

S

UFRJ/IE

TD 439

NS 364927

UNIVERSIDADE FEDERAL
DO RIO DE JANEIRO

INSTITUTO DE ECONOMIA

*Reforma do Estado e regime político no Brasil:
o Estado Novo e os governos militares*

nº 439

Eli Diniz

Janeiro de 2000

Textos para Discussão

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA

*Reforma do Estado e regime político no Brasil:
o Estado Novo e os governos militares*

nº 439

Eli Diniz



43 - 016817

Janeiro de 2000

Obs.: Este artigo foi entregue para publicação em setembro de 1999

DIGITALIZADO PELA BIBLIOTECA EUGÊNIO GUDIN EM PARCERIA COM A DECANIA DO CCJE/UFRJ

Diretor Geral: Prof. João Carlos Ferraz
Diretor Adj. de Graduação: Prof. Maria Lúcia T. Werneck Vianna
Diretor Adj. de Pós-graduação: Prof. Francisco Eduardo P. de Souza
Diretor Adj. de Pesquisa: Prof. João Lizardo R. Hermes de Araújo
Diretor Adj. Administrativo: Prof. João Carlos Ferraz
Coordenador de Publicações: Prof. David Kupfer
Projeto gráfico: Ana Lucia Ribeiro
Editoração: Jorge Amaro
Geórgia Britto
Revisão: Janaina Medeiros
Flávio Sabbagh Armony
Secretária: Joseane de O. Cunha
Impressão: Paulo Wilson de Novais

UFRJ/CCJE/BIBLIOTECA EUGENIO GUDIN
Ficha catalográfica DATA: 23 / 2 / 2000

REGISTRO N.º: 504209286
ns 364927

DINIZ, Eli

Reforma do Estado e regime político no Brasil: o Estado Novo e os governos militares / Eli Diniz. – Rio de Janeiro: UFRJ – Instituto de Economia, 2000.

26 p.; 21 cm. – (Texto para Discussão. IE/UFRJ; nº 439)

1. Reforma administrativa – Estado Novo – Brasil. 2. Reforma administrativa – Brasil, 1964-1985. I. Título. II. Série.

O Programa Editorial do IE/UFRJ (sucessor dos Programas Editoriais do IEI e da FEA/UFRJ), através das séries "TEXTOS PARA DISCUSSÃO", "TEXTOS DIDÁTICOS" e "DOCUMENTOS", publica artigos, ensaios, material de apoio aos cursos de graduação e pós-graduação e resultados de pesquisas produzidos por seu corpo docente.

Essas publicações, assim como mais informações, encontram-se disponíveis na livraria do Instituto de Economia, Av. Pasteur, 250 sala 4 (1º andar)–Praia Vermelha–CEP: 22290-240/C.P. 56028–Telefone: 295-1447, ramal 224; Fax 541-8148, a/c Sra. Elizabeth Queiroz.

SUMÁRIO

1. O Primeiro Governo Vargas: reforma administrativa e centralização do poder	6
2. O ciclo dos governos militares e a nova experiência de reforma administrativa	11
3. Reforma do Estado e Regime Autoritário	15
4. Reforma do Estado, Estado de Direito e Regime Democrático	17
Bibliografia	25

Historicamente, as duas experiências relevantes de reforma do aparelho de Estado no Brasil, antes da instauração da Nova República em 1985, foram levadas a efeito sob regimes autoritários. Esse foi o caso da primeira dessas reformas, realizada pelo Presidente Getúlio Vargas, quando assumiu o poder após a vitória da Revolução de 1930, à frente de uma ampla coalizão comprometida com um projeto modernizante, que seria implementado ao longo das várias fases em se pode dividir seu longo governo (1930-1945). A segunda experiência, levada a efeito pelo primeiro governo do ciclo militar (1964-1985), foi introduzida pelo Decreto-lei 200, de 25-02-1967. Entre 1945 e 1964, os governos democráticos que se sucederam no poder não realizaram nenhum experimento de vulto no tocante à reforma do Estado, preservando-se, em suas grandes linhas, o padrão anterior.

Nos dois casos considerados, o cerne do esforço reformador concentrou-se na dimensão especificamente administrativa da reforma do Estado, envolvendo questões relativas ao grau de centralização da máquina burocrática, à hierarquia entre as várias unidades integrantes do aparelho estatal, à articulação entre as várias agências do poder Executivo, à definição dos órgãos normativos e fiscalizadores ou ainda à classificação de cargos e carreiras. Não se verificou uma preocupação com o aperfeiçoamento dos demais poderes, atribuindo-se ao Executivo e às agências administrativas um amplo espectro de prerrogativas no que concerne à formulação e implementação de políticas públicas. Aliás, a trajetória do Estado no Brasil revela a precedência das burocracias militar e civil, que, historicamente, foram estruturadas antes da

institucionalização, em âmbito nacional, do sistema de representação política. Durante a maior parte do período republicano, observou-se a tendência à centralidade da burocracia governamental em face dos partidos e do poder Legislativo.

1. O PRIMEIRO GOVERNO VARGAS: REFORMA ADMINISTRATIVA E CENTRALIZAÇÃO DO PODER

Como é sabido, o primeiro governo Vargas, que se estende de 1930 a 1945, implementou uma ampla agenda de reformas, que mudariam a face do país. Iniciada durante o chamado Governo Constitucional (1934-1937), a reforma do Estado teve seu ápice após o golpe de 1937 que instaurou a ditadura do Estado Novo (1937-1945), determinando o fechamento do Congresso, a extinção dos partidos políticos, o banimento da oposição, a censura e o controle dos meios de comunicação. O fechamento do processo decisório governamental e o recurso a um estilo coercitivo de implementação de políticas seriam os traços distintivos do novo regime. Nesse contexto, as medidas reformistas seriam impostas pelo alto, sem qualquer preocupação com a negociação política. Ademais, a nova arquitetura institucional passaria ao largo de questões fundamentais sob regimes democráticos, tais como a articulação entre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, tendo em vista a preservação da independência de cada um deles, a autonomia dos partidos políticos ou ainda o acesso dos interesses organizados ao sistema político (DINIZ, 1998). As mudanças foram, porém, profundas, representando um corte com o passado e revelando grande capacidade de persistência ao longo do tempo. Somente com o advento da nova onda

modernizadora da década de 90 é que o legado varguista foi efetivamente posto em xeque.

A reforma do ciclo Vargas, inserida num projeto de modernização autoritária, representou um amplo conjunto de medidas voltadas para a desarticulação do Estado oligárquico, característico da chamada República Velha (1889-1930). De teor centralizador, envolveria essencialmente um aspecto administrativo ligado à modernização e à racionalização do aparelho burocrático, ao lado da implantação de um novo modelo de Estado, caracterizado por vasto poder de intervenção na ordem econômica e social. Além disso, com a criação de empresas no setor de infra-estrutura industrial, delineou-se a formação do Estado-empresário, criando-se as bases para o futuro Estado desenvolvimentista (LIMA Jr., 1999, p. 3).

No que se refere à dimensão administrativa, os primeiros passos foram dados com a Constituição de 1934, que, através de seus artigos 168 e 170, conferiu estabilidade a todos os ocupantes de cargos públicos, instituiu o concurso público como forma exclusiva de ingresso nos cargos de carreira (SANTOS, 1997, p. 30), introduzindo ainda o princípio do mérito na organização do pessoal. Seguiu-se, em 1936, com a Lei nº 284, de 28 de outubro, que determinou a efetiva estruturação da área de pessoal, definindo um conjunto de normas básicas, um sistema de classificação de cargos e a criação do Conselho Federal do Serviço Público Civil (SANTOS, 1997, p. 32). Já sob a Carta de 1937, foi criado o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), que foi efetivamente organizado em 1938, funcionando tanto na esfera federal, quanto nas administrações estaduais, gozando de poderes excepcionais. Finalmente, através do Decreto-lei 1713, de 28-10-1939, Vargas instituiu o estatuto dos Funcionários Públicos Cíveis, completando a legislação reguladora do novo modelo de administração pública. Tais inovações

foram introduzidas nos marcos de um processo de centralização política e administrativa, que conduziu ao extremo fortalecimento do Executivo e ao governo por Decreto-lei, institucionalizando-se o monopólio burocrático sobre as decisões.

Um segundo aspecto importante, relativo aos recursos financeiros, foi normatizado com a edição, em 1940, do Decreto-lei que estabeleceria normas orçamentárias para a distribuição dos recursos entre as diferentes unidades administrativas, completando-se o arcabouço normativo responsável pela criação da administração pública no Brasil. Como foi ressaltado, de acordo com o modelo varguista, o Executivo federal tornou-se o centro político-institucional do país, o que implicou o fortalecimento deste poder em termos administrativos e financeiros, além da modificação do modo de relacionamento entre o poder central e as unidades estaduais. Estas, sobretudo após o Estado Novo, foram submetidas ao controle do governo federal. Para tanto, o governo lançou mão de dois mecanismos institucionais, as interventorias e os "Daspinhos". Em cada estado, criou-se um ramo do Departamento Administrativo, órgão colegiado, de composição técnica, subordinado ao DASP e ao Ministério da Justiça, tendo à frente um diretor nomeado pelo próprio Presidente da República. Possuindo poderes excepcionais, os "Daspinhos" funcionavam como câmaras de revisão das decisões dos interventores, que podiam vetar pelo voto de 2/3 dos seus membros. Enquanto as interventorias representavam a extensão política da União nos estados, os "Daspinhos" faziam o papel de extensão administrativa do poder central, dando ao federalismo brasileiro um perfil mais centralizador (ABRÚCIO, 1998, p. 46).

A reforma administrativa de Vargas levou a efeito um esforço de modernização do Estado de acordo com os

parâmetros do modelo racional-legal, implicando a criação de um órgão central para a coordenação e padronização do serviço público (o DASP), a introdução de um estatuto do funcionalismo, a definição de padrões de carreira e critérios universalistas de ingresso, tendo em vista a profissionalização da administração pública federal, a ênfase na competência técnica e no sistema meritocrático como base para o funcionamento do aparelho burocrático. Entretanto, tais metas de profissionalização do serviço público, implantação do padrão meritocrático, com a igualdade de oportunidade para o ingresso nas carreiras públicas e valorização da impessoalidade não foram alcançadas. Grande parte dos cargos públicos continuariam a ser distribuídos em função de critérios políticos, para atender as demandas dos grupos integrantes das coalizões vencedoras. Assim, o padrão clientelista persistiu, presidindo à expansão da administração pública, num processo de crescimento desordenado e incontrolável. O resultado foi a evolução para um sistema estatal híbrido, marcado pela interpenetração entre os traços típicos do modelo racional-legal e a dinâmica clientelista. No decorrer do tempo, o crescimento excessivo, sob forte pressão política, levou à proliferação de agências, à superposição de jurisdições, acarretando dispersão do poder e fragmentação da autoridade estatal, gerando formas predatórias de competição interburocrática, além de uma extrema vulnerabilidade à pressão de interesses específicos (DINIZ, 1992, p. 35).

Ao lado do quadro permanente admitido por concurso público, difundiu-se a prática da contratação, sem concurso, para funções temporárias, de servidores interinos e extranumerários, que, após a queda de Vargas, seriam efetivados pela nova Constituição de 1946. Esta admitia ainda a existência de cargos de livre nomeação e exoneração, além dos cargos de confiança, que não dependeriam de concurso para seu provimento, dando-se

continuidade às contratações discricionárias (SANTOS, 1997, pp. 34-35). Nas décadas subsequentes, verificou-se a proliferação dos cargos de livre provimento, em todos os escalões da administração, generalizando-se o intercâmbio clientelista e o loteamento de órgãos para atender aos interesses das bases político-partidárias.

A intervenção na esfera econômica se fez pela criação de institutos, autarquias e conselhos técnicos, com amplas funções regulatórias nas áreas do consumo e da produção, exportação e importação, incentivos e proteção à indústria nascente, entre outras. Os conselhos técnicos constituíram uma peça importante na engrenagem que viabilizou um sistema decisório mais aberto aos interesses econômicos, sem afetar a primazia da elite técnica, aspecto fundamental da reforma varguista. A partir do início dos anos 30, teve início a implantação desse estilo de gestão. Previstos pela Constituição de 1934, em seu artigo 103, tais conselhos tinham por função assessorar o governo na formulação de políticas e na tomada de decisões referentes a diversas áreas. Alguns eram dotados de poderes normativos e deliberativos, outros exerciam apenas funções de natureza consultiva. Entre os órgãos desse tipo, podem ser destacados o Conselho Nacional do Café, depois substituído pelo Departamento Nacional do Café, o Conselho Federal do Comércio Exterior, o Conselho Técnico de Economia e Finanças, o Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial e a Comissão de Planejamento Econômico. Além desses órgãos, foram criadas empresas estatais em áreas consideradas estratégicas para o desenvolvimento econômico do país. Entre 1940 e 1945, vinte e uma empresas públicas haviam sido criadas, entre sociedades de economia mista, autarquias e fundações, sendo dez empresas do setor produtivo (DINIZ & LIMA Jr., 1986, pp. 29-30).

O legado institucional varguista, acima descrito em seus aspectos centrais, não foi desmontado com a queda do Estado Novo. É preciso lembrar que a redemocratização do país no período pós-45 não afetou de forma substancial o centralismo administrativo e o estilo de gestão introduzidos por Vargas. Ao contrário, preservou-se, em grande parte, o arcabouço institucional do governo deposto. Executivo forte, controle do processo decisório pela alta burocracia, subordinação dos sindicatos ao Ministério do Trabalho, desenvolvimento de fortes vínculos entre a classe empresarial e o Estado, marginalização política dos trabalhadores rurais, papel secundário da representação parlamentar no processo de formação de políticas persistiriam como elementos básicos do novo regime

2. O CICLO DOS GOVERNOS MILITARES E A NOVA EXPERIÊNCIA DE REFORMA ADMINISTRATIVA

O golpe de 1964 reintroduziu o regime autoritário no país. Durante os 21 anos de ditadura militar, alguns dos aspectos essenciais do modelo acima descrito foram acentuados, notadamente a centralização do poder do Estado, o fortalecimento dos poderes legislativos do Executivo, ao lado do debilitamento do Congresso e dos partidos políticos, a representação dos interesses pela via do corporativismo estatal e o reforço do padrão insulado e fragmentado de negociação entre as elites empresariais e estatais. Expandiu-se consideravelmente o número de conselhos técnicos com representação empresarial, como o Conselho Monetário Nacional, o Conselho Interministerial de Preços, o Conselho de Desenvolvimento Econômico, entre outros, paralelamente ao aumento da repres-

são sobre sindicatos e demais formas de organização dos setores populares, sobretudo durante os três primeiros governos militares (1964-1974). A nova conjuntura, ao eliminar as restrições do regime democrático, criou condições favoráveis para o aumento dos graus de liberdade de ação do Executivo, que passou a governar através de Atos Adicionais e Institucionais, além de recorrer amplamente aos Decretos-leis.

Foi nesse contexto de teor fortemente autoritário e centralista que se verificou a segunda experiência importante de reforma administrativa, com o Decreto-lei nº 200, de 1967. Apesar da ênfase na necessidade de moralizar o serviço público, o regime militar deu continuidade às transgressões sistemáticas e ao sistema de mérito verificadas no período anterior. Assim, as contratações discricionárias ocorridas após 1961 foram reconhecidas pelo art. 117, parágrafo 2, da Constituição de 1967, que determinou que fossem estabilizados os servidores da União, dos estados e dos municípios, da administração centralizada ou autárquica, que, à data da promulgação, contassem pelo menos com cinco anos de serviço público (SANTOS, 1997, p. 39). Não houve, portanto, um corte com a tendência ao uso da máquina estatal para fins políticos através da prática do clientelismo, aprofundando-se as tensões típicas do sistema híbrido que se configurou historicamente, em que os esforços para implantar uma administração pública profissionalizada, em moldes weberianos, defrontavam-se com a força da tradição clientelista.

A reforma introduzida pelo Decreto-lei 200 tinha por objetivo modernizar a administração pública, implantando um modelo dotado de maior flexibilidade baseado em mecanismos de gestão semelhantes aos do setor privado. Entre seus princípios norteadores, podem ser destacados a descentralização das atividades do setor público, as

funções de planejamento e coordenação, a expansão das empresas estatais, bem como de órgãos independentes (fundações) e semi-independentes (autarquias), o fortalecimento e expansão do sistema de mérito pela reafirmação do ingresso por concurso público, previsto, aliás, na própria Constituição (LIMA Jr., 1997, p. 16). Além disso, foram definidas as diretrizes gerais para um novo plano de classificação de cargos, procedendo-se também ao reagrupamento de departamentos, divisões e serviços em dezesseis ministérios (WARLICH, *apud* LIMA Jr., 1997, p. 16).

Por outro lado, ao invés de estimular a formação de um corpo de funcionários bem treinados, para elevar o nível da administração direta, o governo deu prioridade à utilização das empresas públicas e autarquias para a execução das tarefas de gestão pública. Cabe ressaltar que a Carta de 1967 estabeleceu, através do art. 104, a possibilidade de coexistência de servidores contratados via CLT (Consolidação das Leis Trabalhistas) e funcionários admitidos pelo regime estatutário. O Decreto-lei 200 facultava o ingresso, sem concurso, de "especialistas para instituições de pesquisa e órgãos especializados" (SANTOS, 1997, p. 40). Levando à prática o princípio da descentralização, foram criadas inúmeras autarquias, fundações e empresas estatais, expandindo-se consideravelmente a administração indireta, o ingresso sem concurso, bem como o número de servidores celetistas, que chegariam a ultrapassar os funcionários estatutários.

Nas palavras de Santos, a necessidade de profissionalização do serviço público foi deixada em segundo plano, dando-se prioridade ao provimento de cargos comissionados e à livre contratação, via empresas estatais, fundações e autarquias, de pessoal para a alta administração e demais atividades, sem concurso, fora do plano de cargos em vigor (SANTOS, 1997, p. 40). O

resultado foi o aprofundamento da defasagem entre os dois tipos de administração, direta e indireta, com a deterioração da primeira. Dentro dessa lógica, a partir de meados da década de 70, houve uma expressiva "proliferação de Planos de Cargos específicos de autarquias em regime especial e fundações, as quais, em grande parte, achavam-se subordinadas, originalmente, às regras básicas ditadas pela administração direta por meio do Órgão Central do Sistema de Pessoal Civil. Até 1985, foram criadas 104 tabelas especiais e emergenciais, abrangendo quase 100.000 empregados regidos pela Consolidação da Lei do Trabalho, contratados sem a exigência de concurso público e com níveis salariais superiores aos do Plano de Classificação de Cargos - PCC, estabelecidos pela Lei nº 5.645, de 1970" (ALVES, Aloísio, *apud* SANTOS, 1997, p. 41).

Entre 1979 e 1982, o governo militar tomou duas novas iniciativas no que diz respeito à administração pública: o programa de desburocratização (Decreto nº 83.740, de julho de 1979), objetivando a simplificação dos procedimentos, a racionalização da burocracia e a valorização do usuário do serviço público e o programa de desestatização. O Programa Nacional de Desburocratização expediu, em cerca de três anos, mais de cem normas regulatórias, procurando eliminar a superposição de funções, a duplicação de tarefas, a lentidão dos processos e o emperramento da máquina burocrática.

Finalmente, cabe lembrar que, no período militar, a expansão do Estado assumiu proporções extraordinárias, tanto no que se refere ao número de empresas estatais criadas, quanto no tocante à quantidade de órgãos e agências novos. Assim, foram criadas 68 agências de um total de 120, abrangendo o período 1945-1975, enquanto no caso das empresas públicas, de um total de 440, abrangendo o período 1939-1983, foram criadas 267, entre

1964 e 1983 (DINIZ & LIMA Jr., 1986, pp. 28-29). A tentativa de modernização impulsionada pelo Decreto-lei 200 terminou por fomentar, nos marcos da flexibilização almejada, um padrão de expansão centrífuga no interior da máquina administrativa, conduzindo à proliferação descontrolada de aparatos estatais autônomos, especialmente na Administração Indireta. Em 1981, havia 530 órgãos na Administração Indireta, entre autarquias, fundações e empresas estatais. Em 1986, havia um total de 415 entidades, entre empresas e agências estatais, que, em sua maioria, escapavam ao controle da administração federal (SANTOS, 1997, p.42).

3. REFORMA DO ESTADO E REGIME AUTORITÁRIO

A prática de implementação de reformas do Estado sob regimes autoritários teve conseqüências que não podem ser ignoradas. Em primeiro lugar, como já foi ressaltado, os longos períodos de fechamento do sistema político criaram condições propícias para a consolidação de uma modalidade de presidencialismo dotado de amplas prerrogativas, consagrando o desequilíbrio entre um Executivo sobredimensionado e um Legislativo crescentemente esvaziado em seus poderes. O isolamento da instância presidencial, seu fechamento ao escrutínio público, a falta de espaço institucional para a interferência das forças políticas, a intolerância em face da dissidência e do conflito, a inoperância dos mecanismos de controles mútuos, enfim a falta de freios institucionais ao arbítrio do Executivo criariam sérios obstáculos para a articulação entre os poderes e a comunicação com a sociedade.

Em segundo lugar, sobretudo durante os 21 anos de ditadura militar, da qual saímos há pouco mais de uma

década, observou-se o fortalecimento de três outros traços relativos às formas de ação estatal (DINIZ, 1998). Um deles foi a consolidação do estilo tecnocrático de gestão da economia, fechado e excludente, que reforçou a concepção acerca da validade da supremacia da abordagem técnica na formulação das políticas públicas, abrindo caminho para a ascensão dos economistas notáveis às instâncias decisórias estratégicas para a definição dos rumos do capitalismo nacional e sua inserção externa. A valorização do saber técnico e da racionalidade da ordem econômica, aspectos considerados intrinsecamente superiores à racionalidade da instância política, conduziram a uma visão asséptica da administração pública, campo de competência exclusiva de uma elite acima do questionamento da sociedade ou da classe política.

Um outro aspecto refere-se à primazia dos valores voluntaristas e personalistas, contribuindo para a formação de uma cultura política deslegitimadora da ação dos partidos e do Congresso na promoção do desenvolvimento do país. Retomou-se a tendência impulsionada pelo pensamento autoritário dos anos 30 a idealizar o Executivo enquanto agente das transformações necessárias à modernização da sociedade. Assim, a idéia de reforma e de mudança seria associada ao modelo de Executivo forte, sendo o Legislativo, ao contrário, percebido como força aliada ao atraso e à defesa de interesses particularistas e tradicionais.

Finalmente, cabe mencionar o debilitamento da dimensão legal do Estado e o reforço da cultura do *casuismo*. Como é sabido, o regime militar notabilizou-se pelo desrespeito sistemático à ordem legal constituída, tornando-se recorrentes os atos arbitrários de mudança brusca das leis, sempre que esse recurso parecia conveniente aos interesses das forças que detinham o controle do país no momento. Cabe considerar, por outro lado,

que a estabilidade das regras do jogo é um dos principais requisitos do processo de consolidação democrática.

4. REFORMA DO ESTADO, ESTADO DE DIREITO E REGIME DEMOCRÁTICO

Refletir sobre a relação entre reforma do Estado e regime político leva-me a deslocar-me no tempo e no espaço, recuando três séculos, para fixar minha atenção na França, em meados do século XVIII. É então, no assim chamado Século das Luzes, que podemos situar o célebre livro *Do Espírito das Leis* (1748), de autoria do não menos célebre Charles-Louis de Secondat, Barão de Montesquieu. Nesse livro, Montesquieu aprofunda a teoria da separação e independência dos três poderes – Executivo, Legislativo e Judiciário – desenvolvendo os elementos básicos da noção de Estado de Direito, por sua vez fundamental para a concepção do Estado Democrático Moderno. Recapitulando uma de suas passagens mais conhecidas, podemos dizer com Montesquieu: “Para que não se possa abusar do poder, é preciso que, pela natureza das coisas, o poder refreie o poder” (Livro I, cap. IV).

Um dos grandes avanços desta formulação foi mostrar que a existência de três poderes livres e independentes entre si não só não é incompatível, como requer que nenhum dos poderes se coloque acima dos demais. Cada um destes poderes funcionaria através de uma estrutura organizacional específica, contando com um quadro de funcionários especializados, segundo regras estabelecidas, dentro de esferas de competência bem delimitadas. Modernamente, tais formulações evoluíram para a teoria dos pesos e contrapesos, segundo a qual cada poder é

independente e se contrapõe ao outro, observando-se a criação de complexos aparatos institucionais, incluindo mecanismos de cobrança e de prestação de contas, caracterizando o que na língua inglesa é designado por *accountability*, ou seja, procedimentos de responsabilização pública dos governantes.

A força, autonomia e capacidade de fiscalização de cada um dos poderes em relação aos demais constitui, porém, um equilíbrio delicado, razão pela qual o tema da relação entre os poderes jamais se esgota, vindo à tona periodicamente, sobretudo em momentos de transição. Este fato não deve surpreender, na medida em que a própria arquitetura institucional do Estado de Direito está inserida no processo histórico e, portanto, está sujeita a avanços e recuos, numa permanente reconstrução. Tal característica é particularmente relevante numa sociedade marcada por alto grau de instabilidade político-institucional e pela ainda insuficiente consolidação de suas instituições democráticas, como é o caso da sociedade brasileira. Como vimos, a história política do Brasil, no século XX, revela um caráter cíclico, caracterizado pela alternância entre regimes autoritários ou mesmo ditatoriais e breves experiências democráticas. Até a recente transição, que terminou em 1985, com a queda do regime militar e a instauração da Nova República, inaugurando o ingresso do país numa fase democrática mais madura, tivemos 29 anos de regime autoritário declarado, se eliminarmos deste cômputo o regime da República Oligárquica, de teor elitista e excludente.

Levando em conta estas considerações, parece-me relevante abordar a reforma do Estado, em conexão com o aperfeiçoamento do Estado de Direito, aspecto geralmente negligenciado nas análises correntes sobre crise e reforma do Estado, já que tais análises tendem a privilegiar os componentes econômicos e, sobretudo, financeiros

ros da referida crise. Em outros termos, cabe pensar a reforma do Estado em estreita associação com os temas da governabilidade democrática e do aperfeiçoamento institucional do país, em contraposição aos fatores de natureza puramente contábil, ligados à redução de despesas e ampliação de receitas. Para tanto, impõe-se o abandono de enfoques restritos, unilaterais e reducionistas, em nome de uma abordagem ampla e de uma perspectiva multidimensional, focalizando os vários aspectos envolvidos numa análise mais profunda da reforma do Estado. Esta visão implica, desde logo, considerar a questão das relações entre os poderes, o papel dos partidos políticos, a existência de fontes alternativas de informação e as formas de articulação Estado-sociedade. E, ademais, a reforma administrativa passa a ser vista como um dos itens de uma agenda mais abrangente de reforma, que compreende, além das questões técnicas e financeiras, a dimensão propriamente política da reforma do Estado.

Seguindo esta linha de argumentação, o que proponho é uma ruptura com as visões de teor convencional. Assim, considerando os requisitos do fortalecimento do Estado de Direito, o diagnóstico da crise do Estado, ao longo das duas últimas décadas, pode ser entendido como a expressão da confluência de três tendências principais, que têm raízes históricas, mas foram exacerbadas pelo padrão de gestão pública dominante nos anos 90: o desequilíbrio entre a hiperatividade decisória e a incapacidade de implementação da burocracia governamental, o déficit de *accountability* acumulado ao longo do tempo e a privatização do Estado, fatos que, em seu conjunto, concorrem para o império do desperdício e da irresponsabilidade, bem como para o desvirtuamento do caráter público do Estado pela apropriação de seus recursos por interesses privados (DINIZ, 1997).

Quanto ao primeiro aspecto, é importante notar que, se o Executivo detém poderosos instrumentos de decisão,

ressente-se, por outro lado, de formas de atuação tolhidas por precários instrumentos de gestão e de implementação. Este diagnóstico contrasta mais uma vez com as análises correntes acerca da crise de governabilidade que caracterizou a primeira década após a instauração da Nova República. Esta crise seria definida em termos de paralisia decisória, supostamente provocada por explosão de demandas e sobrecarga da agenda pública, em virtude do excesso de pressões da sociedade ou da política. Segundo a perspectiva aqui adotada, ao contrário, a principal debilidade situar-se-ia no âmbito da execução das políticas, da capacidade de fazer cumprir as decisões tomadas, de fiscalizar a aplicação dos recursos e de assegurar a continuidade dos programas governamentais.

O reforço do poder despótico do Estado, no sentido de sua capacidade de ação autônoma, baseou-se no fortalecimento e expansão do poder de decisão das altas esferas tecnoburocráticas, acentuando o desequilíbrio entre os poderes. Tal desequilíbrio, por sua vez, está associado à hipertrofia da capacidade legislativa concentrada na cúpula burocrática pelo uso indiscriminado do instrumento das Medidas Provisórias. Criadas pela Constituição de 1988 (art. 62) para serem usadas em casos de relevância e urgência, permitindo ação rápida em situações excepcionais, vale dizer, emergenciais, configurando, portanto, um mecanismo de legislação extraordinária, muito cedo as MPs tiveram seu uso banalizado pelos diferentes governos. Assim, passaram a ser empregadas como forma rotineira de governo, tendo sido utilizadas para a execução de um amplo espectro de políticas, desde os pacotes destinados à redução da inflação até as decisões relativas a uma série de políticas setoriais e questões tópicas, como a extinção de cargos na administração pública federal ou aumentos salariais para categorias selecionadas do funcionalismo civil e militar. A inexistência de restrições temáticas e a possibilidade de

reedições sucessivas, sem qualquer tipo de controle, abririam o caminho para a expansão da produção legal do Executivo, numa escala e num ritmo inimagináveis pelos responsáveis pela criação deste instrumento legal. Desta forma, por falta de regulamentação que disciplinasse seu uso, as MPs, no decorrer do tempo, não só não se restringiriam aos casos de relevância e urgência, tal como determinado pela Constituição, como também perderiam o caráter de provisórias.

Cabe ainda ressaltar um aspecto adicional. Esta tendência não apenas não se reverteu, como agravou-se, no decorrer dos dez anos que se estendem entre a promulgação da Constituição, em 1988, e o fim do primeiro mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso. Entre edições e reedições, os Presidentes Sarney, Collor, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso editaram, respectivamente, 147, 157, 508 e 2.314 MPs, totalizando 3.126, segundo dados computados pelo professor Charles Pessanha, para quem "o aumento progressivo do grau de autonomia do poder Executivo no processo de produção legal tem sido o principal problema nas relações entre os poderes" (PESSANHA, 1999, p. 47). Esta análise é corroborada por outros estudiosos do tema, como o professor Jorge Vianna Monteiro, que tem levantado dados sistemáticos sobre o excesso de produção legal do Executivo, sobretudo no governo Fernando Henrique. Em suas palavras, o Plano Real "promoveu a mais intensa intervenção regulatória na economia, desde 1990. Para tanto, lançou-se mão de uma peculiar âncora institucional, a volumosa emissão de Medidas Provisórias: o equivalente a 70% do total de MPs dos anos 90, ou cerca de 2/3 de toda emissão já ocorrida, desde a criação desse mecanismo em 1988" (MONTEIRO, 1996, p. 15).

Cabe ainda ressaltar que o Executivo tem determinado a agenda do Legislativo e o conteúdo da produção

legal. Assim, por exemplo, do total de leis aprovadas entre 1989 e 1993, 78% originaram-se de iniciativa do Executivo (FIGUEIREDO & LIMONGI, 1995, p. 34). Portanto, o Executivo passaria de fato a governar *ad referendum* do Congresso. Como salienta o jurista Oscar Dias Correia, em recente entrevista, comparando o regime de 1946 com o atual: "... antes toda a legislação de que o presidente necessitava era votada pelo Congresso; assim, o presidente dependia muito mais do Legislativo. Hoje, com a medida provisória, o presidente não precisa do Congresso para coisa nenhuma. Edita a medida, que entra em vigor imediatamente; pode reeditar o quanto quiser - algumas têm 67 reedições, portanto, estão em vigor há 67 meses! - por isso, ele só precisa do Congresso para votar emendas constitucionais... A medida provisória constitui hoje o maior mal da República. O presidente dispensou inteiramente o Congresso para a legislação ordinária; só precisa dele para emendas constitucionais. E o pior é que uma das conseqüências é o agravamento da crise do Judiciário; qualquer medida provisória provoca imediatamente de 50 a 100 mil ações no Judiciário" (CORREIA, entrevista a Lúcia Hippólito, 1999, p. 12).

O segundo componente da crise do Estado está relacionado ao déficit de *accountability* historicamente acumulado. Desta forma, se, desde a Constituição de 1988, as liberdades básicas da democracia liberal estão garantidas, por outro lado, nosso sistema político revela-se extremamente deficitário quanto à eficácia dos mecanismos de cobrança e de prestação de contas, inexistindo praticamente os instrumentos garantidores da responsabilização pública dos governantes, sobretudo da elite tecnocrática, quer diante da sociedade, quer diante das demais instâncias de poder. Desperdícios, malversação de recursos públicos, fraudes, abuso de poder, nepotismo, tráfico de influência, improbidade administrativa, enriquecimento ilícito, vazamento de informações privilegiadas,

formas veladas ou explícitas de obstrução da justiça tornam-se práticas generalizadas e rotineiras, de difícil prevenção ou punição. Trata-se, evidentemente, de um problema que tem raízes históricas. Entretanto, o estilo tecnocrático de gestão e o excesso de discricionariedade dos governos da Nova República, ao invés de atenuar, exacerbaram esta tendência, gerando burocracias insuladas do escrutínio público, cujas decisões passam ao largo dos procedimentos rotineiros de controle democrático. Assim, as elites políticas e tecnocráticas eximem-se de assumir a responsabilidade por suas ações, de explicá-las ou justificá-las perante os órgãos competentes.

Finalmente, a privatização do Estado decorrente da diluição das fronteiras entre o público e o privado garante uma sobrevida ao legado patrimonialista do Estado brasileiro, de origens seculares. Tal tendência manifesta-se pela diversificação das oportunidades para a articulação de redes voltadas para práticas de favorecimento ilícito e intercâmbio de natureza clientelista, freqüentemente através de conexões informais, vale dizer, sub-reptícias e, portanto, invisíveis para o público. Um caso extremo foi o esquema montado durante o governo Collor, que resultou no *impeachment* do Presidente. Entretanto, casos gritantes ocorrem sem que sejam tomadas as providências cabíveis. Recentemente, foram amplamente publicadas pela imprensa declarações de alta autoridade pública revelando que metade das 560 maiores empresas industriais e das 66 principais instituições financeiras não pagavam imposto de renda, sem precisar ferir a legalidade, dadas as inúmeras facilidades e brechas criadas pela lei (*O Globo*, 24-06-1999). Nesse sentido, a desestruturação dos mecanismos propiciadores de práticas de *rent-seeking*, paralelamente à institucionalização de procedimentos de fiscalização e controle da atuação das diferentes esferas de governo seriam certamente formas de aumentar a efi-

cácia das políticas, evitando o desvirtuamento do caráter público do Estado.

Eis por que, cabe insistir, reforma do Estado e fortalecimento do Estado de Direito são questões indissociáveis, suscitando problemas que só podem ser enfrentados a partir de um enfoque abrangente e multidimensional. Em síntese, nem a visão minimalista calcada na polaridade Estado-mercado, preconizadora do enxugamento da máquina pública, nem a reforma administrativa entendida em termos de revolução gerencial podem conduzir à superação das distorções e irracionalidades constituídas historicamente. Ademais, a reforma do Estado deve ser pensada em conexão com o novo papel do Estado, não só para conduzir o processo de inserção internacional do país de forma autônoma e consistente com um projeto de longo prazo, como também para tornar a mudança do modelo econômico compatível com a preservação da democracia em seu aspecto político e em sua dimensão substantiva. Esta envolve, como é sabido, além dos direitos civis e políticos, os direitos sociais, hoje relegados pela perspectiva dominante.

A reforma do Estado informada por uma perspectiva não reducionista não é incompatível com a expansão dos instrumentos da participação e representação políticas. Ao contrário, deles necessita para alcançar seus objetivos ligados à consecução das metas coletivas e à recuperação da dimensão republicana da democracia. Requer ainda o estreitamento dos vínculos com a política, a diversificação dos espaços de negociação e o estímulo às táticas de alianças. Finalmente, demanda o fortalecimento dos mecanismos de comunicação com a sociedade civil, a efetiva independência dos poderes, a eficácia dos controles externos e, sobretudo, a institucionalização dos instrumentos de cobrança e prestação de contas.

BIBLIOGRAFIA

- ABRÚCIO, Fernando Luiz (1998), *Os Barões da Federação*, São Paulo, Hucitec
- CORREIA, Oscar Dias (1999), Entrevista concedida a Lucia Hippolito, in *Insight, Inteligência*, Ano II, nº 6.
- DINIZ, Eli (1997), *Crise, Reforma do Estado e Governabilidade, Brasil, 1985-1995*, Rio de Janeiro, FGV.
- _____ (1998), "Uma Perspectiva Analítica para a Reforma do Estado", in *Lua Nova*, nº 45.
- _____ (1998^a), *Engenharia Institucional e Políticas Públicas: dos Conselhos Técnicos às Câmaras Setoriais*, Textos Para Discussão, nº 416, IE/UFRJ.
- FIGUEIREDO, Argelina & LIMONGI, Fernando (1995), "Poderes Legislativos E o Poder do Congresso", *Monitor Público*, ano 2, nº 5.
- LIMA Jr., Olavo Brasil de (1999), *As Reformas Administrativas no Brasil: Modelos, Sucessos e Fracassos*, texto apresentado no Seminário Desarrollo Político Comparado de Argentina y Brasil, Torcuato di Tella - IUPERJ, Buenos Aires, 25 e 26 de março.
- MONTEIRO, Jorge Vianna (1996), "O Jogo da Política Econômica no Ambiente De Governo Representativo", São Paulo, IEA/USP, Série Teoria Política, 25.
- MONTEQUIEU, (1979), *Do Espírito das Leis*, in *Os Pensadores*, São Paulo, Abril Cultural.
- PESSANHA, Charles (1998), "Medida (Usurpação) por Medida (Provisória)", in *Insight, Inteligência*, Ano I, nº 5.
- SANTOS, Luiz Alberto dos, (1997), *Reforma Administrativa no Contexto da Democracia, Suas Implicações e Adequação ao Estado Brasileiro*, Brasília, DIAP, Arko Advice Editorial.