

## ESTADO, REFORMA DO ESTADO E REFORMA ADMINISTRATIVA: breves comentários

João Paulo M. Peixoto\*

O dilema entre o que pode e o que se faz, ou que vicejam na prática, do que são requisitos dos poderes e a organização do governo federal, não é um problema visto unicamente aos Estados Unidos.

### 1. INTRODUÇÃO

Tratamos aqui, como de há muito se sabe, de um dilema que se encontra em todos os Estados modernos.

Quando se fala em Estado e política, o Estado é visto como o lugar de onde se emana o poder. O Estado é o lugar de onde se emana o poder.

Quando se fala em reforma do Estado, o Estado é visto como o lugar de onde se emana o poder. O Estado é o lugar de onde se emana o poder.

Quando se fala em reforma administrativa, o Estado é visto como o lugar de onde se emana o poder. O Estado é o lugar de onde se emana o poder.

### 2. ESTADO, GOVERNO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Quando se fala em Estado, o Estado é visto como o lugar de onde se emana o poder. O Estado é o lugar de onde se emana o poder. Quando se fala em reforma do Estado, o Estado é visto como o lugar de onde se emana o poder. O Estado é o lugar de onde se emana o poder. Quando se fala em reforma administrativa, o Estado é visto como o lugar de onde se emana o poder. O Estado é o lugar de onde se emana o poder.

Quando se fala em reforma do Estado, o Estado é visto como o lugar de onde se emana o poder. O Estado é o lugar de onde se emana o poder. Quando se fala em reforma administrativa, o Estado é visto como o lugar de onde se emana o poder. O Estado é o lugar de onde se emana o poder.

Quando se fala em reforma do Estado, o Estado é visto como o lugar de onde se emana o poder. O Estado é o lugar de onde se emana o poder. Quando se fala em reforma administrativa, o Estado é visto como o lugar de onde se emana o poder. O Estado é o lugar de onde se emana o poder.

\* Professor do Mestrado em Administração Pública e Governo do Departamento de Administração da UnB.

## 1 INTRODUÇÃO<sup>1</sup>

“No meu país, como no seu, homens públicos são orgulhosos de serem servidores do Estado, e se envergonham de serem os seus senhores.”

Winston Churchill (discursando perante o Congresso Americano)

Origem da própria Ciência Política, o Estado é acima de tudo um objeto de poder. Sua natureza, concepção, formato e perfil ideológico variaram ao longo de uma oscilante trajetória, expressando também a idéia abstrata de governo em geral e o sentido da autoridade governamental contrastando com os governados. Sustenta Harold Laski que “todo cidadão do mundo moderno está sujeito a um Estado”.

Sem Estado não há governo; e sem governo não pode haver administração pública. A ligação entre estas três instituições é, portanto, óbvia. Convém lembrar que, histori-

camente, tanto nos Estados Unidos como na Europa, o desenvolvimento do governo e da administração pública se deram em consequência de alterações ocorridas na macroestrutura política. Ademais, na mudança do Estado absolutista para o democrático surgiram novas formas de vida governamental e administrativa, que vieram viabilizar um novo modelo político-institucional.

O dilema entre o que prega a Constituição e o que vicejou na prática, no que diz respeito aos poderes e à organização do governo federal, não é um problema afeto unicamente aos Estados Unidos.

## 2 ESTADO, GOVERNO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Em torno de 1660 – e do outro lado do Atlântico – presenciava-se o início da moderna administração pública (Barker, p. 1). A Inglaterra decide não mais seguir o absolutismo administrativo exercido pelo Conselho Privado do Rei e seus órgãos auxiliares; em vez disto, o país deveria ser governado por Westminster. Em 1661, começa o reinado de Louis XIV, na França, e pelos próximos dez anos, com o auxílio de Colbert, as instituições herdadas do passado foram desenhadas de acordo com o sistema administrativo francês que, modificado e revigorado por Napoleão, ainda perdura. Em 1660, ainda, Frederick William garantiu aos seus domínios um grande período de paz e de reorganização, aí começando a história da administração prussiana

que, na verdade, vem um pouco antes (1600) com a organização do Conselho de Estado, por Joachim Frederick. Em tempos mais recentes (1870), a Alemanha inspirou a organização dos exércitos, os métodos de educação e o planejamento dos serviços sociais.

Além da tradição histórica, dois fatores devem ser levados em consideração na moldagem de um sistema administrativo. O primeiro – de natureza geográfica – é a configuração interna do país, que pode facilitar ou dificultar as comunicações, e as questões de fronteira. Neste sentido, a administração inglesa (i.e., a de um pequeno país, de difícil acesso) é simples, se comparada com a da França ou da Alemanha. O outro fator é o social – a natureza do sistema de classes, no qual a

<sup>1</sup> Este artigo foi escrito tomando-se como base textos publicados originalmente em inglês da autoria de BARKER, LEUCHTENBURG e WOLF.



administração tem que atuar; a classe de onde o administrador provém, sua posição e hierarquia social. Sendo este último um fator de primeira grandeza, que pode diferenciar substancialmente um país de outro.

Barker chamava a atenção para a necessidade de se distinguir “administração” de “governo”, principalmente se for levada em consideração a relação destes dois termos para com um terceiro, “Estado”.

Governo, do latim “gubernium”, é o que controla o leme da nau. Consiste no conjunto dos órgãos a que se acha entregue a direção de um país e, de modo especial, no órgão supremo ao qual todos os outros se acham subordinados, e que pode ser uma pessoa ou um grupo de pessoas.

Para Bobbio (1993), as atividades administrativas podem ser *dependentes* ou subordinadas a outras e controladas por estas (abstraindo-se o exame daquelas de Governo), as quais determinam ou especificam os fins a atingir (políticas de Governo), e as *executivas*, no duplo sentido de que acatam uma escolha ou norma anterior, e de que dão continuidade à norma, intervindo para a consecução final de interesses e objetivos já fixados. Segundo ele, com a ampliação das tarefas públicas no campo das intervenções infra-estrutura, dos serviços sociais e, ainda, no das atividades econômicas de base, emergem os traços de uma administração diversa, cujos fins estão voltados para interesses coletivos, o que requer estruturas próprias e estáveis e ainda pessoal recrutado profissionalmente e tecnicamente qualificado. É a partir daqui que nascem formas de organização autônomas, regidas por normas próprias e critérios internos de ação (especialmente no campo da contabilidade e das finanças), predispostas a atingir determinados objetivos de caráter produtivo: as empresas.

Entende-se que a Administração Pública é a parte da Ciência da Administração aplicada ao setor público e ao conjunto de órgãos encarregados da realização dos fins específicos de cada esfera administrativa: federal, estadual ou municipal. Compreende também o conjunto de atividades de natureza não predominantemente política pelas quais esses órgãos desempenham as suas funções. Aliás, aqui reside o grande problema de toda a administração pública: o de assegurar a sua própria continuidade de ação, por meio de todas as mudanças que o regime democrático deve realizar periodicamente, na esfera política. A Administração Pública pode ser:

- a) *centralizada*, isto é, apresenta uma hierarquização orgânica, na qual o poder central se incumbem diretamente dos serviços públicos ou do seu controle; em tal sistema administrativo, característico dos Estados unitários, como a República da França, tanto a administração nacional como as administrações locais obedecem às mesmas diretrizes, dentro dos mesmos padrões administrativos;
- b) *descentralizada*, quando ela se estrutura em planos – federal, estadual e municipal – articulados entre si, mas gozando da autonomia necessária para adaptar-se à natureza específica de seus problemas; é o sistema característico dos Estados federativos, como o Brasil.

O termo “Estado” refere-se fundamentalmente à organização política da sociedade, podendo ser usado de duas maneiras diferentes: uma mais geral, significando todo o conjunto de pessoas que vivem de maneira politicamente organizada; e outra mais específica, significando as instituições governamentais. Os



gregos antigos falavam em *polis* (cidade-estado). No latim clássico, Cícero, por exemplo, falava em *res publica* como expressão favorita. A *res publica* romana era uma entidade muito abrangente que ia além da cidade de Roma e dos seus cidadãos, estendendo-se por toda a Itália e províncias. Cícero também usava o termo enfatizando a estrutura legal da associação política. Usava, ainda, *civitas*, sendo que os escritores medievais preferiam as denominações *civitas* e *regnum* (reino). Na Idade Média, *civitas* referia-se a cidades-estado da Itália e *regnum* indicava o extensivo tipo de Monarquia que estava crescendo em todas as partes da Europa. A *polis* grega diferenciava-se do Estado moderno não só em tamanho mas também porque abrangia ainda os aspectos sociais. Esta concepção de *polis* incluía a vida cultural, religiosa e o governo. Na filosofia política de Platão e Aristóteles a *polis* era vista como a forma ideal de comunidade, porque se colocava como auto-suficiente no provimento das necessidades econômicas e sociais e no desenvolvimento moral. O que Aristóteles caracteriza como traço essencial da *polis* – a auto-suficiência – distingue-se, acentuadamente, de uma característica fundamental no Estado moderno – a soberania. Como estes, outros atributos importantes para a caracterização do Estado foram surgindo nos séculos XVI, XVII e XVIII.

O uso da palavra “Estado” para caracterizar a nação politicamente organizada tornou-se proeminente no século XVI graças ao filósofo político Maquiavel, que a popularizou. No mundo moderno, o Estado tende a ser visto como o Estado-Nação, embora haja exceções. Tendo em vista que a soberania é a qualidade que distingue o Estado moderno de outras concepções mais antigas de sociedade política, não é surpresa que a teoria política tenha inicialmente atentado para a importân-

cia da autoridade absoluta. Jean Bodin e Thomas Hobbes foram os primeiros filósofos políticos a explicitarem a idéia de soberania do Estado. Maquiavel, que os precedeu, sequer discutiu o tema; para ele a autoridade absoluta do Estado era óbvia. Sua preferência pela forma republicana estava associada à importância dada por ele à liberdade. Maquiavel não foi propriamente um filósofo político, foi um funcionário do Estado, por isso, talvez, não tentou definir nem justificar a existência do Estado. Quando resumiu as formas de governo, anteriormente classificadas por Aristóteles como “boas e más”, em apenas duas – monarquias (principados) e repúblicas – Maquiavel manifestou sua preferência pela última, embora admitindo que a liberdade numa república somente poderia ser mantida pelo povo que tivesse “virtude”, isto é, vitalidade, coragem e independência – qualidades que os antigos romanos possuíam. Defensor ardoroso do Estado, Maquiavel sustenta que o agir virtuoso é um agir como homem e como animal. Resulta de uma astuciosa combinação da virilidade e da natureza animal. Quer como homem, quer como leão (para amedrontar os lobos), quer como raposa (para conhecer os lobos), o que conta é o “triumfo das dificuldades e a manutenção do Estado. Os meios para isso nunca deixarão de ser julgados honrosos, e todos os aplaudirão”.

Bodin preocupou-se com os limites de soberania do Estado, tendo sido o primeiro teórico a isolar o conceito e vê-lo como característica essencial a diferenciar o Estado de outras organizações. Segundo ele, “o Estado ou nasce da ‘violência dos mais fortes’ ou da convenção”. (Azambuja, 1941, p. 101).

Hobbes, por sua vez, preocupou-se com o conceito de direito natural. A justificação filosófica para o Estado absoluto ou ilimi-



tado encontra amparo na sua teoria política, que ressalta quão cruel poderia ser a vida sem a ordem política. Para o filósofo, já que o homem é auto-suficiente, dotado da mesma força e capaz de competir com outros para satisfazer suas necessidades, “a condição natural” da humanidade é a “guerra de todos contra todos”. Ainda segundo Hobbes, a única forma de evitar tal fenômeno seria manter o Estado governado por um soberano (homem ou assembleia) com autoridade absoluta. É curioso, no entanto observar que o conceito de soberania absoluta do Estado não corresponde necessariamente a monarquia absolutista. O próprio Hobbes defendia a soberania mais no plano individual do que nas mãos de uma Assembleia. Afirma que

“ante a tremenda e sangrenta anarquia do estado de natureza, os homens tiveram que abdicar em proveito de um homem ou de uma assembleia os seus direitos ilimitados, fundando assim o Estado, o *Leviatã*, o *deus mortal*, que os submete à onipotência da tirania que eles próprios criaram.”

John Locke, por outro lado, construiu sua filosofia política baseada no direito natural de todos os homens, como fez Hobbes, embora com uma interpretação diferente. O conceito de “direito” varia de um filósofo para outro. Enquanto Hobbes entende o “direito” como a “ausência de obrigação”, liberdade ou permissão para agir como o indivíduo quiser, Locke entende este “direito” como proveniente da tradicional interpretação da lei natural enquanto lei moral imposta ao homem por Deus. Ao estabelecer os três direitos naturais mais importantes – Direito à Vida, à Liberdade e à Propriedade –, estava de certa forma lançando as bases do Estado liberal democrático. (Locke *apud* Weffort, 1993).

Norberto Bobbio (1995, p. 41), resumindo os aspectos mais relevantes do pensamento *lockiano*, afirma:

Através dos princípios de um direito natural preexistente ao Estado, de um Estado baseado no consenso, de subordinação do poder executivo ao poder legislativo, de um poder limitado, do direito de resistência, Locke expôs os direitos fundamentais do Estado liberal.

Diferentemente de Hobbes, Locke acreditava que o estado natural não é o estado de guerra, onde não haja senso de comunidade. Reconhecendo, porém, a necessidade de um juiz imparcial, argumentou, entretanto, que o homem tem o desejo de estabelecer um Estado ou uma sociedade política cuja função seja proteger os seus “direitos naturais”.

Ensina ainda Locke que o Estado repousa sobre um contrato social, enquanto que o governo baseia-se na confiança. E mais, que o governo é imbuído de poder para que possa proteger a vida, a liberdade e a propriedade. Caso falhe na manutenção desses direitos básicos, o Estado perde o direito à obediência, oferecendo aos cidadãos, neste caso, o direito de substituí-lo. Essencialmente, Locke argumenta no sentido de restringir as funções do Estado. Daí a sua influência constitucional para o liberalismo político e econômico. Foi Montesquieu, no entanto, quem viu no princípio da separação de poderes a melhor maneira de garantir a liberdade no âmbito do Estado.

Enquanto Hobbes limitou a liberdade para construir a autoridade, e Locke limitou a autoridade para deixar espaço para a liberdade, Rousseau acreditava que as duas poderiam existir ao mesmo tempo. Fundamentalmente, Rousseau distinguiu uma vontade geral de uma vontade individual. No Estado ideal, as leis devem expressar a vontade geral, sustentava ele.

A partir do pensamento de Rousseau, Georg Wilhelm Friedrich Hegel construiu sua



própria teoria política, onde se destaca a parte dedicada ao estudo do Estado e da sociedade civil. Talvez a maior contribuição de Hegel tenha sido a sua precisa distinção entre Estado e sociedade civil contrapondo-se a Locke e ao liberalismo. Para Hegel a **sociedade civil** é o conjunto de instituições que atende às necessidades da vida econômica e regula *people's pursuit of their private affairs*. Um meio para satisfazer os interesses privados. O Estado, ao contrário, é concebido como a “ordem moral”, no qual os interesses privados tornam-se públicos. O Estado não é **um meio como a sociedade civil, é um fim**. Para os liberais, o Estado é um meio para atingir os fins desejados pelos seus membros. Para Hegel, o Estado é um fim em si mesmo e uma arena onde se exalta: a Nação-Estado, o líder heróico, o poder militar e a guerra.

Enquanto Hegel via o Estado como matriz da justiça e dos valores éticos, comunistas e anárquicos vêem-no como um mecanismo de exploração e dominação de uma classe social sobre outra. Na filosofia de Hegel o Estado é necessário para que existam verdadeiramente moralidade e liberdade. Já para Marx, o Estado é um instrumento de dominação que priva o homem da liberdade. Dominação esta que se expressa por meio de instituições de opressão que aparecem sob a forma da lei, prisões e forças armadas, todas designadas para manter o sistema econômico existente.

Na expressão de Engels, o Estado “desapareceria”, visto que numa sociedade comunista o governo de pessoas é substituído pela administração dos bens e a direção do processo de produção. A desnecessidade do *law enforcement* é justificada porque todos obedeceriam às leis pronto e prazerosamente, por saberem que elas destinam-se a promover o

bem comum e não a permitir a exploração de um grupo social pelos interesses privados de outro. Mas, a substituição do Estado, insiste Lenin, não pode acontecer sem uma revolução socialista que coloque os meios de produção como propriedade do povo. O Estado não pode simplesmente ser abolido; é preciso que haja primeiro um período de “ditadura do proletariado”, isto é, a imposição coercitiva e contínua de uma nova “ordem política”.

Os filósofos anarquistas também defendiam a eliminação do Estado, embora divergissem no método. O anarquista russo Peter Kropotkin, por exemplo, defendia a tese de que o Estado poderia desaparecer gradualmente, mesmo numa sociedade capitalista, devido ao crescimento da cooperação voluntária. Já Mikhail Bakunin concordava com os marxistas e advogava a necessidade de uma revolução, mas argumentava que o Estado poderia ser abolido imediatamente. Leon Tolstói, por sua vez, defendia meramente a resistência passiva à autoridade estatal. Kropotkin foi certamente o mais importante pensador ligado ao anarquismo – doutrina que essencialmente coloca o governo como indesejável e desnecessário. De acordo com o anarquismo, o governo é prejudicial porque o poder corrompe aqueles que governam, divide os governados e torna-se desnecessário porque é ineficiente.

Enfim, do *Leviatã hobbesiano* ao argumento de inutilidade defendido pelo anarquista russo Kropotkin; do colapso do liberalismo econômico nos anos 20 ao triunfo do neoclassicismo no desenvolvimento econômico na década de 1980; do apogeu do estatismo configurado na Revolução comunista de 1917 ao colapso do socialismo estatal do final da década, a discussão e a redefinição do papel do Estado para o desenvolvimento, têm sido uma questão crucial do nosso tempo.



### 3 REFORMA DO ESTADO E REFORMA ADMINISTRATIVA

“A ‘burocracia’ é a negação da democracia.”

Hélio Beltrão, 1983

Seja com o apoio dos tanques do General MacArthur, como aconteceu no processo de reformas estruturais do Japão no pós-guerra, seja sustentada pelo ímpeto do regime revolucionário de 1964 no Brasil, seja pelo *direito da força* como na ditadura do General Pinochet, seja no contexto da crise econômica aguda como na Argentina ou via o processo de *Fujimorização* peruano, o fato é que a história nos lembra que processos de mudança institucional não pertencem ao reino das coisas que acontecem placidamente.

É preciso, portanto, ter paciência com as reformas no Brasil, pois elas acontecem – mesmo que de maneira lenta e não com a profundidade desejada – em alguns setores, embora pela via democrática e pela estabilidade econômica. As mudanças do capítulo da Ordem Econômica inseridas na Constituição brasileira de 1988 foram conseguidas no embalo da vitória do Presidente Fernando Henrique Cardoso, fato este que influenciou decisivamente na postura favorável às mudanças, assumidas pelo Congresso no primeiro semestre de 1995. Situação que não se prolongou por muito tempo, o que fez com que as demais reformas propostas pelo governo viessem a ter um ritmo bem mais lento durante o processo legislativo.

Tentando definir *Reforma Administrativa*, que se coloca no contexto das mudanças institucionais, é inevitável que a expressão surja quase como sinônimo de burocracia e do processo de racionalização, que haviam se iniciado com a revolução burocrática nas monarquias absolutistas da Europa durante a Guerra dos Trinta Anos. Reforma e mudança são companheiras inseparáveis da resistência e da turbulência. Reforma Administrativa foi definida por Montgomery como

um processo político destinado a ajustar o relacionamento entre a burocracia e outros elementos da sociedade, ou entre elementos da própria burocracia ... tanto os propósitos da reforma como os males a serem eliminados através dela variam de acordo com as circunstâncias políticas. De uma maneira geral a reforma administrativa pode ser vista como o poder político em ação: contendo racionalizações ideológicas, disputa por controle de determinados setores, serviços e pessoas, atores políticos, instituições e outros instrumentos de ação política e administrativa.

Além de lembrar o conceito deste tema, outra questão preliminar a respeito do assunto, e que parece esquecida, é exatamente a diferenciação entre Reforma do Estado e Reforma Administrativa, talvez pela própria inexistência de uma definição universalmente aceita para a segunda. A primeira, insere-se no plano político superior, pois na medida em que redefine as funções e a abrangência da intervenção estatal na economia, por exemplo, altera o perfil da entidade política maior e as suas relações com a sociedade civil. A segunda, coloca-se como mero reflexo da primeira, por necessidade de ajustamento do aparato estatal às suas novas atribuições. Uma refere-se ao todo, a outra a uma parte dele. A Reforma Administrativa é parte da *agenda* da Reforma do Estado e não um fim em si mesma, como às vezes se insinua.

A história do Brasil não é a história do liberalismo econômico ou político. Ao contrário, é o relato do estatismo e da cultura estatal, pois o Estado no Brasil sempre foi o guia da sociedade e não uma emanção da mesma. Esta dependência das instituições, dos agentes econômicos privados e até da própria so-



cidade em relação ao Estado centralizador, onipresente, arcaico e muitas vezes autoritário que permeou, durante décadas, a vida administrativa, política e econômica do Brasil, por si só se constitui em obstáculo formidável a ser removido do caminho de implantação das reformas estruturais.

A atual crise do Estado brasileiro só começará a ser resolvida se atendidas algumas condições básicas, incluindo uma reforma administrativa que contemple a redução das atribuições do Governo Federal; um amplo programa de privatizações; vigorosa descentralização que favoreça às administrações municipais e uma política de revitalização e dignificação do servidor público e da função pública. Ou seja, a reforma do modelo de *Estado autárquico* institucionalizado na Era Vargas e caracterizado no campo administrativo pelo cartorialismo burocrático.

No campo econômico, trata-se do redimensionamento do *Estado empresário*, que perdeu a vez nos tempos da globalização e da internacionalização da economia e do crescimento da cidadania alicerçada na nova força da sociedade civil. Mais sociedade e menos governo parece ser uma aspiração coletiva neste final de século.

As importantes mudanças no texto constitucional, aprovadas pelo Congresso Nacional no primeiro semestre de 1995, visando à abertura e à desregulamentação da economia, inserem-se no contexto maior do que se chama efetivamente de “reforma do Estado”; parecendo, portanto, um pouco exageradas as críticas no sentido de que o governo nada teria conseguido neste campo. Uma vez postas em prática as mudanças do texto constitucional, surgirão mudanças significativas no perfil da economia brasileira.

A Reforma Administrativa proposta pelo governo Fernando Henrique carrega um

conjunto de boas idéias que se somam à tentativa de resgate de modelos vigentes anteriormente à Constituição de 1988, alguns deles até repetitivos, e tendo como objetivo fundamental desregulamentar e modernizar a administração pública, como forma de enfrentar os novos tempos, adequando o tamanho da máquina administrativa à nova realidade imposta pela reforma do Estado brasileiro. Esta não é, obviamente, a primeira tentativa neste sentido. No Brasil, desde a década de 1930, com o surgimento da Era Vargas e seu ímpeto modernizante, o serviço público foi objeto de reformas visando eliminar os resquícios oligárquicos do nepotismo e do clientelismo, visando a substituí-los pela profissionalização e dignificação da função pública. Segundo Beatriz M. de Souza Wahrlich, (1983), “a preocupação com a reforma administrativa surge, no Brasil, através do problema do funcionalismo, focalizado na plataforma da Aliança Liberal.” Além do problema do funcionalismo, no entanto, Getúlio chamava a atenção para outros temas de igual relevância para o setor, como os que se referiam ao modelo das universidades autônomas e a necessidade de liberdade didática e administrativa para o ensino superior e o ensino secundário. A tentativa de implantação, na Administração Pública Federal, do modelo racional burocrático *weberiano* foi o instrumento utilizado para atingir aquelas metas.

Posteriormente, a Reforma Administrativa prevista no Decreto-Lei 200, ao final do Governo Castelo Branco, introduziu outros tantos elementos de modernização do setor público, uma vez que seus princípios fundamentais eram a descentralização e a simplificação da máquina administrativa federal. A reforma concebida por Hélio Beltrão tinha como objetivo, muito mais do que mudança nos organogramas, proporcionar uma lenta e duradoura mudança de mentalidade. A Refor-



ma Administrativa de 1967 contém muito mais do que novos mecanismos administrativos; é forte em princípios políticos e filosóficos. Para Beltrão (1984), a reforma dependia da “corajosa adoção de importantes opções de natureza política e filosófica”, consistindo aquela na firme decisão de encará-la como assunto prioritário, e esta na coragem de romper “com uma série de hábitos, preconceitos, rotinas e vícios consolidados”, introduzindo-se na Administração alguns princípios simples, praticados na vida particular. Entre estes, contava-se a presunção de confiança (confiar nas pessoas e no seu critério de julgamento); a presunção da veracidade (acreditar que as pessoas dizem a verdade); o desapego ao feiticismo de documento (acreditar mais nas pessoas do que nos documentos); a decisão de pagar um preço pela simplificação e pelo dinamismo, eliminando-se os custosos contrastes. Idéias que ele resumia dizendo que “quem decide tem direito a uma certa margem de erro; é melhor correr os riscos da descentralização do que os da estagnação”. Para Beltrão (1983), tratava-se da reforma das reformas.

Ao conferir prioridade às questões das Reformas Administrativas e do Estado no seu projeto de governo, o Presidente Fernando Henrique, de certa forma, segue a trilha reformadora, nesta matéria, percorrida por outros governos. Para vários presidentes, reformar o Estado brasileiro, embora movidos por sentimentos e conjunturas diversas, foi e continua sendo uma questão medular.

Reformar a administração pública foi empreendimento de vários governos em diversos momentos da história política e administrativa do Brasil, como demonstram os esforços de Getúlio Vargas em 1930 e 1937, de João Goulart em 1963, de Castelo Branco em 1967, de João Figueiredo em 1979, com o Progra-

ma Nacional de Desburocratização – uma espécie de segundo tempo do Decreto-Lei 200 –, com Fernando Collor em 1990 e, finalmente, na administração do Presidente Fernando Henrique Cardoso.

A atual proposta de Reforma Administrativa tem como objetivo principal devolver ao Estado a sua capacidade de decidir sobre os gastos públicos, permitindo-lhe gerenciar as suas responsabilidades básicas, e consolida a preocupação geral em redefinir claramente o papel do serviço e dos servidores públicos. Pois, tanto o Governo Federal como os estaduais, têm as suas capacidades de investimentos seriamente tolhidas por imperativos constitucionais claramente contraproducentes. Uma das questões fundamentais neste processo é rever a natureza e o *status* dos contratos de trabalho dos servidores públicos, em todos os níveis. Atualmente, os contratos são idênticos para praticamente todos estes trabalhadores, não se levando em conta as respectivas especificidades profissionais. Por outro lado, as regras incluídas na Constituição de 1988 estabeleceram um Regime Jurídico Único para todos os servidores públicos, independente do tipo de trabalho; determinaram que as contratações para o governo só podem ser feitas por concursos públicos e, sobretudo, estenderam o regime de estabilidade a toda a classe.

O objetivo da estabilidade era o de impedir pressões políticas no processo de contratação e de reduzir a insegurança no desempenho de funções, daqueles que ocupam postos-chaves do aparato governamental, como juízes, policiais e fiscais de renda, entre outros. Tal objetivo foi, no entanto, subvertido pela realidade, que estendeu, a todo e qualquer funcionário público, a impossibilidade de vir a ser demitido e, até mesmo, a de ser transferido para outro cargo.



Em última análise, a legislação referente à Reforma Administrativa ora em discussão no Congresso tem a intenção de devolver ao Governo Federal a sua capacidade de decisão em assuntos ligados aos gastos públicos, e de permitir que o Estado possa desempenhar as suas responsabilidades básicas já que, atualmente, tanto o Governo Federal quanto os estaduais estão com a sua capacidade de investimento severamente prejudicada por mandatos constitucionais referentes à Previdência Social, à transferência de pessoal e de recursos para os estados e municipalidades, impedindo o Governo Federal, por conseguinte, de levar adiante as suas próprias prioridades.

Esse conjunto de regras, inserido na Constituição de 1988, tornou extremamente difícil aos poderes federal, estaduais e municipais administrarem o seu pessoal. A Reforma Administrativa faz-se, assim, imprescindível para devolver ao governo a capacidade de realmente administrar seu funcionalismo, contribuindo dessa forma para que os recursos públicos sejam gastos de maneira mais racional, neste e em outros setores.

Além de propostas claramente ligadas à redefinição do papel do serviço público e de seus funcionários, o governo se debruçou sobre outros tópicos como a restrição da criação indiscriminada de novos municípios, a mudança no processo que permite aos estados aumentarem seu endividamento e um melhor controle das despesas com pessoal.

É este o quadro que a Reforma pretende reverter. Até o momento, no entanto, as ações estiveram muito mais voltadas para o chamado saneamento do setor do que para as ações de conteúdo realmente renovador. Se por um lado é necessário corrigir eventuais irregularidades, não menos prioritário é o com-

promisso de mudança da cultura burocrática, pois a persistência do estatismo e da cultura estatal também não permitirá a renovação purificadora da máquina pública.

Nunca é demais lembrar que o servidor deve ser o mais importante aliado da reforma e não a sua vítima. Profissionalizar, melhor remunerar e dignificar a função pública e os servidores públicos não é favor, e sim obrigação dos governantes.

O inevitável redimensionamento do Estado, voltando-o para o cumprimento de suas clássicas e indelegáveis atribuições, como educação, saúde e segurança pública – setores onde ironicamente houve inegável fracasso –, está longe de prescindir de uma burocracia motivada, respeitada e condignamente remunerada. Não será generalizando a classificação de “excedentes”, “despreparados”, “parasitas” que devolveremos ao setor público e aos seus integrantes o respeito da sociedade.

Concluindo, vale lembrar que a década de 1980 simbolizou para a maioria dos países latino-americanos, a transição para a democracia. A década de 1990, ao que parece, será a das reformas estruturais. A propósito, convém ressaltar que a Organização das Nações Unidas constata que menos de 10% das pessoas participam das instituições que moldam as suas vidas. De cinco propostas da ONU para sanar este problema, duas se inserem na órbita da responsabilidade governamental direta:

- a) desenvolvimento de novos padrões de administração global e nacional, com maior descentralização, conferindo mais autoridade aos governos locais;
- b) reorientação dos mercados para que sirvam às pessoas, e não as pessoas aos mercados.



O Brasil, que já não prestou a devida atenção ao ressurgimento do liberalismo econômico, pelas mãos de Margareth Thatcher em 1979, ainda permitiu que a Constituição de 1988 – que, paradoxalmente, consagrou o regime da plena liberdade política e da intolerância e fechamento econômicos, numa espécie de avesso do modelo chinês de fechamento político e abertura econômica – se colocasse como obstáculo gigantesco à absorção, nessas bandas, dos novos tempos, iniciado no hemisfério norte e adotado em vários quadrantes do globo e que, finalmente, parece haver chegado para ficar, nos primórdios da década de 1990.

É preciso saber, porém, se o Brasil conseguirá romper de vez com o seu passado estatizante e interventor para ingressar no admirável mundo novo da democracia, da economia de mercado e da descentralização administrativa, de maneira geral e definitiva.

Convém lembrar, por último, que tanto a Reforma do Estado como a Reforma Ad-

ministrativa transcendem questões ideológicas e se impõem essencialmente como uma questão pragmática, diretamente vinculada à exaustão do *modelo estatal*, que foi competente para alavancar o desenvolvimento econômico, mas que se tem mostrado incapaz de promover o desenvolvimento social. É hora dos novos atores entrarem em cena, para que o Estado demonstre que pode forjar cidadãos com o mesmo empenho que demonstrou ter sido capaz de, por exemplo, forjar aço.

A necessidade da Reforma Administrativa se insere tanto neste contexto de modernização do setor público como na necessidade de fortalecimento da cidadania.

Esta reforma não pode ser mera coadjuvante no processo de realização das metas econômicas de contenção do déficit público, mas, acima de tudo, um passo vital do Brasil no sentido da tão sonhada viagem ao mundo desenvolvido, que passa, também, pela modernização do Estado.



## BIBLIOGRAFIA

- AZAMBUJA, Darcy. *Introdução à Ciência Política*. Rio de Janeiro : Globo, 1989.
- \_\_\_\_\_. *Teoria Geral do Estado*. Porto Alegre : Globo, 1941.
- BARKER, Ernest. *The Development of Public Services in Western Europe: 1660-1930*. London : Oxford University Press.
- BELTRÃO, Hélio. *Descentralização e liberdade*. Rio de Janeiro : Record, 1984.
- \_\_\_\_\_. *Programa Nacional de Descentralização: idéias fundamentais*. Brasília : SEPLAN, SEMOR, 1983.
- BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. Trad. Carmen C. Varrialle et alii. 5. ed. Brasília : UnB, 1993.
- \_\_\_\_\_. *Direito e Estado no pensamento de Emanuel Kant*. Brasília : EdUnB, 1995.
- CAIDEN, Gerald E. *Administrative Reform*. Chicago : Aldine Publishing Company, 1968.
- FANTA, Gonzalo Daniel Martner. *La experiencia chilena de Reforma del Estado*. Seminário Internacional - Reforma do Estado. SAE : Brasília, 1995.
- FIGUEIREDO, Argelina Cheibub & FIGUEIREDO, Marcus. *O Plebiscito e as formas de Governo*. São Paulo : Brasiliense, 1993.
- FILHO, Luís Viana. *O Governo Castelo Branco*. Rio : J. Olympio, 1975.
- GEDDES, Barbara. *Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America*. Berkeley : University of California Press, 1993.
- KLISBERG, Bernardo. *Como Transformar o Estado. Para além de mitos e dogmas*. Trad. Floriano Villa-Alvarez e Helena Ferreira. Brasília : ENAP, 1992.
- LEUCHTENBURG, William E. *Franklin D. Roosevelt and The New Deal: 1932-1940*. NY : Harper & Row, Publishers, 1963.
- MAQUIAVEL, Niccoló. *O Príncipe*. São Paulo : Cultrix, 1989.
- SEMOR/SEPLAN. *Desburocratização: idéias fundamentais*. Brasília, 1982.
- WARLICH, Beatriz M. de Souza. *Reforma Administrativa na Era Vargas*. Rio : FGV, 1983.
- WEFFORT, Francisco C. (Org.). *Os Clássicos da Política*. 1 v. São Paulo : Ática, 1993.
- WOLF, Patrick J. *American Political Values and Bureaucratic Development*. Paper apresentado na Conferência Anual da "Northeastern Political Science Association" and "Northeast International Studies Association". Providence : RI, 10-12 novembro de 1994.