

UNIDADE



O que é Reforma Administrativa?

Marcia Prezotti Palassi

Objetivo

Nesta Unidade você poderá refletir sobre o que é a Reforma Administrativa, construindo assim um importante referencial para compreender o desenvolvimento do Estado ou do País.

O que é Reforma Administrativa?

Caro estudante, nesta Unidade você irá refletir sobre o que é a reforma administrativa, constituindo-se assim num importante referencial para compreender o desenvolvimento do Estado ou do País.

Leia com atenção e, se tiver dúvida, releia e busque esclarecê-las nas indicações do “Saiba Mais” e também junto ao seu tutor. Vamos, juntos, construir nosso conhecimento. Bons estudos!

A **reforma administrativa** está atrelada à **reforma do Estado**. No entanto, há uma distinção entre o que é reforma administrativa e o que é reforma do Estado. Vejamos no Quadro 3 as premissas desses dois tipos de reformas no Brasil.

Reforma do Estado	Reforma Administrativa
Implementação de políticas voltadas para o crescimento econômico a partir das reformas na previdência social, na área fiscal e tributária e na área econômica, considerada a principal reforma estrutural (TORRES <i>apud</i> FADUL; SOUZA, 2005).	Implementação de um conjunto de políticas voltadas para a retomada da <i>performance</i> e da qualidade dos serviços públicos (TORRES <i>apud</i> FADUL; SOUZA, 2005).

Quadro 3: Premissas da reforma do Estado e da reforma administrativa no Brasil

Fonte: Adaptado de Fadul e Souza (2005)

Dito de outra maneira, de forma mais detalhada, a **reforma administrativa**, no seu **sentido mais comum**, é o processo de transformação de atitudes, funções, sistemas, procedimentos e estruturas administrativas das dependências e entidades do Governo para torná-las compatíveis com a estratégia de desenvolvimento e fortalecer a capacidade executiva do Estado em um contexto de planejamento.

GLOSSÁRIO

***Confluir** – correr (para o mesmo ponto), convergir, afluir.
Fonte: Ferreira (2004)

***Institucionalizar** – adquirir o caráter de instituição; tornar-se institucional.
Fonte: Ferreira (2004).

Apesar das diferenças existentes entre reforma do Estado e reforma administrativa, não podemos esquecer que o processo de **reforma do Estado** é um **processo político**, pois redefine as relações do Estado com a sociedade, **reconfigurando as relações de poder**. Conseqüentemente, a reforma administrativa também é um processo político, por ter implicações nas relações de poder. Em países em que há condições para uma mudança real nas relações de poder, a reforma administrativa pode representar uma transformação mais profunda e não apenas mais um projeto de modernização burocrática. Embora haja múltiplos determinantes na reforma administrativa, a **confluência*** de interesses divergentes e contraditórios à reforma administrativa gera uma ampla variedade de possibilidades de **redesenho das relações entre Estado e sociedade, mudanças na institucionalidade* do setor público e alteração de práticas gerenciais e administrativas**. Neste sentido, por mais semelhanças que possa haver entre reformas administrativas em diferentes Estados, cada país ou Estado desenha seu próprio projeto de acordo com as forças políticas e os recursos econômicos, institucionais e técnicos existentes (TEIXEIRA, 2001).

Saiba mais...

■ Leia o interessante artigo de TEIXEIRA, S.M.F., Fundamentos de la Reforma Del Estado. In: Anais do ENANPAD, 2001. Neste artigo, você conhecerá o alcance da reforma, as orientações teóricas, princípios e modelos de reformas.

O caráter histórico-conceitual da reforma administrativa

Vimos o que é a reforma administrativa e a importância de considerar o contexto. Pode-se dizer que ela sempre tem um **caráter histórico-conceitual**. No contexto de uma sociedade capitalista nacional

brasileira, pode-se debater a idéia da existência de um “Estado” anterior à “Sociedade”, bem como a transposição da estrutura administrativa governamental portuguesa para uma sociedade brasileira.

O escritor, advogado, cientista político e historiador brasileiro **Raymundo Faoro** (1925 – 2003) apresenta a formação histórico-social brasileira, em seu livro *Os donos do poder*, escrito em 1958. O livro cita o período colonial **brasileiro** como a origem da **corrupção** e da **burocracia** no Brasil.

Colonizado por Portugal, um Estado absolutista naquela época, o autor defende que toda a estrutura **patrimonialista*** foi trazida de Portugal para o Brasil. No entanto, enquanto isso foi superado em outros países, aqui tal fato acabou sendo mantido, tornando-se a estrutura de nossa economia política. Joaquim Nabuco, em seu livro *O Abolicionismo*, Capítulo XV, também nos ajuda a compreender esse processo.

Nesta concepção de Estado patrimonialista, Faoro (1958) destaca:

- a propriedade individual como sendo concedida pelo Estado, caracterizando uma “sobre-propriedade” da coroa sobre seus súditos;
- o Estado sendo regido por um soberano e seus funcionários; e
- a inexistência de um regime propriamente feudal (estrutura sócio-político-econômica típica da Idade Média Ocidental, resultou do declínio do Império Romano e da deterioração do regime escravista de trabalho) nas origens do Estado brasileiro.

Faoro (1958) conclui que tivemos no Brasil um capitalismo politicamente orientado, conceito este de inspiração weberiana. O autor via no Brasil uma forma pré-capitalista, entendida a partir do pensamento weberiano, em que o capitalismo é definido como uma aquisição racional de lucros burocraticamente organizada, diferente do capitalismo politicamente orientado, em que tal aquisição é direcionada por interesses do Estado e da sua concorrência com outros Estados. O capitalismo politicamente orientado atribui ao Estado patrimonial e

Veja mais sobre este importante escritor no [Saiba mais.](#)

GLOSSÁRIO

***Patrimonialismo** – forma de organização social que se sustenta no patrimônio considerado como conjunto de bens, materiais e não materiais, mas com valor de uso e de troca, e que podem pertencer a um indivíduo ou a uma empresa, pública ou privada. Fonte: Houaiss (2001).

GLOSSÁRIO

***Estamento burocrático** – é uma forma de estratificação social, com camadas sociais mais fechadas do que as classes sociais e mais abertas do que as castas. Na obra de Max Weber, este tal conceito é mais amplo. Significa uma teia de relacionamentos que constitui um determinado poder e influi em determinado campo de atividade. No estamento, cada estrato deve obedecer leis diferenciadas. Para Faoro, o estamento burocrático comanda o ramo civil e militar da administração e, a partir daí, com aparelhamento próprio, invade e dirige a esfera econômica, política e financeira. Fonte: Síntese elaborada pela autora.

a seus funcionários características de um **estamento burocrático***, ainda que este impeça a consolidação de uma ordem burguesa propriamente dita no país.

O Brasil colônia era visto então como um patrimônio do rei, dirigido pelo estamento burocrático, em que o povo não tinha importância. Com a independência, a Nação passa a ser organizada a partir de uma Constituição excludente e conservadora. Durante o Império, o Estado continua sendo o dono do poder, por se comportar como o senhor da razão, que tudo sabe, administra e provê. Na República há a permanência do estamento, através do federalismo e da desvirtuação do regime pelo coronelismo (símbolo do autoritarismo e da impunidade). Você pode ler o livro *Coronelismo, Enxada e Voto*, de Vitor Nunes Leal, escrito em 1945, para compreender o coronelismo, pois é nesta obra que essa categoria surge na análise política brasileira.

Mas, mesmo assim, o Estado permanece sendo o grande ator, principalmente no que se refere à questão financeira ou às políticas de sustentação do preço do café, impulsionando a intervenção pública na economia. A partir da década de 1930, a ação pública torna-se cada vez mais visível com a adoção de um modelo capitalista “politicamente orientado”, obedecendo ainda a tradição portuguesa do século XV, transportada para o Brasil colônia, presente também durante o Império. Pode-se dizer que, de Dom Manuel a Getúlio Vargas, a história do Brasil tem sido marcada pelo Estado impondo-se sobre a sociedade civil (AXN, 2001).

Na metade do Século XX ocorre uma das mudanças mais importantes no papel do Estado. Este passa de um caráter tradicional (Estado provedor direto do progresso social e econômico) para um caráter que considera a sociedade civil e o setor privado como seus "sócios" no desenvolvimento da nação (DROPA, 2003). Atualmente, o Estado liberal, torna-se o modelo em grande parte do mundo capitalista ocidental, adotando politicamente a democracia pluralista ou as sociais-democracias (ALMEIDA, 1999).

Saiba mais...

■ **Raymundo Faoro** – nasceu em Vacaria - RS, em 27 de abril de 1925 e morreu no Rio de Janeiro, em 15 de maio de 2003. Escritor, advogado, cientista político e historiador brasileiro, assumiu a Cadeira nº 6 na Academia Brasileira de Letras, ao suceder Barbosa Lima Sobrinho. Foi também, Presidente da Ordem dos Advogados do Brasil, de 1977 a 1979. Escreveu em 1958, o livro *Os Donos do Poder: Formação do Patronato Político Brasileiro*, considerado um clássico da sociologia política brasileira e um dos livros fundamentais para a compreensão do Brasil. Trata-se de uma interpretação sociológica do subdesenvolvimento brasileiro. Inspirado nas teorias de Max Weber, o autor afirma que o Estado é controlado por um estamento burocrático que é o árbitro do país e de suas classes, regulando materialmente a economia e funcionando como proprietária da soberania, atribuindo à herança da **administração** colonial portuguesa a responsabilidade pelo subdesenvolvimento do Brasil. Atualmente, os motivos dos problemas brasileiros não se restringem ao poder absoluto do estamento burocrático citado pelo autor, mas sim à incapacidade do Estado de governar democraticamente o país em benefício de todos. No entanto, o livro continua sendo uma referência para a compreensão da transposição da estrutura administrativa governamental portuguesa para uma sociedade brasileira, na época, em formação.

■ Sobre a atualidade do pensamento de Raymundo Faoro, leia o artigo de SCHWARTZMAN, Simon. Atualidade de Raymundo Faoro. Dados – *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 16, n. 2, 2003, p. 207-213, em: <http://www.scielo.br/scielo.php>

A Base Histórico-conceitual da Natureza do Estado Capitalista

Para dar continuidade ao nosso estudo sobre a **base histórico-conceitual da natureza do Estado capitalista**, em que as reformas administrativas são estabelecidas, vamos apresentar a **discussão**

conceitual básica existente entre duas **perspectivas diferentes**: a **marxista** e a **weberiana**. Você vai ver ainda a perspectiva gramsciana de Estado integral inerente à sociedade civil e política.

Entretanto, para ficar mais clara a diferença entre esses autores, veja primeiro, como cada um deles entende o **Estado**, já que a **reforma administrativa** sempre está atrelada à **reforma do Estado** (Quadro 4).

Não deixe de pesquisar as obras destes importantes

intelectuais citadas no Saiba mais a seguir.

GLOSSÁRIO

***Coercitivo** – ou coercivo. 1. capaz de exercer coerção; 2. que coage, que reprime. Fonte: Houaiss (2001).

Marx	Weber	Gramsci
O Estado não visa o bem-comum, age conforme os interesses da classe dominante. O Estado é uma instituição de classes socialmente necessária e é encarregado da repressão na sociedade burguesa	O fundamento do Estado moderno é a autoridade racional-legal. O Estado é a organização que detém o monopólio legítimo da violência	O Estado é igual à sociedade política mais sociedade civil. É hegemônico e coercitivo* . Expressa uma determinada forma de organização social da produção. É concebido como organismo próprio de um grupo, destinado a criar as condições favoráveis à máxima expansão do próprio grupo

Quadro 4: Diferentes concepções de Estado

Fonte: Elaborado pela autora

A seguir, vamos detalhar um pouco mais as relações de poder estabelecidas entre o Estado e a sociedade, com base nesses autores.

Observe no Quadro 4, como o **poder do Estado** está presente nas três concepções apresentadas e como ele é exercido. Embora o Estado esteja presente nas discussões de Marx, é importante ressaltar que o autor não desenvolveu uma teoria completa e única do Estado.

Para os **marxistas**, há **quatro pressupostos** que orientam a análise do Estado:

- O **primeiro** refere-se às condições materiais de uma sociedade, as quais podem ser observadas no modo e nas relações de produção. O modo e as relações de produção constituem a base da estrutura social, da consciência humana e da forma de ser do Estado.
- O **segundo** pressuposto parte do princípio de que o Estado não visa o bem-comum, muito pelo contrário, pois defende os interesses da classe dominante, tornando-se a expressão política da estrutura de classes vigente. Sendo assim, o Esta-

do não está acima dos conflitos sociais, mas profundamente envolvido neles.

- O **terceiro** pressuposto está relacionado à visão do Estado como uma instituição de classes socialmente necessária. Portanto, pratica das tarefas essenciais à sobrevivência da sociedade, dentre as quais se destacam a mediação do conflito de classes e a manutenção da ordem capitalista.
- O **quarto** pressuposto refere-se à repressão da sociedade burguesa pelo Estado.

Dentre os teóricos marxistas há **pontos comuns**, expostos acima, mas há também divergências, fazendo com que eles se dividam **em quatro grandes grupos** quando estudam o Estado capitalista. Vejamos quais são estes grupos (ALMEIDA, 1999):

- **Instrumentalismo** (Lenin, G. William Domhoff, Ralph Miliband e Paul Sweezy);
- **Estruturalismo** (Nicos Poulantzas, Louis Althusser e Antonio Gramsci);
- **Criticalismo** (Escola de Frankfurt, Herbert Marcuse e Jürgen Habermas); e
- **Estatismo** (Claus Offe, Erik Olin Wright e James O'Connor).

É importante que você procure conhecer melhor cada um dos grupos apresentados.

Agora vamos ver o que **Weber (1944)** nos dizia.

Weber (1944) estava preocupado com as relações entre a economia e a sociedade. O autor opõe a estrutura e o funcionamento da sociedade tradicional à sociedade de massa, formada a partir da industrialização. Para ele, há **três tipos de autoridade** na sociedade: a **tradicional**, a **carismática** e a **racional-legal**. Segundo o autor, o fundamento do **Estado moderno** é a **autoridade racional-legal**, pois neste modelo de Estado moderno uma lei é considerada legítima se foi votada em conformidade com as condições estabelecidas pelos procedimentos legalmente aceitos na sociedade em questão (MOTTA; VAS-

CONCELOS, 2006). Conseqüentemente o Estado é **monopolista por definição**, uma vez que as suas atividades exclusivas são monopolistas, ou seja, não são passíveis de concorrência. Sendo assim, o autor defendia que o Estado é o detentor do monopólio legítimo da violência, já que é o responsável pela definição das leis do país, pode impor a justiça, manter a ordem, defender o país e representá-lo no Exterior, arrecadar impostos, regulamentar as atividades econômicas, fiscalizar o cumprimento das leis, etc. (PEREIRA, 2007).

Observe que a **violência** está presente também na análise do Estado pelos marxistas. Você vai verificar que a violência aparecerá também nas análises de Gramsci. Vejamos o que **Gramsci** tem a nos dizer. Ele escreveu sobre o Estado, relacionando-o com a sociedade civil e a sociedade política, com a estrutura e a superestrutura como campos de tensão, bem como sobre a conquista e manutenção da hegemonia. **Gramsci amplia a concepção de Estado de Marx**, pois, ao contrário deste, não considera a sociedade civil apenas parte da “base” ou “infra-estrutura” econômica, mas também como uma esfera de mediação entre a superestrutura e a infra-estrutura concebidas por Marx.

Gramsci começa a sua análise sobre o que é o Estado no primeiro caderno que ele escreveu quando estava na prisão. Para ele, o **Estado é a expressão de uma determinada forma de organização social da produção**. Por essa razão, não via dissociação entre a conquista do poder e a afirmação de um novo mundo econômico e produtivo, alegando que a unidade da classe política e econômica dominante é decorrente dessa indissociabilidade. Ao prestar atenção na relação entre a economia e a política, sem deixar de lado a complexidade das relações existentes entre o desenvolvimento econômico e político (inter)nacional, esse autor desvendava o processo de racionalização, apontando a função histórica do Estado como determinação do absoluto.

Para Gramsci, o desenvolvimento da economia e da política estavam marcados por influências, ações e reações, pelas lutas que protagonizavam as classes no terreno (inter)nacional. Neste aspecto, ele observava o relacionamento entre a economia com as superestruturas e como elas otimizavam as condições de (re)produção das relações sociais capitalistas por meio da unidade econômica e política da

classe dominante que se processa no Estado; e, por essas razões, via o **Estado como o organismo próprio de um grupo voltado a criar condições favoráveis à maximização do próprio grupo**. Também ressaltava como essa expansão tendia a apresentar-se como uma expressão da sociedade por meio da incorporação das reivindicações e interesses dos grupos subalternos à vida estatal. Por isso, Gramsci entendia o **Estado como um conjunto, formado pela sociedade política e civil**, denominando-o de “**Estado integral**”. Ao se referir ao Estado, estava também se referindo à sociedade política, cujo aparelho governamental era o responsável pela **administração** direta e pelo exercício legal da coerção (BIANCHI, 2007).

Como você pode verificar, a **violência*** está presente nas **relações de poder entre o Estado e a sociedade**. Quando falamos em violência, é importante ressaltar que esta não se restringe somente à violência física, pois ela pode se manifestar de outras maneiras, como por exemplo, a violência verbal.

No que diz respeito às **relações de poder entre o Estado e a sociedade**, muitas vezes as pessoas, no cotidiano, atribuem a violência à **burocracia**, tratando-a de forma pejorativa, como instrumento de poder e de dominação de classe. Porém, tal fato também pode ser observado nas análises de alguns autores, por exemplo, **Marx**, que definia a **burocracia como um instrumento de opressão**. Na análise marxista, o conceito de burocracia se referia aos problemas de administração do Estado, concebido como um aparato opressivo da classe capitalista, cujos problemas da burocracia deviam-se à luta entre as classes. É assim que a **burocracia** passa a ser estudada como um **sistema político de dominação** que aparece de um **deslocamento de poder das fontes legítimas de autoridade para os burocratas** que estão em uma posição dominante devido ao seu conhecimento especializado. Autores impressionados com o crescimento dos regimes totalitários também passaram a ver a burocracia como instrumento de dominação (BLEPER, 2002).

Porém, vale lembrar que **Weber** (1944), autor da **teoria da burocracia**, não tratava a burocracia no sentido pejorativo e nunca se preocupou se ela era boa ou má. Para este autor, a **burocracia** era um

GLOSSÁRIO

***Violência** – é qualquer comportamento ou conjunto de comportamentos que visa causar dano à outra pessoa, ser vivo ou objeto. Pode se manifestar por meio da negação da autonomia, da integridade física ou psicológica. Refere-se, também, ao uso excessivo de força, além do necessário ou esperado. Fonte: <http://www.serasa.com.br/guiacontraviolencia/violencia.htm>

instrumento de eficiência. Como você viu nas disciplinas de Sociologia e de Ciência Política, Weber considerava que o traço mais importante da sociedade ocidental no Século XX era o agrupamento social em organizações. A partir desse pressuposto, o autor procurou fazer um mapeamento de como o poder se estabelecia nessas organizações construindo um modelo ideal. Nesse modelo, as organizações são caracterizadas por cargos formalmente bem definidos, ordem hierárquica com linhas de autoridade e responsabilidades delimitadas. Assim, nasceu a expressão **burocracia** para representar esse **tipo ideal de organização**; uma organização eficiente por excelência. Para conseguir essa eficiência, a burocracia precisava detalhar antecipadamente como as coisas deveriam ser feitas.

Do ponto de vista de Weber (1984), burocratização significa principalmente o crescente aumento de tipos racionais de organização, em todos os sistemas administrativos, dentro e fora das organizações públicas. Mais largamente, ele também se referia ao aumento de racionalização nos relacionamentos e crenças humanas. O autor enfatizava que a idéia de eliminação da burocracia era ingênua e que a dominação política da burocracia era problemática, pois dependia das forças externas de cada situação específica. Para ele a permanência ou não da burocracia era irrelevante. O principal era entender os **impactos da burocracia na sociedade** (BLEPER, 2002).

Saiba mais...

■ Karl Heinrich Marx é considerado como um dos autores mais relevantes no desenvolvimento do pensamento sociológico. Nasceu em Tréveris, 1818, e faleceu em Londres, 1883. Formado em Filosofia, Direito e Economia, Marx iniciou sua carreira como professor, mas foi obrigado a deixar o cargo e a Alemanha devido ao seu ativismo político e oposição ao Estado prussiano. Embora seja considerado um dos fundadores da Sociologia, também é possível encontrar a influência de Marx em várias outras áreas, como a Filosofia e a História, já que o conhecimento humano, em sua época, não estava fragmentado em diversas especialidades da forma como se encontra hoje. Teve participação como intelectual e como

revolucionário no movimento operário, sendo que ambos (Marx e o movimento operário) influenciaram um ao outro durante o período em que o autor viveu. Atualmente é bastante difícil analisar a sociedade humana sem se referenciar, em maior ou menor grau, à produção de Karl Marx, mesmo que a pessoa não seja simpática à ideologia construída em torno do pensamento intelectual dele, principalmente em relação aos seus conceitos econômicos. Fonte: http://pt.wikipedia.org/wiki/Karl_Marx

■ **Mais informações sobre Marx** podem ser encontradas nas suas principais obras: *Crítica da filosofia do direito de Hegel*; *Teses sobre Feuerbach*, em *Friedrich Engels*; *Feuerbach e o fim da filosofia clássica alemã*; *O 18 Brumário*, de *Louis Bonaparte*; *Contribuição à crítica da economia política*; *O capital: crítica da economia política*, 3 vols; *Manuscritos econômico-filosóficos de 1844*; *A Ideologia Alemã*, em colaboração com *Engels*, e *O Manifesto Comunista*.

■ **Max Weber** – nasceu em Erfurt, 1864, e faleceu em Munique, 1920. É considerado na história da Sociologia como um de seus fundadores. Não deixe de ler *A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo*, considerada, ao final do Século XX, como a maior obra escrita no século. Seus estudos sobre a burocracia tornaram-se paradigmáticos para os estudos do fenômeno burocrático na **administração** de empresas. Foi um dos pioneiros da perspectiva de conflito, principalmente em seu trabalho sobre o desenvolvimento da burocracia como forma saturante de organização social. O autor argumentava que a racionalização estava se transformando em um princípio cada vez mais poderoso sob o capitalismo industrial, na medida em que custo, lucro e eficiência cresciam em importância social. Argumentava que o resultado desse processo seria uma “jaula de ferro” que manteria a vida de pessoas em suas garras, restando pouca esperança, alternativa ou alívio de seus sufocantes efeitos sobre o espírito humano. Fonte: Johnson, A. *Dicionário de Sociologia*. Editora Zahar.

■ **Antonio Gramsci** – nasceu em Ales, 1891, e faleceu em Roma, 1937. Foi um político, filósofo e cientista político, comunista e antifascista italiano. Marxista, participou de movimentos pela instauração da democracia operária, que considerava uma alternativa ao sistema parlamentar de governo. Preso em 1926 como membro do

Partido Comunista, Gramsci escreveu sua maior obra, os *Cadernos do Cárcere*, durante os dez anos de cumprimento da pena. O autor buscava alternativas ao determinismo econômico do marxismo ortodoxo, argumentando que a opressão de classe dependia não só dos arranjos econômicos ou de coerção do Estado, mas também do grau de aceitação da classe operária. Defendia ainda a importância de combinar a teoria com a prática.

GLOSSÁRIO

***Reformista** – movimento que visa melhorar e aperfeiçoar, talvez até radicalmente, mas nunca destruir, o ordenamento existente. Fonte: Bobbio (2004).

***Revolucionamento** – movimento que, independente dos meios usados (pacíficos, violentos ou mistos), visa um tipo de ordenamento social, talvez não claramente especificado em sua articulação concreta, porém declaradamente antitético em todos os campos (econômico, político, cultural e civil), em relação ao ordenamento capitalista democrático. Fonte: Bobbio (2004).

A Concepção Revolucionária e Reformista

Vista a base histórico-conceitual da natureza do Estado capitalista, necessário se faz agora observar a diferença existente entre os termos **reforma** e **revolução**. A compreensão desses termos é importante para você entender como a revolução se diferencia da reforma, bem como entender as críticas que são realizadas pelos revolucionários aos reformistas e vice-versa, quando ambos tentam defender suas propostas. Você vai verificar que a violência volta a aparecer quando nos referimos ao termo **revolução**, principalmente quando consultamos o dicionário.

Vamos ver no Quadro 5 o significado dos termos **reforma** e existentes no dicionário da língua portuguesa (HOUAISS, 2001).

Reforma	Revolução
Reformar: reconstruir, consertar, aperfeiçoar, modificar renovando	Revolucionar: provocar mudanças, inovar, revoltar(-se), sublevar(-se)
Reformismo: sistema que crê na reforma das leis, e não na revolução, como meio de transformação política – reformista*	Revolução: rebelião armada, insurreição, mudança política radical, transformação súbita – revolucionamento*

Quadro 5: Diferenças conceituais entre Reforma e Revolução

Fonte: adaptado de Houaiss (2001)

Como você pode observar, o significado do termo **revolução** passa a impressão de ser mais violento do que a reforma. Essa associação torna-se ainda mais explícita quando o termo revolução é vinculado aos termos **rebelião**, **golpe de Estado** e **violência**, por exemplo:

[...] a revolução é a tentativa, acompanhada do uso da violência, de derrubar as autoridades políticas existentes e de substituir, a fim de efetuar profundas mudanças nas relações políticas, no ordenamento jurídico-constitucional e na esfera sócio-econômica (BOBBIO, 2004, p. 1121).

No mesmo dicionário, o autor afirma que nem sempre a revolução é violenta, citando ainda a **distinção** entre **revolução**, **rebelião**, **revolta** e **golpe de Estado**.

Mas, será isso verdade? Será que toda revolução é necessariamente violenta? Essas são questões para sua reflexão. Veja como o termo revolução tem conotação diferente de rebelião ou revolta e de golpe de Estado (Quadro 6). A compreensão destes termos é importante para você compreender como eles se diferenciam da reforma, bem como das críticas que são realizadas pelos revolucionários ao reformismo.

Rebelião ou Revolta	Golpe de Estado
Limita-se geralmente a uma área geográfica circunscrita. Muitas vezes é isenta de motivações ideológicas. Não propugna a subversão total da ordem constituída, mas o retorno aos princípios originários que regulavam as relações entre as autoridades políticas e os cidadãos. Visa à satisfação imediata das reivindicações políticas e econômicas. É um movimento popular	Configura-se apenas como uma tentativa de substituição das autoridades políticas existentes dentro da figura institucional, sem nada ou quase nada mudar dos mecanismos políticos e sócio-econômicos. É um movimento pertencente à elite , pois é realizado por escasso número de homens pertencentes à elite

Quadro 6: Diferença entre Rebelião ou Revolta e Golpe de Estado

Fonte: Adaptado de Bobbio (2004)

Preste atenção que a **rebelião**

pode, portanto, ser acalmada tanto com a substituição de algumas das personalidades políticas, como por meio de concessões econômicas. Já a **tomada do poder pelos revolucionários** pode até vir a acontecer mediante um golpe de Estado, mas só será completa se realizar profundas mudanças nos sistemas políticos, social e econômico. (BOBBIO, 2004, p. 1121).

Observe no Quadro 7, que a insatisfação com a administração pública pode gerar movimentos coletivos voltados à introdução de mudanças políticas e sócio-econômicas, gerando **movimentos coletivos** como a **revolução de massa**, o **golpe de Estado reformista** e o **golpe de Estado palaciano**.

Revolução de Massa	Golpe de Estado Reformista	Golpe de Estado Palaciano
Os insurretos pretendem subverter fundamentalmente as esferas política, social e econômica	Os insurretos visam mudanças mais ou menos importantes na estrutura da autoridade política, além de transformações sócio-econômicas limitadas	Os insurretos visam unicamente substituir os líderes políticos

Quadro 7: Objetivo dos atores da Revolução de massa do Golpe de Estado Reformista e do Golpe de Estado Palaciano

Fonte: Elaborado pela autora com base em Bobbio (2004, p. 1121)

A forma de atuação desses atores em alguns casos pauta-se na **participação popular**. Vejamos quais movimentos a adotam e com que intensidade (Quadro 8).

Revolução de Massa	Golpe de Estado Reformista	Golpe de Estado Palaciano
Há uma grande participação popular. A duração da luta é prolongada e a incidência da violência interna torna-se sumamente elevada	A participação popular é escassa. A duração da luta é breve e o nível de violência bastante baixo	A participação popular é, nula. A duração da luta brevíssima e a violência interna provavelmente limitadíssima

Quadro 8: Movimentos Coletivos x Participação Popular

Fonte: Adaptado de Bobbio (2004, p. 1121)

Porém o autor chama a atenção para a **limitação do conceito de revolução** apresentado anteriormente. Quando falamos em revolução temos a impressão de que este movimento é vitorioso por estar vinculado às mudanças socioeconômicas, deixando de lembrar que pode haver também **movimentos revolucionários fracassados**. Neste caso, há **duas possibilidades**:

- os revolucionários não conseguem consolidar o seu poder; e
- os revolucionários conseguem conquistar o poder, mas administram a sós, revelando-se incapazes para promover a transformação radical do quadro político institucional e das relações socioeconômicas (BOBBIO, 2004).

No senso comum, costumamos citar com mais frequência o uso da violência como elemento constitutivo de uma revolução, sem, no entanto, recordarmos que historicamente é possível verificar como as **classes dirigentes não cedem seu poder sem resistência**. Por isso, muitas vezes, os revolucionários são forçados a requerê-lo por meio da força para se defender. Nestes casos, terão que recorrer ainda mais à **mobilização de vastos segmentos da população para obter apoio na luta contra as autoridades políticas** que estão no poder. As autoridades políticas, obviamente utilizarão os instrumentos de coerção ao seu dispor, como o exército e a polícia, contribuindo dessa forma para aprofundar o conflito. Todavia, se houver paridade entre as forças em campo, o conflito pode se prolongar (BOBBIO, 2004).

Enfim, podemos dizer que a revolução possui momentos mais ou menos prolongados de **guerra civil**. Você já deve ter percebido que não podemos deixar de ressaltar o **elemento típico da revolução no mundo contemporâneo**, que é a **divisão da sociedade em dois grupos antagônicos***, os quais lutam por manter ou conquistar o poder.

Em nosso país, não temos a experiência da revolução. Todavia, não se pode esquecer de lembrar que o Brasil passou por um **processo de democratização após a ditadura militar**, apostando num modelo político-administrativo para reverter a lógica centralizadora autoritária e tecnocrática que marcou nossa história no Século XX. Nas últimas décadas desse século a democracia e a **participação adquiriram**

GLOSSÁRIO

***Antagônicos** – que opõe duas forças ou princípios; contrário, incompatível, oposto. Fonte: Houaiss (2001).

centralidade no debate político, tanto por parte da direita como da esquerda. Para a corrente neoliberal a “globalização” significa ampliação da democracia por meio da diminuição do Estado e ampliação do mercado. Por outro lado, alguns militantes de partidos de esquerda, preocupados com a possibilidade de resgate de práticas centralizadoras e autoritárias, defendem a **democracia participativa**, como direito do cidadão e valor universal para a conquista de consensos quanto à adoção de medidas democráticas, convictos de que “um outro mundo” é preciso e é possível.

Portanto, “cabe examinar a relação entre as diferentes formas de democracia e os nexos que elas mantêm com os interesses em luta na sociedade cujo Estado se pretende ‘reformar’” (ALMEIDA, 2003, p. 9).

Para você saber mais sobre esse assunto, não deixe de ler o livro de Ilse Gomes Silva, intitulado *Democracia e participação na “reforma” do Estado*, publicado pela Editora Cortez em 2003. Neste livro você encontrará o histórico do processo de democratização e participação no Brasil nas décadas de 1980 e 1990, cenas dos movimentos populares e expressões de participação popular neste período, bem como reflexões sobre a “crise” do Estado, a “reforma” do Estado brasileiro nos anos de 1990 e a participação e controle no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado através das organizações sociais.

Saiba mais...

Consulte o dicionário de política de Bobbio (2004) para saber mais sobre:

- a relação do sistema político com os reformistas e revolucionários;
- as origens do conceito de reforma e revolução;
- a diferença entre o anarquismo e reformismo, marxismo e reformismo, proto-reformismo e o desenvolvimento histórico do reformismo; e

■ as causas da revolução, a diferença entre guerrilha e revolução, a revolução permanente, a contra-revolução, o futuro da revolução e a crise da idéia de revolução.

Você também pode assistir a filmes sobre as revoluções americana e francesa para ter uma visão mais ampliada, profunda e histórica sobre esses movimentos coletivos.

Histórico das Principais Intervenções no “Aparelho do Estado”

Você já deve ter percebido até o momento, que não há como falar em **reforma administrativa** sem considerar a **reforma do Estado**, o **contexto da administração pública** e a atuação dos **atores sociais** nesse processo. No Brasil, esse contexto, tem sido marcado historicamente por movimentos reformistas, materializados em planos e programas, mais comumente denominados de **reformas administrativas**. Tais reformas visam atingir a eficiência administrativa, aumentar a produtividade e racionalizar as estruturas administrativas de recrutamento e seleção, entre outros objetivos.

Para que possamos compreender as **principais iniciativas de reforma da administração pública ocorridas no Brasil a partir da década de 1930** e entender a atual forma e modelo de governo, é necessário fazer um breve histórico das principais intervenções no Estado. Sendo assim, você vai conhecer as reformas consideradas **paradigmáticas** e **não-paradigmáticas** (FADUL; SOUZA, 2005), por meio de três mapas conceituais. Os mapas conceituais são representações gráficas que visam estruturar um conjunto de conceitos organizados em categorias para oferecer uma visão ampla e sistêmica do assunto. Ao ler os mapas conceituais, você pode observar a presença da legislação brasileira. A leitura da legislação que regulamenta cada uma das reformas também é uma fonte de conhecimento, caso você sinta necessidade de se aprofundar em cada uma delas.

Vamos começar pelo **mapa das reformas paradigmáticas**, (Figura 2), que destaca as reformas consideradas mais expressivas no que diz respeito à configuração da estrutura administrativa do Brasil. São consideradas **paradigmáticas**, porque todas elas provocaram mudanças e impactos nas estruturas administrativas do setor público brasileiro (gerenciais, organizacionais e no funcionalismo público). Contribuíram para que a **administração pública brasileira**, nestes períodos históricos, passasse por transformações na configuração e na definição de novos modelos de gestão. (FADUL; SOUZA, 2005, p. 4)

Conheça agora as reformas **não-paradigmáticas** (Figura 3). Estas são assim consideradas, porque as mudanças implementadas são menos complexas e abrangentes, seja no campo da **administração pública** ou da articulação política. Por isso, elas não têm a mesma centralidade que as reformas paradigmáticas e, sendo assim, não são consideradas marcos da **administração pública brasileira** (FADUL; SOUZA, 2005).

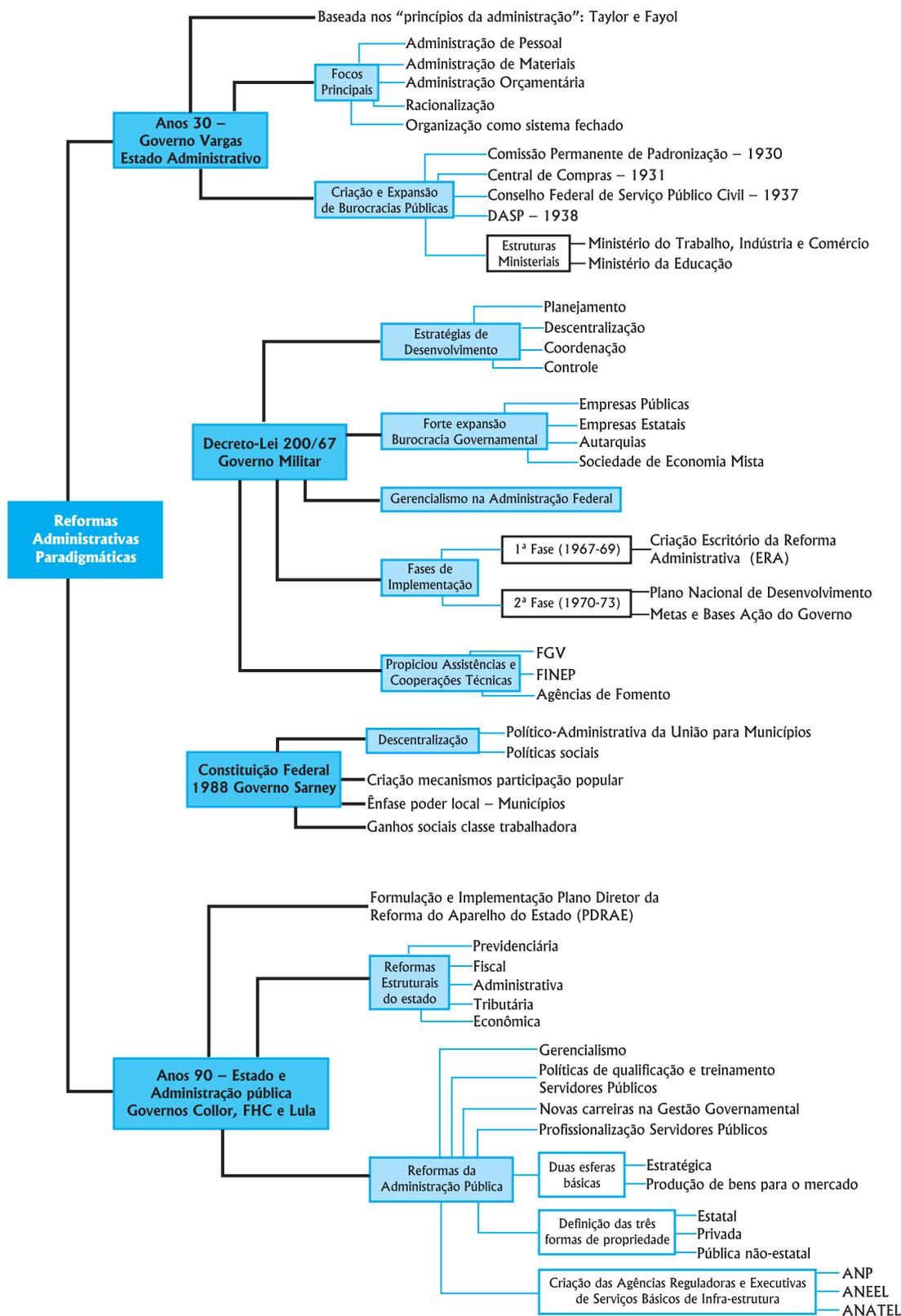


Figura 2: Mapa conceitual das reformas paradigmáticas

Fonte: Fadul e Souza (2005, p. 5)

Note que no mapa apresentado na Figura 2 há **quatro grandes esforços reformistas no Brasil** (FADUL; SOUZA, 2005):

- o primeiro localiza-se na década de 1930 durante o período do **Estado Novo**;
- a segunda reforma significativa refere-se ao **Decreto Lei nº 200/67**, do Regime Militar;
- a terceira reforma relevante refere-se à reforma empreendida com a **Constituição Federal de 1988**; e
- a quarta reforma expressiva encontra-se nos anos de 1990, iniciada no **Governo Collor**, consolidada de forma extensiva e aprofundada nos **Governos de Fernando Henrique Cardoso e Lula**.

Para saber mais

***Fernando Afonso Collor de Melo (1949)** – Presidente da República brasileira (1990 - 1992). Primeiro presidente eleito pelo voto popular, depois de 25 anos de regime militar e o mais novo Presidente eleito. Também foi o primeiro a ter seu mandato cassado legalmente pelo Congresso após uma série de denúncias de corrupção. Fonte: <http://www.dec.ufcg.edu.br/biografias/PBFACM.html>.

***Fernando Henrique Cardoso (1931)** – foi Presidente da República do Brasil por dois mandatos consecutivos, de 1º de janeiro de 1995 a 1º de janeiro de 2003. É sociólogo, autor de vários livros sobre mudança social e os condicionantes políticos do desenvolvimento do Brasil e da América Latina. Fonte: <http://www.ifhc.org.br/Pagina.aspx?id=6001&mn2=>

***Luís Inácio Lula da Silva (1945)** – chegou a Presidente da República no ano de 2002. Comandou a fundação do Partido dos Trabalhadores, o PT, e a Central Única dos Trabalhadores, CUT (1980). Candidatou-se à Presidência da república por quatro vezes. Derrotado nas duas primeiras eleições, em 1989 para Fernando Collor e em 1994 para Fernando Henrique, elegeu-se em 2002 pela primeira vez e em 2006 conseguiu reeleger-se. Fonte: <http://www.presidencia.gov.br/presidente/>

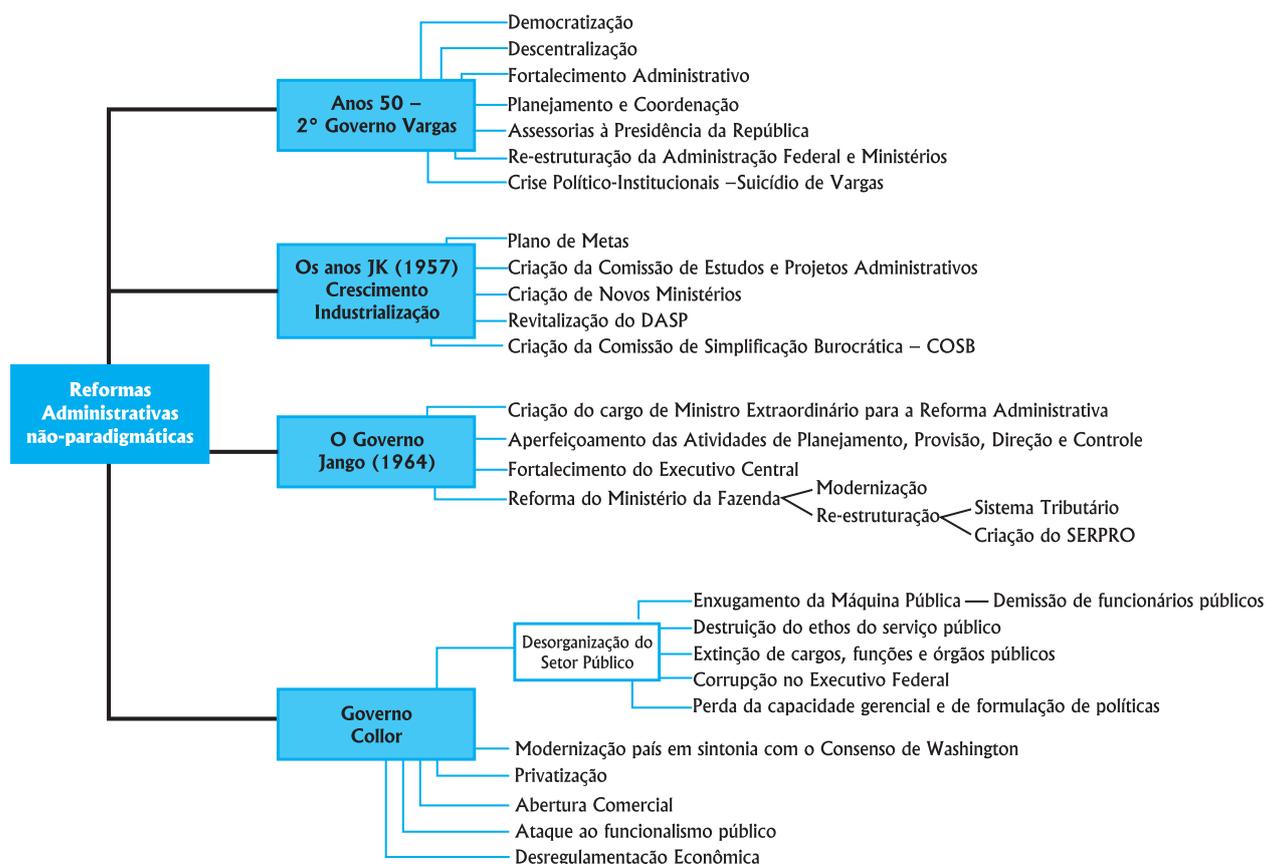


Figura 3: Mapa conceitual das reformas não-paradigmáticas

Fonte: Fadul e Souza (2005, p. 7)

Dentre essas reformas, o período do **Governo Fernando Collor de Melo** destoa dos demais, pois foi o único que teve como principal objetivo a **desconstrução do setor público** por meio de uma política de desmoralização da **administração** e do funcionalismo público. O Presidente da República, neste caso, era o principal ator desse processo, ao atribuir a responsabilidade pelo endividamento público e a ineficácia dos serviços públicos à incompetência e à irresponsabilidade dos funcionários públicos, defendendo a desregulamentação econômica e a privatização para superar a ineficácia (TORRES *apud* FADUL; SOUZA, 2005).

A pretensão de reforma do governo **Collor** tem continuidade no governo de **Fernando Henrique Cardoso**, pois é em 1994, no Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado Brasileiro (Mare), sob o comando de **Luiz Carlos Bresser-Pereira**, que esse

Para saber mais

***Luiz Carlos Bresser-Pereira (1934)** – é economista e cientista social na Fundação Getúlio Vargas. Ele edita a Revista de Economia Política desde 1981 e oferece regularmente um curso de um mês na *École de Hautes Études en Sciences Sociales*. Foi diretor administrativo de todas as empresas do Grupo Pão de Açúcar durante o regime militar. Fonte: <http://www.bresserpereira.org.br/>

desejo se expressa. Inspirado no livro *Reinventando o Governo*, de Osborne e Gaebler, bem como nas propostas de reforma e características da **nova administração pública** da Inglaterra, dos Estados Unidos, da Nova Zelândia e da Austrália, Bresser apresenta em 1995 o **Plano Diretor da Reforma do Estado**, para modificação da burocracia pública brasileira, dividindo as atividades estatais em

dois segmentos:

- **atividades exclusivas do Estado** (a legislação, a regulação, a fiscalização, o fomento e a formulação de políticas públicas); e
- **atividades não exclusivas do Estado** (serviços de caráter competitivo e atividades auxiliares ou de apoio).

Para compreender essa

proposta em uma perspectiva crítica, leia o livro *Por Uma Nova Gestão Pública*, de Ana Paula Paes de Paula, Editora da FGV.

Vale ressaltar que essa proposta não se restringia ao nível federal de governo, propondo que os Estados e municípios acompanhassem o modelo de gestão definido no plano diretor (PAULA, 2007), o qual passou a ser hegemônico quando a aliança social-liberal alcançou o poder e implementou a **administração pública gerencial**. Com a vitória da aliança popular-nacional nas eleições de 2002, criou-se uma expectativa de que a **vertente gerencial** (transferência de tecnologias de gestão empresariais do setor privado para o setor público) pudesse vir a ser substituída pela **vertente societal** (experiências alternativas de gestão pública realizada no âmbito do poder local no Brasil e que pressupõem a participação popular na gestão).

Parte dos descontentamentos com as reformas empreendidas no governo Lula pautam-se na visão de continuidade das reformas do governo FHC, embora uma avaliação mais concreta da gestão pública ainda não possa ser concluída por estar em implementação.

Você vai ver a seguir, o terceiro mapa, (Figura 4), que mostra a **estruturção da atual reforma administrativa promovida pelo governo Lula**. (FADUL; SOUZA, 2005), as quais ainda não podem ser consideradas paradigmáticas ou não-paradigmáticas por estarem em fase de implementação.

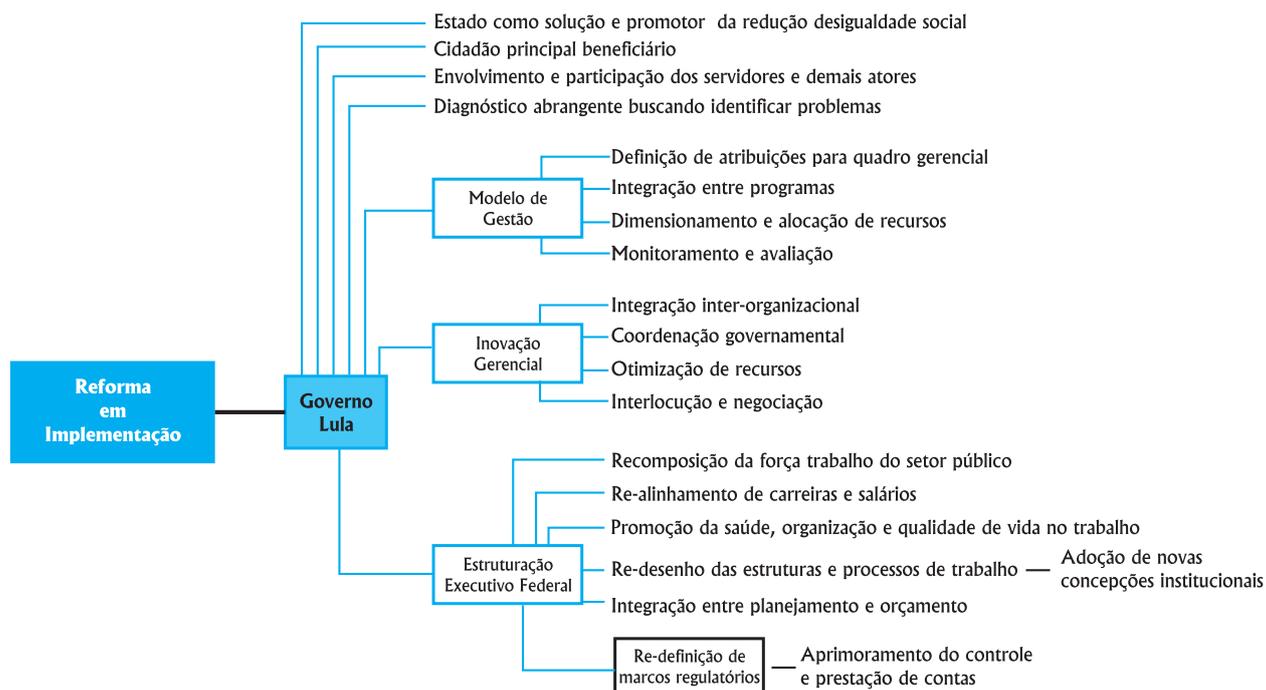


Figura 4: Mapa conceitual das reformas em implementação no atual governo

Fonte: Fadul e Souza (2005, p. 10)

Observe neste mapa que as **reformas do governo Lula** enquadram-se em **três categorias**:

- Estado promotor da inclusão social;
- reformas do modelo de gestão pública; e
- ações voltadas para a inovação gerencial.

Outra categoria a ser contemplada refere-se à **reforma na estruturação do executivo federal**. Observe que se esse conjunto de

reformas foi efetivado, as reformas podem vir a tornarem-se paradigmáticas, devido aos impactos significativos relativos à amplitude e profundidade das ações previstas (FADUL; SOUZA, 2005).

*Para concluir esta Unidade, é importante destacar que, embora o termo **reforma administrativa** seja muito ouvido e falado entre nós, esta expressão deixou de ser utilizada no Século XX por ser considerada limitada a procedimentos de remodelagem do aparato estatal, passando a ser denominada de **modernização administrativa** para dar uma conotação de transformação, ao invés de focar apenas os processos administrativos internos, pretendendo atuar também no campo das relações políticas e sociais (FADUL; SOUZA, 2005).*

A modernização administrativa é considerada mais ampla e está relacionada ao processo de desenvolvimento de sociedades subdesenvolvidas, com foco na mudança social, definindo novos objetivos, metas e programas de ação, a fim de adquirir características comuns das sociedades desenvolvidas (FADUL; SOUZA, 2005).

É importante chamar a atenção para a diferença existente entre reforma e modernização administrativa, presente na trajetória da administração pública brasileira, por duas razões (FADUL; SOUZA, 2005):

- porque ela marca a **mudança de enfoque**, de abordagem e de importância da **administração** pública neste contexto; e
- porque as **principais premissas da administração pública se localizam tanto em alguns momentos episódicos das crises políticas e institucionais em que o Brasil esteve envolvido**, como nos períodos em que o próprio Estado brasileiro passou por momentos de crise, os quais exigiram um redimensionamento e revisão de suas políticas e estratégias de desenvolvimento.

Saiba mais...

■ Para compreender em detalhes a política de reforma administrativa brasileira entendida a partir dos mapas conceituais apresentados, não deixe de ler o artigo de FADUL; SOUZA, *Políticas de Reformas da Administração Pública Brasileira: uma Compreensão a partir de seus Mapas Conceituais*. In: **Anais do ENANPAD, 2005**. Neste artigo você entenderá por que são feitas as reformas e obterá explicações detalhadas de cada período apontado nos mapas conceituais com as respectivas ações e avaliação de seus impactos.

■ Para entender as falhas das reformas, vale ler: REZENDE, F. da C. *Por que falham as reformas administrativas?* Rio de Janeiro: FGV, 2004.

■ Sobre a reforma do Estado de 1995, leia o artigo de ADRIOLO, L. J. *A Reforma do Estado de 1995 e o Contexto Brasileiro*. In: **Anais do ENANPAD, 2006**. Este artigo explica o que é a nova gestão pública, as bases da reforma do Estado de 1995 e os condicionantes da implantação da reforma no que tange à cultura.

■ Sobre a reforma do Estado no federalismo brasileiro não deixe de ler o artigo de ABRUCIO, F. L. *Reforma do Estado no federalismo brasileiro: a situação das administrações públicas estaduais*. **Revista de Administração Pública – RAP**, 39 (2): 401-420, mar./abr. 2005. O artigo apresenta os resultados de ampla radiografia das máquinas públicas estaduais brasileiras, feita sob encomenda para o Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados e do Distrito Federal (PNAGE), coordenado pelo governo federal e com a participação ativa de todos os Estados.

RESUMO

Nesta Unidade você estudou o que é a reforma administrativa e o caráter histórico-conceitual da reforma. Pôde verificar também, que a reforma administrativa se insere dentro da reforma do Estado e que este termo caiu em desuso nos últimos anos, passando a ser denominado de modernização administrativa. Observou ainda, como se deu a transposição da estrutura administrativa governamental portuguesa para a sociedade brasileira e a discussão conceitual básica sobre a natureza do Estado onde as reformas acontecem a partir de três perspectivas diferentes: a marxista, a weberiana e a gramsciana. Pôde perceber também, a diferença entre a concepção reformista e a revolucionária e como a participação popular está relacionada a estes movimentos. Visualizou as principais reformas adotadas para tentar resolver os problemas da administração pública brasileira a partir da década de 1930 até hoje.

Atividades de aprendizagem

Vamos conferir se você está acompanhando até aqui? Para saber, procure resolver as atividades propostas. Caso tenha ficado alguma dúvida, faça uma releitura cuidadosa dos conceitos ainda não entendidos ou, se achar necessário, entre em contato com seu tutor.

1. Faça uma entrevista com um gestor da Secretaria de Administração do governo do seu Estado ou da Prefeitura do Município onde você reside sobre os problemas da **administração** pública local. Em seguida, busque recolher informações, documentos, depoimentos, etc., que lhe permitam elaborar uma redação sobre a necessidade ou não

de reforma administrativa referente ao aspecto investigado, utilizando também argumentos pautados no conteúdo desta Unidade.

2. Identifique os motivos das falhas das reformas administrativas no livro: *Por que as Reformas Falham?*

3. Descreva as ações inerentes aos três mapas conceituais apresentados nesta Unidade.

4. Aponte os principais problemas encontrados no diagnóstico realizado por Abrucio nas máquinas públicas estaduais brasileiras. Entreviste no mínimo duas e no máximo cinco pessoas que participam do movimento popular na sua cidade sobre as ações desenvolvidas para reivindicar melhorias da administração pública local.

Bem, chegamos ao final da Unidade 3, você pôde visualizar um panorama sobre a reforma administrativa. Também, pôde refletir sobre as reformas que possam estar ocorrendo no Estado onde você reside. Se ficou com dúvidas sobre algo exposto nesta Unidade, busque auxílio junto ao seu tutor, pois ele é o responsável por acompanhá-lo e ajudá-lo durante toda a disciplina.

É muito importante que você leia os textos aqui recomendados para que possa complementar os assuntos discutidos e não aprender apenas com base nas explicações e comentários contidos neste material.