coordenação. Havia, portanto, um descompasso entre

planejamento como substrato da democracia frente ao desafio de promover a assimilação das massas ao processo de construção nacional sem sacrificar as liberdades essenciais.

³⁹ A reforma do governo Juscelino Kubitschek promoveu o insulamento de alguns órgãos e a criação de agências públicas paralelas (comissões e grupos executivos, autarquias, empresas e fundos públicos). Isso permitiu a Juscelino coordenar com agilidade sua estratégia de desenvolvimento para o país. Dentro dessa espécie de esquema dual, várias partes do núcleo do Estado, ministérios e diretorias de órgãos tradicionais como o DASP, foram utilizadas pela presidência segundo uma lógica clientelista, para acomodar interesses políticos em disputa.

⁴⁰ De acordo com Edison Bariani (2010, p.55) em 1961 apenas 12% de todo o funcionalismo público havia sido admitido por concursos.

burocracia e o papel que os militares buscavam atribuir ao Estado nesse contexto: o de promotor do desenvolvimento da infraestrutura e da indústria do país.

A reforma buscou descentralizar a administração no âmbito federal, com a transferência de poder da administração direta para a indireta, mas sem uma repartição com os demais poderes e com os demais entes federativos. O Decreto Lei-200 introduziu uma concepção mais próxima a do setor privado, baseada na diversidade e flexibilização institucional e na gestão por resultados. Como na instalação do DASP a reforma aconteceu sem participação da sociedade civil. Apenas sob a influência das associações patronais, atores que haviam apoiado o regime.

A reforma de 1967 buscou introduzir ganhos de eficiência na administração pública, separando funções de formulação das políticas de sua implementação; atribuindo aos Ministérios a definição das pautas e prioridades de investimento e às fundações, empresas estatais e sociedades de economia mista o papel de executoras, dotadas de forte autonomia decisória e organizacional. Essa reforma também previa a ampliação progressiva da estrutura de conselhos a partir dos quais ocorreria a supervisão ministerial das entidades da administração indireta. Essas instâncias setoriais deveriam exercer um controle de tipo hierárquico sobre as entidades descentralizadas, tendo em conta os objetivos propostos nos planos nacionais e regionais de desenvolvimento. Assim como outros autores mencionados no capítulo anterior, Rezende (2004, p.45) considera que essa estrutura formal acabou sendo subvertida:

Dado o alto grau de especialização dessas entidades, os ministérios não dispunham da devida competência técnica para controlar a ampla diversidade de empresas públicas operando as mais diversas funções com níveis crescentes de complexidade. Esse fator contribuiu em muito para reduzir a capacidade de controle efetivo dos ministérios. Grande parte das decisões de políticas públicas passou a ser tomada pelas próprias empresas estatais, enfraquecendo consideravelmente o poder dos ministérios em seu papel de formulador. É exatamente nesse padrão descontrolado de crescimento do Estado que se encontram as raízes de muitos dos problemas de performance do Estado brasileiro.

Ao longo dos anos 1970, os ministérios setoriais perderam progressivamente o poder de fiscalização sobre as posições de direção das empresas estatais. O potencial de coordenação dessas instâncias passou a ser bloqueado pela fragmentação da burocracia. A fraqueza dos Ministérios gerou superposição de funções, práticas de cooptação e uma baixa adesão a critérios técnicos de decisão e avaliação das políticas públicas.

Nesse cenário de distorções, as atribuições do DASP no apoio à formulação e execução orçamentária foram transferidas para a SEPLAN. Mas o planejamento, tão incentivado na área econômica e de infraestrutura, permaneceu inexpressivo no setor administrativo. Em 1975, o DASP passa a acumular funções no campo dos serviços gerais, como a administração do patrimônio imobiliário da União disponível aos servidores. Um conjunto de técnicos do Departamento chegou a desenvolver durante o Governo Geisel um novo Plano de Classificação de Cargos e Funções, que se destinaria a substituir o plano em vigor desde 1960. Mas o documento não foi encampado por Figueiredo e seu Ministro do Planejamento, que deram outro conjunto de prioridades ao Departamento.

O DASP teve reavivadas algumas de suas funções de capacitação no âmbito do Programa Nacional de Desburocratização, coordenado pelo Ministro Hélio Beltrão (1979-1983). Ao DASP coube a criação, em 1980, da Fundação Centro de Formação do Servidor Público (FUNCEP)⁴¹. Uma Fundação voltada para a qualificação dos quadros de servidores públicos civis, promoção de atividades associativas e para a padronização do seu acesso às funções superiores da administração federal. A FUNCEP deveria promover eventos, estudos e cursos voltados para o desenvolvimento do quadro de pessoal civil da União. Mas sua ênfase seria a capacitação de técnicos dos escalões médio e inferior. A Fundação se tornou o braço das ações de treinamento patrocinadas pela Secretaria de Modernização Administrativa (SEMOR) do Governo Figueiredo. A iniciativa de criação da FUNCEP partia de um diagnóstico bastante negativo: no último governo militar, cerca de 42% dos servidores do governo federal não havia ultrapassado o 1º grau de ensino. As ações de capacitação e treinamento executadas durante esse governo foram tímidas e não atingiram um percentual

⁴¹ Por meio da Lei nº 6.871/81.

significativo da massa de servidores. Esse era um cenário pouco favorável à democratização do Estado.

Iniciado o governo Sarney, em 1985, as mudanças institucionais previstas pela reforma administrativa tinham o sentido de reverter esse quadro. Mas as várias propostas de reforma institucional então em curso nos outros ministérios espelhavam bem as condições de autonomia e as diferenças de poder no interior da burocracia. As políticas para a área social estavam prestes a sofrer uma grande renovação, mas pela assimilação de pautas externas. A área administrativa seria modernizada pela via do intercâmbio técnico e da transferência institucional. Apenas na área econômica as mudanças seguiriam um caminho auto-reflexivo (na medida em que foram gestadas pelas próprias equipes dos setores alvo), a partir da experiência com o Cruzado e dos diagnósticos e propostas geradas desde o governo Figueiredo. Essas eram frentes de reforma compatíveis entre si. Representavam vias distintas de modernização do Estado. Uma com mais êxito imediato que as outras, mas todas elas tendo de se defrontar com um cenário de confusão entre as fronteiras dos campos político e burocrático que marcariam o processo de transição política no país.

2.1 DO DASP À SEDAP: A REFORMA ADMINISTRATIVA DO GOVERNO JOSÉ SARNEY

No Governo Sarney, o primeiro passo para a reforma administrativa foi dado com o estabelecimento das atribuições do Ministro Extraordinário para Assuntos da Administração⁴². Esse cargo e o nome de seu ocupante estavam previstos no gabinete formulado por Tancredo. O escolhido foi Aluizio Alves, político do PMDB do Rio Grande do Norte. Em julho de 1985, Sarney instituiu, sob supervisão desse ministro, a Comissão de Coordenação do Plano de Reforma da Administração Federal⁴³, integrada por representantes do DASP, do Ministério da Fazenda, do Programa Nacional de Desburocratização e da SEPLAN, com a incumbência de elaborar estudos, diagnósticos e propostas para a viabilização da reforma. Em setembro de 1986, a pasta da Administração deixa de ser extraordinária e se transforma em secretaria permanente com status de ministério: a Secretaria de Administração Pública da Presidência da República (SEDAP). O DASP é extinto e suas atribuições transferidas para a SEDAP, cujo titular continuou sendo Aluizio Alves⁴⁴.

Nesse período, o Programa Nacional de Desburocratização e o cargo de Ministro Extraordinário da Desburocratização, então ocupado por Paulo Lustosa, são também extintos e suas atribuições transferidas para o Ministro chefe da SEDAP. Em seguida é criado o Grupo Executivo da Reforma da Administração Pública (GERAP), integrado pelos Ministros da Administração, Aluizio Alves, da Fazenda, Dilson Funaro, do Planejamento, João Sayad, e pelo consultor geral da Presidência da República, Saulo Ramos⁴⁵. O GERAP foi dotado de um comitê técnico, de uma comissão consultiva e de grupos setoriais nas áreas de abastecimento e

⁴² Por meio do Decreto nº 91.309/85.

⁴³ Por meio do Decreto nº 91.501/85.

⁴⁴ Por meio do Decreto nº 93.211/86.

⁴⁵ Por meio do Decreto nº 93.212/86.

comercialização agrícola, segurança alimentar, desenvolvimento industrial, meio ambiente, desenvolvimento urbano e geração de energia⁴⁶.

Os Relatórios da Comissão de Coordenação da Reforma, além de ressaltarem as dificuldades na obtenção de informações⁴⁷, descrevem um cenário de fragmentação do aparato administrativo e desequilíbrio de recursos entre administração direta e indireta. A constatação frequente nesses documentos era de que, dos dispositivos de descentralização criados pelo Decreto-Lei 200, de 1967, havia resultado em descontrole e falta de fiscalização, especialmente sobre as empresas públicas. Esses diagnósticos destacam o contraste entre administração direta indireta, em termos de recursos e capacidade de planejamento. O regime militar havia transferido para a administração indireta quase toda sua capacidade de investimento e execução, mas permitido que essa esfera se desenvolvesse sem regras gerais quanto à exigência de concursos, padrões de vencimentos e de promoção funcional.

Outro diagnóstico apontava que a estrutura do DASP não era capaz de cumprir uma missão reconstrutora e que qualquer possibilidade de reforma exigia novas instituições. Havia imprecisão de critérios, enclaves corporativos e fortíssimas disparidades remuneratórias entre as áreas de governo. A fragilidade das iniciativas de capacitação dos servidores e a ineficiência dos sistemas de avaliação do mérito e desempenho geravam um cenário de extrema dificuldade para a renovação e fortalecimento do serviço público. O DASP àquela altura não se diferenciava dos setores mais fragilizados do Executivo nem dispunha de planos, prestígio e capacidade técnica para propor uma política ampla e integrada de recursos humanos.

A contratação de pessoal na administração indireta seguiu o regime da CLT e o recrutamento e treinamento dos seus funcionários era tratado como assunto pertinente a cada entidade, sem coordenação por instâncias superiores. A classificação de cargos do serviço civil

⁴⁶ Quatro conjuntos documentais consultados no âmbito desta pesquisa compõem um registro bastante consistente sobre o percurso inicial da reforma administrativa da SEDAP, de 1985 a 1987. Os Diagnósticos da Comissão de Coordenação da Reforma, as Diretrizes e Planos de Ações da GERAP, os Anteprojetos do Sistema de Carreiras encaminhados por Aluizio Alves ao Congresso e os Relatórios de Avaliação e Planejamento interno da SEDAP.

⁴⁷ Além da escassez de indicadores de acompanhamento das políticas, faltavam dados básicos sobre os contingentes de funcionários. O governo da Nova República demorou quase um ano para descobrir que existiam 520 mil servidores na administração direta e 300 mil na administração indireta (Marcelino, 1987).

da União prevista na Lei nº 5.645/70 gerou uma confusão entre atribuições e critérios de remuneração entre diferentes órgãos. Além disso, a carência de coordenação resultou em extremas disparidades setoriais em termos de condição de organização e prestígio das carreiras, o que contribuiu ainda mais para os desequilíbrios entre administração direta e indireta e entre os ministérios da área econômica e os da área social.

Os relatórios expõem os seguintes princípios básicos para o delineamento das políticas da reforma: desburocratização das estruturas e processos administrativos; renovação da política de recursos humanos; controle e economia dos gastos e informatização dos sistemas administrativos. O Poder Executivo deveria reconstruir seus mecanismos de coordenação sobre as ações referentes ao planejamento, política de pessoal e formulação orçamentária. Deveriam ser ampliados os controles externos sobre a ação governamental, pelo Legislativo e Tribunais de Contas, assim como os diretamente exercidos pela sociedade civil sobre os gastos públicos. A reforma administrativa também deveria priorizar a modernização dos sistemas contábeis e auditoriais, com vistas à maior eficácia na aplicação dos recursos e uma avaliação mais sistemática dos níveis de eficiência das políticas de governo.

Os controles externos deveriam ultrapassar a mera prestação de contas. Os documentos sugerem a ampliação dos mecanismos de participação social na definição das prioridades de ação, nos diferentes níveis de governo. A constituição das políticas passaria pelo debate com todos os segmentos implicados em suas efetivações. A reforma administrativa redefiniria assim os modos de interação entre o poder público e as comunidades de usuários dos serviços públicos.

Em outra frente a reforma deveria promover a renovação das práticas de gestão e da liderança no setor público. Ela investiria na capacitação profissional e gerencial dos servidores, assessores e dirigentes. Seriam, além disso, redefinidos os critérios para o preenchimento dos cargos de confiança, privilegiando-se o recrutamento interno e as medidas de impedimento ao nepotismo e ao clientelismo no preenchimento dos cargos⁴⁸. As funções de

⁴⁸ Finalizado o governo Figueiredo, as estimativas consultadas por Schneider indicavam que cerca de cinquenta mil cargos na administração federal eram preenchidos por designação (1994, p.115).

confiança, subordinadas ao imperativo do aperfeiçoamento contínuo e à especialização, seriam atreladas a estruturas de carreiras mais equânimes e racionais.

A equipe da reforma iniciou um grande levantamento para a formação do cadastro nacional de Pessoal Civil, a elaboração de um Projeto de Lei de um novo sistema de carreiras para o Serviço Público Federal, a construção de uma Escola de Governo para altos quadros e de um programa de reciclagem e aperfeiçoamento do segmento de funcionários de nível intermediário. De acordo com esse projeto, as carreiras do Poder Executivo federal seriam estruturadas em classes e integradas por cargos de provimento efetivo. As bases desse novo Sistema, o recrutamento e a ascensão por mérito, seriam garantidas com as novas ofertas de concursos e capacitação⁴⁹.

Para se compreender o surgimento dos projetos da reforma administrativa ligados à formação e capacitação de quadros, é preciso voltar a 1982, quando o DASP, então dirigido por José Carlos Soares Freire (1979-1985), encomendou ao Ministério das Relações Exteriores um estudo sobre modelos internacionais de formação de gestores públicos. O encarregado foi o embaixador Sérgio Paulo Rouanet. Seu relatório de investigação traz um levantamento das instituições de capacitação de funcionários públicos existentes no Brasil e uma avaliação das experiências francesa e alemã na formação de altos quadros para o serviço público civil. Sua conclusão foi a de que os mecanismos realmente eficazes de recrutamento e capacitação de altos quadros no Brasil estavam restritos a algo como uma dúzia de carreiras e instituições de formação específicas, entre as quais o Instituto Rio Branco, a Escola Superior Fazendária, a Academia Nacional de Polícia, a Escola Superior de Administração Postal, os programas de formação da Petrobras e Eletrobrás e, nos estados, o Centro de Desenvolvimento em Administração da Fundação João Pinheiro, a Fundação Escola do Serviço Público do Estado do Rio de Janeiro e a Fundação para o Desenvolvimento Administrativo do Governo do Estado de São Paulo.

⁴⁹ Nesse contexto são instituídos ou reorganizados o Cadastro e o Sistema Integrado de Administração de Pessoal (Decreto nº 93.213/86); o sistema de gerenciamento das contas e pagamento de pessoal (Decreto nº 93.214/86) e; o sistema de auditoria de pessoal civil (Decreto nº 93.215/86).

O relatório contém sugestões para a adoção de um modelo de Escola de Governo inspirado na *École Nationale d'Administration* (ENA)⁵⁰. Recomenda a criação de uma Escola de Governo, organizada em bases meritocráticas e internacionalistas, devendo, de acordo com o projeto inicial, selecionar e formar uma nova categoria de altos servidores públicos. O relatório também recomendava uma divisão do trabalho no sistema de profissionalização dos funcionários do Poder Executivo: a Escola deveria se concentrar na formação e recrutamento de quadros de nível superior e outro centro cuidaria da capacitação e do treinamento de servidores, em todos os níveis hierárquicos, ministrando cursos de curta e média duração.

De acordo com o Relatório de Rouanet, deveria ser garantido o ajustamento desses novos quadros, sob a forma de um sistema de carreiras múltiplas ou de uma carreira única. A solução das carreiras múltiplas, apesar de mais recomendável, seria de difícil implementação, pois envolveria a fixação de atribuições, reclassificação dos cargos e a criação de carreiras executivas em cada uma das entidades da administração federal. Cada órgão instituiria uma carreira superior e os atores recrutados e formados pela Escola teriam acesso às classes iniciais dessas carreiras, de acordo com sua classificação no curso e escolha. A alternativa a esse modelo seria a criação de uma carreira de administradores públicos civis, com acesso reservado às direções dos Ministérios e Autarquias no Executivo Federal⁵¹, com um desenho próximo ao do sistema francês.

Como no serviço diplomático, o provimento dos cargos possuiria um elemento restritivo, pois a nomeação deveria recair sobre integrantes das carreiras, e um elemento aberto ou discricionário, na medida em que o dirigente poderia promover, entre os integrantes da carreira, o funcionário de sua confiança. Segundo Rouanet (2005), feita a opção pela carreira

⁵⁰ A criação da ENA, em 1945, ocorreu porque se considerava que os altos escalões administrativos franceses não tinham demonstrado lealdade e resistência suficientes durante a ocupação alemã. Afastados os que haviam aderido ao governo Vichy, o General De Gaulle teve assim ampla legitimidade e liberdade para iniciar um processo de renovação das elites governamentais (Santos e Brito, 1995, p.11). E escolheu para isso a via de uma Escola e de uma Carreira de dirigentes públicos. A montagem do atual sistema francês de serviço civil foi viabilizada, além disso, pelo amplo apoio que lhe concederam as elites dirigentes na Quarta República.

⁵¹ O embaixador considerava que o acesso dos egressos da Escola a essas carreiras superiores poderia não ocorrer sob regime de completo monopólio, quando, pela natureza especializada de suas funções, o órgão tivesse de reservar parte dos seus cargos de direção para diplomados em determinadas profissões. Os dirigentes poderiam assim designar para um determinado percentual de vagas, candidatos com graduações técnicas específicas.

de Administrador Civil, a Escola deveria se empenhar na formação de atores capazes de interlocução com a sociedade e com visão crítica e global sobre as políticas de Estado e não técnicos insensíveis às implicações sociais e políticas da ação administrativa. Esse perfil seria conseguido pela integração das ciências sociais ao processo de formação desses quadros e pela experiência advinda dos períodos de estágio em órgãos estranhos à sua especialização profissional e regiões da Federação com as quais o aluno não tivesse contato⁵². Esta Escola estaria em cooperação com a universidade e outros programas de formação e treinamento. O autor do Relatório aborda as desconfianças suscitadas pela adoção do modelo francês e as acusações de se pretender a renovação da gestão pública brasileira com base em um modelo visto como elitista. Nas palavras de Rouanet (2005, p.93):

Muitos entrevistados consideraram inoportuno implantar no Brasil, no atual momento político, uma escola que tivesse as características elitistas e antidemocráticas atribuídas à ENA e produzisse uma casta de funcionários privilegiados – acentuando os desníveis existentes – que, por seu tipo de formação técnica, fossem pouco sensíveis às dimensões mais amplas da ação administrativa. A objeção seria mais plausível se o atual sistema de formação e de acesso à alta função pública estivesse isento dessas deficiências. Não me parece óbvio que esse sistema, em que o provimento de cargos de direção superior, em geral, efetua-se à margem de qualquer critério objetivo, seja, *prima facie*, mais igualitário que o sistema proposto, em que o acesso a esses cargos pela escola obedeceria rigorosamente ao critério do mérito, qualquer que fosse a origem social dos candidatos. De qualquer forma, se a objeção em si não é válida, a preocupação que ela traduz não é frívola e merece ser levada em conta em qualquer tentativa de implantar, no Brasil, uma escola superior de administração pública.

O Relatório é enfático na consideração de que a iniciativa da Escola seria inócua sem outros esforços simultâneos de profissionalização. Sem articular formação e acesso, a iniciativa poderia desembocar em um vazio. Uma Escola de Governo semelhante à ENA supriria uma lacuna existente no quadro de iniciativas até então vigentes no país (com predominância de programas de treinamento e aperfeiçoamento), especialmente na ligação entre ensino e acesso para várias áreas de governo. Dado o perfil polivalente de seus egressos, o embaixador considerava que ela não se sobreporia aos centros de formação então existentes.

⁵² O autor sugeria um semestre de estágios. Haveria três tipos de estágios: em diferentes regiões do país, instituições e áreas de governo.

Mas poderia também se constituir como polo para a formação de uma nova geração de dirigentes públicos.

Esse documento viria a inspirar os construtores da reforma administrativa no início da Nova República. Há vários registros sobre sua influência nos planos do Ministério Extraordinário da Administração. Um dos principais relatos nesse sentido foi feito por um dos primeiros funcionários dessa pasta e ex-diretor da ENAP, Nilson Holanda⁵³ (2005, p.22):

Nós sabíamos, naquela época, que no governo anterior, no governo Figueiredo, havia sido elaborado um projeto inicial, um relatório de autoria do Embaixador Rouanet, que depois foi Ministro da Cultura, que propunha uma escola nos moldes mais ou menos da famosa *École Nationale d'Administration* (ENA), francesa. Como nesses processos de mudança de governo as coisas são muito desorganizadas, não se conseguiu localizar dentro do DASP, que ainda existia e que foi substituído pela Secretaria da Administração Pública (SEDAP), uma cópia do relatório. Tivemos que ir pessoalmente ao Embaixador Rouanet para conseguir uma cópia do relatório. Efetivamente, ele tinha feito uma visita a ENA francesa e a duas escolas alemãs, uma escola da Universidade de Ciência da Administração de Speyer e uma outra Escola que tem um nome em alemão que não sei, de Bonn. Então, com base nessas visitas, ele fez um relatório que foi a base do nosso projeto de criação da ENAP. Só que a nossa idéia era que a ENAP deveria formar um profissional, ou sistematizar um processo de formação profissional, que de certa forma já existia de maneira indireta e de maneira assistemática e desorganizada dentro do governo.

Gileno Marcelino⁵⁴ (2011), que inicia o governo Sarney dirigindo a Secretaria de Modernização Administrativa (SEMOR), também se refere ao contato com o relatório, em

⁵³ A carreira de Nilson Holanda pode ser definida como a de um tecnocrata típico. Nasceu em 1935, em Limoeiro do Norte, CE. Ingressou no Banco do Nordeste em 1955 e se formou na UFC, em Direito, em 1957. No início dos anos 1960, fez cursos de Economia e Administração nas universidades de Stanford e Harvard, EUA. Tornou-se Chefe da Divisão de Análise de Projetos do Departamento Industrial e de Investimentos do BNB. Ministrou cursos de Teoria do Desenvolvimento e Avaliação de Projetos na UFC e CEPAL. Na segunda metade dos anos 1960, participou de uma série de intercâmbios técnicos no exterior. Retornou ao Brasil para assumir o cargo de Secretário de Planejamento junto à Secretaria Geral do Ministério de Planejamento e Coordenação Geral, a que estava atrelado o cargo de Superintendente do IPEA. Entre 1971 e 1974, integrou os Conselhos administrativos do BNDES e FINEP e os Conselhos deliberativos da SUDENE, SUDAM, SUDECO e SUDESUL. Assume a presidência do BNB em 1974, permanecendo no cargo até 1979. No início dos anos 1980 retorna ao setor de análise de projetos do BNB, quando é convidado por Aluizio Alves para o cargo de assessor no Ministério da Administração, em 1985. Após a Nova República, foi ainda diretor executivo e presidente do IPEA, em 1992; Diretor de Planejamento e Avaliação da SEPLAN, em 1993, e Secretário-adjunto de Políticas Regionais, entre 1995 e 1997 (CPDOC/FGV/DHBB).

⁵⁴ Marcelino nasceu em 1938, em Mossoró, RN. Formou-se em Administração pela EBAP/FGV, no Rio de Janeiro no fim dos anos 1950. Em 1962, quando Aluizio Alves era governador do Rio Grande do Norte, foi

depoimento a esta pesquisa. Ele foi requisitado a João Sayad pelo Ministro Aluizio Alves, com quem já havia trabalhado no governo do Rio Grande do Norte na década de 1960. Nas palavras de Marcelino (2011):

Uma das minhas primeiras descobertas no Ministério da Administração foi um relatório do embaixador Sérgio Rouanet que, a pedido do último diretor geral do DASP, tinha percorrido as principais escolas de governo do mundo e tinha recomendado enfaticamente que se criasse uma escola de administração pública no governo federal. Com essa descoberta eu vendi a ideia para o ministro (da administração) que se encantou também com a possibilidade de se criar a ENAP. E levou ao presidente e eu tive despachos com o presidente Sarney para convencê-lo da necessidade de criá-la. E qual era a necessidade? Era que a gente tinha diagnosticado, claramente, no Ministério da Administração que o DASP estava morrendo. Na realidade era um cadáver insepulto que precisava ser dignamente enterrado, mas que precisava de um sucessor porque a função que ele exerceu foi muito importante no governo brasileiro desde a década de 1930, quando foi criado.

Além da consulta ao Relatório do embaixador Rouanet, em 1985, funcionários da SEDAP visitaram escolas de governo no Canadá, Espanha, Portugal e França, com o intuito de definir o modelo mais adequado de formação a ser implementado na ENAP e estabelecer as parcerias para sua instalação⁵⁵. O desenho predominante da Escola, seguindo as sugestões do *Relatório Rouanet*, acabou ficando mais próximo do modelo francês. A ENAP passou a contar com a visita de alguns diretores da ENA.

convidado para o setor de planejamento do governo daquele estado. Obteve aprovação de projetos e convênios junto a SUDENE e ao USAID. Foi em 1963 para Washington realizar especialização na área de Administração. Voltando ao Brasil em 1965, foi convidado para trabalhar na Sudene também na área de acompanhamento de projetos. Muda-se para São Paulo em 1970 onde obtém o título de doutor pela USP e ingressa como professor da FEA. Quando João Sayad assumiu o Ministério do Planejamento, levou para Brasília nove professores, entre os quais G. Marcelino. Ele esteve na SEMOR/SEPLAN do início da Nova República até março de 1986, período em que Aluizio Alves o convidou para assumir o cargo de Secretário-Geral da SEDAP. Permaneceu neste cargo até 1989, quando retornou a SEPLAN, como secretário adjunto. Em seguida foi diretor da ESAF e depois professor do Departamento de Administração da UnB (Marcelino, 2011).

⁵⁵ Os contatos com vistas a acordos de cooperação técnica com instituições nos EUA e França estão presentes em alguns documentos consultados ao longo desta pesquisa, como o Ofício/SG/GAB/Nº 3115 de 15 de outubro de 1986, entre o Secretário Geral da SEDAP, Gileno Marcelino, e o Embaixador Paulo de Tarso Flexa Lima, Secretário Geral do Ministério das Relações Exteriores, que trata do apoio à SEDAP por parte da Escola de Administração Pública da Universidade de Nova York e da Escola Woodrow Wilson da Universidade de Princeton. Em outra correspondência (o aviso nº 889, de 9 de dezembro de 1986), o Ministro Aluizio Alves solicita ao Ministro das Relações Exteriores apoio ao convênio entre a SEDAP e a ENA francesa. Nesse caso, auxiliando o servidor da SEDAP, Heitor Coutinho, durante seu estágio na ENA, em Paris, durante os quinze meses em que lá permaneceria.

Entre 1986 e 1987, a ENAP recebeu a visita de técnicos da ENA, e esta acolheu, nesse mesmo período, funcionários da ENAP, inclusive em regime de estágio. Marcelino (2011) destaca que a preocupação com os riscos da “transferência” esteve presente desde o início da formulação do projeto da Escola:

Eu cheguei a visitar institutos de administração pública no Uruguai e na Argentina que eram meros transplantes do currículo da ENA francesa. Eles também tinham instituído, nossos vizinhos aqui do Sul. Nós levamos dois anos para tomar cuidado e fazer algo bem adequado ao Brasil. Eu fui aluno do Guerreiro Ramos. O mais ilustre dos sociólogos voltados para administração no país e que, inclusive, me recordo bem da tese dele, defendia a chamada redução sociológica. Ou seja, não se faz o mero transplante de modelos estrangeiros para o país. Faz-se a adaptação e a adequação à cultura nacional. E a gente tomou esse cuidado ao propor a criação da ENAP brasileira. E isso, essa lição me ficou muito clara do Guerreiro Ramos. Em 1986 a gente sugeriu a criação da ENAP e atrelada à ideia da instituição, uma carreira. Saiu a Escola dentro da FUNCEP. Teve dificuldades de surgir à luz do dia exatamente por estar em uma instituição já vetusta que era a FUNCEP. Para se ter ideia do sucesso da empreitada, foram aproximadamente oitenta mil candidatos. Os franceses ficaram estupefatos, porque a ENA francesa com toda a tradição que tinha desde 1945 reunia no máximo 1500 ou 2000 candidatos. Eles não imaginavam essa demanda por uma nova carreira na administração pública⁵⁶.

Definido um modelo de inspiração, a dificuldade também reportada por esse depoimento diz respeito ao encaixe da Escola na estrutura da FUNCEP. Também lhe caberiam o desenvolvimento de pesquisas e o recrutamento do pessoal civil para a Administração federal. Com esse quadro de atribuições, que nem sempre correspondiam às limitações da Fundação, a FUNCEP se constituía em um instrumento natural para as políticas de recursos humanos do governo nascente.

As atividades de recrutamento e formação já existentes passariam a uma condição de subordinação às diretrizes da SEDAP, algo que destoava da fragilidade dos instrumentos de coordenação à disposição do DASP e SEMOR no último governo militar. A maioria dos cargos no topo da burocracia, mesmo os preenchidos com base em critérios de confiança, não estaria disponível ao recrutamento amplo. Funções como a de Secretário-Geral (segundo posto na hierarquia de cada ministério) seriam reservadas aos membros de uma carreira de dirigentes

⁵⁶ Em depoimento concedido a esta pesquisa.

públicos, composta por atores selecionados por concurso e formados pela ENAP, vindos da própria administração ou recrutados externamente. Um sistema de recrutamento diretamente voltado para as necessidades da alta administração pública.

Além da Escola de Governo e de uma carreira de gestores públicos, a equipe do Ministro Aluizio Alves e as Comissões da Reforma também investiram em uma proposta de redefinição do regime jurídico do serviço civil federal⁵⁷. Esse novo enquadramento, tal como expresso nos documentos da SEDAP até 1987, teria por objetivos a democratização do acesso à função pública e a melhoria da eficiência na execução dos serviços públicos, mediante: a) adoção do princípio do mérito, para ingresso e desenvolvimento na carreira; b) estabelecimento, em caráter geral e permanente, de programas de formação e aperfeiçoamento; c) renovação da liderança no setor público e profissionalização da formulação e gestão das políticas públicas; d) exclusividade de exercício dos cargos comissionados pelos funcionários integrantes do sistema e redução da discricionariedade no preenchimento dos cargos de confiança.

Todos os funcionários da União ocupantes de cargos e funções de tipo permanente seriam integrados nos planos de carreira de seus respectivos órgãos e entidades, de acordo com os critérios de escolaridade e atribuições originais, com vistas a evitar as disparidades de remuneração entre segmentos com atribuições similares. As versões preliminares dos documentos que apresentam esse sistema também previam a ampliação dos mecanismos de mobilidade dos funcionários (entre carreiras ou categorias funcionais de atribuições idênticas) e a ampliação das possibilidades de progressão (de carreiras básicas às carreiras intermediárias e destas às carreiras superiores) pela via do concurso público interno. As diretrizes do sistema de capacitação dos funcionários públicos civis do Poder Executivo Federal, assim como as iniciativas de recrutamento e aperfeiçoamento desses funcionários passariam ao encargo da FUNCEP. A Fundação coordenaria, através da ENAP e do CEDAM, a implantação de novo sistema de capacitação.

⁵⁷ Antes haviam tratado da classificação de cargos no Executivo federal a Lei nº 284 de 1936, a Lei nº 3.780 de 1960 e a já referida Lei nº 5.645 de 1970.

O CEDAM responderia ao grande déficit de qualificação técnica e escolar do quadro de pessoal do Executivo. De acordo com dados do Cadastro Nacional de Pessoal Civil (SEDAP, 1987), 18,26% do total de funcionários da administração direta e autárquica não tinham o 1º grau completo, 25,70% possuíam apenas 1º grau completo e 24,52%, o 2º grau. E segundo os registros da SEPLAN, cerca de 40 mil funcionários estavam sendo deslocados na administração indireta, nos em função da extinção ou incorporação dos seus órgãos⁵⁸. À ENAP caberia recrutar e capacitar os novos gestores públicos, que se encaixariam em carreiras múltiplas ou na carreira de administrador civil, conforme as sugestões apresentadas pelo Relatório de Rouanet ao DASP⁵⁹. Segundo essa versão do Projeto de Lei, os cargos em comissão (divididos em oito níveis) passariam a ser exercidos majoritariamente por funcionários das carreiras. Apenas os dois níveis mais altos, “referentes a cargos de estrita confiança do dirigente”, estariam disponíveis para o recrutamento amplo (abertos para atores externos à administração)⁶⁰.

Dentro desse quadro de opções a reforma administrativa pretendia alterar as estruturas de controle sobre a formulação e implementação das políticas e redefinir as formas de recrutamento e os perfis dos diferentes segmentos do funcionalismo público federal. Mas seus formuladores tinham bem claro de que não haveria sucesso sem o firme compromisso e empenho da Presidência da República e uma ampla pactuação entre Executivo e Legislativo. Não foi esse o caso no Governo Sarney.

A história da reforma proposta pela SEDAP deve ser entendida à luz das discontinuidades na gestão Sarney. Com o êxito inicial do Plano Cruzado, em 1986, o presidente teve seu maior período de legitimidade. O principal partido da base, o PMDB, elegeu naquele ano 22 dos 23 governadores. O presidente Sarney e seu ministro da Fazenda,

⁵⁸ Seguem algumas das ações de reestruturação, incorporação ou extinção de órgãos entre 1986 e 1988: reorganização do IBGE (de acordo com o Decreto 93.599/86), reestruturação da Caixa Econômica (pelos Decretos nº 93.600/86 e nº 95.075/87), incorporações da PETRASA e ARSA à Petrobras e à Infraero (Decreto 93.609/86), incorporação da ALCONORTE pela Companhia Nacional de Álcalis (pelo Decreto nº 93.610/86), da EBN à Radiobrás (pelo Decreto 95.676/88); extinção das empresas SA Coque, COALBRA (pelo Decreto nº 93.603/86), ALUME, CONESG, CRN (pelo Decreto 93.608/86) e BNH (pelo Decreto-Lei 2.291/86).

⁵⁹ O modelo da carreira “única” de Gestor Governamental só foi legalmente definido com a Medida Provisória nº 84, de 15 de setembro de 1989.

⁶⁰ Entre 1987 e 1989 quatro propostas com diretrizes para planos de carreira tramitaram pelo Congresso Nacional. A Constituição de 1988 abarcou no seu artigo 39, a instituição de planos de carreira para os servidores da administração pública direta, autarquias e fundações públicas.

Dilson Funaro, colaboraram para esse sucesso ao retardarem a execução de medidas econômicas impopulares, como a suspensão da política de congelamento de preços. Mas a partir do início de 1988, após o fracasso do Plano Cruzado e ampliação do nível inflacionário, assiste-se a um movimento de redução do apoio ao governo e paralisação de reformas estruturais. Lideranças e alas de congressistas do PMDB e PFL começam a se afastar do governo, no mesmo contexto em que se ampliam as tentativas de interferência do presidente nos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte.

Esse desgaste levou, em 1987, à quebra da Aliança Democrática, coalizão entre PMDB e PFL que viabilizou a eleição de Tancredo e desde o início da Nova República garantia sustentação ao governo. Inicia-se um momento de reconstrução da base de apoio do Governo no Legislativo. A partir daí Sarney precisou lotear os espaços de governo, em função das diferentes votações. Assim é formado o chamado Centrão, grupo de parlamentares do PMDB, PFL, PDS e PTB, que passou a atuar nas questões que o governo considerava estratégicas e que era reconhecido na época como um grupo de parlamentares conservadores e fisiologistas.

Apesar dos mecanismos institucionais da reforma administrativa terem sido criados entre julho de 1985 e setembro de 1986, portanto, antes desse período de crise, foi nesse cenário que a SEDAP teve de implementá-la. Nesse período, dezenas de propostas nos ministérios são bloqueadas ou deslocadas para as comissões da Constituinte. Quanto mais fragilizado pela crise econômica foi se tornando o governo da Nova República, mais rígida e centralizadora foi se tornando sua gestão. O cenário a partir de 1988 é de outro padrão de relações entre Legislativo e a Presidência da República, com esta cada vez mais empenhada no bloqueio às propostas que implicassem aumento de gastos.

No início do governo, Sarney precisou contar com o apoio das forças mais à esquerda do PMDB, o que abriu espaço para propostas de reforma estrutural na área das políticas sociais e no âmbito do Ministério da Administração. Mas, na medida em que se diminuía a legitimidade da presidência e suas condições de governabilidade, cada vez mais Sarney se valia de métodos clientelistas na relação com o Congresso. Assim logrou a extensão do seu mandato, após o fracasso do plano cruzado.

Os grupos de funcionários das empresas, conselhos e agências cuja extinção foi recomendada pelas comissões da reforma, também vêem nesse contexto de fragilização da secretaria uma oportunidade de se mobilizarem contra a continuidade de suas políticas, como atesta uma entre as dezenas de notas de protesto dirigidas à SEDAP entre 1986 e 1987. A Carta acusava o Ministro da Indústria e Comércio de pretender desativar as sessenta unidades regionais e locais da Superintendência da Borracha em quatro dias, sem o planejamento mínimo necessário⁶¹. A reestruturação da Superintendência da Borracha acaba servindo de pretexto para o posicionamento conjunto de nove entidades sindicais federais contra a execução da reforma administrativa⁶².

Outra maneira de acompanhar as resistências à reforma administrativa nesse período é por meio de sua repercussão na Imprensa. O editorial do jornal *Folha de São Paulo* intitulado “Reforma para ontem” de 24 de agosto de 1986 destaca o nível de expectativa suscitado pelos anúncios iniciais da reforma e a frustração com seus primeiros resultados. A demora em sua concretização é atribuída aos jogos de influência e tentativas de acomodação de interesses:

“Isto está parecendo uma novela”. A afirmação, de quase uma semana atrás e referente à reforma administrativa, é de ninguém menos que o presidente José Sarney. Poderia, entretanto, ter sido feita por qualquer brasileiro que viesse acompanhando o vaivém infundável que marca essa grande promessa e essa grande lacuna do governo da “Nova República”. Poucos planos governamentais conseguiram arrastar-se tanto como esse. E sempre esbarrando em dificuldades de toda ordem, interpostas nos bastidores dos ministérios e assessorias governamentais. Seus sucessivos adiamentos revelam que essas dificuldades continuam presentes, e que o jogo interno de pressões ainda não tem vencedores ou vencidos.

A estratégia diante dos projetos na área social e de reforma administrativa, já em curso, foi dividi-los entre políticas emergenciais e reformas estruturais, priorizando as primeiras e deslocando as demais para a Constituinte. O direcionamento dos projetos na área do funcionalismo para o Legislativo retirou a proteção e apoio com que contara até então a SEDAP. Os atores da reforma administrativa se aproximam da frente parlamentarista, que então se

⁶¹ Através da Portaria 143, de 11/9/86.

⁶² Associação dos servidores do DASP, Associação dos servidores do ministério da Justiça (ASSEJUS), Comissão pró-associação dos servidores do DNPM, Movimento de valorização dos servidores do Ministério da Saúde, ANSEF-FUNAI, e associações dos servidores dos Ministérios da Educação, Trabalho, Comunicações e Transportes.

organizava no Congresso Nacional. Os segmentos das categorias com maior nível de consolidação do Ministério da Fazenda, do Ministério do Planejamento, do Serviço Federal de Processamento de Dados (SERPRO) e do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA) também se mobilizaram junto à SEPLAN e à Constituinte com vistas a interferir nos novos marcos legais para os setores de cúpula da administração pública.

Desde o início da Nova República, a causa do parlamentarismo reuniu políticos de vários partidos. A alteração de Regime foi apoiada pela maioria dos membros da Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, a chamada Comissão Afonso Arinos⁶³, que esboçou uma proposta de carta segundo o modelo de parlamentarismo. Iniciada a Assembleia Nacional Constituinte, em 1987, espaços estratégicos, como a Comissão de Organização dos Poderes e Sistema de Governo e a Subcomissão do Poder Executivo foram ocupados por constituintes parlamentaristas. Prova maior dessa infiltração dos parlamentaristas era encontrada na Comissão de Sistematização do Ante Projeto Constitucional, presidida pelo próprio Afonso Arinos de Melo Franco, eleito senador em 1986. A proposta de mudança do sistema de governo chegou a contar com o apoio da maioria dos constituintes, o que fica evidente nos documentos aprovados pela Comissão de Organização dos Poderes e Sistema de Governo e pelas Subcomissões do Poder Legislativo e do Poder Executivo⁶⁴.

Quando se tornaram conhecidos os textos em elaboração nessas instâncias da Constituinte, começaram as indagações sobre quais seriam as reformas e adaptações necessárias no sistema partidário e na burocracia estatal caso a mudança de sistema de governo fosse aprovada⁶⁵. Fora do Congresso Nacional, um amplo debate ocorria nesse

⁶³ Convocada por José Sarney pelo Decreto nº 91.450, de 18 de julho de 1985, e presidida pelo Jurista Afonso Arinos, a Comissão possuía cinquenta integrantes, entre os quais figuravam renomados escritores, juristas, cientistas e politólogos. Mas a iniciativa de Sarney foi considerada uma interferência do Executivo quando do início dos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte, em 1987. Com isso, o anteprojeto elaborado pela Comissão Afonso Arinos, apesar de publicado, não foi apresentado à Constituinte.

⁶⁴ Um indicador de sua presença nos debates da Constituinte é que a palavra “parlamentarismo” aparece 460 vezes nas atas da Subcomissão do Poder Executivo, que tem 216 páginas.

⁶⁵ Mudança, aliás, a essa altura, amplamente aceita pelos constituintes, como revela uma reportagem do Jornal do Brasil, de 7 de março de 1988, p.4, em que a frente parlamentarista contabiliza o apoio de 315 constituintes e afirma dispor da maioria dos votos dos parlamentares do PMDB.

contexto sobre a viabilidade administrativa do parlamentarismo no país, em artigos na imprensa escrita e na televisão, em seminários acadêmicos.

Uma importante defesa do Parlamentarismo ocorreu na edição do Programa Roda Viva, da TV Cultura, transmitida em 16 de novembro de 1987, com o então deputado federal José Serra. Há um trecho em que o deputado aborda a questão do “gargalo administrativo”: “Muita gente diz: ‘Você não pode ter parlamentarismo porque os partidos são fracos’. E eu digo: você não fortalecerá os partidos se não for no parlamentarismo. Você diz: ‘Você não tem parlamentarismo porque você não tem uma burocracia estável, burocracia no bom sentido, porque você tem empreguismo’. Eu digo: bom, porque a prática da relação Executivo, Legislativo, dentro do presidencialismo, é a prática da manipulação, está certo? Ela favorece isso. Por outro lado, quero te dizer, o presidencialismo não formou nenhuma burocracia estável e competente no Brasil”. A falta de uma burocracia moderna e eficiente aparecia como um dos principais obstáculos à aprovação do texto construído pela Comissão de Sistematização. Defensores do novo sistema argumentavam, no entanto, que o parlamentarismo forneceria o impulso necessário tanto ao fortalecimento da democracia, quanto à profissionalização da gestão pública.

Duas iniciativas dão conta do engajamento do ministro chefe da SEDAP nas discussões em torno da implantação do parlamentarismo no país: a criação do Grupo de Estudos de Políticas Públicas (GEPP) e a realização de um Seminário sobre a viabilidade da implantação do parlamentarismo. O GEPP, integrado por representantes da FUNCEP, ENAP, FGV e do extinto Programa Nacional de Desburocratização, teve importante papel no alinhamento da SEDAP com a causa da mudança de sistema de governo no Brasil.

Aluizio Alves defende regime parlamentarista

Uma veemente defesa do sistema parlamentarista ordoxó foi feita ontem pelo ministro-chefe da Secretaria de Administração Pública da Presidência da República (Sedap), Aluizio Alves, ao anunciar o seminário internacional sobre parlamentarismo e presidencialismo, que começa hoje, às 9 horas, no auditório Petrônio Portella, no Senado Federal, para discutir amplamente o tema. Promovido pela Sedap e Gepp (Grupo de Estudos de Políticas Públicas), grupo de consultoria externa que assessora Aluizio Alves, o seminário vai trazer cientistas políticos da França, Espanha, Alemanha, Portugal e Estados Unidos, para debater, durante três dias, as implicações institucionais e administrativas dos dois sistemas políticos.

Constituinte em 46, o ministro Aluizio Alves foi um dos signatários da emenda que tentou implantar o sistema parlamentarista naquele ano, que não foi adotado. De acordo com Aluizio, o atual momento político permite que se implante o parlamentarismo puro e não o sistema híbrido, que seria inadequado pelo fato do Brasil não possuir tradição política para tal façanha. "Nem países com tradição política arriscaram um novo sistema misto, um meio caminho entre parlamentarismo e presidencialismo" — arrematou.

Não escondendo sua preferência pela implantação do parlamentarismo no Brasil, Aluizio salienta que o novo sistema de governo brasileiro deve ser escolhido independentemente de crises. Ou seja, não é porque o atual sistema presidencialista atravessa séria crise, que a Constituinte deva optar pelo parlamentarismo, mas sim como resultado de uma ampla repercussão.

Reunião

Os parlamentares que ainda têm dúvidas sobre a conveniência de uma possível implantação do sistema parlamentarista terão oportunidade de se reunir amanhã com os especialistas internacionais do seminário, na Comissão de Organização dos Poderes.

Caso seja afinal adotado este sistema, com o indicam as tendências, o ministro Aluizio Alves não quer ser surpreendido com uma administração



despreparada. Além da criação do Gepp, para assessorá-lo nos assuntos de reforma administrativa, visando sua maior agilização, o ministro pretende, que a administração pública já esteja mais organizada, eficiente e estável.

Ao defender o parlamentarismo, Aluizio sustenta que a administração pública não pode ficar sujeita às instabilidades políticas próprias deste regime. Portanto, é de opinião, que ela seja distinta do governo, para que não ocorra, no caso de queda de gabinetes, uma mudança de todos os cargos do governo. Assim, torna-se imprescindível que o novo regime jurídico — o civilista —, bem como um novo plano de carreira para o funcionalismo público estejam concluídos dentro de seis meses, isto é, em tempo hábil, para a implantação do novo sistema de governo.

Gepp

O ministro Aluizio Alves assinou portaria criando ontem o Gepp, que vai assessorá-lo em assuntos técnicos sobre reforma administrativa, visando o aperfeiçoamento da máquina estatal. O grupo vai organizar seminários, reuniões técnicas, mesas-redondas, além de pesquisas e projetos.

A Funcep (Fundação Centro de Formação do Servidor Público), vinculada à Sedap, prestará apoio técnico e administrativo ao Gepp. De acordo com a portaria, compõem o Gepp o ex-secretário — executivo do Programa Nacional de Desburocratização Célio França (coordenador-geral); o diretor da Escola Nacional de Administração Pública (Enap) o economista Nilson Holanda; Paulo Roberto Mota, da Fundação Getúlio Vargas, do Rio de Janeiro; o ex-deputado Sebastião Nery; o ministro do Itamaraty, Villar de Queiroz e Hermano Machado, diretor de Pesquisas da Funcep.



Neilo Rodrigues

Frota demonstrou seu desagrado com a desinformação

Explicação satisfaz e porta-voz continua

«Fiz ver ao presidente o desagrado e o desconforto com a falta de informação acerca da viagem para Minas Gerais. Mas, recebi as explicações necessárias, que me satisfizeram, e considero o episódio encerrado». A explicação é do secretário de Imprensa da Presidência da República, jornalista Frota Neto, sobre a viagem de fim de semana do presidente da República, quando, mais uma vez, ficou sem tomar conhecimento dos fatos e deu informações erradas à imprensa.

Frota Neto não confirma uma versão corrente (inclusive divulgada extraordinariamente por uma rede de televisão e confirmada por setores próximos ao porta-voz) de que veio disposto a pedir demissão do cargo e que somente a interferência do presidente e dos generais Bayma Denys e Ivan Mendes o fez desistir. Para ele, que não nega o encontro com os generais e com o presidente da República, o que ficou foi a satisfação de encontrar um bom ambiente de trabalho, com verdadeiro es-

tudo do que vem acontecendo nos últimos dias, não apenas com as informações erradas que o mesmo passou à imprensa, como a interferência de outros setores do Palácio de trato com os jornalistas.

Logo cedo, no dia de ontem, o general Bayma Denys, chefe do Gabinete Militar, foi até a sala de Frota Neto e disse ao mesmo que nada havia de intencional: «Vim aqui trazer as minhas escusas, mas a viagem de Minas era muito sigilosa. Não houve tempo de avisar. A falha foi minha». Frota Neto aceitou as desculpas e pouco depois iria receber a solidariedade do chefe do SNI, general Ivan de Souza Mendes, para posteriormente falar com o presidente Sarney e aceitar continuar no cargo.

A viagem a Minas foi apenas mais um caso onde o porta-voz saiu desacreditado junto aos seus colegas e, também, ao público em geral. Há poucos dias Frota anunciou por volta das 18 horas que não aconteceria aumento de combustíveis em percen-

Entre os dias 19 e 21 de maio de 1987 a SEDAP e a FUNCEP organizaram no auditório Petrônio Portela, nas instalações do Senado Federal, o Seminário Internacional: *Presidencialismo e Parlamentarismo*. A lista de participantes é um indicador suficiente do papel que a SEDAP buscava desempenhar nesse debate e de sua tentativa de aproximação em relação à Frente Parlamentarista. Do evento participaram como conferencistas estrangeiros o Prof. Jean Luc Parodi, Diretor do Instituto de Ciência Política da França; Virgílio Sapatero, Deputado e Ministro para as Relações com o Legislativo da Espanha; o Professor James Young, da Universidade de Virginia; o Presidente do Tribunal Constitucional de Portugal, Armando Marques Guedes e o Professor Uwe Thaysen, da Universidade de Hamburgo. Entre os palestrantes e debatedores brasileiros estavam o Ministro Aluizio Alves; os Deputados Ulysses Guimarães, Bernardo Cabral, Pimenta da Veiga; os Senadores Afonso Arinos de Mello Franco, Marco Maciel, José Richa, Jarbas Passarinho e Jorge Fogaça; e os Acadêmicos Miguel Reale Jr, Celso Lafer e Paulo Bonavides.

O tema do parlamentarismo também ganha grande repercussão na imprensa brasileira em 1987 e 1988. Leonardo Mota Neto sintetiza o clima inicialmente formado em torno da questão em artigo intitulado “O Novo Regime”, publicado no jornal *Correio Brasiliense*, em 10 de abril de 1987:

Exegetas do parlamentarismo acreditam que ele virá para ficar, e não mais para servir de arranjo institucional para a eventual fragilidade política do governo Sarney. Ele levará de roldão a classe política, que terá de abandonar seus antigos vícios republicanos, e dar lugar a uma burocracia estável, que não mudará com as crises do gabinete. E estimulará o surgimento de partidos políticos fortes, que têm seu berço primeiro no Congresso, e que se destinarão a controlar o Executivo exercitando a alternância no poder. Decidido o presidente da República pelo parlamentarismo, resta ver os problemas; sucedâneos que seriam o da adaptação da classe política e da burocracia estatal a um regime de governo que não abre as comportas para a fisiologia e o nepotismo. O Poder Executivo, que ficará na dependência da fiscalização intensiva do Legislativo, mas não na forma de exercer o mando em nomeações e negócios especiais, porém dando vazão a uma rotatividade de partidos e de seus quadros no topo do poder. Pode-se observar a experiência dos regimes: parlamentares europeus. Na Itália, ontem, o prefeito de Roma demitiu-se e nem assim a capital da república deixou de prestar à população os serviços essenciais básicos. Na última crise de gabinete italiana – com a demissão do primeiro-ministro Bettino Craxi – todo o governo foi mudado, mas apenas 400 cargos de confiança puderam

ser trocados. Na França, o parlamentar misto – fórmula que inspira uma nata da Constituinte brasileira – também mostrou, na última grande crise de gabinete, que ensejou a subida do atual primeiro-ministro e prefeito de Paris, Jacques Chirac, que uma pequena parcela do governo foi mudada. No Brasil, o presidente Sarney já está convencido da necessidade do parlamentarismo e seu grande desafio será montar uma burocracia estável, modelar em princípios, com planos de Carreiras definidos e democráticos. O ministro Aluizio Alves a esse respeito, está implantado o modelo brasileiro da tradicional ENA Francesa, que será uma escola de formação e reciclagem de quadros permanentes para a administração pública, submetidos a vestibulares para o acesso à cúpula do Executivo. Assim, o parlamentarismo poderá ser o regime de estabilização política, que o País reclama. E só não será, provavelmente, se não for bem definido pela Constituinte. Nesse caso, não passará daquele tipo de arranjo que integra o anedotário político desses dias: “Se vier o parlamentarismo – relatou ao ex-ministro Golbery, recentemente, um de seus mais constantes interlocutores – virá primeiramente o primeiro-ministro Ulysses Guimarães. Depois virá o primeiro-ministro Mário Covas. Na terceira crise, virá o primeiro-ministro Uruçu...”

O artigo traz uma incorreção: apesar de discursos ambíguos, o presidente Sarney nunca foi favorável ao parlamentarismo. Ao longo de 1987, em que se vê um progressivo distanciamento entre o Governo e as várias lideranças do PMDB, a posição do presidente se tornaria francamente contrária à mudança de regime. Mas alguns ministros permaneceriam alinhados com a bandeira do parlamentarismo, o principal deles era o Ministro da Administração Aluizio Alves, como publicado pelo *Correio Braziliense* em 19 de maio de 1987. No jornal é dito que o Governo Federal daria início a um processo de reciclagem da máquina administrativa, com vistas a prepará-la para uma eventual mudança em direção ao parlamentarismo.

Na entrevista, o Ministro da Administração afirmava que o Governo não queria ser apanhado de surpresa com a aprovação pelo Congresso de um novo sistema de governo, para o qual não estivesse preparado do ponto de vista administrativo. De acordo com ele, vários dispositivos da reforma administrativa confluíam com a instalação do parlamentarismo. As propostas da SEDAP então em curso, se aprovadas, formariam uma nova geração de quadros técnicos para o Estado, contribuindo para a maior estabilidade durante as transições de gabinetes e maior continuidade das políticas públicas. Além da institucionalização do concurso como única via de acesso ao serviço público, tais projetos previam que a maioria dos

cargos de confiança passariam a ser ocupados por servidores do quadro permanente em processo de ascensão funcional e segundo critérios meritocráticos.

Em 29 de novembro de 1987, o Jornal *Estado de São Paulo* veicula uma reportagem intitulada “Parlamentarismo e Burocracia”, na qual confronta as opiniões de quatro das principais lideranças parlamentaristas e presidencialistas sobre esse tema. O debate sinaliza bem o modo como a agenda da profissionalização da gestão pública foi capturada pelo discurso pró-parlamentarismo. Na reportagem, o Senador Fernando Henrique Cardoso (PMDB-SP) questiona a afirmação de que seria preciso manter o presidencialismo mais tempo para organizar a burocracia. Para Cardoso, o presidencialismo imperava no país há anos sem nada fazer pelo aprimoramento da burocracia. Na mesma linha de raciocínio, Sandra Cavalcanti (PFL-RJ) avaliava que as propostas e os dispositivos presentes na nova Constituição sobre o serviço público promoveriam sua modernização, por meio de Escolas de Governo, do acesso por concurso e do instituto do mérito na modelação das carreiras. Em trecho da entrevista citado nessa reportagem de *O Estado de São Paulo*, a deputada é bastante enfática: "o presidencialismo tem o vício do clientelismo e do fisiologismo. É um mito imaginar que sua manutenção por mais algum tempo permitirá a entrega de uma burocracia aperfeiçoada ao governo de gabinete. Quem vai fazer isso será o parlamentarismo".



Fernando Henrique Cardoso



Sandra Cavalcanti



Alvaro Valle



Lúcio Alcântara

Parlamentarismo e burocracia

SILVIA CAETANO

Parlamentaristas históricos, como a deputada Sandra Cavalcanti (PFL-RJ), ou mais recentes, como o senador Fernando Henrique Cardoso (PMDB-SP), consideram improcedente a alegação de que o parlamentarismo aprovado pela Comissão de Sistematização da Constituinte não funcionará eficazmente porque o País não dispõe de uma burocracia profissionalizada e estruturada. Eles argumentam que o anteprojeto de Constituição já aprovado adota, de forma rigorosa, mecanismos que forçarão o aperfeiçoamento da burocracia brasileira.

Mas presidencialistas doutrinários, como os deputados Lúcio Alcântara (PFL-CE) e Alvaro Valle (PL-RJ), embora admitam que uma burocracia estável deve ser pré-requisito para a implantação do parlamentarismo, ponderam que seu aprimoramento não decorre do sistema de governo adotado no País. Para Lúcio Alcântara, o problema da burocracia brasileira tem origem cultural, e é causado por práticas político fisiológicas, enquanto, para Alvaro Valle, a lei não tem força para modernizar o setor. Segundo ele, enquanto não for possível dissolver o Parlamento, o aparelho burocrático continuará a serviço de interesses eleitorais.

Sandra Cavalcanti aconselha aos quem prevejam o fracasso do parlamentarismo, devido à situação da máquina burocrática no País, que leiam o anteprojeto de Carta aprovada pela Comissão de Sistematização da Constituinte. Ela assegura que, a partir da promulgação da nova Constituição, a burocracia será aprimorada por meio de escolas especializadas, do acesso por concurso e do progresso na carreira em função de méritos do servidor público. Admite, porém, que esses princípios não deveriam prevalecer apenas no regime de gabinete, mas em todo regime, "pois são essenciais à vida pública de qualquer país".

A deputada do PFL dispara contra o atual sistema de governo, afirmando que "o presidencialismo em o vício do clientelismo e do fisiologismo. É um mito imaginar que sua manutenção por mais algum tempo permitirá a entrega de uma burocracia aperfeiçoada ao governo de gabinete. Quem vai fazer isso será o parlamentarismo".

A parlamentarista discorda dos que afirmam que a falta de autonomia do Banco Central impedirá o funcionamento correto do parlamentarismo, notando que o anteprojeto de Carta, já aprovado, assegura essa condição, "apesar da forma de provimento de sua presidência". A autonomia do Banco Central estará garantida por seu modo de funcionar, independentemente do Ministério da Fazenda, e com suas decisões submetidas apenas à análise do gabinete parlamentar", acrescenta Sandra Cavalcanti.

Ela também contesta a alegação de que deve haver a possibilidade da dissolução incondicionada do Parlamento para o sistema funcionar, argumentando que o mecanismo não existe em nenhum país do mundo. O Parlamento, acrescentou, só é dissolvido quando determinadas circunstâncias ocorrem, quando há voto de desconfiança, o Congresso não reúne maioria, ou quando o primeiro-mi-

nistro paga para ver se forma maioria na Câmara, mas isso está previsto no texto aprovado.

Sandra Cavalcanti reconhece que seria ideal o parlamentarismo conviver com o voto distrital, mas acha que a adoção deste não é imprescindível ao sistema de gabinete, acrescentando que o sistema vai promover a consolidação dos partidos e da burocracia.

Também o senador Fernando Henrique Cardoso retuta a alegação de que é preciso manter o presidencialismo mais algum tempo para organizar a burocracia. "O presidencialismo reina no País há anos e nada fez para isso", frisou, reconhecendo, porém, que sem uma burocracia estável e organizada, o parlamentarismo não terá condições de funcionamento eficaz.

Ele cita informações do senador Afonso Arinos para afirmar que na maioria dos países parlamentaristas, o sistema de voto é proporcional. "Afirmar que o parlamentarismo só funciona com voto distrital é reproduzir preconceitos", acrescenta, observando que, embora distritalista, acha que a adoção do voto distrital não é condição indispensável ao funcionamento do parlamentarismo.

Aos que argumentam que o sistema de gabinete não terá êxito por

não ser possível a dissolução incondicionada do Parlamento, o senador por São Paulo aconselha a leitura do anteprojeto da Comissão de Sistematização, que prevê a medida. Ele adverte, porém, que a dissolução da Câmara é providência rara em outros países e não deve ser desejada como mecanismo utilizado habitualmente.

Como Sandra Cavalcanti, o senador paulista afirma que o Banco Central será autônomo depois da promulgação da nova Carta, porque, embora seu presidente seja indicado pelo presidente da República, deve receber a aprovação do Congresso. Já em relação à questão da burocracia, observa que o mais importante é definir como ela será composta, o que também "está previsto no anteprojeto aprovado pela Sistematização".

"Até agora tivemos um sistema patrimonial, sem critérios de racionalidade no acesso aos cargos, nem exigência de eficiência para exercê-los. O provimento depende apenas da vontade do rei", acentua Fernando Henrique.

PRESIDENCIALISTAS

Presidencialista doutrinário, o deputado Lúcio Alcântara afirma ser desejável a existência de uma buro-

cracia para o funcionamento eficiente do parlamentarismo, mas lamenta seu baixo nível de eficiência e de profissionalização no atual regime de governo. Pondera, no entanto, que o problema não decorre do sistema de governo, mas tem origem cultural e práticas políticas fisiológicas. Tanto isso é verdade que existem áreas de eficiência na burocracia brasileira, como o Hamaraty, o Banco do Brasil e a Receita Federal. Mas a medida em que a burocracia está à disposição do governo e não funciona, o povo e o contribuinte são prejudicados", opina o deputado pelo Ceará.

Ele avança que a burocracia nacional poderá ser aperfeiçoada por um processo natural de controle da sociedade, que se vai instalando aos poucos, depois de vinte anos de autoritarismo, período no qual o regime não ter havido freio contra seus excessos. Acrescenta, também, que o anteprojeto já aprovado contempla uma maior participação popular para fiscalizar a máquina burocrática do governo, independentemente da adoção do sistema parlamentarista. Concorda, no entanto, que, para funcionar adequadamente, o governo de gabinete deve ter como pré-requisitos a burocracia profissionalizada, a autonomia do Banco Central assegurada, a dissolução do Congresso garantida e a adoção do voto distrital.

Igualmente presidencialista convicto, o deputado Alvaro Valle aborda o problema de outro ângulo, recusando-se a definir como parlamentar, a fórmula adotada no anteprojeto, aprovado pela Comissão de Sistematização. Para ele, o que se aprovou foi a implantação de uma oligarquia parlamentar. "No presidencialismo, o poder é dividido em três ramais, com o que se busca evitar a tirania, mas, no parlamentarismo, todo poder está concentrado no parlamento, porque se pressupõe que ele seja o povo em assembleia e, por está lá, a vontade do povo, o que é positivo". Mas, em seguida, o deputado Alvaro Valle coloca a seguinte questão: "Como se aferir se a representação popular é legítima, senão através da dissolução do Parlamento?"

Para o deputado pelo Rio de Janeiro, o anteprojeto de Bernardo Cabral só permite a auto dissolução e não a efetiva possibilidade de dissolução pelo presidente da República. Ele acredita, também, que o aparelho burocrático continuará à disposição dos interesses eleitorais no sistema de gabinete, caso venha a ser adotado. Alvaro Valle admite que o parlamentarismo exige alguns pré-requisitos para funcionar adequadamente, mas admite não lhes atribuir tanta importância quando assegurados apenas em lei e não através de práticas políticas.

De qualquer forma, sem sua existência, o deputado do PL acha que o parlamentarismo será "mera caricatura, sobretudo sem a possibilidade de dissolução do Congresso". Na sua opinião, o Brasil acostumou-se a pensar em termos de pessoas, formando-se a convicção de que somente o parlamentarismo evitará os males decorrentes do poder concentrado nas mãos de alguns poucos, "o que não é verdade, porque todo poder estará concentrado no primeiro ministro e na oligarquia do Congresso".

Brasília-Ag. Estado

Projeto aumenta a eficiência

Somente este ano o governo deu o passo decisivo para a implementação de uma política de pessoal do serviço público civil da União e territórios, com a formação de um quadro único de servidores mediante criação de um sistema de carreira, que pretende acabar com o fisiologismo e a abundância dos cargos em comissão. "Não deixa de ser um preparo para a implantação do parlamentarismo no País", acredita o secretário-geral do Ministério da Administração, Gileno Marcelino.

A seu ver, a alternância de partidos no poder e a dependência do gabinete, no sistema parlamentarista, tornam frequentes as trocas de governo. "Nestes casos, a administração pública simplesmente não pode parar, como hoje ocorre. Quando da mudança de um ministro de Estado, verifica-se a paralisação no setor até que os muitos cargos de confiança sejam, também, novamente empossados", disse Gileno.

O projeto de sistema e carreira encontra-se hoje em período de análise na Câmara e deverá ser votado logo que as lideranças partidárias cheguem a um acordo sobre seu conteúdo. Em linhas gerais, o projeto estabelece e concurso como única via de acesso ao serviço público e possibilita a ascensão funcional dos 570.991 servidores ativos da administração direta e da autarquia, através de cursos e concursos internos. O desenvolvimento do funcionário na carreira se fará por meio de progresso ou promoção, condicionadas a programas de capacitação. Em 25 anos, teoricamente, o servidor pode chegar a cargo de chefia ou de secretário de ministro de

Estado — este último cargo o ápice da carreira.

Segundo assim, em cada ministério, a troca de governo implica mudança do ministro, chefe de gabinete e secretário-geral, além dos pertencentes a cargos de comissão, que o projeto de carreira pretende sejam reduzidos ao mínimo necessário para cada órgão. Hoje existem 9.707 funções de Direção e Assessoramento Superiores (DAS) e 55.115 funções de Direção e Assistência Intermediárias (DAI) na administração direta e autárquica. Conforme Gileno, pelo menos 90% destes cargos serão extintos com o projeto.

Acoplado ao sistema de carreira está o princípio de capacitação de pessoal, necessário para a ascensão por mérito. Atualmente, do total de funcionários da administração direta e autárquica, 18,26% são apenas alfabetizados ou possuem o 1º grau incompleto. Possuem o 1º grau completo 25,70% dos servidores e 24,52% possuem o 2º grau. São pessoas despreparadas que precisam de treinamento interno para progredir. Nesta segunda-feira, o ministro Aluizio Alves anuncia o 1º vestibular da Escola Nacional de Administração Pública (Enap), que formará o pessoal de elite da administração pública. Os servidores com nível superior terão a chance de progredir por meio do mestrado, a ser oferecido pela Enap. Já o Centro de Desenvolvimento da Administração Pública (Cedam) ficará responsável pelo treinamento de iniciação funcional na carreira, de desenvolvimento gerencial, treinamento em nível técnico operacional, entre outros cursos que possibilitarão o progresso do servidor na carreira.

Já as duas lideranças favoráveis à permanência do presidencialismo, os deputados Lúcio Alcântara (PFL-CE) e Álvaro Valle (PL-RJ), afirmam que o funcionamento da burocracia não dependia diretamente do tipo de regime governamental. Para Álvaro Valle, a fórmula adotada no anteprojeto da Comissão de Sistematização trazia consigo os mesmos problemas que tinham impedido a modernização da burocracia no país: o desequilíbrio entre os poderes, só que nesse caso, uma concentração abusiva do poder no parlamento. Para Alcântara, o fisiologismo político-administrativo teria origens culturais, contra as quais a lei não tem força sozinha. O deputado concordava que o governo de gabinete promoveria um serviço público profissionalizado e uma maior autonomia e transparência na gestão de certas instâncias de governo, especialmente na política econômica. Esse padrão poderia ser assegurado, segundo ele, na vigência do presidencialismo, desde que se modificassem as práticas políticas. Para o constituinte, a burocracia federal poderia ser aprimorada através do aumento do controle da sociedade civil sobre as políticas públicas. Argumenta que era natural que esses controles só pudessem surgir aos poucos, após a vigência de vinte anos de autoritarismo. Mas estava certo de que o anteprojeto aprovado contemplaria essa maior participação popular na fiscalização da máquina administrativa do governo, mesmo se suprimidos os dispositivos que levavam à adoção do parlamentarismo.

Nilson Craveiro Holanda (2005, p.2) lembra do debate sobre as relações entre parlamentarismo e fortalecimento da gestão pública nesse contexto:

No início do Governo Sarney, em um momento de grande efervescência política, que marcava a transição do governo militar para a plena democracia, grandes esperanças e expectativas animaram todos aqueles que participavam do novo governo. E, como sempre acontece nessas mudanças de governo, nós volvemos os olhos para o passado com um rigor muito crítico, com grandes intenções reformistas - nós sempre olhamos para trás e achamos que está tudo errado e que vamos fazer tudo certo - e julgamos que era tempo de tentarmos um novo ciclo de reformas administrativas. Mas, dando ênfase especial principalmente sobre a forma de um esforço de capacitação e profissionalização de recursos humanos no setor público. Até mesmo como uma pré-condição para a implantação do parlamentarismo, que naquela época se cogitava. Inclusive, como vocês sabem, o projeto de Constituição que foi feito pela Comissão Afonso Arinos, depois abandonado pelo Governo Sarney, era um projeto de feição e concepção parlamentarista. Ponderou-se, então, que, sem uma burocracia estável, seria difícil implantar o parlamentarismo e que o mais difícil nesse programa de capacitação, o

mais difícil e crítico não era prover uma formação geral para a grande massa do funcionalismo, isto é algo que você faz sem nenhuma dificuldade, mas justamente criar quadros administrativos do mais alto nível. O que eu chamava, na época, talvez um pouco pretensiosamente, o que eu classificava, o que nós imaginávamos que devia ser o Gestor é um “aprendiz de estadista” que pudesse ocupar os cargos da alta administração, da mais elevada administração, assegurando um mínimo de estabilidade gerencial ao setor público, como contraponto às inevitáveis flutuações da conjuntura política, que são da essência do regime democrático e são ainda muito mais amplas no regime parlamentarista, no qual os gabinetes sobem e caem com muita frequência. Então se dizia que seria impossível, que isto era um dos obstáculos principais para a implantação do Parlamentarismo. Acho que existem muitos outros, acho o Parlamentarismo uma forma superior de organização política, que pressupõe um certo estágio de desenvolvimento da sociedade para que possa ter sucesso, mesmo nos países da Europa, só hoje o Parlamentarismo está se consolidando. Foi neste contexto que surgiu a idéia da criação da ENAP.

Lideranças da Frente Parlamentarista, em especial Mário Covas, tinham assumido posições contra a proposta de extensão do mandato de Sarney, também em tramitação nesse contexto. Até dezembro de 1987, o Governo chegou a negociar um acordo com a frente parlamentarista, em torno de um modelo de parlamentarismo misto, com uma divisão de prerrogativas relativamente equilibrada entre presidente e primeiro ministro. Redigido por Miguel Reale Júnior, membro da assessoria jurídica de Ulysses, essa proposta ficou conhecida como emenda do "presidencialismo parlamentarizado". O presidente havia dado algumas declarações ambíguas sobre a proposta de mudança do sistema de governo e se mobilizou contra ela apenas dias antes de sua votação.

As sondagens feitas junto aos constituintes ao longo das semanas anteriores indicavam a vitória do parlamentarismo, mas a questão do sistema de governo tinha sido vinculada à outra discussão: a extensão do mandato de Sarney. O empenho do Planalto em mobilizar sua base pela aprovação desse modelo ficou condicionada à extensão do mandato de Sarney em mais um ano. Essa tese era, no entanto, extremamente combatida por várias lideranças do PMDB e dos partidos de oposição.

Em 22 de março de 1988 o anteprojeto da Comissão de Sistematização, de perfil parlamentarista, vai a plenário e é derrotado. Na primeira vez em que o quorum da Câmara teve mais do que 550 deputados, 344 votos foram favoráveis ao presidencialismo e apenas 212

pró-parlamentarismo, com três abstenções. Venceu o Presidencialismo e a extensão do mandato de Sarney⁶⁶, com a programação de um plebiscito para 1993, para decidir a forma, republicana ou monárquica, e o sistema de governo, presidencialista ou parlamentarista⁶⁷.

Com a derrota em plenário do projeto parlamentarista, perderam forças as diretrizes da reforma administrativa em que se apoiavam a Escola de Governo e a Carreira de Gestor Governamental. Os desdobramentos seguintes do Governo Sarney e da Constituinte consolidaram a fórmula de um Executivo forte e ancorado em um sistema de cargos de confiança, sem ligações obrigatórias com as estruturas de carreiras⁶⁸. Estabelecia-se ali o padrão de relações entre burocracia e política que ainda hoje é a base do processo de governo no país.

Após o fracasso do Plano Cruzado e o rompimento da aliança democrática, o eixo de reformas realmente apoiado pelo Executivo até o fim do governo passa a ser o da gestão econômica. O tamanho da burocracia e do déficit público é associado cada vez mais à crise e estagnação do país. Ganha fôlego a agenda de redimensionamento do Estado, no mesmo passo em que se ampliavam as denúncias da corrupção e do desperdício da máquina administrativa, assim como do excesso e mau aproveitamento dos servidores tornam-se ao longo da Nova República temas cada vez mais recorrentes na imprensa.

⁶⁶ O senador Mário Covas foi um dos mais ferrenhos inimigos do mandato de cinco anos e a tensão criada em torno desse episódio colaborou fortemente para o cisma no PMDB que deu origem ao Partido da Social Democracia do Brasil (PSDB), três meses após essa votação, em 25 de junho de 1988.

⁶⁷ Vários depoimentos e textos apontam a interferência das Forças Armadas no posicionamento final de Sarney e do Centrão frente ao tema do parlamentarismo. Esse processo é narrado por Linz e Stepan (1999, p.206), por exemplo, nos seguintes termos: “Antes da crucial votação do artigo 78, que teria estabelecido de maneira explícita uma forma parlamentarista de governo para o Brasil, os militares ajudaram a alterar a balança de poder. O presidente indiretamente eleito, José Sarney, que não queria ver reduzidos nem seu mandato, nem seus poderes, e o Exército, que não queria submeter-se ao voto de desconfiança do Parlamento, e que, além disso, queria conservar sua relação direta com o presidente, juntaram forças. O presidente Sarney e os militares lançaram um poderoso contra-ataque, combinando ameaças e intercâmbios clientelistas através da destinação de verbas às bases eleitorais dos congressistas, e o presidencialismo triunfou, numa mudança de última hora, ao ser votado na assembléia constituinte”.

⁶⁸ As várias versões de preparação e os projetos de lei fixando as diretrizes do sistema de carreiras apresentados ao Congresso Nacional até 1987 continham no artigo 2º: “O sistema de Carreira tem por objetivos a valorização e profissionalização do funcionário, bem como a maior eficiência e continuidade na execução do serviço público” e no inciso terceiro a expressão “[...] exclusividade de exercício dos cargos pelos funcionários integrantes do sistema.”. As versões em circulação do fim de 1988 traziam a seguinte redação para esse mesmo inciso: “[...] exercício dos cargos em comissão, preferencialmente, por servidores integrantes das carreiras”.

Os Documentos *Planejamento Estratégico: avaliação dos resultados* (SEDAP, 1987) e o *Planejamento e Administração Estratégica da SEDAP* (SEDAP; SG; SEMOR, 1988) referem-se ao conjunto de seminários realizados no âmbito da SEDAP, ao longo de 1987, um seminário de planejamento estratégico, no qual participaram os principais dirigentes e assessores da Secretaria, atividade da qual resultaram diretrizes e prioridades de ação para a SEDAP dali em diante. O processo teve continuidade com a realização de seminários setoriais, em cada unidade da SEDAP, com a colaboração de seus dirigentes, chefes, coordenadores e assessores em um total de aproximadamente 300 participantes.

Sobre o ambiente interno à SEDAP, a síntese era havia no governo e uma visível aspiração generalizada por maior eficiência do serviço público; de que a projeção política do ministro Aluizio Alves havia possibilitado. A ligação com a presidência da república serviu a uma espécie de insulamento. A conclusão é que o ministro havia logrado desencadear a reforma e garantir autonomia à formulação das propostas no interior da SEDAP, mas não torná-la prioridade do Governo Sarney. A posição SEDAP de integração junto aos outros órgãos do sistema de gestão administrativa, a SRH, SESG, SEMOR.

O levantamento das fragilidades da SEDAP no ambiente externo indicava os limites ao projeto de reforma administrativa. Entre os quais se destacavam a imagem negativa da Secretaria. Para os demais atores, a SEDAP herdara as características do DASP. Mesmo estando ligada à Presidência, faltava, por isso, credibilidade ao discurso da Secretaria. A crise econômica e consequente crise política institucional. O processo da reforma é descrito em condição de isolamento, sendo implementado sem interlocução com as entidades de classes dos servidores públicos.

Os documentos também registram que o SEDAP não dispunha de capacidade técnica suficiente para liderar o processo de reforma. Cabia-lhe a tarefa de instituir um sistema de gestão administrativa no Estado brasileiro, algo que não existia desde o Estado Novo. A reforma teria, portanto, que enfrentar a interferência de órgãos com competências análogas a da SEDAP, especialmente no âmbito da SEPLAN, onde, como se viu, setores importantes do funcionalismo articulavam-se em torno de outros projetos de reforma institucional. Some-se a

essas dificuldades internas a sensível perda de prestígio da função pública nesse contexto. O projeto SEDAP não contava com a cooperação dos órgãos de governo e externamente se defrontava com um discurso que não era em prol do fortalecimento do Estado, mas que, seguindo a tônica crescente do discurso liberal, reivindicava o enxugamento e a economia de gastos da máquina pública.

2.2 O REFORMISMO DAS POLÍTICAS SOCIAIS: DO PROGRAMA DO PMDB À CONSTITUINTE

Na fase final do processo de abertura, o tema da reforma do Estado foi se tornando um ponto de consenso no interior da Aliança Democrática. Os grupos do MDB que pregavam a necessidade de construção de um novo conjunto de políticas sociais não viam no arranjo de instituições e recursos humanos disponíveis no Executivo um cenário viável para essa agenda. Já no discurso dos políticos da Frente Liberal⁶⁹ a questão chave era a redução da corrupção e do déficit público, algo que consideravam impossível dentro do quadro de descontrole e ineficiência do setor produtivo estatal. É certo que os desdobramentos desse discurso (a reivindicação de desregulamentação econômica, de redução de gastos e privatização das empresas estatais) encontravam contrapontos na ala desenvolvimentista do MDB. Mas importantes integrantes dessa ala acreditavam que a capacidade do setor público de induzir o crescimento econômico só seria recuperada com a modernização do Estado e de suas empresas.

Mutuamente essas pautas podiam ser vistas como excludentes, mas em alguns documentos construídos pelo PMDB e nos discursos e articulações de Tancredo Neves elas apareciam como convergentes. O caráter residual e ineficiente das políticas sociais, o gigantismo e ineficiência das empresas estatais e o centralismo autoritário do Executivo compunham o diagnóstico da Aliança Democrática sobre o regime comandado por Figueiredo. O programa do PMDB “Esperança e Mudança: uma Proposta de Governo para o Brasil” (PMDB, 1982)⁷⁰ estabelece um marco para o processo de democratização. O Programa foi o

⁶⁹ A Frente Liberal era composta por um grupo de parlamentares dissidentes da base de apoio ao regime militar, que em 1985 veio a formar o Partido da Frente Liberal (PFL).

⁷⁰ Entre os responsáveis pelo texto estavam Luciano Coutinho, Carlos Lessa, João Manuel Cardoso de Mello, Maria da Conceição Tavares e Luiz Gonzaga Belluzzo, intelectuais identificados com uma perspectiva desenvolvimentista, vários deles vinculados à Unicamp. O “Esperança e mudança” tem 119 páginas e está dividido em quatro capítulos: “A transformação democrática”, “Uma nova estratégia de desenvolvimento social”, “Diretrizes para uma política econômica” e “A questão nacional”.

resultado de um texto preliminar lançado pela executiva do partido em novembro de 1981 e consolidado no Seminário Nacional do PMDB, organizado em Porto Alegre em março de 1982. O “Esperança e Mudança” (1982, p.i) traz um incisivo diagnóstico das políticas do regime militar e congrega uma série de propostas desenvolvidas pelas diferentes alas do partido:

O Brasil atravessa uma fase crítica: a pior crise econômica e social desde os anos 30 coexiste com uma profunda crise institucional. As estruturas do Estado estão carcomidas pela privatização do interesse público, a política econômica está imobilizada, o governo carece de largueza de visão para enfrentar o estado de desagregação crescente. O mais grave, porém, é a crise política – o divórcio profundo entre a sociedade e o Estado, a ausência de confiança e representatividade. A dívida externa sufoca. Obriga o governo a curvar-se ante aos grandes interesses bancários. Desapareceu virtualmente a soberania nacional na condução da política econômica. Campeia a corrupção, a imprevidência e a desesperança.

A democratização efetiva do país exigia a retomada do papel do Estado na indução do desenvolvimento econômico e no resgate da dívida social. Mas para isso, era necessária uma reforma das estruturas e práticas dominantes no Poder Executivo central, capaz de restabelecer o controle público dos processos de elaboração e execução das políticas. O PMDB propunha o planejamento com participação do Legislativo e das entidades civis como forma de garantir que o conjunto de programas públicos obedecesse a prioridades fixadas democraticamente. Prioridades que permitiriam à ruptura com as tradições políticas elitistas e a construção de um novo estilo de desenvolvimento, cuja principal diretriz deveria ser a redistribuição de renda.

Há nesse documento um retorno da ideia de planejamento democrático (conceito-chave nos anos 1950), e uma reivindicação de equilíbrio entre os poderes. O Programa do PMDB (1982, p.13) também destaca a irresponsabilidade da burocracia, protegida pelo sigilo, e a perda de efetividade das leis, bloqueadas pelos decretos do Executivo:

A democratização substantiva do país requer ainda mecanismos institucionais que canalizem e estimulem a participação política nos processos de decisão, ao mesmo tempo em que freiem a prepotência do Executivo face ao Legislativo e ao Judiciário, a concentração desmedida do poder na esfera federal, a irresponsabilidade administrativa da tecnocracia.

O diagnóstico sobre a gestão das políticas sociais trazido pelo documento é o da insuficiência de quadros técnicos e de garantias de carreira e estabilidade para os funcionários dos ministérios da área social, o que ampliava sua exposição a interesses clientelistas. O modelo de gestão defendido no programa do PMDB é o de uma burocracia racionalizada, orientada pelo conhecimento de especialistas, mas aberta ao diálogo com os movimentos sociais, fóruns, conferências e demais atores e interesses legitimamente constituídos. A democratização do aparelho estatal, da União aos municípios, passaria, além disso, pela implantação do sistema de mérito e da estabilidade no serviço público. Essas são indicadas como garantias possíveis de proteção das decisões administrativas contra as pressões eleitoreiras e a ação corruptora. De acordo com o “Esperança e Mudança” (1982, p.36):

Os serviços públicos apresentam grande ociosidade. Além disso, sua capacidade de resolver problemas é reduzida, pelo treinamento inadequado e deficiente do pessoal, pelas insuficiências de quadros técnicos, pela falta de equipamentos, de material de consumo e de verbas de custeio. Acrescente-se a isto o fato desses serviços estarem pulverizados sob a responsabilidade de múltiplas instituições que se desencontram em sua operação e superpõem seus programas e unidades, consumindo grande parte das verbas no custeio de máquinas administrativas onerosas e ineficientes.

O PMDB propunha a descentralização decisória, financeira e de execução das políticas. Considerava isso mais coerente com o princípio federativo e com os interesses das comunidades de usuários dos serviços públicos. O documento expõe a necessidade de participação das associações civis rurais e urbanas por meio de seus representantes no controle sobre a prestação dos serviços, por meio de conselhos consultivos e de gestão.

O programa do PMDB define então que era preciso profissionalizar os quadros de funcionários da área social, diminuir a burocratização dos processos decisórios, ampliar os canais de comunicação entre Estado e sociedade civil e, internamente, ampliar a articulação e integração das ações dos diversos setores das políticas sociais. Todas essas medidas, segundo o Programa do PMDB, visavam tornar o Executivo mais eficiente na construção das respostas às demandas sociais.

O Documento associa a crise pela qual passava o país à insensibilidade e irresponsabilidade dos “tecnocratas do regime autoritário” e denuncia como “farsa” a

“contradição” entre o “econômico” e o “social” ligada à chamada “teoria do bolo”, idéia recorrente nos discursos dos dirigentes do regime militar, segundo a qual seria necessário primeiro promover o crescimento econômico para depois proceder a políticas distributivas. As políticas públicas, mesmo as voltadas para setores econômicos estratégicos, deveriam estar sempre condicionadas pelo imperativo da promoção social.

O programa sustentava uma visão integrada das políticas públicas e das diferentes áreas de governo. Os formuladores do documento consideravam, por exemplo, impossível elevar as condições de saúde da população de maneira consistente, sem condições de moradia, trabalho e salário justos, sem políticas de saneamento e oferta adequada de transportes coletivos urbanos. Por isso a necessidade de atuação conjunta dos ministérios e níveis de governo e da cooperação entre Executivo e Legislativo na formulação de novos planos de desenvolvimento. O planejamento democrático era a maneira recomendada para o estabelecimento do controle público e das condições de coordenação adequadas.

Essa agenda de políticas sociais elaborada com a participação decisiva do poder legislativo deveria fundar-se nas seguintes propostas, em relação às quais se acumulavam as mais graves dívidas sociais do país: a) reformas institucionais e da legislação nas áreas trabalhista, fundiária (urbana e rural) e tributária; b) afirmação de políticas de emprego, salário e previdência como mecanismos de correção de desigualdades; c) estabelecimento de novas diretrizes para a preservação do meio ambiente, e para gestão dos espaços urbano e regional; d) remodelação do sistema produtivo e das políticas de investimento público, segundo o critério da redistribuição da renda e da democratização das oportunidades no país. Ao ajustamento estrutural da economia diante da crise mundial deveria corresponder um ajustamento dos mecanismos de proteção e desenvolvimento social. Era esse o contraponto representado pelo programa do PMDB.

Ao mesmo tempo em que esboçava uma profunda redefinição do gasto social, o Documento afirmava que as políticas governamentais deveriam primar pela exequibilidade e limites impostos pela inflação. Segundo o programa, os recursos para a implementação dessa agenda viriam de novos critérios e mecanismos de tributação, entre os quais a progressividade

fiscal. Mas alguns dirigentes do governo Figueiredo questionavam a viabilidade mínima do Programa, em especial, a pretensão de conciliar o combate à inflação, com as metas de “democratização do crédito”⁷¹, recomposição do valor real do salário mínimo e reajuste para o funcionalismo. Nesse período, o então ministro do Planejamento, Delfim Neto, e o presidente do PMDB e deputado federal, Ulysses Guimarães, trocam farpas pela imprensa a respeito do Programa. Uma das matérias repercutindo esse debate foi publicada no Jornal Folha de São Paulo, 2 de setembro de 1982 (p.5) intitulada “Delfim afirma que proposta do PMDB agrava recessão”:

O modelo econômico alternativo proposto pelo PMDB foi classificado ontem pelo ministro do Planejamento Delfim Neto, de ‘documento terrível, que sub-repticiamente, propõe logo em seu começo um ajuste dramático no balanço de pagamentos, isto é, o mesmo purgante que o Fundo Monetário Internacional está dando para o México hoje’. Acrescentou que, ‘nas considerações ecológicas, o documento propõe paralisar praticamente o Nordeste. Paralisa Camaçari, Aratu; paralisa o pólo de Sergipe, o de Alagoas e no lugar... propõe que se criem ostras’. [...] ‘Tenho inúmeras razões para não ficar com a opinião do ministro Delfim Neto, e muitas para ficar com as centenas de economistas que foram ouvidos pelo nosso partido e que condenam a política econômica cruel que ele defende’, declarou o presidente do PMDB, deputado Ulysses Guimarães. E acrescentou: ‘Se ele submetesse seus projetos à sua própria universidade, a USP, seria reprovado, porque lá os economistas estão com as propostas da oposição’.

A tônica do Programa do PMDB era a quebra da dicotomia entre política econômica e política social. O documento denunciava um quadro social completamente incompatível com as potencialidades econômicas do país, rejeitava as fórmulas recessivas de combate à inflação e enfatizava a idéia de soberania nacional, quase como um retorno a fórmulas anteriores ao regime militar⁷². O “Esperança e Mudança” sugeria uma revisão das políticas sociais básicas segundo critérios redistributivos e considerava que a ampliação e descentralização dessas

⁷¹ O Documento propunha a expansão da oferta e o barateamento dos custos para empréstimos à habitação e consumo popular, para pequenas empresas e para a agricultura.

⁷² O documento lista uma série de pontos de disciplinamento das ações das empresas estrangeiras no país: através do controle prévio da entrada no mercado nacional; da criação de mecanismos preventivos e impeditivos da aquisição de empresas nacionais em vários setores; do controle dos contratos de licença e “transferência” de tecnologia e de controles sobre as remessas para o exterior. Em outras partes do documento, há passagens destacando a necessidade de proteção da empresa nacional, o que evitaria que setores considerados fundamentais ficassem sob o controle do capital estrangeiro (PMDB, 1982, p.116).

políticas era uma exigência do processo de transição para a democracia. Vê-se também no Programa o enaltecimento do modelo de burocracia weberiana racional e impessoal.

No início da Nova República, líderes e grupos com trajetórias de oposição ao regime militar tiveram acesso a posições de decisão em vários Ministérios. Tancredo acomodou essas lideranças com perfil “mais progressista” em ministérios e secretarias com menor orçamento. Após a morte de Tancredo, em 1985, esse gabinete foi mantido por Sarney durante os dois primeiros anos do seu mandato, postura assumida por Sarney na sua busca por legitimidade junto à opinião pública e apoio da coalizão democrática. Aquele gabinete tinha seguido uma combinação muito particular de critérios, federativos, pessoais e partidários – numa composição completamente inviável aos olhos de vários cientistas políticos e jornalistas da época.

Estavam juntos Celso Furtado e Antônio Carlos Magalhães como ministros de Sarney (político que havia chefiado durante anos a base de apoio no Congresso do regime militar), em uma fórmula bem de acordo com a “racionalidade” do processo de transição política no Brasil: o economista Celso Furtado foi colocado no modesto Ministério da Cultura e Antônio Carlos Magalhães no estratégico Ministério das Comunicações. Já os Ministérios da Educação e Saúde, grandes orçamentos do Executivo e fundamentais para a reorientação da agenda de políticas sociais, foram entregues, respectivamente, aos ex-arenistas Marco Antônio Maciel e Carlos Corrêa de Menezes Santanna, políticos que bem poucas pessoas naquela época chamariam de “progressistas”.

Apesar dessa estranha composição, espaços para os grupos mais a esquerda do PMDB acabaram aparecendo no governo da Nova república, principalmente no segundo escalão, em órgãos para os quais o Partido tinha propostas bem consolidadas. Também surgiram posições centrais, mas em ministérios esvaziados, como a SEPLAN, de algumas funções e naqueles criados por Tancredo especialmente para esses grupos, como os Ministérios do Desenvolvimento Urbano, Meio Ambiente e Reforma e Desenvolvimento Agrário. Nessas pastas foi construído um fervilhante conjunto de novos canais deliberativos. Canais, nos casos

da política de saúde e reforma agrária, bem próximos dos movimentos de militância nessas áreas.

Nesse cenário se desenvolveram as principais frentes de reformismo da área social da Nova República, cuja trajetória pode ser dividida em três fases: a primeira representada pelo período entre 1985 e 1986, no Executivo Federal, quando foram abertos órgãos e canais de formulação e construídos alguns importantes planos setoriais. Após o fracasso do Plano Cruzado tem início a segunda fase, na qual as propostas construídas até então se direcionam para a Assembléia Nacional Constituinte, que se desenvolve entre 1987 e 1988. A terceira fase é marcada pelas tentativas de bloqueio à nova agenda de políticas sociais por parte da Presidência e de sua base de apoio no Legislativo, no fim de 1988 e em 1989⁷³.

Com uma orientação iniciada com Tancredo Neves, Sarney instituiu o Ministério da Reforma e Desenvolvimento Agrário⁷⁴ (MIRAD) e nomeou para o Ministério e para o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) atores identificados com a Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA) e com a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG). O presidente também encaminhou ao Congresso uma proposta de Plano Nacional da Reforma Agrária.

Em maio de 1986, foi instituído o Grupo de Trabalho para a Reformulação da Previdência Social⁷⁵, que subsidiaria as discussões em curso no Legislativo sobre a modernização do sistema de financiamento de saúde e seguridade social no país. Para esse grupo foram nomeados especialistas e intelectuais do Movimento Sanitarista, acadêmicos, representantes sindicais e das associações de beneficiados. As principais propostas formuladas por esse grupo de trabalho foram a substituição da lógica contratual de seguro (ancorado na capacidade contributiva do segurado) pelo modelo de seguridade social como direito coletivo; a instituição de um regime previdenciário único e a ampliação da cobertura para o trabalhador

⁷³ Alguns importantes estudos visualizam apenas duas fases principais na atuação do Executivo durante a Nova República: destacam a autonomia de que desfrutaram os ministros do governo Sarney durante os dois primeiros anos de seu mandato e, após o fracasso do Cruzado, o bloqueio as ações desses ministérios e a articulação do Presidente com os segmentos políticos mais conservadores nas Forças Armadas e no espectro partidário (Sallum Jr., 1997, p.4), (Loureiro e Abrúcio, 1998, p.32), (Fagnani, 2005).

⁷⁴ Decreto nº 91.214/85.

⁷⁵ Decreto nº 92.654/86.

rural. Estava em jogo a constituição de um Fundo Nacional de Saúde, composto por um percentual dos recursos previdenciários e de dotações orçamentárias da União de forma a elevar os gastos estatais diretos em saúde⁷⁶.

O Movimento pela Reforma Sanitária, iniciado nos anos 1970, contribuiu fortemente para o reconhecimento da saúde como direito social, lutando pela universalidade e municipalização do atendimento e pelo fortalecimento das medidas de saúde preventiva. Apesar de sua afinidade com a luta pela redemocratização do país, a estratégia do Movimento Sanitarista foi a ocupação de posições em órgãos federais governos estaduais e municipais que viabilizassem o desencadeamento de reformas. As teses sanitaristas chegaram a alcançar certa infiltração no Executivo durante o governo Figueiredo, no âmbito do Programa Nacional de Serviços Básicos de Saúde, lançado em 1980, e alguns de seus membros haviam atuado no Conselho de Administração da Saúde Previdenciária (CONASP), criado em 1982⁷⁷. Espaços e programas ainda periféricos no conjunto de políticas de saúde e seguridade do regime militar.

Segundo Eduardo Fagnani (2005), os governadores de oposição eleitos em 1982 apoiaram a agenda do Movimento Sanitarista, porque ela representava uma alternativa à política do regime e porque preconizava a ampliação e descentralização dos recursos federais para o setor. A nomeação de equipes para a direção das secretarias estaduais ligadas à reforma sanitarista contribuiu para a formação de novos quadros para o setor e para o empoderamento dos secretários estaduais de saúde na relação com o Ministério.

No início da Nova República, alguns líderes do movimento chegaram à condição de dirigentes nos Ministérios da Previdência e Assistência Social e na Saúde, entre os quais Hésio Cordeiro, nomeado presidente do INAMPS, José Saraiva Felipe, que se tornou secretário de

⁷⁶ Em 1976 as lideranças do Movimento Sanitarista criaram o Centro Brasileiro de Estudos de Saúde (CEBES). O CEBES, assim como a Associação Brasileira de Pós-graduação em Saúde Coletiva (ABRASCO), publicou livros e patrocinou debates fundamentais para a divulgação das propostas do movimento reformista.

⁷⁷ Órgão colegiado composto de representantes dos ministérios envolvidos com o setor Saúde, dos Sindicatos Patronais e dos Sindicatos de trabalhadores. O CONASP foi o responsável pelo “Plano de Reorientação da Assistência à Saúde no âmbito da Previdência Social”, que previa a adoção de medidas para a expansão da rede de atenção primária, a cooperação interinstitucional e um conjunto de ações integradas de Saúde, baseadas na gestão colegiada e na regionalização das ações em Saúde.

Serviços Médicos do INAMPS, Eleutério Rodrigues Neto, escolhido para o posto de secretário geral do ministério da Saúde, e Sérgio Arouca, que aceitou a presidência da Fiocruz.

Entre 1985 e 1987 o modelo preconizado pelo CONASP, denominado “Ações Integradas em Saúde”, passou a compor o conjunto de estratégias dos ministérios da Saúde e Previdência. Nesses dois ministérios, um novo grupo de atores chegou a posições chave em várias secretarias. Muitos deles eram médicos e, ao mesmo tempo, carregavam o *ethos* da militância em movimentos sociais. Vários deles viriam a atuar na Assembleia Nacional Constituinte, como assessores dos movimentos sociais ou como parlamentares.

As políticas de saúde passam a integrar a nova agenda, traduzida nos planos de desenvolvimento econômico e social formulados pela SEPLAN. Aliás, os Planos de Prioridades Sociais para 1985 e 1986, o 1º Plano Nacional de Desenvolvimento do Governo da Nova República (1985-1989) e o Plano de Metas cristalizam com muita clareza a pretendida renovação da agenda de políticas sociais. Na apresentação desses Planos é reafirmado o potencial do Estado brasileiro de ampliar e melhorar sua malha de serviços públicos essenciais e suas políticas de proteção e seguridade social.

O Plano de Metas da Nova República (SEPLAN, 1986) rejeita a perspectiva de longa data no discurso político brasileiro, de que o desenvolvimento social seria uma “decorrência natural” da industrialização e aceleração do crescimento econômico no país. Seria necessário ao Estado construir novos instrumentos e reverter o padrão consolidado pelos militares de gasto social, segundo um extenso conjunto de prioridades, consideradas inadiáveis⁷⁸. De acordo com o Plano de Metas (1986, p.9):

⁷⁸ Seguem-se trechos do Plano de Metas da SEPLAN 1986, sobre as projeções de expansão ou introdução das novas políticas: “Criar 1,6 milhões de empregos por ano”; “construir 1,7 milhão de casas populares”; “realizar 4,0 milhões de ligações de esgoto sanitário”; “implantar 4.500 sistemas de abastecimento de água e alcançar 337 mil domicílios com melhorias sanitárias no meio rural”; “Construir 3.200 novos ambulatórios e instalar 11.000 novos leitos, aumentando a capacidade de atendimento ambulatorial e hospitalar em 43% e 38%, respectivamente”; “Distribuir medicamentos gratuitamente ou a preços reduzidos a cerca de 45 milhões de pessoas em 1989 (24 milhões em 1986)”; “garantir ensino gratuito e de boa qualidade a todas as crianças brasileiras de 7 a 14 anos, mantendo o crescimento da oferta de vagas, que serão, em 1989, em número de 29,1 milhões”; “ampliar e aperfeiçoar o sistema de seguro-desemprego, atendendo a 1,2 milhão de trabalhadores ainda em 1986; “promover o treinamento de 18,2 milhões de trabalhadores, sendo 17 milhões ligados aos setores de

A questão social tem constituído objetivo secundário dos planos governamentais no Brasil. Tais planos, especialmente no passado recente, trataram o desenvolvimento social como subproduto automático do crescimento econômico. Consequentemente, critérios de eficiência passaram a sobrepor-se, de forma absoluta, aos objetivos redistributivos. Dentro dessa concepção, a redução das desigualdades resultaria naturalmente dos impactos indiretos dos investimentos produtivos. Expandindo-se a produção e a base tributária da economia, o governo teria condições de mobilizar recursos necessários para atender aos problemas dos segmentos mais pobres da população. A expansão da base produtiva da economia, sem dúvida, é condição fundamental para a melhoria do bem-estar social. Mas a experiência histórica de muitos países, inclusive o Brasil, indica que a articulação entre crescimento econômico e desenvolvimento social está longe de ser espontânea.

Havia um forte consenso de que o Poder Executivo vivia um “impasse gerencial”. Se na política industrial os episódios de duplicação de competências tiveram ao menos o efeito positivo de ampliação das críticas internas e das revisões dos projetos, na política social eles só alimentaram os conflitos interburocráticos e o desperdício de recursos públicos.

Com o rompimento da “Aliança Democrática” ocorre na política social, a partir de 1986, um processo que Fagnani (2005) chama de contramarchas, que se manifestou sob as seguintes formas: o bloqueio à maioria dos projetos identificados com o pacto da transição, o direcionamento de recursos para programas de perfil clientelista, a interferência ou adiamento da regulamentação dos dispositivos complementares aprovados pela Constituinte e, por fim, a extinção ou esvaziamento orçamentário de vários ministérios identificados com a nova agenda de políticas sociais, o que ocorreu com a reforma ministerial de 1989. Os bloqueios mais evidentes, segundo o autor, ocorreram nas políticas de habitação, saneamento e transporte público. A primeira dessas “contra marchas” ocorreria durante o tramite do 1º Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA) da Nova República.

O documento construído pelas equipes do MIRAD e do INCRA retomava os termos do Estatuto da Terra, aprovado durante o governo Castelo Branco, atualizando-o com algumas propostas ventiladas pelos movimentos e associações de agricultores desde o início dos anos 1980, como o dispositivo da “desapropriação por interesse social”. A proximidade da

indústria e serviços e 1,2 milhão às atividades agropecuárias; “gerar 1,7 milhão de novos empregos”; “assentar 630 mil famílias de trabalhadores rurais sem terra”; “irrigar um milhão de hectares” (SEPLAN, 1986, p.14).

apresentação do Plano, em setembro de 1985, fez eclodir uma série de mobilizações das entidades representativas dos proprietários rurais. A Sociedade Rural Brasileira (SRB), a Confederação Nacional da Agricultura (CNA) e os sindicatos e federações estaduais, especialmente a Federação da Agricultura do estado de São Paulo (FAESP) iniciaram uma campanha contra a proposta, que precisava da sanção do presidente para seguir para o Congresso. Essa mobilização teve apoio dos principais meios de imprensa da época. Ainda segundo o autor, inicia-se a partir daí um movimento nos bastidores do Planalto mediante o qual o *lobby* dos grandes proprietários consegue envolver na questão da reforma agrária o Conselho de Segurança Nacional, que, especialmente no contexto de crise que sucedeu o fracasso do Plano Cruzado, se tornava cada vez mais próximo e com influência sobre as decisões do Planalto. O tema da reforma agrária vai sendo pouco a pouco revisitado como uma questão militar.

A reação de Sarney passa a ser a paralisação das medidas e prorrogação das discussões. O presidente do Incra, Gomes da Silva, e o ministro Nelson Ribeiro, indicado por Sarney, são pressionados durante alguns meses do segundo semestre de 1985, enquanto o Conselho de Segurança Nacional articulava ações contra esses órgãos. Em algumas semanas o Conselho elabora um documento intitulado Política Nacional de Desenvolvimento Rural (PNDR), uma ação paralela ao Plano MIRAD/INCRA subordinando a reforma agrária a um dos desenhos da política agrícola, uma retomada do modo como os presidentes militares haviam lidado com o Estatuto da Terra de Castelo Branco.

Essa política se sobrepunha ao Plano Nacional de Reforma Agrária sem se comunicar com ele e assimilava propostas de interesse das entidades representativas dos empresários rurais na medida em que subtraía os dispositivos de desapropriação e transferia a sua implementação para o ministério da Agricultura, sobre o qual, historicamente, as elites agrárias exercem bastante influência. Os dirigentes do MIRAD e do INCRA pediram demissão no início de 1986. Depois de um visível processo de esvaziamento político o MIRAD seria extinto na reforma ministerial seguinte, em janeiro de 1989.

Segundo Fagnani (2005, p.314), além desse tipo de bloqueio, assistiu-se após o fracasso do Plano Cruzado, ao deslocamento das pautas setoriais de reforma estrutural para programas de tipo clientelista. A idéia de atenção a questões sociais emergenciais torna-se um dos carros chefes do governo na área social. A trajetória da Secretária Especial da Ação Comunitária (SEAC) e de sua principal ação, o Programa Nacional do Leite para Crianças Carentes, espelham bem essa mudança de foco do governo Sarney. O Programa do Leite foi inaugurado no fim de 1985 com a pretensão de fornecer um litro de leite por dia para cada criança de até sete anos, integrante de família com renda de até 2 salários mínimos. Em 1987, o Programa chegou a atingir cerca de quatro milhões de crianças.

A SEAC foi criada em 1985 e vinculada diretamente a Sarney. Sua direção foi entregue a Aníbal Teixeira, ex-assessor de Tancredo, que apoiou Sarney na recuperação dos acordos engendrados por seu antecessor. Em 1986, Sarney entregou à SEAC a tarefa de concretizar um programa desenhado pelo núcleo mais próximo à Presidência, nascia ali o “Programa do Leite para as crianças”. Os dividendos políticos desse programa contribuíram para a projeção da SEAC e de Aníbal Teixeira. Em março de 1987, ele substituiu João Sayad como ministro chefe da SEPLAN e conseguiu que a SEAC fosse vinculada diretamente à sua pasta.

O ministro Aníbal Teixeira ampliou o Programa do Leite e iniciou uma tentativa de enquadrar o conjunto de ações assistenciais da SEAC com a ideia de que suas ações representavam um novo modelo de planejamento e gestão pública. As “novas estratégias e práticas de gestão”, denominadas pelo ministro de “paradigma da ação comunitária”, foram sistematizadas no Programa de Ação Governamental, PAG para o período de 1987 a 1991, elaborado pela SEPLAN nesse período. No PAG, um modelo da ação comunitária foi apresentado como alternativa ao padrão consolidado pelos militares de formulação e implementação das políticas públicas.

O diagnóstico era de que a “centralização política”, o “paternalismo”, a “sobreposição de funções” e a “intermediação clientelista” haviam corrompido a esfera pública estatal,

gerando infindáveis desperdícios e possibilidades de corrupção. A solução seria trazida pelo incentivo à mobilização e participação civil na condução das políticas.

De acordo com Fagnani (2005), em vez de articulação com as agendas de reformas setoriais de políticas sociais em curso, o PAG previa o investimento na formação de uma nova estrutura de governo, paralela ao aparelho burocrático consolidado, baseada na ação coletiva das comunidades locais, que conduzisse à sua “autossustentação” com base no trabalho coletivo. A ação comunitária passou a ser difundida como o remédio para as deficiências da máquina estatal. A redução da pobreza e das desigualdades sociais deveria ser buscada “em conjunto com a população necessitada”.

Com isso, a “ação comunitária” inauguraria “um novo enfoque” no relacionamento entre o governo e a sociedade civil, baseado na incorporação da participação popular ao processo de construção das políticas públicas. Em vez da imposição de soluções, se pretendia a partir daí apoiar projetos descentralizados a serem executados pelas próprias comunidades, livrando as políticas dos ritmos e entraves da burocracia. Segundo Fagnani (2005, p. 317), a SEPLAN declarava contar com o apoio de mais de “5 milhões de voluntários, 300 mil lideranças atuantes e 35 milhões de pessoas beneficiadas”. No regime democrático, o governo deveria mobilizar e integrar os voluntários e lideranças comunitárias, permitindo-lhes efetiva participação na hierarquização das prioridades e na fiscalização dos projetos para as suas comunidades. A retórica do programa envolvia o desenvolvimento da “consciência crítica” e o aproveitamento do potencial de participação das coletividades nas obras e ações de seu interesse, reforçando assim alternativas opostas ao paternalismo e ao individualismo.

Aníbal Teixeira sairia do governo em janeiro de 1988 em meio a um grande escândalo de corrupção. No início de fevereiro de 1988 um jornalista teve acesso a uma lista da SEPLAN com indicações de governadores e prefeitos beneficiados com a liberação de recursos da SEAC, em 1987, e de parlamentares que atuaram na intermediação. Revelou-se que os nomes desses últimos coincidiam com o conjunto de constituintes que votaram a favor da extensão do mandato de Sarney para seis anos e percebeu-se haver um esquema de compra de votos associado ao PAG. O “paradigma da ação comunitária” estava, na verdade,

recobrando práticas clientelistas e seus recursos financiando o eixo de influencia do governo Sarney sobre o Legislativo.

Além do bloqueio às reformas e reforço de programas de tipo clientelista, o Executivo agiu, a partir de 1988, no sentido de reduzir o orçamento e extinguir instâncias burocráticas fundamentais para as reformas iniciadas nos primeiros dois anos de governo. Sob a alegação do controle de gastos, foram extintos na reforma ministerial de 1989 quase todos os ministérios criados por Tancredo. Inclusive a SEDAP, que detinha àquela altura o menor orçamento entre todas as pastas ministeriais. A marca da propagandeada política de “resgate da dívida social” acabou se deteriorando com o bloqueio às reformas estruturais e o desenvolvimento de programas que não ultrapassavam a dimensão assistencial.

Durante a Constituinte, as subcomissões do Congresso haviam se tornado fóruns de debates de sindicatos, associações e movimentos sociais e algumas das relatorias de projetos Lei estavam nas mãos de novas lideranças partidárias, não pertencentes à base do governo (em 1988, uma base em processo de pulverização). Militantes que até 1987 haviam estado no Ministério da Saúde, no MIRAD e em outras pastas da área social passaram a compor as assessorias parlamentares e influir sobre o trabalho nas Comissões e algumas pautas que haviam sido obstruídas no Executivo acabaram se direcionando para esses canais no Congresso Nacional.

Os fortíssimos *lobbies* empresariais e ações do Centrão não haviam conseguido conter leis com impacto sobre a ampliação dos direitos trabalhistas e de seguridade social. Próximo da votação em segundo turno, o governo passou a se manifestar via ministros do Planejamento, Fazenda e, em dado momento, pelo próprio presidente Sarney, destacando que alguns tópicos do projeto de Constituição em curso tornariam o Estado ingovernável. A polarização entre Executivo e Constituinte e os atritos entre a Presidência e cúpula do PMDB ganham os jornais. Esse é novamente um contexto de projeção da “tecnoburocracia” da área econômica e de suas pautas de reforma.

Na medida em que avançam os trabalhos constitucionais, amplia-se a polarização entre o Presidente da República e o presidente do PMDB, deputado Ulysses Guimarães. Em meados

de julho de 1988, o Presidente promove reuniões com ministros e líderes do governo no Congresso para discutir as despesas previstas pelo texto constitucional então em vias de ser aprovado. Para Sarney e Maílson da Nóbrega, os principais inimigos da governabilidade eram os capítulos referentes à reforma tributária e à seguridade social.

É divulgada pela Fazenda uma série de dados e cálculos bastante alarmistas sobre os impactos dos mecanismos de previdência social sobre o déficit público⁷⁹. O Deputado José Lourenço, do PFL, chega a pregar a interrupção do trabalho da Constituinte por parte do Executivo. Inicia-se aí a fase maior tensão nas relações entre o Legislativo e o Executivo durante a Nova República. Esse debate é também descrito por Fagnani (2005). A visão mais catastrófica do novo quadro de direitos aparece no discurso de Sarney, em cadeia nacional de rádio e TV, pronunciado em 26 de julho de 1988. O presidente então alerta para a “brutal explosão de gastos” decorrentes dos benefícios aos diferentes setores previstos pela nova Carta. O presidente vaticina que os tributos necessários para o financiamento dos novos aparatos de política social “asfixiariam os contribuintes” e tenderiam inviabilizar o crescimento do país, comprometendo as fontes de recursos do governo e tornando irrefreável o processo inflacionário.

Nas palavras do presidente, as famílias e empresas, já sobrecarregadas de tributos, ainda se veriam obrigadas a pagar a conta relativa à instalação dos novos direitos sociais, justos, mais incompatíveis com as finanças do setor público. O progresso e as condições para a montagem daquele Estado Social viriam no futuro, através do trabalho. Decretados naquele momento, podiam não passar de promessas impossíveis de serem cumpridas e condenar o país a condição de subpotência. Nos termos do pronunciamento feito por Sarney (1988):

O Estado não cria recursos. Ele apenas os administra. Mas se sufocarmos os trabalhadores e a classe média, e se impedirmos as empresas de ter lucros, quem sobrar para pagar impostos? A classe média, vítima de impostos confiscatórios dos salários, pouco poderá comprar além dos suprimentos das necessidades básicas. Por isso, eu reafirmo: a Constituição não pode ser a chave de inspiração para 30 milhões de brasileiros que vivem da pobreza absoluta. Muitas categorias podem julgar-se aquinhoadas na Constituição,

⁷⁹ Divulgação não autorizadas pelo ministro da Previdência Social, Renato Archer, que apresenta sua demissão nesse contexto em 28 de julho de 1988.

mas no fim não terão condições de receber o que lhes prometeram. O Brasil precisa, mais do que nunca, de recursos para ajudar os que nada têm. Os que não têm nem emprego. Os que não têm aposentadoria. Como nós podemos retirar merenda, alimentação remédios dos mais pobres? Tenho absoluta certeza que não é esse o objetivo dos Constituintes. Por isso eu me dispus a esclarecer as conseqüências de muitos artigos que agora podem ser modificados.

Esse contexto chega a ser descrito por alguns constituintes como o de uma guerra entre Executivo e Legislativo. É assim no artigo assinado pelo deputado Fernando Gasparian (PMDB-SP), para a edição do Jornal *Folha de São Paulo* do dia 29 de julho de 1988 (p.A-3), a propósito das tentativas de interferência do Executivo na aprovação do texto constitucional:

O Executivo através de sua tecnoburocracia lançou-se em guerra aberta contra o Legislativo. O presidente Sarney servindo a esta tecnocracia tentou através da televisão, pressionar a Constituinte para que não modificasse dispositivos que lhe retira poderes além de eliminar avanços que ela determina. A aprovação por esmagadora maioria do projeto de Constituição, em segundo turno, não será certamente a última batalha dessa luta. Uma ampla mobilização da opinião pública se faz, portanto, necessária para barrar as pretensões de uma casta que infelicitou o país por mais de 20 anos e é responsável pela presente situação inflacionária e recessiva - sem exemplo em nossa história econômica.

Nesse tipo de discurso a “tecnoburocracia” aparece novamente no comando do Executivo. A ela são atribuídas a herança inflacionária, as medidas fracassadas de controle dos gastos, o bloqueio à nova carta constitucional e a interrupção da reforma administrativa⁸⁰. Essa imagem é um dos capítulos de uma polarização visível desde o início da década de 1980: entre sociedade civil e “tecnoburocracia”. Essa oposição foi parte central da economia linguística do campo político durante toda a transição e esteve na raiz da proposta de reforma administrativa.

Como destacado por Fagnani (2005), a resposta mais bem acabada às críticas da Fazenda aparece no discurso de promulgação da Carta, realizado em 5 de outubro de 1988 pelo presidente da Assembleia Nacional Constituinte, deputado federal Ulysses Guimarães. O parlamentar então define a nova Constituição como a condição de sustentação dos futuros governos. Seu discurso também faz menção às tentativas de influencia do Executivo sobre a

⁸⁰ A narrativa sobre a formação da ENAP e da carreira de Gestor Governamental atribui aos interesses instalados na SEPLAN e no Ministério da Fazenda a alteração que retirou da primeira o papel de futura formadora dos altos quadros governamentais e restringiu de 900 para 100 o número de cargos inicialmente previstos para a Carreira.

Constituinte, opondo a ação subterrânea e clientelista da base de apoio de Sarney às consultas públicas e aos fervilhantes debates que ocorreram no dia a dia da Constituinte. Nas palavras de Ulysses (1988):

Foi de audácia inovadora a arquitetura da Constituinte, recusando anteprojeto forâneo ou de elaboração interna. O enorme esforço é dimensionado pelas 61.020 emendas, além de 122 emendas populares, algumas com mais de 1 milhão de assinaturas, que foram apresentadas, publicadas, distribuídas, relatadas e votadas, no longo trajeto das subcomissões à redação final. A participação foi também pela presença, pois diariamente cerca de 10 mil postulantes franquearam, livremente, as 11 entradas do enorme complexo arquitetônico do Parlamento, na procura dos gabinetes, comissões, galeria e salões. Há, portanto, representativo e oxigenado sopro de gente, de rua, de praça, de favela, de fábrica, de trabalhadores, de cozinheiros, de menores carentes, de índios, de posseiros, de empresários, de estudantes, de aposentados, de servidores civis e militares, atestando a contemporaneidade e autenticidade social do texto que ora passa a vigorar.

O Estado de Direito que então se inaugurava não era conciliável com o quadro de miséria social do país. Era necessária a construção de instrumentos que permitissem aos cidadãos uma ação fiscalizadora sobre as autoridades governamentais. Ulysses destacava que a Reforma Tributária contribuiria para a reconstrução da Federação, fortalecendo os governos dos estados e municípios. Rebatia assim as teses veiculadas pela cúpula do governo sobre o ‘desgoverno’ e a falta de sustentação das políticas implicadas na Nova Carta. A Constituição seria a guardiã da governabilidade, na medida em que reconstruiria o equilíbrio federativo e interromperia o arbítrio do Executivo sobre os demais poderes. Nas palavras de Ulysses Guimarães (1988):

A Federação é a governabilidade. A governabilidade da Nação passa pela governabilidade dos Estados e dos Municípios. O desgoverno, filho da penúria de recursos, acende a ira popular, que invade primeiro os paços municipais, arranca as grades dos palácios e acabará chegando à rampa do Palácio do Planalto. A Constituição reabilitou a Federação ao alocar recursos ponderáveis às unidades regionais e locais, bem como ao arbitrar competência tributária para lastrear-lhes a independência financeira. Democracia é a vontade da lei, que é plural e igual para todos, não a do príncipe, que é unipessoal e desigual para os favorecimentos e os privilégios.

O Orçamento Geral da União (OGU) para 1989 (encaminhada ao Congresso Nacional em agosto de 1988) e a reforma ministerial de 1989 são as expressões mais claras desse

rearranjo de forças na Nova República, que teve como protagonistas os ex-membros da Comissão de Reordenamento das Finanças Públicas. Esse momento é aproveitado pela burocracia da Fazenda para reconstruir o sistema de finanças públicas do Executivo.

As propostas da comissão não eram, a princípio, incompatíveis com as novas garantias sociais previstas na Constituição, talvez estivessem em dissonância com alguns dos seus tópicos, na medida em que restringiam os mecanismos de criação de despesas. A reação do Executivo contra essas garantias é explicada com base em dois motivos: 1) a disposição da Fazenda em controlar o déficit público, tendo em conta os níveis da inflação e da dívida pública e 2) a influência sobre o governo de segmentos de cúpula das Forças Armadas e das entidades representativas de interesses empresariais em setores como o do agronegócio e de serviços de saúde e educação, como exemplos.

O Projeto de Lei do Orçamento Geral da União para 1989 operou cortes em vários programas. O orçamento de 1989 sofreu um grande enxugamento, que desobrigava a União da responsabilidade sobre vários programas e frentes de reforma, pela extinção de órgãos e ministérios, pela redução de orçamentos e transferência a outras unidades da federação de políticas até então sob encargo da administração federal. A proposta de cortes envolvia uma espécie de reforma administrativa, na medida em que, na área social, anulava ação de alguns ministérios e extinguiu outros, e na área econômica apoiava a criação de novos órgãos e carreiras. A proposta de Orçamento para 1989 envolvia uma meta de déficit que só seria viável apenas com uma redução descomunal dos orçamentos dos ministérios, com a redução das transferências de recursos para os estados e municípios. As medidas deixariam alguns ministérios com recursos apenas para o pagamento de pessoal e para o custeio de algumas despesas correntes.

Em seguida a aprovação do Orçamento para 1989, o governo iniciou uma reforma ministerial que ficou conhecida como operação desmonte: que prometiam o ajustamento do Estado ao novo quadro constitucional, mas na verdade colocavam a montagem de um novo aparato de políticas sociais quase em estaca zero. Ao governo Sarney é também atribuída a

tentativa de influenciar o Congresso, via Centrão, e promover o adiamento dos processos de regulamentação dos novos dispositivos constitucionais.

Esses movimentos empurravam para o futuro a implementação do conjunto de políticas e reformas previstas pela Carta de 1988. Com essas medidas se aprofundavam os descompassos de organização entre área econômica e área social. Eram reproduzidas as distorções geradas pelo modelo de desenvolvimento construído pelos governos militares e pelo modo como seu regime assimilou certas especialidades profissionais e negligenciou outras. O fim da Nova República é, ao mesmo tempo, um contexto de desgaste para os economistas, mas de reafirmação de discursos economicistas.

Como destaca Renato Janine Ribeiro (1993), na medida em que se tornava hegemônico, esse economicismo produzia também representações cada vez mais negativas sobre o tema da dívida social, e sobre as políticas previstas pela nova Constituição, criticadas como explorações demagógicas das carências da população brasileira. O discurso economicista, segundo o autor, reforçava as cisões entre a sociedade civil e questão social e, no interior do Estado, as diferenças entre os ministérios ligados à gestão econômica e os ligados à gestão dos programas sociais. Esse discurso, que o autor associa ao avanço de uma concepção liberal e privatista sobre o espaço público e sobre o Estado, refletia a experiência de uma democracia construída de cima para baixo e obliterava as alternativas mais justas de reconstrução do setor público brasileiro e de suas relações com o social.

2.3 "VELHAS" E "NOVAS ELITES"

Com a abertura política e os problemas resultantes da crise econômica na segunda metade dos anos 70, importantes segmentos da elite empresarial passaram a se aproximar da oposição. Ressurge o diálogo entre intelectuais de esquerda e lideranças empresariais, interrompido desde o início dos anos 1960, sendo o MDB o grande mediador nessa aproximação. Em linhas gerais, esse é o quadro que legitimou a aproximação entre MDB, os economistas da PUC-RJ e Unicamp (chamados de heterodoxos) e alas da USP e do CEBRAP.

Muitos desses interlocutores haviam estado em lados completamente opostos dez anos antes, mas nesse período torna-se cada vez mais forte a projeção política de grupos de economistas e cientistas sociais instalados nesses centros de pós-graduação. Ao mesmo tempo em que fortalecia o MDB, para Paul Singer (1988), a participação desses grupos na oposição político-partidária ao regime militar contribuía para a tendência de deslocamento da antinomia capitalismo *versus* socialismo no discurso das esquerdas. Nesse período, a expressão “derrubada do regime” vai sendo substituída pelo conceito de abertura ou transição para a democracia.

Essa mudança no uso dos conceitos remetia a novas representações acerca do Regime Militar. Perde força a imagem da ditadura como “fronteira interna” do capitalismo monopolista internacional e ela passa a ser vista cada vez mais como manifestação de irracionalidade e anacronismo. No discurso das oposições, a ditadura passa a expressar o que de mais arcaico existia na tradição político-administrativa brasileira. As questões centrais passam a ser a reabertura dos canais de participação política e a correção das disparidades associadas à concentração de renda e a inexistência ou mau funcionamento dos serviços públicos essenciais no país. Em suma, o deslocamento de perspectivas revolucionárias, para outras de tipo incrementalista ou “democrático-modernizantes”.

Na fase final do regime militar, o PMDB dispunha de um conjunto de alternativas às políticas econômicas do regime militar. Para alguns autores, tanto a adesão ao MDB, quanto as discussões teóricas entre esses grupos contribuíam para o aumento da legitimidade intelectual, visibilidade e densidade técnica das propostas da Aliança Democrática. Essa situação não derivava exclusivamente do caráter tecnoburocrático do regime militar, sendo o resultado de um longo processo de construção na burocracia estatal de jurisdições dominadas ao longo do tempo por economistas.

Era perceptível a ampla presença de lideranças e segmentos técnicos com trajetórias de carreira no regime militar em posições chave do Executivo e de importantes empresas estatais⁸¹. A transição para a Nova República não alterou esse quadro. Em 1985, a situação no Ministério da Fazenda e na SEPLAN era praticamente a de um monopólio de economistas. Mirando retrospectivamente a mudança que então se processava, é possível dizer que assim como as lideranças do PMDB e da Frente Liberal e a cúpula militar, os economistas de carreira estão entre os atores que mais contribuíram para o padrão de mudança política que marcou a Nova República. Contribuíram, além disso, para que a área econômica se constituísse como uma esfera à parte no setor público, que sofreu de maneira bem peculiar as pressões por ajustes: foi uma das únicas partes do Estado que teve êxito em deliberar e antecipar suas próprias transformações institucionais ao longo do processo de transição. A mudança de regime teve efeitos controlados e filtrados sobre a dinâmica das áreas técnicas no núcleo do Poder Executivo Federal.

Desde o início da década de 1980 se disseminam as propostas de ajuste baseadas nas orientações do FMI envolvendo busca de equilíbrio fiscal, privatização, redução dos subsídios

⁸¹ Schneider (1994, p.322), observa como se deu a recomposição das elites burocráticas no arranjo produzido por Tancredo Neves, nas diretorias do Ministério da Fazenda, em alguns bancos públicos e em empresas como a Petrobras, Vale do Rio Doce, Eletrobras e Siderbras: “O centro de gravidade dos vinte nomeados para os mais altos cargos da burocracia econômica estava mais à direita e era mais tecnocrático do que o gabinete civil. A inclusão dos nomeados mais poderosos para o segundo escalão eleva o número dos que participaram do regime militar (catorze em vinte) e que não tinham identificação partidária bem marcada (oito em vinte). Tancredo não temia dar os altos postos da economia para gente que provavelmente implantaria políticas conservadoras, “continuístas” e “tecnocráticas”. No caso das quatro maiores empresas estatais (cujo orçamento são muito maiores que os do próprio governo), Tancredo queria aparentemente mantê-las à margem da política partidária. Nenhum dos quatro presidentes tinha laços fortes com a política partidária ou eleitoral”.

públicos a atividade empresariais. Até esse período, a inflação era geralmente associada à expansão monetária. Durante o governo Figueiredo, os levantamentos e diagnósticos das equipes técnicas do Ministério da Fazenda, no âmbito das negociações com o FMI, acabaram revelando problemas graves nas instituições ligadas ao sistema de finanças do setor público Federal. Problemas que reduziam fortemente o poder de governo do Executivo sobre o conjunto do processo orçamentário. Distorções que estavam no cerne de relações clientelistas entre agentes públicos, setores empresariais e grupos políticos regionais e na base de poder de algumas importantes instituições e corporações de funcionários públicos.

Mesmo quando apontada por relatórios internos, a baixa institucionalidade de alguns setores da política econômica tinha sido vista, até o início do Governo Figueiredo, como uma vantagem pela flexibilidade que oferecia ao presidente e ao Ministro da Fazenda na alocação de recursos e no atendimento a demandas imprevistas. No início dos anos 1980, no entanto, essa facilidade na gestão cotidiana das finanças passou a ser vista como uma dimensão de irracionalidade, que estava na raiz do déficit público e da baixa efetividade das medidas de controle da inflação. Ganha força na própria cúpula do regime a avaliação de que a questão da inflação dizia respeito a problemas nas instituições de gestão da política monetária. Tais distorções impediam naquele contexto que o Estado redefinisse suas prioridades de financiamento do setor público. A autoridade política monetária sobre as fontes de financiamento público estava nas mãos de agentes e órgãos que não se comunicavam e sobre os quais não havia mecanismos eficazes de controle.

Enquanto a Comissão de Reordenamento das Finanças Públicas chegava às suas primeiras conclusões sobre os efeitos das distorções institucionais sobre a expansão do déficit e da dívida pública, os textos de economistas de oposição como Luciano Coutinho, Luiz Gonzaga Beluzo e José Serra ainda localizavam as causas da crise brasileira em questões estruturais ligadas à dependência econômica externa. As dificuldades apontadas pela Comissão ainda não haviam aparecido com destaque para esses economistas. O programa de governo do PMDB fazia crítica às fórmulas recessivas de combate a inflação, relacionava o déficit público à corrupção e má gestão das empresas estatais e não localizava problemas na

formulação do orçamento e nas instituições responsáveis pelo tesouro nacional e pela administração da dívida pública.

Segundo Gilda Portugal Gouvêa (1994), o tema da reorganização institucional das finanças públicas surge no contexto das negociações com o FMI no início dos anos 1980, não propriamente como uma das exigências do Fundo, mas como o resultado dos diagnósticos exigidos sobre a situação financeira da União naquele período. Nesse contexto, um grupo de técnicos do Ministério da Fazenda e Banco Central começa a romper com a ideia de gestão econômica, como um processo técnico e despolitizado.

O desenho construído no início do regime militar pela equipe de economistas de Castelo Branco previa que as programações sobre os gastos e emissões passassem a ser decididas pelas autoridades monetárias do Executivo, Fazenda e Banco Central, com o auxílio técnico do Conselho Monetário Nacional (CMN). Mas pressões e acordos no fim do governo Castelo Branco garantiram ao Banco do Brasil um canal direto com o tesouro nacional e cobertura do Banco Central para algumas de suas operações. Ao longo dos anos 1970, a ação fiscalizatória e de acompanhamento orçamentário do CMN, como a ação de outros conselhos, acabou desvirtuada pelo arbítrio de alguns dirigentes.

A Comissão foi coordenada pelo Secretário-Geral do Ministério da Fazenda, Maílson da Nóbrega, e possuía um Comitê Supervisor integrado por Raymundo Monteiro Moreira, do Ministério da Fazenda, Paulo César Ximenez Alves e Pedro Pullen Parente, do Banco Central, Cláudio Dantas Araújo e Antônio de Azevedo Araújo, do Banco do Brasil, Luiz Fernando Gusmão Wellisch e Inácio José Barreira Danziato, da SEPLAN. Além disso, a Comissão teve ao seu dispor o trabalho de 106 técnicos do Ministério da Fazenda, da SEPLAN, Banco Central e Banco do Brasil.

O relatório propunha a extinção do orçamento monetário e a integração de todos os mecanismos relativos ao fluxo de caixa e a redução dos encargos da dívida pública no Banco Central; também indicava que os mecanismos de assistência aos setores e regiões prioritárias vinham historicamente expandindo o endividamento do Tesouro, sem que isso se tornasse

transparente nos orçamentos oficiais. Faltava critério e controle na política de crédito agrícola e no financiamento concedido a vários setores empresariais.

O grupo que constituiu a Comissão para o Reordenamento das Finanças Públicas era composto por funcionários com longa carreira no Ministério da Fazenda, Banco do Brasil e Banco Central. A iminência da transição inspirava nos membros desse grupo de burocratas o receio de que mecanismos como o do orçamento monetário viessem a servir a manipulações de tipo populista. Esses técnicos imaginavam que a construção de protocolos em torno do processo orçamentário e a transferência de sua aprovação para o Congresso Nacional os protegeriam do arbítrio pessoal e dos interesses clientelistas e eleitorais dos dirigentes do Executivo.

No âmbito do Banco Central, as medidas propostas foram: extinguir o orçamento monetário e instituir novo modelo de programação monetária; transferir do Banco do Brasil para o Banco Central as funções de caixa do Tesouro Nacional e de depositário das reservas do sistema bancário; transferir para o Ministério da Fazenda a gestão da dívida pública federal. Algumas dessas medidas desafiavam fortíssimos interesses corporativos. A conta movimento, que supria o Banco do Brasil com recursos do orçamento monetário, através da emissão de moedas e de títulos, permitia ao Banco do Brasil competir com os bancos comerciais no mercado de crédito dispondo de reservas “ilimitadas”, captáveis a juro zero. Era essa a condição que permitia ao Banco a manutenção de um quadro de pessoal de excelência técnica, com patamares remuneratórios muito acima da média do funcionalismo federal e com grande poder de mobilidade pelos cargos de confiança do Executivo.

O princípio evidente das medidas previstas pela Comissão era o da transparência e racionalidade na condução das finanças públicas. Os depoimentos dos membros da Comissão mencionam o contato com os métodos das equipes de consultores do Fundo Monetário Internacional e as pressões associadas a um “novo clima de debates” nas esferas de gestão econômica do Executivo. Gouvêa (1994) atribui a ação desses técnicos a um sentido de missão profissional e compromisso, enquanto funcionários, com a resolução dos graves problemas postos a descoberto no âmbito dos diagnósticos e acordos com o FMI.

Os textos e depoimentos consultados por essa pesquisa, além dessas motivações, evidenciam uma adesão crescente dessa última geração de economistas do regime militar a uma perspectiva liberal; uma adesão às correntes de ideias que se tornavam dominantes nesse campo disciplinar nos anos 1980. Deve ser registrada a singularidade do discurso desses “tecnocratas”, em especial o contraste entre sua perspectiva privatista e o sentido estatizante do regime em que se inseriam. O transcorrer da Nova República e as interações entre as diferentes equipes de economistas mostrariam o quão diminutas eram as diferenças entre monetaristas e heterodoxos. Elas se esgotavam na divergência quanto a melhor receita anti-inflacionária. Suas visões sobre a construção do Estado e seu papel na economia acabaram se mostrando altamente convergentes. As alterações recomendadas pela Comissão aproximariam o Banco Central do perfil de um banco central “clássico”, melhorariam os instrumentos para o controle dos gastos públicos e abririam espaço para a modernização do mercado bancário no país e para a ampliação da oferta de crédito pelo setor privado⁸².

Não havia entre esses economistas um programa claro sobre qual deveria ser o papel do Estado na nova fase política no país, mas segundo Gouvêa (1994) e Nóbrega (2012) a percepção de que se ampliavam os efeitos de responsabilização dos decisores públicos. Esses técnicos permaneceram no comando de algumas diretorias no Ministério, mas a partir de então em outro quadro de pressões⁸³. A intenção desse grupo era conduzir a programação das despesas para o debate no Legislativo. Todas as previsões do governo federal passariam a estar contidas no orçamento fiscal, que seria aprovado pelo Congresso Nacional. Segundo o relatório final da Comissão Especial que respaldou o Voto de Conselho Monetário Nacional nº 283/84:

⁸² As principais reações contrárias às medidas propostas pela Comissão vinham do Banco do Brasil. Seus dirigentes e representantes sindicais denunciavam a Reforma como uma derivação da tutela imposta pelo FMI e como um ataque à soberania nacional.

⁸³ Assinaram o Relatório Final do CMN os seguintes dirigentes: Maílson da Nóbrega, secretário geral do Ministério da Fazenda, Edésio Ferreira Fernandes Coordenador de Assuntos Econômicos da Fazenda, Elyeser de Souza Cavalcanti, Secretário Executivo da Comissão de Programação Financeira da Fazenda, Akihiro Ikeda, Secretário Especial de assuntos econômicos da SEPLAN, João Batista de Abreu, Chefe da Assessoria Técnica do Ministro Chefe da SEPLAN, Frederico Augusto Bastos, Secretário de Orçamento e Finanças da SEPLAN, José Luiz Silveira Miranda, Diretor do Sistema Bancário do BC, José Kleber Leite de Castro, Diretor de Crédito Rural e Programas Especiais do Banco Central, Silvio Rodrigues Alves, chefe do departamento econômico do BC, Sadi Assis Ribeiro Filho, diretor de controle do Banco do Brasil, Aléssio Vaz Primo, Diretor de Crédito Rural do Banco do Brasil, Geraldo Naegele, Consultor Técnico do Banco do Brasil.

O ponto central dos estudos conduzidos pela comissão é a implantação definitiva, em nosso país, de dois princípios básicos da doutrina das finanças públicas: a *universalidade* e a *unicidade*, conforme destaca o senhor ministro Ernane Galvêas, da Fazenda, em pronunciamento no VII Congresso Nacional de Bancos, em Salvador, no dia 23/11/1984. Por universalidade entende-se a incorporação, no orçamento aprovado pelo Congresso Nacional, de todas as receitas e todas as despesas a cargo do Tesouro Nacional, inclusive, pois, as operações de crédito externo em que a União figure como tomadora e os programas financiados com os recursos assim obtidos. Por unicidade compreende-se a existência de um único orçamento (unidade formal), entrando todas as receitas numa caixa única e saindo o numerário para todas as despesas de um mesmo e grande fundo comum (unidade de caixa). A consagração desses princípios no processo orçamentário brasileiro objetiva alcançar importantes alvos na área das finanças públicas, cabendo destacar os seguintes: a) tornar transparentes os gastos do Governo Federal, evitando a realização de despesas implícitas, principalmente pela via de taxas de juros reais negativas nas operações de crédito de fomento. O subsídio, quando houver, deverá ser claramente destacado em dotações específicas do Orçamento da União; b) explicitar os déficits do Orçamento da União, quando for o caso, e a forma de financiá-los, vedado o uso das emissões de moeda com essa finalidade, conforme a Lei nº 4.320/64; c) possibilitar a visão completa dos gastos públicos de modo a auxiliar o Poder Executivo e o Congresso Nacional na decisão sobre prioridades na alocação dos recursos do Governo Federal para atender aos diversos itens de despesa.

Todo esse conjunto de medidas se tentou estabelecer sem a passagem pelo Congresso. Elas representavam, paradoxalmente, o empoderamento do Legislativo na definição do processo orçamentário. Por esse projeto o Banco do Brasil seria transformado em banco comercial; seria ampliada a autonomia do Banco Central e concentradas nele as funções de controle da moeda e de fiscalização sobre o sistema de crédito, através dos depósitos obrigatórios. A proposta anulava os mecanismos até então existentes de financiamento da agricultura e da indústria utilizados na barganha política entre regime militar e elites regionais. Em depoimento a esta pesquisa, Nóbrega (2012) afirma:

A gente percebeu que havia um relacionamento promíscuo entre Tesouro, o Banco Central e o Banco do Brasil, que era um mecanismo de pressão para a expansão dos empréstimos, que na verdade a gente interpretou que era gasto. Portanto, a grande fonte de pressão fiscal era o orçamento monetário. E que era uma coisa interessante. Todo mundo dizia que o Brasil tinha um orçamento equilibrado, porque o orçamento que as pessoas conheciam pra valer era o orçamento da União. Esse tinha uma publicação no Diário Oficial, no Diário do Congresso e se sabia o que era. O orçamento monetário não publicava nada, nada, não havia estatística, não havia nada. O máximo

que se tinha, o Banco Central divulgava a expansão da base monetária e também um quadrinho com as causas da expansão e contração da base monetária, mas você não tinha detalhes, não tinha um *break down*, a abertura daquelas coisas todas. E aí que surge a necessidade de... a gente se convence de que tem que ocorrer a separação. E a gente foi vendo coisas, digamos assim do “arco da velha”, vamos chamar assim né, por exemplo, o Tesouro era virtual. O Tesouro era uma coisa virtual. Existia uma Comissão de Programação Financeira, que dava parâmetros para a liberação das verbas orçamentárias, mas tudo era feito num Departamento do Banco do Brasil na parte da despesa e num Departamento do Banco Central, na parte da dívida. O Banco central tinha um Departamento que cuidava da Dívida externa e outro que cuidava da dívida interna. O Tesouro não sabia de nada disso. Nem sequer existia o Tesouro. E aí a gente colocou nesse estudo a ideia de criar uma estrutura.

Não se pretendia deixar o governo seguinte livre para dispor como bem entendesse do mecanismo do orçamento monetário. A Comissão de Reordenamento das Finanças Públicas preocupou-se em criar uma situação irreversível para o governo seguinte, transferindo o eixo de decisões para um espaço mais aberto a opinião pública e no qual o juízo de especialistas e assessores técnicos pudesse se tornar o critério fundamental⁸⁴. Não que esses técnicos cultivassem um compromisso sistemático com a democratização. Possuíam sim um “compromisso relativo e pragmático” com critérios técnicos. Nóbrega (2012) também afirma que a transição política ensejou um novo “clima de debate”, de tipo liberal, na burocracia do Poder Executivo:

Embora fôssemos todos funcionários públicos, operadores de carreira, a gente tinha uma noção da importância da transparência. Eu diria, o principal motivador era a ideia de proteger o Tesouro e evitar que ele se tornasse uma fonte irresponsável da moeda e do gasto. Quer dizer, em última análise a gente estava pensando, embora não diretamente, na sociedade, ou seja, nos efeitos inflacionários e em como a inflação é perversa. Por outro lado, eu acho que todos nós estávamos sendo influenciados por um novo ambiente de debate. A Abertura, ela foi aos poucos destravando as restrições à crítica. Então as pessoas já escreviam abertamente, já havia um grande debate crítico e eu me lembro que essa palavra transparência. Eu me lembro que ela se tornou muito comum no debate de questões de política econômica. E eu me lembro depois de abertura, abertura também era uma palavra muito, muito recitada no governo Figueiredo.

⁸⁴ Uma liminar a Justiça Federal, de 19 de dezembro de 1984 contra as medidas que atingissem a estrutura do Banco do Brasil.

A composição do gabinete definida por Tancredo e mantida por seu sucessor, Sarney, foi criticada por vários segmentos do PMDB, principal partido da Aliança. Uma das críticas de maior repercussão se deveu justamente à escolha do Ministro da Fazenda. Tancredo nomeou para esse posto seu sobrinho e homem de confiança: Francisco Dorneles, um burocrata que havia sido Secretário da Receita Federal no governo Figueiredo (1979-1984). Dorneles foi mantido por Sarney e montou uma equipe com uma série de economistas com carreiras no regime militar e sem quaisquer ligações com os partidos da Aliança Democrática. Essa equipe sofreria ataques constantes do PMDB até a saída de Dornelles, em agosto de 1985.

Os funcionários ligados à Comissão de Reordenamento das Finanças Públicas foram chamados ao Governo por Francisco Dornelles e João Batista Abreu, este último nomeado chefe da assessoria econômica do Ministério da Fazenda, onde teve um papel destacado durante grande parte do governo Sarney, do qual foi mais tarde Ministro do Planejamento. Abreu reuniu em torno de si o núcleo central da Comissão. A permanência desses técnicos é apontada em vários depoimentos e textos como fundamental para a operacionalização das propostas de reforma das instituições macroeconômicas implementadas durante o governo Sarney.

Grande parte dos coordenadores e integrantes da Comissão após o início da Nova República se agruparam em torno da assessoria econômica do Ministério da Fazenda. Sua bandeira continuou a separação entre Banco do Brasil e Banco Central, assim como a criação de um órgão que unificasse e controlasse as contas do governo. Assim, no início de 1986 o governo criou a STN com a fusão da então Secretaria Executiva da Comissão de Programação Financeira e da Secretaria Central de Controle Interno com as seguintes funções: planejamento, normatização, coordenação e controle das áreas de programação, contabilidade, e auditoria financeira do setor público federal.

De outro lado, para a montagem do Cruzado, Sayad e Funaro reuniriam na cúpula do Governo grupos de acadêmicos que há muito vinham se debruçando sobre novos modelos de política monetária, os jovens economistas, Pérsio Arida, Eduardo Modiano, André Lara Resende, Edmar Bacha e Andrea Sandro Calabi e alguns dos economistas do PMDB, ligados à

UNICAMP, como João Manoel Cardoso de Melo, Luiz Gonzaga Belluzzo. De acordo com Lourdes Sola (1988), o processo de transição no país se apoiou em uma espécie de paradoxo entre a liberalização do regime e a exacerbação dos padrões de centralismo burocrático. Houve uma gradual mudança nos critérios de legitimação na esfera da política competitiva e ao mesmo tempo uma fortíssima proteção às esferas decisórias da política econômica, frente às pressões político-partidárias. Reproduzia-se assim um padrão de politização da burocracia das políticas industriais e centralismo na esfera das políticas econômicas. Nas palavras de Sola (1988, p.25):

A relação complexa entre novo e velho e, de modo especial, a forma que esta assume no processo de formação de política econômica pode ser melhor avaliada de um outro ângulo, crucial para nossos propósitos analíticos. Ou seja, a forma de inserção dos macroeconomistas responsáveis pela implantação do Plano Cruzado no sistema político em construção. Esta pode ser representada como se segue. De um lado, a ascensão ao poder daqueles atores políticos foi pautada pelos novos critérios de legitimação social, política e profissional que eles próprios havia ajudado a modelar. Ou seja, enquanto lideranças profissionais emergentes nos múltiplos movimentos de renovação daquela categoria profissional, e/ou como integrantes dos redutos acadêmicos onde se fabricavam políticas alternativas às convencionais (ver Sola, 1987). Por outro lado, a integração dos macroeconomistas ao sistema de decisão se desenvolveu *pari passu* com a exacerbação do centralismo burocrático no interior do que se convencionou chamar no Brasil de área econômica (ou seja, as arenas estratégicas onde se tomam as decisões relevantes para a gestão da Economia, formadas pelos órgãos subordinados aos ministérios do Planejamento, Fazenda e Banco Central). Em virtude de circunstâncias específicas à mudança de poder no Brasil, desde a eleição de Tancredo Neves até janeiro de 1986, ocorreu um surpreendente aprofundamento do processo de centralização, no interior do Executivo e da área econômica: atribuições antes divididas com outros ministérios da área, passaram para as mãos da Fazenda.

Entre os novos quadros também foram guindados pela Aliança Democrática à condição de dirigentes da Nova República estava João Sayad. Um jovem e prestigiado técnico indicado pelo PMDB de São Paulo por sua vinculação a um grupo de economistas com propostas heterodoxas de combate à inflação, foi nomeado para a Secretaria de Planejamento da Presidência (SEPLAN). Mas só após a transferência para o Ministério da Fazenda de alguns dos principais órgãos dessa Secretaria. Órgãos fundamentais para as políticas de preços e abastecimento: a Secretaria de Abastecimento e Preços (SEAP), o Conselho Interministerial de

Preços (CIP), a Superintendência Nacional de Abastecimento (SUNAB) e a Secretaria Central de Controle Interno (SECIN).

Em fevereiro de 1986 é anunciado o Plano Cruzado: um programa de estabilização de preços baseado no congelamento total de preços. O plano foi acompanhado de congelamento de taxa de câmbio e de uma conversão vantajosa dos salários de cruzeiros para a nova moeda, o cruzado, considerando a média dos seis meses anteriores e acrescido de um reajuste de 8% e atrelando-os a um gatilho pelo qual os salários seriam reajustados anualmente ou sempre que a inflação alcançasse 20%. João Batista de Abreu, que foi presidente da Comissão de Reordenamento das Finanças Públicas, era secretário-geral do Ministério da Fazenda.

O Plano Cruzado trouxe consigo um pacote de reformas originalmente sugeridas pela Comissão de Reordenamento das Finanças Públicas. Ainda em fevereiro foi extinta a conta movimento e em 10 de março foi criada a Secretaria do Tesouro Nacional. Foi tentada uma ação popular contra a separação financeira entre Banco Central e Banco do Brasil, mas Funaro contou com o apoio da presidência e no recurso às instâncias judiciais superiores conseguiu derrubar o bloqueio a essas medidas. Iniciava-se o conjunto de reformas previstas pela Comissão.

Logo após o lançamento do Plano, a inflação caiu rapidamente, mas o valor real dos salários foi mantido, o que, no clima de otimismo que cercou o lançamento do plano, levou a um amplo aquecimento do consumo, ainda mais favorecido pelo aumento da oferta de crédito. Mas não havia oferta suficiente de produtos. O consumo de importados era dificultado pelas tarifas e barreiras à importação e baixa oferta de crédito. Essa tendência abalou a possibilidade de congelamento de preços, que foi mantido, contra a orientação da equipe técnica da Fazenda, seguindo um calendário eleitoral, mais precisamente o das eleições de 15 de novembro de 1986, para Assembleia Nacional Constituinte e para a escolha dos governadores. Uma semana após as eleições, o governo autorizou o reajuste de várias tarifas públicas (telefonia, energia, correios) e a criação de impostos sobre alguns setores, entre os quais o automotivo e o de bebidas. Dois meses depois a inflação já ultrapassava novamente a casa dos 10% ao mês.

No início de 1987, diante de uma grande crise de abastecimento de alimentos o governo se viu forçado a suspender o congelamento de preços. Os meses seguintes foram marcados pelo retorno da espiral inflacionária. Em fevereiro de 1987, sob influência de Funaro (que agiu por recomendação do seu grupo de assessores mais próximos: Luiz Gonzaga Belluzzo, João Manuel Cardoso de Mello e Paulo Nogueira Batista Jr.), Sarney declarou a suspensão do pagamento da dívida externa, sem negociação com os credores internacionais, anunciando a moratória como um ato de soberania nacional.

A gestão macroeconômica tinha sido um espaço relativamente preservado da intensa barganha por cargos que se processava nas outras áreas de governo. O insulamento em torno do Plano Cruzado permitiu a interação entre gerações e grupos distintos de economistas e tornou possível uma espécie de fusão de perspectivas, além de abrir espaço para as reformas da Comissão. O processo de implementação do Plano Cruzado contribuiu para a aproximação entre os novos grupos de economistas e os técnicos de carreira, com trajetórias no regime anterior.

Cabe também destacar que os militares não haviam concedido a sua tecnocracia um grau de autonomia similar à usufruída pelos economistas do governo Sarney durante a formulação do Plano Cruzado. O insulamento em torno do Plano é bem resumido pela seguinte afirmação de Paul Singer (1988, p.79): “Raramente, intelectuais, enquanto intelectuais, foram trazidos ao poder para pôr em prática um programa de caráter decididamente acadêmico, que em momento algum fora objeto de sérias cogitações das principais forças políticas do país”.

A falta de coordenação entre os ministérios no governo Sarney criou, contraditoriamente, condições que fortaleceram alguns segmentos das elites burocráticas ligados ao Ministério da Fazenda. As reformas da área econômica foram influenciadas por dois contextos de insulamento: as gestões de Galvêas e Funaro, no Ministério da Fazenda, durante os governos Figueiredo e Sarney. Segmentos das elites de técnicos com carreira no regime militar apoiaram Sarney nas suas tentativas de barrar os projetos da Constituinte na área social. Mas, ao mesmo tempo, conduziram um eixo de mudanças institucionais com

claros efeitos de responsabilização, transparência e aumento dos controles públicos sobre as finanças do Estado (algumas dessas mudanças, completamente contrárias aos interesses de suas corporações e órgãos de origem).

A ideia de um governo inicialmente tomado de reformistas e depois isolado, contando com o apoio das Forças Armadas, de elites tecnocráticas de perfil autoritário e de uma base parlamentar fisiologista desconsidera algumas transformações importantes ocorridas na estrutura das finanças e da gestão econômica do Poder Executivo. As teses conspiratórias de manipulação do presidente por grupos burocráticos corporativos não parecem explicar alguns dados. O Governo conduziu ao Ministério da Fazenda, em 1986, uma liderança empresarial, Dílson Funaro e, em 1987, um destacado intelectual, Bresser-Pereira, ambos com críticas conhecidas à gestão econômica do regime militar, mas que mantiveram nas suas equipes diretores e assessores projetados durante o período autoritário.

A cúpula que coordenou a implementação do Cruzado era composta de novos economistas (acadêmicos e consultores financeiros) e esses segmentos cooperaram fortemente com os técnicos de carreira. As pastas do Planejamento e da Fazenda foram entregues no final do governo Sarney, respectivamente, a João Batista de Abreu e Maílson da Nóbrega, dois tecnoburocratas típicos. Foi pela ação deles que as medidas mais relevantes tomadas para a modernização e profissionalização da gestão econômica acabaram se concretizando. A implementação do Plano Cruzado foi uma oportunidade de influência mútua entre os técnicos que já estavam na Fazenda e SEPLAN e os economistas trazidos pelo PMDB ao primeiro e segundo escalão do governo.

No início de 1989, todos os pontos formulados originalmente pela Comissão de Reordenamento das Finanças Públicas estavam sendo implementados: o fim da conta movimento e do orçamento monetário, a transformação do Banco do Brasil em banco comercial, a unificação orçamentária e sua subordinação ao Congresso, a criação da Secretaria do Tesouro Nacional e da carreira de Finanças e Controle, e a consolidação do Banco Central como autoridade monetária. A essa altura, os principais tópicos da reforma administrativa estavam bloqueados ou adaptados em desconformidade com as pretensões iniciais da SEDAP.

As únicas alterações institucionais concretizadas na Nova República que de fato representavam uma modernização da gestão pública e democratização do Estado ocorreram sob um fortíssimo processo de centralização e insulamento e sob o comando de funcionários e dirigentes que podiam ser vistos como herdeiros da Ditadura.

Cabem alguns dados que talvez expliquem a aproximação entre os acadêmicos que formularam o Cruzado e os técnicos de carreira, ex-membros da Comissão de Reordenamento das Finanças Públicas. Especialmente porque elas refletem um dos principais movimentos de recomposição entre as elites, uma das articulações de cúpula que tornou possível a continuidade das equipes e jurisdições profissionais em meio à mudança de regime. Além disso, excluídos os economistas da UNICAMP que assessoraram Funaro, esse movimento no interior da Fazenda também viabilizou uma aproximação entre economistas com viés liberal (ou economistas que caminhariam cada vez mais em direção a uma perspectiva liberal após essa experiência). O próprio Bresser Pereira, que sucedeu Funaro na Fazenda, chefiando a pasta entre os meses de abril e dezembro de 1987, caminharia no sentido de uma revisão do seu olhar sobre a tecnoburocracia legada pelo regime militar. Bresser Pereira (2011), em depoimento a esta pesquisa declara:

Os militares estavam mais corretos no que estavam fazendo. Nem tudo, mas sim na parte de administração macroeconômica. Delfim administrando a economia foi infinitamente superior ao Dílson Funaro administrando a economia. Funaro foi um desastre. Delfim era um homem muito competente. Eu posso não gostar dele por isto ou por aquilo, mas isso é outra história. Certamente a gente não gosta do regime militar, mas isso é outra_história.

Bresser Pereira trouxe para o cargo de Secretário-Geral da sua pasta o funcionário que mais fortemente simbolizou a elite do regime militar: o “homem que tentou privatizar o Banco do Brasil”: Maílson da Nóbrega. Menos de um ano após a nomeação, este o sucederia primeiro como interino e depois, efetivamente, como Ministro. Em certa parte do depoimento, Bresser Pereira crítica algumas medidas relativas ao funcionalismo e a gestão pública, formuladas pela reforma administrativa da SEDAP ou derivadas do texto construído pela Constituinte. O ex-ministro vê em algumas propostas da SEDAP e no processo da Constituinte algo como um anseio de retorno a um tipo de burocracia tradicional. Para ele, alguns dos

projetos e diretrizes legais estabelecidos durante a Nova República reduziram as possibilidades de descentralização e flexibilização administrativa, na medida em que enrijeciam os modos de contratação e transformavam as fundações em tipos comuns de repartições públicas. Nas palavras de Bresser Pereira (2011):

Durante a Nova República surgiu a visão de que tudo que o regime militar fazia era errado e de que era preciso então voltar para um tempo qualquer mítico, maravilhoso que era talvez o final dos anos 1940, talvez o início dos anos 1950. Isso na economia significou num populismo desgraçado, que resultou no plano cruzado. Um desastre monumental. Isso resultou em, por exemplo, eu chegar no Ministério da Fazenda, em 1987. No meio de uma crise sem precedentes na história. A única tão grande quanto aquela no Brasil tinha sido a de 1930, dizer que ia fazer um ajuste fiscal. O Estado estava totalmente quebrado financeiramente, de alto a baixo, e aí então a bancada econômica do PMDB, que era o meu partido, e que representava bem essa lógica que eu estou lhe falando, resolve me expulsar do partido por esse motivo. Só não conseguiu porque o doutor Ulysses segurou os afinados. Uma loucura, mas essa era a loucura do Brasil. E nessa loucura, no campo da administração pública, veio a ideia de que era preciso voltar aos anos 1930, mais especificamente era preciso voltar a reforma burocrática de 1937. Quer dizer, com o DASP e ao sistema burocrático de carreiras, perfeito, que tinha sido pensado naquela época ou então copiar o modelo francês de burocracia. E então, este campo se reuniu corporativamente em cima da Constituinte e na Constituinte mudou a Constituição nessa linha. E em seguida fez uma coisa inominável. Porque a Constituição, eu sou um grande defensor da Constituição de 1988, acho ela uma maravilhosa Constituição, porque ela é democrática, social, mas tem problemas e um dos problemas foram os artigos sobre a administração pública. Dentro da mesma lógica em que foi feito o artigo 38 e seguintes, foi feita a lei do regime único do servidor público. Era a lógica do momento: todo o poder e privilégio para a administração pública burocrática clássica do século XIX.

A sucessão de Bresser Pereira por Maílson representava um retorno ao quadro de decisores do último governo militar na área econômica e do planejamento. A partir desse quadro, a relação entre o velho e o novo, destacada por Sola (1988, p.25), parecia se dar com a proeminência do “velho”. A implementação do Plano Cruzado foi uma oportunidade de influência mútua entre os técnicos que já estavam na Fazenda e SEPLAN e os economistas trazidos pelo PMDB aos altos escalões do governo. O que se depreende dessas articulações é que a distinção desses segmentos de elites técnicas com base na ideia de velho e novo se relaciona a disputas de simbólico-classificatórias entre adversários políticos.

As inconsistências em torno dessa distinção ficam claras com um mero esboço de comparação entre as trajetórias e perfis desses grupos de acadêmicos e técnicos elevados a condição de dirigentes da área econômica na Nova República. Em termos de idade não se podia falar em uma velha e nova geração de economistas: Os ex-diretores da Comissão de Ordenamento das Finanças Públicas⁸⁵ da Comissão e os membros da equipe que formulou o Plano Cruzado⁸⁶ tinham uma média de idade bastante próxima. Apesar de terem seguido percursos acadêmicos distintos, esses grupos compartilhavam de níveis de formação bastante próximos, a maioria deles com especializações no exterior. Os economistas da PUC estavam inseridos em redes de consultoria financeira e pesquisas acadêmicas bastante internacionalizadas. E desde os anos 1970, as negociações com os organismos financeiros internacionais vinham obrigando os técnicos da área econômica a viagens e contatos com equipes estrangeiras cada vez mais freqüentes, contatos que representavam um forte aprendizado de novas teorias, métodos e modelos de estruturação das políticas econômicas.

Os técnicos de ambos os grupos passaram por períodos de estudo ou trabalho no exterior, se inserindo em uma rede internacionalizada de contatos. Alguns dispunham de um perfil claramente cosmopolita, em especial o núcleo heterodoxo formado por Sayad, Arida, Calabi, graduados pela USP, e Bacha, graduado pela UFMG, todos com doutorado em prestigiadas universidades dos EUA⁸⁷. Belluzzo e Cardoso de Melo se pós-graduaram em outra órbita de influência intelectual, mas também no exterior, junto a CEPAL/ILPES. Dos membros da Comissão, apenas Ximenes fez sua pós-graduação no exterior, no Centro de Estudos Monetários Latino-Americanos, no México, mas Abreu e Nóbrega tiveram, como funcionários, experiências complementares de formação no exterior. Nóbrega em Londres,

⁸⁵ Maílson da Nóbrega nasceu em Cruz do Espírito Santo (PB), em 1942; Paulo César Ximenes, no Rio de Janeiro (RJ), em 1943; João Batista Abreu, em Lavras (MG), em 1943. Pedro Parente (engenheiro), no Rio de Janeiro, em 1953. (CPDOC/FGV/DHBB)

⁸⁶ João M. Cardoso de Melo nasceu, em São Paulo (SP), em 1942; Luis G. Belluzzo, em São Paulo (SP), em 1942; Edmar Bacha, em Minas Gerais (MG), em 1942; Andrea Sandro Calabi, em São Paulo, em 1945; João Sayad em São Paulo, em 1945; Lara Resende, no Rio de Janeiro (RJ), em 1951, Pérsio Árida, em São Paulo (SP), em 1952. (CPDOC/FGV/DHBB)

⁸⁷ Árida, Lara Resende e Modiano fizeram doutorado no *Massachusetts Institute of Technology* (MIT), Sayad e Bacha na *Yale University* e Calabi na *University of California, Berkeley*, entre os anos 1970 e início dos anos 1980 (FGV/CPDOC/DHBB).

como diretor executivo do *European Brazilian Bank* (Eurobraz), uma associação entre o Banco do Brasil e instituições européias, entre 1985 e 1987.

Edmar Bacha, Pérsio Árida, André Lara Resende eram pesquisadores e docentes da PUC-RJ, Andrea Sandro Calabi da FEA-USP e Luis Gonzaga Belluzzo e João M. Cardoso de Melo docentes da UNICAMP. Desses economistas recém desembarcados no governo federal, João Sayad era o único com experiência de direção no setor público, pois havia sido Secretário da Fazenda de São Paulo nos dois primeiros anos da gestão de Franco Montoro.

Quanto aos membros da Comissão, Paulo Cesar Ximenes havia feito carreira no Banco do Brasil e Banco Central, Pedro Parente no Banco Central, João Batista Abreu no Ministério da Fazenda e Maílson Ferreira da Nóbrega no Banco do Brasil e Ministério da Fazenda. Em termos bem esquemáticos, a trajetória desses diferentes segmentos de economistas indica que a variável “integrar diferentes centros acadêmicos” podia torná-los mais distantes, com perspectivas mais divergentes, do que a variável “estar na burocracia como técnico de carreira ou ter integrado carreiras acadêmicas até então”⁸⁸.

Boa parte das análises sobre a transição contém uma visão bastante negativa sobre a burocracia construída pelo regime militar. Os conflitos interburocráticos nesse período não se resumiam às ações de bastidores e tentativas corporativistas de influenciar o governo. No meio dessa disputa havia alternativas de reformas, as quais não se podiam negar o caráter racionalizador. A crise econômica e o tipo de presidencialismo instituído com a nova Constituição fragilizaram muito mais as condições de implementação das propostas da SEDAP do que a ação desses grupos.

⁸⁸ Após a experiência no Governo Sarney, a maioria desses técnicos ainda ocuparia altas funções da área econômica durante os anos 1990, se dirigindo em seguida para o setor privado, como consultores ou investidores no setor financeiro (FGV/CPDOC/DHBB). Alguns dos economistas que chefiaram o Cruzado e ex-membros da Comissão foram aos limites da ética (ou os extrapolaram) nas idas e vindas entre o mercado financeiro e postos de direção na burocracia econômica, explorando suas redes de contatos e influência. Esse foi o caso com André Lara Resende, João Batista Abreu e Paulo César Ximenes, processados por improbidade administrativa. Outros deles construíram percursos mais estáveis no mercado de consultoria financeira, como Nóbrega. Trajetórias muito diferentes das traçadas por Belluzzo e João Cardoso de Mello que, após a saírem do governo passaram a conciliar a docência, pesquisa e atividades como articulistas.

Esta pesquisa, inicialmente voltada para a formação da ENAP e da carreira de Gestor Governamental, não teve como se furtar à consideração dessas alternativas, em especial àquelas construídas pelos ex-membros da Comissão de Reordenamento das Finanças Públicas integrados ao governo Sarney. Não só porque dentro das disputas por priorização, elas saíram vencedoras, mas porque elas também representavam uma renovação da gestão pública no Executivo Federal. A atuação da tecnoburocracia da Fazenda, nesse caso, não representou entrave ao avanço da democratização, e sim maior transparência na gestão das finanças públicas e racionalidade nas relações entre os órgãos da burocracia econômica.

CAPÍTULO 3 – REFORMA MERITOCRÁTICA OU PROJETO FORA DE LUGAR?

No Brasil, o termo gestor público era bem pouco utilizado até a década de 1980⁸⁹. Quando aparece em documentos, reportagens e discursos, o termo não designa a condição profissional específica do dirigente ou funcionário público diplomado em Administração. Apenas aponta para uma posição genérica de comando sobre alguma política ou serviço público. Nas fontes consultadas ao longo desta pesquisa o termo bem mais frequente é o de administrador público, mesmo assim, também designando uma posição a que correspondiam integrantes de várias especialidades profissionais. Entre os anos 1950 e 1980, o campo do ensino e da pesquisa em Administração um tortuoso processo de institucionalização, no mesmo passo em que a Economia se firmava como uma espécie de profissão vocacionada ao exercício de funções de direção no país.

A emergência dos administradores no Brasil como categoria profissional seguiu um caminho próximo ao dos economistas, mas os diplomados em Administração tiveram bem menos êxito na construção de espaços específicos de atuação no Estado. A valorização de ambas as especialidades foi continuamente estimulada pelas demandas da industrialização. Esse processo, até os anos 1960, implicou a abertura de espaços de trabalho para um amplo arco de especialidades, dentre elas as Ciências Sociais. Foi a instalação do regime militar e a reforma do ensino superior de 1968 que redimensionaram os percursos de profissionalização da Administração e da Economia e suas possibilidades de inserção na burocracia estatal⁹⁰. Duas categorias socioprofissionais que encarnavam o processo de afirmação das classes médias no país.

⁸⁹ Informação verificada em documentos entrevistas e nos sistemas de buscas de Jornais como *Folha de São Paulo, Estado de São Paulo*, com controle de incidência de termos.

⁹⁰ De acordo com Maria de Lourdes Manzini Covre (1991, p.79), cada época tem o seu tipo específico de tecnocrata. O economista e o administrador foram para os anos 1960-1980 do país o que haviam sido “o advogado na fase agrário-exportadora de antes de 1930 e o engenheiro, no início do desenvolvimento urbano e industrial”.

Esses são aspectos destacados na maior parte dos estudos sobre a profissionalização de administradores e economistas no Brasil. Carlos Benedito Martins (1989) focaliza a trajetória das instituições de ensino nessas áreas e sua articulação com o campo da produção econômica no Brasil entre os anos 1930 e 1980. A participação do Estado no processo de industrialização e o desenvolvimento das instituições ligadas à planificação econômica no país aumentaram a necessidade de pessoal qualificado para o comando de organizações⁹¹.

Os cursos de Administração nascem como desdobramentos de iniciativas já existentes na área de Economia, associados à perspectiva de superação do autodidatismo que marcavam o perfil dos dirigentes de empresas. O desenvolvimento da Economia e da Administração como campos disciplinares e profissionais no país contribuíram para a diversificação e especialização no campo intelectual, marcados até os anos 1960 pela proeminência de engenheiros, advogados e médicos. Esse processo é bem caracterizado por Martins (1989, p.94):

Como se sabe, o estilo de desenvolvimento adotado a partir de 1964 privilegiou a participação de grandes unidades produtivas, que passaram a constituir um elemento fundamental na economia do país. O crescimento destas grandes empresas, principalmente estrangeiras e estatais, caracterizou-se por uma utilização crescente da técnica, o que implicou a necessidade de recorrer a profissionais com treinamento específico para executar funções de planejamento, controle e análise, indispensáveis ao funcionamento destas organizações.

O impulso inicial dos cursos de Administração esteve associado a um pequeno conjunto de instituições localizadas no Sudeste do país: a EBAPE, no Rio de Janeiro, e a EAESP, em São Paulo, ambas integrantes da FGV, a Faculdade de Economia e Administração da USP e dentro dela o Instituto de Administração e o Instituto de Pesquisa Econômica. A partir da regulamentação da profissão⁹², em 1965, o acesso à posição de administrador passou

⁹¹ De acordo com Martins (1989), o início da disseminação das ideologias de gerência científica no país remonta ao Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, de 1932, ao 1º Congresso Brasileiro de Economia, realizado no Rio de Janeiro, em 1943, e ao Congresso Brasileiro da Indústria, realizado em São Paulo, em 1944. Os primeiros cursos de Ciências Econômicas e de Ciências Contábeis remontam a 1945. O primeiro curso superior de Administração no Brasil surgiu em 1952 graças aos esforços de Luiz Simões Lopes, presidente do DASP. Esse primeiro curso teve como docentes Astério Dardeau Vieira, Beatriz Wahrlich, Belmiro Siqueira, Benedicto Silva (primeiro Diretor da EBAP), Cleantho de Paiva Leite e Guerreiro Ramos.

⁹² Pela Lei nº 4.769/65.

a implicar a passagem pelo sistema escolar, o que contribuiu fortemente para a expansão dos cursos de graduação nessa área; a que mais se beneficiou de autorizações para a abertura de novos cursos até o início dos anos 1980. Mas evolução do campo de ensino em Administração se fez com a reafirmação de hierarquias entre as instituições.

FGV e USP se desenvolveram a partir de uma forte interface com o setor privado e com as mais importantes instituições de planificação no setor público estadual e federal, traço não detectado na rede de ensino privada emergente nesse período. De acordo com Martins (1989, p.100), no início da década de 1980, a rede particular era responsável por aproximadamente 70% das matrículas nos cursos de Administração. Expansão dentro da qual se destacou a participação dos estabelecimentos de ensino não vinculados a universidades. Segue trecho em que Martins (1989, p.99) apresenta dados sobre essa expansão:

Em um espaço de trinta anos, o ensino de Administração alcançou uma dimensão significativa na sociedade brasileira. Contando apenas com dois cursos em 1954, a EBAPE e EAESP, ambos mantidos pela FGV, passava-se para 31 em 1967, saltando para a cifra de 177 cursos no ano de 1973. No início da década de 1980 já se contavam 245 cursos de graduação, atingindo-se a considerável cifra de 146 mil estudantes inscritos naquele nível de ensino. Durante o período de 1970 a 1979, a média de crescimento do ensino de graduação em Administração foi de 15% ao ano, ao passo que para as outras áreas do conhecimento girou em torno de 12%. Com relação ao número de alunos matriculados, o ensino de Administração conheceu um crescimento em torno de 100% durante o período de 1973 a 1978, sendo que a taxa para todos os demais cursos que integram o conjunto de ensino superior brasileiro ficou em torno de 57%, durante o mesmo período. O resultado desta expansão vertiginosa elevou a participação dos alunos de Administração, dentro da população universitária brasileira, de 7,5% em 1973 para 9,3% no final da década de 1970.

A grande maioria das faculdades de Administração espalhadas pelo país se manteve sem condições de concorrer com os centros de ensino e pesquisa pioneiros, tanto em termos da qualidade de produção acadêmica, quanto da inserção profissional de seus alunos. As diferenças acabaram gerando uma espécie de divisão do trabalho de formação e oferta de quadros para área de Administração no país: enquanto as escolas pioneiras produziam elites de gerentes para as direções de organismos estatais e das corporações empresariais, a tendência nas novas instituições, especialmente integrantes da rede privada, passou a ser a formação de

técnicos intermediários para as burocracias do setor público e privado. Mesmo adotando currículos e programas similares aos das escolas mais prestigiadas e tradicionais, poucas instituições particulares conseguiam conferir aos seus egressos o mesmo tipo de cidadania profissional proporcionado pelos títulos concedidos pelas primeiras⁹³.

Entretanto, se a evolução do campo da formação profissional em Administração resultou nessa espécie de estratificação, em uma escala mais ampla de reconhecimento e condições de inserção, os administradores tendiam a não alcançar os economistas, principalmente nas estruturas de altos cargos do setor público (mesmo no planejamento e na gestão das áreas-meio). Aliás, as diferenças de prestígio entre esses campos podem explicar o investimento de tantos administradores em pós-graduações na área de Economia nesse período.

De acordo com Fernanda Sobral (2001), é possível depreender algumas das condições sociocognitivas que faziam da Economia, já nos anos 1970, um campo disciplinar e profissional potencialmente estratégico para o Estado brasileiro. Em primeiro lugar, instituições historicamente bem sucedidas, capazes de fornecer modelos organizacionais aos centros de pesquisa nascentes nessa área e, ao mesmo tempo, se constituírem como horizontes de atuação na perspectiva de carreira dos formandos. Em segundo, lideranças e construtores institucionais com trajetórias mistas e exitosas, no campo acadêmico e político. Terceiro, uma rede de pós-graduação relativamente ampla, eficiente e internacionalizada (no acesso a publicações, congressos, bolsas de estudos e de estágios e mesmo quanto ao seu paradigma teórico-metodológico). Por último, uma associação científico-representativa, a Associação Nacional dos Centros de Pós-Graduação em Economia (ANPEC), bastante atuante e com poder de orientação sobre as políticas de formação e especialização predominantes, o que talvez explique o prestígio do paradigma neoclássico, a ênfase em pesquisa aplicada e os

⁹³ Fernando Coelho (2008) destaca alguns problemas nos currículos das próprias instituições pioneiras, que contribuíam para a fragilidade da Gestão Pública como área de conhecimento específica no país. Segundo o autor, as poucas iniciativas de cursos de graduação em Administração Pública no país, sofreram com a colonização por temas e modelos estrangeiros de gerência do setor privado. E mesmo os programas de Pós-Graduação, em grande parte, pouco se diferenciaram dos currículos da área de Administração de Empresas, a não ser por Disciplinas como o Direito Administrativo.

investimentos em certas temáticas conjunturais (controle da inflação, mercado de trabalho, desigualdade).

Esse conjunto de fatores, segundo a autora, conferia uma relativa unidade ao campo, talvez a principal condição para a legitimidade técnico-científica com que passaram a ser reconhecidos os economistas no Brasil. Um conjunto de operações teóricas e simbólicas permitiu à Economia aproximar-se das Ciências Exatas, sem que, como intelectuais, os economistas fossem impedidos de participar dos grandes debates públicos nacionais, ou, como técnicos, preencher postos de direção político-administrativa nas mais diversas esferas de governo, fazendo da Economia, segundo a autora, uma espécie de “campo transcienceífico”, em que a produção do conhecimento legítimo tende a ultrapassar os limites disciplinares e a colaboração exclusiva de cientistas e acadêmicos⁹⁴.

Para Marly S. Motta (1994), a Economia conseguiu expandir suas frentes de inserção sem incorrer nas armadilhas da massificação. Os economistas foram os mais bem sucedidos na ocupação desses espaços ao longo do regime militar. A qualidade dos aparatos de formação, o pragmatismo e capacidade de visão integrada implicados na sua formação, seus métodos de resolução de problemas em contextos organizacionais, e a imagem social também explicam sua projeção sobre a cúpula do Executivo. A atuação de alguns construtores institucionais (Gudin, Bulhões, Furtado, Campos, Reis Veloso) contribuiu para um efeito de retroalimentação entre o desenvolvimento dessa especialidade, como campo acadêmico-profissional, e sua projeção nos espaços estratégicos do setor público federal. Além disso, a autora destaca o grande poder de mobilização desses setores junto ao Congresso, aos grupos empresariais e burocracias dos estados e municípios.

Mais do que um grupo que se distingue e se torna funcional para o Estado em função do conhecimento formal que detém, o processo de afirmação dessa especialidade ocorreu, segundo Motta (1994, p.112), desde a década de 1960, por uma espécie de movimento

⁹⁴ Tais aspectos, segundo Sobral (2001), estão diretamente relacionados à identidade profissional dos economistas no Brasil, que ganha contornos a partir da ideia de uma vocação técnica incontível nos limites disciplinares, assim como na imagem de objetividade e agilidade na formulação de respostas, expressas em linguagem especializada, mas geralmente traduzíveis em recomendações ou procedimentos com efeitos visíveis.

dialético, em que lideranças projetadas da burocracia retroalimentavam suas instituições de origem com novos canais para a admissão e ascensão de seus egressos. E essas escolas, por sua vez buscavam, por alterações nos currículos de Ciências Econômicas⁹⁵ e incentivo à pesquisa aplicada, formar especialistas capazes de lidar com as “questões nacionais”. Vários dirigentes com formação em economia conseguiram extrapolar a condição de operadores e se firmarem como formuladores de políticas, com capacidade de articulação com os demais atores propriamente políticos no Legislativo e em outras instâncias do governo.

Para Motta (1994, p.115), os integrantes desse grupo profissional foram os que mais habilidades conseguiram demonstrar de adaptação das soluções acadêmicas e técnicas para as lógicas dos ambientes governamentais. Esse dado explica a permanência de alguns deles, mesmo quando durante a transição, na condição de Diretores, Secretários Executivos e Assessores Especiais do atual governo. No Brasil ela chega no interior de uma agenda de reforma do Estado que preconizava a importação de modelos gerenciais do setor privado para o setor público. Um modelo no qual o Estado constrói o perfil e forma seus próprios decisores e outro no qual abriga e empodera em função das suas necessidades técnicas específicas os atores formados nos campos profissionais.

A hierarquia entre os campos profissionais acaba sendo reproduzida no interior do Estado, nas hierarquias de posições no interior da burocracia e mesmo na trajetória das dezenas de dirigentes com graduação em Administração, Direito, Engenharia e pós-graduação em Economia. A denominação gestor governamental está ligada a uma nova perspectiva de relação entre governo e burocracia, entre Executivo e Legislativo e entre Estado e sociedade civil. Estava em jogo uma nova cultura organizacional, em que a transparência e economia de custos passam a ser tão importantes quanto à efetividade das ações, a capacidade de realização a todo custo.

O prestígio das primeiras Escolas em Administração e a situação instável e frágil de boa parte das instituições privadas de ensino e pesquisa em Administração dão conta de como

⁹⁵ Com a introdução de disciplinas como “Análise macroeconômica”, “História econômica geral e formação econômica do Brasil”, “Contabilidade nacional”, “Política geral e formação econômica do Brasil”.

seria espinhosa a tarefa de criar, praticamente do zero, um novo centro de referência nessa área, nos moldes em que foi idealizada a ENAP. Ou seja, uma Escola de Governo com meios financeiros, canais de cooperação técnica e recursos de comunicação social que a colocavam em extrema vantagem na concorrência com as demais, ou mesmo, acima dessa concorrência, dado o monopólio de que disporia sobre áreas no topo do setor público federal para inserção dos seus alunos.

Por outro lado, a tímida inserção dos administradores enquanto grupo profissional no Poder Executivo, quando comparada a dos economistas, encerrava uma série de obstáculos potenciais à criação, também “do nada”, de uma carreira como a de Gestor Governamental (ou de administrador público civil). Era nítida a predominância de decisores formados em Economia nos mais distintos órgãos, alguns desses espaços relativamente estranhos a esse tipo de formação, sendo notável a presença de economistas em ministérios da área social. Foram imensos os êxitos das categorias de economistas de alguns bancos públicos, de secretarias da Fazenda e de certos órgãos da SEPLAN, na construção de reservas de mercado e proteções legais para suas carreiras. Esse quadro colocava fortíssimos entraves à pretensão da SEDAP de renovar, segundo suas diretrizes, o perfil e as práticas das elites de servidores da administração federal a partir da Nova República.

3.1 A CRIAÇÃO DA ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Durante boa parte do século XX, a assistência técnica internacional aos então chamados países de terceiro mundo foi marcada predominantemente pelos modelos do “especialista treinado no exterior” e do “assessor ou grupo de assessores externos”. Verdadeiros instrumentos de mudança social planejada, as missões agiram no sentido de transplantar para essas realidades locais, modelos disciplinares, métodos e valores de trabalho e de ensino bem sucedidos nos países desenvolvidos. De acordo Eda Castro Lucas de Souza (1996), o saldo desse tipo de iniciativa foi bastante positivo para o Brasil, pelo menos até a década de 1980.

Conhecidas experiências de treinamento de técnicos brasileiros no exterior podem ser encontradas desde a Primeira República e anos 1930, com a ida de militares brasileiros à França e Alemanha e, entre as décadas de 1950 a 1970, com o envio de técnicos, especialmente economistas do Ministério da Fazenda, BNDE, Banco do Brasil e IPEA aos programas de pós-graduação nos EUA. Por outro lado, em vários períodos, importantes missões estrangeiras vieram ao Brasil contribuir com projetos de construção e reformas institucionais. Entre os anos 1930 e 1960, grupos de acadêmicos franceses, alemães, ingleses e norte-americanos atuaram na fundação da Universidade de São Paulo, da Universidade do Brasil, do Museu Nacional e da Universidade de Brasília, assim como na reforma universitária de 1968, planejada pela Comissão MEC-USAID.

Além da ida de técnicos ao exterior e da vinda de missões estrangeiras, uma outra vertente de cooperação esteve ligada ao investimento na construção de instituições irradiadoras de novos valores. Esse modelo diferencia-se dos dois primeiros na medida em que as diretrizes e o desenho dessas instituições são pensados internamente, por agentes ligados a

um determinado campo⁹⁶. Isso não implica que sejam dispensados os serviços de especialistas estrangeiros ou as referências internacionais, mas apenas que o protagonismo da institucionalização seja exercido por atores nacionais. Assim se deu a implantação da Escola Superior de Guerra (ESG), em 1949, pelo Exército brasileiro. Em moldes similares ao *National War College*, dos Estados Unidos, a ESG foi pensada como um instituto de altos estudos na área de segurança, desenvolvimento e política externa, voltada para a formação de oficiais e para a modernização do Exército Brasileiro. A ENAP é outro exemplo de construção institucional projetada internamente, ela foi idealizada não só como uma Escola de formação de quadros, mas como um polo irradiador de novas diretrizes e modelos gerenciais⁹⁷.

O cenário envolvendo as iniciativas de capacitação de quadros no governo federal no início dos anos 1980 era o de um conjunto de escolas isoladas, funcionando sem o amparo de políticas efetivas da União para área de recursos humanos. Algumas dessas escolas coroavam jurisdições profissionais construídas durante o regime militar; outras se ligavam a carreiras tradicionais e acumulavam várias décadas de experiência na formação de altos quadros. De fora dessas iniciativas, apenas a FUNCEP e o CENDEC ofereciam treinamento aos funcionários civis da União. As iniciativas mais bem sucedidas na qualificação de recursos humanos estavam nos Ministérios da Fazenda, Justiça e Relações Exteriores, e em algumas empresas e bancos estatais. Entre as escolas mais prestigiadas vinculadas às carreiras específicas estavam o Instituto Rio Branco, a Escola Superior de Administração Fazendária, criada em 1973, a Academia Nacional de Polícia e a Escola Superior de Administração Postal. No plano estadual, se destacavam os programas de aperfeiçoamento do Centro de Desenvolvimento em Administração, da Fundação João Pinheiro, em Belo Horizonte, a

⁹⁶ Segundo Souza (1996, p.39), a institucionalização é o processo pelo qual as organizações se transformam em instrumentos de criação de valores, com efeitos propagadores sobre os espaços sociais em que se inserem.

⁹⁷ De acordo com Jean Alves (2011), em depoimento prestado a esta pesquisa, a modernização do serviço civil na França esteve ligada à *École Nationale d'Administration* (ENA), ao Ministério da Função Pública e à organização dos grandes corpos de Administradores civis. Nos Estados Unidos a profissionalização da alta administração pública ocorreu a partir da Lei de Reforma da Função Pública, de 1978, e da criação do *US Office of Personnel Management*, do *US Merit System Protection Board* e da Carreira de altos executivos públicos civis. No Brasil, a profissionalização da alta administração pública também foi planejada com a criação de três instituições: a ENAP, a Carreira de Gestor Governamental e o Sistema de Carreira do Serviço Público Civil.

Fundação Escola do Serviço Público (FESP-RJ), no Rio de Janeiro, e a Fundação do Desenvolvimento Administrativo (FUNDAP), em São Paulo⁹⁸.

Quando do lançamento da reforma administrativa, várias lideranças dessas instituições reagiriam com críticas às novas diretrizes das políticas de recursos humanos e qualificação. Também as entidades representativas da profissão de administrador questionaram a proposta da nova Escola de Governo e da Carreira a ela vinculada. O Conselho Regional de Administração (CRA) moveu uma verdadeira campanha na imprensa e no Judiciário. Na burocracia, lideranças dos centros de capacitação de servidores públicos alertavam para o risco de superposição de competências e de invasão de seus espaços de atuação. Além disso, mesmo no interior da própria FUNCEP houve questionamentos à priorização da ENAP em relação ao CEDAM. A ENAP era vista por esses atores como uma Escola de “perfil elitista”.

As oposições aos projetos da SEDAP resultavam da visão de que a ENAP pretendia exercer um monopólio do sistema de formação dos altos quadros. A ideia de renovar todo o primeiro escalão com base em um conjunto de novas carreiras, todas formadas por essa Escola de Governo, contrariava os interesses tanto das escolas ligadas à formação de quadros especializados para a burocracia econômica, como a ESAF, quanto das instituições externas à administração pública, como a Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas (EBAP/FGV). As instituições acadêmicas de maior prestígio na área, como a FGV e USP, não foram consultadas na construção do programa da Escola. Um grupo de professores da

⁹⁸ Nesse contexto, algumas instituições acadêmicas abrigavam programas de formação de investigadores na área de gestão pública: a Escola Brasileira de Administração Pública (EBAPE), no Rio de Janeiro, a Escola de Administração de Empresas (EAESP), em São Paulo, ambas ligadas à Fundação Getúlio Vargas, e o Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ), na época, ligado a Universidade Cândido Mendes. Entre as empresas estatais, as duas referências no aperfeiçoamento técnico de recursos humanos eram a Petrobrás e a Eletrobrás. Dentro da empresa, havia um sistema com ciclos de treinamento gerencial para os níveis operacional, organizacional, e institucional, este último voltado para a direção superior da empresa. A Petrobrás teve um importante papel na especialização de profissionais na área petróleo no país, já que a grande maioria dos cursos universitários de geologia e engenharia não dispunham de especializações nessa área até os anos 1980. A empresa captava ainda nas universidades engenheiros em via de se formar oferecendo especialização em engenharia de petróleo, em universidades conveniadas no Rio de Janeiro, bolsas da empresa e a possibilidade de contratação no fim do curso. A Eletrobrás usava as instalações e recursos das universidades para a capacitação dos seus técnicos e dos das empresas integrantes do sistema – Eletrosul, Eletronorte, Light. A empresa financiava cursos de mestrado na Universidade de São Paulo e na Universidade Federal de Santa Catarina e cursos de menor duração sobre temas estratégicos para o planejamento no setor de produção energética, via convênios com a Fundação Getúlio Vargas e CENDEC-IPEA, para os seus diretores executivos.

Universidade de Brasília, das áreas de Administração e de Ciência Política, foi convidado a formular a concepção pedagógica da Escola. Contudo, a Direção da ENAP terminou por não aceitar a proposta dos consultores, por considerá-la excessivamente acadêmica, e desenvolveu seu próprio projeto.

Segundo Santos et al. (1995, p.96), a falta de interlocução na construção desse programa contribuiu para isolamento do Projeto ENAP. As críticas concentravam-se na concepção pedagógica do curso de formação e mesmo na própria conveniência da criação de uma Escola para Administradores fora do sistema universitário. Essas resistências são descritas por Holanda (2005, p.28) nos seguintes termos:

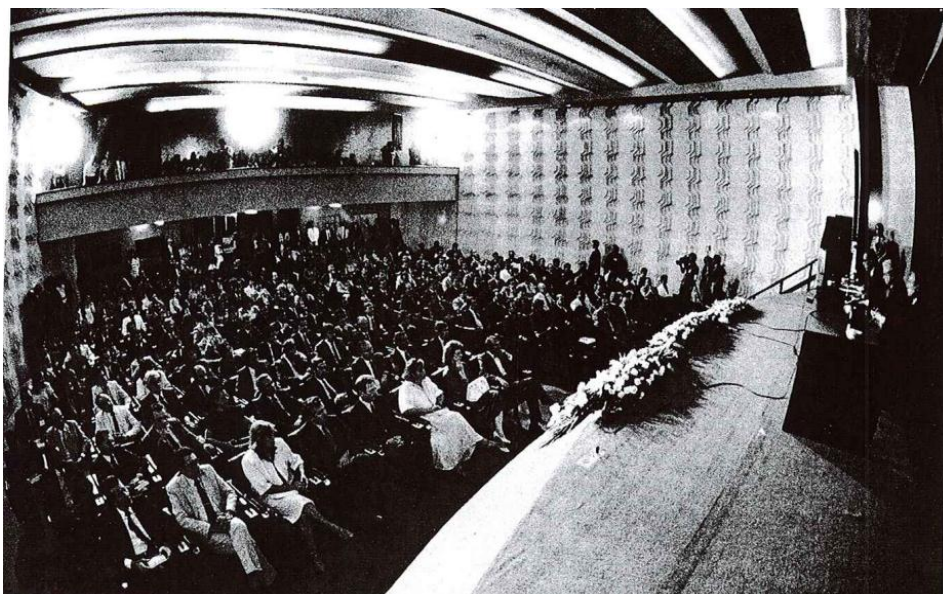
Então, a escola não era uma escola convencional. E isto faço questão de ressaltar. Porque nós sentimos uma reação. Não só a falta de vontade política, mas uma reação inclusive das universidades. Mantive diálogo com a Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração (ANPAD), que é a instituição que congrega os cursos de pós-graduação de administração, e o argumento dos representantes das universidades era que o governo não devia criar escola nenhuma, que só deveria dar dinheiro para as universidades.

Contrariamente ao previsto pelo Relatório Rouanet, não se constituiu um clima propício para a reorganização do espaço ocupado pelas instituições atuantes em áreas próximas à da ENAP. A legislação promulgada não seria suficiente para garantir à nova Escola lugar de destaque no sistema de formação, capacitação e treinamento de servidores do Executivo Federal. Assim, ela se viu forçada a buscar seu próprio espaço com poucos recursos próprios e sem marcos legais definidos, tarefa que consumiria parte substancial da atenção e energia dos dirigentes de um projeto nascente.

Em 11 de agosto de 1988, o Ministro de Estado da Secretaria de Administração Pública (SEDAP), Aluizio Alves, proferiu, em nome do então Presidente da República, José Sarney, a aula inaugural do Curso de Políticas Públicas e Gestão Governamental da ENAP, no auditório da FUNCEP, em Brasília. Diante do Ministro estavam os 120 selecionados no concurso para Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, dentre milhares de inscritos. O fato de o presidente não haver comparecido, mesmo alegando motivo de saúde, talvez fosse um indicativo do que estaria por vir. Mas o tom e as expressões dos discursos eram firmes e

grandiloquentes. Ali, disse o ministro, estava se dando o passo inicial para a implantação de um sistema de carreiras meritocrático e moderno no serviço público federal.

Aluizio Alves lembrou que, cinquenta anos antes, o DASP foi criado com base também nessa aspiração, e que esse Departamento e outras iniciativas de profissionalização do serviço público haviam falhado pela falta de um sistema de capacitação de pessoal, como o que seria inaugurado naquele dia. Os erros do passado estavam sendo corrigidos com as duas iniciativas então em curso: a criação da ENAP, que formaria os quadros superiores da Administração Federal, e a criação do CEDAM, que promoveria o treinamento e a reciclagem dos funcionários dos escalões inferiores. Para a montagem do curso que estava sendo inaugurado a FUNCEP contou com dois anos de apoio técnico das Escolas Nacionais de Administração da França e do Canadá, cujos representantes também se encontravam na plateia e foram lembrados pelas autoridades. É dito no evento que a ENAP seria um “laboratório”, um espaço permanente de debates sobre as questões nacionais.



Aula inaugural da ENAP, em 11 de agosto de 1988. Fonte: Revista do Serviço Público, Brasília, 116(3), jul./out., 1988.



Ministro Aluizio Alves profere aula inaugural da ENAP, em 11 de agosto de 1988. Fonte: Revista do Serviço Público, Brasília, 116(3), jul./out., 1988.



Inauguração da ENAP, em 11 de agosto de 1988. Aprovados no Concurso para Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental. No centro o Ministro da Administração, Aluizio Alves, o Presidente da FUNCEP, Paulo Catalano e o Diretor da ENAP, João Batista Cascudo Rodrigues. Fonte: Revista do Serviço Público, Brasília, 116(3), jul./out., 1988.

No discurso se fez referência ao fato de o presidente, no dia anterior, ter presidido a instalação do Conselho Federal de Desestatização, instância à qual caberia coordenar o processo de privatização de dezenas de empresas consideradas deficitárias e irrecuperáveis. Em oposição ao “estatismo autoritário e insensível às desigualdades sociais do regime militar”, a aula lida por Alves em nome de Sarney, projeta a criação de uma burocracia renovada, sobre as bases de uma promissora democracia liberal. Segue trecho do discurso lido pelo Ministro Chefe da SEDAP, Aluizio Alves⁹⁹

Hoje se percebe claramente que a presença excessiva do Estado na economia e na vida do cidadão inibe a iniciativa e sufoca a criatividade. A história da Inglaterra e dos Estados Unidos tem sido uma história de vigilância legislativa. Americanos e ingleses aperfeiçoaram-se na arte de restringir o Poder Executivo. Nós fizemos o trajeto inverso. A história brasileira vem sendo um processo permanente de ampliação de meios do Estado para controlar e intervir na economia e na vida social. Essa tendência terá de ser revertida. É uma exigência da modernidade e um imperativo econômico-social. Eu prefiro seguir em companhia de Alexis de Tocqueville... ‘Um poder central, mesmo esclarecido, por mais sábio que o imaginemos, não pode abarcar sozinho todos os detalhes da vida de um grande povo.’ [...] Caros alunos, convoco a todos os senhores a erguer bem alto essa bandeira da liberdade. Juntos, vamos nos desvencilhar da camisa de força do estatismo e da fúria legiferante e controladora do poder público.

O que aconteceu entre agosto de 1988 e outubro de 1989, quando o Projeto de Lei que criava a Carreira foi “não sancionado” por Sarney? Quem aconselhou o presidente a cancelar a criação dos 120 cargos de Gestor Governamental e barrar o Projeto ENAP? As resistências mais fortes, segundo depoimentos de Gestores Governamentais das primeira turma, vinha da área econômica. Algumas semanas antes desse episódio, Sarney promoveu a já referida operação desmonte, que extinguiu as secretarias e ministérios extraordinários criados por Tancredo, entre os quais a SEDAP. Com essa extinção são integrados a SEPLAN¹⁰⁰. Segundo Santos et al. (1995, p .99):

⁹⁹ Revista do Serviço Público, Brasília, ano 43, 116(3), jul./out. 1988. (p.7-8).

¹⁰⁰ O projeto mais amplo do novo Sistema de Carreiras dos servidores federais enviado pela Presidência para o Congresso Nacional estabelecia o concurso como única forma de acesso ao serviço público e a exigência de cursos e concursos internos para a ascensão funcional dos cerca de 571.000 servidores ativos da administração direta e autárquica federal. A progressão ou promoção nas Carreiras estaria condicionada, portanto, a atividades

Segmentos da máquina, organizados ou não em carreiras específicas, mas tendo em comum o fornecimento de quadros de alto nível para a burocracia, já haviam, por assim dizer, estabelecido um *modus vivendi*, a partir de espaços de poder pré-definidos e barganhados. Anotam-se, assim, durante o processo de criação e regulamentação da carreira, manifestações de desconfiança desses segmentos a um novo parceiro do jogo. Essa disputa de espaço político-institucional dentro da máquina burocrática explicaria, por exemplo, a mudança da concepção de carreiras múltiplas, pela qual os egressos da ENAP seriam incorporados aos escalões superiores de algumas das carreiras já existentes, para a de carreira única, que possivelmente restaria isolada dentro da burocracia federal. Explicaria também as tentativas de redução do número de vagas da carreira e o seu confinamento, por assim dizer, a determinadas áreas da administração. Registram-se, ainda, nesse período, resistências da área econômica do governo à nova carreira, em nome da contenção de gastos governamentais. O episódio do veto governamental ao Projeto de Lei nº 243/87, que criava os cargos de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, pode ser imputado à oposição dos Ministérios da Fazenda e Planejamento.

A reforma ministerial colocou em crise mesmo instituições de excelência na área de planejamento. Em depoimento, Regis Bonelli, técnico do IPEA entre 1966 e 1997, afirma que durante os anos 1980, o planejamento foi reduzido ao orçamento e a programação financeira, com as decisões e projeções sobre os gastos concentradas na Fazenda. Delfim Neto não enxergava o Instituto como um órgão estratégico. Durante sua gestão no Ministério do Planejamento, o IPEA teve os seus recursos para pesquisa reduzidos e tentou-se direcionar o trabalho do INPES e IPLAN para o apoio às atividades de gestão. Entre 1979 e 1985 houve, além disso, defasagem salarial e demissão de parte do quadro de funcionários.

Com início da Nova República houve contratações de quadros e certa valorização do Instituto. Inclusive pelo apoio que seus técnicos prestaram às equipes menos experientes que chegavam a alguns Ministérios. Mas, finalizado esse período, registram-se insatisfações com a capacidade do governo Sarney de realizar seus planos na área econômica, e com a iminência da transposição dos técnicos do Instituto para o Regime Jurídico Único, previsto com a

de avaliação e capacitação. Uma grande fatia dos cargos de chefia e direção, inclusive o de secretário-geral, até então cargo de confiança aberto a atores externos à administração, seria reservada a servidores de Carreira. Segundo dados da SEDAP, existiam, em 1987, 9.707 funções de Direção e Assessoramento Superiores (DAS) e 55.115 funções de Direção e Assistência Intermediárias (DAI) na administração direta e autárquica. E pelo Projeto do Sistema de Carreiras cerca de 90% destes cargos seriam extintos.

Constituição de 1988. Esse quadro de enfraquecimento da função planejamento é bem retratado por Maria C. d'Araújo, Ignez C. de Faria e Lucia Hippolito (2005, p.120)

Ao longo do tempo o IPEA foi perdendo força. De um lado, houve um esvaziamento do papel da instituição nas atividades de planejamento, com a criação da secretaria de planejamento dentro do próprio Ministério do Planejamento. Montou-se uma equipe com técnicos, inclusive do próprio IPEA muito mais próxima do centro de decisões e que assumiu muitas das funções antes desenvolvidas pelo IPLAN [órgão do IPEA]. De outro lado houve mudanças na visão de planejamento das políticas brasileiras. À época do ministro Reis Velloso, valorizava-se mais o planejamento, e o IPEA funcionava como órgão de assessoria direta ao ministro. Com o tempo o planejamento foi perdendo força, e a instituição foi perdendo junto e se dedicando mais ao desenvolvimento de estudos e pesquisas em temas de interesse nacional. É interessante mencionar que, no período da ditadura o IPEA exerceu também, o papel de consciência crítica do governo no momento em que a sociedade não podia se manifestar publicamente em relação às políticas governamentais. Esse papel marcou muito a atuação do Instituto e lhe deu grande legitimidade perante a opinião pública.

Assiste-se, além disso, ao desenvolvimento de certas tensões entre técnicos do IPEA e as propostas de criação da ENAP e da Carreira de Gestor Governamental. Em alguns depoimentos, as posições a serem assumidas pelos futuros Gestores Governamentais aparecem como uma ameaça ao papel exercido pelos técnicos do IPEA e da SEPLAN na área de planejamento. A análise da situação dos técnicos do IPEA e do que representou esse Instituto leva rápido a perspectiva sobre o quão difícil seria encerrar esse cenário numa simples oposição do tipo: herdeiros da Ditadura versus novos funcionários cidadãos. Não são apenas vantagens corporativas, mas o patrimônio intelectual do IPEA que estava em jogo nesse contexto e era compreensível que uma parte dos seus técnicos tentasse questionar e interferir nos caminhos da reforma administrativa.

Por essas razões, parte do Instituto mirava com desconfiança a proposta da ENAP¹⁰¹. Nas palavras de Aldino Graef (2011), Gestor Governamental da primeira turma formada pela ENAP e ex-diretor da associação representativa da Carreira da ANESP:

¹⁰¹ Outros técnicos com passagens pelo Instituto, como Nilson Holanda, prestaram apoio à implementação da Escola e da Carreira.

[...] essa proposta de reforma, ela se chocava contra estruturas existentes, que foram construídas na época do regime militar, não porque todos fossem ditadores, mas porque o projeto feria interesses. O IPEA, por exemplo, o IPEA tinha uma parte que era simpática a nós e uma parte que era contrária.

Houve, segundo os depoimentos, inabilidade política da ENAP, que apresentou seu curso como concorrente em relação aos oferecidos pelos outros centros de formação; e por consequência, a resistências de vários desses centros em face deste novo curso de Administração. O planejamento encerrava um ciclo de decadência de quase uma década. As narrativas sobre o IPEA são de crise, que antecede, aliás, uma das fases mais críticas da instituição. A área social estava desarticulada, mas havia ganhado uma agenda pelo novo desenho constitucional. No fim, alguns depoimentos reforçam que no cenário de desmonte do projeto original, com redução do número de vagas e da idéia e do atrelamento necessário as funções de direção, a carreira só foi instituída pela quase militância dos próprios alunos da ENAP e o apoio de um do “tecnocrata” João Batista Abreu.

Vários técnicos do IPEA haviam passado pela Secretaria de Modernização Administrativa (SEMOR) durante o Governo Figueiredo e acumulado discussões e propostas para a reforma de Estado. Órgão que abrigou um segmento importante das elites administrativas do regime militar, foi um dos primeiros a pautar a questão da reforma da gestão pública na Nova República. Um grupo de técnicos do IPEA, entre 1986 e 1987, iniciou o planejamento de uma amplo projeto de modernização administrativa. E um acordo com o Banco Mundial foi celebrado para o financiamento das reformas dele decorrentes. Mas a reforma que previa o fechamento de grande número de instituições públicas, algumas delas antigas e com quadros influentes de funcionários, acabou sendo barrada no interior da SEPLAN. O empréstimo do Banco Mundial permitiu uma série de melhorias institucionais no IBGE e nos órgãos de política econômica.

A afirmação dos próprios defensores da proposta de que a Escola prepararia uma nova elite do serviço público era interpretada como uma pretensão arrogante e pouco afinada com o momento pelo qual passava o país. Santos, et al. (1995) destaca que essas tensões ligadas ao processo de montagem da ENAP acabaram por consumir grande parte dos esforços de seus construtores institucionais. A ENAP tornou-se rapidamente a vitrine da SEDAP. Por isso a

Secretaria resolveu abrir o concurso público para o cargo, mesmo sem a aprovação do projeto de lei que criaria a Carreira. Ainda segundo Santos, et al. (1995, p.101)

A Secretaria procurava, assim, criar um fato consumado que, calculava, trar-lhe-ia vantagens na disputa interburocrática pelo controle do espaço institucional relativo à formação de quadros de nível superior da burocracia e, portanto, na redefinição das jurisdições correspondentes. Procurava, ainda, abrir caminho para a nova Carreira, em contraposição às corporações de servidores públicos já bem estabelecidas na máquina burocrática.

Propagandas do Concurso são veiculadas nos jornais de todo o país e o número de inscritos chega a 68 mil (e não 20 mil, como no artigo assinado por Noblat, citado na epígrafe da Tese). Metade das vagas foi destinada para servidores do Governo Federal e estados e a outra metade para externos à Administração. Os 120 aprovados no concurso para Gestor Governamental iniciaram seu curso em agosto de 1988. Como bem narram Santos et al. (1995), eram altas as expectativas desses atores em relação ao curso e a sua inserção profissional. Todos os informativos da SEDAP afirmavam que a ENAP formaria a nova elite do setor público brasileiro. Os candidatos esperavam encontrar um programa curricular e um corpo docente já definidos. Também imaginavam, com base nas divulgações feitas pela SEDAP, que a formação como gestores de carreira lhes garantiria uma inserção nos altos escalões da burocracia e o desempenho de funções superiores de gerência. A descontinuidade tornou, desde o início, difícil a construção da identidade institucional da Escola.

Certo que uma tendência como essa viria a contrariar engenheiros, economistas e especialmente administradores (na medida em que a carreira se apropriava de espaços e de prerrogativas garantidas a essa categoria profissional inclusive pela lei de regulamentação da sua profissão). Mas porque ela era uma espécie de projeto fora do lugar, completa a falta de sustentação no quadro político daquele período e na conjuntura de crise de governabilidade daquele governo. O governo Sarney não tinha legitimidade, não estava dentro de um cenário político favorável e, exceto em alguns setores, não tinha uma perspectiva de reconstrução do Estado que lhe permitisse a avaliação do potencial da carreira e da Escola para a democratização e modernização do Estado brasileiro.

A ENAP teve seis presidentes de 1988 até 1993. É de se registrar a ironia dessa descontinuidade e do padrão seguido pelas trocas de equipes nesse intervalo, em um órgão que defendia a profissionalização da direção pública. O primeiro presidente da ENAP, Paulo Cesar Catalano e sua equipe, que permaneceram até 1989, vieram quase todos do Rio Grande do Norte; o segundo presidente da Escola, Antonio Octávio Cintra, entre fevereiro de 1989 e março de 1990, recompôs boa parte de sua equipe com pesquisadores de Minas Gerais; o terceiro presidente da instituição, Pedro Luís Barros Silva, entre abril de 1990 e maio de 1991, renovou quase toda sua direção com quadros de São Paulo.



Imagem de umas das Assembleias da Associação Nacional dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental. Boletim ANESP Nº 25, p.3, novembro de 1996.

Assim seguiu a ENAP até o início do governo Fernando Henrique Cardoso (1994-2002) e a nomeação de Bresser Pereira como Ministro da Administração e Reforma do Estado

(MARE), em 1995. A pesquisadora da Fundação Getúlio Vargas, Regina Silvia Pacheco, foi então convidada a dirigir a ENAP¹⁰². Pacheco (2011)¹⁰³ descreve o quadro com que se defrontou quando de sua chegada na Escola:

A ENAP não tinha nada. A ENAP era terra arrasada. A ENAP no período Collor, em dois anos, juntando Itamar, teve, se não me engano, seis presidentes. A ENAP tinha aquele sonho de grandeza dos anos 1980, que não aconteceu. Que foi aquele estrondo da primeira turma dos gestores, dos EPPGG's. Anunciada em 1986, concurso em 1988, teve o curso em 1989. E aí veio o Collor e chegou a extinguir a Carreira. Aí a recriou. Mas enfim a ENAP ficou uma nau sem rumo. Desde 1990 até quando nós chegamos lá em 1995. Fazia uma coisa e outra, mas muito pontual. As pessoas todas muito desanimadas e isso era administração federal como um todo. Não foi só a ENAP. O estrago Collor eu só fui me dar conta lá. Por mais que você leia e tal... o desmonte. O medo que ele estimulou nas pessoas, era uma coisa violenta! A ENAP foi criada como uma Diretoria dentro da FUNCEP. Foram contratadas pessoas para a ENAP. Essa equipe, uma parte dela, ainda estava lá quando eu cheguei. Muitos saíram, porque quando a ENAP ficou sem projeto, as pessoas abandonaram, foram procurar outras coisas, enfim, se encaixar em outros lugares. A ENAP passou a ser um agenciador de cursos, um contratador de cursos. Então o ministério tal queria contratar o instrutor tal para fazer um curso. Pedia para a ENAP e a ENAP contratava. Nem fisicamente a maioria desses cursos não acontecia na ENAP. Eram nos ministérios, eram nos estados. Enfim, estava muito sem projeto. Tinha uma autoimagem muito valorosa dos “áureos tempos da criação da carreira e dessa diretoria” na FUNCEP. Em 1990, tudo foi transformado em ENAP. Mas tinha essa fissura na organização. Porque tinha o pessoal antigo, que era da ex-FUNCEP, e tinha essa equipe nova, nova entre aspas, que era da ENAP e que tinha muito mais prestígio. Era como se fizesse uma coisa nobre que era cuidar dos gestores. Mas para gestores não tinha mais concurso. Para tudo. Então volta a ter capacitação, mas pouquíssima. Ou então desenhavam um curso para um ministério. Daí ficavam seis meses discutindo o curso e ia lá e fazia uma turma de vinte pessoas. Esse era mais ou menos o trabalho na ENAP. E tinha um pouco de pesquisa, bastante acadêmica. Aliás, esse é um tema que estive ao longo de todo o período ENAP. A ENAP quis ser universidade e eu cheguei dizendo isso aqui não é universidade. Os gestores achavam que o curso de formação deveria corresponder a um título de mestre. Acham que só se pode formar quadros para o governo numa escola de governo. Isso eu discordava e o Bresser também discordava. Numa sociedade plural como a nossa, onde se formam

¹⁰² Pacheco permaneceria no cargo por sete anos, até 2002, período no qual coordenou o redirecionamento estratégico da Escola, sua integração às propostas da nova Reforma de Estado, e a constituição de um novo plano de formação para a os novos admitidos na Carreira de Gestor Governamental, pois a institucionalização da carreira e o número original de cargos foram retomados nesse período. (Pacheco, 2011)

¹⁰³ Em depoimento a esta pesquisa.

funcionários e dirigentes é na universidade, não em um aparato de governo, fechado. Então era a ideia de que só intramuros do governo é que se iam formar quadros para o governo. Agora, uma ideia bastante esdrúxula, porque ao mesmo tempo a ENAP se via de costas para o governo, ela se via no mundo universitário e nunca foi. Quer dizer, um lugar onde não tem um processo de avaliação por pares. Não tem exigência de produção acadêmica não é universidade. É outra coisa.

De acordo com Pacheco (2011), a visão do Ministro e de seus assessores, secretários e diretores era a de que a ENAP deveria fornecer capacitação para todos os servidores públicos federais. A Escola se tornaria, além disso, um polo de irradiação e debates sobre as propostas e modelos gerenciais da Reforma do Estado. O mecanismo de atrelamento entre cursos de capacitação e gratificações salariais foi suprimido e o número de capacitações saltou da média de três para vinte mil por ano. Foram definidos novos elencos de conteúdos e cursos, assinados termos de cooperação e produzida uma oferta de capacitação para um conjunto diversificado de atores da Administração Federal. Abandonava-se assim, definitivamente, o modelo proposto pelo Relatório Rouanet, no qual se empenhou a primeira direção da SEDAP e da ENAP, de uma Escola voltada exclusivamente para o recrutamento e formação, em longa duração, de uma nova geração de executivos e dirigentes públicos, membros da Carreira de Gestor Governamental.

3.2 A CRIAÇÃO DA CARREIRA DE GESTOR GOVERNAMENTAL

Alguns textos e depoimentos sobre o momento de formulação do projeto da Carreira de Gestor Governamental reportam a um embaralhamento de papeis bastante peculiar à Nova República. Se é verdadeiro o relato de Holanda (2005) sobre suas divergências com Aluisio Alves, o que se viu entre 1986 e 1987 foi um ministro de perfil político buscando artifícios para contornar os debates externos em torno da proposta e um tecnocrata se posicionando pelo devido tramite político da mesma. O Ministro Aluizio Alves quis abrir o concurso para a ENAP antes de concluído e aprovado o projeto de Carreira de Gestor, antes de negociações junto às bases de apoio parlamentar do governo ou junto às demais categorias de servidores federais potencialmente afetadas pelo projeto. Aparecem divergências no interior da SEDAP em função dessa estratégia, pois a idéia de técnicos como Nilson Holanda era de que o projeto da Carreira deveria ser aprovado pelo Congresso antes do lançamento do concurso¹⁰⁴. Ele acreditava que as outras categorias seriam assim convencidas no debate legislativo e nos fóruns da reforma a se ajustariam ao novo modelo, atraídas pela reserva de 40% ou 50% das vagas para profissionais recrutados dentro do governo. Nas palavras de Holanda (2005, p.30):

Se quisessem ter uma ascensão maior dentro do governo, os que tivessem mais competência, mais capacidade, entrariam no processo seletivo e migrariam das suas carreiras, das carreiras gerais, para a carreira de Gestor Público, de modo que você afunilaria a Administração Pública, criando realmente uma cúpula de alto nível.

Para o Ministro, a estratégia mais viável era tornar a carreira um tópico irreversível da reforma e esperar que o projeto fosse melhorado no decorrer do trâmite legislativo. Seria muito difícil enfrentar as resistências de outros atores interferindo na formulação do projeto ou questionando mesmo sua validade. O ministro suspeitava de que pudesse concluir sua gestão

¹⁰⁴O Secretário-Geral afirma que teve mais clareza disso em visita a recém criada Escola de Governo argentina: “Fiquei mais convencido disso quando fizemos uma viagem, uma visita ao *Instituto Nacional de la Administración Pública* (INAP) da Argentina. O INAP estava vivendo uma grande crise exatamente por isso, porque criaram o INAP, fizeram concurso, e não tinham resolvido o problema da carreira”. (Holanda, 2005, p. 30)

sem êxito em nenhuma das propostas da reforma e decidiu pela abertura do concurso antes da existência da carreira.

**PARA QUEM
QUER INGRESSAR
NO SERVIÇO PÚBLICO.**

CONCURSO PÚBLICO NA ENAP

**INSCRIÇÕES EM TODAS AS CAPITALS
ATÉ 12 DE FEVEREIRO.**

A chance de fazer parte da elite administrativa do país foi estendida aos funcionários públicos municipais e estaduais, além dos federais, e o prazo para as inscrições foi ampliado para 12 de fevereiro. Para esses funcionários, não há limite de idade e exige-se apenas a escolaridade do 2º grau completo. Os candidatos que não são funcionários públicos, deverão ter idade máxima de 35 anos e curso de nível superior completo. Os funcionários aprovados receberão os seus vencimentos integralmente durante o curso. Os aprovados que não pertençam ao serviço público receberão bolsa de estudos. A nomeação será automática para os que concluírem o curso com aprovação final. E o salário inicial é superior a 80 mil cruzados mensais (valores de hoje).

INSCRIÇÕES

Rio de Janeiro-Rio de Janeiro
Rua da Imprensa, 16 - Centro (Palácio da Cultura)
Rua Fernando Ferrari, 75 - Botafogo
(Universidade Santa Úrsula)



A reforma administrativa saiu do papel.

**ENAP-FUNCEP
SEDAP**

Ministro Aluizio Alves

Propaganda do Concurso para o cargo de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental. *Jornal do Brasil*. 29 de janeiro de 1988.

Outra propaganda também bastante veiculada nos jornais sobre o concurso para a carreira de Gestor Governamental estampava a seguinte pergunta: “O que você precisa para ser chefe no serviço público? () pistolão, () favoritismo, () ‘jeitinho’, (X) competência.” [...] A propaganda apresentava o cargo de Gestor Governamental nos seguintes termos: “Será um profissional habilitado ao exercício das atividades de direção, supervisão e assessoramento em alto nível para a formulação, implementação e avaliação de políticas de governo.”¹⁰⁵ Os discursos enfatizavam que na ENAP se formariam as novas gerações de dirigentes públicos, comprometidos com a democracia e com a eficiência do aparelho burocrático.

Segundo Ferrarezi, Zimbrão e Amorim (2008), o Curso de Políticas Públicas e Gestão Governamental foi dividido em três fases: Embasamento, Estágio e Complementação, com duração total de 18 meses. Essa expectativa de formação tinha relação com o modelo da ENA francesa, e só podia se concretizar por um programa interdisciplinar. Nessa direção, os módulos da primeira fase, que teve 1300 horas-aula, envolveram conteúdos ligados às técnicas de diagnóstico e análise de conjuntura, língua estrangeira e instrumentos e práticas de gestão pública. Em seguida os alunos receberam aulas de Filosofia, Administração, Estatística, Economia, Direito e Ciência Política. Por último, a fase de Embasamento lhes exigiu o desenvolvimento de um projeto de pesquisa na área de gestão.

A segunda fase previa um estágio, com 1000 horas de duração, no qual os gestores seriam alocados em ambientes institucionais não vinculados à sua formação e experiências prévias. Esse procedimento, chamado de desparoquialização, foi incluído no Curso, sem previsão no edital, por sugestão dos técnicos da ENA, seguindo o modelo francês de carreira matricial. A última fase, a da Complementação, previa uma carga horária de 500 horas-aula voltadas ao ensino personalizado e a especialização do candidato em diferentes áreas de gestão pública, de acordo com sua preferência.

Ao chegarem à Escola, os aprovados se defrontaram com outra situação. A Carreira de Gestor Governamental não havia nem mesmo sido legalizada ainda e o curso de formação estava visivelmente em processo de organização. O funcionamento da ENAP no interior da

¹⁰⁵ Propaganda publicada no jornal *Folha de São Paulo*, em 15 de janeiro de 1988, Caderno Exterior, p.A-7.

FUNCEP era, além disso, conflituoso. Alguns diretores da FUNCEP e do CEDAM relutavam em aceitar o direcionamento da maior parte dos recursos da Fundação para ENAP e a priorização da formação de altos quadros, quando os diagnósticos apontavam para enormes deficiências na qualificação básica dos funcionários dos escalões médio e inferior do Poder Executivo. Em função disso, as relações da direção da FUNCEP com os técnicos da ENAP eram instáveis e repletas de desconfiança, o que levou à sucessivas trocas de diretores da ENAP durante o curso de formação dos gestores.

Os registros da ENAP sobre o perfil ambicionado para o cargo, ao fim do curso de formação, indicam que o admitido deveria ser capaz de analisar as políticas de Estado, tendo em conta os contextos nacional e internacional; adotar atitudes de antecipação frente às transformações dos ambientes organizacionais; analisar as conjunturas econômicas, política e social adequando as alternativas de ação segundo estratégias de viabilidade; gerenciar de maneira eficiente recursos humanos, materiais e financeiros nas organizações; relacionar-se de maneira ética com o patrimônio público e com os atores internos e externos à administração. Em suma, esse ator deveria possuir princípios éticos, sensibilidade administrativa, capacidade gerencial e uma visão crítica sobre o setor público¹⁰⁶.

Santos et al. (1995, p.104) trazem alguns dados sobre o perfil dos aprovados no concurso para gestor governamental. Dentre os 103 alunos que concluíram o curso de formação oferecido pela ENAP¹⁰⁷, 47 já eram servidores (e vieram pelo dispositivo de recrutamento da clientela interna) e 56 eram externos à Administração. Na época do concurso, 69 alunos estavam na faixa etária dos 25 a 35 anos; 17 tinham menos de 25 anos, 15 tinham entre 36 e 45 anos e 2 alunos mais de 45 anos. Além disso, 90 alunos eram do sexo masculino.

No que diz respeito às áreas de formação dos aprovados: 93 alunos possuíam formação universitária, 24 tinham curso de especialização e 6 haviam concluído o mestrado. Para a clientela interna era exigido apenas o 2º grau e havia 10 alunos nessa condição. Já a área de formação ficou assim distribuída: 33 alunos eram formados em Engenharia; 23 em Economia;

¹⁰⁶ Nas palavras de Graef (2010, p.10), a Carreira de Gestor Governamental seria “a vanguarda da reforma do Estado e cabeça da nova estrutura de recursos humanos da administração federal”.

¹⁰⁷ 17 participantes desistiram ou foram reprovados.

19 em Administração; 10 em Direito; 6 em História; e 4 em Arquitetura. Havia também um aluno formado em cada uma das seguintes áreas: Matemática, Estatística, Física, Química, Ciências Contábeis, Tecnologia Agrônômica, Medicina, Letras, Estudos Sociais, Filosofia, Relações Internacionais, Ciência Política, Comunicação Social e Pedagogia. E alguns com mais de uma graduação.

Houve, além disso, muita resistência aos métodos de alocação previstos no módulo de estágio, por fim, abandonados pela direção da ENAP, e aos critérios de avaliação do desempenho nas atividades práticas. Como a ENAP não dispunha de um corpo docente próprio, houve necessidade de pessoal externo, sob contratos temporários de trabalho. A falta de contatos com os programas de pós-graduação e com outros centros de pesquisa e formação de servidores dificultou o processo de contratação de professores. Carência ainda mais problemática no caso das disciplinas de perfil aplicado. Ainda segundo Santos et. al. (1995, p.109), dado o acelerado cronograma da SEDAP e inexistência de um quadro docente próprio, a primeira parte do curso de formação ocorreu em meio a interrupções e ajustes nas disciplinas¹⁰⁸. Os oito meses de estágio acabaram sendo cumpridos em instituições escolhidas pelos alunos nos seus estados de origem.

Em março de 1989, no âmbito da reforma ministerial, a SEDAP foi extinta e suas atribuições incorporadas pela SEPLAN¹⁰⁹. No interior da SEPLAN, segundo vários depoimentos, é travada uma série de disputas em torno da institucionalização da Carreira de Gestor Governamental. Vários textos e depoimentos destacam que alguns diretores da SEPLAN eram declaradamente contrários à concepção generalista de carreira pública e a admissão de uma segunda turma de Gestores Governamentais. A Secretaria de Recursos Humanos da SEPLAN não abriu vagas de estágio para os membros da primeira turma de Gestores Governamentais.

¹⁰⁸ Santos et. al. (1995, p.107) citam trecho do Relatório elaborado pelos formandos da primeira turma: a ENAP teve dificuldades no pagamento da bolsa de auxílio aos formandos, os primeiros módulos sofreram com a troca de professores, partes do curso foram vistas como repetitivas pelos formandos e houve conflitos em função de mudanças nas regras de acesso de uma fase a outra. O curso foi também criticado por negligenciar a atuação dos gestores junto às instituições político-parlamentares, uma interface importante para o processo de construção das políticas.

¹⁰⁹ Pela Lei nº 7.739, de 16 de março de 1989.

A carreira de Gestor Governamental esteve desde sua origem ligada à ENAP, pois o Projeto de Lei nº 243/87 conferia à Escola o papel exclusivo de selecionar e formar os integrantes dessa carreira. Por diferentes tipos de interferências, especialmente as que os próprios alunos da ENAP buscaram fazer junto a alguns parlamentares e autoridades do Executivo, a SEPLAN acabou permitindo a legalização da carreira e a admissão dos aprovados no curso da ENAP. Os primeiros Gestores Governamentais foram lotados no quadro de pessoal da SEPLAN e distribuídos entre os vários órgãos do Executivo.

Durante os dois anos de curso, a primeira turma de gestores paralelamente se envolveu em todas as discussões acerca da criação da Carreira, nos gabinetes ministeriais e no parlamento. Aliás, para a Constituinte, deslocaram-se todos os lobbies e interesses de várias Carreiras e corporações de funcionários públicos, colocadas em situação de insegurança pelos diversos projetos em curso no parlamento. Na Câmara dos Deputados o projeto de lei que criava o cargo de gestor foi enviado ao Senado com alterações que restringiam sua atuação à área meio do serviço público.

Os alunos da primeira turma organizaram um seminário na ENAP sobre profissionalização da administração pública e convidaram o presidente do Senado. Conseguiram convencê-lo da importância do projeto de lei. Sua relatoria foi entregue então ao senador Maurício Corrêa, que concordou em retomar o texto anterior às emendas transformando, além disso, o cargo de Gestor em uma Carreira sob os moldes previstos pela nova Constituição. Com o seu texto, o que era um conjunto de cargos isolados se torna uma Carreira de exercício descentralizado e com vinculações às áreas meio e finalísticas da Administração Direta, autárquica e fundacional.

Com a reforma ministerial a ENAP é transferida para a jurisdição da SEPLAN. Nessa Secretaria, os dirigentes da FUNCEP tiveram várias dificuldades para dar prosseguimento aos projetos iniciados pela SEDAP, inclusive porque os mais de 700 cargos que a lei havia previsto para a Carreira são colocados em discussão. Diante disso, como alternativa de sobrevivência institucional, passou a se negociar a adaptação do programa de formação dos

membros da Carreira para a formação dos admitidos no cargo também recém-criado de Analista de Orçamento da Secretaria do Tesouro Nacional.

A ENAP passou a cuidar dos concursos para a admissão de quadros para as recém criadas carreiras de Analista de Finanças e Controle e de Analista de Orçamento. Foram automaticamente lotados nessas carreiras os técnicos do Tesouro Nacional e da Secretaria de Orçamento e Finanças. A ENAP assumiu a responsabilidade de ministrar o curso de formação para os aprovados das duas Carreiras, atribuição que não lhe competia originalmente. Com adaptações (reduções na duração e na abrangência de conteúdos) no curso organizado para os Gestores Governamentais a ENAP formou três turmas para essas novas carreiras da Fazenda criadas no fim da Nova República.

Aldino Graef (2011) afirma que havia resistências burocráticas muito fortes por parte de certas corporações, que mantinham relações com o Centrão. O apoio político dos membros da Carreira se restringia à frente parlamentar, derrotada, e a alguns parlamentares do PT e do recém criado PSDB. Graef (2011)¹¹⁰ resume esse cenário nos seguintes termos: “quando caiu a equipe da reforma administrativa, Funaro ficou doente, João Sayad saiu e Aluizio Alves saiu, foi a tecnocracia da área econômica que tomou conta”. Ainda segundo seu depoimento, a Carreira foi vetada por Sarney, nesse contexto pela pressão de atores ligados ao núcleo do Ministério da Fazenda. Dentre os quais estavam alguns dirigentes do Tesouro, órgão em processo de autonomização e com grande influência no primeiro escalão. O mais referido nos depoimentos é Pedro Pullen Parente, que foi Secretário Geral Adjunto do Ministério da Fazenda entre 1985 e 1986, Secretário-adjunto do Tesouro Nacional, entre 1987 e 1988 e, daí até o final do governo Sarney, Secretário de Orçamento e Finanças da SEPLAN.

Para Graef (2011), a profissionalização alto escalão do Executivo além bloquear as alianças de tipo clientelista e a barganha dos partidos por cargos e recursos, contrariava uma das principais características da administração direta nesse período: a subordinação de alguns ministérios setoriais às grandes empresas estatais: “vários Ministérios eram como que espaços das empresas estatais que tinham interesse de ser bem alimentadas e não de ser controladas”.

¹¹⁰ Em entrevista a esta pesquisa.

Em depoimento a essa pesquisa, Graef (2011) atribui a esses atores e as corporações da Fazenda as principais resistências à Carreira de Gestor:

Havia essas resistências burocráticas muito fortes e que se trasladavam para os setores que tinham fortes relações como o Centrão, com os partidos políticos e etc., e que a gente não tinha condições de enfrentar na época. Então, quando caiu a equipe da reforma administrativa, Funaro ficou doente, João Sayad saiu e Aluizio Alves saiu, foi a tecnocracia da área econômica que tomou conta.

Para Graef (2011), as jurisdições técnicas construídas na área econômica a que ele dá o nome de reservas de mercado, não trazem necessariamente racionalização administrativa. Elas significam que corporações conseguiram o controle sobre estruturas de cargos. Mas esse controle pode estar de acordo com lógicas de acomodação e tende a não seguir uma visão de integrada e ampla da gestão governamental. A soma de estruturas controladas por funcionários, mesmo que estes tenham reconhecida capacitação profissional ou tenham sido admitidos por concurso é bem diferente da perspectiva trazida pelo sistema de carreiras. E aí está a diferença entre o Plano de Classificação de Cargos da Lei nº 5.645, de 1970 e as diretrizes do Decreto-Lei nº 2.403, de 1987.

Este último instrumento legal previa a substituição do antigo Plano de Classificação de Cargos por um Sistema de Carreiras, assim como a extinção das formas de preenchimento dos cargos em comissão previstos pelo Plano de Classificação de Cargos. O Decreto da reforma administrativa ligava os cargos comissionados de provimento amplo, de livre nomeação e exoneração, e os de provimento restrito, ocupados por membros das carreiras¹¹¹, a um novo sistema de habilitações gerenciais, que seria implementado pela SEDAP¹¹².

Ainda de acordo com o texto e depoimento desse membro da primeira turma de gestores, além das diretrizes expostas no projeto de Lei, os discursos dos dirigentes da SEDAP que lideraram a tentativa de reforma, evidenciavam a disposição de manter como cargos de confiança apenas um pequeno número de posições de assessoria, mantendo sob provimento

¹¹¹ O Decreto-Lei nº 1.660, de junho de 1979, previa uma diferenciação nesses termos e destinava 50% dos DAS de nível 1 e 2 para funcionários efetivos integrantes das carreiras.

¹¹² Os artigos 26 e 30 do Decreto-Lei nº 2.403/87 extinguiu os cargos e tabelas permanentes e as formas de provimento em comissão pelos critérios de confiança previstos pelas Leis nº 5.645/70 e nº 6.550/78.

restrito (e vinculados às carreiras) posições como a de Secretário Ministerial ou Diretor de Departamentos. As condições de inserção da Carreira de Gestor Governamental estavam dadas por esse Decreto-Lei. Parte desses cargos de provimento restrito, em cada órgão, estaria vinculada ao plano de ascensão da Carreira.

Mas o projeto de Decreto-Lei nº 2.403 que regulamentava o novo sistema de carreiras, enviado ao Congresso Nacional no final de 1987, não foi aprovado no prazo de 180 dias da proclamação da nova Constituição, conforme o exigido para sua validação. A tramitação foi bloqueada pelas categorias do Poder Executivo, com apoio de grupos de funcionários com acesso direto à Presidência da República, muitos deles migrados das empresas, fundações ou conselhos estatais para o núcleo do Executivo e com influência sobre as bancadas legislativas integrantes do chamado Centrão¹¹³. Nas palavras de Graef (2010, p.14):

Nesse processo, os segmentos mais atuantes contra o sistema do Decreto-Lei nº 2.403 e a criação da carreira de gestores eram grupos de servidores não concursados, contratados durante o período da ditadura militar pelo regime da CLT, originalmente em órgãos da administração indireta e incorporados, ao longo do tempo, a órgãos da administração direta, os quais se sentiam diretamente ameaçados com a criação da carreira de altos executivos.

Outro Projeto de Sistema de Carreiras, formulado pela Secretaria de Recursos Humanos da SEPLAN, chegou a ser enviado para o Congresso, em 1989. Esse projeto restringia a atuação dos Gestores Governamentais à área meio. Houve tentativas de redirecionamento de suas atribuições para as funções da área meio. Essas propostas eram justificadas pelos diretores da Fazenda e SEPLAN em nome das novas orientações quanto ao controle de gastos no Executivo. O episódio do veto governamental ao projeto de lei nº 2403/87, que criava os cargos de Gestor Governamental se relaciona com esse ambiente de hostilidades nessas instâncias do governo.

¹¹³ A Constituição de 1988, no artigo 37, assimilou parte das propostas e diretrizes defendidas pela SEDAP, como as previsões de implementação do regime jurídico único e de destinação de parte dos cargos de confiança para ocupantes de cargos efetivos. O instituto do Regime Jurídico Único seria regulamentado com a Lei nº 8.112, de 1990, e os percentuais de ocupação dos cargos comissionados por servidores instituídos e modificados ao longo dos governos por meio das seguintes legislações: Lei nº 8.460, de 1992, pela Lei nº 8.911, de 1994, e pelo Decreto 5.497, de 2005. Já as diretrizes do Sistema de Carreiras, tal como formuladas pela equipe SEDAP não seriam mais retomadas, prevalecendo uma grande diversidade de estruturas de carreira no poder Executivo Federal.

Os gestores da primeira turma então se mobilizaram em várias frentes do Executivo e do Legislativo, bloqueando a aprovação do projeto. Com a não invalidação do Decreto-Lei nº 2.403/87 e o bloqueio a esse Projeto de Lei o Regime Jurídico passou a coexistir com o Plano de Classificação de Cargos de 1970. Os aprovados no concurso da ENAP para o cargo de Gestor Governamental passam a atuar quase como um partido em prol da formalização da Carreira¹¹⁴. Nesse ínterim, a carreira de gestores permaneceu sob impasse, sem nenhum embasamento jurídico. O Plano de Classificação de Cargos da Lei nº 5.645, de 1970, baseia-se em categorias funcionais, que depois viriam cada uma a contar com estruturas específicas de carreira. O Plano não vinculava os cargos em comissão às categorias funcionais de cargos. Já o Decreto-Lei formulado pela SEDAP, segmentava os cargos de Confiança sob uma lógica de livre provimento, correspondente aos níveis de assessoria ministerial, e os de provimento restrito vinculados às classes das carreiras e preenchidos sob requisitos de capacitação.

Os conflitos interburocráticos que presidiram essa fase de efetivação da ENAP ameaçaram de extinção da Carreira e implicaram redução do número de cargos previstos. A concepção do Gestor Governamental como um profissional de perfil generalista, enfrentava forte oposição no interior da SEPLAN. Seus dirigentes posicionaram-se contra a formação de uma segunda turma para a Carreira. Estabelece-se uma negociação entre ENAP e SEPLAN. Em contrapartida à manutenção da Escola, seus diretores sugeriram a oferta de cursos de formação para os integrantes das carreiras de Finanças e Controle recém criadas.

O ex-secretário-geral da SEDAP, Gileno Marcelino, um dos responsáveis pela implementação da ENAP e do curso de formação dos gestores, foi nomeado secretário-geral adjunto da SEPLAN um mês após sua exoneração. A medida provisória que finalmente garantiu a inserção dos aprovados e a manutenção de parte das atribuições previstas no PL nº 2403/87 teve de passar pelo aval de um dos tecnocratas de carreira mais identificados com a equipe econômica do último governo militar: o Ministro Chefe da SEPLAN João Batista Abreu. A pressão dos aprovados junto a vários setores do governo e do legislativo e as posições desses dirigentes tornaram possível a admissão dos aprovados no Curso da ENAP e a

¹¹⁴ Andrade e Jacoud, (1993, p.72 e 99) afirmam que os membros da Carreira assumiram as características de um grupo de pressão nesse contexto.

aprovação da carreira, mesmo descaracterizada e um patamar salarial similar aos das principais categorias de funcionários do Executivo. Em depoimento a esta pesquisa Gaetani (2011) afirma:

O desenho da carreira e da ENAP, o que se discutia na época, não, o modelo que se tinha em mente na época, eles olharam pra matriz francesa e era uma matriz muito elitista, e além desse modelo ser muito elitista, se começou a construir pelo sótão, pela carreira que ia ser o “crème de la crème” da administração pública. Você de cara, você antagonizou é... todo mundo que tava aqui via isso com muita desconfiança e com muito ressentimento, a grande maioria da Esplanada via isso como uma ameaça, como “Que história é essa? Só por que fez o concurso público já chega aqui pensando que vai botar banco ‘e não sei o que?’” [...] em muitos lugares havia uma rejeição muito grande, uma hostilidade muito grande a esse projeto.

Segundo ex-altos funcionários de outras áreas do governo Sarney, os projetos da SEDAP, em especial o da Carreira de Gestor, eram qualificados por membros de várias categorias de burocratas como um “francesismo elitista” sem encaixe na estrutura burocrática do Estado brasileiro. Esse contexto é narrado por Gaetani (2005, p.140) do seguinte modo:

Quando o curso foi criado, não existia a carreira e seu nome não era esse nome pomposo: Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG). Na mesma época, eram criadas, na área econômica, duas outras carreiras mais ou menos próximas a nossa: a de Analistas de Orçamento e a de Finanças e Controle. A diferença era que enquanto nós nascíamos por meio de um concurso público nacional, em um ambiente de um Ministério de Administração comandado pelo doutor Aluizio Alves, que era um político de tradição udenista, um quadro do PMDB histórico, mas fundamentalmente um político de tradição, as carreiras da área econômica, ligada ao Ministério de Planejamento e Fazenda, nasceram por atos administrativos, embora isso depois fosse corrigido com o tempo com a realização de concursos para seus cargos.

Os primeiros titulares do cargo de Gestor Governamental foram empossados apenas em 1990, mas a Carreira foi extinta um ano depois pelo Governo Collor, com uma tentativa de distribuição de seus integrantes dentro da categoria dos Analistas Orçamentários, revertida judicialmente no final daquele governo. Paralelamente, a ENAP também foi remodelada: em vez de selecionar e formar dirigentes, como nos planos iniciais, passou a abrigar serviços complementares de aperfeiçoamento e algumas funções de cooperação e difusão técnica na área administrativa.

As dificuldades para a consolidação da carreira de Gestor Governamental continuariam após a nomeação¹¹⁵, com as resistências de corporações e com as reformas ministeriais dos governos Collor e Itamar Franco. A área de atuação dos Gestores Governamentais acabou sendo definida pelo Decreto nº 98.895/90. Segundo esse dispositivo, a essa carreira caberia o exercício de atividades “preferencialmente, em áreas sistêmicas de recursos humanos, serviços de administração geral, organização, sistemas e métodos, orçamento e finanças”. Algumas semanas depois, provavelmente fruto de uma manobra das carreiras de Orçamento e de Finanças e Controle, o Decreto nº 98.976 suprimiu essa vinculação preferencial às áreas de *orçamento e finanças*.

No fim, o acesso dos aprovados nesse concurso foi confuso, pois o ajuste entre o projeto da Carreira e o da Escola de Governo não ocorreu simultaneamente. Mas se o concurso, o curso e a turma de aprovados não fossem um fato em 1989, é provável que o projeto da Carreira tivesse sido engavetado, como foi o do sistema de carreiras. Sem o artifício de Aluizio o provável é que a carreira não tivesse sido criada durante o governo Sarney.

A inserção dos aprovados na primeira turma de Gestores Governamentais ainda sofreria com os percalços do governo Collor, período que sela o lugar a partir do qual esse grupo pôde prosseguir com suas primeiras experiências no serviço público. Alguns meses após tomar posse como novo presidente, Fernando Collor extingue a SEPLAN e altera todo o organograma da Presidência da República¹¹⁶. As atribuições da SEPLAN são então divididas entre a Secretaria de Administração Federal (SAF) e o Ministério da Economia. Surge entre os Gestores Governamentais uma forte dúvida entre sobre qual seria o novo órgão de lotação da Carreira após essa mudança.

Em maio de 1989, os membros da Carreira criam a Associação Nacional dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental (ANESP). A Associação assumiria as principais articulações em prol da consolidação da carreira nos anos seguintes. Ao longo das edições do seu Boletim, os projetos de lei e tentativas de reforma são analisados

¹¹⁵ Pela Portaria nº 26 da SEPLAN/ 1990

¹¹⁶ Via Medida Provisória nº 150/90 e o Decreto nº 99.180/90.

e debatidos; os parlamentares ou dirigentes com propostas favoráveis são entrevistados, as oportunidades acadêmicas são divulgadas e as alterações legais da carreira discutidas e rediscutidas. A ANESP vai em busca de uma posição oficial do então diretor do Departamento de Recursos Humanos da SAF, Maurício Teixeira. E ele abre a possibilidade de que a ANESP se manifestasse sobre o lugar mais adequado para a lotação da Carreira, avisando, no entanto, que a última palavra seria de sua equipe.

A Associação abre o debate e convoca uma Assembleia para que fosse alcançada uma posição sobre o local de preferência para a lotação da Carreira. Seus diretores resolvem convidar os membros com posições divergentes a sistematizar e defender suas opiniões por meio de textos, que foram publicados na segunda edição do seu boletim, em abril de 1990. Um debate interessante, porque indicador das expectativas e estratégias profissionais desses funcionários e de sua leitura sobre os diferentes polos de poder no interior da máquina administrativa.

A primeira defesa, feita pelo Gestor Aldemar Torres, foi a de que a Carreira se ligasse à Secretaria Nacional de Planejamento do Ministério da Economia (SNP). Para esse gestor, a sobrevivência dos EPPGG's enquanto formuladores de políticas públicas estava ligada ao setor econômico do governo, mesmo que naquele contexto a ênfase estivesse posta na questão administrativa. Isso porque a SNP era um órgão central no contraponto aos órgãos da gestão administrativa, a mercê de agendas geralmente transitórias, como foi o caso no governo Sarney.

BOLETIM ANESP

VEICULO DE INFORMACOES DE INTERESSE DOS MEMBROS DA ASSOCIACAO NACIONAL DOS ESPECIALISTAS EM POLITICAS PUBLICAS E GESTAO GOVERNAMENTAL - ANESP
BRASILIA, JUNHO DE 1990 - 1a. QUINZENA

No. 03 - ANO 01

EDICAO ESPECIAL COPA DO MUNDO

Especialistas em Politicas Publicas e Gestao Governamental: obras marcadas para morrer. Como voce ve, continuamos otimistas...

EPPGG LOTADOS NA ECONOMIA

Apos um processo que iniciou com a manifestacao por parte do Diretor do DRH, Mauricio Teixeira Costa, abrindo espaco para a participacao dos EPPGG na decisao sobre a lotacao, e a convocacao, pela ANESP, de Reuniao Preparatoria a fim de discutir a questao, e de Assembleia Geral Extraordinaria, alem da divulgacao, atraves do Boletim ANESP, de pontos de vista favoraveis as opcoes em consideracao, foi definida, no ultimo dia 26 de abril, a nossa lotacao no Ministerio da Economia. A partir de entao, somos mais uma carreira lotada neste Ministerio, juntamente com as de AFTN, Analista de Orcamento e Analista de Financas e Controle. A decisao foi tomada na Assembleia do dia 24 de abril passado, a qual compareceram 30 associados. Dos votantes, 17 votaram na opcao Ministerio da Economia, contra 4 votos para a SAF. A Assembleia nao optou pela realizacao de plebiscito, mas por colher referendo da decisao pelos associados de fora de Brasilia, atraves de consulta telefonica. Dos votos de fora, de um total de 18, 13 manifestaram-se favoraveis a SAF, com 1 abstencao. Como o total nao foi suficiente para superar a diferenca a favor do Ministerio da Economia, a Diretoria levou ao Diretor do DRH a decisao dos EPPGG, fundamentada principalmente na afinidade das atribuicoes de formulacao de politicas publicas com aquele Ministerio, alem de aspectos ligados a seguranga da carreira e as perspectivas do novo sistema de carreiras.

NOVOS EPPGG TOMAM POSSE

Definido o orgao de lotacao, foi possibilitada, enfim, a posse de varios colegas que aguardavam esta decisao para formalizar seu ingresso na carreira. Tomaram posse Gilberto Guerzoni, Jose Raimundo Gomes, Joaquim Ramalho de Albuquerque, Carlos Eduardo Esteves de Lima, Mario Juan Leal, Joao Braz Narcizo e Mario Ferreira. Destes, a maioria entrou em exercicio imediato, enquanto alguns aguardam o prazo que ainda resta para definir seu local de trabalho e seu ingresso definitivo na carreira. Os ex-colegas da ENAP que nao formalizaram sua posse encontram-se agora impossibilitados de faz-lo, face a prescricao do prazo. A eles, nosso respeito pela decisao e a esperanga de que possamos ainda vir a trabalhar juntos pelos objetivos maiores do pais.

Assembleia Esva-ziada Preocupa

Alem da decisao sobre a carreira, a assembleia do dia 26 de abril decidiu tambem outros importantes assuntos para o futuro da associacao. Entre eles, ficou definida a contribuicao social: 1% da remuneracao da classe I. Alem disso, foram aprovadas mudancas no Estatuto, como a possibilidade de realizacao de plebiscito, em situacoes especiais, a criterio da Assembleia Geral, e aspectos ligados ao regime eleitoral. Apesar da importancia das decisoes a

serem tomadas, surpreendeu a todos os presentes o baixo quorum, inferior a 40% dos associados. Esta questao coloca como prioritario o resgate da Assembleia como forum de decisao e representacao dos associados. Precisamos repensar o que tem afastado a cada um de nos da participacao na definicao de nossos destinos, a fim de que evitemos, no futuro, que decisoes de importancia para a totalidade sejam questionadas pelos associados devido a problemas de representatividade. Nunca e demais lembrar que, embora ninguem possa ser efetivamente forçado a seguir as deliberacoes da assembleia, ela representa a nossa forca e a nossa organizacao, o elemento de uniao que nos fortalece e permite que tenhamos influencia sobre as decisoes do Governo que possam nos afetar.



A ASSEMBLEIA
PREDECE
DE VOCE

SESSAO PEQUENA A VISTA

ASSEMBLEIA GERAL EXTRAORDINARIA: REUNIAO COM SECRETARIO DE ADMINISTRACAO DA ECONOMIA TRAZ DUVIDAS

Reuniao realizada com o Secretario de Administracao Geral do Ministerio da Economia, para discutir a questao do quadro de lotacao em que seriamos includidos, acabou trazendo a tona varios assuntos e exigindo para breve uma definicao da parte dos EPPGG.

Capa. Boletim ANESP. Nº: 3, junho de 1990. Disponível em: <http://www.anesp.org.br>. Acesso em 25 de junho de 2010.

O segundo texto do Boletim nº 2 traz a defesa de que a Carreira seja lotada na Secretaria Geral da Presidência da República. Para Pedro Farias a defesa da lotação junto à SNP desconsiderava o progressivo esvaziamento a que vinha sendo submetido o processo de planejamento nos últimos governos. Era essa tendência que explicava o enfraquecimento da SEPLAN e a submissão do planejamento à gestão financeira no âmbito do Ministério da Economia. Quanto à outra opção, Farias também considera que a tentativa de vinculação dos Gestores Governamentais à SAF era parte de uma conjuntura de fortalecimento deste órgão, que dificilmente resistiria a todo decorrer do governo Collor.

O autor então lembra que os egressos da principal escola de governo na Argentina vinculavam-se diretamente à presidência da República, a qual, considerando as demandas, destinava esses profissionais a diferentes locais de atuação. Esse modelo poderia ser seguido no Brasil. Para o autor, a presidência havia adquirido no governo Collor atributos de “superministério”, reunindo secretarias com perfil de assessoramento e coordenação em diferentes áreas e uma atuação que se estendia aos demais níveis de governo. À Secretaria Geral da Presidência caberia o acompanhamento de programas e governamentais e a interlocução com os estados e os municípios, o que abria mais canais para o exercício descentralizado das funções de Gestor. As limitações de seus quadros tornavam a SGP incapaz de atender essas demandas, o que abria um interessante espaço de encaixe para uma Carreira generalista como a dos gestores.

Uma das defesas de posição aponta para a SAF pelo gestor Ciro Fernandes destaca que a Carreira foi um projeto da extinta SEDAP e que a vinculação a área administrativa significava retomada desse projeto e de sua herança simbólica. Herança que se estendia ao DASP e que se traduzia no imperativo de profissionalização da máquina administrativa federal. Nas palavras de Fernandes: “na SAF os gestores poderiam construir uma identidade profissional na experiência de trabalho com a reforma administrativa” (Boletim ANESP, nº 2, 1990, p.3). Além disso, a permanência na SAF seria a melhor maneira de garantir o básico aos gestores, a continuidade e o crescimento de sua Carreira, até aquele momento diversas vezes

ameaçada. No curto prazo, avaliava o autor, era preciso sobreviver e se afirmar profissionalmente. E a SAF fornecia essa perspectiva de uma inserção definida e específica na gestão de recursos humanos e administrativos. Uma área com várias deficiências organizacionais, mas bastante aberta à introdução de novos conceitos e tecnologias de gestão.

Para Fernandes, vincular-se à SAF significaria poder sobre a montagem do novo sistema de recrutamento, introduzido pela Constituição de 1988 e a possibilidade de influenciar na aprovação de novos concursos para Carreira. No Ministério da Economia os gestores teriam algumas vantagens: o trabalho com o orçamento, a inserção em um dos espaços mais profissionalizados do governo, a cooperação com carreiras influentes e um bom nível remuneratório. Mas para esse gestor o Ministério da Economia era um espaço bem demarcado e já repleto de lealdades corporativas. O trabalho na área econômica era limitador do potencial histórico da Carreira de Gestor Governamental. Desprendidos de interesses corporativos os gestores aparecem no texto de Fernandes (1989), publicado pelo Boletim ANESP, como os propugnadores de uma reforma que redimiria o Estado brasileiro. Nas palavras de Fernandes (1989, p.4):

Não devemos duvidar que uma reforma administrativa será efetivamente realizada, simplesmente porque o Estado brasileiro vive uma crise profunda e múltipla que se traduz no já banal diagnóstico da ingovernabilidade. Quem “fará” esta Reforma? Quem serão os agentes de uma tentativa – que é inescapável – de “recosturar” a burocracia governamental, fragmentada internamente e atravessada por vinculações privadas (ou na tão difundida terminologia que Fernando Henrique Cardoso sugeriu: “os anéis burocráticos”) para resgatar o sentido público do Estado no Brasil? Em suma, creio que a história da ENAP – ainda que curta e desventurada – nos chama a resgatá-la como um projeto que é parte essencial de uma inevitável reforma administrativa, da qual poderemos ser agentes privilegiados, simplesmente porque somos também produto dela.

Entre as defesas dos espaços de lotação da Carreira, a de Fernandes é, sem dúvida, a que traz um maior sentido de missão. Mas a Assembleia convocada pela ANESP, reunida em 26 de abril de 1990, decide pragmaticamente pela lotação no Ministério da Economia. Os gestores que estavam lotados em Brasília foram amplamente favoráveis à lotação no Ministério da Economia e os que estavam nos estados se manifestaram favoráveis à SAF. Essa decisão foi levada ao Diretor de Recursos Humanos e fundamentada em argumentos sobre as

atribuições da Carreira e sua segurança institucional. Algumas semanas depois sairia a decisão pela lotação da Carreira na Economia, ao lado dos Auditores Fiscais do Tesouro Nacional, dos Analistas de Orçamento e dos Analistas de Finanças e Controle.

Em 1991, no auge da reforma administrativa de Collor, os cargos ocupados pelos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental foram transformados em cargos de Analista de Orçamento¹¹⁷. No final daquele ano, a Carreira de Orçamento se transformou em Carreira de Orçamento e Planejamento, a ela também se ligando os técnicos do IPEA e do Planejamento¹¹⁸. Os Gestores Governamentais se dividiram em torno da conveniência da incorporação à área de Orçamento, considerando o prestígio e a condição salarial das categorias ligadas à área econômica. Outra parte leva o caso ao Judiciário que, em junho de 1992, se posiciona pela manutenção da Carreira. A Lei nº 8.460/92 restauraria a Carreira, em acordo com sua Lei de criação, nº 7.834/89, mas seu processo de consolidação só seria retomado no governo Fernando Henrique Cardoso, no âmbito da nova Reforma do Estado, conduzida pelo Ministro da Administração, Bresser Pereira, a partir de 1995.

¹¹⁷ Pela Lei nº 8.216/91.

¹¹⁸ Pela Lei nº 8.270/91.

3.3 SISTEMA DE CARREIRAS VERSUS SISTEMA DE CARGOS: ESCOLHAS HISTÓRICAS E RECONSTRUÇÃO DO PRESIDENCIALISMO NO BRASIL

A separação entre os poderes consolidada com a Constituição de 1988 não dotou o Executivo e o Legislativo de instrumentos capazes de viabilizar uma maior coordenação do processo decisório e ampliou, além disso, o potencial de competição entre os poderes, subtraindo o controle do Executivo sobre instâncias chave para a construção das políticas. É essa a imagem presente nos primeiros balanços sobre os efeitos da transição democrática sobre a administração pública federal. O diagnóstico era o de um claro enfraquecimento dos órgãos centrais de direção, planejamento e coordenação do Executivo e de uma tendência de polarização crescente entre os poderes constitucionais, com efeitos nocivos sobre a composição dos altos escalões e sobre o processo decisório no Executivo.

Uma dos trabalhos que de maneira mais sistemática apresenta esse diagnóstico é o organizado por Regis de Castro Andrade e Luciana Jacoud (1993). Publicado pela ENAP, esse conjunto de textos pode ser pensado também como uma preciosa reflexão sobre as tentativas de reformas administrativas desenvolvidas até então e sobre os papéis apropriados às elites administrativas na nova ordem política que parecia se consolidar. Dentro da publicação, um dos textos mais incisivos nesse sentido é o de Valeriano Mendes F. Costa (1993). O cenário após a transição e primeiras experiências de reforma era o de dificuldades de financiamento das empresas estatais, paralisação de investimentos e consequente perda de recursos humanos. Na administração direta, a modernização impingida pela gestão Collor havia ampliado a fragmentação das ações e formas de cooperação entre ministérios. A coordenação central, exercida até o início dos anos 1980 pelos ministérios da Fazenda e Planejamento, havia sido anulada, sem que outro instrumento de articulação viesse a ser instituído ou mesmo pensado.

O claro enfraquecimento do Poder Executivo não havia sido compensado pela liderança do Legislativo, tamanha confusão que cercava o sistema partidário. No retrato esboçado pelo

autor para o período pós-constitucional era o de legendas se proliferando ao sabor de projetos políticos individuais ou de grupos de interesse, sem nenhuma proteção contra infidelidade partidária. Falta unidade aos partidos que haviam protagonizado a transição, PMDB e PFL. E dificuldade na interação com Executivo que não resultassem em conflito ou cooptação. Em suma, havia ocorrido algo como uma desinstitucionalização do Executivo, que nessa fase de consolidação democrática, implicava riscos crescentes de clientelismo e paralisia decisória.

Em um contexto de austeridade, em que se estruturam maiores controles sobre a concessão de verbas e incentivos diretos pela presidência, o loteamento de cargos tende a se tornar um trunfo fundamental na relação Executivo e Legislativo. Mas segundo Costa (1993, p.250), uma aliança capaz de conferir o mínimo de estabilidade às relações entre Executivo e Legislativo, no início dos anos 1990, deveria envolver ao menos cinco partidos. Ainda sim, isso não garantiria êxito ao governo na tramitação dos seus projetos, dada a existência de facções e bancadas formadas no interior dos grandes partidos e, por vezes, acima deles. Coalizões voláteis e indisciplináveis como o lobby ruralista, os grupos de parlamentares fieis a certas lideranças, como Orestes Quécia e Antônio Carlos Magalhães, e os representantes de interesses corporativos, como a bancada das empresas estatais e a bancada do Banco do Brasil. Para o autor, um centrífugo conjunto de forças, buscando diferentes modos de infiltração e influencia sobre os projetos de lei e sobre as políticas do Executivo.

No multipartidarismo sem regras que sucedeu a Nova República havia se tornado impossível fazer política sem distribuir cargos. Em meio a engenharias institucionais e promessas de modernização, o que se via, segundo o autor, era uma aguda politização da direção pública e o aumento das negociações por atacado e varejo com os partidos. Esses haviam se tornado fontes controversas de poder e legitimidade em um legislativo ocupado por uma miríade de grupos de interesse. Diante desse quadro, a indagação colocada por Costa (1993, p.252) era:

Como modernizar a Presidência da República, tornando-a um instrumento ágil e eficaz de direção política e coordenação das relações de governo, enquanto as forças políticas sobre as quais precisa apoiar-se o Executivo são exatamente as que exigem a partilha da administração pública para uso privado.

A distribuição dos DAS da burocracia federal tornou-se componente estratégico do processo de governo e passou a ocorrer de duas maneiras, ambas com claros riscos para a gestão pública: a) uma lógica horizontal, na qual um coordenador político negociava as indicações com parlamentares individualmente para cargos em diferentes áreas de governo ou, b) uma lógica vertical, de concessão de lotes de cargos de chefia em ministérios ou órgãos específicos, feita com vistas ao apoio mais amplo de bancadas ou partidos. A diferença entre os dois tipos era que o modelo horizontal implicava riscos de pulverização dos cargos e perda de controle dos dirigentes das unidades infiltradas sobre seus subordinados. Já a ocupação verticalizada dos DAS estava associada ao risco de feudalização de ministérios ou órgãos públicos (lógica segundo a qual o partido se apropria e se especializa no controle de determinados espaços da burocracia), com o risco para a Presidência de perda de controle sobre os setores subordinados aos partidos e consequente paralisia decisória. Um modelo ou outro podem, pela pulverização ou feudalização, comprometer a condição do presidente eleito de dirigir e o processo de governo. Costa (1993, p.255) define assim as negociações de apoio no Legislativo envolvendo cargos no Executivo:

O loteamento é uma resposta reativa do Executivo às pressões e contra-pressões de deputados, senadores, governadores, grupos de interesse, corporações e da própria burocracia para a ocupação dos cargos de direção na administração direta e indireta, do que uma política sistemática de ocupação da máquina pública por um grupo representativo de interesses sociais ou uma corrente partidária com um mínimo de coerência política. O loteamento da administração pública significa que a racionalidade do processo decisório está subordinada à necessidade de sustentação política do executivo pelo Legislativo: quanto mais frágil e desorganizado o apoio congressional, maior a pressão para que o Executivo faça uso político dos cargos públicos.

De acordo com os dados da SAF citados pelo autor, no início dos anos 1990, mais de 80% dos cargos DAS em Brasília estavam sendo ocupados por servidores efetivos. Mesmo assim, segundo o autor, essa tendência não podia ser vista como positiva, na medida em que esses cargos não estavam estruturados em carreiras¹¹⁹. Segundo Costa (1993), a grande maioria desses servidores ocupantes de cargos em comissão encontrava-se deslocado de seus órgãos de

¹¹⁹ Para Costa (1993, p.256), a barganha clientelista por cargos era mais fortes nos estados e municípios, onde, de acordo com os dados da SAF, o número de cargos em comissão federais ocupados por atores externos chegava a 30%, e as exigências relativas à qualificação eram muito menores.

origem, exercendo funções para as quais não haviam se preparado. A constante mudança de função entre funcionários geraria, segundo o autor, instabilidade administrativa, associada à perda de memória institucional, dificuldades para a readaptação e descontinuidade dos projetos e das equipes. De acordo com Costa (1993, p.256):

Sem um mínimo de estabilidade, sem carreiras dentro das quais possam desenvolver-se profissionalmente, os servidores mais bem qualificados são requisitados aleatoriamente, praticamente leiloados, para preencher todo tipo de função de direção, coordenação, assessoria e controle da Administração Pública Federal. Isto significa, por um lado, perda de identidade institucional e profissional dos servidores públicos e, por outro, perda da capacidade de ação estratégica (planejamento, coordenação e avaliação das políticas públicas) e de eficácia dos órgãos da Administração Pública Federal.

Era necessário, segundo o autor, um claro mapeamento dos cargos associados às funções de concepção, direção e avaliação e daqueles ligados às funções gerenciais de planejamento, gestão e controle. Os primeiros, mais próximos da atividade política e das responsabilidades próprias dos dirigentes públicos, envolveriam o livre provimento com indicação do presidente e confirmação legislativa¹²⁰. Aos cargos do segundo tipo, caberia o provimento por critérios técnicos e administrativos pelos conselhos ou diretores dos órgãos em que estivessem situados. Essa proposta concebe uma clara divisão entre atuação política e administrativa e entre ocupação politizada e técnica dos cargos em comissão. As reforma administrativa e a definição dos papéis adequados às funções diretivas são assim tratados como processos estritamente técnicos, dos quais deveriam estar afastados os grupos de interesse políticos e econômicos.

Em completa oposição a esse olhar, outras linhas de estudo tentam reconhecer a relação entre a ocupação política de cargos de Executivo como parte do processo de governo nos sistemas presidencialistas. Uma visão integrada da esfera política e burocrática tende a contribuir para a matização dos critérios políticos implicados na composição de um governo presidencialista multipartidário. A clientela e o fisiologismo são distorções do processo político de ocupação dos cargos no Executivo, que pode estar associado aos critérios legítimos de construção de alianças federativas e partidárias. Por mais óbvia que seja essa distinção, ela

¹²⁰ Ainda sim, “com estabelecimento de critérios para as nomeações políticas” e com “o fortalecimento da atuação dos órgãos de controle nessas instâncias de atuação”.

parece, de fato, completamente desconsiderada em algumas passagens no texto de Costa (1993) e na publicação da qual faz parte, típicos representantes de uma interpretação que desconsidera a distribuição de cargos como componente intrínseco ao modelo de presidencialismo inaugurado pela Constituição de 1988.

Mirando as peculiaridades do sistema presidencialista brasileiro outros autores avaliam a lógica política de preenchimento dos altos cargos governamentais como parte fundamental do processo de governo. Esse seria o recurso que permite ao Presidente construir sua base de apoio no Congresso, mecanismo sob o qual não conseguiria governar e representar os interesses da maioria. É por meio da ocupação política dos cargos na burocracia que o chefe de Estado consegue consolidar alianças estratégicas e obter apoio à aprovação de projetos integrantes do seu plano de governo. Essa visão reconhece que a desconsideração de certos critérios e limites na distribuição dos cargos pode implicar corrupção ou redução do controle presidencial sobre as funções delegadas. Autores com essa perspectiva lembram que a autonomização de burocracias de perfil técnico também podem desembocar em capturas corporativas ou clientelismos de tipo mais sofisticado.

Para M^a Rita Loureiro, Cecília Olivieri e Ana Cristina Braga Martes (2010), a visão de que políticos tomam decisões e burocratas apenas administram é, há muito tempo, contradita pelos mais importantes cientistas políticos. A tendência nas democracias contemporâneas era cada vez mais a burocratização da política e a politização da burocracia, assim como a adoção de estratégias híbridas de atuação: os políticos fundamentando tecnicamente suas decisões e os burocratas reforçando seu papel nas decisões políticas. O papel de grupos burocráticos em importantes espaços de direção do Executivo não foi afetado de imediato pela transição para a Nova República, mas era quase incontornável que, com o avançar do processo de democratização, os partidos, movimentos sociais e os grupos organizados na sociedade buscassem recuperar sua capacidade de influenciar os processos decisórios. Essas são pressões decorrentes do jogo político em regimes não autoritários, que precisam ser reconhecidas e quando possível regulamentadas, e não necessariamente tentativas de privatizar o Estado ou corromper seus agentes.

Apesar de destacarem as tentativas de elevação de técnicos à condição de dirigentes no Executivo e Empresas Públicas durante o regime autoritário, para Loureiro, Olivieri e Martes (2010, p.77) não houve a institucionalização em nenhuma instância do Executivo um tipo de poder derivado exclusivamente da competência técnica e do saber especializado. A profissionalização da Administração Federal no país, na segunda metade do século XX, ocorreu no âmbito de um projeto de modernização conservadora, concretizado as expensas do enfraquecimento dos partidos e do Legislativo, ocorreu sob uma lógica de hipertrofia do Executivo e de arbítrio contra várias instituições republicanas que mal haviam nascido no país.

As autoras lançam dúvidas sobre as interpretações que associavam as dificuldades e entraves à racionalização do Estado brasileiro à permanência de práticas clientelistas e de instrumentalização política da máquina pública pelos partidos. Chamam atenção para o caráter também político das relações entre funcionalismo e governo e para os discursos em prol do fortalecimento do Estado que trazem em seu bojo tendências corporativistas. O olhar negativo e bifurcado sobre as relações entre administração e política contraria os modelos derivados da própria experiência de formação da ENAP. Vários documentos da reforma definem o Gestor Governamental como um mediador, capaz de atuar nas interfaces com o Legislativo e com os grupos sociais implicados nas políticas.

As autoras traçam um panorama dos estudos sobre elites estatais no país e das novas questões para o debate sobre a burocracia e processos de democratização. Uma dessas questões responde à crítica de que, ao ressaltarem as inconsistências do olhar negativo sobre a ocupação política dos cargos públicos, as autoras teriam negligenciado o enfoque sobre as mazelas e desvios implicados nessa dinâmica. De acordo com Loureiro, Olivieri e Martes (2010, p.108):

Outro tema que merece estudos adicionais refere-se à possível convivência mesmo nos períodos democráticos, do Congresso, dos partidos e da sociedade organizada com a expansão do poder da burocracia. Talvez, seja mesmo possível falar da existência de uma inclinação favorável ao poder da burocracia, por parte dos atores políticos, seja por fraqueza, isto é, por incapacidade institucional e/ou política de contrapor-se às decisões do Executivo, seja por interesse em criar formas particularistas, clientelistas ou corporativistas de influir nas decisões da burocracia e/ou do Poder Executivo.

O trecho sugere que as distorções do processo de ocupação política dos cargos podem contribuir para o poder da burocracia (pensada enquanto conjunto de corporações e grupos de interesse), e não para sua fragilização. Fica claro o antagonismo entre as duas linhas de interpretação até aqui expostas e o trecho é uma provocação nesse sentido. É certo que quando Costa (1993) destaca a necessidade de fortalecimento e profissionalização da burocracia, está pensando essa como um instrumento de promoção do interesse público. Os textos abordados são representativos de importantes vertentes interpretativas nos estudos sobre a gestão pública durante os anos 1990, período de consolidação da democracia no país. Essa tensão entre política e burocracia que marcaria fases mais avançadas do processo de consolidação democrática, tem origem nos contextos iniciais da transição política no país.

Vários estudos comparativos sobre mudanças de regimes a partir de sistemas não democráticos destacam que, em contextos de fraca amarração ideológica, a renovação dos quadros de funcionários e das elites técnicas não tende a ser um requisito para a democratização do Estado. Isso desde que fosse possível alterar as agendas de governo, os desenhos institucionais e os controles sobre o processo decisório, especialmente na esfera das políticas sociais. As políticas na área do orçamento participativo, o apoio à encubadoras de pequenas empresas e a criação de conselhos gestores representativos passaram a formar um conjunto de propostas inovadoras, mas ainda com pouquíssima sustentação política, já que, mesmo nos primeiros governos de centro-esquerda nos estados elas raramente chegaram a se tornar centrais. Reunidas, tais propostas implicariam uma série de novos desenhos institucionais, capazes de reconhecer e incentivar, sob formas co-gestionárias, as contribuições provindas dos movimentos sociais e associações nos bairros e municípios do interior.

Tentativas nesse sentido foram feitas nos governos de Franco Montoro (1983-1987), em São Paulo, e José Richa (1982-1986), no Paraná, ambos “mdbistas históricos” que contaram com o apoio desses movimentos em projetos como os mutirões de casas populares, criação de hortas comunitárias e ações voluntárias de alfabetização. Mas mesmo nesses governos, a construção de canais e métodos efetivos de participação civil na decisão sobre as macropolíticas para a área social não ultrapassou um nível incipiente.

Muitos estudos sobre a transição enfatizam a dimensão de aprendizado implicada nesses períodos, a que estavam expostos os setores de direita e os de esquerda, a “tecnoburocracia” e o novos funcionários e dirigentes públicos. No plano político, nenhum ator estava completamente pronto para o jogo democrático. O participacionismo civil de viés socialista, do CEDEC e de Weffort, tinha dificuldades de dialogar até mesmo com setores mais próximos, de centro-esquerda. O comunitarismo de setores da Igreja e de lideranças como Franco Montoro, também não tinha prontas as fórmulas institucionais para a construção de uma terceira via. O enraizamento em outro *ethos*, estranho a esse novo cenário político-administrativo, é mencionado por um dos gestores governamentais admitidos no primeiro concurso da ENAP, Gaetani (2005, p.144), já funcionário na época em que foi aprovado no Concurso para a Carreira e com experiências nos governos da União e de Minas Gerais durante o período de autoritarismo:

Eu sou de uma geração onde a burocracia foi formada para lidar com outros burocratas, mas não foi formada para lidar com empresários, com sindicalistas, com representantes de ONGs, com gente do povo, ou com políticos. Na formação das pessoas da minha geração, esses vícios do autoritarismo de formação eram muito fortes. Eu falo da formação dos anos 70, 80, ainda no regime autoritário.

A ressocialização dos atores públicos caminharia na esteira da mudança no padrão de politização da sociedade civil. A democracia não é só uma construção jurídico formal e de engenharias institucionais, mas uma questão de mudança cultural e de mudança nos perfis. A transição democrática desfez as fronteiras entre o burocrático e o político, obrigando os atores a buscar, pela experimentação, novas fórmulas de interação entre esses elementos. A Nova República foi um momento de desencanto para os que imaginaram ser possível reconstruir o Estado e a democracia apenas com as “forças espontâneas” dos movimentos e associações civis e suas (ainda incipientes) representações partidárias.

O ressurgimento desses atores no início da década apoiou a crença no poder da nova política e na desconstrução dos mecanismos “tecnoburocráticos” de governo. Mas o que se viu foi algo como uma tecnocratização dos novos atores (em especial dos economistas) trazidos ao governo por Sayad. Iniciado o período pós-autoritário, os que apostavam que a

redemocratização do Estado poderia se ancorar de imediato em novas lógicas de representação, em formas novas de associativismo e na abertura de canais para o atendimento às reivindicações populares, se defrontaram, no decorrer da Nova República, com a manutenção de poderes e com uma grande confluência de atuações entre “velhos” e “novos” grupos de funcionários e dirigentes no Executivo.

Vale retomar as observações de Silva (2006) sobre o caso chileno. O conceito de tecnocracia é aplicado às lideranças do regime de Pinochet em um contexto em que as elites do partido democrata-cristão, mesmo tendo apoiado o golpe, são removidas das instituições estatais. O tema da tecnocracia é inexistente nos governos de Frei Montalva e de Allende, simplesmente, segundo o autor, porque os tecnocratas de centro-esquerda eram os que exerciam o poder. Quando da restituição da democracia, na presidência de Patricio Aylwin, a centro-esquerda retoma o poder sobre o Estado e entrega o planejamento e a gestão econômica a técnicos “despolitizados” nos mesmos termos em que Pinochet o havia feito. Isso acontece na maioria dos governos, mas o papel desempenhado pelos técnicos no desenvolvimento político-econômico, segundo o autor, é obscurecido por motivos ideológicos e eleitorais. O reconhecimento do elemento tecnocrático era incompatível com as ideias de democracia e participação, elementos centrais nos “discursos de esquerda”. De acordo com o autor, prevalecia uma narrativa baseada na atribuição desigual de rótulos, que omitia o papel das elites burocráticas e negligenciava um dos maiores elementos de continuidade na história do Estado chileno: o tecnocratismo, entendido como a autonomização, promovida pelas forças políticas, de equipes técnicas em áreas de comando do governo.

Como destaca Elisa Reis (1989, p.100), no decorrer do processo de transição no Brasil, a definição pela opinião pública sobre quem seriam os tecnocratas mudou em função das conjunturas políticas. Isso ficava bastante claro, segundo a autora, na relação entre os Ministérios da Fazenda e Planejamento. No início do governo da Nova República atribuía-se ao Ministério da Fazenda, ocupado por Francisco Dorneles, uma orientação tecnocrática, em oposição ao Ministério do Planejamento, ocupado pelo jovem economista de São Paulo, João Sayad. Mas já no fim de 1985, após a substituição de Dorneles pelo empresário e então presidente do BNDE, Dílson Funaro, a atuação de Sayad no Planejamento passa a ser

percebida como mais tecnocrática, por oposição ao carisma e espírito de liderança de Funaro na Fazenda. Isso é constatável especialmente nos artigos da imprensa da época. Para a autora, essas mudanças nas representações sobre os fenômenos políticos e burocráticos não tinham relação apenas com os estilos pessoais e atuações dos dirigentes a frente dos respectivos ministérios. Correspondiam a um período de forte indefinição nos papéis e nos modos de interação entre diferentes segmentos das elites estatais.

Pesavam sobre a máquina do Poder Executivo tanto as imposições da herança autoritário-burocrática, quanto às pressões relativas ao processo em curso de politização de interesses sociais e econômicos (interesses que ainda não dispunham de espaços formais de expressão e assimilação). Com a liberação de forças sociais antes reprimidas pela ditadura, os setores da sociedade civil e os agentes econômicos passam a disputar espaços de prioridade na agenda de governo, isso em meio a uma crise que comprometia e muito o espaço de manobra da Presidência e seus ministros. Diante desse quadro, a conclusão é quase óbvia: beneficiaram-se os grupos mais organizados, aqueles com mais poder sobre os recursos necessários para a administração da crise econômica que enfrentava o Estado. Grupos que, pelas ligações históricas com o regime anterior, também estavam entre os mais próximos do presidente Sarney.

O fato de o Brasil ter estado até tão pouco tempo antes desse período sob uma lógica e um discurso burocrático-autoritário teria implicações relevantes para as relações entre burocracia e política por um bom tempo, até que fossem criados novos marcos legais e uma nova cultura administrativa. Para Reis (1989) era preciso considerar essas relações tendo em conta dois atores típicos: “burocratas ou administradores por um lado e políticos ou líderes representativos de outro” em um contexto de nítida confluência de papéis burocráticos e políticos. Tão forte a ponto de sugerir a alguns a ideia de um tipo híbrido, derivado da fusão das características dos dois tipos.

Economistas, engenheiros e administradores foram as categorias profissionais mais beneficiadas com a trajetória de constituição do Estado brasileiro ao longo da segunda metade do século XX. Houve uma contínua burocratização dos aparatos administrativos do Estado,

acentuada e direcionada, ao longo do regime militar, para as empresas e investimentos públicos em diferentes setores da infraestrutura e indústria do país¹²¹. Alguns grupos profissionais admitidos em função dessa via de desenvolvimento acabaram se cristalizando como categorias de especialistas e decisores, que assumiram o protagonismo do Executivo no contexto final do regime militar. O processo de transição pactuado permitiu que esses grupos permanecessem em setores estratégicos do Estado após a mudança de regime.

A permanência desses grupos de funcionários e dirigentes contribuiu para tornar mais problemáticas as relações entre política e políticas públicas na Nova República. Eles foram percebidos por representantes da Aliança Democrática como um obstáculo à série de demandas sociais represadas e a montagem de um quadro mínimo de políticas de Bem-Estar Social. Foram vistas também como representando a continuidade do domínio que o Executivo exerceu sobre o Legislativo durante as duas décadas de ditadura.

Nesse cenário, a carreira de gestor é uma das respostas mais consistentes ao dilema de como seriam reconstruídas as relações entre política e burocracia e a divisão do trabalho de formulação e implementação das políticas nesse contexto de retorno da democracia. O perfil híbrido de especialista e mediador político do Gestor Governamental e a ideia de gestão pública veiculada no âmbito da reforma administrativa confluía para uma nova forma de integração entre sistema administrativo e poder político e se oferecia como um instrumento de governo em sintonia com esse novo ambiente, na medida em que combinava valores como o mérito, eficiência e abertura para a participação civil.

Concordando com Reis (1989), de fato, faltavam normas adequadas de convivência entre as elites e poderes no interior da Nova República. Essa carência se manifestou de maneira muito evidente nas relações entre a Assembléia Constituinte e a Presidência, nas relações entre os Ministérios Sociais e área econômica e no percurso das propostas da SEDAP, que visavam à renovação do funcionalismo e da gestão pública no Executivo federal¹²². A

¹²¹ Vários regimes europeus também passaram por processos de burocratização nesse período, mas em quase todos os casos, bem mais ligados à montagem de um aparato de Bem-Estar Social.

¹²² Certamente, a inserção no topo das hierarquias ministeriais de um conjunto de Carreiras técnicas, ou de uma Carreira com perfil gerencial como a do administrador civil francês implicaria uma grande mudança nas regras do

reforma administrativa anunciava a superação do tecnocratismo e a reconstrução dos padrões de liderança e prestação dos serviços pelo setor público federal, mas, contraditoriamente, na área econômica eram conduzidas políticas (Planos Cruzado I e II) mais insuladas e arbitrárias que quaisquer outras desenvolvidas no regime militar.

De outra parte, é inegável o caráter de racionalização das pautas de reforma priorizadas pela Fazenda e SEPLAN na fase final da Nova República, após o fracasso dos Planos de Estabilização. Essas reformas (que culminaram com o fim do chamado orçamento monetário e com a criação da STN) estavam em acordo com as cobranças por maior transparência e *accountability* no setor financeiro do Estado feitas por um amplo conjunto de segmentos sociais. Os grupos de novos economistas trazidos ao governo por Sayad para a direção do Cruzado foram conquistados pelas teses dos ex-membros da Comissão de Reordenamento das Finanças Públicas, com os quais trabalharam na implementação do plano de estabilização. Processa-se, nesse “laboratório” em que havia se tornado a área econômica do governo Sarney, uma tecnocratização dos economistas do MDB e uma conversão dos antigos tecnocratas a algumas diretrizes democráticas de gestão¹²³.

Esse é um contexto de reinstitucionalização da função diretiva e de deslocamento das fronteiras entre o burocrático e o político no setor público. Em vários países desenvolvidos, durante a década de 1980, a crise do Estado de Bem-Estar Social conduzia a uma revisão desse tipo, mas na direção de modelos gerencialistas e de certa transplantação da racionalidade do mercado para o setor público. Nos EUA e Inglaterra, as reformas apontavam a contratualização das relações entre políticos e dirigentes, sob a forma de acordos de gestão, e para a redefinição do perfil do decisor público, cada vez mais próxima do *manager*. Também a partir da segunda metade da década de 1980, propostas de reforma derivadas das experiências britânica e norte-americana passam a se disseminar na América Latina.

jogo decisório no presidencialismo brasileiro. Eram evidentes os conflitos políticos e interburocráticos que uma iniciativa como essa poderia provocar.

¹²³ A interação entre equipes de funcionários na cúpula da Nova República foi analisada por Bier, Paulani e Messenberg (1987), Gouvêa (1994) e Sola (1988, 1995). Quanto aos economistas da Unicamp, mais próximos de Funaro do que de Sayad, não confluíram para uma identificação com as outras equipes, como demonstra Sardenberg (1987), e após a Nova República, não trafegaram pelo mercado de consultorias e jamais aderiram a perspectiva neoliberal.

A chamada *new public management* colocava em pauta modelos gerenciais baseados na descentralização, *accountability* e na orientação por resultados. Os imperativos do ajuste fiscal e da desburocratização são apresentados como principais condições para a implementação dessa nova matriz institucional para o setor público, capaz de conter a crise de endividamento e ampliar a qualidade dos serviços prestados. Esses modelos significavam uma profunda revisão dos padrões de intervenção estatal na esfera econômica e do funcionamento dos aparatos de prestação de serviço público; e alteravam as relações entre formulação e implementação de políticas, exigindo a construção de novos instrumentos de coordenação e controle das agências prestadoras de serviços públicos.

Na América Latina, em meio aos diagnósticos acerca da crise da gestão pública nos anos 1980, alguns autores chamam atenção para os riscos implicados em certas revisões então em voga sobre os papéis do setor público nas esferas econômica e social, baseadas na importação de novos modelos gerenciais. Bernardo Kliksberg (1992) é um dos primeiros grandes críticos da implantação da agenda neoliberal na América Latina, em especial dos seus efeitos sobre o processo de democratização em países da América do Sul como Brasil, Argentina e Uruguai. Para esse autor, o desafio nesse contexto de crise de endividamento e das fontes de financiamento do Estado, não era a rápida e indiscriminada redução do gasto público, mas a transformação do setor público em uma espécie de protagonista eficiente, capaz de corrigir os desequilíbrios provocados pela crise econômica¹²⁴ e assegurar a incorporação das massas aos benefícios mínimos do desenvolvimento econômico, dentro dos referenciais de austeridade e equidade.

A América Latina apresentava amplos potenciais em termos de recursos naturais e possibilidades de integração comercial e cooperação técnica entre os países. Para que esses potenciais fossem aproveitados, segundo Kliksberg (1992), seria necessária uma grande

¹²⁴ Para o autor, aquela era a maior crise pela havia passado a América Latina desde os anos 1930 que provocou decréscimo do PIB, queda nas exportações, aumento da dívida externa e das taxas de juros pagas, redução no ingresso de capitais e investimentos, aumento da inflação. Quadro que estava se traduzindo em desemprego, aumento da informalidade, redução da renda, desnutrição, alta dos preços dos alimentos, desnutrição, redução do gasto social e aumento da vulnerabilidade externa. As exigências da democratização. O sistema democrático, mesmo dentro de sua dinâmica de confrontações, forneceria os melhores referenciais para a superação da crise e para a melhoria da eficiência do setor público.

redefinição do papel Estado, uma renovação dos modelos organizacionais no setor público, que tornasse o gasto público mais produtivo, que ampliasse, ao mesmo tempo, o peso da pesquisa organizacional e da articulação entre aparelho estatal e sociedade civil nos sistemas administrativos de cada país. Quanto a esse último ponto, o autor destaca que a crise não poderia ser enfrentada com funcionários desmotivados e sem identificação com a democracia, sendo necessário construir, além de novas condições de recrutamento e formação, uma nova moral para o serviço civil, uma “mística da função pública”.

O sistema democrático deveria passar a funcionar também no interior da máquina administrativa do setor público, como conjunto de novos perfis, práticas e valores. O aumento das capacidades de inteligência associada a essa renovação se daria com a preparação de quadros de nível superior e o uso intensivo de novas técnicas de administração com vistas ao desenvolvimento de amplos programas sociais: multi-setoriais, supervisionados por sistemas de avaliação e munidos com canais para o acompanhamento e participação das comunidades de usuários. O compromisso com as maiorias, mesmo diante de dificuldades de articulação das novas demandas sociais, era para o autor a alternativa mais segura em direção à governabilidade e melhoria da eficiência do setor público. Bem mais segura que a manipulação do Estado por grupos econômicos ou categorias de burocratas, que havia marcado os regimes autoritários, e o tipo de revisão e desmontagem dos seus aparatos proposta pela vertente neoliberal.

O privilegiamento de políticas voltadas ao desenvolvimento social, para o autor, seria parte de uma política orgânica de planejamento administrativo, sintonizada com os processos de transição pelos quais passavam várias nações latino-americanas. Mas essa era uma alternativa entre outra. Esgotados os regimes autoritários militarizados, o principal contraponto a essa via era o neoliberalismo, um tipo de discurso com forte projeção junto a alguns segmentos das elites políticas e grandes meios de comunicação dos países menos pobres da região. De acordo com o autor, a perspectiva neoliberal condenava sem nenhum respaldo a totalidade do arcabouço administrativo do setor público construído até então e recomendava modelos seguidos por alguns países desenvolvidos como soluções cabais para os problemas dos Estados latino-americanos. Problemas, segundo autor, mal levantados pelos

porta-vozes desse discurso, que associavam as dificuldades dos Estados latino-americanos à uma espécie de irracionalidade e ineficiência congênitas. Em especial o que esse discurso definia como gigantismo estatal.

O Estado latino-americano, sob esse ponto de vista, havia ampliado seus aparatos de uma maneira insustentável e essa era uma das principais causas do subdesenvolvimento da região. As dimensões alcançadas pelas burocracias desses países passaram a gerar uma espécie de asfixia na sociedade civil, numa imagem segundo a qual o Estado “enxuto”, “mínimo”, é que seria o Estado eficiente. Tratava-se, segundo Kliksberg (1992), de um discurso descontextualizado, que desconsiderava as tendências históricas que deram origem às configurações político-administrativas latino-americanas, um discurso que não se assentava em comparações sistemáticas. As dimensões das burocracias da maioria dos países europeus eram negligenciadas em prol de ênfases simplistas nos modelos americano e britânico¹²⁵. As informações obtidas pelo autor não apoiavam a tese do superdimensionamento das burocracias estatais latino-americanas.

Os estudos comparativos citados por ele demonstravam a falta de consistência do discurso neoliberal em seu período mais incipiente na região. Apesar de o processo de crescimento do setor público assumir diferentes configurações em cada país, era um processo generalizado internacionalmente e não um traço “patológico” dos países subdesenvolvidos. Segundo Kliksberg (1992, p.36), na América Latina, até regimes simpáticos ao discurso da ortodoxia liberal apresentaram tendências de crescimento do setor público. A ampliação do Estado tinha impactos positivos sobre o crescimento econômico na história da maioria dos países capitalistas. Partir dos pressupostos de uma burocracia hiperpoderosa e de sua incapacidade congênita para a promoção do desenvolvimento não era um bom começo para um processo de reforma. A especificidade das medidas de produtividade do setor público e o requisito de ajuste ao novo quadro de democracia dariam um contorno mais pertinente aos esforços de reforma.

¹²⁵ Kliksberg (1992, p.34) cita dados levantados por Heller e Tait (1983): enquanto os países da Comunidade Econômica Europeia têm nove funcionários por cem habitantes, os países da América Latina têm, no total, 4,8 por cem habitantes.

A evolução administrativa na maioria dos países latino-americanos havia sido descontínua e sem direção definida. Seria preciso examinar a administração pública desses países no quadro do processo histórico geral para a região. A transformação da administração pública requeria mudanças no contexto geral de inserção desses países. A maior politização dos seus altos funcionários, inclusive, poderia ser pensada tendo em conta os objetivos de soberania que ainda precisavam ser alcançados por cada uma dessas nações. A reforma para a região não podia ser pensada como mera execução de uma agenda pronta e nem concebida apenas em sua dimensão técnica, deveria estar articulada com as prioridades nacionais.

Essa visão mantém bastante sintonia com os documentos da reforma administrativa do governo Sarney, especialmente no que ela tinha de crítica à perspectiva privatista e a pretensão de neutralidade valorativa com que tentava se revestir o modelo neoliberal de reforma. A reforma é uma questão de escolhas políticas sintonizada com a pesquisa administrativa aplicada produzida em interface com as ciências sociais. Os espaços ligados à tomada de decisões deveriam ser munidos com novos sistemas de informação e com canais mais democráticos de processamento das alternativas de ação. Faltavam, de acordo com essa perspectiva de reforma, políticas orgânicas para a administração pública, em especial políticas que tornassem a burocracia transparente para o público e para seus operadores. Ao mesmo tempo, estava em jogo em países como o Brasil a possibilidade de construção de uma política orgânica de pessoal de longo prazo, com criação de carreiras e de um sistema nacional de capacitação que inaugurasse um novo padrão de relações entre administração pública e cidadania e conduzisse a uma democratização interna da burocracia do setor público.

Um dos textos publicados no Boletim da Anesp, já em 1996, demonstra bem como os gestores admitidos em 1989 se localizavam frente às diferentes matrizes de reforma e heranças institucionais. Em meio ao avanço de uma reforma de inspiração neoliberal, o texto do Gestor Governamental Marcelo Affonso Monteiro usa o termo tecnocracia para designar as elites de funcionários do novo governo, seu matiz de classe e sua negligência frente aos problemas das populações mais pobres: “em função do ‘apartheid’ social brasileiro, a tecnocracia é recrutada numa classe média que despreza os pobres e sonha em adentrar o palácio dos ricos”. O Texto ainda faz menção ao poder exercido pela área econômica sobre o orçamento dos demais

ministérios: “se o Estado existe somente em função da estabilidade monetária, não seria melhor fechar as suas agencias e demitir seus gerentes, reduzindo-se ao Ministério da Fazenda e ao Banco Central, ficando o Ministro da Fazenda com as funções de chefe de Estado?”.

A escolha pela publicação desse texto indica o modo como os gestores relacionavam as filiações de sua carreira a uma agenda de ampliação do quadro de políticas sociais, por oposição ao conjunto de prioridades defendido pelos grupos dominantes de altos funcionários nos altos escalões do Executivo. O projeto de reconstrução do serviço público civil aparece como parte de um esforço de reconstrução nacional. Como em 1989, a ideia de formação de um novo ator público e de um novo extrato de dirigentes para o setor público é acompanhada a uma crítica aos padrões decisórios da área econômica. As elites de funcionários do Executivo uma década após a mudança de regime aparecem sob a roupagem de uma nova agenda de reformas e de um novo modelo gerencial: o neoliberalismo.

Em paralelo a tal tendência o projeto ENAP estava ligado a uma espécie de mudança nas relações entre Ciência e Estado. A Carreira indicava um reposicionamento da burocracia frente a especialidades até então apartados dos processos de gestão das políticas públicas. Estava em jogo o aparecimento de um canal de profissionalização para a área social do Executivo, um canal aberto às Ciências Sociais e Humanas. Aliás, desde o início, os programas de formação dos Gestores traziam uma ideia de gestão pública como ciência social aplicada. De fato, a Carreira, ao longo de sua consolidação se tornaria um dos veículos de infiltração de cientistas sociais e de renovação das agendas de políticas sociais em vários ministérios. Dado fundamental, tendo em conta o processo histórico de afastamento das Ciências Sociais frente ao Estado e sua reclusão ao espaço especificamente acadêmico que o regime militar produziu.

Esta sessão do Boletim ANESP, que inauguramos a partir dessa Edição, destina-se a ser um espaço para opiniões, depoimentos e visões pessoais, especialmente dos gestores governamentais, sobre temas específicos. As colaborações deverão ser enviadas por FAX à Diretoria de Estudos e Pesquisas. A opinião dos autores não é, necessariamente, a opinião da ANESP.

SESSÃO DEBATES

Da Tecnocracia

Marcelo Affonso Monteiro

Para que serve o Estado brasileiro? Será que há alguma razão que justifique a sua existência? Senão, vejamos. O Estado arrecada impostos preferencialmente das frações privilegiadas da população para transferir renda às camadas mais pobres na forma de serviços? Não. O Estado tem um papel decisivo na retirada das grandes massas miseráveis do fosso de desemprego, fome, crime, prostituição e ignorância em que se encontram mergulhadas? Não. O Estado dá total prioridade às áreas de educação básica, saúde pública, saneamento básico e habitação popular? Não. O Estado protege as frações majoritárias da população das distorções do mercado? Não.

Então, para que serve o Estado? Par conferir "status" e poder aos seus altos escalões? Sim. Para viabilizar o tráfico de influências, o clientelismo e o fisiologismo nas suas entranhas? Sim. Para arrecadar os impostos indiretos pagos pelos pobres e financiar o grande capital? Sim. Para proteger as minorias que vivem no paraíso da fúria das hordas que amargam os horrores do inferno? Sim.

Qual é o compromisso da tecnocracia para com as massas que compõem a maioria da população, massas às quais a tecnocracia deveria, em tese, servir? Nenhum. Talvez a tecnocracia classifique essas pessoas como extraterrestres. Ou como animais ferozes. Ou ainda como um rebanho bovino bastante passivo e capaz de caminhar para o matadouro com total resignação. Ou, o que é ainda pior, talvez a tecnocracia nem consiga perceber que essas populações existem.

Em função do "apartheid" social brasileiro, a tecnocracia é recrutada numa classe média que despreza os pobres e sonha em adentrar o palácio dos ricos. Avesa a qualquer ética de caráter humanitário, essa tecnocracia professa a religião neoliberal. Modernidade é a sua palavra mais sagrada, e o mantra pelo qual invoca o seu deus - ou demônio.

O que é a modernidade para a tecnocracia? É, por exemplo, defender que os escalões superiores da Administração Pública Federal sejam remunerados com base nos salários dos altos executivos do setor privado (num país em que a diferença média entre os menores e os maiores salários praticados pelo mercado talvez seja a maior do mundo) e, ao mesmo tempo, declarar que o salário mínimo aviltante, a aposentadoria indigna e o desemprego são sacrifícios que devem ser absorvidos pelas massas em nome da estabilidade monetária. Este raciocínio leva a uma pergunta, muito simples: se o Estado existe somente em função da estabilidade monetária, não seria melhor fechar as suas agências e demitir os seus gerentes, reduzindo-se ao Ministério da Fazenda e ao Banco Central, ficando o Ministro da Fazenda com as funções de chefe de Estado?

A tecnocracia colherá o que está semeando. Ao expandir, em nome da modernidade o subemprego e a concentração de renda, colherá o crime. Num certo sentido, a tecnocracia é a grande aliada do crime organizado, pois provoca a integração dos pobres às hordas deste. Só que, na sua "esperteza", ela não percebe que o crime vai apossar-se progressivamente do Estado, colocando-o a seu serviço, tal como já ocorre na Colômbia e na Tailândia. Não a tecnocracia é míope. Para ocultar a sua culpa, ela se vale do

argumento de que as mazelas sociais sempre existiram. Seria como afirmar, no auge da Guerra Fria, que a ameaça do holocausto nuclear não era um problema novo, pois os homens pré-históricos já haviam lutado entre si com paus e pedras.

Mas que a tecnocracia fique atenta: pois se o demônio neoliberal não for exorcizado no Estado brasileiro - e aqui não vai uma defesa das corporações das empresas estatais, tão avessas ao povo quanto os grandes grupos econômicos privados -, a sociedade fragmentar-se-á em guetos, tribos, povoados ou governos estaduais que se rebelarão contra a existência de um governo central. E então a tecnocracia brasileira conhecerá o sabor amargo do desemprego, ela que se acostumou a receitá-lo para o povo.

Há um país que está começando a enfrentar grupos organizados, fortemente armados, que não apenas querem deixar de pagar imposto para um governo central como inclusive pretendem destruí-lo. Mas a tecnocracia brasileira não precisa preocupar-se com um possível efeito-demonstração. Afinal, trata-se de um país obscuro, sem a menor expressão geopolítica, sem a menor capacidade de engendrar modismos que possam influenciar outras nações. Um país conhecido como Estados Unidos da América.



ANEXB24.DOC/16/04/96 23:00

Texto: Da Tecnocracia. Boletim ANESP. Nº : 24, abril de 1996. Disponível em: <http://www.ansp.org.br>. Acesso em 25 de junho de 2010.

Francisco Longo (2007) se debruçou sobre as diferentes vias de reconstrução dos espaços e perfis diretivos nos anos 1980 e 1990. O autor acaba sistematizando algumas das questões fundamentais para o debate sobre as competências de gestão ligadas ao serviço civil superior, um marco de responsabilidade para a gestão pública, apropriado a contextos democráticos cada vez mais plurais e complexos¹²⁶. Essa renovação passaria pela transferência de poder e ampliação do grau de autonomia das instâncias administrativas inferiores, em especial as de caráter técnico. Para o autor, a autonomia diretiva em contextos de democracia e equilíbrio entre os poderes se produz com uma renúncia estável da interferência política na esfera de decisão própria da gestão. A responsabilização daí advinda passa ser a principal fonte de legitimidade da gestão pública.

No interior da máquina administrativa, mais do que uma rígida redivisão do trabalho de gestão, dever-se-ia primar pela criação e disseminação de novos valores de referência, de novos padrões para a formação de decisores públicos e para a avaliação de suas condutas. Uma orientação valorativa específica, em consonância com contextos de democracia e pluralismo de interesses¹²⁷, diferente da mera transplantação de soluções do setor privado para o público. Além de diferente da conduta do manager do setor privado, o *ethos* de liderança adequado à alta função pública seria diferente daquele correspondente a outras funções públicas de perfil estritamente técnico.

Um espaço com limites a ocupação político-partidária dos cargos, mas, ao mesmo tempo, imune ao risco de burocratização. A direção pública também deveria impor limites aos interesses e regulamentações que a aproximassem das estruturas convencionais: escalão superior do quadro funcional. Estava em jogo, portanto, a produção de regras específicas para as funções de direção no setor público. As implicações dessa tendência “auto limitadora” para a esfera propriamente política são bem descritas por Longo (2007, p.194):

¹²⁶ O autor recupera a noção de Mark Moore (1995) do dirigente como criador de valor público, capaz de formular estratégias específicas para as instituições governamentais, sensível às formas de inovação técnica e capaz de gerir o ambiente político implicado na efetivação das ações públicas.

¹²⁷ O pano de fundo para essa mudança seria a criação de um regime de prêmios e sanções que estimulasse a inovação. Nesse caso, a proximidade com os modelos do setor privado pode ser maior.

Na base dessa nova cultura de autolimitação da política há, por uma parte, uma nova maneira de conceber a forma de dirigir as instituições e, de outra parte, a convicção de que a existência de uma administração profissional, da qual a direção pública é uma parte inseparável, constitui um traço das democracias avançadas. Já são muitas as evidências de que esses modelos autolimitadores, adequados com o espaço próprio da gerência pública, não “despolitizam” as administrações, mas, pelo contrário, provocam normalmente um maior controle das organizações públicas pela política.

Seria necessário, segundo o autor, diferenciar as instituições, postos e funções de natureza diretiva daquelas cuja legitimidade de exercício é de caráter político. Esse modelo de renovação aparece com clareza durante a Nova República no âmbito das discussões sobre a reforma administrativa. O investimento em capacitação era ali percebido como a principal via de mudança organizacional do setor público. Daí a ideia de criação de uma Escola de Governo como um polo de formação de decisores e disseminação de novas tecnologias organizacionais. Os Gestores Governamentais, recrutados por mérito, formados em um ambiente democrático e organizados em uma carreira de tipo transversal ampliariam a capacidade do Estado de lidar com as novas demandas políticas na sociedade brasileira.

Entretanto, o projeto da ENAP e da carreira de Gestor Governamental foi percebido como anacrônico (anseio de retorno aos anos 1940) ou fora de lugar. Mas esses dois tópicos da reforma administrativa eram respostas sobre como governar dentro do novo quadro político. Respostas para a questão sobre quais os papéis adequados a políticos e administradores no regime democrático. A mudança na gestão aparece nos seus documentos como uma questão de ressocialização e de mudança cultural. Os projetos da SEDAP eram respostas ao dilema em torno da construção de um espaço específico de direção pública. Em sintonia com a discussão de Longo (2007), o projeto ENAP fundava um novo perfil e um novo marco de responsabilidade para a função diretiva no setor público, diferente da função do político e da função que o profissional, o especialista, cumpre na burocracia.

Estava em jogo a criação de um extrato de dirigentes cuja nomeação dependeria da aprovação em exame e curso de capacitação. Como já destacado, a ambição dos primeiros concursados era o acesso à condição de secretário-geral. Essa reforma criaria uma carreira para o alto serviço civil bem antes que em países como Itália (1993), Reino Unido (1996),

Holanda (1995) e Chile (2003). Mas do ponto de vista da opção histórica pelo presidencialismo feita naquele contexto, a ideia de profissionalização via sistema de carreiras e de renovação das elites estatais com base em um perfil híbrido (como o do Gestor Governamental) era algo como uma ideia fora de lugar.

Em um contexto de politização da sociedade civil, o projeto da Carreira de Gestor Governamental representou um dos primeiros canais de infiltração de novas práticas de gestão na máquina pública. O projeto ENAP estaria mais em sintonia com a perspectiva de renovação da gestão pública se tivessem restado aos seus egressos as garantias previstas inicialmente, de controle sobre o planejamento orçamentário. Mas mesmo desvirtuado, o modelo do Gestor Governamental continuou representando uma nova ligação entre Estado e sociedade civil.

A reforma administrativa não simplificava o novo cenário de complexidade e nem se daria sem contradições¹²⁸, mas tentava, de fato, fornecer ao Executivo maneiras de lidar com a incerteza de valores e interesses na sociedade que então emergia com o processo de democratização em curso. O bloqueio ao projeto teve como consequência não prevista um adiamento na profissionalização da área social. A fragilidade dos ministérios da área social, somada a prioridade do combate à inflação, adiou em pelo menos mais uma década a retomada das agendas de políticas sociais previstas pela Constituição, mesmo assim filtradas pelo imperativo do controle orçamentário.

¹²⁸ Basta lembrar que em 1988 a ENAP dispunha de um escritório em Natal (RN) e São Luis (MA), respectivamente cidades onde se situavam as bases eleitorais e os grupos de apoio político do Ministro Aluisio Alves e do Presidente José Sarney. Escritórios para os quais não havia nenhuma tarefa definida e coerente com as funções da Escola e que funcionava dentro das mesmas tendências de aparelhamento clientelista então em curso em outras áreas do governo.

CONCLUSÃO

A pesquisa buscou discutir o modo como a transição para a democracia nos anos 1980 ocorreu no interior do Estado brasileiro. Os debates em torno da reconstrução do Estado e da direção pública nesse contexto passavam principalmente pelas ações da SEDAP, e a pesquisa descreveu o percurso desse órgão. Suas propostas, assim como outras reformas que se apresentaram à agenda do governo da Nova República, nasceram de ideias formuladas na fase final do regime militar. Algumas delas fora da burocracia, como as propostas de reforma para a área social trazidas pelo PMDB, e outras no seu interior, por movimentos quase independentes de grupos de altos funcionários.

A ideia da Escola de Governo e da Carreira de Gestores Governamentais aparece no DASP, um órgão que tinha sido central para o planejamento e coordenação administrativa do Executivo, mas que no fim do regime militar estava totalmente fragilizado. Aliás, uma instituição cuja trajetória espelhou o vai-e-vem de meio século de reformas do Estado. Já a reforma do sistema de finanças públicas foi pensada em um contexto de pressões sobre a área econômica, em meio ao ajuste econômico e no âmbito das negociações com o Fundo Monetário Internacional, por uma equipe de funcionários da Fazenda e Banco Central que atuou sob a proteção do Ministro Ernani Galvêas.

As propostas do DASP e da Comissão de Reordenamento das Finanças Públicas não nascem como movimentos de “democratização do Estado”, mas sim como reações de grupos da burocracia à possibilidade de maior infiltração política sobre a administração e sobre a gestão do Tesouro Nacional. Reações que se ligam menos à pretensão de democratizar o Estado e mais a desconfianças frente ao processo de democratização e seus efeitos desorganizadores sobre a burocracia federal.

O *Relatório Rouanet* que, em 1982, sugere a criação da ENAP e de categorias de administradores públicos civis e o relatório apresentado ao Conselho Monetário Nacional pela Comissão de Reordenamento das Finanças Públicas, em 1984, apesar de apontarem para

reformas diferentes, tinham como pano de fundo a mesma questão: como a burocracia poderia reagir aos possíveis efeitos da democratização do sistema político sobre a ocupação de cargos e sobre o exercício do poder decisório em áreas estratégicas do Executivo? Ambas as iniciativas foram reações de grupos de altos funcionários do regime militar ao prenúncio da politização de áreas estratégicas do Estado.

Em que pese referências em alguns depoimentos a expressões como “funcionário cidadão” ou “controle público sobre a política econômica”, as ideias de sociedade civil, de compromisso e responsabilidade pública ou concepções similares, são bastante negligenciadas nas linhas desses relatórios. Essas são concepções centrais para os modelos de instituições defendidos nesses textos, mas não são exploradas. O *insight* de Elisa Reis (1989) sobre a indefinição das fronteiras entre burocracia e política é evocado pela leitura desses documentos.

Na América Latina, a tendência de “tecnocratização” foi acentuada pelos regimes militares, especialmente os de tipo burocrático-autoritário, mas não se iniciou e nem se esgotaria com eles. Estudos relacionam-na a processos econômicos, políticos e intelectuais com durações mais longas que as das mudanças de regimes políticos. Essa tendência combinou-se no Brasil com um tipo de transição negociada e sem rupturas institucionais, garantindo na Nova República uma presença ainda mais destacada de tecnocratas.

Pelo menos três tópicos abordados na Tese problematizam o sentido de autoritarismo então atribuído aos altos funcionários de carreira da área econômica do regime militar e as diferenças entre “velhas e novas elites”: a) a atuação dos integrantes da Comissão de Estudos sobre o Reordenamento das Finanças Públicas; b) o autoritarismo, a centralização e o insulamento em que operaram os novos segmentos de técnicos guindados ao alto escalão no contexto de montagem do Plano Cruzado e; c) a convergência entre esses grupos e os técnicos de carreira na condução das reformas previstas pelos estudos da Comissão.

A cúpula do governo da Nova República foi marcada pela interação entre grupos de altos burocratas admitidos durante o regime militar e segmentos de técnicos e intelectuais identificados com o projeto inicial da Aliança Democrática. Para muitos autores (Sola, 1988; Singer, 1988; Bier, Paulani e Messenberg, 1987), em vez de uma ressocialização democrática dos grupos de altos burocratas, assiste-se no decorrer do governo Sarney a uma tecnocratização das novas elites burocráticas, em especial, os segmentos trazidos pelo PMDB para a área

econômica e para o planejamento. De acordo com as conclusões desta pesquisa, tais movimentos podem ter marcado experiências como a da formulação do Plano Cruzado, mas não ocorreram em toda a área econômica ou durante toda a vigência do governo Sarney.

Em órgãos importantes da SEPLAN e da Fazenda, discursos e projetos de modernização institucional foram apresentados ou remodelados nos termos desse novo ambiente político que cercava a esfera administrativa federal. Alguns desses projetos eram defendidos por economistas como João Batista de Abreu, Paulo César Ximenes e Maílson da Nóbrega. Ironicamente, medidas como o fim da conta movimento, a maior autonomização do Banco Central e o compartilhamento de responsabilidades na aprovação do Orçamento Geral da União, surgem como respostas pragmáticas de funcionários de carreira do regime militar para problemas detectados na gestão das finanças públicas no âmbito das negociações com o FMI. Mesmo apresentados no apagar das luzes do regime autoritário, estavam inegavelmente em sintonia com as ideias de transparência, controle público e equilíbrio entre Executivo e Legislativo. Idéias implicadas nos novos discursos para a gestão pública no país. Uma reforma institucional que nasce como uma reação defensiva da burocracia ao processo de democratização acaba se tornando uma das principais (ou a única) reforma plenamente realizada pelo primeiro governo pós-autoritário.

Como efeitos não planejados, essas propostas, assim como as contidas no *Relatório Rouanet*, acabaram sendo apropriadas e atualizadas pelo novo ambiente político em torno do Executivo, pelo seus potenciais de democratização do Estado, mas também pelo poderes e garantias que podiam conferir aos órgãos de onde partiram: Fazenda, Banco Central e, no caso da reforma administrativa, SEDAP. As reformas propostas por esses órgãos envolviam combinações de interesses corporativos ou institucionais e efeitos de racionalização administrativa.

Independentemente de não terem sido concretizadas nos seus formatos originais, a ENAP, o CEDAM, o Sistema de Carreiras e a Carreira de Gestor Governamental foram as mais significativas respostas ao dilema de como preparar os recursos humanos do Estado para o período de democracia. As políticas da SEDAP também permitiriam a profissionalização de

áreas esquecidas pelo regime militar, recuperando, por exemplo, a capacidade da área social de assimilar novas agendas e construir políticas mais efetivas que as do regime militar.

O Gestor Governamental foi imaginado como um ator capaz do diálogo com as esferas legislativa e partidária e com os movimentos sociais; um ator público, além disso, mais próximo dos os campos de saber, especialmente as ciências sociais, que haviam sido apartados da burocracia e do processo de construção das políticas durante o período autoritário. O que estava em jogo, portanto, era mais que a gênese de uma nova carreira de altos-funcionários. Era a gênese de um perfil de funcionário público adequado ao ambiente de democracia, ao novo quadro de direitos e serviços sociais que precisava ser viabilizado. Um funcionário, além disso, ajustado à dinâmica de relações com o Legislativo no presidencialismo multipartidário recém-inaugurado.

As “inversões” de papéis na Nova República são bastante interessantes: de um lado, novos economistas trazidos pelo PMDB formularam políticas de estabilização sob forte insulamento e executaram-nas sem limites à centralização e arbítrio. Do outro lado, tecnoburocratas eliminaram fontes secretas de gastos nas mãos do Executivo e institucionalizaram o Tesouro Nacional, dando às finanças públicas maior racionalidade e transparência. Esse cenário levou o conceito de tecnoburocracia a um ponto de saturação, de perda de poder explicativo e conteúdo político. Uma saturação dentro da qual proliferaram certas reavaliações do legado administrativo, como a de Bresser Pereira, abordada no tópico 3.3 da tese.

Além disso, a ruptura com o passado implicada no ideário da reforma administrativa da SEDAP perde viabilidade com o decorrer do Governo Sarney, mergulhado progressivamente na crise econômica, abandonado pelas forças mais reformistas do PMDB e pressionado cada vez mais por discursos liberalizantes. A reinstitucionalização da direção pública, após o regime militar foi construída no âmbito dessa espécie de transição invisível, operada no interior do Estado, e com protagonismo de grupos como os “tecnocratas da Fazenda”, muitas vezes negligenciados nos estudos sobre a transição. Estudos que, como bem lembram

Loureiro, Olivieri e Martes (2010), fazem da reflexão sobre a burocracia um subproduto da preocupação com as relações entre governo e sociedade civil.

Um capítulo específico sobre a administração pública foi incluído na Constituição de 1988 prevendo maior poder para o Legislativo frente ao Executivo, um novo regime jurídico para os servidores e a introdução de novos princípios para o controle das atuações no setor público: a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência. No fim da Nova República, no entanto, era visível, o avanço de uma crítica cada vez mais violenta e generalizante à burocracia estatal. Ganhava força uma vertente política para a qual era urgente o “enxugamento” do setor público brasileiro. Esse discurso, simbolizado pela campanha de caça aos marajás do serviço público, serviu de base à eleição do presidente Fernando Collor, em 1989, e sua indiscriminada investida contra as instituições, políticas e categorias de servidores do Poder Executivo Federal no início dos anos 1990.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AFFONSO, Almino. “O PMDB e a questão social” In: *Revista do PMDB*, ano I, n.1, jul 1981, p. 87-106.

ALVES, Aluizio. “Prefácio” In: MARCELINO, Gileno. *Evolução do Estado e reforma administrativa*. Brasília: Funcep, 1987.

AMORIM NETO, Octavio. “Formação de gabinetes presidenciais no Brasil: coalizão versus cooptação” In: *Nova Economia*, ano IV, n.1, UFMG, 1994.

ANDRADE, Régis de C.; JACCOUD, Luciana (Orgs). *Estrutura e organização do Poder Executivo. Administração Pública comparada: Grã-Bretanha, França Itália e Alemanha*. v. 1. Brasília: ENAP, 1993.

_____. (Orgs). *Estrutura e organização do Poder Executivo. Administração Pública Brasileira*. Vol 2. Brasília: ENAP, 1993.

ANDREWS, Cristina W. “Da década perdida à reforma gerencial: 1980-1998” In: ANDREWS, Christina W.; BARIANI, Edison (Orgs). *Administração Pública no Brasil. Breve História Política*. São Paulo: Editora UNIFESP, 2010.

ANGRAD, Associação Nacional dos Cursos de Graduação em Administração; CFA, Conselho Federal de Administração. *Diretrizes Curriculares Nacionais para o curso de Graduação em Administração*. Mimeografado. Brasília, 2005.

ARTURI, Carlos S. “O debate teórico sobre mudança de regime político: o caso brasileiro” In: *Revista de sociologia e política* (Dossiê Transição Política), Curitiba, n. 17, 2001, p. 11-31.

AZEVEDO, Clóvis B.; LOUREIRO, Maria R. “Carreiras públicas em uma ordem democrática: entre os modelos burocrático e gerencial” In: *Rev. do Serv. Público*. Brasília, v. 54, 2003, p. 45-59.

BAHIA, Luiz A. “Tragicomédia de erros” In: *Folha de São Paulo*, 19 jun. 1979, p.2.

BARIANI, Edison. “Das: Entre a Norma e o Fato” In: ANDREWS, Christina W.; BARIANI, Edison (Orgs). *Administração pública no Brasil: breve história política*. São Paulo: Editora UNIFESP, 2010.

BERTERO, Carlos O. *Ensino e pesquisa em Administração*. São Paulo: Thompson Learning, 2006.

BALBACHEVSKY, Elizabeth. *Atores e estratégias institucionais: a profissão acadêmica no Brasil*. Tese de doutorado. USP, São Paulo, 1995.

BECKER, S. Howard. *Segredos e truques da pesquisa*. Rio de Janeiro: Zahar, 2007.

BIER, Amaury G.; PAULINI, Leda; MESSEMBERG, Roberto. *O heterodoxo e o pós-moderno: o Cruzado em conflito*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

BONELLI, Maria G.; OLIVEIRA, Fabiana L.; MARTINS, Rennê. *Profissões jurídicas: identidades e imagem pública*. São Carlos: Edufscar, 2006.

BOSCHI, Renato; DINIZ, Eli; SANTOS, Fabiano. *Elites políticas e econômicas no Brasil contemporâneo: a desconstrução da ordem corporativa e o papel do Legislativo no cenário pós-reformas*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000.

BOURDIEU, Pierre. *State nobility*. Paris: Editions de Minuit, 1989.

BRESSER-PEREIRA, Luiz C. *Tecnoburocracia e Contestação*. Petrópolis: Editora Vozes, 1972

_____. “Os militares e a crise política” In: *Folha de São Paulo*, 7 maio 1978, p.3.

_____. *A Sociedade estatal e a tecnoburocracia*. 2. ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1982.

_____. *Crise econômica e reforma do Estado no Brasil*. São Paulo: Editora 34, 1996.

_____. “Da administração pública burocrática à gerencial” In: *Revista do Serviço Público*, Brasília, ENAP, n. 47, 1996, p. 7-40.

_____. *Construindo o Estado Republicano: democracia e reforma da gestão pública*. Rio de Janeiro: FGV, 2009.

BRESSER-PEREIRA, Luis C.; SPINK, Peter (Orgs). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. 7. ed., Rio de Janeiro: FGV, 2006.

CAETANO, Silvia. “Parlamentarismo e Burocracia” In: *O Estado de São Paulo*, 29 nov. 1987, p.5.

CAMPOS, Roberto O. *Do outro lado da cerca... três discursos e algumas elegias*. Rio de Janeiro: APEC, 1968.

CARDOSO, Fernando H. *O modelo Político brasileiro*. São Paulo: DIFEL, 1972.

_____. *Autoritarismo e democratização*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.

CASTRO, Celso C.; D'ARAUJO, Maria Celina S. *Tempos modernos: João Paulo dos Reis Velloso, memórias do desenvolvimento*. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

CASTRO, Maria Helena G; FARIA, Vilmar E. “Política Social e consolidação democrática no Brasil” In: MOURA, Alexandrina Sobreira (Org). *O Estado e as políticas públicas na transição democrática*. São Paulo: Vértice, 1989.

CENTENO, Miguel A; Wolfson, Leandro. “Redefiniendo la tecnocracia” In: *Desarrollo Económico*, v. 37, n. 146, jul.-set.1997, p.215-240. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/3467196>.

CES/CNE/MEC. *Diretrizes Curriculares do Curso de Graduação em Administração Pública e Políticas Públicas*. Minuta do Parecer 266/2010.

CHEIBUB, Zairo B.; MESQUITA, Wânia A. B. “Os Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental: avaliação de sua contribuição para políticas públicas e trajetória profissional” In: *Texto para Discussão da ENAP*, v. 43, 2001.

COELHO, Edmundo C. *As Profissões Imperiais*. Rio de Janeiro, Record, 1999.

COELHO, Fernando S.. *Educação Superior, formação de administradores e setor público: um estudo sobre o ensino de administração pública - em nível de graduação - no Brasil*. Tese de doutorado. EAESP, FGV. São Paulo, 2006.

COSTA PINTO, António; FREIRE, André (Orgs.). *Elites, sociedade e mudança política*. Lisboa: Celta, 2003.

COSTA, Vanda M. R. *Corporativismo e Democracia*. 1. ed. São Paulo: Moderna, 1999.

COUTINHO, Carlos N. *A Democracia como Valor Universal: notas sobre a questão democrática no Brasil*. São Paulo: Livraria Editora, 1980.

COVRE, M^a de Lourdes M. *A formação e a ideologia do administrador de empresa*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 1991.

CROZIER, Michel. *O fenômeno burocrático: ensaio sobre as tendências burocráticas dos sistemas de organização modernos e suas relações, na França, com o sistema social e cultural*. V. 2, Brasília: EdUnB, 1981.

CRUZ, Rachel P. *Carreiras de Estado e cargos em comissão no Brasil pós-1994 pela perspectiva teórica de Silberman: a consolidação de uma burocracia de tipo profissional*. Dissertação de Mestrado. Fundação Getúlio Vargas, EAESP. São Paulo, 2008.

DALAND, Robert T. *Estratégias e estilo do planejamento brasileiro*. Rio de Janeiro: Lidador, 1967.

DALMASES, Jordi M. *Las elites políticas de la administración: los altos cargos de la generalitat de Cataluña*. Barcelona: CEDECs Editorial, 1996.

D'ARAÚJO, M. Celina; CASTRO, Celso(Orgs). *Tempos modernos: João Paulo dos Reis Velloso, memórias do desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

D'ARAÚJO, M. Celina; FARIA, Ignez Cordeiro de; HIPPOLITO, Lucia. (Orgs). *IPEA 40 anos uma trajetória voltada para o desenvolvimento*. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

DAHL, Robert A. *A poliarquia*. São Paulo: EdUSP, 1997.

DICIONÁRIO HISTÓRICO-BIOGRÁFICO BRASILEIRO. Rio de Janeiro: CPDOC-FGV. Versão eletrônica. Disponível em: <http://cpdoc.fgv.br/acervo/dhbb>. Verbetes consultados: Aluizio Alves; André Lara Rezende; Andrea Sandro Calabi; Delfim Neto; Ernani Galveias; Hélio Beltrão; Henrique Brandão Cavalcanti; João Batista de Abreu; João Paulo dos Reis Velloso; João Sayad; Pérsio Árida; Roberto Campos; Saulo Ramos; Ulysses Guimarães.

DINIZ, Eli. *Crise, reforma de Estado e governabilidade: Brasil 1985-95*. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora fundação Getúlio Vargas, 1999.

DINIZ, Eli; BOSCHI, Renato; LESSA, Renato. *Modernização e consolidação democrática no Brasil: Dilemas da Nova República*. São Paulo: Vértice, 1989.

DINIZ, Marli. *Os donos do saber: profissões e monopólios profissionais*. Rio de Janeiro: Revan, 2001.

DRAIBE, Sônia. *Rumos e metamorfoses: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil, 1930-1960*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2004.

DUBAR, Claude. *A socialização: construção das identidades sociais e profissionais*. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

ENAP. *Referenciais orientadores da proposta educacional da ENAP*. Brasília: ENAP/ MP, 2010.

EVANS, Peter. *Dependent development: the alliance of multinational, state, and local capital in Brazil*. New Jersey: Princeton University Press, 1979.

FAGNANI, Eduardo. *Política social no Brasil (1964-2002): entre a cidadania e a caridade*. Tese de doutorado. Instituto de Economia da Unicamp, 2005.

FAORO, Raimundo. *Os donos do poder. Formação do patronato político brasileiro*. V. 1-2. São Paulo: Globo, 1995.

FERRAREZI, Elisabete; ZIMBRÃO, Adélia; AMORIM, Sônia Naves. “A experiência da ENAP na formação inicial para a Carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental – EPPGG: 1988 a 2006” In: *Cadernos ENAP*, v. II, Brasília, 2008.

FERREIRA, Jorge; REIS, Daniel A. (Orgs.). *Revolução e Democracia. (1964-...)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

FLICK, Uwe. *Introdução à pesquisa qualitativa*. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2009.

FREIDSON, Eliot. *Professionalism, the third logic: on the practice of knowledge*. Chicago, EUA: 1994.

_____. *Para uma análise comparada das profissões: a institucionalização do discurso e do conhecimento formais*. RBCS, n. 31, jun., 1996.

_____. *Renascimento do profissionalismo: teoria, profecia e política*. São Paulo: Edusp, 1998.

GAETANI, Francisco. “Generalismo vs especialização: o perfil do profissional requerido pela administração pública” In: *Revista de Políticas Públicas e Gestão Governamental*, v. 4, n. 1, jan-jun 2005, p. 140-158.

GARRETÓN, Manuel. “Evolução política do regime militar chileno e problemas da transição para a democracia” In: O’DONNELL, Guillermo; SCHMITTER, Philippe C.; WHITEHEAD, Laurence (Orgs.). *Transições do Regime Autoritário: América Latina*. São Paulo: Vértice, 1988.

_____. “A redemocratização no Chile: transição, inauguração e evolução” In: *Lua Nova*, n. 27, São Paulo, 1992.

GASPARIAN, Fernando. “O poder executivo contra o legislativo” In: *Folha de São Paulo*, 29 jul. 1988, p. A-3.

GOMES, C. Ângela (Coord); DIAS, José L. M.; MOTTA, Marly S. *Engenheiros e economistas: novas elites burocráticas*. Rio de Janeiro: FGV, 1994.

GOUVÊA, Gilda P. *Burocracia e elites burocráticas no Brasil*. São Paulo: Paulicéia, 1994.

GRAEF, Aldino. “Origens e Fundamentos da Carreira de Gestor Governamental” In: *Respblica*, v. 9, n. 1, jan.-jun. 2010.

_____. Cargos em comissão e funções de confiança: diferenças conceituais e práticas. *Respblica*. Ano 2, v. Jul/dez, 2008.

GRAEF, Aldino; FERNANDES, Ciro C.; SANTOS, Luiz A. “Administrando o Estado: a experiência dos gestores governamentais” In: *Revista do serviço público*. Brasília: ENAP, v. 45, n. 2, jul-ago, 1994, p. 91-112.

GRANJA, Sérgio. “Liberalismo e democracia” In: *Revista do PMDB*, ano I, n. 3, ago.-set. 1982, p. 129-133.

GUIMARÃES, Feliciano de Sá. *Os burocratas das organizações financeiras internacionais: um estudo comparado entre o Banco Mundial e o FMI*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

GUIMARÃES, Ulysses. “A política econômica do Governo: críticas e alternativas” In: *Revista do PMDB*, ano I, n. 1, jul. 1981, p. 17-24.

HEINZ, Flávio M. (Org). *Por outra história das elites*. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

HOLANDA, Nilson. “O contexto da criação da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão governamental” In: *Revista de Políticas Públicas e Gestão Governamental*, v. 4, n.1, jan.-jun. 2005.

HOLLANDA, Cristina B. *Teoria das elites*. Rio de Janeiro: Zahar, 2011.

HUGHES, Everett. *The sociological eye: selected papers*. Chicago: Aldine/ New York: Atherson, 1971.

HUNTINGTON, Samuel P. *A terceira onda: a democratização no final do século XX*. São Paulo: Ática, 1994.

IANNI, Octavio. *Estado e planejamento econômico no Brasil (1930-1970)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1971.

JACOBI, Pedro. “Descentralização” In: ANDRADE, Régis de Castro; JACCOUD, Luciana (Orgs). *Estrutura e organização do Poder Executivo. Administração Pública comparada: Grã-Bretanha, França Itália e Alemanha*. V. 1. Brasília: Centro de documentação, informação e difusão Graciliano Ramos/ENAP, 1993.

KEINERT, Tânia M. “Análise das propostas dos cursos de Administração Pública no Brasil em função da evolução do campo de conhecimento” In: *Relatório de pesquisa nº 3*, EAESP/FGV/NPP, 1996.

KOSELLECK, Reinhart. *Futuro passado. Contribuição à semântica dos tempos históricos*. Rio de Janeiro: Contraponto: Edt. PUC-Rio, 2006.

KRISCHKE, Paulo J. (Org). *Brasil: do “milagre” à “abertura”*. São Paulo: Cortez, 1983.

LAHUERTA, Milton. *Intelectuais e transição: entre a política e a profissão*. Tese de Doutorado. Departamento de Ciência política, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. Universidade de São Paulo, 1999.

LINZ, Juan J.; STEPAN, Alfred. *A transição e consolidação da democracia: a experiência do Sul da Europa e da América do Sul*. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

LOBO, Marina C. *Governar em democracia*. Lisboa: ICS/Imprensa de Ciências Sociais, 2005.

LONGO, Francisco. “A consolidação institucional do cargo de dirigente público” In: *Revista do Serviço Público*, 54(2), abr-jun, 2003, p.7-33.

_____. *Mérito e flexibilidade: a gestão das pessoas no setor público*. São Paulo: FUNDAP, 2007.

LÓPEZ-RUIZ, Osvaldo. *Os executivos das transnacionais e o espírito do capitalismo: capital humano e empreendedorismo como valores sociais*. São Paulo: FAPESP, 2007.

LOUREIRO, Maria Rita. “Economistas e elites dirigentes no Brasil” In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 20, 1992.

_____. *Os economistas no governo. Gestão econômica e democracia*. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1997a.

_____. “Formação de quadros para o Governo: as instituições de pesquisa econômica aplicada” In: LOUREIRO, M. R. (Org.) *50 anos de ciência econômica no Brasil: pensamento, instituições, depoimentos*. Rio de Janeiro: Vozes, 1997b.

_____. “O controle da burocracia no presidencialismo”. In: *Cadernos Adenauer II*, n. 3, São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001, p.47-73

LOUREIRO, Maria R. et al. *Burocracia e política na nova ordem democrática brasileira: o provimento de cargos no alto escalão do governo federal (governos Sarney, Collor, Itamar Franco e FHC)*. Relatório de Pesquisa apresentado ao NPP-EAESP/FGV, São Paulo, 1998.

LOUREIRO, R. Maria; ABRUCIO, Fernando L.; ROSA, A. Carlos. “Radiografia da burocracia federal brasileira: o caso do Ministério da Fazenda” In: *Revista do Serviço Público*, 49(4), 1998, p. 47-82,

LOUREIRO, Maria R.; OLIVIERI Cecília; MARTES, Ana C. Braga. “Burocratas, partidos e grupos de interesse: o debate sobre política e burocracia no Brasil” In: LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L.; PACHECO, R. S. (Orgs.) *Burocracia e política no Brasil: desafios para o Estado democrático no século XXI*. Rio de Janeiro: FGV, 2010.

MACHADO, Rosangela A. *Problemas e impasses da carreira pública no Brasil: a experiência dos gestores governamentais na administração pública federal*. Dissertação de Mestrado. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Universidade de Campinas, 2003.

MARCELINO, Gileno. *Evolução do Estado e reforma administrativa*. Texto extraído de palestra pronunciada na FUNCEP por ocasião do Seminário da ALAP. Brasília, 1987.

_____. *Governo, imagem e sociedade*. Brasília: FUNCEP, 1988.

MARTINS, Carlos B. “Surgimento e expansão dos cursos de Administração no Brasil (1952 - 1983)” In: *Educação e Sociedade*, ano X, n. 34, dez. São Paulo: Cortez, 1989.

_____. “A formação de um sistema de ensino superior de massa” In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo, v. 17, 2002, p. 197-203.

_____. “A pós-graduação e a formação de recursos humanos para inovação” In: *Revista Brasileira de Pós-Graduação*, v. 5, 2008, p. 1-100.

MARTINS, Carlos E. *Tecnocracia e Capitalismo: a política dos técnicos no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1974.

MARTINS, Luciano. *Estado capitalista e burocracia no Brasil pós 64*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

MARTINS, Rubens O. “Uma abordagem sociológica acerca da expansão do ensino superior e a regulamentação de profissões no Brasil” In: *Revista Múltipla (UPIS)*, v. 14, 2006, p. 83-103.

MOISES, José Á.; ALBUQUERQUE, J. A. Guilhon (Orgs.) *Dilemas da consolidação da democracia*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

MONTEIRO, Jorge V. *Como funciona o governo: escolhas públicas na democracia representativa*. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

MOTTA, Marli S. “Economistas: intelectuais, burocratas e mágicos” In: GOMES, Ângela C. (Coord); DIAS, José L. M.; MOTTA, Marly S. *Engenheiros e economistas: novas elites burocráticas*. Rio de Janeiro: FGV, 1994.

MOURA, Alexandrina S. (Org.). *O Estado e as políticas públicas na transição democrática*. São Paulo: Vértice, 1989.

NETO, Leonardo. “O Novo Regime.” *Correio Braziliense*, p.12, em 10 de abril de 1987.

NOBLAT, Ricardo. “Così é: se vi pare” In: *Jornal do Brasil*, 3 out. 1989, p.2.

NÓBREGA, Maílson. *Além do feijão com arroz: autobiografia*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

NUNES, Edson de O. *A gramática política no Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*. 4. ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

OCDE. Managing senior management: senior civil service reform in OECD member countries. Background Note – GOV/PUMA (2003)17. Paris: OECD. Disponível em: Arquivos/noticias/srh/100520_estudo_OCDE.pdf. Acesso em: 3 set. 2010.

O'DONNEL, Guillermo. *El Estado Burocrático Autoritario*. Buenos Aires: Editorial de Belgrano, 1982.

_____. *Contrapontos: autoritarismo e democratização*. São Paulo: Vértice, 1986.

_____. “Hiatos, instituições e perspectivas democráticas” In: REIS, Fabio W.; O'DONNEL, Guillermo (Orgs.) *A democracia no Brasil: dilemas e perspectivas*. São Paulo: Vértice, 1988a.

_____. “Transições, continuidades e alguns paradoxos” In: REIS, Fabio W.; O'DONNEL, Guillermo (Orgs.) *A democracia no Brasil: dilemas e perspectivas*. São Paulo: Vértice, 1988b

O'DONNEL, Guillermo. “Reflexões comparativas sobre políticas públicas e consolidação democrática” In: MOURA, Alexandrina Sobreira (Org.) *O Estado e as políticas públicas na transição democrática*. São Paulo: Vértice, 1989.

O'DONNEL, Guillermo et al. *O Estado autoritário e movimentos populares*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

O'DONNEL, Guillermo; SCHMITTER, Philippe C.; WHITEHEAD, Laurence (Orgs.) *Transições do regime autoritário: América Latina*. São Paulo: Vértice, 1988a.

_____. *Transições do regime autoritário: Sul da Europa*. São Paulo: Vértice, 1988b.

O'DONNEL, Guillermo; SCHMITTER, Philippe C. *Transições do Regime Autoritário: Primeiras conclusões*. São Paulo: Vértice, 1988-

OLIVEIRA, Maria da Penha; CASSIS, Márcia R. *Mapeamento de competências: informações e etapas desenvolvidas para construção da matriz-base especialista em políticas públicas e gestão governamental*. Brasília: Seges, mimeo, 2009.

PACHECO, Regina S. *Mudanças no perfil dos dirigentes públicos no Brasil e desenvolvimento de competências de direção*. VII Congreso Internacional del CLAD, Lisboa, 2002.

_____. “Brasil: Politización, Corporativismo y Profesionalización de la Función Pública” In: LONGO, Francisco; Carles RAMIÓ (Eds.) *La Profesionalización del empleo público en América Latina*. Barcelona: CIDOB, 2008, p.173-200.

PACKENHAM, Robert A. “O discurso político brasileiro em transformação: 1964-1985” In: SELCHER, Wayne A. (Org.) *A abertura política no Brasil: dinâmica, dilemas e perspectivas*. São Paulo: Convívio, 1988.

PAES DE PAULA, A. P. “Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social” In: *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v. 45, n. 3, 2005. p. 122-123.

PEDREIRA, Fernando. *Brasil política. Corpo e alma do Brasil (1964-1975)*. São Paulo: DIFEL, 1975.

PEREIRA, Luiz (Org). *Perspectivas do capitalismo moderno: leituras de Sociologia do desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Zahar, 1971.

PERRUSO, Marco A. “Em busca do “novo”: movimentos sociais no pensamento social brasileiro dos anos 1970/80” In: *Perspectivas*. São Paulo, v. 37, jan.-jun., 2010, p.249-268,

PURYEAR, Jeffrey M. *Thinking Politics: Intellectuals e Democracy in Chile, 1973-1988*. Baltimore: Johns Hopkins 1994.

RAMOS, Cosete. *Escola Nacional de Administração Pública: uma proposta diferente de educação*. Brasília: Depto de Administração [FACE]/UnB, 1987.

REIS, Elisa P. “Política e políticas públicas na transição democrática” In: MOURA, Alexandrina S. (Org.) *O Estado e as políticas públicas na transição democrática*. São Paulo: Vértice, 1989.

REIS, Fabio W.; O’DONNEL, Guillermo (Orgs.) *A democracia no Brasil: dilemas e perspectivas*. São Paulo: Vértice, 1988.

REZENDE, Fernando. *Planejamento no Brasil: auge, declínio e caminhos para a reconstrução*. Brasília: CEPAL / IPEA, 2009. Disponível em: <http://www.eclac.cl/brasil/publicaciones/sinsigla/xml/9/36379/LCBRSR205FernandoRezende.pdf>. Acesso em: 22 de fevereiro de 2012.

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

RIBEIRO, Renato J. “A sociedade contra o social” In: *Folha de São Paulo*, 27 jun. 1993, p.1-3.

RHODES, R. A. W.; HART, Paul’t; NOORDEGRAAF, Mirko. *Observing government elites: up close and personal*. Nova York: Palgrave Macmillan, 2007.

RIDENTI, M. “Cultura e política brasileira: enterrar os anos 60?” In: BASTOS, E. R.; RIDENTI, M; ROLLAND, D. (Orgs.) *Intelectuais: sociedade e política: Brasil-França*. São Paulo: Cortez, 2003, p.197-212.

- RODRIGUES, Maria L. *Sociologia das profissões*. 2. ed., Oeiras/Portugal: Celta, 2002.
- ROUANET, Sérgio P. *Criação no Brasil de uma escola superior de administração pública*. Brasília: ENAP, 2005.
- SALLUM JUNIOR, Brasília. “Por que não tem dado certo: notas sobre a transição política brasileira” In: SOLA, Lourdes (Org.) *O estado da transição: política e economia na Nova República*. São Paulo: Vértice, editora Revista dos Tribunais, 1988.
- SANTOS, Maria H. C.; PETRUCCI, Vera Lúcia; BRITO, Marcelo (Coords.) *Escolas de governo e profissionalização do funcionalismo*. Brasília: ENAP/CDID, 1995.
- SANTOS, Luis A. *A organização de planos de carreira no Serviço Público Federal: evolução, conceitos, limite e possibilidades*. Dissertação Mestrado em Estudos Sociais Aplicados. Universidade de Brasília, 1996.
- SANTOS, Theotonio. *Revolução científico-técnica: capitalismo contemporâneo*. Rio de Janeiro: Vozes, 1983.
- SARDENBERG, Carlos Alberto. *Aventura e agonia. Nos bastidores do Cruzado*. São Paulo: Companhia das Letras, 1987.
- SCHMIDT, Benício V. “Política social e transição democrática” In: MOURA, Alexandrina Sobreira (Org.) *O Estado e as políticas públicas na transição democrática*. São Paulo: Vértice, 1989.
- SCHNEIDER, Ben Ross. *Burocracia pública e política industrial no Brasil*. São Paulo: Sumaré, 1994.
- SELCHER, Wayne A. (Org.) *A abertura política no Brasil: dinâmica, dilemas e perspectivas*. São Paulo: Convívio, 1988.
- SHORE, Cris. *Building Europe. The cultural politics of European integration*. London/New York: Routledge, 2000.
- SILVA, Patricio. “Intellectuals, technocrats and social change in chile: past, present and Future perspectives” In: *The Legacy of Dictatorship: Political, Economic and Social Change in Pinochet's Chile*. Liverpool: The University of Liverpool Monograph Series no. 17, 1993, p. 198-223.
- _____. “Intellectuals and technocrats in the third World: towards a convergency?” In: GALJART, Benno; SILVA, Patricio (Eds.) *Designers of Development: Intellectuals and Technocrats in the Third World*. Leiden: Centre for non-Western studies, 1995, p.269-78.

SINGER, Paul. “Intelectuais de esquerda no Brasil: a experiência do poder” In: SOLA, Lourdes (Org.). *O estado da transição: política e economia na Nova República*. São Paulo: Vértice, editora Revista dos Tribunais, 1988.

SOBRAL, Fernanda A. *O Campo científico da economia no Brasil: homogeneidade ou diversidade*. Política Comparada. Brasília, v. 1, 1999, p. 59-70.

SOLA, Lourdes. “Choque heterodoxo e transição democrática sem ruptura: uma abordagem transdisciplinar” In: SOLA, Lourdes (Org.). *O estado da transição: política e economia na Nova República*. São Paulo: Vértice, editora Revista dos Tribunais, 1988.

SOUZA, Eda Castro Lucas. “A capacitação administrativa e a formação de gestores governamentais” In: *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, v.36, jan.-fev., 2002, p.67-86

_____. “Políticas Públicas: formação de gestores governamentais em tempos de mudança” In: *Rev. Bras. de Est. Pedg.*, v. 79, jan.-abr., 1998, p. 42-51.

_____. *Escolas de Governo do conesul: estudo institucional do INAP (Argentina) e da ENAP (Brasil)*. Tese de Doutorado em Ciências Sociais. Faculdade Latino-americana de Ciências Sociais (Flacso/Brasil), 1996.

SOUZA, Herbert. “As duas vertentes da democracia” In: KRISCHKE, Paulo J. (Org.) *Brasil: do “milagre” à “abertura”*. São Paulo: Cortez, 1983.

STRAUSS, Anselm. *Professions, work and careers*. Califórnia: Sociology Press, 1971.

_____. *Espelhos e máscaras: a busca de identidade*. São Paulo: Edusp, 1999.

STRAUSS, Anselm; CORBIN, Juliet. *Pesquisa qualitativa: técnicas e procedimentos para o desenvolvimento de teoria fundamentada*. Porto Alegre: Artmed, 2008.

THOMÉ, Joseph R. “Instituições autoritárias e movimentos populares: o caso chileno” In: MOURA, Alexandrina Sobreira (Org.) *O Estado e as políticas públicas na transição democrática*. São Paulo: Vértice, 1989.

VELASCO e CRUZ, Sebastião. “A política industrial e a transição no Brasil: elementos para uma interpretação” In: MOURA, Alexandrina Sobreira (Org.) *O Estado e as políticas públicas na transição democrática*. São Paulo: Vértice, 1989.

VELLOSO, João Paulo R. (Coord.) *O Leviatã ferido: a reforma do Estado brasileiro*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1991.

VELOSO, Mariza; MADEIRA, Angélica. *Leituras brasileiras: itinerários no pensamento social e na literatura*. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

_____. “Modelos intelectuais e categorias discursivas na história da cultura brasileira” In: SOBRAL, Fernanda A.; e PORTO, Maria S. (Orgs.) *A Contemporaneidade brasileira: dilemas e desafios para a imaginação sociológica*. Santa Cruz do Sul, : EDUNISC, v. 1, 2001, p. 171-186.

VILLAS-BÔAS, Gláucia. *Mudança provocada: passado e futuro no pensamento sociológico brasileiro*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

WAHRLICH, Beatriz M. S. *Reforma administrativa na era Vargas*. Rio de Janeiro: FGV, 1983.

WEBER, Max. *Ensaio de Sociologia*. Rio de Janeiro: LTC, 2002.

WOOD JUNIOR, Thomaz; TONELLI, José M.; COOKE, Bill. “Colonização e neocolonização da gestão de recursos humanos no Brasil (1950-2010)” In: *Revista de Administração de Empresas*. São Paulo, v. 51, n. 3, maio-jun. 2011, p. 232-243.

Entrevistas

ALVES, Jean. Brasília, 20 jun. 2010.

PACHECO, Regina. São Paulo, 27 jul. 2011.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. São Paulo, 17 ago. 2011.

GRAEF, Aldino. Brasília, 16 dez. 2011.

GAETANI, Francisco. São Paulo, 17 dez. 2011.

MARCELINO, Gileno. Brasília, 08 fev. 2012.

NÓBREGA, Maílson. São Paulo, 29 maio 2012.

CINTRA, Antônio Otávio Cintra, 16 jun. 2012.

Documentos

CONSELHO MONETÁRIO NACIONAL – CMN. Relatório da Comissão Especial – voto 283, de 27 de novembro de 1984.

GRUPO EXECUTIVO DA REFORMA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – GERAP. Regimento Interno. s/d.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria da Administração – SEDAP. Aviso n. 708, de 22 de setembro de 1986.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria da Administração – SEDAP. Aviso n. 889, de 9 de dezembro de 1986.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria da Administração – SEDAP. Aviso n. 619, de 30 de julho de 1987.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria da Administração – SEDAP. Ofício n. 3493, de 9 de dezembro de 1986.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria da Administração – SEDAP. Ofício n. 3115, de 15 de outubro de 1986.

BRASIL. Decreto nº 93.277, de 19 de setembro de 1986, que Institui a Escola Nacional de Administração Pública – ENAP - e o Centro de Desenvolvimento da Administração Pública e o CEDAM.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria da Administração – SEDAP. Questionários, textos para discussão e relatórios “consenso de grupo”. Pasta relativa ao Seminário de planejamento e administração estratégica. SEDAP/SG/SEMOR. 1988.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria da Administração – SEDAP. Exposição de Motivo n. 004, relativa à preparação do projeto de lei do novo sistema de carreiras do serviço público federal, 13 janeiro de 1989.

BRASIL. Projeto de Lei nº 7.834, de 6 de outubro de 1989, que Cria a Carreira e os respectivos cargos de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental, e dá outras providências.

BRASIL. Projeto de Lei S/N. Fixa as diretrizes do sistema de carreira do serviço civil da União, Territórios e Autarquias Federais, e dá outras providências. Minuta 8ª Versão. Reunião 30 de julho de 1987. SEDAP, Brasília.

FUNCEP. Presidencialismo e Parlamentarismo. Seminário Internacional. Brasília: SEDAP, 1987.

PMDB. “Esperança e Mudança. Uma proposta do governo para o Brasil” In: *Revista do PMDB*. Rio de Janeiro: Fundação Pedroso Horta. Ano II, n. 4, out.-nov., 1982.