

**FACULDADE CATÓLICA DE ANÁPOLIS  
INSTITUTO SUPERIOR DE EDUCAÇÃO  
ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA**

**ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E A REFORMA DO ESTADO NO  
BRASIL**

**JOSEMILTON FERREIRA DE SOUSA**

ANÁPOLIS  
2012

**JOSEMILTON FERREIRA DE SOUSA**

**ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E A REFORMA DO ESTADO NO  
BRASIL**

Trabalho de conclusão de Curso de pós-graduação apresentado à coordenação do Curso de Gestão Pública para obtenção do título de especialista em Gestão Pública sob orientação do Prof. Ms. Wilton A. F. Junior.

ANÁPOLIS  
2012

Dedico este trabalho a todos os meus familiares.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço primeiramente a Deus por tudo.  
Aos meus colegas de sala e a todos que direta e indiretamente, contribuíram para a realização deste trabalho.

A Reforma da Gestão Pública de 1995-98 não subestimou os elementos patrimonialistas e clientelistas ainda existentes em um Estado como o brasileiro, mas, ao invés de continuar se preocupando exclusivamente com eles, como fazia a reforma burocrática desde que foi iniciada nos anos 1930, avançou na direção de uma administração mais autônoma e mais responsabilizada perante a sociedade.

Luiz Carlos Bresser.

## RESUMO

O presente trabalho tem como tema “Administração Pública e a Reforma do Estado no Brasil”, o principal problema é saber se a Reforma gerencial para a Administração Pública brasileira é importante, e quais são os fatores ou dificuldades que a impedem de ser implementada na íntegra, o estudo tem como objetivo proposto demonstrar a relevância da Reforma do Estado brasileiro e também os fatores que impedem a implantação da Reforma do Estado em sua totalidade. E com isso, afirmar ou não a hipótese de que a Reforma da Administração Pública brasileira é essencial, pois estabelece mecanismos que visam atender as necessidades da sociedade brasileira com maior eficiência e melhores resultados. Elaborado a partir de uma pesquisa bibliográfica, o estudo fornece subsídios para esclarecer, conceituar e identificar os fatores que tornam a Reforma do Estado indispensável para o Brasil. O trabalho traz como resultado, os esclarecimentos de que a Reforma do Estado no Brasil é importante, pois os modelos patrimonialista e burocrático já se encontram ineficientes diante das exigências globais e da própria sociedade brasileira. A pesquisa permite concluir, que existem inúmeros obstáculos para a implementação da Reforma Gerencial, no entanto, também não deixa dúvidas de que o Brasil necessita urgentemente desta Reforma para alcançar sua eficiência e qualidade nos serviços prestados a população.

**Palavras-chave:** Administração Pública. Reforma do Estado. Gerencial.

## **ABSTRACT**

This work has the theme "Public Administration and State Reform in Brazil", the main problem is whether the Administrative Reform in Public Administration in Brazil is important, and what are the factors or difficulties preventing it from being implemented in full, The study proposed aims to demonstrate the importance of reform of the Brazilian state and also the factors that prevents the implementation of the reform of the state in its entirety. And with that, say, or not the hypothesis that the Public Administration Reform in Brazil is important because it establishes mechanisms to meet the needs of Brazilian society with greater efficiency and better results. Drawn from a literature search, the study provides subsidies to clarify, conceptualize and identify the factors that make reform of the important for Brazil. The work offers as a result, the information that the State Reform in Brazil is important, because the patrimonial and bureaucratic models are already inefficient in the face of global demands and Brazilian society itself. The research suggests, there are many obstacles to the implementation of managerial reform, however, also leaves no doubt that Brazil is in urgent need of reform to achieve efficiency and quality in services to the population.

**Key-words:** Public Administration. State Reform. Management.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>8</b>
<b>CAPÍTULO 1 – HISTÓRICO DOS MODELOS ADMINISTRATIVOS IMPLANTADOS NO BRASIL.....</b>	<b>10</b>
1.1 MODELO PATRIMONIALISTA .....	11
1.2 MODELO BUROCRÁTICO .....	13
1.3 MODELO GERENCIAL.....	15
<b>CAPÍTULO 2 A REFORMA GERENCIAL DO ESTADO .....</b>	<b>18</b>
<b>CAPÍTULO 3 – OBSTÁCULO PARA A IMPLEMENTAÇÃO DA REFORMA DO ESTADO .....</b>	<b>24</b>
<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>28</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>30</b>

## INTRODUÇÃO

Seria difícil falar das reformas do Estado sem antes abordar sua história e, os motivos pelos quais elas passaram a exercer um papel importantíssimo para as organizações públicas.

O Estado brasileiro durante toda sua história vivenciou diversas formas de Administração Pública, visando atender as necessidades da sociedade. Nesse contexto de permanente mudança, o Estado Moderno, ao longo de sua evolução, foi levado a rever, por mais de uma vez, sua maneira de intervir na sociedade.

Disso resultou uma repetição monótona de processos de reforma e contra-reforma do Estado, em movimentos pendulares que o conduzem ora à centralização administrativa, identificando-o com o tradicional Estado social-burocrático, ora a uma tendência descentralizadora, marcada por maior flexibilização da estrutura administrativa e redução da carga de atividade do Estado.

O Brasil, atualmente, encontra-se num processo de implantação de um novo modelo de Administração, com a criação da reforma do Estado em 1995, hoje caminha-se rumo à uma Administração gerencial.

O presente estudo propõe demonstrar todo o quadro histórico desse processo cíclico de evolução estatal, avaliando os fatores determinantes dos movimentos reformistas das duas últimas décadas do século XX, no intuito de extrair as bases do novo modelo de Estado.

A proposta deste projeto é expor, de maneira objetiva, a importância da Criação da reforma Gerencial para o Brasil, colocando em pauta as mudanças ocorridas na forma de Administrar o Estado, ressaltando principalmente os fatores que impedem que a Reforma do Estado seja implementada na íntegra.

Foram elaborados três capítulos, no primeiro, será apresentado um breve comentário sobre o processo de transição que levou à formação e ao desenvolvimento do Estado brasileiro, evidenciando as três formas de administração pública vivenciadas pelo Brasil: administração pública patrimonialista, burocrática e gerencial. Em seguida, será exposto uma análise dos resultados esperados da Reforma Gerencial, no âmbito econômico e social, e por ultimo serão expostos alguns comentários acerca dos obstáculos que dificultam a concretização da implantação da reforma gerencial no Brasil.

O presente trabalho tem como tema “Administração Pública e a Reforma do Estado no Brasil,” o principal problema é saber se a implantação da reforma do estado é importante para o Brasil e quais são os fatores que impedem que ela seja implementada na íntegra? O objetivo principal é demonstrar a importância da Reforma do Estado brasileiro, procurando

relatar as mudanças ocorridas no modelo do Estado, principalmente na forma de administrá-lo.

Esta pesquisa acontece pela importância de conhecer as formas de Administração Pública do Estado e o porquê de suas reformas, e apreender sobre as necessidades de mudanças por qual passa este país, pois através deste conhecimento, será mais fácil contribuir com o objetivo principal da reforma, que é a formação no Brasil de um aparelho de Estado forte e eficiente.

## CAPÍTULO 1 - HISTÓRICO DOS MODELOS ADMINISTRATIVOS IMPLANTADOS NO BRASIL

Há muito tempo, o Brasil vem passando por um processo de evolução na gestão pública, e isso se deve à mudança de função do Estado, que antes era marcado por um caráter tradicional, sendo o provedor direto do processo social e econômico.

Em seu novo papel, o Estado passa a assumir uma responsabilidade gerencial, tendo como parceiros a sociedade civil e o setor privado, no intuito de desenvolver a nação.

De acordo com Bresser Pereira (2001), esse processo de evolução começou com um modelo de administração patrimonialista por volta de 1500. Nos anos trinta houve a mudança para o modelo burocrático e atualmente vivencia-se a administração pública gerencial, implantada com o Plano Diretor da Reforma do aparelho do Estado no ano de 1995.

Entretanto, para se ter um melhor entendimento sobre as mudanças ocorridas nos modelos de Estado, julga-se necessário definir cada uma destas formas de administração pública:

*Administração Pública Patrimonialista* - No patrimonialismo, o aparelho do Estado funciona como uma extensão do poder do soberano, e os seus auxiliares, servidores, possuem status de nobreza real. Os cargos são considerados prebendas. A res publica não é diferenciada da res principis. Em conseqüência, a corrupção e o nepotismo são inerentes a esse tipo de administração. No momento em que o capitalismo e a democracia se tornam dominantes, o mercado e a sociedade civil passam a se distinguir do Estado. Neste novo momento histórico, a administração patrimonialista torna-se uma excrescência inaceitável. *Administração Pública Burocrática* - Surge na segunda metade do século XIX, na época do Estado liberal, como forma de combater a corrupção e o nepotismo patrimonialista. Constituem princípios orientadores do seu desenvolvimento a profissionalização, a idéia de carreira, a hierarquia funcional, a impessoalidade, o formalismo, em síntese, o poder racional legal. Os controles administrativos visando evitar a corrupção e o nepotismo são sempre a priori. Parte-se de uma desconfiança prévia nos administradores públicos e nos cidadãos que a eles dirigem demandas. Por isso, são sempre necessários controles rígidos dos processos, como por exemplo na admissão de pessoal, nas compras e no atendimento a demandas. Por outro lado, o controle - a garantia do poder do Estado - transforma-se na própria razão de ser do funcionário. Em conseqüência, o Estado volta-se para si mesmo, perdendo a noção de sua missão básica, que é servir à sociedade. A qualidade fundamental da administração pública burocrática é a efetividade no controle dos abusos; seu defeito, a ineficiência, a auto-referência, a incapacidade de voltar-se para o serviço aos cidadãos vistos como clientes. Esse defeito, entretanto, não se revelou determinante na época do surgimento da administração pública burocrática porque os serviços do Estado eram muito reduzidos. O Estado limitava-se a manter a ordem e administrar a justiça, a garantir os contratos e a propriedade. *Administração Pública Gerencial* - Emerge na segunda metade do século XX, como resposta, de um lado, à expansão das funções econômicas e sociais do Estado e, de outro, ao desenvolvimento tecnológico e à globalização da economia mundial, uma vez que ambos deixaram à mostra os problemas associados à adoção do modelo anterior. A eficiência da administração pública - a necessidade de reduzir custos e aumentar a qualidade dos serviços, tendo o cidadão como beneficiário - torna-se então essencial. A reforma do aparelho do Estado passa a ser orientada predominantemente pelos valores da eficiência e qualidade na prestação de serviços públicos e pelo desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações. A administração pública gerencial constitui um avanço, e até um certo ponto um rompimento com a administração pública

burocrática. Isso não significa, entretanto, que negue todos os seus princípios. Pelo contrário, a administração pública gerencial está apoiada na anterior, da qual conserva, embora flexibilizando, alguns dos seus princípios fundamentais, como a admissão segundo rígidos critérios de mérito, a existência de um sistema estruturado e universal de remuneração, as carreiras, a avaliação constante de desempenho, o treinamento sistemático. A diferença fundamental está na forma de controle, que deixa de basear-se nos processos para concentrar-se nos resultados, e não na rigorosa profissionalização da administração pública, que continua um princípio fundamental. Na administração pública gerencial a estratégia volta-se: (1) para a definição precisa dos objetivos que o administrador público deverá atingir em sua unidade; (2) para a garantia de autonomia do administrador na gestão dos recursos humanos, materiais e financeiros que lhe forem colocados à disposição para que possa atingir os objetivos contratados; e (3) para o controle ou cobrança a posteriori dos resultados. Adicionalmente, pratica-se a competição administrada no interior do próprio Estado, quando há a possibilidade de estabelecer concorrência entre unidades internas. No plano da estrutura organizacional, a descentralização e a redução dos níveis hierárquicos tornam-se essenciais. Em suma, afirma-se que a administração pública deve ser permeável à maior participação dos agentes privados e/ou das organizações da sociedade civil e deslocar a ênfase dos procedimentos (meios) para os resultados (fins) (MARE, 1995, p.15).

Considerando o que foi citado no plano diretor da reforma a cerca da evolução histórica dos modelos de governabilidade do Estado, julga-se pertinente comentar cada um deles.

### 1.1 MODELO PATRIMONIALISTA

Sobre a formação ou o surgimento do modelo patrimonialista no Brasil, Reis, (2008) afirma:

Este processo teve início a partir do período colonial, onde o Brasil se encontrava apenas em condição de patrimônio da coroa portuguesa. Como tal, este enviava seus funcionários que vinham para estas terras com objetivo de ocupar cargos administrativos. Através da posição que estes cargos lhes conferia, estes funcionários se mostravam corruptos e infiéis às ordens do rei. Devido a posição e status de nobreza que tais cargos conferiam, estes passaram a (inclusive) ser vendidos; demonstrando que não havia limites entre o público e o privado, pois quem possuía algum destes poderes, adentrava o outro. Os recursos advindos do patrimônio pessoal ou públicos (tributação) eram gastos de maneira indistinta (REIS, 2008, p. 22).

O modelo Patrimonialista, foi o primeiro modelo de administração surgido no Brasil, é considerado pelos estudiosos como uma das piores formas de se administrar o ente público, pois as atribuições de poderes aos servidores públicos eram confundidos com a sua verdadeira finalidade, que em muitos casos usavam destes poderes para se alto beneficiarem, foi um modelo marcado por um alto índice de corrupção e injustiças.

Infelizmente, o Brasil, mesmo estando vivenciando a mudança para o modelo gerencial de Estado, ainda possui heranças do modelo arcaico e corrupto. Mesmo nos dias de hoje, os escândalos de corrupção em todas as esferas de poderes do governo ainda estão presentes nos principais meios de comunicação do país.

Faoro (2001), relata a forma que se comportavam os servidores públicos no modelo Patrimonialista:

Os funcionários do rei eram o "outro eu do rei" . Seguindo conforme este aspecto observado pelo autor, os funcionários reais que ocupavam os cargos públicos se utilizavam de suas posições, como representantes do rei, para proveitos pessoais, ou seja: se utilizavam dos cargos públicos, que lhes eram conferidos conforme suas ligações pessoais, para proveito próprio. "O funcionário é o outro eu do rei, um outro eu muitas vezes extraviado da fonte de seu poder." (FAORO, 2001, p. 199).

Como visto, o servidor público daquela época possuía poderes capazes de serem igualados aos dos próprios reis, e isso era usado da pior forma possível, sempre em benefícios próprios, o interesse coletivo ficava sempre fora do plano.

De acordo com Bresser Pereira (2001, p. 06), "a cultura patrimonialista já não existe no Brasil. Entretanto, persiste como prática e não mais como valor. São formas contemporâneas do patrimonialismo, o clientelismo e o fisiologismo, e continuam a existir no país, embora condenado".

Diante do que foi exposto, depreende-se que no Brasil ainda há indícios do modelo Patrimonialista, representadas pelo clientelismo e pelo fisiologismo que é um tipo de relação de poder político em que ações políticas e decisões são tomadas em troca de favores. A herança deste modelo de Estado é típica de um Estado que não possui distinções entre os limites do público e do privado, ou seja, confunde patrimônios públicos e privados.

Para Ferreira (1996):

O patrimonialismo foi o principal fator que deu causa ao surgimento da burocracia. O modelo de administração pública burocrática foi adotado em muitos países visando a substituir aquele tipo de administração, no qual os patrimônios público e privado eram confundidos, criando-se, nesse tipo de ambiente, oportunidade para o aparecimento do clientelismo, nepotismo, empreguismo e, até mesmo, da corrupção (FERREIRA, 1996, p.05).

De acordo com todos os autores acima citados, o modelo patrimonialista era exemplo de um sistema totalmente ineficaz, pois o índice de corrupção, nepotismo, clientelismo, era muito grande.

É certo, que este modelo não existe mais, no entanto, ainda existem algumas de suas heranças, como é visto atualmente nos escândalos envolvendo grandes personalidades políticas que ainda vêm no erário público a chance de se beneficiar ilegalmente. Mas o importante disso tudo, é que o país através de suas reformas, vem melhorando a maneira de administrar e de combater os maus gastos do dinheiro público. E foi com esse objetivo que o

país deixou de ser patrimonilista para ser mais rígido no controle dos seus gastos e para que isso acontecesse foi criado o modelo burocrático.

## 1.2 MODELO BUROCRÁTICO

Com a intenção de melhorar a forma de administrar o Estado e acabar com o patrimonialismo, e diversas outras formas de corrupção contra o patrimônio público, surge no Brasil, em 1935, o Estado burocrático.

A administração burocrática clássica, que tem origem no sistema militar prussiano, foi implantada nos principais países europeus no final do século passado; nos Estados Unidos, no começo deste século; no Brasil, em 1935, com a reforma administrativa promovida por Maurício Nabuco e Luís Simões Lopes. É a burocracia que Max Weber descreveu. Foi adotada para substituir a administração patrimonialista, na qual o Estado era percebido como propriedade do rei, e na qual, portanto, o nepotismo e o empreguismo, senão a corrupção, eram a norma (BRESSER PEREIRA, 1995, p. 6).

O significado de Burocracia, segundo o dicionário:

Substantivo feminino. Poder, influência e rotina dos funcionários no andamento dos serviços públicos. A classe dos funcionários públicos. Pejorativo. Morosidade e exigências no desempenho dos serviços públicos (DICIONÁRIO ONLINE DE PORTUGUÊS, 2012).

A verdade é que o termo burocracia tem sido usado de forma positiva, para definir uma forma de organização composta por regras, hierarquias, divisão de responsabilidades, etc. E também usada de forma negativa, no sentido de definir uma forma de organização cheias de regras e procedimentos que dificultam o melhor desempenho de um processo, atrapalhando e tornando-o mais lento e ineficaz.

Para Wise (2004), existem quatro tipos de burocracia:

Há diferentes tipos de burocracia. A primeira é a responsável ou weberiana, na qual predominam a lealdade e a obediência. Há a burocracia representativa que age conforme interesses de um determinado grupo. A da motivação do serviço público que atua orientada pelo altruísmo e benevolência. E o quarto tipo sendo da escolha pública, na qual os burocratas atuam para angariar poder e prestígio (WISE, 2004, p. 669).

Max Weber (1999), autor que tem uma visão otimista do modelo burocrático relata que:

O servidor burocrático costuma atuar com maior exatidão e eficiência. Sua superioridade técnica dá-se pela “precisão, rapidez, univocidade, conhecimento da documentação, continuidade, discricção, uniformidade, subordinação rigorosa, diminuição de atritos e menores custos materiais e pessoais (WEBER, 1999, p.212).

De certa forma, a organização burocrática tinha entre suas principais características ser centralizadora e intervencionista. Todos dependiam de autorizações e favores oficiais,

principalmente a classe empresarial, entretanto, há os que defendem este modelo e outros que não. O estudo tem demonstrado que no modelo burocrático o controle hierárquico e formalista sobre os procedimentos provou ser inadequada, pois esse tipo de estratégia poderia evitar ou diminuir a corrupção e o nepotismo, mas era lento, caro e ineficiente. “O modelo burocrático conduz à oligarquização, ao monopólio do poder, ao conservadorismo (resistência a inovações), transformação dos meios em fins e ao apego rígido e sentimental a regras e a instrumentos” (RAMOS, 1983, p.237).

Para Seixas (2003, p.29), “ela está também relacionada ao ritualismo, à apropriação do bem público, ao corporativismo, ao distanciamento da necessidade dos cidadãos e à dificuldade em responsabilizar-se pelos resultados.”

Diante do exposto, conclui-se que há diversas opiniões diferentes quando o assunto é burocracia, o que vale saber é que este novo modelo apesar de tantas críticas negativas e positivas, veio substituir um modelo que demonstrou ser bem menos aceito, conforme a opinião do autor a seguir:

O Estado burocrático surgiu em conjunto com o capitalismo e a democracia diante da necessidade de se lutar contra o nepotismo e a corrupção que eram heranças presentes na Administração Patrimonialista. Veio para derrubar a idéia do Estado patrimonialista e corrupto, suas bases eram a de uma grande hierarquia funcional a partir da profissionalização e um caráter impessoal na forma de eleger os agentes e servidores, apresentando rigidez nos processos de admissão de pessoal, nas compras e no atendimento a demandas, por isso sendo altamente burocrática (DROPA, 2011, p.6).

De acordo com Dropa (2003), a necessidade efetiva do Estado em assumir novas atividades e responsabilidades tornou a máquina administrativa do governo complicada de gerenciar:

A complexidade da máquina administrativa governamental passou a crescer a partir da necessidade efetiva do Estado em se responsabilizar cada vez mais por novas atividades, vindo a gerar um modelo burocrático cada vez mais complicado de gerenciar. Era o Estado “empresário”. Esta forma de governar era mais propícia nos tempos em que o Estado tinha pouca finalidade, não assumia muitas funções sociais. Mas com o passar do tempo, com o crescimento da função social do Estado, esta forma de administrar de maneira burocrática não se mostrava mais eficaz, pois a máquina estatal tornou-se lenta, pesada, com altos custos e ineficiente. Este modelo desviou o Estado de suas funções básicas e ampliou sua presença no setor produtivo o que levou a nação a uma gradual deterioração dos serviços públicos (DROPA, 2011, p.6).

Conforme o Estado foi se tornando cada vez mais “inchado”, ou seja, havia um acúmulo muito grande de responsabilidades assumidas pelo Estado. E isso, juntamente com a demora e o excesso de papelada proporcionado pelo modelo burocrático, fez com que os serviços públicos prestados à sociedade ficassem ainda mais prejudicados.

Veja o que relata o Plano diretor da Reforma:

No plano administrativo, a administração pública burocrática surgiu no século passado conjuntamente com o Estado liberal, exatamente como uma forma de defender a coisa pública contra o patrimonialismo. Na medida porém, que o Estado assumia a responsabilidade pela defesa dos direitos sociais e crescia em dimensão, foi-se percebendo que os custos dessa defesa podiam ser mais altos que os benefícios do controle. Por isso, neste século as práticas burocráticas vêm sendo substituídas por um novo tipo de administração: a administração gerencial (MARE, 1995, p. 14).

Bresser Pereira diz:

A administração burocrática clássica foi adotada porque era uma alternativa muito superior à administração patrimonialista do Estado, porque era a melhor forma de reduzir, senão eliminar, o empreguismo, o nepotismo e a corrupção. Entretanto, logo se percebeu que, se era uma maneira segura de administrar, não era uma forma eficiente, já que não garantia nem um custo baixo para a administração pública nem uma qualidade adequada dos serviços prestados ao público. Verificou-se que a administração burocrática é lenta, cara e pouco ou nada orientada para a cidadania (BRESSER PEREIRA, 1995, p.7).

Com o fracasso dos modelos Patrimonialista e burocrático, o Estado percebeu que deveria tomar novos rumos em sua forma de administrar. Foi assim que surgiu o modelo gerencial.

### 1.3 MODELO GERENCIAL

Alguns fatores contribuíram para o surgimento do modelo gerencial, Dropa, (2011), relata o seguinte:

O modelo Gerencial nasceu diante da expansão progressiva das funções econômicas e sociais do Estado, do desenvolvimento tecnológico e da globalização da economia. Devido à crise do Estado causada pelo “inchaço” das suas funções e atividades e da conseqüente crise fiscal, o modelo gerencial veio para diminuir custos e tornar a administração dos serviços estatais mais eficientes. Esse modelo volta-se para o cidadão como fim, trabalhando para a melhoria dos serviços públicos prestados para o desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações públicas. Trabalha definindo objetivos futuros e intervém apenas nos resultados. Sua proposta é a de revalorizar a imagem dos agentes públicos, garantir equilíbrio das contas públicas, oferecer transparência, equidade e justiça na administração. Também focaliza a sociedade como fim. O Estado “empresário” passa a ser o Estado “gerente”(DROPA, 2011, p.7).

Com base nesta opinião, depreende-se que o surgimento do Estado gerencial é uma conseqüência de tudo o que o governo tem passado nos últimos tempos. Chegou o momento em que o Estado não suporta mais a alta carga de responsabilidades, a globalização da economia, a busca em conter despesas e o mais importante, fazer com que os serviços do Estado prestados a sociedade sejam exercidos com maior responsabilidade, transparência e qualidade.

Segundo Secchi (2009, p.354) a administração pública gerencial ou nova gestão pública “é um modelo normativo pós-burocrático para a estruturação e a gestão da administração pública baseado em valores de eficiência, eficácia e competitividade.”

De acordo com o Plano diretor da Reforma, o Estado burocrático busca o controle através do poder do Estado e isso faz com que este perca um pouco seu foco principal que é servir bem a sociedade.

Os controles administrativos visando evitar a corrupção e o nepotismo são sempre *a priori*. Parte-se de uma desconfiança prévia nos administradores públicos e nos cidadãos que a eles dirigem demandas. Por isso são sempre necessários controles rígidos dos processos, como por exemplo na admissão de pessoal, nas compras e no atendimento a demandas.

Por outro lado, o controle - a garantia do poder do Estado - transforma-se na própria razão de ser do funcionário. Em conseqüência, o Estado volta-se para si mesmo, perdendo a noção de sua missão básica, que é servir à sociedade. A qualidade fundamental da administração pública burocrática é a efetividade no controle dos abusos; seu defeito, a ineficiência, a auto-referência, a incapacidade de voltar-se para o serviço aos cidadãos vistos como clientes. Este defeito, entretanto, não se revelou determinante na época do surgimento da administração pública burocrática porque os serviços do Estado eram muito reduzidos. O Estado limitava-se a manter a ordem e administrar a justiça, a garantir os contratos e a propriedade (MARE, 1995, p. 15).

Assim, pode-se dizer que na administração gerencial, a noção de interesse público é diferente da que existe no modelo burocrático. A burocracia vê o interesse público como o interesse do próprio Estado. A administração pública gerencial o foco é o cidadão e a qualidade dos serviços públicos prestados à ele, os integrantes da sociedade passam a serem vistos como clientes dos serviços públicos.

A administração pública gerencial vê o cidadão como contribuinte de impostos e como cliente dos seus serviços. Os resultados da ação do Estado são considerados bons não porque os processos administrativos estão sob controle e são seguros, como quer a administração pública burocrática, mas porque as necessidades do cidadão cliente estão sendo atendidas (MARE, 1995, p.17).

O Plano Diretor da Reforma do Estado faz uma comparação entre o que mudou e o que permaneceu inalterado entre os modelos burocrático e gerencial:

A administração pública gerencial constitui um avanço e até um certo ponto um rompimento com a administração pública burocrática. Isto não significa, entretanto, que negue todos os seus princípios. Pelo contrário, a administração pública gerencial está apoiada na anterior, da qual conserva, embora flexibilizando, alguns dos seus princípios fundamentais, como a admissão segundo rígidos critérios de mérito, a existência de um sistema estruturado e universal de remuneração, as carreiras, a avaliação constante de desempenho, o treinamento sistemático. A diferença fundamental está na forma de controle, que deixa de basear-se nos processos para concentrar-se nos resultados, e não na rigorosa profissionalização da administração pública, que continua um princípio fundamental (MARE, 1995, p. 16).

Para Bresser Pereira (1995):

A administração pública antiga desconfia do funcionário, desconfia de todos, enquanto que a administração moderna parte do pressuposto que já chegamos a um nível cultural em que o administrador público, que o funcionário público tem competência para se autogerir, que é em princípio honesto e que deve ter autonomia para administrar a coisa pública. Será fiscalizado, sim, mas não por meio de um rígido e formalizado controle de processos, que torna a administração necessariamente ineficiente, mas por meio dos resultados alcançados (BRESSER PEREIRA, 1995, p.6).

O importante é reconhecer que o modelo gerencial certamente é melhor que os dois últimos modelos adotados pelo Estado, pois com ele, o Estado focaliza sua atenção sobre o cidadão, sua busca é por excelência na qualidade dos serviços prestados, a preocupação está agora nos resultados alcançados, na transparência das prestações de contas junto a sociedade. Com este novo modelo a sociedade passa a ter o poder de gerenciar e fiscalizar as tomadas de decisões do governo e ter os serviços prestados pelo Estado com maior rapidez e eficiência.

Segundo Bresser Pereira (1995):

Para alcançar os objetivos da reforma do aparelho do Estado, será preciso continuar a aprofundar a administração burocrática naquilo que ela tem de mais positivo: a profissionalização do serviço público, protegendo-o contra o clientelismo e a corrupção. E ao mesmo tempo combater seus excessos, que a tornam lentas e cara: a rigidez, o formalismo, a desconfiança nas pessoas, o controle centrado nos processos ou procedimentos ( BRESSER PEREIRA, 1995, p. 11).

Contudo, não se pode massacrar o modelo burocrático dizendo que ele foi totalmente inútil para o Estado, o modelo burocrático teve também uma contribuição positiva e essas características positivas da administração burocrática não serão descartadas, pelo contrário, serão usadas para contribuir com o processo de reformar o aparelho do Estado.

## CAPÍTULO 2 - A REFORMA GERENCIAL DO ESTADO

A reforma gerencial do Estado surgiu em decorrência de diversos fatores sociais e econômicos. Como visto no capítulo anterior, o Brasil teve seu desenvolvimento prejudicado devido a adoção dos modelos patrimonilista e burocrático, o que contribuiu para que o país enfrentasse crises e instabilidades econômicas.

Segundo Dropa (2001, p.6), “A Reforma gerencial nasceu em 1995, diante da expansão progressiva das funções econômicas e sociais do Estado, do desenvolvimento tecnológico e da globalização da economia.”

Segundo o Plano diretor da Reforma do Estado (MARE, 1995, p.4), “a Reforma gerencial passou a ser instrumento indispensável para consolidar a estabilização e assegurar o crescimento sustentado da economia. O Estado ver nela a única forma possível de promover a correção das desigualdades sociais e regionais.”

Entretanto, para um melhor entendimento do assunto, é necessário saber o que é a reforma do aparelho do Estado? O que é o aparelho de Estado? E porque o governo decidiu fazer esta reforma?

Estas e várias outras perguntas foram colocadas em um documento lançado pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – (MARE, 1995) veja as respostas:

A reforma do aparelho de Estado é a mudança nas leis, na organização, nas rotinas de trabalho e na cultura e comportamento da administração pública, visando a melhoria da eficiência e do atendimento às necessidades da sociedade. São diversos projetos, dos quais as emendas constitucionais representam apenas uma parte, que serão desenvolvidos nos próximos anos, com o ativo envolvimento dos servidores e a participação da sociedade.

O aparelho de Estado é o Estado como organização, que conta com servidores públicos, recursos financeiros, máquinas, equipamentos e instalações, para a prestação de serviços no interesse da sociedade. O aparelho de Estado é o executor das decisões que são tomadas pelo Governo. Daí, a necessidade de que atue com eficiência e presteza, em respeito ao contribuinte e procurando sempre dar respostas às necessidades da sociedade.

Porque há um consenso nacional de que a administração pública não tem conseguido atender adequadamente à sociedade. O cidadão que sustenta a administração pública com o pagamento de impostos deseja mais eficiência com melhores serviços. E o Governo entende que o problema hoje no Brasil não é pura e simplesmente reduzir o Estado, mas reorganiza-lo e até permitir o seu crescimento saudável naquelas áreas onde ele é efetivamente necessário, para assegurar serviços sociais de melhor qualidade para todos (MARE, 1997, p. 15).

A partir deste documento, é possível depreender que a reforma do aparelho do Estado trará uma grande mudança em diversos setores e departamentos do Estado, suas leis, estrutura organizacional, rotinas de trabalho, tudo será afetado no intuito de melhorar os serviços prestados ao cidadão.

O governo decidiu fazer esta reforma porque chegou a conclusão de que esta é a única solução para resolver a crise do Estado, os serviços oferecidos ao cidadão são precários e precisam ser melhorados, os valores arrecadados com impostos são altos e a sociedade necessita e reivindica melhores serviços.

Algumas mudanças sugeridas na Reforma do Aparelho do Estado se referem a estabilidade do servidor público, e no início da criação do Plano diretor da reforma do aparelho do Estado causou desentendimento e confusão entre vários servidores públicos que passaram a ser contra a implementação da reforma por acreditarem ser um movimento contra a estabilidade do funcionário público.

Para Bresser Pereira (1995):

Flexibilizar a estabilidade não significa acabar com ela, não apenas porque a estabilidade tradicional será mantida para as carreiras exclusivas do Estado, mas também porque, para os demais funcionários, além dos obstáculos culturais já existentes às dispensas, serão previstos procedimentos que não tornem a demissão por insuficiência de desempenho ou por excesso de quadros um ato de rotina. A dispensa por insuficiência de desempenho só poderá ocorrer depois de um processo administrativo simplificado. A dispensa por excesso de pessoal exigirá critérios objetivos para determinar os funcionários a serem demitidos. Por exemplo: os últimos admitidos serão os primeiros a serem dispensados. Estas mudanças não se fazem apenas para atender o interesse público e o da cidadania, mas em benefício do funcionário. Todo servidor competente e trabalhador, que valoriza seu próprio trabalho, será beneficiado. Saberá que está realizando uma tarefa necessária. E, ao mesmo tempo, readquirirá o respeito da sociedade — um respeito que foi perdido quando uma minoria de funcionários desinteressados estabeleceu padrões de ineficiência e mal atendimento para todo o funcionalismo (BRESSER PEREIRA, 1995, p. 12).

De acordo com o Mare (1997):

O Governo não é contra a estabilidade, quando ela representa uma efetiva garantia do Estado para o exercício das suas funções, por intermédio de seus servidores. O que o Governo não quer é a estabilidade como puro e simples privilégio dos servidores. Por isso o Governo defende o aperfeiçoamento dos dispositivos que regulam a estabilidade na nossa Constituição (MARE, 1997, p. 18).

Para Machado (1995):

O preceito da estabilidade do servidor público, segundo destacam alguns estudiosos, não pode ser interpretado como um privilégio que confere ao mesmo a vitaliciedade no cargo ou função desempenhada. A estabilidade deve ser analisada como um instrumento garantidor da excelência da prestação de serviços à sociedade, evitando que a administração pública possa ficar comprometida pelo uso político de suas atividades, refletindo interesses clientelistas e paroquiais, gerando a descontinuidade, arbitrariedade técnica, bem como perda da memória técnica da administração (MACHADO, 1995, p. 9).

Diante destas opiniões, fica claro que o governo não quer acabar com a estabilidade do servidor, mas quer modificá-la, tornando-a mais justa. É de conhecimento de todos, que infelizmente, por causa da estabilidade do servidor público, muitos funcionários deixam de prestar um serviço com qualidade, com a certeza de que não serão punidos.

A reforma neste quesito é importante sim, a estabilidade deve permanecer, mas deve ser aperfeiçoada e moldada para obter melhores resultados nos serviços prestados a sociedade.

Em sua obra “A reforma do aparelho do Estado e a Constituição brasileira”, o autor Bresser Pereira faz uma crítica a Constituição de 1988 e a culpa de ser responsável por um grande retrocesso na administração pública.

No plano da administração pública voltou-se, com a Constituição de 1988, aos anos 30, ou seja, à época em que foi implantada a administração burocrática clássica no Brasil. A Constituição irá sacramentar os princípios de uma administração pública arcaica, burocrática ao extremo. Uma administração pública altamente centralizada, hierárquica, rígida, fundamentalmente baseada na idéia do controle por processo e não por resultados e objetivos, quando sabemos que a administração pública e também a administração de empresas modernas estão hoje baseadas na descentralização, na administração matricial, nos sistemas de autoridade funcional convivendo com os de linha, na confiança e no controle dos resultados, e não dos processos (BRESSER PEREIRA, 1995, p. 6).

Outro fator interessante é que a Constituição de 1988, também contribuiu, segundo Bresser Pereira (1995), para que a Crise do Estado se agravasse ainda mais:

Não bastasse isso, a Constituição de 1988 transformou, de um golpe, mais de 400 mil funcionários celetistas das fundações e autarquias em funcionários estatutários. O Estado, que já contava com excesso de quadros, agora via-se inviabilizado de corrigir esta anomalia. Por outro lado, estabeleceu um sistema de privilégios na área da previdência, garantindo aos funcionários públicos a possibilidade de se aposentar, por tempo de serviço, em geral antes dos 50 anos, com um valor de aposentadoria correspondente a 120% do último salário. Com isso a crise fiscal era decisivamente agravada (BRESSER PEREIRA, 1995, p. 8).

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado também defende o mesmo pensamento em relação a Constituição Federal de 1988:

As ações rumo a uma administração pública gerencial são, entretanto, paralisadas na transição democrática de 1985 que, embora representasse uma grande vitória democrática, teve como um de seus custos mais surpreendentes o loteamento dos cargos públicos da administração indireta e das delegacias dos ministérios nos Estados para os políticos dos partidos vitoriosos. Um novo populismo patrimonialista surgia no país. De outra parte, a alta burocracia passava a ser acusada, principalmente pelas forças conservadoras, de ser a culpada da crise do Estado, na medida em que favorecera seu crescimento excessivo. A conjunção desses dois fatores leva, na Constituição de 1988, a um retrocesso burocrático sem precedentes. Sem que houvesse maior debate público, o Congresso Constituinte promoveu um surpreendente engessamento do aparelho estatal, ao estender para os serviços do Estado e para as próprias empresas estatais praticamente as mesmas regras burocráticas rígidas adotadas no núcleo estratégico do Estado. A nova Constituição determinou a perda da autonomia do Poder Executivo para tratar da estruturação dos

órgãos públicos, instituiu a obrigatoriedade de regime jurídico único para os servidores civis da União, dos Estados membros e dos Municípios, e retirou da administração indireta a sua flexibilidade operacional, ao atribuir às fundações e autarquias públicas normas de funcionamento idênticas às que regem a administração direta. Este retrocesso burocrático foi em parte uma reação ao clientelismo que dominou o país naqueles anos. Foi também uma consequência de uma atitude defensiva da alta burocracia que, sentindo-se injustamente acusada, decidiu defender-se de forma irracional (MARE, 1995, p.20).

Contudo, acredita-se que a crise do Estado agravada ou não pela Constituição Federal de 1988, fez com que o Estado repensasse seu modo de gerir a máquina pública, e começasse a criar um plano de governo capaz de resolver todos estes problemas. Começa a idéia de que o Estado deve ser reconstruído.

Para Bresser Pereira (1995, p.11), reformar o Estado, significa: tornar a administração pública mais flexível e eficiente; reduzir seu custo; garantir ao serviço público, particularmente aos serviços sociais do Estado, melhor qualidade; e levar o servidor público a ser mais valorizado pela sociedade ao mesmo tempo que ele valorize mais seu próprio trabalho, executando-o com mais motivação.

Entretanto, a questão é saber como será possível fazer tudo isso acontecer.

Muitas mudanças já ocorreram, foi criada a Lei Complementar 101 de 04 de maio de 2000, conhecida mais popularmente como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), esta lei tem como principal objetivo tornar as prestações de contas dos entes públicos mais transparentes, também é uma forma de controlar a maneira como os gastos públicos estão ocorrendo, através da criação dos Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (RREO) e também dos Relatórios de Gestão Fiscal (RGF) exigidos por esta lei, ficou mais fácil o acompanhamento da sociedade e dos Controles internos e externos, como os Tribunais de Contas, fiscalizarem a qualidade dos gastos públicos.

Esta lei, antes de ser apenas uma dentre tantas, juntamente com os demais dispositivos legais que cerceiam a matéria legal, é uma das melhores armas do cidadão no controle e fiscalização dos atos dos governantes e representantes públicos de que se tem notícia. Uma lei avançada e moderna para um país que entra no Século XXI disposto a vencer suas dificuldades. Mais que isso, disposto a moralizar-se (DROPA, 2012, p.7).

A Lei de Responsabilidade Fiscal, trouxe mecanismos de controle capazes de fornecer para a sociedade em geral dados como os de gastos com pessoal, índices de aplicação na educação e na saúde, controle das operações de créditos efetuadas pelos governos e capacidade de endividamento. Tudo isso, graças aos relatórios obrigatórios que devem ser publicados bimestralmente e trimestralmente por todos os órgãos públicos, municipais, estaduais e da União.

Também foi criada em 19 de outubro de 2000 a Lei 10.028, conhecida como a Lei dos crimes contra as finanças públicas, que também foi um bom passo para punir os maus administradores, que na maioria das vezes ainda possuem aquela antiga visão patrimonialista, e confundem o patrimônio público com o particular. Esta lei veio para trazer ordem e maior responsabilidade por parte dos políticos e servidores públicos no respeito à coisa pública.

O Ministério da Fazenda, por meio da Portaria MF Nº 184, de 25 de Agosto de 2008, Dispõe sobre as diretrizes a serem observadas no setor público (pelos entes públicos) quanto aos procedimentos, práticas, elaboração e divulgação das demonstrações contábeis, de forma a torná-los convergentes com as Normas Internacionais de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público. Essa portaria é importante, pois estabelece uma padronização da forma como são prestadas as contas públicas por meios de balancetes e outros relatórios contábeis. Esta unificação, permite uma melhor comparação entre diversos órgãos públicos até mesmo de países diferentes.

Em 18 de novembro de 2011, a presidente Dilma Rousseff sancionou a Lei de acesso a informações públicas (Lei nº12.527/2011). O texto foi publicado em edição extra do Diário Oficial no mesmo dia. Em 16 de maio de 2012, o decreto n.º 7.724/2012 de regulamentação da Lei 12.527/2011 foi assinado por Dilma. O texto foi publicado no dia seguinte. Esta lei é de extrema importância para a transparência dos atos públicos do governo em todas as suas esferas, sejam elas municipal, estadual ou federal. Com esta Lei o cidadão tem direito e pode ter acesso a qualquer informação que lhe interessar, pois todos os dados que dizem respeito a receita arrecadada e aos gastos públicos estão disponíveis através da internet e também poderá ser solicitado nas repartições públicas.

Todas estas Leis, decretos e portarias criadas nos últimos anos são ferramentas importantíssimas para que a reforma do aparelho do Estado sejam implementadas, elas fazem parte do rol de mecanismos imprescindíveis para que o plano funcione, é através delas que o cidadão terá conhecimento de como sua cidade, seu Estado, seu país está sendo administrado.

Como diz Bresser Pereira (1995, p. 04), “Reformar o Estado é uma tarefa imensa, que ultrapassa de muito as possibilidades do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE). É uma tarefa de todo o governo, em seus três níveis. Mais do que isto, é uma tarefa de toda a nação brasileira.”

De acordo com o autor, o objetivo maior da reforma só será alcançado se todos os brasileiros tiverem consciência que todos devem fazer sua parte, o governo e a sociedade devem estar juntos nesta caminhada. A sociedade deve fiscalizar os serviços prestados à ela e deve reivindicar e buscar melhores resultados sempre.

Governantes corruptos, maus gestores, e servidores ineficientes não devem mais fazer parte da Administração do Estado, não deve mais existir lugares para estes maus feitores, o Brasil precisa de pessoas comprometidas com o verdadeiro propósito do plano diretor da reforma, que é transformar o país em um lugar melhor para se viver.

### **CAPÍTULO 3 - OBSTÁCULOS PARA A IMPLEMENTAÇÃO DA REFORMA DO ESTADO**

A Reforma gerencial, desde sua criação vem tendo alguns obstáculos. No início muitos pensavam que esta reforma não passava de uma idéia neoliberal contrária aos servidores públicos, houve momentos em que o autor da reforma, Bresser Pereira foi chamado até de “carrasco dos servidores públicos”. Entretanto, diante de muito esforço, conseguiu convencer a grande maioria de que não se tratava disso. E todo esse esforço resultou na aprovação da mesma com um amplo apoio da opinião pública.

De acordo com Coutinho e Campos (1996):

Repensar o Estado brasileiro implica reformá-lo, o que requer vencer as fortes resistências que sempre se levantam quando mudanças e abandonos são propostos. Outra exigência é estar consciente de que reformulações não se realizam de um dia para outro. Elas necessitam de um prazo sempre superior ao que a resistência precisa para se mobilizar e conseguir bloquear as mudanças e os abandonos, ou, então, mutilar o poder de realização das propostas. Deve-se estar ciente, então, de que é necessário vencer no tempo as resistências que irão tentar obstruir a implementação das reformulações do Estado brasileiro ( COUTINHO; CAMPOS, 1996, p. 12).

Como toda mudança, a Reforma do aparelho do Estado não será fácil, certamente não será do dia para o outro, prova disso é o tempo. Já se passaram dezessete anos desde 1995 quando o plano diretor da reforma do aparelho do Estado foi criado. Entretanto, algumas mudanças estão visíveis aos olhos, como as novas Leis que foram criadas e estão sendo cumpridas ou se fazendo cumpri-las como é o caso da Lei de Responsabilidade Fiscal, as dos Crimes contra as finanças públicas, a lei de acesso as informações publicas, etc.

Acredita-se que não se tem progredido na velocidade esperada , mas o país não encontra-se parado, estagnado frente a reforma, pelo contrário, tem muito bandido indo pra cadeia por pensar diferente e não ter os mesmo objetivos das novas normas a serem seguidas.

Um dos objetivos da reforma é tornar a administração pública mais descentralizada na prestação de alguns serviços, principalmente os da área social. No entanto, como já era previsto, a reforma também enfrentou dificuldades quanto a isso.

Os avanços no sentido de conceder maior autonomia na execução de serviços e de favorecer as unidades subnacionais caminham lentamente, menos por falta de definição legal do problema, e mais pela crença arraigada na cultura política brasileira de que cabe à União promover diretamente o desenvolvimento social do país. Esta crença está em contradição com a profunda tradição municipalista brasileira, que vem do período colonial, e aos poucos vai sendo abandonada, à medida em que os municípios, melhor dotados de recursos financeiros, vêm assumindo crescentes responsabilidades na área social (MARE, 1995, p.26).

A descentralização dos serviços sociais e de infra-estrutura tem avançado nos últimos anos, entretanto, nos anos que antecederam o ano da criação do plano diretor da reforma do aparelho do Estado, os recursos para esse tipo de serviço era centralizado, tudo ficava sob o poder da União. Aos poucos esses serviços estão sendo cada vez mais descentralizados, atualmente muitos municípios brasileiros possuem Fundos Municipais nas áreas de saúde , educação, assistência social, infra-estrutura e meio ambiente. Estes fundos recebem um repasse da União, e os municípios são responsáveis em gerir todos os recursos recebidos para estas áreas.

Para a reforma acontecer ela necessita reestruturar o aparelho do Estado, mudar sua maneira de intervir no mercado e na sociedade. O Estado brasileiro por muito tempo se manteve sobrecarregado com suas políticas públicas, sempre foi um Estado paternalista, centralizador e detentor de todo o poder.

Um outro obstáculo é a herança negativa do sistema burocrático, que, segundo o Plano diretor da Refoma ainda persisti e atrapalha.

Esta cultura burocrática não reconhece que o patrimonialismo, embora presente como prática, já não constitui mais valor hoje no Brasil. Não reconhece que os políticos, em uma democracia, são crescentemente controlados por seus eleitores. Por isso, ela mantém uma desconfiança fundamental nos políticos, que estariam sempre prontos a subordinar a administração pública a seus interesses eleitorais. Na prática, o resultado é uma desconfiança nos administradores públicos, aos quais não se delega autoridade para decidir com autonomia os problemas relacionados com os recursos humanos, materiais e financeiros. Explica-se daí a rigidez da estabilidade e dos concursos, o formalismo do sistema de licitações, e o detalhismo do orçamento. Esses obstáculos a uma administração pública eficiente só poderão ser superados quando, conjuntamente com a mudança institucional-legal ocorra uma mudança cultural no sentido da administração pública gerencial (MARE, 1995, p. 38).

Essa desconfiança nos administradores públicos herdada do modelo burocrático constitui um sério problema para a descentralização do Estado, pois para que isso ocorra, deve existir sobre tudo a confiança.

De acordo com Dropa(2012, p.12), “Sai de cena, não na íntegra, o Estado Paternalista, para dar lugar à iniciativa privada, possibilitando a atuação da mesma no campo da prestação de serviços públicos.”

Bresser Pereira, comenta a seguir, alguns dos motivos que dificultam o sucesso da implementação da Reforma:

[...]No plano da implementação porém, o avanço foi mais modesto, e tornou-se ainda mais lento nos últimos dez anos depois da reforma. Ela continua a ocorrer, principalmente no âmbito de estados e de municípios, enquanto se arrasta em Brasília. Arrasta-se em parte, porque existem interesses contra ela, principalmente dos servidores que não fazem parte das carreiras de Estado, aos quais a reforma deu

evidente preferência; em parte, porque os dirigentes governamentais não tem o conhecimento e as informações relevantes sobre a nova cultura da gestão pública. Desde 2003, assistimos à estagnação e ao retrocesso da esfera federal, enquanto tais propostas avançam nos governos estaduais e municipais. Estagnação nas reformas das estruturas, com ampliação do número de organizações baseadas em formatos tradicionais - vide aumento do número de ministérios e secretarias de estado, a criação de sete novas universidades com o mesmo formato institucional das atuais e enrijecidas universidades públicas federais, ou tentativas de impor formatos rígidos a entidades dotadas de algum tipo de algum grau de autonomia – por exemplo a proposta de transformar em autarquia o Grupo Hospitalar Conceição, cujo formato atual de sociedade de economia mista lhe confere muito mais flexibilidade; ou ainda nas propostas de alteração nos modelos das Agências reguladoras” (BRESSER PEREIRA, 2005, p.162).

Como visto, o sucesso de todo este trabalho iniciado em 1995 só terá continuidade e alcançará seus objetivos finais, se houver uma grande mudança no pensamento dos atuais e futuros governantes deste país, e principalmente o esclarecimento da sociedade brasileira, da importância de dar continuidade a reforma gerencial. Só assim será possível vislumbrar um futuro melhor para o Estado brasileiro.

Dropa (2012), ressalta em seu texto que a reforma trará benefícios em três áreas: econômica, social e política para o Brasil:

Visto pelo lado econômico, a reforma gerencial do Estado brasileiro, possui mecanismos que podem ajudar de forma substancial a diminuição do déficit público, a ampliação da poupança pública e também o aumento da capacidade financeira do Estado para concentrar recursos em áreas onde deve intervir diretamente. Olhando pelo lado social, a reforma contribuirá para um aumento da eficiência dos serviços prestados pela administração pública junto ao cidadão. Politicamente, a reforma também traz benefícios, pois amplia a participação do cidadão na gestão dos bens públicos e estimula programas de ação social. E isso trás para o Estado eficácia em suas ações, trabalhando diretamente sobre o controle dos resultados (DROPA, 2012, p.16. ).

Uma reforma tão bem planejada como esta, poderia alcançar melhores resultados, não fossem as barreiras impostas pela herança do sistema burocrático, tão forte neste país, que se soma a interesses de políticos patrimonialistas e de corporativistas que favorecem a si próprios ou a familiares.

Com relação aos atuais acontecimentos políticos que vêm ocorrendo nestes últimos meses, Bresser Pereira faz o seguinte comentário:

Sem dúvida, a injustiça e o privilégio são ainda amplamente dominantes no Brasil. Sem dúvida, a violência aos direitos sociais, ainda convive com violências aos direitos civis, especialmente dos mais pobres. Mas houve progresso em todas as áreas. Os cidadãos brasileiros tem cada vez mais claro para si que o patrimônio público deve e pode ser usado para fins públicos. Por isso as denúncias de privatização ou captura do Estado por capitalistas e burocratas, de corrupção, e de nepotismo não devem ser vistas com pessimismo, mas como um sinal de que o patrimonialismo está sendo combatido, e de que um Estado democrático e gerencial está em formação no Brasil (BRESSER PEREIRA, 2001, p. 330).

Perante tudo que foi exposto anteriormente, a idéia que se pode ter, é a de que o Brasil passa por um momento muito importante e, que deve ser amplamente discutido. O resultado de toda essa reflexão, deve ser em prol de um país mais justo, mais honesto, mais eficaz, porque não se pode negligenciar todo o esforço e dedicação de pessoas que conseguiram ver na reforma gerencial uma significativa melhora para o Estado brasileiro.

A reforma gerencial propôs diversos objetivos a serem alcançados, entre eles o da flexibilidade de gestão, ou seja, a capacidade de administrar os órgãos públicos através de uma administração mais autônoma, livre. O que não acontecia no antigo modelo burocrático, dotado de um processo amplamente demorado e ineficiente. Entretanto, deve-se lembrar que este modelo implantado no Brasil na década de trinta, foi a solução mais adequada naquela época para resolver, pelo menos em parte, os problemas de nepotismo, corrupção e clientelismo frutos do modelo patrimonialista.

Um dos obstáculos a serem vencidos por esta Reforma, é conseguir transformar um Estado altamente centralizador, protegido e enrijecido de diversos mecanismos burocráticos em um Estado descentralizado com órgãos e autarquias plenamente autônomas e livres nas suas tomadas de decisões.

Essa reforma administrativa corre o risco, em alguns casos, de desestruturar uma organização existente, de funcionamento razoável, para substituir por outra desconhecida, que, inclusive, pode acentuar velhos hábitos da administração pública como corrupção, nepotismo e fisiologismo. O discurso da eficiência pode ocultar a principal intenção que é a de afastar-se da legislação administrativa: concurso público, licitação e controle orçamentário. E isso pode propiciar maior agilidade e flexibilidade, mas também o reincremento da corrupção e outros vícios da administração pública brasileira.

Pode-se dizer que o processo não é simples, mas também não é impossível. O que falta no Brasil é conhecimento do que é certo e/ou errado. Essa ferramenta, infelizmente, boa parte da população não tem. Não se pode culpar somente ao Estado por isso, porque o mesmo não é composto somente por governantes, existem também os governados, e suas vontades são imprescindíveis para que as mudanças ocorram.

## CONCLUSÃO

Há necessidade de mais estudos sobre o modelo gerencial no Brasil. Ele apresenta uma série de críticas à administração pública burocrática como a morosidade, a relativa ineficiência, ritualismo, rigidez e a resistência a inovações.

Entretanto, as propostas do gerencialismo, não têm conseguido implementar-se totalmente no Brasil, especialmente em relação às organizações sociais e serviços sociais autônomos. A pluralidade de oferta de serviços sociais, a concorrência, a oportunidade de escolha do cidadão e uma maior responsabilidade de seus dirigentes não têm acontecido tal como proposto por Bresser Pereira e seus seguidores.

Até o momento não há comprovação de que as modificações trazidas pela reforma gerencial propiciaram maior eficiência à administração pública, um dos seus principais objetivos. Os indicadores de desempenho, as metas e os objetivos estabelecidos nos contratos de gestão, em geral apresentam falhas, ou são excessivamente técnicos ou superficiais. Isto é ainda mais evidente em relação às organizações públicas não-estatais: serviços sociais autônomos e organizações sociais. Porém deve-se ressaltar que a implantação de uma Reforma administrativa não é um processo simples, e que levará anos para que seja implementada na íntegra.

Certamente não será fácil romper bruscamente com o velho modelo burocrático, este já faz parte da cultura e tradição no modo de governar brasileiro. No entanto, com base no que foi estudado, depreende-se que o Estado encontra-se num momento em que lhe é exigido pela sociedade, por empresários e pela globalização, uma evolução na sua forma de administrar.

Hoje, o mundo globalizado exige maior eficiência e rapidez nos serviços públicos prestados à população. A cultura burocrática que torna lenta a execução dos diversos processos administrativos deve ser substituída por outra, mas moderna, mais flexível e mais eficiente.

Boa parte da culpa deste país não estar entre os melhores do mundo, se deve ao pequeno interesse da sociedade em usar sua influente capacidade de mudar a administração pública no que concerne aos modelos de governabilidade que só atrapalham e a privam de todos os mecanismos de crescimento econômico e social.

A Reforma Gerencial deve ser levada a sério, para que todos os brasileiros possam usufruir dos benefícios que o Estado é capaz de proporcionar. O Estado deve ser eficiente e eficaz no que lhe cabe intervir, deve ser regulador. Para alcançar o desenvolvimento que se almeja e a excelência do serviço público, é necessário seguir todos os projetos da reforma

gerencial de 1995. Os atuais governantes devem se abrir para este novo modelo de gestão e tentar apagar as heranças negativas dos modelos patrimonialista e burocrático.

A mentalidade das pessoas também deve ser mudada, a sociedade como um todo, deve ser esclarecida de que o país necessita de mudanças radicais em sua administração. Enquanto existirem pessoas mal qualificadas ocupando cargos extremamente importantes neste país, a sociedade brasileira continuará presa a esta situação medíocre de violência, má educação e calamidade pública generalizada.

Contudo, o estudo aponta que a reforma Gerencial para a Administração Pública brasileira é importante, pois seus objetivos são nobres e imprescindíveis para o desenvolvimento do Estado. O povo brasileiro merece um país que ofereça serviços de qualidade com rapidez e eficiência, afinal a carga de impostos no Brasil está entre as mais cara do mundo. Quanto aos fatores que impedem que ela seja implementada na íntegra, pode-se dizer que não são poucos, entre eles estão a forte cultura burocrática, o medo do novo, e a falta de conhecimento e interesse da sociedade sobre políticas públicas.

## REFERÊNCIAS

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **A reforma do aparelho do Estado e a Constituição Brasileira**. Brasília: ENAP, 1995.

\_\_\_\_\_. **Do Estado Patrimonial ao Gerencial no Brasil: Um Século de Transformações**. São Paulo: Cia de Letras, 2001, p. 222-259.

\_\_\_\_\_. **Reforma do Estado e Gestão Pública Gerencial**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998.

\_\_\_\_\_. **O Público não estatal na Reforma do Estado**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999.

\_\_\_\_\_. Da Administração Pública à Gerencial. **Revista do Serviço Público**, n.º 47, maio 1996.

\_\_\_\_\_. A Reforma Gerencial do Estado de 1995. **Revista de Administração Pública**, 34, p. 7-26, Jul./ago. 2000.

\_\_\_\_\_. A Reforma do Estado Brasileiro e o Desenvolvimento. **Revista Eletrônica da Reforma do Estado**, 3, p. 10, set. out. nov. 2005.

\_\_\_\_\_. **Reforma da Gestão Pública**. Disponível em: <<http://www.reformadagestaopublica.org.br/>> Acesso em: 15 nov. 2011.

COUTINHO, Virgínio Ferreira; CAMPOS, Maria Tereza Oliva Silveira. **Brasil Século XXI: a construção de um Estado eficaz**. Brasília: ENAP, 1996.

**DICIONÁRIO ONLINE DE PORTUGUÊS**, significado de burocracia. Disponível em <<http://www.dicio.com.br/burocracia/>> Acesso em 23 out. 2012.

DROPA, Romualdo Flávio. **Lei de Responsabilidade Fiscal**. Disponível em: <<http://www.advogado.adv.br/artigos/2003/romualdoflaviodropa/leideresponsabilidadefiscal.htm>> Acesso em: 23 mar. 2012.

\_\_\_\_\_. **Reforma do Estado e Reforma Administrativa**. Disponível em: <<http://www.advogado.adv.br/artigos/2003/romualdoflaviodropa/reforMaestado.htm>> Acesso em: 09 nov. 2011.

FAORO, Raymundo. **Os Donos do Poder - Formação do Patronato brasileiro**. 3. ed. Revista. São Paulo: Globo, 2001.

FERREIRA, Caio M. Crise e reforma do Estado: uma questão de cidadania e valorização do servidor. **Revista do Serviço Público**, Brasília, ano 47, v. 120, n. 3, p. 5-33, set./dez. 1996.

MACHADO, Érica Máximo. **A questão da estabilidade do servidor público no Brasil Perspectivas de flexibilização**. Brasília: ENAP, 1995.

MARE - Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Estado**. Brasília: Presidência da República, Imprensa Oficial, novembro, 1995.

\_\_\_\_\_. **A Reforma do aparelho do estado e as mudanças constitucionais: síntese & respostas a dúvidas mais comuns**. Brasília: MARE, 1997.

NUNES, Marcos Alonso. **Agências executivas: estratégias de reforma administrativa**. Brasília: MARE/ENAP, 1997.

RAMOS, Alberto Guerreiro. **Administração e Contexto Brasileiro**. 2 ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1983, p.237.

REIS, Rogério. **A institucionalização do patrimonialismo brasileiro**. Disponível em: <<http://www.artigos.com/articles/4404/1/Patrimonialismo/pagina1.html>> Acesso em: 09 nov. 2011.

SECCHI, Leonardo. **Modelos Organizacionais e reformas da administração pública**. Rio de Janeiro: 2009.

SEIXAS, Paulo Henrique D'Ângelo. **As organizações sociais de saúde em São Paulo, 1998 - 2002 - uma visão institucional**. São Paulo: 192 f. Dissertação de (Mestrado em Administração) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, 2003.

WEBER, Max. **Economia e Sociedade**. Trad. Regis Barbosa e Karen Barbosa, revisão Técnica Gabriel Cohn. 3ª ed. V. II Brasília: Ed. UNB, 1999 p. 212.

WISE. Lois Recascino. Postura Burocrática: a necessidade de uma teoria composta pelo Comportamento burocrático. **Public Administration Review**, v. 64, n. 6, p. 669-680, Nov/dec. 2004.