

Post scriptum ao artigo “Reforma do Aparelho do Estado: Limites do Gerencialismo frente ao Patrimonialismo” Organizações & Sociedade (O&S). V.5. N.12. 1998ⁱ

Reforma da Administração Pública no Brasil: A Resistência do “bunker” Patrimonialista e a Reforma Que Não Acontece

Public Administration Reform in Brazil: The Resistance of the "Bunker" Patrimonial and Reform That Does Not Happen

José Antonio Gomes de Pinho

Doutor em Regional Planning - University of London, UL, Inglaterra

Professor Titular da UFBA

Universidade Federal da Bahia, Escola de Administração
Av. Reitor Miguel Calmon, Vale Do Canela - Salvador, BA

CEP: 40110-100 | Telefone: (71) 2371644

E-mail: jagp@ufba.br

“...aperfeiçoando o imperfeito...” (Gilberto Gil, Meio de Campo, imortalizado por Elis Regina, 1973).

Resumo do artigo original

O objetivo deste post scriptum, que é quase um novo artigo, visa a atualizar a discussão sobre o assunto da reforma da administração trazendo novos elementos que surgiram no debate ao longo dos últimos anos bem como expor ideias que amarrem mais o assunto. Não poderia deixar de começar fazendo uma breve retrospectiva do que foi discutido no artigo aquela época. Na oportunidade foi feita uma revisão das reformas da administração pública no Brasil começando pelo marco da reforma do DASP implantada no governo do Estado Novo de Vargas, ainda que gestada em anos anteriores. A reforma de inspiração weberiana objetivava modernizar a administração pública no Brasil. No entanto, foi implantada apenas de forma parcial, ainda que na esfera federal, e abandonada pelos governos seguintes. Ressurge apenas no segundo período Vargas, mas sem o ímpeto necessário para se afirmar enquanto um componente de Estado. No governo de JK é sacrificada em benefício da construção de um Estado paralelo, visto como necessário para dar conta da celeridade exigida por um programa de crescimento ambicioso. Assim, a burocracia tradicional continuava ditando o ritmo não sendo a burocracia modernizante do DASP capaz de assumir um papel hegemônico. Com o ciclo militar volta a ter espaço a construção de uma burocracia moderna consubstanciada no Decreto Lei N.200 de 1967. Novamente assiste-se ao mesmo rito, a construção de uma burocracia moderna implantada fundamentalmente em empresas estatais responsáveis pelo *boom* de modernização desejada pelos militares. Nas demais esferas do Estado a burocracia tradicional predomina, jogada às traças, eivada dos

propósitos dominantes do patrimonialismo e clientelismo expressões da formação política conservadora do Brasil.

Com a redemocratização e o Estado e a Economia em frangalhos, no governo Sarney de transição, a reforma da administração pública não é alçada a objetivo de governo. Já no governo Collor, o primeiro eleito diretamente depois de quase 40 anos de abstinência de voto, a reforma da administração pública assume centralidade, mas de forma equivocada e atabalhoada. Uma proposta de reforma consistente emerge com o governo FHC onde o tema ganha foros de ministério sendo, inclusive, criado o MARE Ministério da Reforma do Estado sob a condução do Ministro Bresser-Pereira. De cunho gerencial, a reforma continha uma proposta de aplicação de princípios da administração empresarial à administração pública, salvaguardadas as especificidades de ambas, embasada no princípio que se vivia uma crise do Estado, que o Estado que se tinha e a burocracia associada tinham se esgotado.

Isto posto, as críticas feitas no artigo podem ser resumidas da seguinte forma. A reforma do aparelho do Estado não seria a reforma primordial, pois uma estrutura que se situa acima desta tem maior efeito estruturante, qual seja, a fortalecimento dos partidos e do poder congressional. Em outras palavras, a reforma política tão desejada e perseguida e sempre evitada. Aqui já podemos avançar em algum esclarecimento em relação à posição defendida naquele momento, sem prejuízo desta conclusão. Não é que se tenha que esperar por essa macro reforma e não se possa atacar o problema da reforma da administração pública, mas sim que esta, uma vez feita, vai esbarrar na macro estrutura política mantida conservadora. A crítica à proposta gerencialista assume contornos mais claros em cima da suposição de Bresser –Pereira que os valores patrimonialistas já não seriam mais dominantes e que já haveria uma rejeição universal à posição da confusão dos patrimônios públicos e privados. No momento, alertávamos ser este um pressuposto equivocado que poderia comprometer a proposta em tela. Pinho defendia que seria a existência de “uma impressionante resiliência do patrimonialismo, capaz de absorver mudanças modernizantes na sociedade brasileira e de se amoldar à nova situação (PINHO, 1998, p. 72). Como não havia ainda distanciamento seguro em relação à implantação da reforma proposta, o próprio autor levanta a possibilidade de estar sendo pessimista em relação à proposta feita e que estaria valorizando de forma demasiada a presença de valores patrimonialistas na sociedade brasileira. No entanto, não só o breve governo Collor reforçou esses traços patrimonialistas, ainda que dizendo que iria combatê-los, mas também o próprio governo Cardoso, de quem se desejava a esperada modernidade, não se afastou da construção de alianças com setores conservadores alimentando, assim, a persistência do patrimonialismo. Também os governos do PT, Lula à frente, não se moveram no sentido de combater o fenômeno.

Assim, é nesse contexto, eivado de interesses patrimonialistas, que se implanta a reforma do aparelho do Estado, que, segundo seu autor, não deixaria por menos, teria que ser “uma modernização radical da administração pública – modernização que só uma perspectiva gerencial poderá proporcionar” (BRESSER PEREIRA, 1996, p. 18). Embora reconheça a existência do patrimonialismo, o autor da proposta entende que o fenômeno está perdendo força, deixando de ser um valor para ser apenas uma prática”. Pinho contrapunha-se a este posicionamento mostrando como o patrimonialismo estava vivo e intenso conforme aquela época várias ações encetadas pelo governo Cardoso.

Recorrendo à Nogueira (1996) este assumia que a reforma da administração pública dependia de uma profunda reforma das estruturas e instituições políticas bem como do estabelecimento de novas relações Estado-sociedade marcado por um padrão perverso e de baixa qualidade. Em outras palavras, Pinho defendia que uma reforma de maior fôlego e âmbito se impunha, acima da reforma da administração pública, colocada em um patamar mais baixo na hierarquia de poderes. Fechando a revisão dos pontos centrais do artigo, o autor questiona se seria possível implantar o gerencialismo em uma estrutura onde o patrimonialismo ainda era dominante? Na linha da dúvida, o autor concede que o gerencialismo poderia concorrer para enfraquecer o patrimonialismo. Com cautela, o autor postula que apenas o tempo e novas pesquisas poderiam dar respostas adequadas. Isto feito, cabe, agora, quase 20 anos depois fazer um balanço da trajetória do gerencialismo e do patrimonialismo no contexto brasileiro.

A questão da reforma da Administração Pública no Brasil é uma questão que não sai da agenda embora, paradoxalmente, em alguns casos nem entre nela. Assim, se posicionam Tenório e Saravia (2006) “a questão central continua de pé, isto é, as prestações do Estado não ocorreram na quantidade e qualidade que permitiriam atender as inúmeras carências suportadas por grande parte da população do país (TENÓRIO, SARAVIA, 2006, p. 109).

Análise crítica da reforma gerencial

De imediato, pode-se dizer que a proposta de Bresser parecia repetir o histórico das reformas anteriores da administração pública no Brasil onde o resultado apurado normalmente levava a um insulamento burocrático do setor moderno da burocracia. E este insulamento não seria suficiente para superar a estrutura muito mais ampla dominada pela burocracia tradicional tributária dos interesses mais conservadores. Por outro lado, não é demais acrescentar que no segundo governo Fernando Henrique Cardoso, o Ministério criado para a reforma do Estado já é extinto, mostrando que a dita reforma do Estado teria perdido foco, deixado de ser prioridade do governo.

Não faltaram críticas a esta reforma do aparelho do Estado. Tenório e Saravia remetem a crítica ao, digamos fato gerador, a publicação no Brasil, de “um livro que “fez a cabeça de muitos administradores públicos” (TENÓRIO, SARAVIA, 2006, p. 112) bem como consultores, o livro *Reinventando o Governo* de Osborne, D. e Gaebler, T. mostrando como o livro captou uma audiência grande no contexto brasileiro e defensores das ideias expostas pelos autores americanos. Ao discorrer sobre a questão do controle pressupondo a redução da rigidez burocrática, Silva (2002) argumenta que pode se abrir espaço para o neopatrimonialismo, o patrimonialismo da sociedade contemporânea conforme construção de Schwartzman (1988). “A cultura de clientelismo e de patrimonialismo dentro das organizações públicas associadas a uma falta de capacitação de servidores são um problema para o estabelecimento de flexibilidades na administração” (SILVA, 2002, p. 131). Motta empreende uma crítica mais por dentro da própria reforma sem, em geral, maiores ligações com outras esferas de ligação e determinação. No seu entender, “as críticas mais enfáticas ao NPM”, New Public Management onde se inspirava a reforma de Bresser-Pereira, foram: “a tentativa de flexibilizar não extinguiu os controles tradicionais, mas também mostrou aumento da burocracia” (MOTTA, 2013, p. 85). Em geral essas críticas eram encetadas em

contextos de países mais desenvolvidos distantes das características da formação social do Brasil.

Mas, uma crítica feita pelo autor se encaixa bem à situação brasileira, qual seja, “Também por motivos políticos de preservação da coalizão dos grupos no poder, a atividade de controle prevalece sobre qualquer outra dimensão gerencial. Poucos dirigentes se conformariam em se distanciar do conflito político para se restringir apenas a tarefas mais gerenciais” (Idem). Dizendo isto em outras palavras, o Estado, o aparelho do Estado no contexto do patrimonialismo e clientelismo é um ativo demasiado importante para ser entregue a gestores profissionais e não explorado pelos beneficiários dos esquemas montados. Na visão de Motta a incorporação de práticas privadas na administração pública resultou em “ganhos moderados para gestão pública”, pois esta “carrega dificuldades para resolver com rapidez problemas da comunidade: inserir a eficiência privada com a possibilidade de êxito imediato resultou, em grande parte em mera ilusão” (Idem). O autor ainda fundamenta que a NPM criou expectativas elevadas frente à “imagem tradicional de ineficiência nos serviços públicos” (idem, p. 86) notadamente nos países em desenvolvimento. Essas expectativas, no entanto, não se confirmaram dado o “fracasso nos resultados e na qualidade do serviço público” (Idem).

Assim, o sucesso das práticas do NPM é encontrado em “nações já dominadas pelo pragmatismo gerencial e pela baixa imposição de norma burocráticas e maior democracia na gestão (Idem). Ou seja, o autor remete o sucesso de uma reforma na administração a um lastro na política e na democracia que transcende a administração pública *per se*. E assim, o foco do artigo original de Pinho converge com o argumento de Motta quando este expõe que para se chegar a “uma Administração mais eficiente e eficaz com um interação com o sistema político, mais ligado às expectativas da sociedade, mais congruente com valores e menos para fins preferenciais ou tecnocráticos” (Idem, p. 87). O que se concretiza em países mais desenvolvidos não se dá em “países de extensa burocracia, com acentuado legalismo e formalismo e forte autoridade hierárquica” (Idem, p. 86).

A menção ao formalismo requer uma certa atenção de nossa parte. Guerreiro Ramos já na década de 1980 chamava atenção para o formalismo como uma das características estratégicas da sociedade brasileira. Sem querer avançar muito na compreensão do fenômeno vale dizer que as sociedades onde o formalismo ocorre são prismáticas encontrando-se “alto grau de heterogeneidade, uma vez que nela coexistem o antigo e o moderno, o atrasado e o avançado, o velho e o novo” (RAMOS, 1983, p. 251). Constata-se nessas sociedades, uma discrepância entre o formal e o efetivo, entre o que a lei prescreve e o que é efetivamente aplicado e cumprido, sem qualquer chamamento à punição (RAUPP, PINHO, 2015. Em outras palavras, parece haver uma recusa à inovação dada o poder prevalecente da ordem existente.

Todas as reformas acima resenhadas e analisadas, ainda que brevemente, indicam uma constância de fracassos e frustrações. Neste sentido, Rezende argumenta que as reformas tendem à falhar sequencialmente enquanto os problemas de performance, clientelismo e outros tendem a persistir (Rezende, 2002). Isto posto, os argumentos acima considerados apontam para a valorização de aspectos mais estruturais da formação social brasileira que seriam os verdadeiros obstáculos a uma profunda

modernização do país, aí incluída uma reforma da administração pública. Assim, parece não ser possível aceitar que já haja um consenso que os valores patrimonialistas não sejam mais dominantes. Ainda são, como ainda não é um valor dominante na sociedade brasileira o ataque frontal à questão da educação fundamental no país. Então, vamos nos deter de agora em diante na consideração desses aspectos estruturantes e principalmente com o que aconteceu nos governos do PT, tidos como uma janela de oportunidade para construir um país diferente.

Daqui “para a” frente tudo vai ser ...igual

O objetivo a ser perseguido nesta seção é situar os governos do PT (Lula I e II e Dilma Rousseff) frente à temática da reforma da administração pública. Não resta dúvida que a eleição de Lula em 2002 despertou elevadas expectativas na sociedade brasileira na possibilidade da entrada em uma nova quadra da história nacional. Essas expectativas repousavam não só no combate às desigualdades sociais, mas também de superação das estruturas políticas arcaicas do país considerando a agenda do partido, o PT, de enfrentamento das forças tradicionais da sociedade brasileira, entre elas, o patrimonialismo. Ainda que a Carta aos Brasileiros tenha representado, antes da posse, um freio de mão puxado, mesmo assim as expectativas eram altas. No entanto, embalde, como argumentaremos a seguir. Ao estudar a crise do PT e do governo, Martins (2016) amalha, entre outros fatores, a “falta de um projeto de nação” (MARTINS, 2016, p. 19). Na verdade, esse não é um problema recente, pelo contrário, um problema estrutural. Ianni no agora “distante” 1992 apontava não ser o Brasil ainda “propriamente uma nação” (IANNI, 1992, p. 177), apresentando-se o país como “um conglomerado heterogêneo, contraditório, disparatado” (Idem). Situa o autor que esse é um problema que perpassa o Império e a República e chegando aos anos 1990 o país não parece ainda uma nação “em que a população não se tornou povo” (Idem). Em seu entender, “a história do Brasil pode ser vista como a de uma nação em processo, à procura da sua fisionomia” (Idem, p. 188) e o país busca “transformar-se em conceito” (Idem). Se Campos, ver abaixo, se queixava que não tínhamos *accountability* porque nos faltava o conceito, Ianni cava mais fundo apontando que faltava-nos ainda o conceito de nação. Isto tudo quer dizer que o desafio de governar o Brasil é dantesco e, isto posto, as oportunidades não podem ser perdidas.

Ao analisar o período petista de governo (2003/2015) Martins diagnostica que o partido ao desligar-se dos movimentos sociais apostou “na ilha da fantasia do poder e dos cargos de confiança” (MARTINS, 2016, p. 119), expressão contemporânea do patrimonialismo. O partido recusou mudanças estruturais quando seu grupo hegemônico no poder passaram a defender o “pragmatismo de resultados” (Idem, p. 121). Com o esvaziamento dos movimentos sociais e das organizações populares, muitos de seus militantes “foram cooptados nos milhares de cargo de confiança do Estado”, talvez criando um patrimonialismo mais orgânico. Por outro lado, se o PT “afundou, perdeu-se de sua doutrina” (Idem, p. 138), o PSDB “não encontrou o caminho da inovação” (Idem). O autor também não mostra otimismo com partidos tidos como progressistas à época da lavra do artigo (2006) como o PSOL e o PDT.

Ao se deter na análise da sociedade, Martins reforça o discurso de outros analistas identificando um Estado “esquizofrênico” que “expressa a sociedade anômica

que é a nossa”, sociedade esta que “parece moderna e avançada e é de fato uma sociedade atrasada, com amplos setores sociais retardatários da história, aquém do moderno que presumimos” (Idem, p. 149). Nesta linha, o autor não contemporiza quando afirma que “Só teatralmente o Estado brasileiro é moderno e, às vezes, nem assim” (Idem” p. 150). Pelo exposto parece haver razões de sobra para não prosperar propostas que mexam com essas estruturas tradicionais, como seria a reforma do aparelho do Estado. O autor é contundente quando ao se manifestar sobre o ensino do Direito no país defende que “Nosso ensino jurídico é baseado no falso pressuposto de que este é um país moderno e civilizado. Somos um país apenas recoberto por uma frágil casca de civilização” (Idem, p. 165). Martins se aproxima mais do nosso objeto quando ao discorrer sobre a Constituinte “que teve condições de pôr fim à duplicidade do Estado brasileiro, híbrido na combinação de dominação patrimonial e dominação racional-legal, na definição de Max Weber, não compreendeu nem problematizou essas contradições, nem atuou no sentido de superá-las” (Idem, p. 185), indicando a permanência desse híbrido burocrático. Prossegue seu argumento, situando em um plano mais alto da política ao apontar que o PT ao longo do seu período governamental, ao se juntar as forças mais tradicionais acaba atendendo às “exigências de uma concepção retrógrada e rústica do poder, tendo como referência o reacionário oligarquismo da dominação patrimonial e o fisiologismo que lhe é próprio” (Idem, p. 194), situando assim a dominação patrimonial à forças mais conservadoras presentes e, até agora perenes, na realidade brasileira. Para arredondar o argumento, situa que “a mentalidade que preside e decide é a mentalidade messiânica que ainda tem forte papel na política brasileira” (Idem, p. 2013) revelando como nossas estruturas, ainda reconhecendo todos avanços feitos na modernização do país, ainda são permeadas por componentes de caráter fundamentalmente tradicional.

As inovações políticas, no seu entender, são guiadas pelas “rupturas inesperadas ou pelas inevitáveis do que por decisões efetivamente políticas e democráticas. Fora disso, é a prevalência do repetitivo e das permanências” (Idem, p. 182), evidenciando como inovações são repelidas. Face ao acumulado, mostra-se interessante introduzir um comentário feito por Ignácio Rangel em um prefácio à uma edição brasileira de um livro sobre subdesenvolvimento, temática dominante na década de 1960. Rangel, interessado em compreender a dinâmica de nossos processos subdesenvolvidos de ação, constata que desde o tempo que proclamou sua independência, que “Este País [...] continua a fazer das suas” (RANGEL, 1968 In: ADAM, 1968). A afirmação, em uma linguagem quase jocosa e popular, mostra muito bem como, quando se pensa que o Brasil pode, afinal de contas, se modernizar, o país dá passos atrás, “faz das suas” Em outras palavras, perde oportunidades. A história aqui volta a acontecer, ainda que o país frente a 1968 tenha avançado bastante em vários planos, mantendo, no entanto, parece intocadas suas estruturas tradicionais.

Uma nova oportunidade certamente se abriu quando dos acontecimentos de junho de 2013, sobre os quais nos deteremos brevemente a seguir. A crise que foi percebida com a explosão das ruas, “não surgiu de repente” (NOGUEIRA, 2013, p. 21) sendo impulsionada pelos governos federal e dos estados “que continuaram a exibir falhas graves e desempenho medíocre, tanto em termos de gestão e de políticas públicas, quanto em termos de comunicação e diálogo com a população” (Idem). Ao lado disto, os partidos mostraram-se “associações parasitárias, sem vida e sem ideias”

(Idem). Esta “perversão sistêmica” se tornou mais grave com o PT no poder. Nogueira na linha das expectativas geradas, reconhece que “O PT marcou a história brasileira em sentido positivo desde que se tornou governo federal. Ajudou a mudar a face social do país”, mas o partido “não pode ser analisado somente pela ótica da virtude e da inocência” (Idem) desde que o partido ao fazer política “sujou as mãos, mergulhou fundo no sistema, se reciclou e perdeu o frescor da juventude” (Idem). Em outras palavras, conforme já apontado, conciliou, conchavou com os setores que outrora combatia, setores esses, não demasiado dizer de corte conservador. Ainda mais grave, em vez de construir “um projeto de hegemonia, organizaram um projeto de poder” (Idem, p. 22) reproduzindo “as bases do clientelismo, do patrimonialismo e da corrupção” (Idem, p. 23). Parece que rodamos, rodamos e sempre caímos nessas estruturas fixas. Contra um certo otimismo que envolve os acontecimentos de junho/13, não tem sentido “romantizar os protestos” dado que “as ruas brasileiras têm baixo poder de agenda” (Idem, p. 24). Mesmo assim, reconhece o autor que “a vida política não será mais a mesma, ainda demore para mudar”, apontando outro traço já indicado acima e convergente com Martins para quem o Brasil é um país de História Lenta (MARTINS, 2011).

Ao estudar o fenômeno também vale registrar que a maior parte dos participantes pertencia aos extratos de classe média e média alta bem como constatando-se “uma fuga às formas tradicionais de fazer política e filiação a partidos políticos” (PINHO, WINKLER, ABREU, RAUPP, 2016, p.218), o que já foi apontado anteriormente de uma forma geral. Ao se debruçar sobre as respostas às manifestações daquele ano Nogueira observa que nem o governo, empalmado pelo PT nem a oposição corporificada no PSDB, conseguiram dar respostas convincentes as demandas da rua, que, entre outros clamores, pedia políticas públicas, serviços públicos de melhor qualidade que passavam pela gestão.

Também Tenório e Saravia remetem a compreensão da questão da reforma da administração pública a um contexto mais amplo. Assim, “a ineficiência do aparelho burocrático brasileiro não será resolvida só por meio de modernizações, reformas ou de adjetivações [...] mas sim pela redefinição da importância da administração pública como vetor necessário ao desenvolvimento nacional e à equitativa redistribuição – social e regional – da renda” (TENÓRIO, SARAVIA, 2006, p. 122). No entender dos autores “as modernizações weberiana s ou gerencialistas” guardavam “os ranços de um patrimonialismo que se estende até os dias de hoje” (Idem, p. 126), convergindo também com o argumento da presença do patrimonialismo a guiar a cena do Estado e da sociedade no Brasil.

Agora abrimos uma última argumentação nesta seção que se prende à gestão desenvolvida pelos governos do PT no plano federal. “It must be clear that the bureaucracy issue and the reform of the state apparatus have not garnered any special attention during these presidential terms” (PINHO, SACRAMENTO, 2015, p. 154). Os autores vão além afirmando que “it is possible to go so far as to say that it has been ignored” (Idem). Costa tem sido um estudioso contumaz da questão da reforma da administração pública no Brasil mas em seu longo estudo de 2008 “did not mention that any reform was being enacted during Lula’s term” (Idem). Assim, verifica-se que a questão da reforma da administração pública saiu da agenda governamental podendo-se

arriscar dizer que a retórica, que o comprometimento ideológico que esses governos do PT diziam exibir se sobreporia à gestão propriamente dita. O título desta seção, no entanto, merece uma qualificação o que será realizado na seção abaixo. Nem tudo fica igual, mas alguns avanços importantes são constatados.

O Brasil só comporta um otimismo comedido

Nesta seção final são incorporadas outras contribuições para o entendimento na questão e sua evolução nos últimos 20 anos. Assim, vale a pena reportar o seminal artigo de Anna Maria Campos, “*Accountability*: quando poderemos traduzi-la para o português?” A autora ao fazer seu mestrado nos EUA se deparou com o termo *accountability* que desconhecia e percebeu a centralidade que o termo assumia no contexto da democracia americana. Ao trazer o termo para o Brasil notou que o termo não existia no léxico nacional o que atribuiu à falta do conceito. Passados quase 20 anos, Pinho & Sacramento (2009) voltaram ao tema perguntando se, agora, o termo já comportava uma tradução, chegando à conclusão que, “embora muitos passos importantes tenham sido dados em direção à *accountability*, com criação de novas instituições, fortalecimento institucional em geral, a caminhada promete ser longa...” (PINHO, SACRAMENTO, 2009, p.1364). Entendem os autores que “no Brasil o surgimento de um novo valor não necessariamente implica extinção do tradicional”, identificando-se uma capacidade do autoritarismo de “se redesenhar, se redefinir diante das mudanças institucionais e culturais a favor do aumento de *accountability*” (Idem), o que guarda correspondência com a reforma do aparelho do Estado, uma enorme capacidade de resistência da velha ordem. O que Campos apontava sobre a realidade dos anos 1970 e 80 ainda estão presentes na cena brasileira, ainda que com algumas mudanças, entre os quais pode-se localizar uma “sociedade passiva, nepotismo, favoritismo, privilégios para alguns/poucos, falta de participação da sociedade civil, autoritarismo, populismo, crise de credibilidade das instituições, principalmente o Congresso, o padrão casuístico dos partidos políticos, troca de votos por cargos públicos e um enorme etc.” (Idem). Os autores encerram sua análise constatando avanços na construção da democracia brasileira, ponderando, no entanto, que “mudanças de maior fôlego, de caráter estrutural são difíceis de ser dadas em um curto período de tempo (20 anos), quando se enfrentam forças e culturas conservadoras encasteladas há séculos com capacidade de adequação e de transformação às novas realidades” (Idem, p. 1365). Novamente entende-se que esse diagnóstico se aplica às reformas do aparelho do Estado, as forças de corte tradicional ainda possuem poder suficiente para obstar reformas de cunho aparentemente avançado.

José Murilo de Carvalho também trabalha na mesma toada. Ao se debruçar sobre a construção da cidadania e da democracia no Brasil nota “a excessiva valorização do Poder Executivo” (CARVALHO, 2014, p. 221). Percebe o autor a existência de uma “fascinação om um Executivo forte” advinda de uma “tradição portuguesa, ou ibérica” (Idem) de fundo patrimonialista, onde o Estado ora é visto como “repressor e cobrador de impostos”, ora como “distribuidor paternalista de empregos e favores” (Idem). Ainda que a figura do concurso público tenha ganho espaço indicando a weberianização da administração pública, ainda parece restar espaço suficiente de manobra para acomodar os apaniguados. A valorização do Executivo, por sua vez, implica na “desvalorização do Legislativo” (Idem, p. 222) que associada a falta de uma “ampla organização autônomas da sociedade” reduz papel do Legislativo que acaba funcionando mais como intermediário de “favores pessoais perante o Executivo” (Idem). A conclusão de

Carvalho não é nada alentadora ao identificar a criação de “uma esquizofrenia política: os eleitores desprezam os políticos, mas continuam votando neles na esperança de benefícios pessoais” (Idem).

Assim como Pinho e Sacramento, Carvalho também tem um olhar até certo ponto otimista sobre todo esse processo. Antes disso o olhar realista, ao lembrar da necessidade de reformas, como a política, a partidária e da “forma de governo” (Idem, p. 224), alerta para o fato que “a frágil democracia brasileira precisa de tempo”, lembrando que no caso da Inglaterra a democracia só se consolidou depois de séculos. No campo otimista elenca uma série de leis como a Lei da Responsabilidade Fiscal de 2000 que foca exatamente na administração pública de um modo mais estrutural, a Lei da Transparência de 2009, a Lei Complementar da Ficha Limpa, de 2010 que resultou de mobilização da sociedade civil, bem como o Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral (Idem). Se, evidentemente, já estamos melhor munidos de um aparato institucional e legal para a superação dos problemas nacionais, do ponto de vista estrutural ainda estamos em déficit, isto porque em uma perspectiva histórica, “nossa República nunca foi republicana nem democrática” (Idem, p. 245) sendo que “nos últimos anos avançamos mais em democracia do que em república” (Idem). Ainda que se possa constatar avanços na questão central da inclusão, esta se mostra lenta, “não avançamos tanto” (Idem) no que diz respeito à “igualdade perante a lei, transparência e respeito à coisa pública, sobretudo ao dinheiro do contribuinte” (Idem). Em outras palavras, as necessidades de frentes para modernização da sociedade brasileira são inúmeras, mas a questão da modernização da gestão pública, parece ser dependente de reformas mais estruturais, sendo a gestão resultante de forças que se colocam acima dela e que, de uma forma geral, a capturam e manipulam. Isto não quer dizer, como já apontamos acima, que não se tente, não se adentre à área de gestão promovendo mudanças, pois, dialeticamente, isto pode causar impactos e mudanças nas esferas mais estruturais do Estado no Brasil. Vale lembrar que todos esses avanços construídos, alguns até com base legal-institucional, se deparam também com a persistência do formalismo que encontra jeitos de enfrentar e driblar todos os novos dispositivos da lei.

Conclusão

Para não perder o fio da meada e voltando ao objeto do artigo é necessário enfatizar como as forças da tradição, da permanência no Brasil ainda são fortes. Isto indica como propostas de reformas tem que levar em conta esse componente estrutural. Caso contrário, o resultado é frustração e o desperdício de energias por não se considerar o peso dessas forças conservadoras na cena brasileira. Em outras palavras, parece que estamos condenados a mudanças incrementais e lentas, embora a velocidade possa estar aumentando. De qualquer forma, já é possível ser mais otimista hoje do que os autores anteriormente apontados o foram poucos anos atrás, com tudo que vem acontecendo de enquadramento de atores estratégicos das classes dominantes submetidos ao *enforcement*, à punição, coisa inimaginável poucos anos atrás. Porém, de novo, é necessário aguardar a marcha da História para atestar o alcance e profundidade das mudanças que estão em curso na sociedade brasileira no sentido de abrir uma vereda mais democrática sustentável na vida política brasileira. A reforma da administração pública, ainda que tenha que ser perseguida e feita, parece indicar que se está aperfeiçoando o imperfeito, regressando à epígrafe do artigo, enquanto mudanças em planos mais estruturais da nação não são concretizadas. O fato de uma verdadeira reforma política que seria, digamos, a reforma-mãe que encontra tantos obstáculos para se viabilizar mostra a resistência de setores patrimonialistas e da ordem tradicional e

conservadora no Brasil. A reforma da administração pública que estaria na sequência desta segue o mesmo caminho.

Referências

- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos (1996). Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**. Vol. 120.N. 1. Brasília. ENAP.
- CAMPOS, Anna Maria (1990). Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, fev./abr..
- CARVALHO, José Murilo de (2014) *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. **Edição atualizada** Rio de Janeiro. Civilização Brasileira.
- COSTA, Frederico L. (2008) “Brasil:200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas”. **RAP**. Rio de Janeiro, pp. 829-874.
- IANNI, Octávio (1994). A Idéia de um Brasil Moderno. São Paulo. **Brasiliense**.
- NOGUEIRA, Marco Aurélio (1998). *As possibilidades da política: ideias para a reforma democrática do Estado*. **São Paulo: Paz e Terra**.
- NOGUEIRA, Marco Aurélio (2013). “As ruas e a democracia. Ensaio sobre o Brasil contemporâneo”. Brasília. **Contraponto**.
- MARTINS, José de Souza (2011). A Política do Brasil: lúmpen e místico. São Paulo. **Contexto**.
- MARTINS, José de Souza. (2016). Do PT das lutas sociais ao PT do Poder. São Paulo. **Contexto**.
- MOTTA, Paulo Roberto de M.(2013) “O Estado da arte da Gestão Pública”. **RAE**. Vol. 53. N.o 1. Janeiro/Fevereiro.
- PINHO, José Antonio G. de (1998). Reforma do Aparelho do Estado: Limites do Gerencialismo frente ao Patrimonialismo. **Organizações & Sociedade**. Vol.5, N.o 12, maio/agosto.
- PINHO, José Antonio G. de, Sacramento, Ana Rita. (2009) “Accountability: já podemos traduzi-la para o português?” **RAP** Rio de Janeiro 43(6):1343-1368, nov./dez.
- PINHO, José Antonio G. de, Sacramento, Ana Rita.(2015) “Brazil: between the modern bureaucracy of Weber and resilient patrimonialism”, *Management Research: The Journal of the Iberoamerican Academy of Management*, Vol. 13. Iss:2, pp. 140-159.
- PINHO, José Antonio G. de, WINKLER, Ingrid, ABREU, Júlio Cesar A, RAUPP, Fabiano M.(2016) “Dos vinte réis aos vinte centavos. O papel das redes sociais e movimentos coletivos no Brasil” In: José Antonio G. de Pinho (org). **Artefatos Digitais para mobilização da Sociedade Civil**. Perspectivas para avanço da democracia. Salvador. EdUFBA.
- RAMOS, Alberto. Guerreiro (1983) *Administração e contexto brasileiro: esboço de uma teoria geral da Administração*. Rio de Janeiro: **Ed. FGV**.
- RANGEL, Ignácio. (1968) Prefácio In: ADAM, Ramón L. *Dialética do Subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro. **Civilização Brasileira**.
- RAUPP, Fabiano M., PINHO, José Antonio G. de (2015), “Prestação de Contas no Legislativo Local antes de depois da Lei de Acesso à Informação. **Contexto**. Porto Alegre. V.15, N.o 29, pp.30-46, jan/abril. ”
- REZENDE, Flávio. (2002), “Reforma do Estado em perspectiva comparada”, *Balço da reforma do Estado no Brasil*, **Coleção Gestão Pública**, Brasília.
- SILVA, Francisco C. da Cruz.(2002). “Controle Social: Reformando a Administração para a Sociedade”. **O&S**. V. 9, No. 24. Maio/Agosto.

SCHWARTZMAN, Simon. *Bases do autoritarismo brasileiro*. Rio de Janeiro: **Campus**,

1988. Disponível em <http://www.schwartzman.org.br/simon/ascondic.htm>. Acesso em: 20 set 2016.

TENÓRIO, Fernando G., SARAVIA, ENRIQUE J (2006). *Escorços sobre gestão pública e gestão social* In: MARTINS, Paulo Emílio Matos et al (Orgs) **Estado e gestão pública; visões do Brasil Contemporâneo**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2006, pp. 107-132.

ⁱ Com muita honra, recebi o convite da Prof.a Fernanda Sauerbronn, para republicar meu artigo originalmente publicado na revista O&S, acima mencionado, bem como escrever um post scriptum ao artigo de lavra no distante 1998. Agradeço à O&S a autorização para republicação na Revista Sociedade, Contabilidade e Gestão, da qual a professora é editora.