

Administração Pública Brasileira no Século XXI: caminhamos para alguma reforma?

Brazilian Public Administration to the XXI Century: did we advance in any reform?

Juliana de Fátima Pinto

Doutoranda em Administração / Universidade Federal de Minas Gerais
Secretária executiva na Universidade Federal do Espírito Santo
<http://lattes.cnpq.br/1429088616111660>
<https://orcid.org/0000-0001-9455-0115>
jufapinto@gmail.com

Leonardo Tadeu dos Santos

Mestrando em Administração / Universidade Federal de Minas Gerais
<http://lattes.cnpq.br/4656813749210446>
<https://orcid.org/0000-0003-1909-2585>
leonardotadeu17@gmail.com

Resumo: Este trabalho faz uma reflexão sobre a influência das reformas já realizadas no Brasil nos governos Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Vana Rousseff. O objetivo do artigo é, portanto, analisar como as reformas ocorridas no país ao longo do século XX foram inseridas em ambos os governos. Também se buscou compreender qual foi a abertura do Estado em termos da construção de uma administração pública societal. O referencial teórico foi construído a partir das três reformas vivenciadas no país: 1930, 1967 e 1995. Em seguida, foram analisadas as notícias publicadas no *site* do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão com o termo "reforma". Utilizou-se a análise temática de Bardin (2007) para o tratamento dos dados. Observaram-se avanços em termos da participação de atores sociais nas decisões da administração pública federal, em especial no governo Lula, mas que ainda carecem de melhorias.

Palavras-chaves: Burocracia; Gerencialismo; Partido dos Trabalhadores.

Abstract: This paper made a reflection of the reforms influence that had undertaken in Brazil during the government of Luiz Inácio Lula da Silva and Dilma Vana Rousseff. The aim is to analyze how the public sector reforms that took place in the country throughout the twentieth century were inserted in both government. It also sought to understand what was the government view in terms of building a societal public administration. The theoretical framework was built from the three public sector reforms experienced in the country: 1930, 1967 and 1995. Then the news published with the term "reform" on the website of the Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão were analyzed. The thematic analysis was used for addressing the data. In Lula government particularly, there were progress toward civil population participation in the federal government decisions, but that still require improvements.

Key words: Bureaucracy; Managerialism; Workers' Party.

Texto completo em português: <http://www.apgs.ufv.br>
Full text in Portuguese: <http://www.apgs.ufv.br>

1 INTRODUÇÃO

Em 2015 o Brasil completou 20 anos de implementação da Reforma Gerencial do Estado. Sem sombra de dúvidas, muitas mudanças ocorreram na administração pública desde então. Entretanto, é possível perceber aspectos de outros períodos na administração pública brasileira, o que dificulta o entendimento do serviço público partindo apenas da reforma de 1995. Assim, como lembra Costa (2008), a compreensão das modificações do Estado, da organização governamental e da administração pública torna-se difícil quando não se faz uma análise dos processos que permearam a construção e a diferenciação, em termos históricos, do aparato estatal brasileiro.

Muitos estudos afirmam que o Brasil passou por uma administração patrimonialista, um modelo burocrático, e mais tarde implementou a administração gerencial, que é considerado o término da administração pública. Entretanto, o próprio termo que se utiliza é um pleonismo acrítico de uma tradução da *new public management*. Dizer que a administração pública possui uma cultura gerencial não significa muita coisa, visto que essa permeia todas as organizações, sendo algumas mais burocráticas e outras mais

orgânicas e flexíveis (Costa, 2008). Além disso, a chamada administração gerencial, em muitos aspectos, não é diferente da administração burocrática, ou seja, não existe um rompimento completo (Angelis, 2015).

Diante de tais considerações, este trabalho parte do entendimento de Abu-El-Haj (2005, p. 33) de que o Brasil teria passado por três grandes reformas. Entre o período de 1930 e 1945, foi adotado um "modelo de intervenção centralizadora do Estado na sociedade", embasado em um modelo de administração racional-legal. Já ao longo do regime militar, entre 1964 e 1985, surgiu a reforma empresarial do Estado decorrente da política de um rápido crescimento econômico. Em termos dos mecanismos administrativos, esses estavam baseados em processos de tomada de decisões centralizados. Por fim, a terceira reforma ocorreu no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (1994-2002) e seguiu uma perspectiva de gerenciamento público. Essas três reformas têm um distanciamento entre si de aproximadamente 30 anos (Costa, 2008).

Observando que já se foram duas décadas da última reforma, podemos levantar vários questionamentos: Quais foram os



avanços? Que caminhos ainda precisamos traçar? Será que temos motivos para “comemorar” os vinte anos da reforma gerencial? Para tecer o nosso argumento, partimos de uma análise das três reformas já realizadas no Brasil. Em seguida discutimos como a vertente societal (Paula, 2005) tem a contribuir para a administração pública da atualidade. Por fim, a partir da análise temática de Bardin (2007), analisamos as notícias publicadas no *site* do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão durante os governos PT que possuíam o termo “reforma”. O objetivo foi verificar como as três reformas estão presentes na administração pública brasileira e qual foi a abertura do Estado em termos da construção de uma administração pública societal.

2 A CONSTRUÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

Até o final da Primeira República (1989-1930), características como o mandonismo, o nepotismo, o clientelismo e o patrimonialismo permearam a cultura e a política brasileira, tendo também refletido no aparelho estatal e administrativo do país. Esses aspectos marcaram a administração pública brasileira (Brasil, Cepêda & Medeiros, 2014).

Entretanto, nota-se que durante esse período não ocorreram alterações significativas na estrutura do Estado ou do governo. Também não houve quase nenhuma proposta de reforma da administração pública. Percebe-se apenas o surgimento de alguns ministérios, como o da Instrução Pública, que teve uma existência curta, além do da Viação e Obras Públicas. Embora alguns movimentos reformistas tenham aparecido, em especial na questão do saneamento, educação, ferroviária e militar, não ocorreu um relevante aumento das capacidades administrativas do país (Brasil, Cepêda & Medeiros, 2014).

No final da Primeira República, na década de 1920, o Brasil passou por uma significativa mudança social. A população brasileira urbana cresceu, houve o surgimento de novas classes sociais (os industriais e seus assalariados, os comerciantes, as classes médias urbanas), a indústria emergiu, e as elites cafeicultoras entraram em um período de declínio. A população passou então a protestar em relação às práticas políticas usais do governo. Essas críticas eram voltadas principalmente para “a manipulação dos votos, o uso político da administração pública e a aplicação de políticas econômicas liberais, que beneficiavam os cafeicultores e seus respectivos estados em detrimento de outros setores produtivos” (Abu-El-Haj, 2005, p. 33).

Com a crise do café houve então uma demanda no país de um outro modelo econômico e de uma reforma do Estado que atendesse ao anseio das alterações sociais, apesar da não aceitação da elite cafeicultora (Abu-El-Haj, 2005). Foi com o presidente Getúlio Vargas que muitas dessas mudanças aconteceram.

3 A REFORMA BUROCRÁTICA DE GETÚLIO VARGAS

O governo do presidente Getúlio Vargas (1930-1945) é conhecido por uma maior intervenção política do governo nos

estados e pela centralização administrativa embasada no modelo racional-legal, sendo seus princípios norteadores decorrentes do tipo ideal de Max Weber (Abu-El-Haj, 2005).

Para o modelo racional-legal, os funcionários públicos precisavam ser apolíticos; as hierarquias e regras deveriam ser bem definidas, e o critério de permanência e estabilidade no serviço público precisava ser adotado. Além disso, era necessária uma “institucionalização derivada de um perfil profissional bem demarcado” e uma “regulação interna para evitar arbitrariedades e isonomia salarial e das condições contratuais” (Abu-El-Haj, 2005, p. 36). Essa proposta da administração pública brasileira também estava embasada no serviço público americano (Costa, 2008), e, entre suas peculiaridades, destacavam-se:

A existência de instituições gerenciadas por uma burocracia em que há uma hierarquização e racionalização de funções; divisão de trabalho; autoridade limitada do cargo, regida por normas explícitas; remuneração fixa e de acordo com a função; especialização competente do funcionário nomeado, e não eleito, a dedicação exclusiva; carreiras estáveis; separação entre a propriedade do funcionário e os bens públicos e comunicações escritas e documentadas. Três termos resumem a cultura organizacional desse tipo: impessoalidade, imparcialidade e neutralidade (Abu-El-Haj, 2005, p. 37).

Para estruturar uma nova administração pública, Getúlio Vargas criou o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP). O órgão começou a funcionar em 30 de julho de 1938 e estava inserido na Constituição de 1937, sendo subordinado à Presidência da República. Tinha como uma das principais atribuições a implementação da reforma administrativa (Brasil, Cepêda & Medeiros, 2014). A Carta Magna nessa época rezava que:

Art. 67 - Haverá junto à Presidência da República, organizado por decreto do Presidente, um Departamento Administrativo com as seguintes atribuições:

- a) o estudo pormenorizado das repartições, departamentos e estabelecimentos públicos, com o fim de determinar, do ponto de vista da economia e eficiência, as modificações a serem feitas na organização dos serviços públicos, sua distribuição e agrupamento, dotações orçamentárias, condições e processos de trabalho, relações de uns com os outros e com o público;
- b) organizar anualmente, de acordo com as instruções do Presidente da República, a proposta orçamentária a ser enviada por este à Câmara dos Deputados;
- c) fiscalizar, por delegação do Presidente da República e na conformidade das suas instruções, a execução orçamentária (Constituição dos Estados Unidos do Brasil, 1937).

O DASP possuía representações nos estados com o intuito de promover a realização das diretrizes advindas do governo federal (Costa, 2008). Assim, o órgão exerceu uma importante função no cumprimento dos objetivos do governo Vargas. Ou seja, fazia a organização orçamentária, incrementava a classificação dos cargos no serviço público e implementava outros métodos e técnicas administrativas, além de promover concursos para novos servidores e introduzir os primeiros cursos de aperfeiçoamento na administração pública brasileira (Brasil, Cepêda & Medeiros, 2014).

Alinhado com os objetivos do Estado Novo, o DASP buscava aumentar a integração entre os vários órgãos que compunham a administração pública. Também via o processo de seleção e aperfeiçoamento dos servidores, baseado no mérito, como o caminho para minimizar os interesses privados e político-partidários. Evitava-se dessa maneira que o preenchimento dos

cargos públicos fosse marcado pelo patrimonialismo e pelo nepotismo (Brasil, Cepêda & Medeiros, 2014).

A racionalização do serviço incluía ainda a especialização técnica para a ocupação de cargos no serviço público. A busca por eficiência e racionalização do serviço público, e a formação de servidores provenientes de um quadro qualificado e detentores do "saber técnico", foram o mote do DASP (Brasil, Cepêda, & Medeiros, 2014, p. 17).

Assim, o DASP conseguiu por meio da modernização da administração pública reduzir a interferência dos poderes locais. Por conseguinte, houve uma maior centralização das deliberações na administração pública, por meio do deslocamento de autoridade local para o presidente da república e também para o presidente da seção do DASP na capital (Brasil, Cepêda & Medeiros, 2014).

Foi dessa maneira que o DASP se tornou o órgão referência em modernização da administração pública, alcançando certo sucesso até 1945, no início da redemocratização. A partir desse momento ocorreram várias nomeações sem concurso, em especial nas empresas públicas onde os concursos se tornaram facultativos (Costa, 2008).

Nota-se que Getúlio Vargas não conseguiu acabar com todos os resquícios herdados da estrutura política e administrativa do Brasil Império – 1882-1889 – e da Primeira República (Brasil, Cepêda, & Medeiros, 2014), apesar da tentativa do presidente:

Embora seja desse período a cristalização das principais características do Estado brasileiro apontadas anteriormente, observa-se que a própria diferenciação do aparelho de Estado e a criação de novas instituições fazem parte da dinâmica de instauração da modernidade. Estado e mercado, autônomos com relação à ordem do sagrado e à dominação patriarcal e cada vez mais separados entre si, constituem as bases da formação social moderna. Seu desenvolvimento, consideradas as características do contexto local, se dá no sentido da racionalização. A burocracia está no horizonte da administração pública que se consolida e atualiza. Se esse movimento se deu de forma lenta e superficial nos primeiros 100 anos de história do Brasil independente, ele vai encontrar seu ponto de inflexão e aceleração na Revolução de 1930 (Costa, 2008, p. 841).

Esse projeto de um Brasil que lutasse contra o "artificialismo político" e o "atraso" do país, o então chamado Estado Novo, partindo de uma análise esquemática, pode ser dividido em duas dimensões. A primeira seria ter na, figura do presidente, uma autoridade suprema e como "órgão de coordenação, direção e iniciativa da vida política". Dessa maneira, não seria necessário ter partidos políticos e parlamentos, vistos como lentos e incompetentes, que gastavam muito e promotores dos antagonismos sociais no Brasil (A. M. C. Gomes, 2005, p. 112).

Tendo o presidente a concentração da autoridade do Estado, vários cargos entre a população e o governo poderiam ser suprimidos. Entretanto, isso não queria dizer que outras formas de representação precisavam ser excluídas. Para tanto, a representatividade passaria por órgãos técnicos e corporações que expressassem as particularidades dos grupos sociais, fazendo uma associação com o mundo do trabalho e demonstrando os seus interesses profissionais. É a partir daí que surge a dimensão do Estado corporativo. Este, se por um lado separava os indivíduos em várias categorias profissionais por sindicado, por outro os

organizava de forma global e congruente, em uma ordem social corporativa (A. M. C. Gomes, 2005).

Essas duas dimensões representavam a democracia autoritária do Governo Vargas. Buscava-se assim uma autêntica e sofisticada modernização no país, demarcando uma outra fronteira entre o público e privado e também caracterizando de forma profunda e duradora a vida política do país (A. M. C. Gomes, 2005). Logo, a partir de 1930 e no decorrer de quase todo o restante do século XX, é possível visualizar um processo de modernização contínuo das estruturas e processos da administração pública, conforme discutido abaixo.

4 A REFORMA ADMINISTRATIVA DE 1967

Em 25 de fevereiro de 1967 foi publicado o Decreto-Lei n. 200, um marco em termos de reforma da administração federal que se apresentava como uma lei orgânica da administração pública, "fixando princípios, estabelecendo conceitos, balizando estruturas e determinando providências. O Decreto-Lei n. 200 (1967) se apoiava numa doutrina consistente e definia preceitos claros de organização e funcionamento da máquina administrativa" (Costa, 2008, p. 851), ou seja:

Em primeiro lugar, prescrevia que a administração pública deveria se guiar pelos princípios do planejamento, da coordenação, da descentralização, da delegação de competência e do controle. Em segundo, estabelecia a distinção entre a administração direta — os ministérios e demais órgãos diretamente subordinados ao presidente da República — e a indireta, constituída pelos órgãos descentralizados — autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista. Em terceiro, fixava a estrutura do Poder Executivo federal, indicando os órgãos de assistência imediata do presidente da República e distribuindo os ministérios entre os setores político, econômico, social, militar e de planejamento, além de apontar os órgãos essenciais comuns aos diversos ministérios. Em quarto, desenhava os sistemas de atividades auxiliares-pessoal, orçamento, estatística, administração financeira, contabilidade e auditoria e serviços gerais. Em quinto, definia as bases do controle externo e interno. Em sexto, indicava diretrizes gerais para um novo plano de classificação de cargos. E finalmente, estatuiu normas de aquisição e contratação de bens e serviços (Costa, 2008, p. 851).

De acordo com Costa (2008), a responsabilidade da reforma administrativa no período militar ficou sob a responsabilidade da Subsecretaria de Modernização e Reforma Administrativa (SEMOR) no período de 1967 a 1979, sendo suas atividades divididas com o DASP. Desse modo, a primeira ficou responsável pelos aspectos estruturais, sistêmicos e processuais, enquanto as funções da segunda restringiram-se exclusivamente à gestão de pessoas.

Nesta fase, a SEMOR se preocupou em recorrer a frequentes exames da estrutura organizacional e analisou projetos de iniciativa de outros departamentos, visando à criação, fusão ou extinção de órgãos e programas que trouxessem maior eficácia à gestão pública. Foram realizados muitos estudos, trazendo contribuições importantes para a formulação do arcabouço teórico e de metodologias que embasassem a modernização administrativa. Quanto ao DASP, além de suas atividades regulares, seu principal projeto foi a elaboração de um novo plano de classificação de cargos, que se pautava numa classificação por categoria, em oposição ao anterior, aprovado em 1960, que se apoiava num sistema de classificação por deveres e responsabilidades. Esse plano não logrou êxito em modificar a estrutura hierárquica de cargos na administração pública, o que significa dizer que o sistema de mérito continuou restrito aos postos iniciais da carreira (Costa, 2008, p. 852).

Mesmo considerando que muitas das metas estabelecidas não foram atingidas, pode-se dizer que o Decreto-Lei n. 200 (1967) teve considerável importância no estabelecimento da administração pública brasileira, substituindo o modelo clássico de burocratização que estava embasado nas perspectivas de Taylor, Fayol e Weber (Costa, 2008).

Nota-se que a reforma administrativa de 1967, conhecida como o pontapé inicial para a reforma gerencial do Estado, continha traços autoritários e intervencionistas. Segundo Costa (2008, p. 852), a “modificação do estatuto do funcionalismo de estatutário para celetista e a criação de instituições da administração descentralizada visavam facilitar as pretensões intervencionistas do governo”. Essas características davam sinais de uma reforma com pouco sucesso, visto que não foram criados mecanismos contra práticas patrimonialistas e fisiológicas.

5 A REFORMA GERENCIAL E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA SOCIETAL

5.1 A reforma gerencial

As mudanças das funções do Estado e a globalização, juntamente com o fato do nepotismo e da corrupção não terem sido superados mesmo após a implementação da burocracia na década de 1930, foram considerados como justificativas para a realização da reforma gerencial na administração brasileira. Tal atribuição ficou a cargo do Ministro da Administração e Reforma do Estado (MARE), Luiz Carlos Bresser-Pereira, no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC) (Brasil, Cepêda & Medeiros, 2014).

O MARE apresentava algumas características em comum com o DASP (Brasil, Cepêda & Medeiros, 2014). Entre elas estavam:

- a) as duas instituições e momentos caracterizavam mudanças na função, objetivos e métodos de atuação do Estado; b) originaram-se em contextos de rompimento com gramáticas e vícios enraizados no aparato público e na relação entre o Estado e a sociedade do modelo/momento anterior (percebidas como perversas para a adaptação do Estado às exigências coetâneas da vida política, econômica e social); c) promoveram a troca ou a resignificação do modelo de gestão pública; d) rotinizaram novas práticas e capacitaram novos quadros, redesenhando a atuação do Estado e sua relação com a sociedade (Brasil, Cepêda, & Medeiros, 2014, p. 18).

Assim, ao se tornar presidente para o mandato de 1995 a 1998, Fernando Henrique Cardoso elaborou o que pode ser considerado um dos projetos mais amplos de reforma do Estado e da administração pública desde a Era Vargas. O programa proposto estava embasado em três eixos, que seriam “uma nova reformulação do pacto federativo, reestruturação econômica e adoção de uma nova concepção de administração pública, denominada de gerencial” (Abu-El-Haj, 2005, p. 36).

As técnicas utilizadas na concepção gerencial se aproximaram do setor privado e, em grande parte, repetiram a lógica da reforma de 1967 (Decreto-lei-200). Três metas básicas guiavam as instituições governamentais na delimitação das suas prioridades: definir com exatidão o público alvo, garantir a autonomia do administrador na gestão dos recursos humanos, materiais e financeiros para atingir os objetivos contratados, e cobrar resultados estabelecidos num contrato de gestão (Abu-El-Haj, 2005, p. 36).

Assim, em janeiro de 1995 foi criado o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) pelo MARE, sendo que a execução dos seus pressupostos foi possibilitada a partir da Emenda Constitucional nº 19/98 (Paula, 2010). A reforma como estabelecida no PDRAE pode ser entendida a partir das diretrizes institucionalização, racionalização, flexibilização, publicização e desestatização. A institucionalização parte da perspectiva de que a reforma apenas pode ser realizada se observados os preceitos legais que devem estar estipulados na Constituição Federal. Já a racionalização procura ter como objetivo o aumento da eficiência a partir da redução dos gastos e o aumento da produtividade. A flexibilização tem como intuito promover a autonomia dos administradores da administração pública, a partir do *accountability*. A publicização consistiria na transferência dos serviços não-exclusivos do Estado, como saúde, educação, cultura, entre outros, para a entidades públicas não-estatais. E, por fim, a desestatização incluiria a privatização, a terceirização e a desregulamentação (Costa, 2008).

Entre as medidas do governo FHC em relação à reforma estavam os planos de demissão de funcionários que compunham o corpo da burocracia, com o intuito de reduzir as despesas públicas. Entretanto, essa iniciativa não trouxe os resultados almejados. A diminuição do número de servidores aconteceu a partir da restrição de novos ingressantes no serviço público por meio de concurso e da ampliação dos pedidos de aposentadoria decorrente do medo de perda salariais do funcionalismo (Cardoso & Nogueira, 2011). Observa-se que as discussões realizadas no PDRAE no que se trata ao funcionalismo eram uma justificativa para o ajustamento das contas do Estado. Portanto, os servidores públicos passaram a ser vistos como um problema fiscal (D. C. Gomes, Silva & Sória, 2012).

Desse modo, no segundo período do governo FHC (1999-2002), em meio à crise cambial pela qual o país passava, foi adotada uma política de orientação fiscalista, marcada pela alta contenção com o funcionalismo. Foi nesse período que a Lei de Responsabilidade Fiscal foi aprovada, consolidando diversos dispositivos legais que vinham sendo publicados. Assim, a ênfase fiscal voltava-se para a gestão de pessoas, ganhando essa maior atenção quando se trata da questão da modernização da administração pública. Por conseguinte, foram poucos os concursos públicos autorizados, até mesmo para as carreiras essenciais estabelecidas no PDRAE (Cardoso & Nogueira, 2011).

A orientação fiscalista e a busca por maior eficiência, marcante na reforma gerencial, pode ser melhor entendida pela divisão em “atividades exclusivas” e “atividades não exclusivas” do Estado feita pelo PDRAE. Essa visão favoreceu uma monopolização do núcleo estratégico no que concerne às tomadas das principais decisões e na construção das políticas públicas. Ou seja, embora essa divisão aparentemente levasse a crer que existiria uma participação da sociedade civil, essa participação não se efetivou (Paula, 2010). Diante desse impasse é que se levanta a discussão para uma administração pública mais participativa e democrática, a societal.

5.2 A administração pública societal

Nas últimas décadas do século passado o país vivenciou o processo de redemocratização. Entre os objetivos almejados pela sociedade estava a reforma do Estado que permitisse uma abertura às necessidades da população. Logo esperava-se maior transparência e ênfase no interesse público, como também o aumento da eficiência na gestão da economia e dos serviços ofertados pela administração pública (Paula, 2010).

Assim ganha força a concepção da administração pública societal; essa tem como marco a Constituição Federal de 1988, que trouxe uma série de inovações, tais como a criação de conselhos políticos (Oliveira, 2007), além de assegurar outras formas de participação, como os referendos, os plebiscitos e as iniciativas populares na elaboração de leis (Faria, 2010). Desse modo, a forma societal de administrar pode ser entendida como uma maneira que valoriza a participação social e, conseqüentemente, uma relação mais estreita entre o Estado e a sociedade civil (Guerra & Teodósio, 2012).

Uma forte característica da administração pública societal é a ideia de descentralização. Percebe-se uma tendência à valorização da gestão e iniciativas em âmbito local. Os orçamentos participativos, conselhos municipais/temáticos, fóruns temáticos de deliberação, conselhos gestores de políticas públicas e outros mecanismos exemplificam essa tendência (Guerra & Teodósio, 2012).

Nessa seara, ocorreu a implementação de um projeto político que procurava ampliar a participação dos atores sociais na definição da agenda política, criando instrumentos para possibilitar um maior controle social sobre as ações estatais e desmonopolizando a formulação e a implementação das ações públicas (Paula, 2005).

Segundo Tenório (1998), a administração pública societal pode ser vista como um contraponto tecnocrático. A valorização da participação social, o protagonismo da sociedade civil e a porosidade do Estado são ferramentas que possibilitam a transição da forma do Estado administrar suas demandas.

Para Paula (2010), a construção de uma gestão pública democrática deve observar três dimensões: econômico-financeira, institucional-administrativa e sócio-política. A primeira envolve as questões de finanças públicas, investimentos estatais e também o âmbito fiscal, tributário e monetário. A segunda compreenderia os impasses de como organizar e articular os órgãos do Estado. Ou seja, a complexidade envolvendo o planejamento, direção e controle do governo e também a profissionalização dos servidores públicos. Por fim, a sociopolítica seriam as implicações em torno da relação Estado e sociedade, em termos dos direitos dos cidadãos e a participação desses na gestão pública.

Assim, de acordo com Paula (2010), a vertente societal prioriza a dimensão sociopolítica da gestão, mas também adentra na dimensão institucional-administrativa, visto que constrói outros arranjos institucionais e de gestão. Já em termos da dimensão econômico-financeira, a vertente societal tem como foco superar o modelo econômico que conduz a administração pública.

Durante o governo Lula, podem-se ressaltar algumas iniciativas em direção a uma administração pública societal, a partir da criação e reformulação de vários espaços participativos, tais como: o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), o Conselho Nacional da Segurança Alimentar (CONSEA), Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável, dentre outros. Além disso, foram realizadas várias conferências nacionais e internacionais, como a Conferência Nacional de Assistência Social, a Conferência Nacional de Saúde Indígena e a Conferência Nacional de Economia Solidária. Nota-se que, ao contrário dos outros presidentes, a participação e a representação estavam inseridas no repertório de ação do governo Lula (Faria, 2010).

Entretanto, como lembra Paula (2010, p. 521), não basta criar outros formatos institucionais para quebrar a exclusividade dos governantes no que tange às tomadas de decisão em assuntos públicos a partir do estabelecimento de conselhos gestores e do orçamento participativo. É fundamental que essas instituições atuem de uma outra forma, possibilitando a participação da população. Assim, como lembra a autora, “a administração pública societal interroga como trazer a sociedade civil para o núcleo estratégico, de modo a participar da formulação das políticas públicas e a controlar as atividades das agências executivas e reguladoras”.

Diante do exposto, pretendeu-se analisar como as reformas ocorridas no país ao longo do século XX têm caminhado em direção a uma administração pública societal. Por meio de notícias no portal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), tentou-se analisar e apontar iniciativas que levam, ou não, a uma administração societal, como será apresentado abaixo.

6 PROCEDIMENTOS METODOLOGICOS

Para elaboração deste artigo foram analisadas as notícias publicadas no *site* do Ministério do Orçamento e Gestão com o termo “reforma”. Por meio do campo “pesquisa” dentro do *link* “notícias” foi possível fazer essa seleção. A opção de escolha de uma palavra chave foi essencial devido ao grande número de publicações no *site* do Ministério. Além disso, somente foram consideradas as notícias publicadas durante o governo dos Partidos dos Trabalhadores.

Após essa primeira seleção, os artigos foram agrupados em quatro momentos: primeiro mandato do governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006); segundo mandato do governo Luiz Inácio Lula da Silva (2007-2010); primeiro mandato do governo Dilma Vana Rousseff (2011-2014); e por fim o segundo mandato da presidenta, no período de 1º de janeiro 2015 até o dia 12 de maio de 2015, quando ocorreu seu afastamento para o processo de *impeachment*.

Após essa etapa, as notícias foram agrupadas conforme as três vertentes da reforma já discutidas no referencial, ou seja: a econômico-financeira, a institucional-administrativa e sociopolítica. Para a análise deste artigo, apenas a dimensão econômico-financeira não foi considerada. Como lembra Paula (2010), a discussão dessa dimensão é complexa. Para alguns teóricos não

se pode discutir a perspectiva societal em uma economia que parte de princípios capitalistas. Por outro lado, há estudiosos que acreditam que o diálogo entre essas duas dimensões é possível. Desse modo, optou-se por não abordar a dimensão econômico-financeira devido às suas peculiaridades e à necessidade de um aprofundamento nessas duas perspectivas para a construção da análise, o que demandaria outro estudo.

Ao todo foram encontradas 271 notícias com a palavra “reforma”, sendo que dessas 104 foram utilizadas para a análise deste artigo, visto que se enquadravam na vertente institucional-administrativa e sociopolítica.

Posteriormente, as notícias referentes à reforma administrativa e a sociopolítica foram tratadas por meio da análise de conteúdo, sendo utilizada a técnica de categorização temática de Bardin (2007). Ressalta-se que as categorias não foram definidas previamente. Segundo essa autora, por análise de conteúdo, entende-se:

Um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens (Bardin, 2007, p. 37).

A delimitação das notícias nos governos Lula e Dilma justifica-se pelo fato de haver poucos trabalhos publicados que tratam sobre a reforma no mandato desses dois presidentes. Uma das razões, segundo Cardoso e Nogueira (2011), é que, evitando comparações com o seu antecessor, o presidente Lula procurou não utilizar a expressão “Reforma do Estado”. Já o fato do governo Dilma ser recente pode ser uma dos motivos pela lacuna de trabalho sobre esse tema.

7 ANÁLISES E RESULTADOS DA PESQUISA

7.1 Governo Lula – 2003 a 2006

Considerando o referencial teórico e as notícias do MPOG que incluíam a palavra “reforma”, foram definidas as seguintes categorias principais no primeiro mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva: “políticas de gestão de pessoas”, “participação” e “modernização”.

7.1.1 Políticas de gestão de pessoas

Pode-se visualizar no governo Lula uma política para recomposição do quadro de servidores e salarial do funcionalismo. Assim, nota-se dentre as notícias analisadas a criação de diversos cargos e vagas e a reestruturação da carreira, assim como a proposta de gratificação de desempenho para os servidores.

Em relação à contratação de novos servidores, muitas dessas vagas foram utilizadas para substituir os terceirizados, conforme acordo estabelecido entre o governo federal e o Tribunal de Contas da União.

A reestruturação das carreiras e das tabelas de remuneração contemplaram dessa maneira todos os servidores públicos federais civis que integravam o Poder Executivo na época. Ao todo

ingressaram no serviço público federal 100 mil servidores no primeiro mandato do presidente. De acordo com Cardoso e Nogueira (2011), não houve exagero na nomeação de pessoal durante a primeira década deste século, sendo suficiente para cobrir o número de servidores que estavam em exercício na metade da década de 1990. Ainda, conforme acrescentam Moraes, Silva, Costa, Pinto & Moneta (2010), devido à sua dimensão continental, por se enquadrar entre os cinco países mais populosos do mundo e considerando o crescimento da população econômica ativa, espera-se do Brasil uma considerável quantidade de servidores públicos.

O presidente Lula também encaminhou ao Congresso Nacional projeto propondo o reajuste de 0,1% para os servidores públicos federais integrantes dos três poderes do Estado. Para o governo, essa seria uma forma de melhorar a qualidade do serviço público assim como valorizar os servidores, dentro de uma série de políticas que estavam sendo adotadas. Ganham ênfase na política salarial os servidores das universidades e escolas federais. Além disso, com esse aumento, o governo procurou diminuir a diferença entre o maior e o menor salário, passando de 18 vezes no final do governo FHC para 11 vezes no período do seu governo.

7.1.2 Participação

Uma outra categoria levantada na análise das notícias foi a de participação. O governo elaborou o Plano Plurianual 2003-2007 a partir de reuniões realizadas em todos os estados da federação, com a participação de representantes das organizações sociais.

Também foi estabelecido um canal de comunicação entre o governo federal e os servidores, que, segundo o governo, seria uma forma transparente de diálogo e também uma política de valorização do servidor. Criou-se ainda a chamada “Mesa de Negociação Permanente”, que para o governo era uma forma de fortalecer um “modelo democrático, participativo e incluyente de relações de trabalho no setor público federal” (Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão [MPOG], 2005a, p. 2). Como lembram D. C. Gomes *et al.* (2012, p. 173), “a Mesa inaugura uma dimensão inédita, isto é, ela assume a tarefa de repensar a administração pública não contra seus funcionários, mas com eles”.

Na emergência de mudar as regras da aposentadoria, o governo chamou os servidores para participar de um diálogo com intuito de impedir a corrida ao pedido de benefício, buscando evitar que os servidores adotassem a mesma postura que no governo anterior. Entretanto, o próprio governo viu o número de aposentadorias saltar, pulando de uma média mensal de 500 no ano de 2002 para 1.232 em março de 2003. Mesmo após os esclarecimentos com os funcionários públicos, esse número foi mais elevado do que em 2002, passando para média de 690 aposentadorias em abril de 2003 (MPOG, 2005b).

Entre os objetivos que levaram à corrida pela aposentadoria estava o projeto de Lei Complementar que propôs a criação do Fundo Complementar dos Servidores Públicos, proposta essa transformada na Lei n. 12618 (2012) no governo Dilma e o novo

cálculo dos provimentos para quem deixasse o serviço público por tempo de serviço.

Nesse sentido, Lula deu continuidade à reforma da previdência dos servidores públicos já iniciada por seu antecessor. Conforme informam as notícias analisadas, em 1998 o governo FHC teve aprovada a Emenda Constitucional nº 20, que entre as principais alterações estabeleceu a idade mínima para aposentaria e o tempo de mínimo de 10 anos no serviço público e de 5 no cargo. Já no ano de 2003, no governo Lula, a Emenda Constitucional 41 alterou a maneira de se calcular o benefício da previdência do servidor. Este não mais manteve a remuneração do cargo ocupado na data da aposentadoria, ou seja, a aposentadoria passou a ser calculada a partir da média aritmética da contribuição do servidor, sendo considerado 80% desse período. Posteriormente, em 2005, foi aprovada a Emenda Constitucional nº 47, trazendo algumas mudanças para o servidor em termos de previdência social.

No entanto, como lembram Cardoso e Nogueira (2011), houve durante o governo Lula uma preocupação na recuperação do número de servidores que se aposentaram a partir da década de 1990. Porém, não se retornou ao quantitativo de servidores ativos que o país possuía em 1992, que era de 680 mil, resultando num saldo de aproximadamente 80 mil a menos.

7.1.3 Modernização

De acordo com as notícias analisadas, o Brasil passou a exercer um papel de liderança quando se trata de modernização da administração pública. Assim, prestou assistência aos países vizinhos, em especial ao Chile, em questões tecnológicas, como na utilização de *software* livre.

Desse modo, o país demonstrou uma preocupação com a questão da informatização, buscando consolidar em uma única base os dados de pagamentos de todos os servidores federais. Segundo o governo, essas mudanças no sistema estavam ocorrendo desde 1989. O intuito dessas alterações era “contar com um maior número de pessoas em atividades mais nobres”, como disse a diretora do Programa de Modernização do Sistema de Pessoal Civil (MPOG, 2003, p. 1).

Outro projeto proposto pelo governo foi a racionalização da legislação que normatiza o serviço público brasileiro. Com isso, 1.500 leis que tratam sobre os “cargos, carreiras, vencimento e remuneração, agências reguladoras, contratos temporários e aquisições, entre outras” foram reduzidas para oito (MPOG, 2003, p. 1). Dessa maneira o governo buscava uma forma de superar antigas práticas burocráticas.

O governo brasileiro também promoveu uma parceria com Portugal para desenvolver o planejamento estratégico a longo prazo. Essa fazia parte do acordo brasileiro com a União Europeia, com intuito de apoiar o país na modernização e reforma da administração pública.

Para a modernização administrativa nos estados também esteve disponível o recurso financeiro do Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados e do Distrito Federal (PNAGE). O programa seria uma parceria com

o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), com intuito de apoiar os governos estaduais em ações de gestão e de gasto público com qualidade e transparência. Além disso, o governo brasileiro procurou premiar aqueles órgãos que adotassem medidas consideradas inovadoras, medida vista como fundamental para a melhoria da eficiência e o fim da burocracia.

O governo Lula também criou o Programa Nacional da Gestão Pública e Desburocratização (GesPública). Um dos objetivos desse programa seria a capacitação dos servidores com intuito de combater a burocracia na administração pública.

Assim, em termos de desburocratização, houve a alteração de termos conceituais, como a substituição de Recursos Humanos para Gestão de Pessoas. Na visão do governo essa mudança significaria a passagem de um modelo centralizador, burocrático e pautado na hierarquização para um outro que busca a desburocratização e um servidor com participação direta e ativa, tanto nas questões do trabalho com o governo quanto no atendimento à população. A hierarquização tornaria os processos mais lentos e dificultaria o diálogo entre aqueles que decidem e os que executam.

7.2 Governo Lula – 2007 a 2010

O segundo mandato do Governo Lula foi marcado pelas seguintes categorias: “políticas de gestão de pessoas” e “modernização”.

7.2.1 Políticas de gestão de pessoas

Se no primeiro mandato o governo Lula promoveu a revisão da remuneração dos servidores, em 2008 foi enviado ao Congresso Nacional um projeto de lei que limitava o gasto com pessoal. De acordo com D. C. Gomes *et al.* (2012), mesmo tramitando no Congresso Nacional, esse projeto (PLP nº 01/2007) impactou na elaboração do orçamento da União para o ano seguinte.

Ao mesmo tempo, o governo anunciou medidas provisórias que modificavam a estrutura remuneratória dos servidores e criou grupos de trabalho para elaborar processos e critérios de avaliação de desempenho. Assim, para o governo, a remuneração deveria estar relacionada de forma direta ao desempenho individual do servidor e também ao alcance de resultados gerenciais dos órgãos do governo. Se nesse sentido a administração pública estava voltada para o gerencialismo, visto que segundo, Bresser-Pereira (1997), o controle dos resultados era uma característica da administração pública gerencial, por outro lado o próprio governo dizia que a profissionalização da burocracia era fundamental para a melhoria do serviço público, além dos novos investimentos gerenciais.

Para o governo, a burocracia também tinha seus méritos. Como reconheceu o próprio governo Lula, a profissionalização do serviço público avançou após a criação de carreiras que são preenchidas mediante concurso. Além disso, o fato de a administração pública no Brasil ter grande destaque entre os países da América Latina estava relacionado aos esforços de Getúlio Vargas na década de 30, em especial com a criação do DASP.

Em termos de profissionalização, o governo implementou a recomposição do número de servidores no Executivo Federal, particularmente no setor de educação. Também foram aprovadas novas carreiras em diversos órgãos, e houve propostas para a criação de funções comissionadas que deveriam ser preenchidas por servidores efetivos em decorrência do mérito, limitando o número de cargos de livre provimento.

Assim, houve continuidade no aumento da remuneração dos servidores. Entraram também em vigência novas tabelas salariais para o funcionalismo público, essas baseadas na avaliação de desempenho e no cumprimento de metas estabelecidas para os órgãos.

7.2.2 Modernização

Entre as propostas para a modernização do Estado estava a aprovação da Lei Orgânica, que exerceria um papel de estatuto de diretrizes gerais para a atualização das normas da administração pública.

Os governos estaduais também poderiam apresentar projetos com foco na qualidade dos gastos públicos, melhorias dos setores de infraestrutura e também da burocracia pautada ao ambiente de negócios. Para recebimento de créditos para a modernização administrativa pelo Programa de Modernização da Administração das Receitas e da Gestão Fiscal, Financeira e Patrimonial das Administrações Estaduais (PMAE). O Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) financiou durante esse período o Programa de Modernização do Sistema de Controle Externo dos Estados, Distrito Federal e Municípios Brasileiros (PRPMOEX).

Para o governo federal, a modernização do serviço público passaria por uma integração entre planejamento, orçamento e resultado. Além disso, questões como desempenho e produtividade aliados com a transparência, participação e controle social deveriam ser incentivadas. A perspectiva de uma governança pública precisava estar alicerçada na participação social na “formulação, implementação e avaliação das políticas públicas”.

A maior eficiência no gasto, o aumento da qualidade nas compras e a elaboração de indicadores de desempenho eram práticas que ainda deveriam ser alcançadas pela administração pública.

Dessa maneira, o governo deveria se afastar da postura passiva de corte conforme pressupõe a perspectiva liberal, sem, entretanto, voltar ao modelo autárquico e tecnocrático já vivenciado no Brasil. Assim, para o governo:

Essa agenda pró-ativa implicaria construir, em ambiente democrático, um novo modelo de governança pública, baseado na concertação política, na participação da sociedade civil na formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, e na introdução de novas ferramentas de gestão, alinhadas com as melhores práticas internacionais no campo da administração pública, com adoção de estruturas de incentivo à eficiência, à eficácia e à efetividade (MPOG, 2008b, p. 2).

No segundo mandato do governo Lula, houve também um incentivo à modernização por meio de apoio a eventos, como o Congresso Internacional sobre Reforma do Estado e da

Administração Pública, o Congresso CONSAD de Administração Pública, a Conferência Ibero-Americana de Administração Pública e Reforma do Estado, o Seminário sobre Profissionalização da Função Pública, o Fórum Brasileiro sobre a Reforma do Estado e a Conferência Iberoamericana de Ministros de Administração Pública e Reforma do Estado.

O governo Lula também criou em seu segundo mandato o Comitê Gestor do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GesPública). As atividades desse programa estavam embasadas na “Carta de Brasília”. Esse documento foi um pacto estabelecido entre o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e o Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Administração, no ano de 2008, cujo objetivo era melhorar a gestão pública.

7.3 Governo Dilma – 2011 a 2014

O primeiro mandato da presidente Dilma foi marcado por menor atenção à questão institucional-administrativo, pelo menos em termos de notícias publicadas no site do MPOG. Assim, somente duas categorias puderam ser estabelecidas: “políticas de gestão de pessoas” e “modernização”.

7.3.1 Políticas de Gestão de Pessoas

Durante o governo Dilma, a Fundação Previdenciária do Servidor Público Federal do Poder Executivo (FUNPRESPEXE), por meio da Lei n. 12618 (2012), instituiu o regime da previdência complementar para os servidores públicos federais. Esse fundo colocava em execução as mudanças da reforma previdência de 2003, estabelecida por meio da Emenda Constitucional nº 41. Como consequência, a partir de fevereiro de 2013, os servidores que ingressaram no serviço público passaram a ter que contribuir para o fundo quando os valores dos seus provimentos ultrapassassem o teto do Regime Geral da Previdência Social. Os servidores que optassem por não aderir teriam o limite da aposentadoria limitado ao valor máximo da Previdência Social.

A justificativa para a aprovação da lei foi a necessidade de trazer uma equidade entre os servidores públicos e os funcionários integrantes da iniciativa privada que já possuíam um teto para a aposentadoria. Por outro lado, como afirmam D. C. Gomes *et al.* (2012), a previdência já era bastante discutida no PDRAE, visto que, com o crescente aumento dos gastos com os aposentados, havia a justificativa de que o sistema não se sustentaria. Desse modo, percebia-se um alinhamento entre as propostas do governo Lula com as pretensões do governo FHC em termos de diminuição da demanda pelo regime de previdência do funcionalismo. Assim, após a análise das notícias, observa-se uma continuidade da mesma política da gestão da presidente Dilma com esses dois governos.

Além disso, houve a abertura de concurso para alguns cargos e nomeação de vários servidores, especialmente para aquelas carreiras consideradas do “núcleo estratégico”. O governo também promoveu o aumento salarial de 15,8% para quase todos os cargos do executivo.

7.3.2 Modernização

Dando prosseguimento a uma política já iniciada na década de 1990, o governo Dilma demonstrou uma preocupação com a questão de modernização, por meio da inovação de *softwares* públicos. Esse fato também chamou a atenção do governo da Indonésia, que procurou o Brasil para conhecer a experiência de compras públicas.

Entretanto, mais do que no governo Lula, e ainda carecendo de maior destaque, as notícias apresentaram a importância do cidadão para a modernização da administração pública brasileira, conforme afirmou o secretário executivo adjunto do Ministério do Planejamento, Valter Correia da Silva:

Já é consenso hoje que precisamos de uma gestão pública voltada para resultados, aberta ao controle dos cidadãos, capaz de estabelecer novas relações entre agentes estatais, mercado e sociedade, baseadas em confiança (MPOG, 2011, p. 2).

Para a secretária de Orçamento Federal do MPOG na época, Célia Corrêa, a participação da sociedade no orçamento da União também seria fundamental na política fiscal, sendo para isso necessário usar uma linguagem orçamentária mais simples e expandir a comunicação entre o governo e a sociedade.

Em termos de modernização, o Estado também apoiou o Fórum sobre Gestão por Competências da Administração Pública Federal, a Jornada Internacional de Gestão Pública, o Seminário Democracia, Direito e Gestão Pública, o Seminário Anual do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação, o Congresso Internacional sobre a Reforma do Estado e Administração Pública e o Seminário Internacional de Orçamento Público.

7.4 Governo Dilma – 2015 a 2016

Já por fim, encerrando o curto período entre a posse do segundo mandato da presidente Dilma até a data do afastamento que culminou em seu *impeachment* em 31 de agosto de 2016, foram estabelecidas as seguintes categorias: “modernização” e “reforma administrativa”.

7.4.1 Modernização

Houve durante esse período um investimento no sistema eletrônico de informações em substituição aos papéis, que, para o governo, além de ser uma política de redução de custos, também impactaria na sustentabilidade. Assim, de acordo com o secretário executivo do Ministério do Planejamento, a questão da modernização do Estado passava pelas contribuições da Tecnologia da Informação (TI).

Todas as discussões de reforma do Estado, modernização dos processos, simplificação da Administração Pública Federal, desburocratização, melhores serviços aos cidadãos dependem da contribuição dos profissionais da área de TI (MPOG, 2016b).

A redução dos papéis foi uma política escolhida pela presidente para diminuir as disfunções da burocracia no país que interferiram

no ambiente de negócios e no cotidiano da população, conforme se pode perceber na citação abaixo.

O governo enviará ao Congresso Nacional projetos de lei que reduzam a burocracia de registros contábeis para empresas e simplifiquem as regras de atuação de tradutores juramentados e leiloeiros em todo o País. Com a adoção das novas regras, estima-se que as empresas economizem R\$ 480 milhões por ano com taxas e impressões de livros (MPOG, 2016a, p. 1).

Nota-se que intensificar o uso da tecnologia estava definido como uma das metas acordadas na Carta de Brasília de Gestão Pública. Assim, o governo deveria estabelecer “ferramentas de apoio ao gerenciamento e à gestão do conhecimento, bem como estimular o mapeamento, disseminação e incorporação de boas práticas de gestão” (MPOG, 2008a, p. 2).

7.4.2 Reforma administrativa

O governo Lula discutiu bastante a questão da desburocratização no serviço público. Tal como o ex-presidente, Dilma inseriu esse tema na agenda de reforma do Estado. A ideia era facilitar o acesso público do cidadão e melhorar o ambiente de negócios. Além da desburocratização, outros três pilares foram desenvolvidos: a reorganização administrativa, a melhoria do gasto público e o controle dos recursos investidos. Em termos de reorganização administrativa, o governo esperava construir novos arranjos organizacionais a partir do entendimento de que não é apenas o Estado que deve deter a execução das políticas. Já a melhoria do gasto público partiria do entendimento de que as políticas públicas devem ser seguidas da avaliação de resultados, refletindo de modo eficiente o processo orçamentário e financeiro. O último pilar buscava aperfeiçoar e fortalecer a gestão e o controle dos recursos investidos, evitando a prática da corrupção, conforme destacado abaixo:

A reforma tem como objetivo promover maior racionalização da estrutura administrativa, evitando-se sobreposições de atribuições entre ministérios ou entre órgãos de um mesmo ministério. Visa, também, reduzir gastos com estruturas de apoio destinadas a órgãos finalísticos, unificando áreas que desenvolvem políticas públicas afins (MPOG, 2015, p. 1)

Portanto, houve no governo Dilma uma reestruturação administrativa, reduzindo o número de ministérios, secretarias e cargos comissionados levando, conseqüentemente, ao contingenciamento de recursos. Também foi criada a Comissão Permanente de Reforma do Estado, buscando ampliar os instrumentos de governança, transparência e controle da administração pública.

Para o governo, o tamanho do Estado brasileiro era ideal para a realização do atendimento da população. Entretanto, era necessário fazer uma reorganização para diminuir as despesas do governo federal.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em termos de políticas para gestão de pessoas, pode-se visualizar que o presidente Lula, durante os dois mandatos, estabeleceu uma proximidade de seu governo com o do ex-

presidente Getúlio Vargas, ao reconhecer como avanço na década de 1930 a profissionalização dos servidores públicos e o preenchimento de cargos públicos por concurso. Nesse sentido, D. C. Gomes *et al.* (2012) lembram que o modo de ingresso de pessoal tinha sido fortemente criticado pelo PDRAE no governo FHC por não possibilitar formas “flexíveis” de ingresso no serviço público.

A política de Lula nesse sentido foi completamente diferente da de seu antecessor. Ampliou o número de vagas no serviço público, proporcionou aumentos salariais e valorizou outras carreiras e não somente aquelas integrantes do núcleo estratégico, como estabelecido no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (1995). Houve também uma valorização do “saber técnico”, conforme os incentivos à qualificação, aproximando-o dos ideais burocráticos.

Pode-se destacar o avanço no governo Lula no sentido de dar voz às frentes sindicais na discussão e na reestruturação das carreiras públicas federais, não tomando decisões que fossem impactar os servidores de forma unilateral e centralizadora, como na reforma de 1967 e também de forma mais democrática do que no governo FHC. No entanto, como lembram D. C. Gomes *et al.* (2012), se por um lado a Mesa Nacional de Negociação Permanente abriu caminho para um diálogo que não vinha ocorrendo entre os presidentes anteriores, por outro lado a reforma da previdência realizada no seu governo levou a uma política de ambiguidade em relação ao funcionalismo público evidente.

Nota-se entre as notícias estudadas que no governo Lula a questão da modernização perpassa especialmente o entendimento de desempenho e da produtividade. Questões como transparência, participação e controle social ganham um papel secundário. Assim, como afirmam D. C. Gomes *et al.* (2012), houve alguns avanços mais progressistas, alinhados com os ideais dos movimentos sociais, mas também se manteve muito da agenda implementada na década de 1990, condicionando dessa forma as ações da gestão aos limites fiscais.

Já no governo da presidente Dilma, destaca-se uma preocupação mais alinhada com a política gerencialista implementada por FHC, principalmente em termos de contenção dos gastos. Também quando analisadas as políticas para o funcionalismo público, as decisões se assemelharam mais ao perfil centralizador, não visualizando de forma recorrente diálogos com as frentes sindicais ou mesmo com outros atores sociais. Dessa maneira, não se visualiza o entendimento de descentralização, conforme debatido por Paula (2005; 2010).

Ressalta-se também nos dois governos PT que a rigidez da burocracia criticada durante o governo FHC ainda é motivo de discussão e que as disfunções desse modelo ainda não foram superadas. Nesse sentido, conforme já colocado por Paula (2010) em relação ao governo Lula, o período PT foi marcado por impasses em relação ao encontro de outras alternativas para administração pública que não ratificassem o ideário gerencialista.

Assim, respondendo aos questionamentos iniciais, o que se pode visualizar é que houve avanços nos mecanismos de participação e mudanças em direção a uma administração pública

societal. Entretanto, sabe-se que aperfeiçoamentos são necessários, principalmente considerando que a participação popular em decisões do núcleo estratégico, conforme lembra Paula (2010), demonstra não ter ganhado espaço nos governos PT, visto que não foram expostas nas notícias analisadas.

Portanto, a comemoração dos 20 anos de reforma do Estado deve ser parcial, uma vez que as políticas de diálogo com a sociedade não estão plenamente desenvolvidas, como pressupõe a Constituição Federal de 1988. É preciso ampliar e fortalecer as formas de participação da população brasileira para a construção de uma administração societal.

Por fim, como sugestão de estudo futuro, pode-se realizar uma busca nas notícias integrantes da vertente econômico-financeira para compreender as diferenças entre as reformas já analisadas no país. Outra possibilidade é pesquisar notícias em outras fontes de informação, para estabelecer um contraponto com o discurso apresentado pelo governo petista no site do MPOG.

REFERÊNCIAS

- Abu-El-Haj, J. (2005). Da era Vargas à FHC: transições políticas e reformas administrativas. *Revista de Ciências Sociais*, 36, 33-51.
- Angelis, C. T. (2015) A Emergência da reforma do Estado brasileiro: a governança compartilhada e o modelo do serviço público. *Planejamento e Políticas Públicas*, 45, 13-46.
- Araújo, P. G., & Pereira, J. R. (2012). Análise da aplicabilidade do modelo gerencial na administração municipal. *Revista de Administração Pública*, 46, 1179-1199.
- Bardin, L. (2007). *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70.
- Brasil, F. G., Cepêda, V. A., & Medeiros, T. (2014). O DASP e a formação de um pensamento político-administrativo na década de 1930 no Brasil. *Temas de Administração Pública*, 9, 60-90.
- Bresser-Pereira, L. C. (1997). A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. *Lua Nova – Revista de Cultura e Política*, (45), 49-95.
- Cardoso, J. C. Jr., & Nogueira, R. P. (2011). Ocupação no setor público brasileiro: tendências recentes e questões em aberto. *Revista do Serviço Público*, 62, 237-260.
- Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1937. (1937, 10 de novembro) Rio de Janeiro. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm
- Costa, F. L. (2008). Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. *Revista de Administração Pública*, 42(5), 829-874.
- Faria, C. F. (2010). Estado e organizações da sociedade civil no Brasil contemporâneo: construindo uma sinergia positiva? *Revista de Sociologia Política*, 18(36), 187-204.
- Gomes, A. M. C. Autoritarismo e corporativismo no Brasil: o legado de Vargas. *Revista USP*, São Paulo, (65), p. 105-119, 2005.
- Gomes, D. C., Silva, L. B., & Sória, S. (2012). Condições e relações de trabalho no serviço público: o caso do governo Lula. *Revista de Sociologia Política*, 20(42), 167-181.
- Guerra, J. F. C., & Teodósio, A. S. S. (2012). Gestão pública societal e gestão social: análise de aproximações e distanciamentos na práxis de uma política pública. *Anais do 6 Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social*. (p. 1). São Paulo: ENAPEGS.
- Lei n. 12.618, de 30 de abril de 2012. (1980). Institui o regime de previdência complementar para os servidores públicos federais titulares de cargo efetivo. Diário Oficial da União. Brasília, DF.
- Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão (2003). *Governo reduz de 1500 para oito a legislação de recursos humanos*. Recuperado de <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/relacoes-de-trabalho/noticias/governo-reduz-de-1500-para-oito-a-legislacao-de>
- Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão (2005a). *Revisão geral dos servidores é encaminhada ao Congresso*. Recuperado de <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/relacoes-de-trabalho/noticias/revisao-geral-dos-servidores-e-encaminhada-ao>

- Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão. (2005b). *Videoconferência para gestores de RH discute reforma da previdência*. Recuperado de <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/relacoes-de-trabalho/noticias/videoconferencia-para-gestores-de-rh-discute>
- Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão. (2008a). *Carta de Brasília sobre Gestão Pública*. Recuperado de <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seges/consadc-arta-1.pdf>
- Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão. (2008b). *Entrevista com o Secretário de Gestão, Marcelo Viana*. Recuperado de <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/gestao-publica/noticias/entrevista-com-o-secretario-de-gestao-marcelo>
- Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão. (2008c). *Governo envia ao Congresso MP com reajuste de servidores*. Recuperado de <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/relacoes-de-trabalho/noticias/governo-envia-ao-congresso-mp-com-reajuste-de>
- Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão. (2011). *Seminário debate reformas na gestão pública*. Recuperado de <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/gestao-publica/noticias/seminario-debate-reformas-na-gestao-publica>
- Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão. (2015). *Secretário de Gestão do MP debate reforma administrativa no Senado*. Recuperado de <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/gestao-publica/noticias/secretario-de-gestao-do-mp-debate-reforma-administrativa-no-senado>
- Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão. (2016a). *Governo propõe medidas que reduzem burocracia e gasto de empresas com livros contábeis*. Recuperado de <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/logistica-e-tecnologia-da-informacao/noticias/secretario-executivo-recepciona-novos-analistas-em-tecnologia-da-informacao>
- Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão. (2016b). *Secretário-executivo recepciona novos Analistas em Tecnologia da Informação*. Recuperado de <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/logistica-e-tecnologia-da-informacao/noticias/secretario-executivo-recepciona-novos-analistas-em-tecnologia-da-informacao>
- Moraes, M. V., Silva, F. T., Costa, P. V., Pinto, L. R. M., & Moneta, S. T. G. (2010). Avanços e desafios na gestão da força de trabalho no Poder Executivo Federal. In A. Cunha, L. Aquino & B. Medeiros (Orgs.). *Estado, instituições e democracia: república* (pp. 387-411). Brasília: IPEA.
- OLIVEIRA, V. A. R. (2007). *Administração pública gerencial, societal ou patrimonial burocrática? O caso do Conselho de Segurança Pública de Lavras-MG*. (Dissertação de mestrado). Universidade Federal de Lavras, Lavras, MG, Brasil.
- Paula, A. P. P. (2005). *Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea*. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- Paula, A. P. P. (2010). Por uma nova gestão pública: reinserindo o debate a partir das práticas possíveis. In A. S. Cunha, B. A. Medeiros & L. C. Aquino (Orgs.). *Estado, instituições e democracia: república* (pp. 505-530). Brasília: IPEA.
- Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. (1995). Elaborado pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado e Aprovado pela Câmara da Reforma do Estado e pela Presidência da República. Brasília, DF: MARE.
- Tenório, F. (1998). Gestão social: uma perspectiva conceitual. *Revista de Administração Pública*, 32(5), 7-23.