



**UNIVERSIDADE CÂNDIDO MENDES
INSTITUTO A VEZ DO MESTRE
CURSO DE PÓS - GRADUAÇÃO:
GESTÃO PÚBLICA**

MONOGRAFIA DE CONCLUSÃO DE CURSO

**GOVERNO FHC X GOVERNO LULA - EVOLUÇÕES E
RETROCESSOS NA ESTRUTURA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
BRASILEIRA.**

PABLO GRALHA COSTA GUIMARÃES

TURMA: K198

ORIENTADOR: WILLIAN ROCHA

Rio de Janeiro, março de 2011.

**UNIVERSIDADE CANDIDO MENDES
INSTITUTO A VEZ DO MESTRE
PÓS-GRADUAÇÃO “LATO SENSU”**

GOVERNO FHC X GOVERNO LULA - EVOLUÇÕES E
RETROCESSOS NA ESTRUTURA DA ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA BRASILEIRA.

**Apresentação de monografia à Universidade
Candido Mendes como requisito parcial para
obtenção do grau de especialista em
Gestão Pública.**

Por: Pablo Gralha Costa Guimarães

AGRADECIMENTOS

A todos os professores, corpo docente da Universidade Candido Mendes e Faculdade Integrada “A Vez do Mestre”, ao professor Willian Rocha, pela orientação e revisão dos textos, e a todos os colegas que, direta e indiretamente, contribuíram para a confecção deste trabalho.

DEDICATÓRIA

Dedico esse trabalho a toda minha família, em especial aos meus pais, Antonio Carlos e Maria das Graças e aos meus avós Hermani e Zuleide por estarem sempre ao meu lado, incentivando-me na realização dos meus sonhos. Ao meu irmão Higor, por sua amizade. Ao meu afilhado Luigi. A minha Noiva Luana, por toda amizade, carinho, amor e respeito dispensados a mim ao longo desses quase seis anos de convivência.

RESUMO

Este trabalho tem como objeto de estudo a modernização da administração pública brasileira nas duas últimas décadas, promovendo uma análise comparativa entre os governos do Presidente Fernando Henrique Cardoso e Luis Inácio Lula da Silva e debatendo o papel do Estado na execução das políticas públicas. Para tal, utilizaremos artigos acadêmicos e de opinião publicados em livros, revistas, jornais ou páginas da internet. Os pressupostos teóricos que orientam esse estudo estão pautados nas concepções de Luiz Carlos Bresser Pereira, Fernando Henrique Cardoso, Fernando Luiz Abrucio e Frederico Lustosa da Costa.

METODOLOGIA

O trabalho será desenvolvido a partir da análise de artigos acadêmicos e de opinião sobre o tema; da análise das reformas votadas pelo Congresso Nacional no período estudado; além da análise dos resultados da eficiência da gestão pública em modo comparativo, pinçados de gráficos e tabelas de fontes governamentais e jornalísticas.

Alguns dos autores que irão orientar este trabalho são: Luiz Carlos Bresser Pereira, Fernando Henrique Cardoso, Fernando Luiz Abrucio, Frederico Lustosa da Costa, entre outros, além da análise da Constituição da República Federativa do Brasil - 1988 e do Plano Diretor da Reforma do Estado - 1995.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	8
CAPÍTULO I	
A Evolução dos Modelos de Gestão Pública no Mundo e no Brasil	11
CAPÍTULO II	
A Reforma Gerencial no Governo FHC	19
CAPÍTULO III	
Avanços e Retrocessos Administrativos no Governo Lula	24
CONCLUSÃO	28
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	30
ÍNDICE	32

INTRODUÇÃO

Nas duas últimas décadas, o Estado brasileiro passou por profundas modificações em sua estrutura administrativa. Com o fim da Ditadura Militar e a reabertura política, nosso país foi modificando rapidamente sua política econômica, ingressando assim no que chamamos "Mundo Globalizado". Esse novo conceito de mundo e nossas novas atividades econômicas fizeram surgir a necessidade de modernizarmos nossa maneira de gerir a coisa pública.

Em texto de Exposição no Senado sobre a Reforma da Administração Pública feito pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado(1995) fica clara essa necessidade: "*A crise do Estado impôs a necessidade de reconstruí-lo; a globalização, o imperativo de redefinir suas funções.*"

Desse modo, o objetivo desta pesquisa é apontar e debater as principais reformas realizadas no aparelho estatal, bem como os avanços e retrocessos acontecidos nesse período, estudando prioritariamente os governos dos Presidentes Fernando Henrique Cardoso (1995 a 2002), a partir do qual o Brasil deixa a administração pública burocrática de lado e ingressa na Era Gerencial, contando inclusive com um Ministério específico para tratar desse tema e Luiz Inácio Lula da Silva (2003 a 2010), analisando em que medida avançamos nessa matéria durante o mesmo.

Existe um tamanho ideal de Estado? Qual deve ser o verdadeiro papel do Estado para garantir a toda sociedade o acesso aos seus direitos constitucionais?

Essas são as principais indagações que tentaremos responder durante esse trabalho, que se justifica pelo fato de entendermos que o Brasil carece de uma discussão séria sobre os rumos de nossa Administração Pública. O assunto sempre surge na mídia em anos eleitorais, mas o debate dificilmente é travado tendo como norte o interesse da coletividade. Nesses momentos o que

notamos são discussões pautadas em interesses políticos momentâneos e discursos baseados em conceitos teóricos ultrapassados, sem respaldo na realidade atual, não trazendo grandes contribuições para a formação e informação da nossa sociedade.

Dessa forma, pretende-se com este estudo analisar a administração pública brasileira sob um viés pragmático, onde o mais importante é a satisfação de uma população que paga uma das maiores cargas tributárias do mundo por serviços públicos que na maior parte das vezes deixam muito a desejar.

Nesse sentido, buscaremos compreender a relação entre o tamanho e a eficiência da máquina administrativa brasileira e discutir o modelo de delegações e privatizações feitas em nosso país nesse período, na tentativa de entender os mitos e verdades sobre o deslocamento do Estado, do papel de executor para o papel de gerenciador dos serviços públicos.

Para debatermos os acontecimentos dos últimos 20 anos em nosso país, se faz fundamental que, introdutoriamente, possamos compreender em linhas gerais, a evolução da administração pública no mundo e especificamente no Brasil. Conheceremos os primeiros conceitos referentes à Gestão Pública e as modificações que esta foi sofrendo durante o desenvolvimento da sociedade. Vale notar que as modificações administrativas da sociedade estão sempre atreladas a sua estrutura política e econômica.

Nesse sentido, falaremos sobre o período Patriarcal, onde se destaca a Gestão Pública Patrimonialista, na qual o administrador central (Rei) atuava não como representante, mas como "dono da sociedade" confundindo claramente o público com o privado. Passaremos pela Administração Pública Burocrática, onde o foco do Estado se dirige aos processos e a burocracia se torna uma arma na tentativa de se conter a corrupção, e por fim, chegaremos aos conceitos da Administração Gerencial, onde claramente passamos a ter como objetivo principal o alcance dos resultados nas políticas públicas a serem implementadas e sobre o qual dedicaremos a maior parte desse estudo.

Este trabalho será organizado da seguinte forma: No primeiro capítulo trataremos sobre a evolução dos modelos de gestão pública no mundo e sobre como essa evolução vem ocorrendo em nosso país. No segundo, passaremos a tratar sobre a Reforma Gerencial do Estado no Governo Fernando Henrique Cardoso e sobre os avanços que se deseja atingir com as mesmas. Por fim, antes de concluirmos, teremos um terceiro capítulo falando sobre como se deu a continuidade das reformas no Governo Lula e o que ainda precisa ser feito.

Capítulo I

A Evolução dos Modelos de Gestão Pública no Mundo e no Brasil

Com o declínio do Feudalismo na Europa, o poder acaba sendo centralizado nas mãos dos Reis, apoiados pela crescente burguesia que buscava uma figura de Estado forte, capaz de controlar a população por meio de regras, mantendo a sociedade em ordem e criando um clima propício para o crescimento do comércio. Nesse momento, temos o que chamamos de administração pública Patrimonialista que apresenta como principal características o fato de o administrador (Rei) se sentir o dono do Estado. Não havia separação entre público e privado e os cargos públicos eram ocupados da forma que mais favorecesse o monarca. A corrupção era inerente e inevitável nesse tipo de administração.

Luiz Augusto Curado Júnior (2010) em sua pesquisa feita para o Instituto A Vez do Mestre cita:

"O indivíduo que exerce autoridade nesse sistema não era apenas um superior hierárquico, mas, sim, um "senhor" e os seus subordinados são mais que funcionários, eram "servidores", dentre estes estavam os nobres, os empregados domésticos, os clientes e os escravos." (Júnior, 2010, pg. 12)

E ainda:

"A "res principis" não se diferenciava da "res publica", ou seja, os governantes não viam limites entre suas posses e a coisa pública. À conta dessa desordem entre o que seria público e o que seria o privado, a corrupção e o nepotismo tornaram-se características inerentes a esse sistema da gestão pública." (Júnior, 2010, pg. 13)

No Brasil, Segundo José Wilson Granjeiro (2008), graças a nossa herança portuguesa, já tivemos como primeiro modelo de administração pública o Patrimonialismo, tendo em vista que nos foi imposto, desde o descobrimento, o sistema tradicional de exploração por parte de Portugal.

Em meados do Século XIX, a burguesia passa a carecer de mais liberdade para expandir suas atividades e aumentar seus lucros. O capitalismo ganhava força e se desenvolvia, não cabendo mais a figura de um Rei com extremos poderes e de um Estado limitador. Nesse sentido, começam a ser difundidas as idéias de Max Weber de uma administração burocrática. Esse novo modelo de administrar tinha como principais características o caráter legal das normas e regulamentos, o caráter formal das comunicações, a impessoalidade, o caráter racional e a divisão do trabalho, rotinas e procedimentos, profissionalização dos participantes, a hierarquia funcional, a competência técnica baseada em um sistema de mérito e ainda de um rígido controle dos procedimentos adotados pelo administrador público, tudo na tentativa de frear a excessiva corrupção que tomava conta do sistema anterior.

Segundo Weber (1912), três fatores principais contribuíram para o surgimento da Administração burocrática, são eles: "O desenvolvimento de uma economia monetária", "O crescimento quantitativo e qualitativo das

tarefas administradas pelo Estado" e a "superioridade técnica", em termos de eficiência, do tipo burocrático de administração.

As vantagens do modelo burocrático eram frequentemente ressaltados nos escritos de weber, onde se via com precisão a defesa que o mesmo fazia a burocracia. Vale ressaltar, que para weber a burocracia possuía um sentido inverso à definição que hoje é dada através do senso comum.

Entre as principais vantagens do modelo burocrático defendido por weber podemos citar:

- Racionalidade em relação ao alcance dos objetivos da organização;
- Precisão na definição do cargo e na operação, pelo conhecimento exato dos deveres;
- Rapidez nas decisões, pois, cada um conhece o que deve ser feito, por quem e as ordens e papéis tramitam através de canais preestabelecidos;
- Univocidade de interpretação garantida pela regulamentação específica e escrita. A informação é discreta, já que é passada apenas a quem deve recebê-la;
- Uniformidade de rotinas e procedimentos que favorece a padronização, redução de custos e de erros, pois os procedimentos são definidos por escrito;
- Continuidade da organização através da substituição do pessoal que é afastado;
- Redução no nível de atrito, entre as pessoas, pois cada funcionário conhece aquilo que é exigido dele e quais os limites entre suas responsabilidade e as do outro;
- Constância, pois os mesmos tipos de decisão devem ser tomados nas mesmas circunstâncias;
- Subordinação dos mais novos aos mais antigos dentro de uma forma estrita e bem conhecida, de modo que o supervisor possa tomar decisões que afetam o nível mais baixo;

- Confiabilidade, pois o negócio é conduzido de acordo com regras conhecidas. As decisões são previsíveis e o processo decisório elimina a discriminação pessoal;
- Benefícios sob o prisma das pessoas na organização, pois a hierarquia é formalizada, o trabalho é dividido entre as pessoas de maneira ordenada, as pessoas são treinadas para se tornarem especialistas em seus campos. As pessoas podem fazer carreira na organização em função de seu mérito pessoal e competência técnica.

Entretanto, muitos críticos da Teoria Burocrática apresentavam de forma constante, inúmeras disfunções para o modelo. Dentre os críticos citamos o sociólogo americano Robert King Merton.

Algumas das Disfunções do modelo burocrático apontadas por seus críticos foram:

- Internalização das regras e exagerado apego aos regulamentos
- Excesso de formalismo e de papelório
- Resistência às mudanças
- Despersonalização do relacionamento
- Categorização como base do processo decisório
- Superconformidade às rotinas e procedimentos
- Exibição de sinais de autoridade
- Dificuldade no atendimento aos clientes e conflitos com o público

No Brasil, a partir da década de 30, segundo Bresser Pereira (1996), o modelo burocrático passa a ganhar força a partir da formação de um novo Estado vindo da Revolução de 30. Getúlio Vargas passa a liderar política e administrativamente a transição de uma sociedade oligárquica e patrimonial

para uma sociedade industrial e burocrática. Para ilustrar tal momento é importante citarmos a criação em 1936, do Conselho Federal de Serviço Público Civil, que se consolidam dois anos depois, após sua transformação no DASP (Departamento Administrativo do Serviço Público). Vale salientar que esse fato ocorre já na Ditadura de Vargas (Estado Novo), portanto, em um Estado autoritário.

A Burocracia brasileira nasce num contexto de aceleração da industrialização e se traduziu na criação das primeiras carreiras burocráticas e na adoção do concurso como forma de acesso ao serviço público.

É importante ter claro que apesar da valorização do concurso público e do treinamento, não se conseguiu adotar uma política eficiente de recursos humanos e que desta forma, o Patrimonialismo, tão temido e principal alvo de combate da burocracia, manteve sua influência no quadro político brasileiro, sob as figuras do clientelismo e do fisiologismo.

O Brasil seguiu nessa trajetória de desenvolvimento, apesar de na esfera política apresentar um ambiente extremamente instável, com grandes períodos autoritários intercalados por alguns momentos democráticos.

Na segunda metade do Século XX, o modelo burocrático começa a entrar em declínio e a enfrentar dificuldades, devido às grandes mudanças tecnológicas e a globalização mundial. Isso ocorre como consequência da sua rigidez e linearidade, incapaz de se flexibilizar diante das grandes transformações mundiais que vinham acontecendo.

A partir de então, a gestão da máquina pública passou a exigir uma forma mais ágil e descentralizada, tendo como foco os resultados e não mais os procedimentos. Nesse contexto surge a chamada administração gerencial.

A obrigação de diminuir custos e majorar a qualidade dos serviços, tendo o cidadão como favorecido torna-se então fundamental. A reforma do

aparelho do Estado passa a ser norteadas predominantemente pelos valores da eficácia e qualidade na prestação de serviços públicos

Apesar de representar um novo paradigma na ótica da gestão pública o modelo Gerencial não apresenta um rompimento total com o modelo burocrático. Na verdade até preserva boa parte de suas características como podemos perceber através de trecho do Plano Diretor da Reforma do Estado citado abaixo:

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

A Administração Pública Gerencial encara as pessoas como contribuintes de impostos e como seus clientes. Os efeitos da ação do Estado são considerados satisfatórios porque as necessidades do cidadão estão sendo atendidas e não mais, somente por que os procedimentos administrativos estão sob domínio e são seguros, como deseja a Administração Pública Burocrática.

O Brasil, após o fim da Ditadura Militar encontrava-se numa grave crise econômica e administrativa. A atenção do Estado era sempre no sentido de

conter a crescente inflação que atingia índices alarmantes. No campo de reformas estruturais pouco ou praticamente nada era feito.

Foi durante os anos noventa que vários motivos favoreceram o crescente interesse pela reforma do Estado, Segundo Alba Conceição Marques dos Santos (2010), no artigo "A Administração Pública Gerencial" destacando-se entre estes fatores os abaixo descritos

• Não bastava o ajuste estrutural para retomar o crescimento (percepção mundial).

• Desde os anos 80, os países altamente endividados dedicaram-se a promover o ajuste fiscal, liberalizar o comércio, privatizar e a desregulamentar. Dessa forma, obtiveram resultados positivos, pois superaram a crise e recuperaram a credibilidade, contudo, não houve crescimento.

• O ideal de um Estado mínimo, princípio do Neoliberalismo que norteava as reformas, provou ser irrealista.

• Não passava de dogmatismo, a concepção de que as falhas do Estado eram piores que as do mercado.

• O papel estratégico que as políticas públicas vêm desempenhando, no Capitalismo contemporâneo, reveste-se de extrema importância que não podem ser substituídas pela coordenação do mercado, conforme proposta do pensamento neoliberal.

• O Estado foi considerado a causa básica da grande crise dos anos 80 - crise fiscal, do tipo de intervenção estatal e da forma burocrática de administração" (SANTOS, 2010, pg. 2)

Diante desse quadro, em 1994, durante o Governo Itamar Franco, foi criado o Plano Real que após inúmeros planos fracassados, conseguiu estabilizar nossa economia, valorizar nossa moeda e praticamente eliminar a inflação. No mesmo ano, Fernando Henrique Cardoso, idealizador do Plano Real e Ministro da Fazenda do Governo Itamar Franco, é eleito Presidente da República e já no primeiro ano de governo (1995) dá início a uma série de Projetos e Reformas que colocam o país na Era da Administração Pública Gerencial.

Capítulo II

Reforma Gerencial no Governo FHC

Em janeiro de 1995, o recém empossado Presidente da República Fernando Henrique Cardoso, cria por decreto o MARE (Ministério da Administração e Reforma do Estado), tendo a frente o Economista Luiz Carlos Bresser Pereira. Suas primeiras medidas foram a criação do Plano Diretor da Reforma do Estado que define objetivos e diretrizes da Reforma em questão e o envio ao Congresso Nacional da emenda da administração pública que se transformaria, em 1998, na Emenda 19.

Na apresentação do "Plano Diretor" assinada pelo então Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, encontramos algumas das justificativas para a Reforma do Estado, entre as quais podemos citar a modernização do serviço público, a valorização do funcionalismo por mérito, descentralização da administração, tendo como ênfase a eficiência e a produtividade.

A emenda constitucional nº 19, *Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências* tem como suas principais modificações à constituição até então vigente, o fim da obrigatoriedade do regime jurídico único, permitindo-se a volta de contratação de servidores celetistas; a flexibilização da estabilidade dos servidores estatutários, permitindo-se a demissão, além de por falta grave, também por insuficiência de desempenho e por excesso de quadros; a exigência de processo seletivo público para a admissão de celetistas e a manutenção do concurso público para a admissão de servidores estatutários; possibilidade de se colocar

servidores em disponibilidade com remuneração proporcional ao tempo de serviço como alternativa à exoneração por excesso de quadros; entre outras.

A visão de Estado passava, a partir dessas iniciativas, a ser outra. Antes existia uma figura grande, executora de todos os serviços públicos e agora entrava em cena o Estado Regulador, que passou a gerenciar a implementação de políticas públicas e não mais a executá-los diretamente.

Como grande marca desse processo que podemos chamar de desestatização dos serviços públicos, surgem as delegações, fazendo com que estes também possam ser prestado de forma indireta e possuindo basicamente três diferentes modalidades: concessão, permissão e terceirização. Exemplos que podem ser citados são as concessões para distribuidores de luz e gás e terceirização do serviço de limpeza de repartições públicas. Há uma outra forma de desestatização chamada de privatização, entretanto, nesta modalidade, o Estado se retira por completo da prestação dos serviços, não restando responsabilidade indireta ou residual. Ex. Privatização da Vale do Rio Doce.

Os Partidos de oposição ao governo, notadamente o PT, Partido dos Trabalhadores, se posicionaram claramente contra esse processo de desestatização e aproveitaram de suas fortes inserções nos chamados "movimentos sociais" para disseminarem uma ideia de que tais mudanças seriam prejudiciais ao nosso país e ao nosso povo.

A palavra "privatização" passou a ser utilizada pela sociedade de uma forma geral, como referência a toda e qualquer maneira de delegação de serviços públicos a terceiros, não sendo exagero falarmos que passou a ser "demonizada", tamanha a propaganda negativa que sofreu e sofre até os dias de hoje.

Entretanto, é importante ressaltar que os resultados das delegações feitas no governo FHC vem se apresentando de forma positiva ao cidadão e, que, apesar disso, ainda hoje a população não consegue entender exatamente

a relação entre a melhoria de determinados serviços e as "privatizações" feitas nos oito anos de governo do PSDB.

Para ilustrarmos essa passagem de nossa pesquisa é importante comentarmos um pouco sobre a Privatização da empresa Vale do Rio Doce e as concessões dos serviços de telecomunicações.

A mineradora Vale do Rio Doce foi privatizada em 06 de maio de 1997. A revista Época do dia 06 de setembro de 2007 nos demonstra em números a notória mudança de rumo e o crescimento indiscutível da empresa desde então. Durante todo o período em que era estatal, ou seja, desde a sua criação em 1943 até a sua venda em 1997, a Vale pagou de impostos US\$ 1, 582 bilhões, contra US\$ 5, 867 pagos entre 1998 e 2007.

O colunista da Revista Veja, Reinaldo Azevedo, publicou em seu blog em 19 de julho de 2007 o Artigo "Vale do Rio Doce: A verdade é a Kriptonita do PT", no qual elenca as principais diferenças percebidas na empresa antes e depois da sua privatização, entre as quais citamos abaixo:

"1 – Em seis anos, ela recebeu US\$ 44,6 bilhões em investimentos: nos 54 anos de estatismo, foram US\$ 24 bilhões;

2 – Em 1997, inteiramente estatal, empregava 11 mil pessoas; hoje, 56 mil;

3 – Como estatal, produzia 35 milhões de toneladas de ferro; hoje, são 300 milhões;

4 – Em 1997, exportou US\$ 3 bilhões; em 2006, US\$ 10 bilhões (mais de um quarto do saldo positivo da balança comercial);

5 – Se a empresa realmente vale hoje US\$ 50 bilhões, TRATA-SE DA VALE INTEIRA; em 1997, venderam-se se por US\$ 3 bilhões APENAS 42% das ações ordinárias;

6 – Quem continua a ser o verdadeiro “dono” da Vale? O fundo de pensão do Banco do Brasil e o BNDES: eles detêm dois terços do capital da empresa;

7- O outro terço se distribui entre Bradesco, a japonesa Mitsui e mais de 500 mil brasileiros que aplicaram parte do FGTS em ações da companhia." (Azevedo, 2007.)

Outro exemplo importante de ser citado sobre o período de desestatização dos serviços públicos no Brasil é a concessão da exploração das telecomunicações por empresas privadas.

Segundo Félix Maier(2006), enquanto esse serviço estava sob monopólio estatal:

"um telefone fixo custava, em média, o equivalente a R\$ 6 mil no Rio de Janeiro. Na Ilha do Governador custava R\$ 13 mil, na Barra da Tijuca, R\$ 15 mil. Como funcionava isso? Você pagava um carnê da Telerj, p. ex., em 24 prestações e depois ainda tinha que esperar anos para que instalassem a linha". (Maier, 2006)

Hoje uma série de empresas disputam o mercado de telefonia fixa e móvel, provocando uma queda nos preços e uma maior qualidade do serviço.

Cabe ressaltar ainda que em 1995, segundo dados oficiais, 88% dos telefones fixos e 100% dos celulares em operação no Brasil pertenciam a brasileiros das classes A e B e que, no período pós concessões, segundo o relatório da Anatel de maio de 2001 "Cresceu quase 120% o número de residências da classe C que passaram a contar com telefone fixo, e 638% o de domicílios das classes D e E.

Como consequência das delegações dos serviços públicos são criadas as agências reguladoras, que possuem a função de normatizar os setores dos serviços públicos delegados e de buscar equilíbrio e harmonia entre o Estado, usuários e delegatários.

No Brasil, cada agência foi concebida mediante uma lei.: **ANP** – Agência Nacional do Petróleo – lei de criação 9.478/97; **ANATEL** – Agência Nacional de Telecomunicações – lei 9.472/97 e **ANEEL** – Agência Nacional de Energia Elétrica - lei 9.427/96. **ANVS** – Agência Nacional de Vigilância Sanitária e a **ANS** – Agência Nacional de Saúde. Encontra-se em fase de efetivação a **ANA** – Agência Nacional de Águas.

Um outro momento fundamental foi a criação da LRF (lei de Responsabilidade Fiscal) que tinha como principal objetivo evitar que estados e municípios continuassem gastando mais do que arrecadavam. A partir da edição desta Lei, os ordenadores de despesas, ou seja, aqueles que têm poder para empenhar o dinheiro público passaram a ser responsabilizados por gastos acima do permitido, o que contribuiu imensamente para a redução do endividamento do país.

Capítulo III

Avanços e Retrocessos Administrativos no Governo Lula

Em 2002, com o fim do segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, é eleito para presidir o país, Luiz Inácio Lula da Silva. Em um primeiro momento, houve um receio por parte de técnicos, economistas e investidores que fosse paralisada a agenda de reformas que levavam o Brasil à modernização, tendo em vista que o novo presidente e seu partido, o PT (Partido dos Trabalhadores), haviam feito uma oposição sistemática a praticamente todos os projetos de remodelação administrativa e econômica do governo anterior, entre os quais, todos os citados anteriormente neste trabalho, conforme podemos verificar nos Anais do Congresso Nacional.

Logo nos primeiros dias de governo, Lula demonstrou que o temor não se confirmaria, nomeando para áreas estratégicas do governo, nomes que traziam confiança para o mercado de que nenhuma mudança drástica de direção seria adotada.

De fato, conforme nos diz o cientista político da Universidade de Brasília David Fleischer, em entrevista para a Revista Isto É (2010), *“Um dos méritos de Lula foi ter dado continuidade às políticas fiscal e monetária do governo Fernando Henrique”*.

A gestão do presidente Lula se caracterizou então, pela continuidade de várias iniciativas importantes da experiência inovadora em termos administrativos do governo FHC, pela prioridade dada ao campo do planejamento e das políticas públicas.

Na linha das continuidade citada acima, ampliaram-se, no Governo Lula as discussões sobre o Plano Plurianual e criaram-se o Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados e do Distrito

Federal (Pnage) e o Programa de Modernização do Controle Externo dos Estados e Municípios Brasileiros (Promoex), ambos responsáveis por modernizar a administração pública no que tange especialmente os estados.

Entretanto, na esfera administrativa, embora não tenha ocorrido nenhuma revisão dos projetos já realizados, muito pouco foi feito. Não se pode falar, portanto que o Governo Lula promoveu uma reforma da gestão pública, já que não houve na verdade, uma agenda reformista, existindo apenas algumas iniciativas isoladas.

Nesse sentido, as Reformas da Previdência e Tributária, ambas extremamente importantes, por exemplo, foram deixadas de lado. Além disso, no campo do funcionalismo público, ao entendermos que o "enxugamento da máquina" realizado no governo anterior representou um avanço, podemos dizer até mesmo que houve um retrocesso no governo Lula, tendo em vista que vários setores da administração pública voltaram a "inchar", principalmente através do grande aumento de cargos comissionados, que praticamente dobraram segundo reportagem de Fernando Barros de Mello, do Jornal Folha de São Paulo, no dia 01 de fevereiro de 2010.

Esse sem dúvida alguma foi um dos pontos negativos do modelo administrativo do governo Lula que promoveu um amplo loteamento dos cargos públicos, com indicações que tinham como maior intuito promover acomodações políticas.

Além disso, um outro retrocesso e até mesmo uma grande decepção com o Governo Lula foram os vários escândalos de corrupção envolvendo sua cúpula. Não foram poucos os casos noticiados na imprensa durante os oito anos em que o Presidente esteve no comando do País. É claro que casos de corrupção não são "privilégios" de um único governo. Todavia, esperava-se que o Partido dos Trabalhadores, que se auto-intitulava uma espécie de

"guardião da ética", fosse menos complacente com os "companheiros" flagrados se locupletando através do bem público.

O caso de corrupção mais emblemático e de maior repercussão durante o período foi o chamado "Escândalo do Mensalão", onde surgiram denúncias sobre um suposto esquema de compra de votos de deputados no congresso e suposto financiamento de campanhas por "Caixa 2", que culminaram com a demissão dos dois principais ministros do governo naquele momento. O Chefe da Casa Civil, José Dirceu e o ministro da fazenda Antonio Palocci.

Podemos lembrar ainda do grande crescimento dos gastos públicos durante esse período, gerando uma grande expansão da dívida externa e um grande montante dos restos a pagar que vão sendo rolados ano a ano.

No campo da Política externa, fator que influencia decisivamente em nossa gestão pública, o Governo Lula teve bons e maus momentos. Durante esse período, o Brasil alcançou uma posição de destaque no grupo de países emergentes frente aos mais ricos, tendo como uma das reivindicações desse grupo de países a queda das barreiras alfandegárias e dos subsídios agrícolas, que vem sendo discutida na Organização Mundial de Comércio.

Outra prioridade do governo foi a integração da América Latina e a abertura de novas rotas comerciais com países os quais o Brasil pouco se relacionava, em especial os países árabes e africanos.

Entretanto, também sofremos algumas derrotas no campo internacional, em especial o fato de a Bolívia ter nacionalizado usinas nas quais haviam sido investidos, através da Petrobrás, 3,5 bilhões de dólares, sem a devida resposta diplomática e ter cedido ao Paraguai, quando o Governo local decidiu não estar mais de acordo com o contrato assinado, fazendo com que o Brasil praticamente triplicasse a quantia que paga ao vizinho pela energia elétrica com a qual é abastecida a região sudeste brasileira.

Apesar dos desvios de conduta e de alguns retrocessos aqui apresentados, o governo do Presidente Lula chegou ao final com enorme índices de aceitação do povo brasileiro, alcançando aprovação recorde. Desse modo, Lula conseguiu eleger sua sucessora (não se furtando de utilizar a máquina pública para fazer campanha e de desrespeitar por diversas vezes a legislação eleitoral), deixando para ela o desafio de voltar a sanear os gastos públicos, não deixando que a inflação volte a crescer no país, além da necessidade de implementação de uma agenda de reformas que visem à continuidade da modernização da gestão pública brasileira.

CONCLUSÃO

Diante do exposto, podemos compreender que as últimas duas décadas foram de importantes mudanças no que concerne administração pública brasileira. Muitas foram as reformas e transformações ocorridas em nossa máquina administrativa nesse período.

Nos parece claro que o Governo Fernando Henrique Cardoso, fez com que o país obtivesse um avanço de grande magnitude no que tange a modernização de nosso aparelho estatal. A Reforma do Aparelho do Estado, as privatizações e concessões, a criação das agências reguladoras e da Lei de Responsabilidade Fiscal, foram bases, indubitavelmente, fundamentais para que hoje o Brasil consiga crescer e se desenvolver de forma mais equilibrada e segura.

Cabe ressaltar aqui que muitas dessas medidas, apesar de importantes para o país, eram também extremamente impopulares devido à formação nacionalista de grande parte da população brasileira que havia convivido durante muitos anos com governos autoritários que se utilizavam desse tipo de bandeiras para conseguir o apoio popular.

Já o Governo subsequente do Presidente Lula, embora não tenha retrocedido nas políticas já implementadas, teve como ponto negativo o fato de não ter ousado em dar prosseguimento a outras Reformas importantes, tão impopulares quanto às realizadas anteriormente. Além disso, pecou por ter optado pelo aparelhamento e inchaço indiscriminado da máquina pública e pelo aumento dos gastos públicos de uma forma que pode ser considerada até mesmo irresponsável do ponto de vista administrativo e econômico, na maior parte das vezes com o intuito de aumentar sua base e seu apoio popular e, ainda, pelos inúmeros casos de corrupção envolvendo alguns dos principais nomes do governo.

A partir de agora, entendemos que o desafio da sucessora de Lula, a presidente Dilma Rousseff, será o de readequar as finanças públicas do país, reduzindo gastos desnecessários e trabalhando para reduzir o número de cargos comissionados no executivo e nas empresas estatais, que em excesso, apenas contribuem para o aumento do gasto público e a ineficiência dos serviços públicos prestados a população. Além é claro, de promover junto ao Congresso Nacional os importantes debates sobre as reformas de base que ainda precisam ser feitas para dar prosseguimento ao programa de reformas iniciados no governo FHC, entre as quais a Reforma Tributária, a Reforma Previdenciária, A Reforma política, A Reforma Trabalhista e a Reforma Sindical.

Conclui-se, portanto, que a reforma do nosso aparelho estatal iniciada nos anos 90 ainda não está completa, muito ainda pode e precisa ser feito. Uma reforma como essa precisa, segundo Bresser Pereira no artigo "Os primeiros passos da Reforma Gerencial do Estado de 1995" de aproximadamente 30 a 40 anos para ser considerada relativamente completa. Porém, o mais importante é que parece estar enraizada e que agora, independentemente dos sucessores políticos, nossa cobrança deve ser no sentido que os projetos prossigam para que a administração pública brasileira possa atingir aquele que deve ser seu objetivo principal que é levar, com a máxima eficiência, os serviços públicos a uma população que paga uma das maiores taxas tributárias do planeta.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. **Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas.** Revista de Administração Pública, v 1, p.77-86, 2007.

AZEVEDO, Reinaldo. **Vale do Rio Doce: A verdade é a kriptonita do PT,** 2007. Disponível em: <http://veja.abril.com.br/blog/reinaldo/geral/vale-rio-doce-verdade-kriptonita-pt/>

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil com emendas,** 1988.

GRANJEIRO, José Wilson. **Administração Pública – Idéias para um governo empreendedor.** 13ª edição. Brasília: Obcursos Editora, 2008.

IMPrensa OFICIAL - Presidência da República, **Plano Diretor da Reforma do Aparelho Estado.** Brasília. Setembro, 1995.

JÚNIOR, Luiz Augusto Curado. **A AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO APLICADA NO SERVIÇO PÚBLICO,** Brasília, 2010.

LUSTOSA DA COSTA, Frederico. **Brasil: 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas.** Revista de Administração Pública, v. 42, n.5, p 829 - 874, 2008.

MARE (Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado). Governo FHC, 1995.

MELLO, Fernando Barros. **Lula dobra criação de cargos comissionados.** Jornal Folha de São Paulo, 01 de fevereiro de 2010.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Da Administração Pública Burocrática à Gerencial**, 1996. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br>

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Os primeiros passos da Reforma Gerencial do Estado de 1995**. Em Maria Angela D'Incao e Hermínio Martins, orgs., *Democracia, Crise e Reforma: Estudos sobre a era Fernando Henrique Cardoso*, São Paulo: Paz e Terra, 2010: 171-212.

ÍNDICE

AGRADECIMENTOS	3
DEDICATÓRIA	4
RESUMO	5
METODOLOGIA	6
SUMÁRIO	7
INTRODUÇÃO	8
CAPÍTULO I	
A Evolução dos Modelos de Gestão Pública no Mundo e no Brasil	11
CAPÍTULO II	
A Reforma Gerencial no Governo FHC	19
CAPÍTULO III	
Avanços e Retrocessos Administrativos no Governo Lula	24
CONCLUSÃO	28
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	30