



CADERNO DA **REFORMA ADMINISTRATIVA**

18. Reformas Administrativas
no Brasil e no Mundo: revisão
bibliográfica sugere cautela extrema
com a importação de ideias
e modelos estrangeiros



FONACATE
Fórum Nacional Permanente
de Carreiras Típicas de Estado

Brasília, Abril de 2021

Regina Coeli Moreira Camargos

Bacharel em Ciências Econômicas pela FACE/UFMG (1987), doutora em Ciência Política pela FAFICH/ UFMG (2008), pesquisadora em pós-doutorado no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico no CESIT/IE/ Unicamp (fevereiro 2019 a março de 2020). Economista do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos - DIEESE (1993 a 2018), com atuação nas áreas de negociação coletiva, educação e assessoria sindical e pesquisas relacionadas ao mundo do trabalho. Consultora de relações de trabalho. Autora do livro "Negociação Coletiva: trajetória e desafios" - Ed. RTM, Belo Horizonte, 2009.

Expediente

Realização:

Fórum Nacional Permanente de Carreiras
Típicas de Estado (Fonacate) (Abril, 2021)

Autores:

Regina Coeli Moreira Camargos

As opiniões aqui emitidas são de
responsabilidade dos autores e
colaboradores.

Diagramação:

Diego Feitosa

Apoio:



Servir

Frente Parlamentar Mista em Defesa do Serviço Público.

Presidente: Deputado Federal Professor Israel Batista (PV-DF)

Reformas Administrativas no Brasil e no Mundo: revisão bibliográfica sugere cautela extrema com a importação de ideias e modelos estrangeiros

Regina Coeli Moreira Camargos¹

Introdução

O Governo Bolsonaro enviou ao Congresso Nacional, em setembro de 2020, a Proposta de Emenda Constitucional 32/2020 (PEC 32/2020) que propõe uma profunda reforma na administração pública federal. A PEC altera os artigos 37 a 41 da atual Constituição da República que definem regras para contratação, movimentação funcional e dispensa de servidores públicos federais, exceto do Poder Judiciário.

A reforma administrativa, assim como outras ocorridas no país desde 2016, está sendo justificada por seus propositores e defensores como essencial para promover o equilíbrio fiscal e a retomada do crescimento econômico. Além disso, alardeia-se que a reforma eliminará supostos privilégios dos servidores públicos.

O enfrentamento da pandemia deman-

dou aumento de gastos públicos no país e no mundo que foram necessários para mitigar seus desastrosos efeitos socioeconômicos. Entretanto, enquanto governos de diversos países deixam de lado o *mainstream* neoliberal para tentar encontrar soluções para a grave retração que se abate sobre suas economias, o governo brasileiro e sua equipe econômica insistem em medidas que aprofundarão a crise social, econômica, sanitária e fiscal.² Ademais, poderão levar a uma profunda desestruturação do aparato estatal brasileiro arduamente constituído ao longo de quase um século.

As reformas administrativas foram um dos eixos da reestruturação dos Estados de Bem-Estar Social em vários países nas últimas quatro décadas, período em que o neoliberalismo se tornou a orientação econômica hegemônica. Seus contornos, resultados e características variaram em cada país, mas há elementos semelhantes entre elas, pois foram elaboradas e condu-

1 Bacharel em Ciências Econômicas pela FACE/UFMG (1987), doutora em Ciência Política pela FAFICH/ UFMG (2008), pesquisadora em pós-doutorado no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico no CESIT/ IE/ Unicamp (fevereiro 2019 a março de 2020). Economista do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos - DIEESE (1993 a 2018), com atuação nas áreas de negociação coletiva, educação e assessoria sindical e pesquisas relacionadas ao mundo do trabalho. Consultora de relações de trabalho. Autora do livro "Negociação Coletiva: trajetória e desafios" - Ed. RTM, Belo Horizonte, 2009.

2 Uma dessas medidas é a PEC 188/2019 sobre o novo Pacto Federativo enviada ao Congresso em dezembro de 2019 que está sendo chamada de "PEC dos 3 D" - descentralização, desindexação e desvinculação das receitas orçamentárias da União, dos Estados e Municípios. A Exposição de Motivos da PEC menciona que a União poderá direcionar mais recursos aos demais entes federados (descentralização) e que eles terão mais liberdade para alocar os recursos recebidos, desde que observem uma rígida disciplina fiscal. Se a despesa do ente ultrapassar 95% de sua receita ele entrará em situação de emergência fiscal que o impedirá de realizar operações para abertura de crédito suplementar ou especial e promoções e progressões de seus servidores. Por outro lado, permitirá ao ente reduzir a jornada e a remuneração dos servidores em até 25% e as despesas com cargos em comissão e funções de confiança em até 20%. A desvinculação permitirá aos entes alocar os recursos recebidos da União da melhor forma que lhes convier e não mais observando parâmetros constitucionais, entre os quais, a destinação obrigatória de 25% das receitas à educação.

zidas pelos mesmos organismos internacionais.

O objetivo da presente edição dos Cadernos da Reforma Administrativa / Fonacate é fazer um balanço dessas reformas à luz da bibliografia existente sobre o tema, com o objetivo de subsidiar o debate e a intervenção dos atores envolvidos nesta matéria e no processo de tramitação da PEC 32/2020. Além disso, pretende-se apresentar ao público em geral uma síntese de alguns estudos comparativos sobre reformas administrativas e oferecer-lhe um roteiro de leitura sobre o tema.

1. Reformas administrativas no mundo: breve retrospectiva

A primeira geração de reformas administrativas data do início dos anos 1980 e ocorreu durante a primeira crise do capitalismo, após um longo ciclo expansivo que ficou conhecido como “os 30 anos gloriosos”. Foram pioneiras e exemplares as experiências do Reino Unido nos mandatos da ex-primeira ministra britânica Margaret Thatcher (1979-1990)³ e dos EEUU nos governos de Ronald Reagan (1981-1989). As reformas realizadas na Nova Zelândia (1984) e na Austrália (1983) também são consideradas representativas das principais mudanças implementadas nos países capitalistas desenvolvidos.

Desde então, as reformas se disseminaram pelo mundo fundamentadas no argumento de que o modelo weberiano que inspirou a constituição das administrações públicas na maioria dos países capitalistas estava esgotado e deveria ser substituído por outro, inspirado em práticas administrativas e gerenciais das empresas privadas. O novo modelo ficou conhecido como *New Public Management* (doravante, NPM).

Os principais fundamentos da NPM são:

- A estrutura do Estado Providência é onerosa, impede o crescimento econômico e a estabilidade fiscal;
- A nova gestão da administração pública deve adotar modelos e técnicas da iniciativa privada, considerados mais adequados ao novo cenário econômico da globalização;
- O novo modelo deve ser implementado mediante adoção de um conjunto de medidas que visem a reduzir despesas, melhorar a eficiência no uso dos recursos públicos (fazer mais com menos), avaliar periodicamente os resultados das políticas e dos serviços com base em indicadores objetivos e prestar contas aos usuários dos serviços públicos. O conceito de cidadão, que era central na relação entre estado e sociedade no contexto do Estado Providência, deveria ser substituído pelo de usuário ou cliente que caracteriza as relações entre o mercado e a sociedade.

Segundo Carvalho (2008), o “cardápio” da NPM incluiu algumas medidas que foram adotadas pelos governos em sua totalidade ou separadamente. A combinação entre elas dependeu dos contextos nacionais e das escolhas dos agentes políticos e dirigentes da administração pública. Essas medidas incluíram:

- Avaliação de desempenho baseada em indicadores mensuráveis;
- Ênfase no controle dos resultados;
- Estímulo à competição no interior do aparelho de Estado;
- Estímulo à contratualização das relações de trabalho e eliminação gradual dos Planos de Cargos e Salários;

3 Sobre a reforma administrativa no Reino Unido recomenda-se a leitura de:

- Macedo, M. E e Alves, A. M. Reforma administrativa: o caso do Reino Unido. Revista do Serviço Público, Ano 48, Número 3, Set-Dez 1997.

- Fortalecimento da administração indireta e estímulo à descentralização administrativa;

- Fortalecimento da autonomia dos gestores públicos;

- Ênfase na redução de despesas e eficiência alocativa dos recursos em detrimento da equidade e universalidade na oferta dos serviços;

- Criação de “redes de cooperação” com a iniciativa privada. O Estado, gradativamente, deveria se tornar um mediador da prestação de serviços e não seu executor direto;

- Criação de agências independentes para regular as atividades de interesse da sociedade realizadas por empresas públicas e privadas.

Carvalho (2008) também ressalta que a implementação da NPM foi acompanhada de justificativas de caráter político e ideológico para angariar o apoio da sociedade e dos agentes do mercado, entre elas, a de que a administração pública se apoiava numa burocracia ineficiente, afastada dos interesses da sociedade e inadequada aos desafios da globalização e da competitividade.

Pallavicini (2020: p.448), ao analisar as reformas administrativas de diversos países da América Latina a partir do início dos anos 1990, menciona que foram influenciadas pelo relatório do Banco Mundial intitulado *“Informe sobre el desarrollo mundial: el Estado en un mundo en transformación”*, inspirado nas teses do chamado “Consenso de Washington”.

Esse relatório recomendava que as reformas administrativas na região deveriam se concentrar nas seguintes ações: privatizações, descentralização de funções do governo central, redução no quadro funcional e adoção de critérios mais flexíveis para a contratação de servidores.

O referido relatório, tal como a Exposição de Motivos da PEC 32/2020, salientava que a redução de despesas com o funcionalismo era condição necessária ao alcance do equilíbrio fiscal e essencial à retomada do crescimento econômico na região.⁴

A primeira geração de reformas administrativas inspiradas na NPM se estendeu até meados dos anos 1990. A partir de então teve início a segunda geração denominada *New Public Governance* (doravante, NPG).

A diferença fundamental entre as duas gerações de reformas administrativas consiste em que a primeira, mais fortemente orientada pela ideia de “Estado Mínimo”, almejava, principalmente, a redução do custeio do aparelho de Estado enquanto a segunda, influenciada pelas propostas de uma “Terceira Via” de desenvolvimento das sociedades contemporâneas,⁵ perseguiu a realocação e focalização de recursos públicos e o compartilhamento com a iniciativa privada de atividades até então realizadas integralmente pelo Estado, por meio de Organizações Sociais (OS) e Parcerias Público Privadas (PPP).

Pallavicini (2020) comenta que as reformas administrativas de segunda geração se inspiraram em estudos da OCDE e visavam a que o Estado prestasse serviços à sociedade com efetividade, eficácia e equi-

4 Exposição de Motivos. Proposta de Emenda à Constituição nº 32 de 03/09/2020. Altera disposições sobre servidores, empregados públicos e organização administrativa (p. 12-13)

https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node01i94551r6wtlpw4glo9hzbz-no31766247.node0?codteor=1928147&filename=PEC+32/2020

5 A chamada Terceira Via foi uma proposta de alguns partidos social democratas europeus, entre eles, o Partido Trabalhista inglês, que retornou ao poder em 1997 com a eleição de Tony Blair para Primeiro Ministro. Inspirado nas ideias do sociólogo Anthony Giddens, a Terceira Via almejava corrigir os excessos fiscalistas neoliberais sem, no entanto, restaurar o Estado de Bem Estar Social construído no segundo pós-guerra ou rumar ao socialismo.

dade.⁶ Na relação com o setor privado, o Estado deveria criar e garantir condições favoráveis ao investimento para viabilizar a retomada do crescimento econômico.

Na Espanha e em Portugal ocorreram reformas administrativas de segunda geração, as quais guardam algumas semelhanças com as ocorridas na América Latina, inclusive no Brasil, a partir da segunda metade da década de 1990.

Uma das semelhanças reside no fato de as reformas terem sido implementadas em países que experimentavam processos de redemocratização e amplas reformas constitucionais que propunham melhoria da distribuição de renda e aumento da participação social nos processos decisórios dos governos. Ao mesmo tempo, esses países enfrentavam graves problemas econômicos.

De acordo com Bresser-Pereira (1996) e Martins (1995), a reforma administrativa brasileira de 1995 combinou elementos das duas gerações de reformas ocorridas no mundo a partir da década de 1980.

A crise econômica global de 2008 originou uma terceira geração de reformas que retomou e reforçou a radicalidade do projeto original. No âmbito da União Europeia, ocorreram reformas mediante Memorandos de Entendimento estabelecidos entre a Troika (FMI, Banco Central Europeu e Comissão Europeia) e os governos de alguns países, cujos casos mais conhecidos são os de Portugal, em 2011 e da Grécia, em 2010.

Existem pontos de contato entre esses Memorandos de Entendimento e a PEC 32/2020. Não se trata de mera coincidência, uma vez que os governos brasileiros, desde 2016, encamparam uma agenda econômica ultraliberal. Essa questão será tratada na

terceira parte desse estudo.

2. Reformas administrativas em perspectiva comparada

2.1. Análises comparativas sobre reformas administrativas: possibilidades e limites

Decorridas quatro décadas desde que as reformas administrativas inspiradas na NPM e NPG começaram a ser implementadas, a maioria dos estudiosos sobre o tema é bastante cautelosa ao realizar análises comparativas entre elas, dada a escassez de estudos científicos sobre seus resultados. **O que se encontra mais frequentemente são relatórios elaborados pelos órgãos públicos e consultorias privadas responsáveis pela implantação das reformas, os quais, na maioria das vezes, se limitam a enaltecer seus resultados supostamente positivos.**

Ademais, de acordo com Pollitt e Bouckaert (2002), considerados os maiores especialistas em pesquisas e análises sobre o tema, *“avaliar as reformas de gestão em todo o mundo é (...) uma tarefa quase impossível”* (2002: p.7) devido, principalmente, aos seguintes fatores.

Em primeiro lugar, as unidades de análise – Estados-Nação – são dificilmente comparáveis, dadas as particularidades dos seus sistemas socioeconômicos e políticos, processos históricos de formação e das suas culturas administrativas. A NPM teve impactos importantes na remodelagem das estruturas administrativas de vários países, entretanto, em alguns deles, os impactos foram mais profundos e duradouros que em outros.

Os autores estudaram reformas administrativas em 10 países e afirmam que essas particularidades dificultam análise

⁶ A autora cita principalmente o seguinte estudo:

- OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development. Governance in transition: public management reforms in OECD countries. Paris: OECD Publishing, 1995.

ses comparativas. Mesmo os governos que adotaram mais fielmente o modelo original, fizeram adaptações às realidades locais que produziram “receitas” nacionais bastante diversas.

Cada país implantou a NPM de um ponto de partida diferente e isso resultou em trajetórias e resultados também diversos. A escolha dos pontos de partida, por sua vez, foi condicionada pela cultura institucional e administrativa pregressa, a qual, em alguma medida, determinou a trajetória futura dos processos reformistas. Esses processos, portanto, são *path dependent*, ou seja, as instituições e a cultura herdadas condicionam fortemente os caminhos a serem percorridos e explicam, inclusive, a persistência de arranjos institucionais arcaicos ou ambíguos.

Diante dessas particularidades Pollitt e Bouckaert (2002) propõem uma abordagem nacional e setorializada, isto é, analisar reformas num mesmo país e em determinados setores da administração pública – por exemplo, saúde, educação ou sistema prisional. Em cada processo de reforma seriam observados os instrumentos, técnicas, métodos utilizados e resultados alcançados. A comparação entre processos de reforma setorializados pode revelar, inclusive, que as ferramentas e procedimentos utilizados num determinado setor da administração pública (por exemplo, Gestão pela Qualidade Total, Reengenharia) não são passíveis de serem aplicados em outros setores e caso isso ocorra podem causar enormes danos. Ou seja, a NPM não pode ser aplicada “em bloco” ao conjunto da administração pública. Suas ferramentas e procedimentos devem ser avaliadas caso a caso.

Entretanto, ponderam os autores, os estudos comparativos com esse enfoque são muito escassos, por isso, a maioria deles se detém nos Estados-Nação, ainda que, nas

palavras dos autores, corra-se o risco de se comparar o incomparável.

A segunda dificuldade apontada por Pollitt e Bouckaert (2002) para a elaboração de estudos comparativos sobre reformas administrativas é que as informações disponíveis se referem geralmente a resultados quantitativos de indicadores sobre a evolução da relação custo-benefício dos serviços prestados pelo Estado, por exemplo. **São raros os estudos que trazem diagnósticos detalhados da situação da administração pública antes das reformas de modo a se comparar o “antes” e o “depois” delas e assim proceder a uma análise qualitativa sobre seus resultados.**

Além disso, os autores mencionam que a maioria das reformas foi implementada sem que nenhum plano de avaliação de resultados sistemático e independente tenha sido realizado. Citam como exemplo o caso do Reino Unido onde a reforma administrativa foi exemplar e se estendeu por 10 anos (1987-1997), entretanto, são escassas as avaliações sobre os resultados alcançados. Na Austrália, país que também fez uma reforma bastante radical, embora se tenha realizado uma ampla avaliação do processo, não se conseguiu estimar o custo total dos processos nem a economia de recursos deles resultante.

Os autores prosseguem dizendo que mesmo as poucas avaliações qualitativas existentes não foram capazes de responder com exatidão a questões elementares como, por exemplo, se a aprovação das reformas pela sociedade decorreu dos seus próprios resultados concretos ou de uma melhoria geral da situação econômica do país.⁷

Outra lacuna detectada pelos autores que dificulta a elaboração de estudos compara-

7 São bastante comuns análises que estabelecem uma relação de causa e efeito entre reformas administrativas e

tivos é a imprecisão quanto à definição de variáveis e critérios para se avaliar os resultados das reformas. O que se entendeu, em cada caso, por produtividade, qualidade, melhoria de processos, eficiência e eficácia? Os parâmetros utilizados para mensurar os resultados desses indicadores foram os mesmos?

Além disso, apenas a avaliação quantitativa do desempenho de indicadores pode ocultar efeitos não desejados da aplicação dos métodos e técnicas da NPM.

Em relação ao indicador de eficiência, por exemplo, as metas quantitativas podem ter sido alcançadas às custas de uma piora na qualidade do serviço público ofertado à sociedade. Pollitt e Bouckaert (2002) mencionam a área de educação onde o aumento da relação aluno/professor (indicador de eficiência) num determinado período pode ter levado à piora da qualidade do ensino ofertado (indicador de eficácia) num período subsequente.

Tais efeitos indesejados, entretanto, só são percebidos e mensurados algum tempo depois das reformas terem sido implementadas. Ou seja, no curto prazo, as reformas podem trazer resultados positivos, mas, a médio e longo prazo podem gerar disfuncionalidades e desestruturação de setores da administração pública.

Por isso, o monitoramento da implementação e dos resultados das reformas deve ser sistemático, rigoroso e realizado não apenas pelos próprios gestores públicos, mas também por auditorias independentes e *stakeholders*.

Os autores também advertem que frequentemente os processos de reforma administrativa veem embalados em re-

tóricas com forte conteúdo doutrinário, valendo-se de lugares-comuns que nada explicam tais como “governo enxuto”, “burocracia pesada” e “corte de privilégios”, mas têm um forte impacto moral no convencimento da sociedade. Ademais, geralmente desconsideram os impactos sociais e culturais das reformas a longo prazo que decorrem da obsessão por resultados quantitativos. Eles citam o exemplo da Suécia, onde a reforma administrativa levou ao declínio da solidariedade social.

Por fim, outro problema citado pelos autores para se realizar estudos comparativos é que frequentemente as avaliações disponíveis sobre reformas administrativas tendem a celebrar sucessos e ocultar ou mascarar fracassos. Essas avaliações, geralmente elaboradas pelos próprios gestores públicos ou consultorias contratadas para implementar as reformas, ocultam informações que poderiam revelar que algumas áreas da administração pública pagaram o preço pela melhoria da situação em outras.

Em suma, dada a complexidade e heterogeneidade da estrutura estatal em qualquer país, as reformas não foram lineares, homogêneas e unívocas, e esse fato dificulta enormemente a elaboração de estudos comparativos.

Carvalho (2008), em estudo sobre as reformas ocorridas na Irlanda, Espanha e em Portugal inspiradas na NPM também faz uma série de ressalvas quanto às possibilidades de se realizar estudos comparativos.

Primeiramente, a autora afirma que a NPM não deve ser entendida como um conjunto monolítico e sequencial de procedimentos e técnicas, mas como proposta

retomada econômica. Exemplo disso pode ser encontrado em: Reforma Administrativa em Portugal: O que podemos aprender? CLP – Liderança Pública - 04/03/2020

<https://www.clp.org.br/reforma-administrativa-em-portugal-sc2-ra2/>

de um caminho a ser seguido para alcançar a melhoria das relações entre a administração pública, a sociedade e os cidadãos. Na visão da autora, a NPM também pode possibilitar o uso mais racional dos recursos públicos em contextos de restrições fiscais mais ou menos severas. Entretanto, adverte, a administração pública é uma realidade demasiadamente complexa e por isso as reformas não devem se basear num modelo universal e homogêneo.

A autora também entende que a implementação de reformas administrativas é, antes de tudo, uma escolha política e não uma mudança inexorável determinada por fatores objetivos da realidade. Por isso mesmo, variam tanto de país para país, o que dificulta análises comparativas.

Carvalho (2008) menciona dois fatores adicionais que dificultam a realização de estudos comparativos sobre reformas administrativas, além daqueles indicados por Pollitt e Bouckaert. São eles: **a) é praticamente impossível estabelecer *benchmarks* para as reformas, pois as experiências de cada país raramente são reproduzíveis fora de seus contextos políticos, socioeconômicos e culturais; b) os estudos acadêmicos existentes não conseguiram estabelecer uma correlação direta e inequívoca entre as mudanças introduzidas na gestão pública pelas reformas e a melhoria da qualidade, eficácia e eficiência dos serviços prestados à sociedade.**

Não obstante, a autora afirma que as reformas administrativas se tornaram um objeto de análise fundamental da Ciência da Administração Pública, em todo mundo. Num primeiro momento, os estudos se dedicaram a analisar as experiências pioneiras (Reino Unido, EEUU, Nova Zelândia e Austrália) e, posteriormente, a avaliar os efeitos não desejados das reformas quando implementadas em contextos bastante diversos daqueles onde foram originalmente realizadas.

Com base nas advertências e ponderações feitas por Pollitt e Bouckaert (2002) e Carvalho (2008) será feita, a seguir, uma tentativa de analisar a reforma administrativa ocorrida no Brasil em 1995, à luz das experiências de alguns países com os quais o país possui afinidades institucionais, socioeconômicas, políticas e culturais.

2.2. A reforma administrativa brasileira em perspectiva comparada: semelhanças, diferenças e resultados

A elaboração de estudos comparativos sobre processos e resultados de reformas administrativas requer muita cautela, como advertem Pollitt e Bouckaert (2002) e Carvalho (2008).

Entretanto, é possível fazer comparações entre aspectos bastante específicos de reformas ocorridas em países que possuem certas afinidades institucionais e socioeconômicas. Estudos recentes seguiram por esse caminho em vez de apostarem em análises mais abrangentes e com maior risco de incorrerem em generalizações apressadas ou muitas vezes equivocadas.

A seguir, será feita uma resenha bibliográfica desses estudos, buscando-se, na medida do possível, estabelecer paralelos entre a reforma administrativa brasileira de 1995 e processos semelhantes ocorridos em países latino-americanos.

A constituição da administração pública brasileira remonta à primeira década dos anos 1930, cujos marcos foram a Reforma Burocrática instituída pela Lei nº 284, de outubro de 1936 e a criação do Departamento Administrativo do Setor Público (DASP) pelo Decreto-Lei nº 579, de junho de 1938. Nesse período, também foram criadas as primeiras leis trabalhistas e instituídos o voto secreto e o direito de voto para as mulheres. Trata-se de um momento histórico em que foram criados os fundamentos de uma estrutura cujo funcionamento se baseia em princípios legais e impessoais e na separação entre política e administração.

As reformas de 1936 e 1938, inspiradas nos princípios da administração científica de Taylor e Fayol, instituíram os meios para viabilizar a prestação de serviços pelo Estado mediante a criação de agências, órgãos e departamentos com atribuições bem definidas e a contratação de um corpo funcional profissional e hierarquizado.

Essa primeira estrutura administrativa do Estado brasileiro pós proclamação da República foi alterada após o golpe civil-militar de 1964 pelo Decreto nº 200/1967 que criou um modelo de administração que visava, essencialmente, a aprofundar a intervenção econômica do Estado e descentralizar as atividades do setor público por meio da administração indireta que teria maior autonomia de ação inclusive para contratar funcionários sob regime celetista em vez de estatutário.

Schwartzman (1987), ao analisar o processo de constituição da administração pública desde a década de 1930, reconhece que houve inegáveis avanços em relação ao atendimento das demandas da sociedade por serviços essenciais como educação e saúde e à criação da infraestrutura necessária ao desenvolvimento do país. Entretanto, argumenta que persistiram estruturas e práticas patrimonialistas e clientelistas herdadas de uma cultura política fortemente autoritária. Essa herança tornou o processo decisório do Estado brasileiro pouco responsivo e transparente, frequentemente caracterizado pela má utilização dos recursos públicos e corrupção sistêmica, cujas consequências recaem especialmente sobre as parcelas mais vulneráveis da sociedade.

Martins (1995), por sua vez, ao discutir os desafios da modernização do Estado brasileiro pós-redemocratização afirma que o longo período de autoritarismo político, as distorções econômicas causadas pelo grave processo inflacionário, a emergência de um complexo sistema de Bem-Estar Social com a Constituição Federal de 1988 e

a nova realidade econômica mundial pós-keynesiana justificavam, em meados dos anos 1990, a implementação de uma nova reforma administrativa com a finalidade de capacitar o aparelho de Estado a enfrentar as profundas transformações socioeconômicas do período.

Após ser eleito, o ex-presidente Fernando Henrique Cardoso remeteu ao Congresso Nacional, em agosto de 1995, a emenda constitucional de uma nova reforma administrativa. À emenda seguiu-se a publicação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, cuja proposta básica era, segundo Bresser-Pereira “transformar a administração pública brasileira, de burocrática em administração pública gerencial”, visando a tornar o aparelho de Estado “menor, mais eficiente e mais voltado para o atendimento das demandas dos cidadãos” (1996: p.5).

Além das razões indicadas por Martins (1995), o então Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado, Luís Carlos Bresser-Pereira, destacou que a reforma era uma exigência dos investidores estrangeiros e das agências financeiras multilaterais diante da nova realidade econômica mundial caracterizada pela globalização, ampla abertura comercial e desregulamentação financeira que passava a exigir uma nova forma de gestão do Estado capitalista contemporâneo.

Apesar do viés econômico neoliberal a “Reforma Bresser”, de acordo com Abrucio (2020; p. 10), teve uma perspectiva mais incrementalista e pluralista (vários caminhos e influências) e inspirou-se, sobretudo, na visão da segunda geração de reformas administrativas denominadas *New Public Government* (NPG).

Nas palavras do autor:

“(...) muitas vezes se imagina que o plano diretor teve como parâmetro internacional um modelo de puro gerencialismo, tal qual nas origens

do governo Margaret Thatcher, em particular. Não me parece que isso seja verdadeiro historicamente, e nem seus autores intelectuais concordam com essa classificação. Na metade dos anos 1990, o debate da reforma da gestão pública na Grã-Bretanha era uma combinação de medidas gerencialistas (foco na eficiência e no contribuinte como suporte de legitimidade), consumeristas (referente à qualidade dos serviços públicos e orientando-se pela ótica dos consumidores-usuários) e, ainda de forma embrionária, de questões vinculadas à participação maior dos cidadãos na lógica da administração pública (Abrucio, 1998), embora o modelo pós-New Public Management (NPM), ao estilo da Nova Governança Pública, só ganhasse mais força na década seguinte. As propostas de Bresser-Pereira captavam um pouco de cada uma dessas linhas, em uma combinação que dependeu muito do cenário nacional brasileiro". (Abrucio, 2020; 12)

Entretanto, reconhece o autor, no seu decorrer a reforma acabou sendo pautada por uma visão mais "dura", orientada por uma agenda econômica condicionada pelas questões fiscais e cambiais e pelo controle da inflação, pois começou a ser implementada pouco tempo depois do Plano Real.

A reforma administrativa brasileira ocorreu num contexto político, institucional e socioeconômico peculiar, assim como em outros países latino-americanos e da Europa mediterrânea, especialmente Portugal e Espanha. Essa peculiaridade é um dos aspectos a partir do qual faz sentido realizar análises comparativas, pois influencia fortemente as trajetórias dos processos reformistas e seus resultados concretos.

No caso dos países latino-americanos, o contexto em que ocorreu a implemen-

tação das reformas foi caracterizado pela transição democrática, por dificuldades econômicas e desigualdades sociais, pelo histórico de instabilidade política e institucional e por uma tradição patrimonialista fortemente enraizada na gestão pública.

A importância do contexto é salientada por Pollitt e Bouckaert (2002) e Pallavicini (2020).

Os primeiros mencionam que o conteúdo do "pacote" de reformas e sua trajetória de implementação são condicionados pelas forças socioeconômicas (situação macroeconômica, grau de exposição à economia internacional, mudança sociodemográfica etc) e características do sistema político (estrutura do Estado, mais centralizada ou fragmentada, relação entre os poderes Executivo e Legislativo e grau de profissionalização/ "burocratização weberiana" da administração pública).

A esses fatores de natureza estrutural se somam eventos aleatórios que introduzem instabilidade e imprevisibilidade na trajetória dos processos de reformas administrativas. Entre os eventos aleatórios estão mudanças de governo e nas coalizões políticas, desajustes fiscais, elevação da inflação e crises cambiais, entre outros.

Segundo os autores, as elites dirigentes do Estado procuram considerar os fatores estruturais e os prováveis eventos aleatórios em sua tomada de decisão sobre o conteúdo da reforma e os procedimentos para implementá-la. Por isso, cada reforma tem características e ritmos próprios, ainda que inspiradas num modelo geral.

Pallavicini (2020), por sua vez, considera os fatores indicados por Pollitt e Bouckaert para estudar reformas administrativas em países latino-americanos selecionados numa perspectiva comparada.

Segundo a autora, Brasil, Chile e Argentina realizaram suas reformas no contexto

da redemocratização. Apesar das suas particularidades (mais disruptivos na Argentina e no Chile e mais gradualista no Brasil), os processos de transição democrática ensejaram *“a construção de novas relações de poder (que) levou ao fortalecimento da democracia eleitoral, ao desenvolvimento de novas formas de articulação de interesses sociais, à adoção de novas constituições políticas e à criação de mecanismos para fortalecer a legitimidade do poder do Estado (...)”* (2020: p. 450).

No México, após uma longa hegemonia do Partido Revolucionário Institucional (PRI) que durou 48 anos, seguiu-se um período de intenso conflito protagonizado por diversos movimentos sociais – estudantis, de guerrilha urbana e rural e novas organizações políticas – que levou a um processo concertado de renovação das instituições democráticas, pela via eleitoral, cujo objetivo foi promover o pluralismo na composição do parlamento, até então fortemente polarizado. Na transição mexicana não houve alteração da constituição nem mudanças significativas nas instituições políticas, mas foram criados mecanismos de participação social e popular nas decisões governamentais e houve fortalecimento dos poderes locais. Inegavelmente, essas mudanças aperfeiçoaram a democracia mexicana, mas, de acordo com Pallavicini, elas criaram *“um problema de governança ao limitar a capacidade de tomar decisões em um sistema presidencialista”* (2020: p. 450).

Colômbia e Costa Rica, por fim são casos bastante diferentes, pois ambos países não experimentaram rupturas democráticas nos anos 1960 e 1970.

A Colômbia, entretanto, vivenciou um período de intensa instabilidade social devido ao narcotráfico e às guerrilhas e à crise econômica desencadeada pela adoção do programa neoliberal.

A Costa Rica, historicamente o país mais

estável do ponto de vista político e institucional no contexto latino-americano, passou a enfrentar graves problemas fiscais nos anos 1990 que criaram dificuldades para a implementação de uma arrojada legislação que almejava ampliar os direitos humanos de segunda geração (econômicos, sociais e culturais). Além disso, o país transitou de um sistema bipartidário para o multipartidário o que de acordo com Pallavicini *“aumentou a fragmentação no legislativo e o tempo para a tomada de decisões necessárias para o bom funcionamento do governo”* (2020; p. 451).

Em relação aos fatores econômicos, todos os países estudados por Pallavicini, com exceção do Chile – que foi o “laboratório neoliberal” da América Latina –, experimentaram uma série de problemas macroeconômicos, entre eles, inflação elevada (especialmente, Argentina e Brasil), déficits internos e externos, crises cambiais, desestruturação produtiva e desindustrialização causadas pela inserção passiva de suas economias à globalização.

As vulnerabilidades econômicas e incertezas políticas e institucionais inerentes aos processos de transição democrática caracterizaram o contexto em que ocorreram as reformas administrativas na região. Essa realidade difere substancialmente daquela dos países pioneiros na implementação das reformas – Reino Unido, EEUU, Austrália e Nova Zelândia –, que eram democracias consolidadas e estáveis.

Quanto à situação econômica, embora esses países estivessem enfrentando crises econômicas decorrentes da transição do capitalismo keynesiano para o neoliberal – em particular, Reino Unido e EEUU –, suas populações haviam alcançado um estágio de bem-estar social inimaginável para os padrões latino-americanos. Ainda que as reformas tenham causado alguma redução na amplitude do atendimento às demandas da sociedade e gerado aumen-

to de custos dos serviços antes prestados pelo Estado devido às privatizações, não se observou, pelo menos no curto e médio prazo, uma desestruturação da proteção social. As reformas de segunda geração, a partir de meados dos anos 1990, visaram, justamente, a mitigar os excessos das versões mais radicais da NPM.

Portanto, é praticamente impossível comparar as experiências de reformas administrativas ocorridas em países de capitalismo maduro, regime democrático consolidado e tradição mais longa de constituição da administração pública com a de países em desenvolvimento, recém saídos de regimes autoritários, sob frequente instabilidade política e institucional e cujas estruturas administrativas públicas se caracterizaram, durante décadas, pelo patrimonialismo e pela corrupção sistêmica.

Essa ressalva também é válida quando se estudam reformas ocorridas em países menos desenvolvidos da Europa, como discute Carvalho (2008) em seu estudo sobre Portugal, Espanha e Irlanda.

Em Portugal e na Espanha, comenta a autora, as reformas também se iniciaram no contexto de transições democráticas e visaram a adequar as estruturas administrativas públicas desses países aos parâmetros estabelecidos pela Comunidade Econômica Europeia para sua incorporação a esse organismo.

Entretanto, ambos países não tinham um Estado de Bem-Estar Social completo e estruturado como seus vizinhos da Europa Central e o Reino Unido. Durante as mobilizações sociais pela redemocratização destacaram-se reivindicações pela redução das desigualdades e melhoria das condições de vida da população mais pobre que entravam em conflito com o modelo original da NPM.

Carvalho (2008) compara as reformas portuguesa e espanhola com a da Irlanda,

onde o contexto de implementação da NPM foi radicalmente diferente e havia uma cultura administrativa pública de tipo weberiano bastante consolidada. Nesse país, embora a NPM também tenha sido adaptada à realidade local, as alterações foram menos dissonantes do modelo original que em Portugal e na Espanha.

De qualquer maneira, conclui a autora:

“Portugal, Espanha e Irlanda representam casos em que a inclusão no paradigma da NPM não é consensual. Ilustram também como as reformas se processaram de acordo com as especificidades administrativas, históricas, sociais, económicas e políticas de cada país, não podendo ser reduzidas a fenómenos miméticos imediatos” (2008; p. 26).

Em relação aos casos latino-americanos mencionados, Pallavicini (2020) argumenta que mesmo diante das turbulências econômicas, políticas e institucionais, as reformas administrativas surtiram resultados muito positivos em relação aos seguintes aspectos:

- Obteve-se melhorias na gestão orçamentária, com maior controle dos gastos públicos e maior transparência e eficiência na alocação dos recursos mediante implementação de orçamentos baseados em indicadores de resultados;
- Houve aperfeiçoamento da estrutura organizacional do setor público com a criação de agências especializadas, melhoria na coordenação das ações entre os diversos setores da administração e entre esses e os cidadãos e descentralização da prestação de serviços, por meio dos contratos de gestão com organizações privadas;
- Houve aumento da transparência, responsividade e prestação de contas na relação com a sociedade, por meio da

divulgação de informações em portais da Internet, aprovação de leis de transparência, combate à corrupção e punição à improbidade administrativa e implantação de sistemas de compras e licitações eletrônicas abertos à consulta pública.

Gomide, Pereira e Machado (2020), em survey sobre a qualidade da burocracia estatal no Brasil e nos EEUU concluíram que as reformas administrativas realizadas nesses países alcançaram bons resultados em relação ao aumento da profissionalização e autonomia do funcionalismo e ao aperfeiçoamento de critérios meritocráticos de progressão nas carreiras. Esses resultados se refletiram positivamente na melhoria do desempenho de diversos setores da administração pública.

Entretanto, contrariamente a um dos argumentos centrais da NPM, os resultados do survey indicaram, especialmente no caso brasileiro, que a melhoria no desempenho da gestão pública decorreu do aperfeiçoamento de seus atributos weberianos – autonomia e profissionalização – e não do seu abandono em favor de modelos gerencialistas privados. Esses resultados sugerem que a alteração radical da forma de contratação e remuneração dos servidores pode não resultar em melhoria do desempenho da gestão pública.

Tanto o estudo de Pallavicini quanto o survey conduzido por Gomide, Pereira e Machado indicam que as reformas administrativas não são receitas prontas e compostas pelos mesmos ingredientes, em virtude das particularidades dos contextos em que foram implementadas e das diferentes tradições administrativas – mais ou menos longevas e consistentes. Na realidade, as reformas bem sucedidas foram aquelas que buscaram combinar os métodos e técnicas da proposta gerencialista pura com as tradições e particularidades dos mode-

los administrativos nacionais, bem como preencher suas lacunas.

Nas palavras de Pallavicini:

“Uma lição que as experiências de reforma deixam é que a estratégia promovida pelas organizações internacionais para aplicar as melhores práticas deve ser tomada com cautela, pois (...) a aplicação da mesma experiência não produz os mesmos resultados em todos os países”. (2020; p. 471)

Outra abordagem comparativa possível e relevante sobre reformas administrativas foi realizada por Bersch (2020) em seu estudo sobre Argentina e Brasil. O estudo analisa dois diferentes métodos de implementação de reformas, quais sejam, o *problem-solving* e o *powering*, a partir do estudo de caso das reformas ocorridas nos sistemas de compras e licitações públicas nesses países nos primeiros anos da década de 2000, durante os governos de Néstor e Cristina Kirchner e de Fernando Henrique Cardoso (2º mandato), Luis Inácio Lula da Silva (1º e 2º mandatos) e Dilma Rousseff (1º mandato).

O *powering* designa um método rápido e maciço de implementação de reformas por iniciativa dos atores políticos que se encontram no governo, num determinado momento. O *problem-solving*, por sua vez, se refere a uma estratégia gradualista e incremental implementada pelos atores políticos que se encontram no governo em coalizão e parceria com a tecnoburocracia estatal dos níveis hierárquicos mais altos. Por ser uma estratégia mais disruptiva e menos pactuada, o *powering* pode causar instabilidade institucional, embora seus resultados sejam alcançados de forma mais rápida. O *problem-solving*, ao contrário, consiste numa estratégia que requer a construção de consensos graduais, permanente diálogo e pactuação. Seus resultados demoram mais a surgir, por isso, têm menos visibilidade social e política.

De um modo geral, os defensores das versões mais radicais de reformas administrativas indicam o *powering* como o melhor método para implementá-las, tal como ocorreu no Reino Unido durante os mandatos da ex-primeira ministra Margareth Thatcher. Já aqueles que defendem reformas mais ecléticas e matizadas, especialmente em contextos políticos, institucionais e econômicos mais instáveis, preconizam o *problem-solving* como o método mais adequado para se promover as mudanças.

O caso argentino se refere à reforma no sistema de compras públicas de medicamentos e o brasileiro às mudanças no sistema geral de compras e licitações da administração pública federal com a implantação do pregão eletrônico.

A autora seguiu a proposta analítica de Pollitt e Bouckaert (2002) para a elaboração de estudos comparativos sobre reformas administrativas, qual seja, focalizar processos de mudanças gerenciais em setores específicos da administração pública e observar seus métodos, técnicas e resultados, de forma a se evitar generalizações apressadas.

Bersch, nesse estudo, observou dois métodos distintos de reformas nos sistemas de compras e licitações públicas na esfera federal e apurou seus resultados, após determinado período de tempo, em países que possuem algumas afinidades e fizeram reformas administrativas em contextos parecidos. Além disso, ambos países enfrentavam, há muitas décadas, problemas graves e crônicos em seus sistemas de compras públicas, como corrupção e evasão fiscal.

A primeira etapa da reforma do sistema argentino de compras públicas de medicamentos ocorreu no início do mandato do ex-presidente Néstor Kirchner, em 2004. Esse sistema era caracterizado por insanáveis déficits causados por desvios sistêmicos de verbas orçamentárias por um es-

quema de corrupção que incluía políticos, servidores, proprietários de empresas de medicamentos e a agência estatal de auditoria. O ex-presidente nomeou um interventor com plenos poderes para realizar uma reestruturação total no órgão responsável pelas compras públicas de medicamentos, cujo foco principal foi desarmar as redes de corrupção que o controlavam há muitas décadas.

Foram cancelados os contratos com todas as empresas e exonerados os servidores do órgão, vários deputados envolvidos no esquema de corrupção tiveram seus mandatos cassados e foi criada uma auditoria independente e especializada que reavaliou todos os contratos celebrados em anos anteriores. Foi implantada a contratação *online* com sistema aberto à fiscalização da sociedade. Novos servidores foram contratados e treinados.

Ao final do governo de Néstor Kirchner, o sistema de compras públicas de medicamentos da Argentina havia sido completamente reestruturado. O déficit foi reduzido e as redes de corrupção foram desmanteladas. A estratégia reformista de choque tinha sido bem sucedida, inicialmente.

Mas, segundo Bersch, os efeitos dessa estratégia foram efêmeros. O mandato de Cristina Kirchner, iniciado em 2007, foi marcado por divergências internas no interior de seu próprio partido e conflitos com segmentos empresariais importantes, inclusive os que foram confrontados no processo de reforma do sistema de compras de medicamentos. Para contornar esses problemas, a ex-presidenta teve que promover rearranjos políticos em seu governo que atingiram o órgão responsável pelas compras de medicamentos. A interventora responsável pela reforma foi afastada e substituída por um aliado político da ex-presidenta. Sob fortes pressões dos interesses econômicos e políticos organizados em torno do órgão o novo interventor reverteu a maioria das reformas.

Na análise de Bersch, *“reformas drásticas haviam criado novos opositores poderosos, mas deixado poucos defensores”* (2020; p. 489). O caso da reforma do sistema público de compras de medicamentos argentino mostra claramente o que Bersch denomina de *“paradoxo do powering”*, segundo o qual *“eliminar arranjos existentes lança dúvidas sobre se as novas regras terão força suficiente para permanecer ou se a próxima reforma do tipo powering acabará com ela”* (2020; p.489).

A autora conclui sua análise sobre o caso argentino com a seguinte afirmação:

“Com o passar do tempo, essa dinâmica o powering produz consequências deletérias para o desenvolvimento institucional. Cada novo governo argumenta que o Estado está tão disfuncional que uma reforma dramática é necessária. (...) A memória do que foi tentado, do que funcionou e do que fracassou é perdida a cada nova tentativa. Anos depois, as coisas ficam tão ruins que uma reforma geral se torna novamente necessária. Com o tempo, esse ciclo vicioso enfraquece as instituições e intensifica a necessidade de fazer algo radical” (2020; p. 490).

Em seguida, Bersch analisa o caso da implantação do sistema de pregão eletrônico de compras e licitações na administração pública brasileira. Essa reforma teve início no início do segundo mandato do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso (1999) e se consolidou no início do primeiro mandato da ex-presidenta Dilma Rousseff.

Além de ter sido um processo de reforma longo que se estendeu por quatro mandatos presidenciais com orientações políticas e ideológicas bastante distintas - o que por si mesmo demonstra uma maior consistência -, ele teve duas características básicas que garantiram seu sucesso e permanência até o presente momento, de acordo com Bersch. São elas:

- Os **protagonistas da reforma foram servidores públicos de carreira e não políticos**, o que garantiu a autonomia necessária à sua implementação. Além disso, não decorreu de uma lei aprovada pelo parlamento em meio a pressões, disputas e conflitos. Dessa maneira, a reforma ocorreu *“fora do radar”* dos interesses de políticos e empresários;

- A **reforma foi gradativa, incremental e contínua**, onde cada etapa foi avaliada e consolidada antes de se prosseguir com novas mudanças. Esse passo a passo possibilitou aprendizado, aperfeiçoamento e treinamento contínuo dos servidores responsáveis pela gestão do novo sistema de compras públicas, o que garantiu o profissionalismo necessário à sua implementação;

- O novo sistema não contemplou licitações relacionadas a grandes obras de engenharia. Com isso, **evitou-se confrontar interesses econômicos e políticos fortemente enraizados no aparelho estatal**.

Ou seja, a reforma observou estritamente os requisitos weberianos da administração pública - autonomia e profissionalismo -, tão criticados pela teoria gerencialista da NPM. Além disso, seguiu um caminho de menor conflito político ao evitar confrontar interesses empresariais muito poderosos - *veto players* -, tal como ocorreu no caso argentino.

Cabe mencionar que o pregão eletrônico para compras e licitações foi um mecanismo criado no Brasil para corrigir problemas da lei de licitações de 1993 (Lei nº 8.666/1993). A lei estabelecia regras rígidas para a realização de compras públicas que acabaram beneficiando grandes empreiteiras e prejudicando o processo de aquisição de bens e serviços mais simples, tornando-o caro e demorado. Quando se tentou aprovar, no primeiro mandato do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, uma nova legislação sobre compras e lici-

tações, houve forte resistência das grandes empreiteiras que impediram mudanças na Lei nº 8.666/1993.

Ao analisar as reformas dos sistemas de compras ocorridos no Brasil e na Argentina em perspectiva comparada, Bersch chega às seguintes conclusões: (p. 498)

- *“o tipo de reforma afeta, de forma significativa, a qualidade da gestão pública (...) o powering não melhora os problemas de governança, ao contrário, os exacerba no longo prazo”* (2020; p. 498);

- **As reformas do tipo *problem-solving*, como a brasileira, permitem correções e modificações contínuas que se beneficiam da aprendizagem adquirida no processo e sua abordagem incremental torna a reforma mais duradoura e ajuda a preservar a autonomia da administração pública, especialmente em ambientes institucionais frágeis;**

- O método *powering* “*passa por cima das instituições existentes e pode, de fato, eliminar a corrupção estabelecida, porém, impede a consolidação das reformas e gera instabilidade institucional no longo prazo*” (2020; p.498);

- Boas reformas administrativas são aquelas que resistem a três ou mais ciclos administrativos/governos;

- **Realizar reformas administrativas grandiosas e ambiciosas em contextos de crises políticas e sociais pode parecer uma boa oportunidade de conquistar apoio social e legitimar o governo de turno. Entretanto, em países com histórico de instabilidade institucional crônica, como os latino-americanos, esse tipo de reforma tende a gerar, a médio e longo prazo, mais instabilidade, disfunções, corrupção e baixa adesão dos órgãos e servidores públicos.**

Por último, no campo dos estudos comparativos, cabe mencionar a análise de Peci (2020) sobre a experiência das agên-

cias regulatórias na América Latina, que constitui uma das peças centrais das reformas administrativas de segunda geração.

A criação das agências concretizou a visão de que o Estado pós-keynesiano deveria deixar de ser o principal produtor e ofertante de bens e serviços à sociedade e tornar-se, sobretudo, regulador das atividades das empresas privadas ou privatizadas que passariam a cumprir o papel outrora desempenhado pelo Estado.

O propósito original das agências regulatórias era evitar influências políticas na tomada de decisões, tornando-as predominantemente técnicas. A elas caberia estabelecer preços, critérios e prazos de reajustes dos serviços, monitoramento da qualidade e fiscalização das condições de operação das empresas produtoras, mesmo as que permanecessem estatais. Para tanto, deveriam ter autonomia e independência decisória em relação a ministérios, quadro funcional recrutado mediante processos seletivos transparentes e meritocráticos e seus dirigentes, preferencialmente, serem servidores de carreira.

Para evitar o insulamento ou captura por interesses privados e corporativos, as agências deveriam prever em seus regulamentos mecanismos de governança dialógicos e compartilhados. Essas distorções e as propostas para evitá-las foram objeto de reflexão da segunda geração de reformas administrativas.

O estudo de Peci (2020) analisa a trajetória das agências regulatórias na América Latina no contexto das reformas ocorridas na região a partir das seguintes variáveis: áreas e setores em que tiveram melhor desempenho; abrangência de atuação; níveis de independência política e independência de gestão (formal e real); e avaliação de desempenho a partir de indicadores.

Peci menciona que a análise da atuação das agências regulatórias na América Latina deve considerar duas questões bási-

cas. Primeiramente, as desigualdades socioeconômicas e a instabilidade política e institucional que historicamente caracterizaram o continente. Em segundo lugar, mais frequentemente que suas congêneres europeias e norte-americanas, a atuação das agências regulatórias na região sofre constrangimentos de *veto players*, pois desafia práticas e valores muito arraigados na cultura da administração pública local.

Segundo a autora, a área em que as agências mostraram melhor desempenho foi a de infraestrutura e os setores foram os de telecomunicações e energia, justamente aqueles onde as privatizações ocorreram de forma mais generalizada.

Nesses setores, a atuação dos entes reguladores latino-americanos mostra muitas semelhanças com a experiência de países desenvolvidos, entretanto, com mais vulnerabilidades em relação à autonomia e independência, em virtude da longa tradição clientelista que marca a administração pública na região.

Mesmo assim, os indicadores quantitativos de desempenho das agências nesses setores são considerados muito expressivos pelas agências multilaterais que monitoram sua atuação. Entre eles se destaca, no caso das telecomunicações, a forte e consistente expansão da parcela da população latino-americana com acesso à telefonia móvel e a melhoria na qualidade dos serviços prestados, nas últimas décadas.

Entretanto, comenta Peci, esses resultados não foram acompanhados da distribuição dos ganhos de produtividade obtidos com a privatização para a maioria da população, pois os custos dos serviços permanecem elevados em comparação aos congêneres da Europa e dos EEUU. Isso se torna ainda mais grave diante das históricas e profundas desigualdades sociais e econômicas da região.

Na visão da autora, a assimetria entre os indicadores quantitativos e redistributivos

do setor de telecomunicações pós privatização exemplifica o desafio das agências regulatórias latino-americanas, que consiste em conciliar eficiência, independência e autonomia com a redução das desigualdades e distribuição dos ganhos de produtividade.

Peci afirma que *“diferentemente de outros contextos, a independência dos reguladores latino-americanos não pode ser vista apenas à luz de compromissos críveis assumidos perante investidores privados”* (2020; p.548). Para ela, o aperfeiçoamento do estado regulatório na região precisa incorporar, indiscutivelmente, respostas aos desafios sociais, econômicos e democráticos.

A autora conclui seu estudo afirmando que a experiência regulatória brasileira foi a mais bem sucedida do continente. A grande vantagem dos reguladores brasileiros em comparação aos seus pares consiste na *“crescente profissionalização dos seus quadros técnicos selecionados via concurso público e seu destaque na elite do serviço público federal”* (2020; p.548 - grifo da autora).

Essa é a diferença mais destacada do modelo regulatório brasileiro, denominada por Peci de “regulocracia”, ou seja, a constituição de uma burocracia profissional, especializada e altamente qualificada no sistema de agências regulatórias.

Ou seja, a experiência brasileira nesse campo revela que o bom desempenho da gestão pública depende do aperfeiçoamento dos seus mecanismos weberianos e não de seu abandono em prol de modelos utilizados na iniciativa privada, tal como propunham os reformadores mais radicais inspirados na NPM.

2.3. Algumas conclusões e reflexões sobre experiências comparadas de reformas administrativas

Os dados e informações sobre resultados de reformas administrativas são escassos,

dispersos e, em alguns casos, enviesados, pois mostram apenas o que deu certo e omitem as lacunas, equívocos e fracassos.

Ademais, é temerário realizar estudos comparativos genéricos e abrangentes devido aos diferentes contextos socioeconômicos e políticos e às tradições das administrações públicas ao redor do mundo.

Portanto, **análises comparativas podem levar a conclusões equivocadas, pois não existem receitas para promover as reformas, tampouco seus ingredientes e modos de fazer foram os mesmos nos países onde foram implementadas, ainda que os organismos internacionais que as conceberam tenham tentado lhes impor uma única cartilha.**

Outra conclusão a que se pode chegar com base nos estudos aqui mencionados é que os **procedimentos e técnicas empregados em reformas administrativas de alguns países podem não ter funcionado em outros e até mesmo ter produzido disfuncionalidades, instabilidade e desestruturação de agências e políticas públicas.**

Alguns estudos, por sua vez, afirmam que na maioria das experiências analisadas acabou prevalecendo um enfoque fiscalista, inclusive na brasileira, tal como observado por Abrucio (2020). Mesmo **as reformas de segunda geração perseguiram de forma indisfarçável a redução de custos e isso pode ter resultado em piora da qualidade dos serviços públicos, aumento das desigualdades e da corrupção e comprometimento da equidade.**

Outra reflexão que emerge da análise comparativa sobre reformas administrativas leva ao questionamento de um dos preceitos fundamentais da NPM, segundo o qual a burocracia weberiana teria se transformado numa estrutura para si mesma, afastada da sociedade. Entretanto, quase todos os estudos aqui citados parecem discordar dele.

No caso brasileiro, Gomide, Pereira e Machado (2020) questionam se no Brasil foi efetivamente estruturado um modelo burocrático weberiano na administração pública. Caso a resposta seja negativa, não se trataria, na verdade de consolidar esse modelo em vez de substituí-lo pela proposta gerencialista inspirada em modelos de gestão da iniciativa privada? Esses modelos, cabe mencionar, propunham mudar a forma de contratação e gestão de carreiras dos servidores mediante o fim do concurso público e da estabilidade relativa no emprego, eliminação de todos os critérios automáticos de promoção e progressão funcional e evolução remuneratória, substituindo-os por outros adotados na iniciativa privada, estes de eficácia duvidosa.

A leitura crítica da bibliografia aqui comentada também suscitou outros questionamentos, que se seguem.

Até que ponto a NPM se tornou, com o tempo, apenas uma ferramenta para facilitar a captura de setores da administração pública pelos interesses do mercado? Sob o argumento de aumentar a eficiência e a produtividade da administração pública a NPM teria tornado o Estado mais poroso aos interesses privados que aos da sociedade, especialmente de suas parcelas mais vulneráveis? Até que ponto a disseminação sistemática dos valores e aparentes vantagens dos modelos de gestão privados sobre o modelo weberiano afastou o funcionalismo público, especialmente sua elite, dos interesses coletivos da sociedade e os aproximou dos interesses do mercado?

Essas reflexões são ainda mais instigantes no contexto da terceira geração de reformas em curso no mundo, cujos principais aspectos serão comentados na próxima seção.

3. As reformas administrativas de terceira geração e a PEC 32/2020

A crise financeira de 2008 resultou em crise fiscal, alguns anos depois. Os tesouros nacionais, de imediato, socorreram instituições financeiras comprometidas com operações sem garantia. Essa atuação emergencial para evitar o colapso dos sistemas financeiros causou imensos déficits fiscais, especialmente nos países da Europa mediterrânea e da América Latina cujas dívidas públicas estavam atreladas à variação do dólar.

Uma nova onda de austeridade fiscal varreu o mundo e teve consequências imediatas no setor público de vários países, mediante a adoção de medidas como redução ou congelamento salarial dos servidores, redução do contingente de servidores nas administrações públicas centrais com a implementação de planos de desligamento e aposentadoria, suspensão ou corte de investimentos em treinamento e qualificação de pessoal e reestruturações administrativas que resultaram em fusões ou eliminação de órgãos e agências.

A OCDE, em relatório divulgado em 2016, realizou um balanço das reformas administrativas emergenciais realizadas em seus países membros no período 2008-2013. Os resultados mostram que elas levaram ao aumento da intensidade e do stress nos locais de trabalho, ao decréscimo no nível de engajamento com as atividades profissionais, à redução da confiança dos servidores em suas chefias, à disseminação de comportamentos antiéticos e ao aumento da corrupção e do uso indevido dos recursos públicos.

Em artigo que analisa as reformas administrativas ocorridas em Portugal desde o início dos anos 1990 até recentemente, Madureira (2014) menciona, como se segue, as principais reformas administrativas implementadas pelo governo português a partir de um Memorando de Entendimento

celebrado com a Troika (BCE, FMI e Comissão Europeia), em 2011, como contrapartida para a liberação de recursos necessários ao enfrentamento das consequências da crise de 2008.

“- Preparação de um plano abrangente para promover a flexibilidade, a adaptabilidade e a mobilidade dos recursos humanos na administração pública, nomeadamente por meio da oferta de formação, nos casos em que for necessário, até ao fim de 2011;

- Limitação das admissões de pessoal na administração pública com vistas a obter, entre 2012 e 2014, decréscimos anuais nos efetivos de 1% por ano na administração central e de 2% nas administrações local e regional;

- Congelamento dos salários no setor público, em termos nominais, em 2012 e 2013, e limitação das promoções;

- Redução do custo orçamental global com sistemas de saúde dos trabalhadores em funções públicas, diminuindo a coparticipação da entidade empregadora (Estado português) (...);

- Redução dos cargos dirigentes e dos serviços em, pelo menos, 15% na administração central;

- Regulamentação de fundações, associações e outras entidades de caráter semelhante sob a alçada da administração central e local ou o encerramento das mesmas quando tal se justificasse até ao final de 2011” (2014: p. 555).

Foi aprovado um novo estatuto do funcionalismo público central que previu um sistema de remuneração e um regime de emprego muito semelhantes aos da iniciativa privada; transformou 1.715 carreiras em três carreiras gerais; facilitou a demissão em caso de extinção do posto de trabalho; implantou um sistema integrado de avaliação de desempenho; equiparou os sistemas de assistência social e saúde dos servidores públicos aos dos trabalhadores na

iniciativa privada e centralizou a gestão de pessoas (Madureira, 2015:p. 554).

Em suma, a reforma administrativa portuguesa de 2011 teve um inegável viés fiscalista e visou ao imediato corte nas despesas públicas. A PEC 32/2020 que trata da reforma administrativa do Governo Bolsonaro propõe medidas muito semelhantes às da reforma portuguesa de 2011.

De acordo com recente Nota Técnica elaborada pelo DIEESE, um dos aspectos centrais da PEC é *“a extinção do chamado Regime Jurídico Único no serviço público, com a instituição de uma série de novas formas de contratação pela administração pública”* (DIEESE, 2021:2)

O estudo do DIEESE prossegue dizendo que *“a PEC 32/2020 insere no texto constitucional o Art. 39-A, que determina a instituição de novo regime jurídico pelos entes, que irá compreender cinco novos vínculos com a administração pública”* (DIEESE, 2021:2), a saber:

- I - Vínculo de experiência, como etapa de concurso público;
- II - Vínculo por prazo determinado;
- III - Cargo com vínculo por prazo indeterminado;
- IV - Cargo típico de Estado; e
- V - Cargo de liderança e assessoramento

Entre esses novos tipos de vínculos, somente o cargo típico de Estado terá possibilidade de alcançar a estabilidade, mesmo assim após o servidor ter cumprido o período de experiência de dois anos e obtido avaliação de desempenho satisfatória. Ou seja, a aprovação no concurso público somente será efetivada após o servidor cumprir esses requisitos.

A PEC 32/2020 também facilita bastante a perda do cargo pelos servidores. Atualmente, a Constituição garante que a perda do cargo somente ocorrerá após sentença judicial transitada em julgado, mediante

processo administrativo em que seja assegurada ampla defesa ao servidor e com base numa avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar - que até hoje não foi editada. Pela PEC 32/2020, os procedimentos para avaliação de desempenho serão definidos em lei ordinária.

Segundo o mesmo estudo do DIEESE, essa mudança *“significa a possibilidade de que seja mais facilmente aprovada ou modificada uma legislação que defina critérios subjetivos de avaliação dos servidores, fazendo com que a perda do cargo seja enormemente facilitada”*. (DIEESE, 2021:4).

No entendimento do DIEESE, há inegáveis analogias entre os novos vínculos propostos pela reforma administrativa e a Lei 13.467/2017 - reforma trabalhista -, que ampliou as possibilidades de utilização de contratos de trabalho mais precários que o celetista padrão, entre eles, o contrato a tempo parcial e por tempo determinado, além de criar o contrato intermitente ou “zero hora”, ainda mais precário que os anteriores.

Em suma, a PEC 32/2020, se aprovada, aproximará a realidade do mercado de trabalho no setor público à do setor privado que, como se sabe, tem sido historicamente marcada por elevadas taxas de precariedade, vale dizer: rotatividade, informalidade e desemprego.

Ao aproximar essas realidades mediante criação de vínculos de trabalho sem estabilidade, cujo acesso ocorrerá sem realização de concurso público, a PEC 32/2020 poderá resultar, segundo o DIEESE, em aumento do peso das indicações políticas e do corporativismo. A instituição afirma, por fim, que *“a PEC 32/2020, apresentada pelo governo Bolsonaro como uma modernização na forma de contratação do setor público, nada mais é que a institucionalização da precarização na administração pública e dos serviços públicos e a institucionalização de práticas patrimonialistas, que desde*

os anos 1930 toda sociedade tenta combater” (DIEESE, 2021: 8).

Em conclusão, a PEC 32/2020 está em linha com as reformas administrativas de terceira geração de cunho notadamente fiscalista. Se aprovada, poderá desestruturar o aparelho de Estado, tendo consequências danosas sobre a qualidade e abrangência dos serviços atualmente prestados à sociedade.

Considerações Finais

No momento em que se anuncia a tramitação de um novo projeto de reforma administrativa no Congresso Nacional, cujas propostas constam na PEC 32/2020, é fundamental refletir sobre as experiências brasileira e internacionais aqui sucintamente descritas e avaliadas. Ainda que os próprios estudos advirtam que os dados e avaliações de resultados das reformas são escassos e dispersos, eles fornecem algumas pistas e hipóteses para tentarmos compreender os motivos que levaram à estagnação, recuo ou fracasso desses processos.

Um dos motivos fundamentais apontados nos estudos é a tentativa de se transplantar um modelo de reforma concebido pelos organismos internacionais - com determinados métodos, técnicas e procedimentos - no contexto de países, como os latino-americanos, marcados por imensas desigualdades socioeconômicas, instabilidade política e institucional e incipiente cultura administrativa baseada em princípios weberianos.

Nesses contextos, **reformas abruptas e radicais tenderam a produzir mais disfuncionalidades e instabilidades do que melhorias sistêmicas efetivas, ainda que tenham sido observados avanços importantes em certos segmentos e áreas da administração pública - como nos casos do sistema eletrônico de compras e licitações, agências regulatórias e profis-**

sionalização da alta burocracia estatal no Brasil citados por Bersch, Peci e Gomide, Pereira e Machado (2020).

A PEC 32/2020 parece se enquadrar nesse modelo disruptivo de reforma administrativa de viés fiscalista, dadas suas semelhanças com a experiência portuguesa do período pós-crise financeira de 2008, aqui brevemente comentada.

Ademais, está francamente alinhada ao conjunto de reformas ultraliberais implementadas no país desde 2016 - Teto de Gastos, reformas trabalhista e previdenciária - justificadas pelos seus defensores como sendo condição necessária para recolocar o país na rota do crescimento econômico. Entretanto, até o momento, não foram observados quaisquer efeitos benéficos dessas reformas na economia. Ao contrário, essas reformas aprisionaram o país na armadilha da estagnação, da desigualdade e do empobrecimento.

Por fim, em diálogo com um dos estudos aqui mencionados (Bersch, 2020) a PEC 32/2020 optou por um caminho de reforma administrativa radical e disruptivo que até pode, no curto prazo, proporcionar algum alívio às contas públicas - o que tem sido muito questionado por especialistas com larga experiência no tema. Entretanto, conforme advertido pelo mesmo estudo, reformas do tipo *powering*, em contextos como os dos países da América Latina, não são sustentáveis a médio e longo prazo em virtude das instabilidades que tendem a gerar no sistema político e nas instituições.

A análise cautelosa de experiências de reformas administrativas no Brasil e no mundo, nas últimas décadas, é necessária para se tentar evitar novos solavancos no já tortuoso caminho do país rumo à construção de um Estado democrático, republicano e promotor de direitos fundamentais para a maioria da sociedade.

Bibliografia

Abrucio, L. F. **Uma viagem redonda: por que ainda discutimos o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado 25 anos depois?** (Prefácio). In: Cavalcante, P.L.C. e Silva, M. S. (orgs). *Reformas do Estado no Brasil: trajetórias, inovações e desafios*. CEPAL, IPEA. Rio de Janeiro, RJ, 2020.

Bersch, K. **Os méritos da *problem-solving* sobre o *powering*: reformas de governança no Brasil e na Argentina**. In: Cavalcante, P.L.C. e Silva, M. S. (orgs). *Reformas do Estado no Brasil: trajetórias, inovações e desafios*. CEPAL, IPEA. Rio de Janeiro, RJ, 2020.

Bresser Pereira, L. C. **A administração pública gerencial: estratégia e estrutura para um novo Estado**. ENAP. Texto para discussão nº 9. Brasília: MARE/ENAP, 1996.

Carvalho, E.R. de. **Reforma Administrativa sob o mote do *New Public Management*: os casos de Portugal, Espanha e Irlanda**. *Working Paper* elaborado no âmbito do projecto "Administração Pública e Competitividade numa perspectiva comparada". Centro de Administração e Políticas Públicas. Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas. Universidade Técnica de Lisboa. Fevereiro, 2008.

DIEESE. **Os novos vínculos de contratação no serviço público propostos na PEC 32/2020**. Nota Técnica nº 250. Fevereiro de 2021.

Gomide, A; Pereira, A. K. e Machado, R. **Reformas Administrativas e a qualidade da burocracia no Brasil e nos Estados Unidos**. In: Cavalcante, P.L.C. e Silva, M. S. (orgs). *Reformas do Estado no Brasil: trajetórias, inovações e desafios*. CEPAL, IPEA. Rio de Janeiro, RJ, 2020.

Madureira, C. **A reforma da Administração Pública Central no Portugal democrático: do período pós-revolucionário à intervenção da Troika**. *Revista de Administração Pública - RAP*, vol. 49, núm. 3, maio-junho, 2015, pp. 547-562. Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas. Rio de Janeiro.

Macedo, M. E e Alves, A. M. **Reforma administrativa: o caso do Reino Unido**. *Revista do Serviço Público*, Ano 48, Número 3, Set-Dez 1997.

Martins, L. **Reforma da Administração Pública e cultura política no Brasil: uma visão geral**. Cadernos ENAP nº8. Brasília: ENAP, 1997.

OECD. **Public Governance Reviews. Engaging Public Employees for a high-performing civil service**. 2016.

Pallavicini, V. **Contexto e Trajetórias de Reforma e Modernização do Setor Público na América Latina (1995-2019): Dilemas e Desafios**. In: Cavalcante, P.L.C. e Silva, M. S. (orgs). *Reformas do Estado no Brasil: trajetórias, inovações e desafios*. CEPAL, IPEA. Rio de Janeiro, RJ, 2020.

Peci, A. **O Estado regulador na América Latina**. In: Cavalcante, P.L.C. e Silva, M. S. (orgs). *Reformas do Estado no Brasil: trajetórias, inovações e desafios*. CEPAL, IPEA. Rio de Janeiro, RJ, 2020.

Pollitt, C. e Bouckaert, G. **Avaliando reformas da gestão pública: uma perspectiva internacional**. *Revista do Serviço Público*. Ano 53, nº 3, jul-set 2002.

Schwartzman, S. **A abertura política e a dignificação da função pública. O Estado e a Administração Pública**. FUNCEP. Brasília: FUNCEP, 1987.



FONACATE

Fórum Nacional Permanente
de Carreiras Típicas de Estado

www.fonacate.org.br