

O Estado no Brasil e as reformas administrativas planejadas

Gileno Marcelino

Secretário-Geral da Secretaria de Administração Pública da Presidência da República — SEDAP/PR e professor da Faculdade de Economia e Administração da USP

Resumo

O artigo aborda a evolução do moderno Estado administrativo brasileiro e as sucessivas reformas administrativas desenvolvidas no plano federal. Essa abordagem é feita através de uma perspectiva histórica, enfatizando a situação atual. A finalidade desse trabalho é melhor avaliar as mudanças necessárias à reconstrução desse Estado após a promulgação da nova Constituição.

Palavras-chave:

- reforma administrativa brasileira
- administração pública
- Estado e sociedade no Brasil

INTRODUÇÃO

No período mais recente da história brasileira, o Estado tem sido apontado como o grande responsável pela crise econômica que teria sua origem, especialmente, no déficit público. O tamanho da máquina administrativa, o excesso de servidores, a superposição de órgãos e entidades são muitos dos aspectos questionados diariamente pela imprensa e pela sociedade.

Na realidade, os debates sobre o tema são empíricos e primários. Paradoxalmente, a crise administrativa latino-americana tem sua origem na debilidade do Estado como administrador e na exploração desta debilidade por setores com interesses corporativos. O mito do Estado todo-poderoso no Brasil e na América Latina é falso e está associado aos regimes militares característicos da história desta região.

Nas páginas seguintes será abordada, numa perspectiva histórica e com ênfase na situação atual, a evolução do moderno Estado administrativo brasileiro e as sucessivas reformas administrativas desenvolvidas no plano federal, para melhor se avaliar as mudanças necessárias, após a promulgação da nova Constituição, à reconstrução desse Estado que continua tendo um papel fundamental no processo de modernização da sociedade brasileira.

ESTADO E SOCIEDADE NO BRASIL

O Estado brasileiro é pobre e reflete uma sociedade também pobre, como ocorre nos demais países da América Latina. Nesta região, segundo a UNICEF, a pobreza aguda atinge 40% da população e em 1985 morreram por dia 3 mil crianças, ou um milhão ao ano, *por causas que podiam ter sido evitadas*. Neste quadro, o poder público adquire importância muito grande no âmbito da economia. Enquanto se mantiverem os desníveis sociais e regionais tais como se apresentam hoje, o Estado continuará tendo um papel estratégico no processo de superação do subdesenvolvimento.

O problema, agora, é estrutural e não mais conjuntural, como ocorria na década de 30. Surgiu, a partir da crise que se abateu sobre a América Latina, na década de 80. De 1981 até 1985, os países latino-americanos, todos eles absolutamente necessitados de capitais, exportaram capital, na forma de juros da dívida externa, no montante de 161 bilhões de dólares. Nestes mesmos anos, o PIB da região caiu 30,9%, e os investimentos reduziram-se em 8,9%, conforme dados da CEPAL.

Apesar disto, a debilidade do Estado poderá continuar a ser explorada por interesses corporativos; de 1976 a 1985, segundo estudo de Alves (1987), do Banco Central, as transferências de recursos para os setores privados da economia foram da ordem de 153 bilhões de dólares — maiores do que a dívida externa. Isto representa, na verdade, uma das causas principais do déficit público, juntamente com a queda da receita tributária líquida que passou, de acordo com dados da Secretaria do Tesouro Nacional, de 17,4% em relação ao PIB, em 1970, para 8,7%, em 1988. Estas transferências são compostas de subsídios e incentivos, além de pagamento à assistência e previdência e, naturalmente, juros da dí-

vida pública, característicos de um Estado cartorial. Segundo a STN — Secretaria do Tesouro Nacional, apenas as transferências do Governo Federal, incluindo juros, subsídios e incentivos, representavam 8,5% do PIB, em 1970, passando para 13,4%, em 1988.

É fundamental, portanto, considerar a importância assumida pelo Estado na vida econômica, política e social do Brasil. Esta influência, que vem desde a época da colonização, sempre se caracterizou pela capacidade de regulamentação econômica e centralização decisória do Estado. Esse quadro, vigente durante a Colônia e o Império, não foi substancialmente modificado pela Proclamação da República.

As primeiras alterações na estrutura organizacional da administração pública brasileira só vieram a ocorrer em 1891, mesmo assim sem nenhuma modificação mais profunda no funcionamento dos ministérios então existentes. Durante toda a I República (1889-1930), as iniciativas mais relevantes no campo administrativo foram: (a) a criação de alguns novos órgãos, como o Tribunal de Contas e a IFOCS — Inspeção Federal de Obras Contra a Seca, e (b) a adoção de novos instrumentos legais, como o Código Civil (1916) e o Código de Contabilidade Pública (1922).

Após a crise de 29 e a Revolução de 30, como eram escassos os capitais privados, o Estado assumiu o papel de empresário, iniciando o processo da industrialização brasileira. Foi a *fase romântica* da estatização. A Companhia Siderúrgica Nacional e a Vale do Rio Doce são exemplos. O mesmo ocorreu em todos os países da América Latina, onde o Estado assumiu o papel de empresário e de grande empregador. É este papel que está em cheque atualmente, quando a região se vê imersa em uma grave crise política, econômica e social, certamente a maior deste século.

Este quadro é produto de um processo histórico iniciado com a Revolução de 30, que marca o fim da I República e o começo da II República (1930-1945), quando ocorre uma profunda mudança no papel do Estado: o Estado brasileiro, que até então poderia ser caracterizado como um *Estado policial*, apenas regulamentador da vida econômica e social, passa a ser um *Estado intervencionista*, interferindo diretamente nas formas de organização social. A partir deste marco, a evolução do Estado constitui a gênese explicativa dos processos de reforma da administração federal que vamos examinar a seguir.

AS REFORMAS ADMINISTRATIVAS PLANEJADAS

A rigor, a partir de 1930, todos os Governos propuseram alguma mudança na estrutura da administração pública federal. A maioria dessas iniciativas, porém, não constituiu esforço sistemático nem de profundidade, tratando-se, freqüentemente, de pequenos ajustes na nomenclatura e competência de determinados órgãos públicos. Assim, a análise histórica indica a conveniência de considerar como tentativas consistentes os seguintes períodos, de acordo com trabalho anterior do Autor (1987): (1) *primeiro período*, correspondente à vigência do Estado Novo, de 1937 a 1945 (um segundo momento, já no contexto de outro regime político, ocorre de

1952 até 1962); (2) *segundo período*, a partir de 1964; e (3) *terceiro período*, após 1985. Para uma melhor compreensão do processo atual, é pertinente rever as principais características dos períodos antecedentes.

A Reforma Administrativa do Estado Novo

O regime implantado pela Revolução de 30 amplia as funções do Estado, que assume o papel de agente e promotor do crescimento econômico, reforçando a tendência histórica no sentido da centralização. O aparato governamental é renovado e manifesta-se todo um esforço de inovação cuja característica mais marcante foi a de colocar maior ênfase na reforma dos meios (atividades de administração geral) do que na reforma dos fins (atividades substantivas), no dizer de Wahrlich (1974).

Nesse período, surgiu a estrutura atual do Governo Federal com a criação de novos Ministérios (Educação, Cultura e Saúde, Trabalho, Indústria e Comércio etc.), de órgãos centrais fortes (como o Departamento Administrativo do Serviço Público, por exemplo), de instrumentos legais (Código de Minas, Código Penal, Consolidação das Leis do Trabalho, Códigos de Processos etc.), além de várias autarquias, sociedades de economia mista, fundações e conselhos nacionais (Caixa Econômica, Departamento Nacional de Estradas de Rodagem, Comissão Nacional do Vale do Rio Doce, Companhia Hidrelétrica do Vale do São Francisco, Banco do Nordeste, Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico etc.). Portanto, somente a partir de 1930 é que no Brasil começa a se delinear a moldura de um moderno *Estado Administrativo*, conforme o conceito celebrizado por Waldo (1965).

Este modelo, que se pode denominar *modelo clássico* da administração pública brasileira, começa com a criação do Conselho Federal do Serviço Público Civil, instituído pela Lei nº 284, de 1936. Era um órgão colegiado, destinado a disciplinar a administração do pessoal, além de todas as atividades-meio do Estado, como orçamento, material, comunicações, organização e coordenação interna. Em 1938, por força do art. 67 da Constituição de 1937, outorgada ao País pelo Estado Novo, o Conselho transformou-se no DASP — Departamento Administrativo do Serviço Público, sob a inspiração de modelos norte-americanos como os da *Civil Service Commission* e do *Bureau of the Budget*. Até 1945, nos oito anos de Estado Novo, o DASP assumiu funções de um superministério, caracterizando-se como um órgão inovador e modernizador da administração pública brasileira.

De acordo com Bertero (1985), a intervenção do Governo Vargas na vida econômica social do País ocorreu, fundamentalmente, em três níveis: (1) criação de órgãos formuladores de políticas públicas, órgãos muito mais de *staff* do que de linha; (2) expansão de órgãos permanentes da Administração Direta; (3) consolidação da tendência à expansão empresarial do Estado, ou seja, a criação de empresas de direito privado, especialmente sociedades anônimas que intervinham na vida produtiva, executando atividades ou prestando serviços específicos à população.

Esta etapa visava a uma revisão da estrutura da administração pública federal, configurando a implanta-

ção do *modelo clássico* da administração pública brasileira. Esse modelo, conforme mencionado, tinha como características básicas a ênfase na reforma dos meios e uma orientação autocrática e impositiva (por decorrência do período autoritário) e como áreas de atuação a administração do pessoal, a administração do material, o orçamento e a administração orçamentária, além da revisão de estruturas e racionalização de métodos.

Esse impulso reformista entrou em colapso após 1945, com a queda do Estado Novo. Somente sete anos mais tarde — 1952 — esboçou-se um novo ciclo, que perdurou dez anos, durante os quais foram realizados estudos e elaborados projetos que não chegaram, entretanto, a se concretizar.

Foi também a partir da segunda metade da década de 50 que começou a se configurar um projeto nacional de desenvolvimento, visando a reorganização geral dos serviços públicos para o cumprimento de metas ambiciosas em termos de prazos e resultados. Essa nova consciência de ação governamental surge com a *década do desenvolvimento* (1950), proposta pela ONU e tão bem simbolizada no Brasil pelo Governo Juscelino Kubitschek e seu Plano de Metas (1950-1955).

Fundamentalmente, nesse segundo período, realizaram-se estudos e projetos que não foram implantados, mas que iriam servir de embasamento, de fundamentação para as reformas posteriores, especialmente a do Decreto-lei nº 200. O País se modernizava em todos os setores — econômico, social e até político — mas a Administração Pública Federal, mais uma vez, não acompanhava esse processo de modernização e se encontrava defasada.

“Administração para o Desenvolvimento”: a revisão da reforma

O *modelo clássico* de administração foi praticamente substituído a partir de 1967. Nessa época, consolidava-se o modelo chamado *administração para o desenvolvimento*, voltado fundamentalmente para a expansão da intervenção do Estado na vida econômica e social e para a descentralização das atividades do setor público, tendo como premissas básicas a substituição de funcionários estatutários por celetistas (hoje apenas 6% dos servidores públicos federais são estatutários; 94% são, portanto, celetistas) e a criação de entidades da Administração Indireta para a realização da intervenção econômica do Estado.

A tentativa de modernização do aparelho do Estado, especialmente a partir da década de 60, teve como consequência a multiplicação de entidades da Administração Indireta, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista e sociedades civis e limitadas. A expansão e a multiplicação de novos entes da Administração Indireta buscava maior agilidade e flexibilidade de atuação desses órgãos, melhor atendimento às demandas do Estado e da sociedade, facilidade de aporte de recursos e, naturalmente, facilidade de recrutamento, seleção e remuneração de pessoal.

Registrou-se, também, até certo ponto, uma expansão da Administração Direta, fundamentalmente através do desmembramento de Ministérios. Mas, sem dúvida, predominou no modelo o crescimento da Adminis-

tração Indireta, a tal ponto que existe hoje uma dicotomia entre o Estado tecnocrático e moderno, representado pelas entidades da Administração Indireta e o Estado burocrático, formal e defasado, que é o Estado da Administração Direta.

Somente em 1967, e com base nos estudos anteriores, foi editado o Decreto-lei nº 200 (D.O.U., 27/2/67), introduzindo profundas alterações na organização e no funcionamento do Estado Administrativo legado pela II República.

A filosofia básica para atingir os objetivos pretendidos era, inicialmente, a adoção de vigorosa *política de descentralização* em três planos: dentro dos quadros da Administração Federal; da Administração Governamental para a órbita privada; e da União para os governos locais.

Entre outras atividades *desburocratizantes*, o Decreto-lei nº 200 propunha também suprimir todos os controles que se evidenciassem como meramente formais ou cujo custo fosse superior ao risco, assim como quaisquer *centralizações* de caráter normativo que correspondessem a mera formalidade burocrática ou a estéreis preocupações de padronização ou uniformidade.

Com exceção da reforma do Ministério da Fazenda e do Sistema Tributário Nacional, planejada e implantada de 1962 a 1966, somente se retomou efetivamente o caminho da Reforma, desta vez com caráter de permanência, com a institucionalização de um órgão próprio para a condução do processo, o ERA (Escritório de Reforma Administrativa), substituído posteriormente pela SEMOR (Secretaria de Modernização e Reforma Administrativa), passando a Reforma Administrativa a integrar o próprio Plano Nacional de Desenvolvimento.

No final de 1969, estava encerrada essa fase da Reforma Administrativa iniciada em 1967. Somente dez anos depois as ações de reforma tiveram seqüência, com a designação do Ministro Extraordinário para a Desburocratização pelo Decreto nº 93.740, de 18 de julho de 1979 (D.O.U., 19/7/79).

A Reforma Administrativa da Nova República

A partir de 1985, o processo de Reforma foi retomado com especial ênfase, tendo o Presidente José Sarney aprovado as diretrizes básicas para a modernização do setor público mais anacrônico — a Administração Direta.

A etapa inicial do processo de Reforma Administrativa empreendida pela Nova República tem como marco significativo a Exposição de Motivos de 3 de setembro de 1986. Essa E.M. (D.O.U., 4/9/86), aprovada pelo Presidente da República, delineou as diretrizes básicas e os princípios e critérios norteadores da reorganização estrutural e funcional da Administração Federal, diretrizes essas a seguir sumariadas:

RACIONALIZAÇÃO E CONTENÇÃO DE GASTOS PÚBLICOS

- A sistematização e o controle do pagamento de servidores civis da Administração Federal, dos inativos e

- pensionistas do Tesouro Nacional, bem como das remunerações de técnicos, consultores e especialistas;
- A revisão e o aprimoramento das atividades de auditoria do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal — SIPEC;
- O disciplinamento da contratação de inativos pelos órgãos e entes da Administração Federal;
- A regulação da remuneração de servidores que participem de órgãos colegiados;
- A revisão dos critérios regedores da concessão, aos servidores, de vantagens pecuniárias indiretas;
- A fixação de limites à contribuição de órgãos e entidades para a formação e a manutenção de fundos fechados de previdência privada ou pecúlio de qualquer natureza;
- A padronização de especificações do material utilizado pelo setor público;
- A inclusão, na Administração Indireta, das fundações sob supervisão ministerial, bem como de outras personificações que se fizerem necessárias ou convenientes;
- A criação de cadastro nacional de material permanente e cadastro nacional de bens imóveis, da Administração Federal;
- A definição de critérios a serem observados nas relações entre órgãos e entidades da administração e as pessoas jurídicas por uns e outras criadas.

FORMULAÇÃO DE NOVA POLÍTICA DE RECURSOS HUMANOS

- A instituição de cadastro em que serão registrados todos os servidores da Administração Federal, os inativos e pensionistas do Tesouro Nacional — CNPC;
- A criação de escola e centro de formação e treinamento modernos e ajustados à realidade do País e às necessidades da administração;
- A implantação de novo regime jurídico dos servidores da Administração Direta e autárquica;
- O estabelecimento de Planos de Cargos e Salários para esses servidores;
- O disciplinamento das requisições de pessoal no âmbito da Administração Federal.

RACIONALIZAÇÃO DA ESTRUTURA DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL E DOS MECANISMOS DE TUTELA ADMINISTRATIVA

- A instituição, na Administração Direta, de novas espécies de órgãos dotados de autonomia administrativa e financeira, com adequada flexibilidade de ação gerencial;
- A fixação de nova disciplina legal à realização, pela Administração Federal, de compras, obras, serviços, alienação e negócios jurídicos outros e dos concernentes procedimentos licitatórios;
- A adoção de providências voltadas à desburocratização dos serviços e procedimentos do setor público;
- A implantação de novos mecanismos de acompanhamento e controle do desempenho e produtividade das empresas estatais;

- A criação de mecanismos de fiscalização, pela sociedade, dos atos e procedimentos do setor público.

Em síntese, as diretrizes propostas foram implementadas através das seguintes ações e medidas: a primeira diretriz atendia à demanda social, à pressão da sociedade por contenção dos gastos governamentais e visava, ao mesmo tempo, criar mecanismos e instrumentos para uma gestão eficiente. Entre essas medidas, o cadastro dos servidores é um instrumento essencial para que não se repita a situação com a qual se deparou o Governo que assumiu em março de 85: ignorava-se o número exato de funcionários estatutários e servidores celetistas existentes no Serviço Público Federal. E essa situação perdurou por mais de dois anos, até setembro de 1987, enquanto era implantado o Cadastro de Servidores.

Por outro lado, a auditoria no sistema de pessoal civil da União, já operacional, é fundamental para identificar eventuais excessos e ociosidades setoriais de servidores. Normas que disciplinem a contratação de inativos e a remuneração em colegiados são também instrumentos básicos para evitar desperdícios e até o clientelismo no setor público. A revisão de vantagens das entidades da Administração Indireta, hoje absolutamente discrepantes em relação à remuneração dos servidores da Administração Direta, teve por objetivo evitar dicotomia entre um setor tecnocrático moderno e bem-remunerado e um setor burocrático, formal e pessimamente remunerado.

A limitação da contribuição para fundos fechados de previdência social é também uma medida de contenção, uma vez que, em alguns fundos de seguridade, a União entra com a maior parte: 2/3 ou 3/4 do total.

O estabelecimento de normas de padronização de materiais, o cadastro nacional de material permanente e de bens imóveis e relacionamentos mais bem definidos entre órgãos da Administração Direta e entidades da Indireta, são outras medidas de contenção dos gastos públicos.

A segunda diretriz estava voltada para uma área prioritária, a de recursos humanos, área vital, pois sem o servidor, sem o funcionário, nenhum processo de Reforma terá êxito. Daí porque foram criados dois instrumentos fundamentais para a reciclagem, o recrutamento de pessoal e a formação de novos quadros dirigentes: o CEDAM — Centro de Desenvolvimento da Administração Pública e a ENAP — Escola Nacional de Administração Pública.

Entre as medidas complementares está, finalmente, um Plano de Carreira importante para reimplantar, no setor público, o sistema de mérito. O papel do Estatuto, renovado, atualizado e adequado ao novo regime jurídico único aprovado pela Assembléia Nacional Constituinte, encontra-se em fase final de discussão interna na Secretaria de Administração Pública — SEDAP, após a promulgação da nova Constituição. A Reforma disciplinará, ainda, a ciranda de requisições que atualmente afeta o Serviço Federal.

Outra medida de realce foi a inclusão das fundações na Administração Indireta, uma vez que, até então, eram consideradas entidades regidas basicamente pela legislação de direito privado. O Decreto-lei n.º 2.299

(D.O.U., 22/11/86) promoveu essa inclusão, e a Lei 7.596 (D.O.U., 14/4/87) criou uma nova figura jurídica, a da fundação pública.

No contexto da terceira diretriz, um novo disciplinamento legal para licitações, aprovado pelo Decreto-lei n.º 2.300 (D.O.U., 22/12/86), de certa forma, viabilizou o processo licitatório. Essa foi uma das razões por que os órgãos fugiram tanto aos institutos da Administração Direta, buscando novas formas jurídicas na Administração Indireta.

Normas específicas para as estatais, para acompanhamento de seus desempenhos e atividades, foram também aprovadas através do Decreto n.º 93.216 (D.O.U., 4/9/86). Há que se registrar, ainda, medidas visando a uma melhor fiscalização por parte da sociedade, de acordo com a filosofia de maior participação e democratização da ação pública. Todas essas diretrizes foram ou estão sendo implementadas através de decretos, decretos-leis e projetos de lei (cerca de 40 atos legais) de setembro de 1986 até a presente data (outubro de 1988).

UMA AVALIAÇÃO DOS PROCESSOS DE REFORMAS

É importante ressaltar o fato de que os momentos mais significativos de organização do Estado brasileiro ocorreram sempre sob o influxo de sistemas autoritários de governo, por isso mesmo, distantes da participação e do controle da própria sociedade. Foi assim nos primórdios de sua organização, sob a tutela do sistema administrativo português, e tem continuado assim nos períodos mais modernos da história brasileira: a Reforma Administrativa do Estado Novo e a do Decreto-lei n.º 200, ao final do Governo Castello Branco.

A Reforma de 1936, aprovada pelo Congresso Nacional, surgiu sob a égide da Constituição de 1934, elaborada no Governo Provisório de Getúlio Vargas (que convocara a Assembléia Constituinte em nome da *ordem revolucionária*).

À época, o quadro institucional caracterizava-se pelo conflito entre o Executivo e o Legislativo e pela ausência de partidos nacionais e de forças sociais organizadas. O agravamento das tensões eclodiu um ano depois, com o golpe que implantou no País o Estado Novo. Assim, o *placet* do Congresso Nacional não retirou da Reforma de 1936 o estilo autoritário, já que exprimiu, na realidade, a vontade do Governo Provisório:

A Reforma de 1967 teve caráter nitidamente impositivo. Valendo-se dos poderes extraordinários conferidos pelo Ato Institucional n.º 4/66, o então presidente Castello Branco editou o Decreto-lei n.º 200, em 25 de fevereiro daquele ano. Curiosamente, naquela data o Congresso Nacional já havia promulgado (em 24/01/67) a Constituição que pôs termo aos poderes extraordinários originários da Revolução de 1964. Mas a nova Carta só entrou em vigor a 15 de março do ano seguinte.

Embora produto do autoritarismo dos governos militares que dominaram o período revolucionário (1964/1984), a Reforma de 1967 representou um grande avanço no sentido de aperfeiçoamento e modernização ►

do serviço público brasileiro. Na observação do Prof. Cretella Júnior (1985), “a Reforma Administrativa visando, *ad literam*, atingir de imediato a órbita federal, acabou influenciando sobre as demais esferas da Federação, sendo como que uma verdadeira constituição federal, em matéria administrativa. Daí sua progressiva extensão ao âmbito dos Estados, dos Ministérios e do Distrito Federal”

O Governo da Nova República alterou essa tradição. Pela primeira vez na história brasileira, foi desenvolvido um processo de mudança e de Reforma Administrativa que, pelo menos em sua primeira etapa, abriu amplos espaços para participação e discussão por todos os segmentos da sociedade, através da Comissão Geral de Reforma Administrativa.

O atual processo de Reforma Administrativa sofreu três sérias restrições ao seu desenvolvimento: o fato de ser executado em um momento de *transição democrática*, em um *período de conflito* entre *Executivo x Legislativo* e, especialmente, em *período pré-constituente*. As primeiras medidas e atos legais da Reforma são baixados pouco antes (setembro de 86) das eleições para a Assembleia Nacional Constituinte. E outros conjuntos de medidas só acontecem quase um ano depois (outubro de 87), ainda num contexto de expectativa sobre as definições constitucionais.

Na realidade, o lento desenvolvimento dos trabalhos constituintes deixou não só a sociedade mas também o processo de reforma em *suspense*. Apenas para citar alguns exemplos, as longas discussões em relação ao mandato do atual Presidente e ao Sistema de Governo impossibilitaram decisões sobre as estratégias da reforma e a organização do Poder Executivo, ou ainda, a formulação de uma nova Lei Orgânica da Administra-

ção Pública Federal.

Em consequência, a Reforma adotou uma estratégia gradualista e processual: desenvolveu instrumentos que permitissem um melhor conhecimento ou gestão dos sistemas já existentes, como os cadastros de estrutura e do servidor público, bancos de dados essenciais a qualquer propósito futuro de intervenção cirúrgica no aparelho estatal. Ou ainda, se propôs a *limpar o terreno* em áreas que só indiretamente seriam afetadas pela Nova Constituição, como a área de capacitação de recursos humanos.

Em outras áreas, como a de *Sistema de Carreira*, assumiu o risco de ter de se adaptar, posteriormente, aos novos dispositivos constitucionais que asseguram, por exemplo, a sindicalização e o direito de greve no serviço público.

O cenário da presente Reforma Administrativa é de uma transição inserida num quadro econômico adverso e permeada de crises institucionais. Exige a reconsideração de toda a herança histórica, política e cultural, representada pelo atual quadro da Administração Pública. Sua reavaliação diante das necessidades que devam ser atendidas se impõe, como forma de não se perder de vista os propósitos de bem servir ao cidadão e executar, com eficiência e eficácia, os planos do Governo.

Assim, a mudança ansiosamente esperada dos padrões de funcionamento e das estruturas da administração pública brasileira extravasa, atualmente, o tempo meramente técnico e transforma-se em ambicioso projeto de mudança política e cultural, que interessa a todos os brasileiros e deverá ser um tema polêmico e discutido nos próximos anos, porque a continuidade do processo de modernização da sociedade brasileira passa, necessariamente, pela Reforma do Estado em nosso país.

Abstract

The paper refers to the modern administrative Brazilian State's evolution and the successive administrative changes developed in federal ambit. This reference is done through one historic perspective, emphasizing the actual situation. The study purpose is to best evaluate necessary changes for the reconstruction of this State after the new Constitution's promulgation.

Uniterms:

- Brazilian administrative reforms
- public administration
- State and society in Brazil

Referências Bibliográficas

- ALVES, Sílvio Rodrigues. *As razões do déficit público*. Brasília, Banco Central do Brasil. Depto Econômico, 1987.
- BERTERO, Carlos Osmar. *Administração pública e administradores: perspectivas históricas e eventos recentes*. Brasília, FUNCEP, 1985.
- BRASIL. Leis, decretos, etc. Decreto-lei nº 200 de 20 de fevereiro de 1967. *Diário Oficial da União*, Brasília, 27 fev. 1967. Seção I, p.1, supl. n.39.
- BRASIL. Leis, decretos, etc. Decreto nº 93.740 de 18 de julho de 1979. *Diário Oficial da União*, Brasília, 19 jul. 1979.
- BRASIL. Leis, decretos, etc. Decreto-lei nº 2.299 de 21 de novembro de 1986. *Diário Oficial da União*, Brasília, 22 nov. 1986.
- BRASIL. Leis, decretos, etc. Decreto nº 93.216 de 3 de setembro de 1986. *Diário Oficial da União*, Brasília, 4 set. 1986.
- BRASIL. Leis, decretos, etc. Decreto-lei nº 2.300 de 21 de dezembro de 1986. *Diário Oficial da União*, Brasília, 22 dez. 1986.
- BRASIL. Leis, decretos, etc. Exposição de motivos s/nº de 3 de setembro de 1986. *Diário Oficial da União*, Brasília, 4 set. 1986.
- BRASIL. Leis, decretos, etc. Lei nº 7.596 de 10 de abril de 1987. *Diário Oficial da União*, Brasília, 14 abr. 1987.
- CRETELLA JUNIOR, J. *Reforma administrativa brasileira*. Rio de Janeiro, Forense, 1985.
- MARCELINO, Gileno Fernandes. *Evolução do Estado e reforma administrativa*. Brasília, FUNCEP/ALAP, 1987.
- WARHLICH, Beatriz M. de Souza. *Reforma administrativa federal: passado e presente*. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 8(2): 25-75, abr./jun. 1974.

Recebido em maio/88

2ª versão em setembro/88