

Experiencias de reforma administrativa no Brasil: contexto, obxectivos, estratexias e resultados

Evaldo Macedo de Oliveira*
Paulo Soares Edler**

INTRODUCCIÓN

Antes de falarmos da reforma administrativa no Brasil, convén relacionala coas funcións do Estado e o papel da Administración Pública. Como fins específicos do Estado, situábanse tradicionalmente, a lexislación e a administración de xustiza. Hoxe, por mor da súa presenza cada vez maior na vida dos cidadáns, esas funcións fixéronse case omnipresentes e exerceron un poder de intervención formidable para reconcilia-los máis diversos intereses que se contraponen na sociedade. Xa que logo, o papel da Administración Pública, como brazo executivo do Estado, transfórmase e fálse máis complexo a medida que o país se desenvolve e se multiplican as necesidades, as aspiracións e as demandas da sociedade.

No comezo da colonización do Brasil, Portugal non tiña condicións para administrar un vasto e ermo territorio dende Lisboa. Cumpría delegar poderes, e iso fíxose establecendo CAPITANÍAS HEREDITARIAS, pertencéndolle ó capitán «crear vilas, co seu termo, xurisdicción, liberdades, Insignias onde o vulgase necesario, no litoral e á marxe dos ríos navegables¹. A premisa adoptada era a da descentralización da autoridade, con poder decisorio, aínda que a Coroa reservase o dereito de fixar regras e normas, que restrinxían a autonomía do donatario da soberanía.

Malograda a experiencia das Capitanías, xa que os donatarios adoptaran solucións de tendencias fuxidas sobre a autoridade do Rei, o Brasil pasou a ser administrado por un Gobernador Xeral, en réxime de progresiva centralización, para coordena-la acción das Capitanías, malia a existencia das Cármaras Municipais, co papel destacado de «poder representativo, goberno económico da capitania e mesmo, certas funcións xudiciais». Unha vez máis triunfa o principio de descentralización, pero co control da Coroa, xa que as Ordenanzas Filipinas fixaban as atribucións das Cármaras e os deberes dos «vereadores».

Durante o período todo da colonia, o Brasil conviviu nunha dualidade: dunha banda, a Coroa todo-poderosa, que impuña seu réxime político, arrecadaba os seus impostos e mantiña as poboacións baixo da máis completa dependencia. Da outra, unha administración descentralizada, pola absoluta imposibilidade do Gobernador Xeral, nomeado pola Coroa, te-lo mando efectivo dun vastísimo territorio.

* Profesor Adxunto do Departamento de Administración da Universidade de Brasilia, Brasil y Asesor da Secretaría de Administración Xeral do Ministerio de Educación de Brasil.

** Secretario da Administración Xeral do Ministerio de Educación de Brasil.

Esta dualidade persistiu no país, manifestándose en varias ocasións, baixo denominacións diversas, impondo unha maior centralización en períodos de réxime autoritario e maior descentralización en gobernos democráticos. Ou, no dicir do finado Xeneral Golbery do Couto e Silva, sucesivas sistoles e diástoles.

Coa vinda de D. Xoán VI e da familia real, en 1808, e a transformación da colonia en Reino Unido, o Brasil converteuse en metrópoli, dando comezo a unha transición natural para a independencia, en 1822, e a instauración do Imperio, que perdurou ata 1889, cando foi proclamada a República.

Non é o noso propósito falar aquí sobre a evolución do Estado brasileiro e a súa Administración Pública durante o Imperio, nin sequera durante a Primeira República ou República Vella —1889 a 1930—, unha vez que o tema a seren abordado neste lugar é a experiencia de reforma administrativa no Brasil e esta só comeza a se configurar, como a entendemos, a partir da Revolución de 1930, que provocou a alteración das estruturas públicas vixentes ata entón, e instalou no país un proceso de modernización económica e social.

1) EXPERIENCIAS DE REFORMA ADMINISTRATIVA

As reformas administrativas no Brasil, adoptándose como marco inicial o ano 1930, teñen características comúns, incidindo case sempre sobre a estrutura e proceso, sen a necesaria atención ós aspectos comportamentais, resultando un pequeno envolvimento emocional tanto dos promotores da reforma, canto dos axentes da Administración Pública. Por iso os problemas son sempre recorrentes e cada nova reforma acaba por «redescubri-la ruta», representando ben pouco en termos de afectiva modernización da máquina administrativa do Estado.

Con fins didácticos e para a mellor comprensión da historia da reforma administrativa no Brasil, dividiremo-la materia en cinco seccións, correspondentes a cinco importantes períodos da vida política e administrativa do país, a saber:

- 1.º Período: Goberno Vargas 1930-1945.
- 2.º Período: Redemocratización do país 1946-1964.
- 3.º Período: Gobernos militares 1964-1985.
- 4.º Período: Transición Democrática 1990.
- 5.º Período: Consolidación Democrática 1990

1.1) Primeiro período: Goberno Vargas (1930-1945)

A preocupación pola reforma administrativa xa estaba presente na plataforma da Alianza Liberal: a coaligación de forzas que levou a Getúlio Vargas ó poder. Nesa época, esta centrábase no «problema do funcionariado», que se consideraba responsable —coma foi acusado ata hoxe— dos gastos excesivos do Goberno. Nun discurso en Río de Xaneiro, no inicio da súa campaña, ó 3 de xaneiro de 1930, Getúlio Vargas dicía:

«O problema do funcionariado no Brasil, só terá solución cando se proceda á redución dos cadros excesivos, o que será doado, deixándose de preenche-los cargos iniciais a medida que vaian quedando vacantes (...) Coa economía resultante, quer dos cortes automáticos —que a ninguén perxudicarán—, quer da imposibilidade de creación de cargos novos, poderá o Goberno ir mellorando, paulatinamente, a remuneración dos seus servidores, sen sacrificio para o erario»²

A ascensión de Getúlio Vargas ó poder, no medio dunha revolta armada contra do proceso electoral brasileiro, eivado de vicios e inquinado de alto fraude, forzou a revisión das estruturas políticas e administrativas vixentes e, en consecuencia, evidenciou a necesidade de profundas alteracións dos procesos utilizados pola burocracia federal, con vistas a facelos máis eficientes, en beneficio do desenvolvemento económico e social do país.

A partir, por tanto, da Revolución de 1930, hubo «un efectivo artellamento de novos fundamentos conceptuais da actuación governamental, representados, sobre todo, polo fortalecemento do poder central e pola busca acelerada da melloría dos padróns técnicos dos órganos da Administración Federal»³. Nesa nova configuración, xurdida dunha profunda mudanza no papel do Estado, que pasaba de «policial» a «intervencionista», fíronlle incrementadas novas funcións, para o converter en «axente e promotor do crecemento económico, reforzando as súas tendencias históricas de centralización»⁴.

O propio Getúlio Vargas —ô asumí-lo cargo de Presidente da República o 3 de novembro de 1930—, simultaneamente á súa plataforma central de «saneamento moral e físico, extirpando ou inutilizando os axentes de corrupción, por tódolos medios adecuados a unha campaña sistemática de defensa social e educación sanitaria e pola difusión intensiva do ensino público, principalmente técnico-profesional», propuña unha serie de medidas de carácter reformador, tales como:

- «remodelación do Exército e da Armada»;
- reforma do sistema electoral;
- reorganización do aparello xudicial;
- consolidación das normas administrativas;
- redución dos cadros de funcionariado ô indispensable;
- mantemento dunha administración de rigor na economía;
- reorganización do Ministerio de Agricultura, aparello rixido e inoperante, para adaptalo ás necesidades do problema agrícola brasileiro;
- institución do Ministerio de Traballo, destinado a ocuparse da cuestión social, ô amparo e á defensa do proletariado urbano e rural;
- organización dun plano xeral, de estradas e ferrocarrís...»⁵.

Neste termo, verificáanse, ô mesmo tempo, «proposicións de natureza política, social e económica, e unha clara preocupación pola Administración, baixo da tónica da eficiencia e da moralidade»⁶.

Con esa preocupación e diante do novo papel que debe ser asumido polo Estado, unha nova estrutura da Administración Pública faise necesaria. Ô se instituí-lo Goberno Provisorio, o 11 de novembro de 1930, eran 7 os ministerios que integraban a administración federal, a saber:

- Ministerio de Agricultura, Industria e Comercio
- Ministerio de Facenda
- Ministerio da Guerra
- Ministerio de Xustiza e Negocios Interiores
- Ministerio da Mariña
- Ministerio das Relacións Exteriores
- Ministerio de Estradas e Obras Públicas

Inmediatamente tras da institución do Goberno provisorio, aínda no mes de novembro, foron creados dous novos Ministerios: o de Educación e Saúde Pública, e o Ministerio de Traballo, Industria e Comercio, sendo retradas as dúas últimas funcións do entón existente Ministerio de Agricultura, Industria e Comercio. «A seguir, outras dúas medidas foron decretadas, co obxectivo de obter unha maior economía e conferir maior eficiencia á Administración; unha, aulorizando ô Ministerio de Facenda a delegar atribucións... a fin de reduci-lo expediente subordinado a estudo do Ministro e acelerar, consecuentemente, a respectiva decisión; outra, dispendo sobre a organización do Ministerio de Facenda, dunha Comisión especial para uniformizalos artigos destinados ôs servizos públicos da Unión, debendo esa comisión organizar un departamento encargado de establecer os padróns oficiais que deben ser adoptados nos fornecementos de materiais necesarios para a execución dos mesmos servizos»⁷.

Polas características do novo Goberno, esa reforma obedecía a unha orientación autocrática e impositiva e a administración, así concebida, asumía características de sistema pechado. Os obxectivos procurados eran a revisión do sistema de persoal, a implantación e simplificación de sistemas administrativos e das actividades-medio, con vistas a unha maior eficiencia da Administración federal.

Durante o longo período de Getúlio Vargas no poder —de 1930 a 1945— foron introducidas sucesivas reformas e reorganizacions, e fixose moito para darlle ó país unha estrutura administrativa máis racional e consistente, fundada nas premisas de economía e eficiencia. Aínda que non tóda las proposicións e medidas adoptadas triunfasen, é de alaba-lo esforzo realizado e débese recoñecer que foi un período tan fecundo que as bases conceptuais e operacionais do sistema administrativo de entón, aínda perduraban no inicio da nova República en 1985.

De feito, foi no período Vargas cando se montou a infraestrutura administrativa esencial para a substentación do proceso político e do programa de desenvolvemento económico e social do Brasil, para moitos anos. A intervención do Estado fixose fundamentalmente en 3 niveis, segundo o estudo do Prof. Carlos Osmar Bertero^{1B}. No primeiro nivel, a creación de órganos formuladores de políticas públicas, moito máis de «staff» do que de liña. Nun segundo nivel, a expansión de órganos permanentes da Administración Directa, tales como o Ministerio de Educación, Cultura e Saúde; o Ministerio de Traballo, Industria e Comercio, e unha serie de Organismos Autónomos* —Instituto do Azucre e do Alcool, Instituto Nacional do Sal e Instituto Nacional do Mate— o primeiro deles só extinto na recente reforma administrativa de 1990, dando inicio ó proceso de descentralización da Administración Pública Federal. No terceiro nivel, a consolidación da tendencia á expansión Industrial do Estado, por vía da creación de empresas de dereito privado, especialmente sociedades anónimas, que interviñan na vida productiva, prestando servicios específicos á poboación e que deron orixe ó que hoxe se denomina Administración Indirecta. A configuración sinóptica desa estratexia é presentada a seguir:

PRIMEIRO NIVEL

ESTADO	{	<p>Expande a Administración Pública</p> <p>Intervén na Política económica e social</p>
--------	---	--

Características:

- Creación de órganos formuladores de políticas públicas. De «Staff», raramente de liña.
- Segmentos da sociedade integrando Consellos.
- Asociacións do Estado coa clase dirixente nacional.
- Inicio da disputa «embrión da tecnocracia estatal e burguesía».
- Órganos de duración efémera, non cumpren os seus obxectivos

SEGUNDO NIVEL

Características:

- Creación de órganos máis activos, executivos, que regulamentan, dirixen, fiscalizan, controlan (Ministerios, Autarquías, Axencias).

TERCEIRO NIVEL

Características:

- Creación de empresas de dereito privado (sociedades anónimas).
- Captación de recursos por medio do sistema fiscal.
- Constitución de empresas para exploraren diversas actividades.
- Crecemento inicial tímido, aínda que en importantes sectores.
- Denominación de tales entidades: Administración Indirecta.

* N. do T. = no orixinal brasileiro, autarquías.

É interesante notar que no futuro haberá unha serie distorsión da estratexia orixinal, unha vez que non se deu nin a expansión nin o fortalecemento da Administración Directa, inhibida polo crecemento vertixinoso dos Organismos Autónomos e das Axencias estatais, motivado, case sempre, polo desexo de escapar dos impositivos legais e dos controles burocráticos do DASP (Departamento Administrativo do Servizo Público) e os seus sucedáneos, especialmente en materia de remuneración e contratación do persoal.

A reforma administrativa, neste período, obedeceu ás premisas fundamentais do modelo clásico de Administración Pública, incluíndo sobre dos sistemas de persoal e de servizos xerais, as chamadas actividades-medio ou «housekeeping activities», no dicir de Willoughby. A énfase, por tanto, era nos medios e non nos fins, coma se o «arumbar a casa» puidese garantir unha «prestación de servizos» eficiente e eficaz. Amais do dito, por suceder nun período dictatorial, a reforma era necesariamente autocrática e impositiva, nos moldes dun sistema pechado. Presentamos, a seguir, as principais características do período Vargas:

Características:

- Énfase na reforma dos medios.
- Orientación autocrática e impositiva.

Áreas de acción:

- Administración do persoal: sistema de mérito como pedra angular.
- Administración do material: simplificación e padronización.
- Orzamento e Administración orzamentaria: orzamento como plano de Administración.
- Revisión de estruturas.
- Racionalización de métodos.

1.2] 2.º período: Redemocratización do país (1946-1964)

Coa redemocratización do país, a través de eleccións libres, en 1946, semella ter ocorrido unha especie de reacción ás reformas, tal vez porque a elas se asociaban a imposición e o autoritarismo dun longo período dictatorial. Esta actitude prolongouse ata 1952, cando foron retornados os estudos cara a un proxecto nacional de desenvolvemento, para a aplicación do cal sería necesario un instrumental administrativo áxil e eficiente.

Data dese ano, na vixencia do goberno democrático de Getúlio Vargas, un anteprojecto de Reforma Xeral da Administración Federal que, sometido ó Congreso Nacional, foi sucesivamente alterado e non logrou ser aprobado. As súas ideas centrais, entre tanto, foron reformadas na década seguinte, desembocando no Decreto-Lei 200 de 1967¹¹.

No período seguinte do Goberno, 1956-1961, baixo do liderato de Juscelino Kubitschek de Oliveira, co seu Programa de Metas, experimentouse un pulo desenvolvimentista xamais visto, que culminou coa inauguración de Brasilia, a nova capital, na inmensidade do Altiplano Central. Entretanto, por máis paradoxico que pareza, o esforzo de reforma administrativa non acompañou o desenvolvemento económico e modernización industrial do país. Só dúas medidas merecen salientarse neste período:

- 1) a creación da Comisión de Simplificación Burocrática —COSB— polo Decreto n.º 39.511, de 4 de xullo de 1956;
- 2) a institución da Comisión de Estudos e Proxectos Administrativos —CEPA—, polo Decreto n.º 39.855, de 24 de agosto do mesmo ano.

Pertencelle á COSB:

- a) Estudia-los medios de descentralización dos servizos por medio da «delegación de competencia», fixación de responsabilidades e prestación de contas á autoridade.
- b) Promover, xunto cos Ministerios, medidas relacionadas co exame da situación da distribución do traballo e rutinas, que merecesen providencias inmediatas de concreción¹².

Por primeira vez, di Jacintho Paiva Netto, traxébanse directrices conferindo competencia e responsabilidade directa ós Ministerios para efectuaren, por si mesmos, os estudos pertinentes, na súa área de actuación, representando así a COSB «a saída da prehistoria na que se refire a conceptos, directrices e obxectivos da formulación da Administración Pública brasileira»¹³.

Preto de oito meses despois de instalada, no 8 de abril de 1957, a CEPA presentou unha Exposición de motivos, proponendo unha serie de medidas, «obxectivando non só alteracións de estrutura, con extinción ou fusión de entidades, senón tamén modificacións nos procesos administrativos, axellándose ás esixencias do desenvolvemento brasileiro»¹⁴.

Dixemos a respecto do Goberno Kubitschek, marcado por un forte espírito desenvolvimentista, que non houbo énfase na reforma administrativa, como no período Vargas. Isto non quere dicir que non houbera preocupación no mellor aparellamento do Estado para a implementación do seu programa de goberno. En verdade, con Juscelino Kubitschek instalouse unha estratexia nova para a execución das actividades do Estado: os Grupos Executivos reunían especialistas de diversas áreas, para a formulación de políticas, definición de estratexias, asignación de recursos e implementación de planos de acción en sectores vitais para o país, tales como transporte, enerxía e comunicacións. Entre eses grupos merecen especial atención o GEIA —Grupo Executivo da Industria automobilística, que permitiu ó Brasil converterse nun dos grandes produtores mundiais de vehículos automotores—, e o GEIPOT —Grupo Executivo para a Política dos Transportes—, responsable da implementación e/ou modernización das nosas estradas federais e da subsecuente política de transporte de mercadorías, pouco importando se esta foi a mellor estratexia adoptada. Compelió á GEIPOT, tamén, asesorar os Gobernos estatais en materia de transporte, mesmo urbano. Coa reforma do Goberno Collor, este órgano foi extinguido.

Beatriz Wahrlich afirma que o Presidente Kubitschek prestixiou á CEPA, permitiéndolle, nos seus cinco anos de Goberno, desempeñar o seu papel coa continuidade necesaria, do que resultaron:

a) dous estudos referentes ó desconxestlonamento da Presidencia da República e á constitución do Ministerio das Forzas Armadas, este último sempre recorrente e nunca levado a cabo pola falta de consenso entre as forzas.

b) seis proxectos principais:

- 1) rexemento da Secretaría da Presidencia da República
- 2) creación do Ministerio da Industria e do Comercio
- 3) creación do Ministerio das Minas e Enerxía
- 4) creación do Ministerio do Interior
- 5) creación dos Ministerios dos Transportes e das Comunicacións
- 6) normas para a elaboración, execución e controles orzamentarios»¹⁵.

Di aínda Beatriz Wahrlich que os traballos da CEPA non tiveron por destino o arquivo, xa que, pola lei n.º 3.782, de 22 de xullo de 1960, foron creados os Ministerios das Minas e Enerxía e da Industria e do Comercio, e máis tarde, os dos Transportes e das Comunicacións. Amais diso, as ideas descentralización da execución, institucionalización da planificación, desburocratización do servizo público, orzamento funcional —hoxe orzamento programa—, foron retomadas en estudos posteriores da Comisión Amaral Peixoto (1963), e finalmente implementadas coa promulgación do Decreto-Lei n.º 200, de 25 de febreiro de 1967¹⁶.

No período comprendido entre xaneiro de 1961 e abril de 1964, o Brasil tivo dous Presidentes e catro Primeiros Ministros. De xaneiro a agosto de 1961, gobernou Jânio Quadros, que electo por ampla maioría, representaba as esperanzas da nación, cara á modernidade e forte impulso ó desenvolvemento. Infelizmente, por razóns ata hoxe non explicadas, nin por el mesmo que aínda vive, renunciou ó cargo o 25 de agosto e, deste xeito, véu un período de turbulencia que durou ata o 7 de setembro do mesmo ano, cando foi reinstaurado o parlamentarismo como solución de compromiso, para atender as esixencias dos militares que non aceptaban a asunción, pura e simple, do Vicepresidente Joao Goulart á presidencia, por xulga-lo comprometido coas esquerdas e o comunismo internacional, razóns que serían reivindicadas en abril de 1964, cando o Presidente Goulart foi deposto, e o país se mergullou en 21 anos de autocracia.

Na vivencia do parlamentarismo —7 de setembro de 1961 a 6 de xaneiro de 1963— foi elaborado un proxecto pola Consultoría Xeral da República, «para coñecemento dos órganos do Poder

Executivo», que reformaba ideas de 1951/52, adaptadas ó momento político de entón. O Proxecto, publicado no Diario Oficial de 14 de decembro de 1962, propuña a creación do Superministerio de Planificación e Desenvolvemento, e subordinaba tódolos Ministerios ó Presidente da República e ó Presidente do Consello de Ministros, revelando a forma anómala que asumira o réxime parlamentario no Brasil¹⁷. Menos dun mes despois, o 6 de xaneiro de 1963, por medio do plebiscito, João Goulart recuperou os seus plenos poderes de Presidente, reinstalándose o Presidencialismo. Consecuentemente, o proxecto da Consultoría Xeral da República non chegou a acadar vixencia. É interesante notar que a idea dun Superministerio de Planificación e Desenvolvemento, recorrente en varias mudanzas de Goberno subseguintes, tomou finalmente corpo no Goberno Collor, coa creación do Ministerio de Economía, Facenda e Planificación.

Reinstalado o Presidencialismo, João Goulart tratou de retomar os estudos de reforma administrativa, introducindo a figura do Ministro Extraordinario para a Reforma Administrativa, que foi o Deputado Amaral Peixoto. Baixo do seu mando traballarian os membros da Comisión creada polo Decreto n.º 51.705, de 14 de febreiro de 1963. No Decreto foron especificadas as atribucións do Ministro Extraordinario e os obxectivos da reforma, no sentido de «crear ou perfeccionar os instrumentos de pesquisa, previsión, planificación, dirección, execución, coordinación e control de que carecía o Poder Executivo, para transformarse en propulsor do desenvolvemento nacional»¹⁸. Establecíase tamén que o Ministro Extraordinario promovería o exame de tódolos proxectos en tramitación no Congreso Nacional desde 1953, ben como traballos da CEPA, do proxecto da Consultoría Xeral da República, ou do Plano Trienal recién publicado. Por primeira vez, non se facía «tábula rasa» de estudos e experiencias anteriores. Máis ca iso, encetados os traballos, o Ministro Extraordinario promoveu a elaboración e publicación do «Plano de Execución da Reforma», atento á necesidade de «envolvemento emocional», non só dos axentes da reforma, senón de tódolos que serían atinxidos por ela, o que semella ser unha das premisas esenciais do éxito dunha reforma administrativa.

O Plan contiña as seguintes directrices entre outras: departamentalización, parsimonia na creación de órganos, descentralización da execución, centralización do control, resistencia á extensión do réxime autárquico, simplicidade, investigación, planificación e control¹⁹.

A Comisión Amaral Peixoto, ó rematar os seus traballos en 1963, presentou ó Congreso Nacional catro proxectos distintos. O principal deles, o de Reforma Administrativa, denominado «Anteproxecto de Lei Orgánica do Sistema Administrativo Federal», que abrangue:

- 1) disposicións preliminares, concepción dos órganos componentes do sistema;
- 2) disposicións funcionais, atribucións dos xefes executivos principais, delegación de competencia e institucionalización da planificación como técnica administrativa de aceleración deliberada do progreso social, cultural, científico e tecnolóxico e do desenvolvemento económico do país;
- 3) disposicións orgánicas, cerne do proxecto, que tratan a organización administrativa propiamente dita²⁰.

Infelizmente, o proxecto, tan ben elaborado e divulgado que propoñía unha organización administrativa coherente coa teoría administrativa en que se fundamentara, non obtivo o consenso do Congreso, e por tanto, non foi convertido en lei. Non todo, sen embargo, foi inútil. Reformas posteriores implantarían ideas e proposicións da Comisión.

Paralelamente á reforma levada adiante pola Comisión Amaral Peixoto, houbo unha reforma sectorial de maior importancia, a do Ministerio de Facenda empezada a finais do 1962 e que chegou até o 1966.

En opinión de Beatriz Wahrlich, foi unha «reforma de base e modernizadora, co obxectivo de converter o Ministerio de Facenda nun sector dinámico, capaz de contribuir á aceleración do desenvolvemento»²¹. Executada pola Fundación Getulio Vargas, en convenio co Ministerio, durante 38 meses e baixo a xestión de cinco ministros distintos, tal era a importancia que se lle atribuíu, a Reforma presenta os seguintes resultados:

- 1) introducción dunha nova sistemática para o sistema tributario nacional;
- 2) racionalización e modernización dos métodos e normas de traballo, coa introducción da automatización no procesamento dos datos fiscais;
- 3) creación do Servizo Federal de Procesamento de Datos-SEIRPO, até hoxe existente;

- 4) creación do Catastro Xeral dos Contribuíntes;
- 5) institucionalización da formación do persoal do Ministerio, coa creación do CETREMFA;
- 6) modificación da mentalidade do mesmo contribuínte a través da modernización dos métodos de xestión e recadación de tributos.²²

A estrutura proposta para o Ministerio non chegou a manterse tendo en conta o Decreto-ley n.º 200, do 25/02/67 e, en especial, o Decreto n.º 63.659, do 20 de novembro de 1968, que creou a Secretaría da Cobranza Federal. Ó mesmo tempo, a Reforma tivo éxito porque levou ó Ministerio de Facenda á «convivencia coa moderna tecnoloxía administrativa, tributaria e fiscal»²³, dándolle credibilidade e facendo respetar polo contribuínte, sobre todo o do imposto da renda, que rara vez é quen de vulnera-lo sistema.

1.3.3.º Período gobernos militares - 1964/1985

Despois dun golpe militar vitorioso, empezado no día 31 de marzo do 1964, os militares depuxeron á Presidente Joao Goulart e impuxeron ó Congreso Nacional a designación do Mariscal Humberto de Alencar Castello Branco como novo presidente do Brasil. Unha vez tomada posesión, o Presidente Castello Branco, polo Decreto n.º 53.914, do 11 de maio, definiu as atribucións do Ministerio Extraordinario para a Planificación e a Coordinación Xeral, suprimiu órganos da Presidencia da República e adoutou disposicións relativas á estrutura do Goberno Federal.

Como xa estaban no Congreso os proxectos feitos pola Comisión Amaral Peixoto, o Presidente determinou que fosen reexaminados e promoveu acordos co Presidente e o Relator da Comisión Especial encargada do asunto, respectivamente, Gustavo Capanema e Amaral Peixoto. Cinco meses despois, polo Decreto n.º 54.401, do 9 de outubro, o Goberno creou a Comisión Especial de Estudos de Reforma Administrativa —COMESTRA—, subordinada ó Ministerio Extraordinario para a Planificación e a Coordinación Xeral, coa finalidade de revisa-los proxectos en tramitación no Congreso e propoñer normas para a institucionalización da planificación en tódolos servizos do Poder Executivo e preparar outros proxectos considerados esenciais para o rendemento e a produtividade da Administración Federal. Composta por doce membros, oito civís e catro militares, a COMESTRA foi posta en funcionamento un mes despois, o 9 de novembro, baixo as seguintes directrices dadas polo Ministro de Planificación:

- 1) á necesidade dun proxecto restrinxido a un núcleo central de principios, normas e autorizacións de natureza esencialmente legislativa, nos caís o Poder Executivo pediría apoio para expedir decretos e regulamentos precisos para o seu impulso;
- 2) a reforma administrativa como un proceso amplo e dinámico para ser cumprido por etapas;
- 3) a imperiosa necesidade de adouta-la programación gubernamental, o presuposto - programa e a programación financeira do investimento.²⁴

Despois de 36 sesións plenarias, a COMESTRA rematou formalmente os seus traballos o 5 de xullo do 1965 e entregou a súa proposta de «Anteprojecto de Ley da Reforma Administrativa» á Ministro de Planificación, cesando ahí a súa actuación. O 18 de novembro de 1965, pola Orde n.º 137, o Ministro Extraordinario de Planificación e Coordinación Xeral creou a Asesoría especial de Estudos de Reforma Administrativa —ASESTRA—, para asesoralo directamente e dar continuidade ó proceso de reforma. Resultaron do anteprojecto da COMESTRA e dos estudos posteriores da ASESTRA os Decretos - Ley n.º 199 e 200 (Ley Orgánica do Tribunal de Contas e Ley de Reforma Administrativa). O Decreto - Ley n.º 200 do 25 de febreiro de 1967, en vigor ate hoxe, constitúese no principal instrumento da reforma administrativa que o país tivo, pola súa consistencia e utilización continuada. Engloba a maioría das preocupacións gubernamentais co perfeccionamento da máquina administrativa federal, «establecendo principios para a solución dos problemas básicos, estruturais e funcionais, prevendo os medios e indicando os métodos para o proceso do tratamento dese problemas, establecendo a execución progresiva dese proceso e relegando a segundo plano a materia atípica: as subestructuras, as xerarquías subordinadas, as normas reguladoras, adxetivas, e as prescricións rulinarias e suplementarias.»²⁵ Nos seus 215 artigos, agrupados en 14 títulos, o Decreto - Ley n.º 200 establece os principios fundamentais da planificación, coordinación, descentralización, delegación de competencias e control; define a supervi-

sión ministerial sobre os órganos da Administración Pública directa ou indirecta, que será exercida por órganos centrais de planificación, coordinación e control financeiro e por órganos centrais de dirección superior, e crea sistemas de actividades auxiliares (personal, presuposto, estadística, administración financeira, contabilidade e auditoría e servizos xerais).

A implantación da reforma fixada polo Decreto-Ley n.º 200 produciuse en dúas etapas: a primeira, de 1967 a 1969, apoiada en tres puntos principais: Gabinete da Reforma Administrativa —ERA—, Comisión Central da Reforma Administrativa —CERAF— e Coordinadores da Reforma, encargados de promover e acelerar a execución da Reforma en cada Ministerio.²⁶

Esa primeira fase, que chegou a ser chamada fase de «Operación Desobstinación», de cuño ntidamente prescriptivo, lanzada polo ministro Hélio Beltrao, en maio de 1967, tiña os seguintes obxectivos:

1. «Transformación gradual dunha estrutura pesada, de execución, cara a outra máis lixeira, de programación, supervisión e fiscalización;

2. Simplificación e aceleración do procesamento e solución dos asuntos de interese do público e da propia administración.»²⁷

Como se pode notar, a «Operación Desobstinación» enfocábase a problemas e procuraba unha vez máis a eficiencia administrativa. No 1968 transformouse, sendo substituída por un Programa de Preparación elaborado polo Centro de Formación da DASP, daquela vinculado ó MPCG (Ministerio da Planificación e Coordinación Xeral). Pasábase así, en palabras de Jacintho Paiva Netto, «dunha táctica procesualística, que tiña por obxectivo a eficiencia dos medios, a outra con obxectivos de cambio de comportamento, para chegar outra vez á eficiencia administrativa.»²⁸

Na segunda fase, de 1970 a 1973, cunha nova dimensión, derivada da aprobación das Metas e Bases para a Acción do Goberno (setembro de 1970) e da Ley n.º 5.727, do 4 de novembro de 1970, que promulgou o I Plan Nacional de Desenvolvemento (IPND), para o período 1972-1974, o MPCG definiu o papel da reforma administrativa como «instrumento de mellora da execución do Programa de Goberno nas Secretarías Xerais dos Ministerios, eliminándose os atrancos institucionais para implementar os proxectos prioritarios» e establecen como estratexia a integración planificación/presuposto e reforma administrativa.²⁹

Cóuvolle unha vez máis á Fundación Getulio Vargas —FGV— a execución do Convenio Xeral de Cooperación Técnica firmado co MPCG, o 8 de marzo de 1971, para que estivese en vigor por tres anos. O convenio tiña por obxectivo a prestación de asistencia técnica ós ministerios e demais órganos da Administración Federal. Era responsabilidade do MPCG a definición xeral da estratexia reformista e, ós outros ministerios, a indicación das prioridades sectoriais.

Por esixencia do convenio, a FGV creou a Coordinación de Asistencia Técnica da Reforma Administrativa —CATRA—, para encargarse da asistencia técnica no sentido da implantación e/ou execución de proxectos específicos seleccionados e indicados polo MPCG.

Da análise combinada do Decreto-Ley 200 e doutros documentos oficiais, Beatriz Wahrlich apunta catro criterios estratéxicos que rexeron a implantación da reforma administrativa na súa 2.ª fase:

1. «Concepción sistémica (programa amplo e integrado de acción reformista e modernizadora), consagrando a interdependencia das partes baixo a coordinación central».

2. Gradualismo na execución (execución do programa por etapas, na medida das prioridades establecidas, dos recursos financeiros e do personal cualificado dispoñible...).

3. Selección na execución (definición das prioridades tendo en conta as necesidades máis apremiantes de modernización).

4. Delegación a unha institución privada idónea, da tarefa de prestar asistencia técnica ós proxectos que a ela se presentasen e fosen previamente aprobados polo Ministerio do respectivo sector e polo MPCG»³⁰.

Durante a 2.ª fase da reforma, foi promulgada a lei n.º 5.645, de 10 de decembro de 1970, que estableceu directrices para a clasificación de cargos do Servizo Civil da Unión e dos organismos autónomos federais e atribuíu ó DASP a orientación xeral da implantación do programa. A nova lei, seguindo o espírito da reforma en marcha, baseábase nos criterios do gradualismo, do selectivismo e da cualificación profesional, rachando cos criterios xerais e uniformes para a clasificación

de cargos e a administración salarial, e abrindo así, perspectivas máis favorables ó recrutamento e á retención dunha boa parcela dos recursos humanos máis cualificados do país³¹.

Aínda durante esa fase, foron creados a Secretaría de Modernización e Reforma Administrativa (SEMOR), o 26 de xullo de 1972, e o Sistema de Planificación, Orzamento e Modernización Administrativa (SIDEMOR) polo Decreto n.º 71.353, de 9 de novembro de 1972. En consecuencia, a reforma administrativa pasou a adoptar unha nova concepción, a de *modernización*, que se iniciou no ano seguinte e perdura ata hoxe.

Esa nova concepción liña por obxectivo, dunha banda, fluxir da idea de reforma administrativa, desgastada de máis, desde que os seus resultados foran case sempre meras alteracións estruturais sen melloría na prestación de servizos ó cidadán; doutra, tentar mentalizalos dirixentes da Administración Pública Federal sobre o proceso permanente, dinámico, flexible e consecuente, de mellora da máquina administrativa, para torna-la non só eficiente, en termos de redución de custos operacionais, senón tamén, e principalmente, eficaz; en canto que prestadora de servizos á comunidade e promotora do benestar da sociedade.

Como a institucionalización do Sistema de Planificación, Orzamento e Modernización Administrativa, e a creación da SEMOR, como órgano normativo e inductor do proceso de modernización, a Administración Pública Federal e, por imitación, as administracións estatais e algunhas municipais, pasaron a ser estruturadas baixo a forma de sistemas constituídos por órganos centrais, sectoriais e seccionais. Así, por exemplo, no plano federal, a SEMOR (hoxe DEMOR, Departamento de Modernización Administrativa) é o órgano central do sistema; as Secretarías Xerais dos Ministerios, por medio das súas Secretarías de Modernización Administrativa (hoxe Coordinacións Xerais de Modernización e Informática), son órganos sectoriais; nos organismos autónomos e entidades descentralizadas, a unidade administrativa responsable da modernización é o órgano seccional. Nos demais sistemas —persoal, servizos xerais, orzamento e finanzas— a estrutura é a mesma.

A institucionalización da modernización administrativa, a pesar dos bos resultados obtidos en termos de mellor estruturación organizacional, mellora das normas, informatización e racionalización de procesos, non foi capaz, na maioría dos casos, de ir máis aló da eficiencia. Pouco se ten feito en materia de desenvolvemento institucional, isto é, a visión dos fins, o sentido teleolóxico da acción administrativa en tódolos sectores e niveis. Amáis diso, a reforma tampouco deu asegurado a coordinación esixida pola interdependencia dos subsistemas, do que ten resultado duplicación de esforzos, discontinuidade no proceso de mellora da máquina administrativa, e desperdicio de recursos, ás veces, escasos.

Os esforzos de reforma administrativa entraron en ritmo de desaceleración no período 1974/79, correspondente ó Goberno Geisel. A explicación para iso, tal vez estea no feito de que a reforma desencadeada polo Decreto-Lei 200, estaba en plena execución e, probablemente esta sexa a maior razón. A proliferación de empresas, sociedades de economía mixta, organismos autónomos, fundacións e órganos autónomos, dende a fin da década anterior, trasladara o eixo da Administración á Administración indirecta, moito máis flexible para a execución das actividades do Estado.

No período seguinte, o Goberno Figueiredo, de marzo de 1979 a marzo de 1985, a énfase púxose na simplificación burocrática, coa designación dun Ministro Extraordinario para a Desburocratización, polo Decreto n.º 93.740, de 18 de xullo de 1979. O novo Ministro Mélio Beltrão, o mesmo que ocupara o cargo de Ministro de Planificación a partir da edición do Decreto-Lei n.º 200 de 1967, reformou a idea de «desembarañamento» da máquina administrativa, desta volta con maior profundidade, en vistas a facela menos complicada, máis áxil, e, principalmente, máis activa respecto das necesidades do cidadán. Datan desa época unha serie de medidas, tendentes á simplificación do proceso administrativo coa eliminación de controles inútiles, formularios anacrónicos, esixencias desorbitantes, como o recoñecemento de sinaturas de autoridades públicas, necesidade de presentación de gran número de documentos para o requerimento de servizos públicos obrigatorios, atestado de vida para o recebemento de pensións, etc... No entender do Ministro, cumpría confiar no cidadán, respetalo, atendelo e prestarlle servizo sen molestalo e facerlle perder tempo e diñeiro, para a simple satisfacción de burócratas inoperantes e celosos da súa autoridade. Todo un esforzo foi realizado para liberar este traballo da redundancia, aínda que para

iso fose necesario establecer novas normas para revogar outras tidas como innecesarias, camiño de vence-la inercia da propia burocracia que se satisfacía coa perpetuación do «*status quo*».

Nese período, para usa-la análise feita por Gileno Marcelino Fernandes, a planificación foi relegada a unha función marxinal, descharacterizando o conxunto planificación / orzamento / modernización, instituído polo Decreto-Lei n.º 200 de 1967. Para iso «había claramente una deficiencia de mecanismos de implantación, coordinación e avaliación dos procesos de modernización na máquina estatal... era evidente a disociación entre planificación, modernización e recursos humanos no Goberno, por mor de estaren esas funcións baixo diferentes mandos, Ministerios diferentes»³².

Como no período anterior —Goberno Geisel—, a acción administrativa do Goberno continuou a ser realizada por entidades de Administración Indirecta, incluíndo as Fundacións, relegando a Administración Directa á función normativa e á supervisión ministerial, máis difícil de ser exercida cada vez, dado o grao de independencia daquelas entidades que destinan máis recursos financeiros, e imposibilitában á Administración Directa a utilización de cadros con mellor remuneración.

No final do Goberno Figueiredo, diante desas disfuncións e distorsións, a Administración Directa encontrábase desprestixiada, o funcionariado público desfeito, con salarios cativos, sen plano de carreira, o DASP perdera «status» e poder, e respirábase un aire de fin de festa, tal vez porque estivese para rematar un réxime autocrático de dúas décadas, que deixara as súas marcas no plano económico, mais poucas recordos nos planos político e social.

Presentamos a seguir un diagnóstico organizativo nas áreas de recursos humanos e modernización, para vérmolas disfuncións xerais e as súas consecuencias ó remate do Goberno militar e ó inicio do Goberno de transición³³.

Diagnóstico organizativo

ÁREA DE RECURSOS HUMANOS:

- Actuación arquivística do extinto DASP
- Ausencia de políticas e directrices
- Disfuncións en actividades específicas
 - * Cargos e salarios
 - * Planos de carreira
 - * Avaliación de desempeño e mérito
 - * Preparación e desenvolvemento
 - * Recrutamento e selección

ÁREA DE MODERNIZACIÓN:

- Abandono da planificación a medio e longo prazos
- Uso ineficaz de recursos tecnolóxicos
- Acción non integrada entre SEMOR/PRND/DASP
- Actuación ineficaz da SEMOR

DISFUNCIONES XERAIS:

- Ineficacia da planificación gubernamental
- Deficiencia de mecanismos de implantación, coordinación e avaliación das accións de reforma/modernización dos órganos
- Disociación entre planificación, modernización e recursos humanos
- Actuación poco integrada e coordinada de órganos ligados á área
- Pouca prioridade da área de recursos humanos

CONSECUENCIAS:

- Escapismo: multiplicación de órganos e entidades

- Marxinación do funcionalismo
- Discontinuidade administrativa
- Debilitamento da imaxe do DASP
- Pérdida de poder e status

1.4] 4.º Período: transición democrática (1985-1990)

Ó asumir a Presidencia da República, despois da morte de Tancredo de Almeida Neres, o vicepresidente José Sarney, implantou unha nova estrutura na Administración Pública Federal, incluíndo seis novos Ministerios: Cultura, Desburocratización, Vivenda e Desenvolvemento urbano, Ciencia e Tecnoloxía, Reforma e Desenvolvemento agrario e Administración. Tiñan tamén «status» de Ministro os xefes das Casas civil e militar e do Estado Maior das FF.AA. Esa nova configuración era froito dos compromisos asumidos por Tancredo Neves para derrolar en elección indirecta ó candidato do sistema militar, Paulo Salim Maluf. Lémbrese que a elección de Tancredo só fora posible gracias á escisión no seo do PDS (Partido Democrático Social), de substentación do Goberno. O Presidente do PDS, José Sarney, renunciou para integrar o equipo de Tancredo, como candidato a Vice-presidente, traendo a canda el varios dos líderes máis destacados do Partido, que se uniron ó PMDB (Partido do Movemento Democrático Brasileiro), asegurando o número de votos precisos para a vitoria e para a transición democrática que seguiría.

Nos seus primeiros meses de Goberno, José Sarney traballou coa configuración política tecida por Tancredo, sexa polo choque e a conmoción nacional provocadas pola morte do Presidente electo, sexa por fe-lo seu propio equipo, xa que nunca pensara na hipótese de ascender ó Poder tan de súpeto.

Pasado o impacto inicial, o Presidente retomou a preocupación pola modernización do Sector Público fido como máis anacrónico: a Administración Directa. Para iso instalou, o 31 de xullo de 1985, a Comisión Xeral do Plan de Reforma Administrativa, subdividida en Cámaras para a «avaliación da Administración Pública Federal, e definición de directrices para áreas prioritarias, como a propia organización da Administración Federal, a área de recursos humanos ou, mesmo, a informatización do Sector Público»³⁴.

Ó instaurar a Comisión, o Presidente Sarney declarou:

«O Brasil non pode sobrevivir coa máquina governamental desartellada, anacrónica e desestimulada. Cómpre, con humildade e ousadía, percorre-los camiños da mudanza, transformando a Administración Pública nun axente de desenvolvemento nacional.»³⁵

Nótase no teor do discurso un retorno á énfase na Administración para o Desenvolvemento, que caracterizou o período de redemocratización do país (1946-1964), e como unha crítica aberta ó tratamento que se dera á Administración Directa nos dous últimos Gobernos militares. Era, deste xeito, unha constatación de que a excesiva proliferación de entidades de Administración indirecta, introducira distorsións serias na Administración Pública Federal.

Ó se pronunciar sobre o que o seu Goberno pretendía coa volta ó proceso de Reforma Administrativa, o Presidente foi ben claro:

«O obxectivo é rescatar, na práctica, a función social da Administración Pública, diante da cal o usuario se coloca como cidadán, con dereito ós servizos que aboa co pagamento dos tributos.»

Obsérvase aquí unha concepción de usuario ou cliente do servizo público: a do cidadán que paga e, polo tanto, merece consideración, aprezo e bos servizos. Isto está directamente ligado ás palabras de orde no novo Goberno, o rescate da cidadanía e a transparencia das accións gobernamentais que, xuntamente co «slogan» «todo polo social», constituiránsen no «leit motiv» do novo réxime político.

A Comisión de Reforma traballou normalmente de agosto de 1985 ata a edición do Plan Cruzado, no 28 de febreiro de 1986, que galvanizou a atención do país e, por algún tempo, alimentou as esperanzas de tempos mellores, pola ilusión de que a inflación sería finalmente eliminada e, con ela, os problemas nacionais superados. A partir de aí, comezouse a pensar nun modelo de coordinación do proceso de Reforma que permitiese que esta fose executada polos propios órganos da Administración Federal, en apoio ó novo Plan.

Así, colocáronse baixo o mando único do Ministro de Administración o Programa Nacional de Desburocratización, antes ligado á Presidencia da República, e a Secretaría de Modernización e Reforma Administrativa, que estaba na Secretaría de Planificación, tamén vinculada á Presidencia. O Departamento Administrativo do Servizo Público - DASP xa era órgano integrante do Ministerio. Evitábanse, daquela, paralelismos e accións descoordinadas e integrábanse finalmente ás áreas de Modernización e Recursos Humanos. E aínda máis, coa creación dun grupo de traballo interministerial, foi posible chegar a un consenso en relación ós obxectivos e estratexias da Reforma e ó que se agardaba como «productos» dela. Esa estratexia ven descrita a continuación³⁷:

1.ª FASE:

- Comisión Xeral da Reforma:
- Creación da Comisión Xeral da Reforma da Administración Pública Federal
- Decretos núms 91.309 (4-6-85) e 91.501 (31-7-85).
- División en cámaras e comisións especiais.
- Elaboración de diagnósticos e directrices.

2.ª FASE

- Advento do plan cruzado: 28-2-86.
- Transformación do DASP en SEDAP.
- Creación do GERAP - Grupo Executivo de Reforma da Administración Pública.
- Decretos / Proxectos de leis / Decretos-Lei.
- Estratexia gradualista.
- Reforma instrumental.

Dende o punto de vista dos recursos humanos, pensábase nunha efectiva valorización da función pública e nunha renovación de cadros. Con ese fin, créanse unha nova Secretaría de Recursos Humanos, e se fortalecen a Fundación Centro de Perfeccionamento do Servidor Público (FUNCEP), á cal se vincularon a Escola Nacional de Administración Pública (CEDAM). Á ENAP foille atribuída a misión de preparar cadros de carreira e novos cadros de dirixentes do Sector Público. O CEDAM quedou encargado de promover a preparación e reciclaxe dos servidores públicos chamados a ser eventualmente remanexados³⁸.

O 3 de setembro de 1986, na Exposición de Motivos asinada polos Ministros de Administración, de Facenda e de Planificación, e aprobada polo Presidente José Sarney, foron deseñadas as directrices básicas de implantación da reforma/modernización, entre as que destacan:

- 1) racionalización e contención do Gasto Público
- 2) formulación dunha nova política de recursos humanos
- 3) racionalización da estrutura da Administración Federal

Os sucesivos Decretos ditados polo Presidente da República, en 1986/87, creando a Secretaría de Administración Pública da Presidencia da República (SEDAP), o Grupo Executivo de Reforma da Administración Pública (GERAP) e outros referentes ó catastro nacional de persoal civil, sistema de xerencia das contas e pagamento do persoal, procedementos de auditoría do persoal civil, mecanismos de acompañamento e control das axencias estatais, avogacía consultiva da Unión, extinción de entidades estatais, oficinas de representación, licitación e contratos no ámbito da Administración Federal. A Reforma, unha vez máis, coidou dos aspectos estruturais e procesais, pero incluíu tamén a preocupación polo cambio de mentalidade na xestión da cousa pública, e provocou valoriza-la función pública por medio dun amplo proceso de desenvolvemento de recursos humanos.

No ano de 1988, en plena efervescencia de discusións no Congreso Nacional sobre o papel do Estado, sistema de Goberno, dereitos civís, reivindicacións da sociedade e outros, para a elaboración da Constitución do País, o proceso de reforma enfriou, e pouca cousa máis se fixo que mereza ser destacada.

Restrospectivamente, débese recoñecer que foi un período fecundo, de moita reflexión, e sobre todo, cunha ampla participación dos diversos segmentos da Administración Pública e da Sociedade.

1.5) 5.º período: Consolidación democrática (1990)

En 1989, tras de 21 anos de Goberno autoritario e 5 anos de transición, o Brasil finalmente pode sentir o gusto dun proceso electoral libre e directo, en sufraxio universal que contemplou, mesmo, o voto dos analfabetos, garantido pola nova Constitución, promulgada o 5 de outubro de 1988. Para o pleito electoral, que se realizaría en dous turnos, co fin de garanti-la maioría absoluta ó que fose elixido, presentouse un grande número de candidatos das máis diversas ideoloxías e representando, ás veces, partidos políticos sen a mínima expresión. Os principais partidos —PDS, PFL, PMDB, PSDB, PT, PDT, PTB e PL—, concorreron cos seus líderes. Entre os pequenos partidos, xurdiu o PRN (Partido da Reconstrucción Nacional), rexistrado no Tribunal Superior Eleitoral, para abrigo-la candidatura de Fernando Afonso Collor de Melo, ex-gobernador de Alagoas, un dos máis pobres e menores Estados da Federación. Elixido no 1.º turno con 21 millóns de votos, nun colexio electoral de 84 millóns, Fernando Collor pasou ó 2.º turno, xuntamente con Luiz Ignázio da Silva, o Lula, líder metalúrxico do Partido de Traballadores, que obtivera preto de 12 millóns de votos. Confrontáranse así, no 2.º turno, un candidato dunha familia política tradicional, e un lexítimo representante das esquerdas, oriundo da clase obreira. Como era de esperar, a disputa do 2.º turno tomou rasgos de guerra aberta entre a dereita e a esquerda, con tódolos ingredientes coñecidos na América Latina.

O candidato Fernando Collor, apoiado nun forte esquema de «marketing político», conseguiu desfacer a imaxe de centro-dereita, por medio dunha proposta de Goberno que favorecía ós menos favorecidos ou ós «descamisados».

Na súa plataforma, Fernando Collor propuña un proxecto nacional, derivado da confrontación democrática de ideas e propostas que contemplasen os reais intereses da Nación. Velaquí algúns dos puntos esenciais desa plataforma:

«1. A preservación da cidadanía e a construción da soberanía nacional só se conseguíu pola previa definición das condicións para o desenvolvemento económico, como forma de tirar da miseria a millóns de brasileiros.

2. Para percorrer este camiño hai que resposta-las dúas cuestións simultaneamente: ¿Que papel lle caberá ó Estado? ¿Que lugar queremos ocupar no mundo?

3. O abismo que nos separa dos países desenvolvidos só será superado cun esforzo de décadas, esforzo orientado pola necesidade de nos integrar competitivamente na economía mundial.

4. En relación co Estado, consiero o combate á corrupción e o rescate da mobilidade e da dignidade do servizo público no Brasil, como pre-requisito ó exercicio de calquera cargo na administración brasileira.

5. Ese pre-requisito ten que ser acompañado dunha proposta clara para o Estado, que contemple a modernización da máquina e das súas relacións coa sociedade.

6. Aínda máis: pretendemos que se modifique a relación entre Estado e Sociedade, Estado e iniciativa privada, e que se avance na busca dunha nova alianza que supere a falsa dicotomía «estatismo vs liberalismo» ou «estatización vs privatización», que obscurecido o debate, è tornado o diálogo imposible.

7. Os brasileiros atoparán o espacio necesario para o seu desenvolvemento nun Proxecto de Reconstrucción Nacional, paulado pola moralización da vida pública e pola implantación das profundas reformas que o país precisa para liberta-las súas potencialidades.

Elixido o 15 de novembro de 1989, con 35 millóns de votos contra 31 millóns dados a Lula, Fernando Collor asumíu a Presidencia da República o 15 de marzo de 1990. Fiel ós seus compromisos de campaña, o novo Presidente lanzouse inmediatamente ó combate contra a inflación a través

dun paquete económico que, se non sorprendeu a ninguén, ocasionou un terrible impacto e atinxiu frontalmente ós que especulaban co capital, a través da retención de aforros e investimentos, e decretou o conxelamento de prezos e salarios, declarando guerra aberta á concentración de renda e á inflación. No plano administrativo, onde se centra o interese da discusión, desencadeáron unha Reforma Administrativa baseada nos principios de «rescate da eficiencia, lixidez do servizo público e adecuación da máquina estatal ás funcións esixidas do Estado pola idea retomada do desenvolvemento económico»⁴¹. En termos prácticos, renovou de inmediato a Administración Pública Federal, reducindo o número de Ministerios, de 22 a 12, fundindo varios deles e transformando outros en Secretarías Especiais da Presidencia da República. O cadro que segue compara a organización administrativa do Poder Executivo no 15 de marzo de 1985 e 15 de marzo de 1990.

Goberno Sarney (1985) Ministerios	Goberno Collor (1990) Ministerios
* Xustiza	* Xustiza
* Mariña	* Mariña
* Exército	* Exército
* Relacións Exteriores	* Relacións Exteriores
* Agricultura	* Educación
* Facenda	* Aeronáutica
* Traballo	* Saúde
* Educación	* Economía, Facenda e Planificación
* Aeronáutica	* Agricultura e Reforma agraria
* Industria e Comercio	* Traballo e Asistencia Social
* Minas e Enerxía	* Infraestrutura
* Transportes	* Acción Social
* Saúde	
* Desburocratización	
* Interior	
* Previsión e Asistencia Social	
* Comunicaciós	
* Cultura	
* Desenvolvemento Urbano e Medio Ambiente	
* Ciencia e Tecnoloxía	
* Reforma e Desenvolvemento Agrario	
* Administración	
	Secretarías Especiais
	* Cultura
	* Ciencia e Tecnoloxía
	* Medio Ambiente
	* Desenvolvemento Rexional
	* Deportes
	* Administración Federal
	* Asuntos Estratéxicos

A nova estrutura da Administración Pública Federal inspírase nos principios de racionalidade e economía, aínda que non teña sido tan simplificada como pregoada, por canto as Secretarías Especiais se constitúen en mini-ministerios, polo que representa en termos de redución de custos con cargos comisionados e funcións gratificadas e, sobre todo, pola agregación de actividades afíns baixo dun mando único. Hai, evidentemente, un risco considerable derivado das fusións de ministerios, que tal vez veña a comprometer a racionalidade pretendida. Trátase da dimensión dalgúns dos novos Ministerios, especialmente o de Economía, Facenda e Planificación, que engloba os dous anteriores —Facenda e Planificación— e parte do antigo Ministerio da Industria e do Comercio, e o de Infraestrutura, que abriga Minas e Enerxía, Transportes, Comunicaciós e tamén parte do antigo Ministerio da Industria e do Comercio.

No tocante ó rescate da dignidade da función pública, o Goberno vén perseguindo o seu obxectivo de eliminar distorsións no exercicio dos cargos, dimitindo funcionarios inventarios e colo-

cando outros en dispoñibilidade, para ser no futuro remanexados para outros órganos, onde o seu concurso sexa necesario. Esta tarefa árdua e antipática está confiada á Secretaría da Administración Federal - SAF, que substituíu á Secretaría da Administración Pública - SEDAP, do goberno anterior. Nesta conxuntura, tódolos Ministerios e demais órganos da estrutura federal tiveran que proceder a levantamentos das súas reais necesidades, e fornecer á SAF a relación de funcionarios considerados innecesarios ou dispoñibles, o que supuxo un desgaste moi grande.

Non é preciso dicir que o funcionariado público, a través dos seus sindicatos e representacións, entón en loita aberta contra o goberno, por non entender como a valoración do servidor público se podía traducir en despedidos masivos e outras medidas semellantes, amais do conxelamento de salarios.

Pasados 10 meses de goberno, a Reforma Administrativa continúa en marcha, baixo o mando da Secretaría da Administración Federal. Desta vez non foi constituída unha Comisión Xeral de Reforma, tal vez porque xa houbera exceso de diagnósticos, e a SAF vén actuando con toda a forza, case co mesmo carácter autoritario e impositivo que o antigo DASP. Hai, por tanto, unha determinación serla de proseguir coa «modernización» da máquina estatal, aínda que teña prevalecido ata agora o criterio de «desmonte», sen a contrapartida da mellora do proceso xerencial e da valoración de función pública.

No chamado «combate das *mordomías*», unha das plataformas de Goberno, a promesa foi cumprida. O Goberno colocou en licitación as residencias oficiais dos Ministros e promoveu a venda dos apartamentos funcionais ocupados por servidores do Poder Executivo, e van estimulando ós outros poderes a face-lo mesmo. O diñeiro que está sendo recadado, e chegará a case dous billóns de cruzeiros, deberá ser utilizado en programas sociais, especialmente na construción de vivendas populares para asentamento dos «sen teito», que sobreviven en condicións de miseria nas periferias das grandes cidades.

No tocante á desestatalización, o goberno vén promovendo a privatización de empresas estatais deficitarias ou innecesarias, cumprindo o seu compromiso de retorno á libre iniciativa.

Aínda é cedo para avallar se a estratexia de Reforma Administrativa adoitada é a máis acertada e se resultará en maior eficiencia e eficacia do sector público. Recoñécese, entretanto, que existe forte determinación política e, ata agora, continuidade na realización das propostas.

2) APRECIACIÓN DO PROCESO DE REFORMA

Kleber Nascimento, ó referirse ós estratexias de mudanza —e reforma administrativa é unha delas—, di que «toda estratexia de mudanza pode ser abstraída nun modelo analiticamente reducible a tres compoñentes básicos: un valorativo ou ideolóxico, un substantivo, e un operativo ou comportamental»⁴². No caso brasileiro, os compoñentes ideolóxico e substantivo teñen estado sempre presentes, o primeiro correspondendo ós presupostos e valores en que se fundamentaran as diversas reformas; e o segundo, referíndose ó contido da estratexia adoitada, sexa da globalista ou gradualista, a longo, medio ou curto prazo. En canto ó terceiro compoñente, o operativo ou comportamental, relativo ás formas de acción dos promotores e realizadores das reformas, que implica comunicacións bilaterais entre os axentes da reforma e os demais axentes do sistema administrativo, a experiencia brasileira demostrou —con excepción do período que precedeu á promulgación do Decreto-Lei n.º 200, de 1967, e do proceso desenvolvido na Nova República, 1985 a 1987—, que o poder reformador se illou, isto é, o grupo de reforma illase e non permite maior participación de outros segmentos envoltos e interesados.

Basicamente, as Reformas Administrativas no Brasil teñen incidido case sempre sobre estrutura e proceso, ou sexa, a organización formal, sen a necesaria atención ós aspectos comportamentais prevalecentes que influíron para o éxito ou fracaso da reforma.

O «rationale» das reformas brasileiras fundaméntase case sempre na premisa de que «maior eficiencia pode ser obtida se os amaños estruturais da burocracia facilitasen, e non obstruisen, o proceso administrativo»⁴³. En consecuencia, redefínense liñas de autoridade e responsabilidade, fúndense ou subdivídense órganos, búscase desconxestionar a Presidencia da República, centralízase o control e descentralízase a execución, delégase competencia, e concéntranse os re-

cursos, en fin, atácanse os elementos formais da burocracia, mais raramente os axentes da reforma se preguntan, por exemplo, se a descentralización administrativa é un problema de saber delegar, ou de *querer* aceptar delegación de responsabilidades ou en que medida a racionalidade das reorganizacións deriva en comportamentos irracionais⁴⁴.

O carácter autoritario e impositivo de varias das reformas realizadas, amais de cohibir ou inhibir-lo senso participativo, moitas veces provocou resistencias e boicots que inviabilizaron as mudanzas organizativas pretendidas. Sen falar da reacción do Legislativo que ora retarda a tramitación ou deixa de aprobar proxectos, ora reactiva órganos extinguidos polo Executivo, diante de funcións e «hobbies» das partes prexudicadas. Este último aspecto ocorreu seguidamente no Goberno Sarney, botando por terra, en varias ocasións, as boas intencións do Presidente no senso de simplificar a máquina administrativa para axudar na redución do *déficit* público.

A ênfase en economía e eficiencia foi unha constante en tódalas propostas de reforma. Pero ten habido case sempre unha distancia moi grande entre o discurso e a práctica, a intención e a acción, o que corresponde, con todo, a un rasgo cultural brasileiro, o formalismo, aquí na acepción de Fred Riggs ó describi-las sociedades prismáticas. Iso ten feito que as ganancias iniciais en economía sexan perdidas no decorrer do proceso, cando alteracións estruturais tidas como conducentes á redución de gastos revélanse ó final inocuas, cando non provocadoras de desperdicio, pra non atinxir-la racionalidade desexada.

A valoración da función preséntase como máis un «wishful thinking» ou un aliciente, caídos no descrédito. É interesante notar que o discurso de Getúlio Vargas na súa plataforma de campaña electoral en 1930 é moi semellante ós do Presidente Sarney, en 1985, e Collor, en 1990. Nos tres casos, a promesa foi a de reducir-los cadros de persoal para, coa economía obtida, remunerar mellor ós funcionarios remanentes. Na práctica, a economía inicial pérdese máis adiante, coa contratación de novos servidores, para atender-lo clientelismo político, e os salarios, ó revés de aumentados, permanecen no mesmo chanzo ou son diminuídos, en función dos altos índices de inflación con que o País conviviu nos últimos 30 anos.

A eficacia do sector público foi dubidosa, para non dicir inexistente. O compromiso do servizo á comunidade e atendimento ó cidadán que paga a máquina administrativa co imposto que aboa revélase tan tenue que hoxe se observa un deterioro excesivo na prestación dos servizos esenciais de educación, saúde, vivenda, transportes e protección do medio ambiente.

Coa súa proposta de reforma actual, o Goberno pretende, máis dunha vez, adecuar-la máquina administrativa ó proceso de desenvolvemento económico, tornándoa capaz de sustentalo e contribuír para a inserción do país na «modernidade», entendida como a era vivida polos países desenvolvidos. Moito ten que ser feito para cumprir este desiderato. É preciso que haxa concienciación do Estado sobre o seu papel, e participación efectiva da sociedade no proceso de mudanza que o Estado pretende desencadear. Conxugados os esforzos, cada un asumindo plenamente as súas responsabilidades, as causas dos actuais problemas do Brasil poderán ser erradicadas e o progreso ocorrerá por vía de consecuencia. ¡Este é o desafío!

Aínda é cedo para avaliar onde nos conducirán as reformas actuais. As perspectivas, ó noso ver, non son boas, a xulgar polos fracasos anteriores, orixinados pola falta dunha efectiva vontade política de mudar, a pesar da determinación do Presidente Collor, aliada á escasa participación da sociedade na definición dos rumbos do País.

NOTAS

1. GARCIA, Rodolfo. *Historia Política e Administrativa do Brasil*. (Citado por COSTA, Clóvis F., «As Funções do Estado e o Papel da Administração Pública». Brasília, Revista do Serviço Público, ano 43, vol. 114, n.º 3, março/abril 1986, pág. 26).
2. WAHRLICH, Beatriz M. de S. *Reforma Administrativa na Era de Vargas*. Rio de Janeiro, Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1.ª Edição, 1983, pág. 3.
3. FRANÇA, Célio F. *Guerra Aberta ao Centralismo e Dirigismo, os Grandes Vilões*. Brasília, Fundação Centro de Formação do Servidor Público, Revista do Serviço Público, ano 42, vol. 113, n.º 1, nov./dez. 1985, pág. 19.
4. MARCELINO, Gileno F. *A Reforma Administrativa e sua Comunicação: A Prática do Governo e a Versão da Imprensa*. São Paulo, Universidade de São Paulo, tese de Livre Docência, 1988, pág. 42.
5. Op. cit., págs. 6 e 7.
6. Ibid., pág. 7.
7. Ibid., pág. 11.
8. BERTERO, Carlos Osmar. *Administração Pública e Administradores: Perspectivas Históricas e Eventos Recentes*. Brasília, Fundação Centro de Formação do Servidor Público (FUNCEP), 1985.
9. MARCELINO, Gileno F. *Evolução do Estado e Reforma Administrativa*. Brasília, Secretaria de Administração Pública de Presidência da República, Serie «Reforma Administrativa», 1.ª Edição, vol. 1, 1987, pág. 10.
10. Idem., pág. 20.
11. WAHRLICH, Beatriz M. de S. *Reforma Administrativa Federal Brasileira: Passado e Presente*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, Revista de Administração Pública, ano 8, n.º 2, abr./jun. 1974, págs. 30 a 33.
12. PAIVA NETTO, Jacintho. *Contribuição ao Estudo dos Problemas de Reforma Administrativa do Governo Federal no Brasil*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, Revista de Administração Pública, vol. 8, N.º 3, jul./set. 1974, pág. 42.
13. Idem.
14. Ibid., pág. 43.
15. WAHRLICH, Beatriz M. de S. *Reforma Administrativa Federal Brasileira: Passado e Presente*. Op. cit., págs. 33 e 34.
16. Idem., págs. 34 e 35.
17. Ibid., pág. 37.
18. Ibid.
19. Ibid., pág. 38.
20. Ibid., pág. 39.
21. Ibid., pág. 42.
22. Ibid., pág. 43.
23. Ibid.
24. Ibid., pág. 44.
25. PAIVA NETTO, Jacintho. Op. cit., pág. 47.
26. WAHRLICH, Beatriz M. de S. *Reforma Administrativa Federal Brasileira: Passado e Presente*. Págs. 50 a 52.
27. PAIVA NETTO, Jacintho. Op. cit., pág. 49.
28. Idem., pág. 50.
29. WAHRLICH, Beatriz M. de S. *Reforma Administrativa Federal Brasileira: Passado e Presente*. Págs. 62 e 53.
30. Idem., págs. 53 e 54.
31. Ibid., págs. 52 e 63.
32. MARCELINO, Gileno F. *A Reforma Administrativa e sua Comunicação: A Prática do Governo e a Versão da Imprensa*.
33. Idem., págs. 64 e 65.
34. Ibid., pág. 67.
35. SARNEY, José. *Discurso pronunciado na instalação da Comissão Geral da Reforma Administrativa*. Brasília, Palácio do Planalto, 31 de julho de 1985.
36. Idem.
37. MARCELINO, Gileno. Op. cit., pág. 70.
38. Idem., págs. 71 e 72.
39. Ibid., págs. 79 e 85.
40. Diretrizes de Ação do Governo Fernando Collor, 1989 (mimeo).
41. Idem., pág. 17.
42. NASCIMENTO, Kleber T. *Reflexões sobre Estratégia de Reforma Administrativa: A Experiência Federal Brasileira*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, Revista de Administração Pública, ano 1, 1967, 1.º semestre.
43. Idem., pág. 21.
44. Ibid., pág. 22.