



# Prólogo Manifesto: REFORMA ADMINISTRATIVA

---

Felipe Calabrez – Diretor de Pesquisa

# Prólogo Manifesto: Reforma Administrativa

AUTOR:



**Felipe Calabrez**  
Diretor de Pesquisa

## Se há um tema que gera controvérsias no debate público brasileiro, esse tema é o da Administração Pública e, por consequência, o do funcionalismo público.

A atual pandemia causada pelo Covid-19 nos ofereceu um bom exemplo dessa controvérsia que permeia o funcionário público no Brasil ao colocar em evidência o imprescindível papel do servidor público da área da saúde, aqueles profissionais que operam na linha de frente do combate à pandemia e no atendimento à população. Se por um lado proliferaram, nas redes sociais e na grande mídia, elogios e menções honrosas à bravura de tais profissionais, por outro segue mais ou menos presente em certo senso comum da sociedade uma visão depreciativa do servidor público, aquele que gozaria de infundados privilégios ausentes na iniciativa privada, a exemplo da estabilidade. Quando falamos da administração pública em geral também parece surgir um certo paradoxo: Ao mesmo tempo em que o senso comum é permeado por uma visão que atribui uma superioridade intrínseca ao setor privado em termos de eficiência, onde o setor público seria lento, "inchado" e ineficiente, pesquisas demonstram que a população brasileira é amplamente favorável a que o Estado

provenha um conjunto amplo de serviços, como saúde, educação, seguridade e certo nível de bem-estar. O que explicaria tal paradoxo?

Uma pista para entendermos a questão pode estar na própria origem de nossa estrutura administrativa. Herdada do Império Português e formada inicialmente por uma elite formada em Coimbra, a administração pública no Brasil foi marcada por status de privilégio e favorecimentos e pelos conhecidos traços patrimonialistas, onde as fronteiras entre o interesse privado e pessoal são inexistentes. Durante todo o século XVIII e XIX, diante de uma estrutura econômica pouco dinâmica, o emprego público também foi visto como maneira de sobrevivência econômica. Mas seria correto associar emprego público a favorecimento, privilégio ou mordomias? Seria correto buscar em nossas "raízes ibéricas" a explicação para um patrimonialismo que estaria espalhado por toda a máquina pública, produzindo um estado ineficiente e produtor de privilégios?

Em que pesem certos traços que marcaram a origem da administração pública no Brasil, a verdade é que transformações substantivas ocorreram ao longo do século XX. Em verdade, a criação de uma burocracia profissional, universalista, impessoal e meritocrática, ou, nos termos weberianos, racional-legal, é datada do começo do século XX. Um marco importante foi a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), em 1938, por meio do Decreto-lei nº 579. Naquele momento,

uma série de medidas são tomadas na direção da profissionalização da administração pública brasileira, que viria a ser essencial para a criação das capacidades estatais necessárias ao projeto nacional-desenvolvimentista. Como diversas pesquisas demonstram, a criação de um conjunto de instituições públicas foi fundamental para guiar o processo de industrialização e modernização que marcou o século XX no país.

Já no regime militar outra reforma administrativa é adotada. Por meio do Decreto-lei nº 200, de 1967, buscou-se promover uma desconcentração e descentralização administrativa, promovendo maior flexibilidade da gestão pública. A proliferação de agências e órgãos da administração indireta ocorreu ao longo de todo o regime militar nos trazendo novamente um paradoxo: Se por um lado se conseguiu criar as chamadas "ilhas de excelência", órgãos de inegável competência e profissionalismo, e que foram fundamentais para o processo de industrialização e modernização nacional, por outro lado a expansão da administração indireta passou a fugir ao controle centralizado, produzindo medidas descoordenadas e ineficientes, muitas vezes favorecendo setores específicos da sociedade e produzindo descontrole orçamentário e financeiro. Mudanças mais substantivas voltariam a acontecer no final do século. A Constituição de 1988 viria completar a reforma do serviço civil dos anos 1930 por meio da adoção do concurso público como único critério de entrada no funcionalismo público. A estabilidade estatutária visa selar o princípio da impessoalidade e da meritocracia, verdadeiros pilares do Estado moderno. Junto a isso vale frisar que a Constituinte, preocupada em resgatar princípios de cidadania logo após um regime ditatorial, promoveu também a criação de instrumentos de controle, participação social e transparência.

Novamente aqui o processo não é isento de controvérsias, e logo surgiram críticas ao que teria sido um "exagero" dos constituintes, sobretudo no que diz respeito à garantia da estabilidade estatutária, ao regime previdenciário dos servidores e à rigidez na gestão de pessoas. Em parte explicados pelo corporativismo e lobby congressual, a rigidez burocrática e as distorções salariais passaram a ser objeto de crítica durante a nova república e, após uma tentativa mal desenhada, durante o governo Collor, de resolver

tais problemas, o tema da reforma administrativa voltaria com força à agenda política nacional no governo FHC com a criação do MARE (Ministério da Administração e Reforma do Estado), capitaneado por Bresser-Pereira, no que ficou conhecido como Reforma Gerencial.

A reforma gerencial pretendia introduzir na administração pública alguns princípios da administração privada, defendendo a noção de que para que a intervenção pública tenha eficiência, efetividade e eficácia, seria necessário adotar modelos mais flexíveis e mais focados em resultado. Nesse sentido, o Plano Diretor previa formas constantes de avaliação de desempenho do servidor e maior discricionariedade e flexibilidade para sua atuação. Esquemas jurídicos mais flexíveis para contratação e possibilidade de demissão por baixo desempenho foram medidas contidas na Emenda Constitucional nº19, de 1998, muitas das quais carecem até hoje de regulamentação. Outro ponto fundamental da proposta era a própria organização da administração pública, delimitando o que seriam atividades exclusivas de Estado daquelas não-exclusivas.

Como se vê, a questão da Reforma Administrativa é quase uma constante no debate político nacional e sempre carrega controvérsias. Fala-se que o Estado brasileiro teria funcionários públicos demais. No entanto, se pegarmos dados sobre a participação do setor público nos empregos totais no Brasil verifica-se que o país se encontra abaixo da média da OCDE. Mas onde está empregado o grosso dessa força de trabalho? E ela é devidamente remunerada? Ao mesmo tempo em que se propaga uma desigualdade de remunerações entre o setor público e o setor privado, em benefício do primeiro, deve-se lembrar da abissal desigualdade de remunerações dentro do setor público, quando se tem uma média salarial de R\$ 12 mil reais no Judiciário, em contraste com R\$3,9 mil no Executivo federal, sendo menor nos níveis estaduais e municipais. Diante disso, como separar o joio do trigo? Como combater de fato privilégios e distorções? Como tornar a máquina pública mais eficiente, criando no cidadão a sensação de que o Estado é capaz de entregar os serviços essenciais com qualidade?

Todas essas questões deveriam permear o atual debate sobre reforma administrativa. Se olharmos para a tendência internacional, parece claro que a importância dos Estados, suas estruturas

administrativas e sua capacidade de planejamento e coordenação têm sido apontadas como primordiais para uma sociedade justa e saudável. E isso será ainda mais essencial no momento de pós-pandemia. Qual Estado queremos e como fazê-lo funcionar com eficiência, eficácia e efetividade deve ser a pergunta norteadora a partir da qual se discute o que são atividades exclusivas de Estado, o que são carreiras típicas, quem deve ser estatutário e quem não deve, e assim por diante.

Com o intuito de fomentar e contribuir com esse debate e no momento em que o Congresso discute a PEC-32 apresentada pelo governo, a Fundação Podemos publicará uma série de análises e discussões sobre o tema. Entendemos que é o momento de debater publicamente questões de tamanha importância e que selam nosso destino enquanto nação. Esperamos que gostem.